



2004:10

Spelar utvärderingar någon roll?

En analys av utvärderingselementen inom
öppna samordningsmetoden



Förord

EU-medlemsskapet har inneburit många nya samarbetsformer och arbetssätt i den svenska offentliga förvaltningen. Ett av dessa nya arbetssätt är öppna samordningsmetoden, som formellt antogs som samarbetsform under toppmötet i Lissabon i mars år 2000. Genom öppna samordningsmetoden ska *Lissabonstrategin* uppnås, med målet att göra EU till världens snabbast växande ekonomi år 2010, med full sysselsättning och hållbar utveckling.

Öppna samordningsmetoden är en samarbetsform som bygger på kontinuerlig rapportering, mätning och rangordning av medlemsländernas politik utifrån gemensamt satta mål. Genom dessa återkommande *utvärderings-element* i metoden är det tänkt att ett politiskt tryck ska skapas, ett tryck som på sikt ska leda till en harmonisering av medlemsländernas politik.

I denna egeninitierade förstudie analyserar Statskontoret de element av utvärderingskaraktär som förekommer inom ramen för öppna samordningsmetoden, och bedömer elementens potentiella styrkraft i utformningen av den nationella politiken. Fokus för vår studie har varit implementeringen av sysselsättningsstrategin i Sverige.

Stockholm i april 2004

Knut Rexed
Generaldirektör

Innehåll

1.1	Inledning	7
1.2	Utvärderingselement i OMC	7
1.3	Syfte	8
1.4	Metod	9
2	Hur är öppna samordningsmetoden uppbyggd?	11
2.1	Öppna samordningsmetoden växer fram	11
2.1.1	Amsterdamfördraget lade grunden	11
2.1.2	Metoden börjar tillämpas i sysselsättningsstrategin	11
2.1.3	Sysselsättningskommittén får huvudansvaret	12
2.2	Öppna samordningsmetoden – så funkar den	13
2.2.1	Mål och riktlinjer	14
2.2.2	Indikatorer	14
2.2.3	Nationella handlingsplanen	15
2.2.4	Gemensam rapport	17
2.2.5	Rekommendationer	18
2.3	Sammanfattning	19
3	Hur uppfattas öppna samordningsmetoden?	21
3.1	Nationella handlingsplanen	21
3.1.1	Delaktighet och inflytande i NAP-arbetet	21
3.1.2	Granskningar av de nationella handlingsplanerna	23
3.1.3	Utbyte av goda exempel	23
3.2	Gemensam rapport och rekommendationer	25
3.2.2	Indikatorerna ger möjlighet till jämförelser	25
3.2.3	Rekommendationerna skapar ingen het debatt på hemmaplan	26
3.3	Sammanfattning	27
4	Vilka mervärden finns med metoden?	29
4.1	Gemensam problembild och ökad kunskap	29
4.2	Lärandet begränsat	30
4.3	Är det mödan värt?	31
4.4	Hur öppen är metoden?	32
4.4.1	En sluten byråkratisk process?	32
4.4.2	Öppnare metod inom andra områden?	33
4.5	Sammanfattning	34

5	Har öppna samordningsmetoden någon effekt?	35
5.1	Generella styrkor och svagheter	35
5.2	Styrkraften i utvärderingselementen	36
5.2.1	Två dimensioner	37
5.2.2	Hur stor är gruppen som arbetar med öppna samordningsmetoden?	37
5.2.3	Vilken utvärderingsansats väljs?	38
5.3	OMC inom sysselsättningsområdet	39
5.3.1	Lärande ansats – snäv krets involverad: minst resurskrävande?	39
5.3.2	Normativ ansats – snäv krets involverad: tillämpningen av metoden inom sysselsättningsområdet	40
5.3.3	Lärande ansats – bred krets involverad: varianten som ingen vill ha?	41
5.3.4	Normativ ansats – bred krets involverad: idealtillståndet?	42
5.3.5	Sammanfattning av de olika dimensionerna	42
5.4	Hur starka är utvärderingselementen inom öppna samordningsmetoden?	42
5.4.1	Få tecken på att utvärderingselementen är starka	42
5.4.2	Många faktorer avgör styrkraften	43
5.4.3	Öppna samordningsmetoden kan få tydligare genomslag inom ”nya” politikområden	43

Bilaga

Förteckning intervjuer	45
------------------------	----

1.1 Inledning

Öppna samordningsmetoden (OMC¹) utvecklades i samband med att den europeiska sysselsättningsstrategin lanserades vid Europeiska rådets möte i Luxemburg 1997.

Öppna samordningsmetoden är ett sätt att öka samordningen mellan olika medlemsstaters politik för att uppnå en större konvergens gentemot de övergripande målen inom EU. Tanken är att utnyttja ”gruppträck” inom unionen i stället för att fatta juridiskt bindande beslut genom lagstiftning och sanktioner.

Metoden har, bl.a. som en effekt av att den ses som det främsta redskapet för att förverkliga Lissabonstrategin,² spridits till flera områden, däribland utbildning, pensionssystem och sociala frågor. Metoden tillämpas dock i olika omfattning inom dessa och andra områden. Det är inom sysselsättningsområdet som metoden utvecklats och tillämpats i sin helhet.

Metoden – så som den utvecklats inom sysselsättningsområdet – består av ett antal moment som upprepas årligen och följer en tydlig tidtabell. Utgångspunkten är de gemensamma målen och riktlinjerna för sysselsättningsområdet. Med utgångspunkt i riktlinjerna tar varje medlemsland fram en nationell handlingsplan som ger en samlad information om vad de olika länderna gör inom sysselsättningsområdet. Inom ramen för metoden används indikatorer för strategiska jämförelser och för att kunna utvärdera måluppfyllelsen i medlemsstaterna. Kommissionen och Rådet tar fram en gemensam rapport där politiken på EU-nivå och på medlemsstatsnivå analyseras och utvärderas. Rådet ger också rekommendationer till enskilda medlemsstater utifrån en granskning av de nationella handlingsplanerna.

1.2 Utvärderingselement i OMC

Gemensamma mål, indikatorer och riktlinjer utgör en grund för att värdera, bedöma och jämföra politiken på nationell nivå och EU-nivå. I de nationella handlingsplanerna, den gemensamma rapporten och rekommendationerna finns flera element av utvärderingskaraktär.

I tillämpningen av öppna samordningsmetoden inom sysselsättningsområdet används gemensamma mål och riktlinjer. Dessutom beslutar medlemsstaterna gemensamt om ett antal indikatorer som grund för analyser och jämförelser. Den utvärdering som sker utifrån dessa gemensamma mål och riktlinjer

¹ Open Method of Coordination.

² För en beskrivning av Lissabonstrategin, se s. 7, alt. ”Lissabonstrategin – VM i hållbar tillväxt”, informationsskrift utgiven av Finansdepartementet.

kan manifesteras på olika sätt. Det kan handla om jämförelser mellan och rangordning av medlemsländerna, analyser av den nationella politiken, liksom rekommendationer till enskilda länder. Dessa *element av utvärderingskaraktär* baseras på en bedömning eller värdering av medlemsstaternas politik i förhållande till de uppsatta målen och riktlinjerna.

I tillämpningen av öppna samordningsmetoden sker ett löpande erfarenhetsutbyte mellan länderna där man bedömer varandras politik utifrån egna referensramar. En mer systematisk peer review sker när man utbyter goda exempel med varandra och där det goda exemplet fungerar som ”norm”. Dessa *element av utvärderingskaraktär* baseras på informations- och erfarenhetsutbyte där länderna bedömer varandras politik utifrån egna referensramar.

De nationella handlingsplanerna innehåller en beskrivning av hur den nationella politiken uppfyller de mål och riktlinjer som är fastställda för den europeiska sysselsättningsstrategin. Måluppfyllelsen mäts genom att landet redovisar utfallet för ett antal indikatorer. Dessutom svarar landet på de rekommendationer man fått från Rådet angående brister i det nationella systemet. Medlemsländerna granskar varandras handlingsplaner och goda exempel lyfts fram och bedöms i form av peer reviews.

I de *gemensamma rapporterna och rekommendationerna* analyseras och jämförs medlemsstaternas sysselsättningspolitik och hur pass väl de uppfyller de gemensamma målen och riktlinjerna. Rekommendationerna är länderspecifika och fokuserar på vad varje medlemsland behöver förbättra och utveckla inom sysselsättningsområdet, med utgångspunkt i en bedömning av åtgärderna i de nationella handlingsplanerna och i vilken utsträckning de gemensamma målen uppfylls.

1.3 Syfte

Syftet med denna förstudie är att undersöka de utvärderingselement som förekommer i öppna samordningsmetoden och hur dessa används för att styra politiken i medlemsländerna. *Vi är intresserade av vilken styrkraft dessa utvärderingselement har i den nationella politiken.* Vi har valt att studera hur metoden tillämpas inom den europeiska sysselsättningsstrategin med Sverige som exempel.

Genom denna förstudie vill vi öka Statskontorets kunskap om öppna samordningsmetoden. Studien kan också ses som ett första steg i en fördjupad studie av de utvärderingselement som finns i metoden, hur dessa kan utvecklas och vilka faktorer som kan påverka deras styrkraft. Studien har genomförts av Hanna André (uppdragsledare) och Anna Holmqvist, båda på Enheten för utvärderingsfrågor.

1.4 Metod

Vi har valt att fokusera hur öppna samordningsmetoden tillämpas inom ett område, nämligen sysselsättningsområdet. Vi har valt detta område eftersom det är inom den europeiska sysselsättningsstrategin som metoden introducerats och utvecklats. Med tanke på att denna förstudie ska ge en översiktlig bild av metoden har det varit naturligt att välja sysselsättningsområdet, där metodens samtliga moment använts.

Vår metod består av tre delar. *För det första* har vi kartlagt metoden och vilka moment den består av. *För det andra* har vi studerat hur element av utvärderingskaraktär fungerar i metoden genom dokumentstudier där vi följt de olika momenten i metoden inom ramen för sysselsättningsstrategin. *För det tredje* har vi studerat hur de utvärderande elementen i metoden uppfattas av personer som är involverade i arbetet med sysselsättningsstrategin.

Förstudien bygger dels på dokumentstudier, dels på intervjuer med personer som har stor inblick i hur metoden används och fungerar. Utifrån de dokument som är kopplade till de olika momenten i öppna samordningsmetoden har vi genomfört en studie av det svenska arbetet med sysselsättningsstrategin under år 2002. Vi har också tagit del av ett antal forskningsrapporter kring öppna samordningsmetoden.

Denna studie är en förstudie och bör inte beaktas som någon fullständig analys av området i fråga. De intervjuer som genomförts är alltför få till antalet för att några generella slutsatser ska kunna dras. Istället har ambitionen från vår sida varit att – genom en *kombination* av intervjuer med ett fåtal personer och studier av forskning inom området – ge en bild av öppna samordningsmetodens brister och förtjänster. I möjligaste mån har vi försökt belägga våra intryck från intervjuerna med forskning som bedrivits inom området. Trots detta kvarstår risken med vårt mycket begränsade underlag. De slutsatser som dras i studien bör därför betraktas som preliminära, även om merparten av dem har stöd i andra studier.

Intervjuer har genomförts med tjänstemän på Finansdepartementet och Näringsdepartementet som arbetar eller har arbetat med metoden inom sysselsättningsområdet. Även företrädare för Svenska Kommun- och Landstingsförbundet som deltar i arbetet med de nationella handlingsplanerna har intervjuats.

För att få en bild av hur arbetet uppfattas inom EU:s institutioner och hur metoden tillämpas inom andra områden har vi intervjuat personer på Sveriges ständiga representation i Bryssel och i supportgruppen för den så kallade sysselsättningskommittén, som ansvarar för metodens genomförande inom sysselsättningsområdet. Dessutom har vi intervjuat personer med ledande befattning i Ministerrådets generaldirektorat för konsumentfrågor,

miljö, hälsofrågor, räddningstjänst, utbildning och kultur, och i Minister- rådet's generaldirektorat för ekonomiska och sociala frågor. Vi har också intervjuat en person som arbetar för Europeiska Ungdomsrådet.

Forskaren Kerstin Jacobsson (Stockholm Center for Organizational Research – Score) som studerat metoden inom bland annat sysselsättnings- området har också intervjuats.

I *kapitel 2* beskriver vi metodens framväxt och de olika momenten i meto- den, med fokus på de utvärderande element som finns i metoden. Kapitlet utgår från forskningsrapporter och den dokumentstudie vi har genomfört.

Kapitel 3 fokuseras på hur metoden och dess utvärderingselement uppfattas fungera, vilka styrkor och svagheter som finns med metoden och vilken inverkan den har på den nationella politikens utformning. Kapitlet bygger på de intervjuer vi har genomfört samt en del forskningsrapporter.

I *kapitel 4* redogörs för vilka mervärden som finns med metoden, enligt de personer som vi har intervjuat i förstudien.

I vårt slutkapitel, *kapitel 5*, fokuserar vi vilken styrkraft utvärderingselemen- ten i öppna samordningsmetoden har, samt diskuterar metodens utveck- lingspotential.

I *bilaga 1* finns en förteckning över de personer vi intervjuat.

2 Hur är öppna samordningsmetoden uppbyggd?

I detta kapitel beskriver vi öppna samordningsmetoden och hur den tillämpas inom ramen för den europeiska sysselsättningsstrategin. I det första avsnittet ger vi en bakgrund till framväxten av metoden. Därefter redogörs för vår studie av de dokument som framställts i Sverige och på EU-nivå under ett år (2002) inom ramen för sysselsättningsstrategin. I dokumentstudien beskriver och analyserar vi dokumentens upplägg och innehåll.

2.1 Öppna samordningsmetoden växer fram

Det var inom sysselsättningsområdet som ramverket för metoden kom att fastställas i slutet av 1990-talet. Därefter har metoden kommit att användas även inom andra politikområden, däribland forskning och utveckling, informationsområdet, utbildning och sociala frågor.

2.1.1 Amsterdamfördraget lade grunden

Öppna samordningsmetoden utvecklades i samband med att den europeiska sysselsättningsstrategin lanserades vid Europeiska rådets möte i Luxemburg 1997. I *Amsterdamfördraget* tidigare samma år infördes en sysselsättningsavdelning som innebar att sysselsättning rubricerades som ett gemensamt intresse för medlemsländerna. I Amsterdamfördraget framgår att ländernas nationella sysselsättningspolitik ska samordnas och att en gemensam strategi för sysselsättning ska tas fram.

Även om medlemsstaterna har ensam kompetens för sysselsättningspolitiken får Kommissionen genom Amsterdamfördraget möjlighet att ta initiativ till samarbete och samordning inom sysselsättningsområdet. I Amsterdamfördraget finns också angivet att medlemsländerna ska ta fram nationella handlingsplaner, att den nationella sysselsättningspolitiken ska granskas i en årlig gemensam sysselsättningsrapport, samt att Kommissionen ska föreslå och Rådet besluta om sysselsättningsriktlinjer och rekommendationer till medlemsstaterna.

2.1.2 Metoden börjar tillämpas i sysselsättningsstrategin

På *Luxemburgmötet* 1997 lanserades den europeiska sysselsättningsstrategin (ESS) med målsättningen att skapa samverkan mellan ekonomisk politik, arbetsmarknadspolitik och socialpolitik. Sverige var ett av de länder som

stod bakom utvecklingen av denna strategi. Det ramverk för metoden som satts upp i Amsterdamfördraget konkretiserades på Luxemburgmötet. Tanken var att sysselsättningsstrategin skulle implementeras genom en ny metod byggd på målstyrning och politiskt tryck. Den öppna samordningsmetoden introducerades som bestående av flera moment; sysselsättningsriktlinjer, nationella handlingsplaner, gemensam sysselsättningsrapport och rekommendationer, moment som årligen skulle upprepas och följa ett bestämt tidsschema. I Luxemburg togs de första sysselsättningsriktlinjerna fram och vid toppmötet i Cardiff ett halvår senare presenterade medlemsstaterna sina första nationella handlingsplaner.

I öppna samordningsmetoden har domstolen ingen uttalad roll, istället är metoden ett mellanstatligt arbetssätt där framförallt Kommissionen är en viktig pådrivande aktör. Metoden utgår från en bred delaktighet från olika aktörer på nationell, regional och lokal nivå. En annan uttalad ambition med metoden är att utveckla lärandeprocesser. Istället för att använda sanktioner är tanken att man genom metoden kan stimulera lärande mellan medlemsstaterna och mellan olika aktörer och nivåer inom länderna.³

I mars 2000 vid toppmötet i *Lissabon* fastställdes formellt öppna samordningsmetoden. På mötet beslutade regeringscheferna i medlemsländerna också att utvidga öppna samordningsmetoden till att gälla även inom andra politikområden, bland annat det sociala området. Detta var en effekt av att man under mötet beslutade att arbeta efter en ny strategi, *Lissabonstrategin*, med målet att år 2010 bli världens mest konkurrenskraftiga ekonomi, med möjligheter till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning.⁴ I Lissabon antogs också tre övergripande mål för den europeiska sysselsättningsstrategin

1. *Fler och bättre jobb och full sysselsättning*
2. *Främja kvalitet och produktivitet i arbetet*
3. *Öka den sociala sammanhållningen*

Lissabonstrategin följs upp vid varje vårtoppmöte.

2.1.3 Sysselsättningskommittén får huvudansvaret

Genom Amsterdamfördraget bildades också en sysselsättningskommitté (EMCO)⁵ med uppgift att samordna medlemsstaternas sysselsättningspolitik genom öppna samordningsmetoden. Kommittén är ett rådgivande organ och

³ Kerstin Jacobsson & Åsa Vifell, *New Governance Structures in Employment Policy Making? Taking Stock of the European Employment Strategy*. Paper Stockholms universitet: Score s. 4f.

⁴ Ur ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Lissabon 23–24 mars 2000.

⁵ Employment Committee.

har en central roll i arbetet med sysselsättningsstrategin. Kommittén avger yttranden på uppdrag av Rådet, Kommissionen och på eget initiativ, samt ansvarar för att förbereda rådsmöten kring sysselsättningsfrågor.

I sysselsättningskommittén deltar två tjänstemän samt två ersättare från varje medlemsland. Sverige företräds av tjänstemän från Näringsdepartementet och Sveriges ständiga representation. Kommissionen företräds också av två tjänstemän. Kommittén ska samverka med arbetsmarknadens parter och har också kontakter med övriga kommittéer där öppna samordningsmetoden används; Kommittén för ekonomisk politik, Kommittén för social trygghet och Utbildningskommittén.

I sysselsättningskommittén bedöms medlemsstaternas politik bland annat genom att länderna granskar varandras handlingsplaner. Kommittén ansvarar också för riktlinje- och indikatorarbetet (genom en särskild indikatorgrupp). Europaparlamentet, Regionkommittén, Ekonomiska och sociala kommittén deltar som rådgivande organ i riktlinjearbetet.

Arbetet med sysselsättningsstrategin utvärderades år 2002. Till följd av resultaten beslutade medlemsstaterna vid toppmötet i Barcelona i mars 2002 att reformera öppna samordningsmetoden så som den används inom sysselsättningsområdet. Det handlade om att minska antalet riktlinjer och att låta dem löpa över minst en treårsperiod. Dessutom fattade man beslut om att se över programmet för peer reviews. De nationella handlingsplanerna skulle också fortsättningsvis tas fram varje år, men få olika fokus under en treårs-cykel. Handlingsplanen ska första året vara strategiskt inriktad, andra året åtgärdsinriktad och tredje året utvärderingsinriktad, med fokus på vilka resultat som uppnåtts. Denna nya treårscykel gäller från och med år 2003.

2.2 Öppna samordningsmetoden – så funkar den

För att konkretisera de olika momenten i öppna samordningsmetoden har vi valt att studera hur metoden tillämpats inom sysselsättningsområdet under ett år och med Sverige som exempel. Vi har studerat de dokument som är kopplade till varje moment i metoden. Vi har valt att studera metoden under år 2002 då hela årscykeln har slutförts.

De gemensamma målen och riktlinjerna utgör det första steget i den årliga cykel som öppna samordningsmetoden är uppbyggd kring. Ett antal indikatorer används för att kunna följa upp riktlinjerna och de övergripande målen. Riktlinjerna översätts i nationella handlingsplaner som varje medlemsland producerar. Handlingsplanerna ger samlad information om vad de olika länderna gör på sysselsättningsområdet, information som tidigare inte fanns dokumenterad på EU-nivå. I handlingsplanerna svarar även länderna på de

rekommendationer man mottagit från Rådet föregående år. I den årliga gemensamma rapporten från Kommissionen och Rådet analyseras och bedöms ländernas politik. Utifrån denna utvärdering ger Rådet rekommendationer till medlemsländerna och en ny årscykel startar.

2.2.1 Mål och riktlinjer

I sysselsättningsstrategin finns övergripande mål för att uppnå full sysselsättning. För dessa övergripande mål fastställs ett antal riktlinjer, som föreslås av Europeiska Kommissionen och beslutas med kvalificerad majoritet av Rådet.⁶ Innan de föreslås av Kommissionen har de diskuterats i sysselsättningskommittén.

Ett exempel på en riktlinje från 2002 års arbete är att göra bidrags-, skatte- och utbildningssystemen mer sysselsättningsfrämjande, ett annat exempel att bekämpa ungdomsarbetslöshet och förebygga långtidsarbetslöshet. Riktlinjerna preciseras i ett antal mål som i sig varierar i konkretionsgrad. Ett exempel på mål för riktlinjen *Utarbeta en politik för aktivt åldrande* är att *se över skatte- och bidragssystemen i syfte att undanröja hinder och skapa nya incitament för äldre arbetstagare att förbli verksamma på arbetsmarknaden.*

Vår analys av riktlinjerna för arbetet år 2002 visar att dessa generellt är innehållsmässigt omfattande och allmänt hållna. De rör sig ofta på en systemnivå som både är komplex och trögrörlig. Att till exempel reformera bidrags- och skattesystemen är inte gjort i en handvändning. Istället handlar dessa riktlinjer just om att visa riktningen för hur de övergripande målen ska kunna uppnås.

Från och med år 2003 har riktlinjerna minskat i antal men omfattar i stort sett samma områden som tidigare. Skillnaden är att dessa riktlinjer ska ligga fast under åtminstone en treårsperiod istället för att omprövas varje år.

2.2.2 Indikatorer

Sysselsättningskommitténs indikatorgrupp tar fram indikatorer som godkänns av sysselsättningskommittén. De används för att göra jämförelser mellan medlemsstaterna och för att följa utvecklingen på EU-nivå och i respektive medlemsstat. Indikatorerna är dels huvudindikatorer, dels tilläggsindikatorer. Huvudindikatorerna används för att mäta utvecklingen i relation till sysselsättningsstrategin, målen och huvudbudskapet i riktlinjer-

⁶ 2002/177/EG Rådets beslut av den 18 februari 2002 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik 2002.

na. Tilläggsindikatorerna används för att understödja analyser i de nationella handlingsplanerna och i den gemensamma sysselsättningsrapporten.

År 2002 fanns cirka 100 indikatorer, varav en tredjedel var huvudindikatorer. Huvudindikatorer är exempelvis sysselsättningsnivå och arbetslöshetsnivå. Exempel på tilläggsindikatorer är nya företag uppdelade i sektor och storlek, och antal anställda som arbetar övertid.

2.2.3 Nationella handlingsplanen

Utifrån riktlinjerna tar varje medlemsstat årligen fram en nationell handlingsplan (NAP).⁷ I handlingsplanen svarar också varje medlemsland på de rekommendationer som landet fått utifrån Kommissionens granskning av föregående års handlingsplan. Den nationella handlingsplanen utgör en presentation av regeringens politik, i form av beslutade åtgärder och kommande insatser.

I Sverige är det tjänstemän på Näringsdepartementet och Finansdepartementet som ansvarar för att ta fram den nationella handlingsplanen.

Återrapporeringen av riktlinjerna

Tyngdpunkten i handlingsplanen är återrapporeringen av sysselsättningsriktlinjerna. För varje riktlinje redovisas nuläget, åtgärder och nya initiativ.

I vår genomgång av Sveriges handlingsplan för år 2002 finns inget tydligt åskådligt orsakssamband mellan riktlinjerna och de åtgärder som presenteras i handlingsplanen.⁸ Återrapporeringen är en beskrivning av regeringens förda politik och en uppföljning av de nationella mål som satts upp för olika områden. Denna återrapporering kan beskrivas som en uppräkningslista av åtgärder och initiativ indelade efter de olika riktlinjerna. I handlingsplanen år 2002 presenteras program och strategier som pågår, exempelvis aktivitetsgarantin, regeringens strategi för hälsa i arbetslivet (11-punktsprogrammet) och kunskapslyftet. Dessutom presenteras nya initiativ till hur regeringen avser att fortsätta arbeta inom olika områden. Införandet av maxtaxa i barnomsorgen är exempel på ett nytt initiativ, liksom riksdagens beslut om att införa en ny lag om likabehandling av studenter.

Vår analys visar också att regeringen bara i begränsad utsträckning refererar till genomförda uppföljningar och utvärderingar. I flera fall bedöms inte resultaten från de uppföljningar och utvärderingar som genomförts. Det är därför svårt att avgöra hur dessa påverkar åtgärder och initiativ inom politikområdet.

⁷ National Action Plan.

⁸ *Sveriges handlingsplan för sysselsättning 2002*, Finansdepartementet och Näringsdepartementet (2002).

Svaren på rekommendationerna

Ett avsnitt i handlingsplanen ägnas åt de rekommendationer som Sverige fått föregående år. Regeringen svarar på rekommendationerna genom att ge exempel på de insatser och initiativ som genomförts, pågår eller är på gång. I 2002 års handlingsplan rör rekommendationerna skatte- och bidragssystemen, den könssegregerade arbetsmarknaden och säkerställande av effektiviteten i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Rekommendationerna besvaras genom hänvisningar till de nationella målen för politikområdet och till de reformer som pågår. Exempelvis beskrivs inkomstskattereformen och aktivitetsgarantin liksom reformer inom arbetslöshetsförsäkringen och studiestödssystemet. Det är framförallt i beskrivningen av de arbetsmarknadspolitiska programmens effektivitet som regeringen hänvisar till utvärderingar som genomförts eller som planeras att genomföras av exempelvis Institutet för Arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och Statskontoret.

I den studie som vi har genomfört är det svårt att avgöra i vilken utsträckning de åtgärder och reformer som redovisas är ett resultat av Rådets rekommendationer till Sverige. De strukturella problem som lyfts fram i rekommendationerna spänner över flera politikområden och regeringens svar på rekommendationerna omfattar därmed ett stort antal åtgärder med olika omfattning och innehåll.

Vår bedömning är att det är svårt att i handlingsplanen se hur de gemensamma riktlinjerna och de länderspecifika rekommendationerna bidrar till att skapa ett lärande som i sig leder till omprövning av åtgärder och reformer. De politiska åtgärder och reformer som presenteras i handlingsplanen sammanfaller mer eller mindre med riktlinjer och rekommendationer men tycks inte styras inte utifrån dem. Till viss del har detta att göra med att varken Rådet eller Kommissionen ska tala om för medlemsstaten *hur* man ska agera, utan bara tala om *att* man bör agera inom ett visst område. Till viss del har det också att göra med rekommendationernas karaktär, som liksom riktlinjerna fokuserar på strukturella brister inom områden där reformer kan ta tid och omfattar komplexa processer.

Den nationella handlingsplanen för 2003 är uppbyggd kring de tio riktlinjerna och följer i stort sett samma upplägg som tidigare.

Peer review genom goda exempel

I den nationella handlingsplanen presenteras goda exempel inom sysselsättningsområdet. De goda exemplen studeras inom ramen för programmet för peer reviews som etablerades år 1999.⁹ Syftet är att bidra till att sprida goda exempel mellan medlemsländerna inom sysselsättningsområdet och att bedöma i vilken utsträckning goda exempel kan överföras mellan medlemsländer. Goda exempel presenteras i de nationella handlingsplanerna och ett

⁹ Information om peer review programmet och de peer reviews som genomförts är hämtade från programmets hemsida: <http://www.peerreview-employment.org/en/>

antal exempel väljs ut årligen i programmet för peer reviews. Sverige har varit värd för två peer reviews; kvinnors entreprenörskap – affärsrådgivning för kvinnor som ägde rum 1999, och kvalificerad yrkesutbildning som ägde rum 2003. Våren 2004 kommer Sverige att vara värd för en peer review kring föräldraförsäkringen.

Det land som står för det goda exemplet är värd och presenterar exemplet under en dag inför inbjudna företrädare från andra medlemsstater. Det goda exemplet dokumenteras i form av en rapport skriven av en expert inom sysselsättningsområdet. Varje deltagande medlemsland assisteras också av en expert som i rapportform jämför värdlandets system med det egna landets system. I denna jämförelse ingår också en bedömning av i vilken mån värdlandets system kan överföras till det egna landet.

De rapporter som sammanställts från 2001 års peer reviews ingår inte i den redovisning som sker i Sveriges nationella handlingsplan för 2002. Man hänvisar inte heller särskilt till genomförda peer reviews och de goda exempel som presenterats under året. Vår bedömning är att kopplingen mellan peer review programmet och de nationella handlingsplanerna är svag och att användningen av de peer review rapporter som tas fram är oklar. Sysselsättningskommittén ser för närvarande över programmet för peer reviews och ett nytt program kommer att presenteras under 2004.

Indikatorutfall

Regeringens mål för sysselsättningspolitiken och uppföljningen av dessa mål har en framträdande roll i återrapporteringen av riktlinjerna. I några fall hänvisas till de indikatorer som använts för att mäta de gemensamma målens och riktlinjernas uppfyllelse. Det är dock i vår genomgång svårt att se hur indikatorerna används som stöd för de analyser, åtgärder och nya initiativ som presenteras i den nationella handlingsplanen. I en av bilagorna till den nationella handlingsplanen redogörs för indikatorutfallet för samtliga mål och riktlinjer, med ett tidsspänn omfattande åren 1997–2001.

2.2.4 Gemensam rapport

Kommissionen och Rådet ger gemensamt ut en sysselsättningsrapport om läget i medlemsstaterna. Rapporten är baserad på en granskning av medlemsländernas politik utifrån de åtgärder och initiativ som beskrivs i de nationella handlingsplanerna. Det görs en bedömning av i vilken grad medlemsländerna uppfyller de gemensamma målen och riktlinjerna samt hur de svarar på de länderspecifika rekommendationerna. Bedömningen betecknar vi både som en uppföljning och utvärdering av ländernas politik. Medlemsländerna jämförs med varandra och rangordnas utifrån olika parametrar, baserade på de indikatorer som används för att mäta måluppfyllelse inom olika områden.

I rapporten sker också en sammanfattande granskning av varje medlemslands sysselsättningspolitik utifrån riktlinjer och rekommendationer. Denna del av rapporten innehåller för varje medlemsland en kortfattad beskrivning av landets ekonomiska läge och arbetsmarknadsläget samt en allmän bedömning av sysselsättningspolitiken och innehållet i den nationella handlingsplanen. Dessutom bedöms hur medlemslandet har svarat på rekommendationerna och hur dessa har uppmärksammats i handlingsplanen. I genomgången av varje medlemsstats arbete anges nyckelfrågor i framtiden för landet, vilka antyder inom vilka områden landet kommer att få rekommendationer.

I den gemensamma sysselsättningsrapporten för 2002 framgår det att det i de nationella handlingsplanerna i regel saknas en bedömning av vilka effekter olika sysselsättningsåtgärder har haft. Överlag vet man inte tillräckligt om vilken genomslagskraft åtgärderna verkligen har, eller hur effektiva de är när det gäller att skapa varaktig integration på arbetsmarknaden. Enligt rapporten är situationen "otillfredsställande" när det gäller indikatorer som grundar sig på nationella källor och som behövs för att man ska kunna avgöra vilka framsteg som gjorts i fråga om kvalitet i arbetet.

Trots de problem som lyfts fram i den rapport vi studerat, menar vi att den gemensamma sysselsättningsrapporten kan ses som ett exempel på att utvärderingselementen i öppna samordningsmetoden märks och används som ett styrinstrument. Den jämförelse som görs mellan medlemsländerna, i kombination med de ländervisa bedömningarna, är ett försök att skapa ett "förändringstryck" i riktning mot den gemensamma europeiska politiken inom området.

2.2.5 Rekommendationer

Rekommendationerna kan ses som det första eller sista ledet i den årliga cykeln.¹⁰ Kommissionen föreslår och Rådet beslutar med kvalificerad majoritet om rekommendationer till enskilda länder. Rekommendationerna fokuseras kring att åtgärda de brister som finns i ländernas sysselsättningspolitik och som försvårar uppfyllandet av de gemensamma riktlinjerna och de övergripande målen inom sysselsättningsstrategin.

Beslut om rekommendationerna föregås av en politisk process och förhandlingar där varje medlemsland försöker påverka ordalydelsen. Rekommendationerna är allmänt formulerade och anger brister på systemnivå. Det hand-

¹⁰ 2002/178/EG Rådets rekommendationer av den 18 februari 2002 om genomförande av medlemsstaternas sysselsättningspolitik.

2003/579/EG Rådets rekommendationer av den 22 juli 2003 om genomförandet av medlemsstaternas sysselsättningspolitik.

lar alltså inte om att Rådet rekommenderar på vilket sätt Sverige ska ändra sin politik, bara att det finns brister som bör åtgärdas. Det är vanligt att samma rekommendationer upprepas från år till år. Rekommendationerna till Sverige har de flesta år kretsat kring reformer av bidrags- och skattesystemen, den könsuppdelade arbetsmarknaden, arbetsmarknadsåtgärdernas effektivitet och utbudet av arbetskraft.

2.3 Sammanfattning

Öppna samordningsmetoden har vuxit fram som ett sätt att styra EU:s medlemsländer mot vissa gemensamma mål genom att utveckla ett arbetssätt uppbyggt kring årliga uppföljningar, granskningar och jämförelser. Genom att synliggöra, bedöma och rangordna medlemsländerna, och därmed följa upp och utvärdera ländernas politik, skapas ett politiskt tryck som kan ha en styrande effekt på den nationella politiken. I detta kapitel har vi studerat hur öppna samordningsmetodens olika moment ser ut.

Eftersom *riktlinjer och rekommendationer* i många fall rör strukturomvändningar, system- och attitydförändringar är de svåra att följa upp och utvärdera. I *de nationella handlingsplanerna* blir de rubriksättare för alla slags åtgärder och initiativ som genomförts, pågår eller är på gång. Samma sak gäller svaren på *rekommendationerna* i *handlingsplanerna* som även de är allmänt formulerade och omfattar komplexa problem som rör sysselsättningsområdet, som exempelvis långtidsarbetslöshet. Det är oklart vad som orsakar vad. Är det riktlinjer och rekommendationer som leder till åtgärder eller är det så att föreslagna åtgärder skulle ha kommit till stånd ändå? Både och förmodligen.

De gemensamma *indikatorerna* utgör en grund för att mäta i vilken utsträckning medlemsstaten uppfyller de gemensamma målen och riktlinjerna och jämföra länderna med varandra. Indikatorerna ska också användas för att understödja de analyser som görs i de nationella handlingsplanerna. Det är dock inte alltid tydligt på vilket sätt indikatorerna används när åtgärder i den nationella handlingsplanen följs upp och utvärderas.

Det program för peer reviews som bygger på presentation och granskning av *goda exempel* ger inga direkta avtryck i den nationella handlingsplanen. Istället dokumenteras information och resultat från dessa peer reviews i särskilda rapporter framtagna av så kallade oberoende experter.

I den *gemensamma rapporten* finns tydliga inslag av både uppföljning och utvärdering genom de bedömningar, analyser och jämförelser som redovisas. Här syns också den höga ambition som finns med öppna samordningsmetoden, nämligen att genom gemensamma indikatorer kunna jämföra och rangordna länderna och bedöma deras politik i förhållande till de mål

och riktlinjer som samtliga medlemsstater kommit överens om. De gemensamma indikatorerna utgör här ett viktigt instrument för att följa upp och utvärdera ländernas politik.

Genom att använda sig av en fastlagd procedur där riktlinjer och rekommendationer upprepas från år till år och där brister och goda exempel synliggörs och debatteras, skapas ett politiskt tryck och en gemensam problembild. Samtidigt bygger processen på en balansgång mellan att respektera den nationella kompetensen inom politikområdet och att peka på de brister som finns i den nationella politiken och som hindrar gemenskapen från att uppnå de gemensamma mål som lagts fast.

Det finns alltså ett system som är tänkt att skapa ett förändringstryck och ett lärande i medlemsstaterna, vilket i sin tur kan påverka styrningen av politiken på nationell nivå. Denna ambition lyser också igenom i de dokument vi har studerat, även om man inte utifrån dessa kan utläsa hur detta system fungerar i praktiken. I nästa kapitel redogör vi för hur personer som arbetat med metoden inom sysselsättningsstrategin uppfattar styrkraften i de utvärderingselement som finns i den öppna samordningsmetoden.

3 Hur uppfattas öppna samordningsmetoden?

Fokus för denna studie är de element av utvärderingskaraktär som förekommer inom ramen för öppna samordningsmetoden, och hur dessa element används för att styra politiken i medlemsländerna. I detta kapitel redovisar vi intervjupersonernas bild av hur styrande utvärderingselementen är inom ramen för sysselsättningsområdet. Som ett komplement refereras också vissa forskningsrapporter inom området.

3.1 Nationella handlingsplanen

Den nationella handlingsplanen tycks inte spela någon central roll när det gäller att styra politiken inom sysselsättningsområdet i Sverige. Den betraktas av flertalet intervjuade som regeringens dokument där man redogör för olika satsningar, reformer och program och sammanfattar gjorda insatser under året. Den årliga nationella handlingsplanen är därmed ingen handlingsplan i egentlig mening, utan mer en presentation av regeringens politik. Därmed har dokumentet ingen styrande eller strategisk funktion för utformandet av politiken inom sysselsättningsområdet. Den nationella handlingsplan som tas fram varje år är istället ett sätt att skapa synlighet för vissa frågor och lyfta fram det politiska budskapet på nationell nivå och på EU-nivå, menar flera intervjupersoner.

Forskare har också pekat på handlingsplanens karaktär, som mest påminner om en sammanfattning av regeringens politik. I många medlemsstaters handlingsplaner saknas tidtabeller för olika åtgärder, och det är ofta svårt att avläsa sysselsättningseffekterna av vidtagna åtgärder. De nationella handlingsplanerna rör också ofta åtgärder som formulerats oberoende av och utan koppling till rekommendationerna på EU-nivå.¹¹ Eftersom handlingsplanerna är regeringarnas beskrivning av politiken tenderar de också att vara överentusiastiska över den rådande situationen.¹²

3.1.1 Delaktighet och inflytande i NAP-arbetet

I intervjuerna framgår att framtagandet av handlingsplanerna är en regeringsangelägenhet som sköts av Närings- och Finansdepartementet. Andra berörda departement (i huvudsak Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet och i viss mån Miljödepartementet) deltar

¹¹ Caroline de la Porte, *Is the OMC Appropriate for Organising Activities at European level in Sensitive Policy Areas?*, *European Law Journal*, Vol 8, No 1, March 2002, s. 50.

¹² Claudio M. Radaelli, *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* *Sieps* 2003:1, s. 58.

genom att erbjuda bakgrundsmaterial och genom att skriva enskilda avsnitt för den slutliga handlingsplanen.

Myndigheterna har en undanskymd roll

Tidigare studier visar att myndigheternas delaktighet i framtagandet av handlingsplanerna varit begränsat. Myndigheternas deltagande har begränsats till att bidra med visst underlagsmaterial till de nationella handlingsplanerna. Det är en svag koppling mellan departement och myndigheter i arbetet. Interaktionen mellan de som jobbar med arbetsmarknadspolitik i Sverige och de som tar fram handlingsplanen och deltar i EU:s nätverk är begränsad. Enligt studier känner sig myndigheterna inte involverade i arbetet. De ger också mycket lite feedback i arbetet med handlingsplanerna och till den europeiska sysselsättningspolitiken i stort.¹³

AMS och ESF-rådet har enligt flera intervjuade tjänstemän haft svårt att se vad de kan vinna på en större medverkan i arbetet med de nationella handlingsplanerna. Det beror mycket på att processen är svårgreppbar och det är svårt att visa på konkreta resultat av att delta, menar en intervjuperson. En annan intervjuperson pekar på de parallella, ”vanliga” styrprocesser som pågår inom sysselsättningsområdet, via regleringsbrev och budgetbeslut riktade direkt till myndigheterna. Dessa processer uppfattas av myndighetsföreträdare som viktigare i styrningen av politikområdet än de processer som öppna samordningsmetoden omfattar.

På senare tid har dock intresset bland företrädare på departementsnivå för ett mer aktivt deltagande från myndigheternas sida ökat. Idag arbetar man för att stärka myndigheternas delaktighet i arbetet med handlingsplanen.

Andra parter deltar i NAP-arbetet

I framtagandet av de nationella handlingsplanerna finns en samrådsprocedur, det så kallade NAP-samrådet (där NAP står för National Action Plan). I detta samråd ingår företrädare för Svenska Kommunförbundet, Svenskt Näringsliv, LO och SACO. Man träffas i samband med framtagandet av den årliga handlingsplanen och även vid ett antal andra tillfällen, till exempel när rekommendationerna till Sverige presenteras. Arbetsmarknadens parter och Kommunförbundet lämnar särskilda textbidrag till den nationella handlingsplanen avseende de riktlinjer som berör dem. En studie kring denna samrådsprocedur visar att arbetsmarknadens parter uppfattar att NAP-arbetet mer handlar om ta del av information från regeringen än om att förhandla med regeringen.¹⁴

¹³ Se t.ex. Kerstin Jacobsson & Åsa Vifell, *National Report for Sweden (4th Round – September 2003)* SCORE 2003 s. 8–9 och Statskontoret 2002:2, *EU:s sysselsättningsstrategi och utformningen av den nationella politiken*.

¹⁴ Kerstin Jacobsson och Herman Schmid i Caroline de la Porte & Philippe Pochet 2002 (eds.), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination* s. 86–87.

För lite eller för mycket förankring?

Företrädare för Regeringskansliet har genomfört en informationskampanj i syfte att sprida kunskap och kännedom om den europeiska sysselsättningsstrategin bland myndigheter och regionala och lokala aktörer. Denna informationskampanj uppges av företrädare inom Regeringskansliet ha mottagits mycket väl och varit mycket uppskattad.

Förutom NAP-samrådet sker ett internt samråd inom Regeringskansliet, bland annat kring arbetsmarknadspolitik och arbetsrätt med koppling till EU. Handlingsplanerna diskuteras också i arbetsmarknadsutskottet och i EU-nämnden i riksdagen.

I våra intervjuer kring framtagandet av handlingsplanen har förankringsprocessen kritiserats för att vara alltför omfattande och tungrodd. Denna senare invändning bygger på uppfattningen att man lägger alltför mycket tid och möda på att förankra ett dokument som inte har någon större betydelse för politikens utformning.

3.1.2 Granskningar av de nationella handlingsplanerna

I sysselsättningskommittén granskar länderna varandras handlingsplaner i en årlig examination. Granskningen innebär att varje medlemsland opponerar på ett annat lands handlingsplan. Denna examination beskrivs av de intervjuade tjänstemännen mer som ett erfarenhetsutbyte än som en kritisk granskning av medlemsländernas politik. En intervjuperson menar att länderna drar sig för att vara alltför kritiska mot varandra, eftersom man då riskerar att själv kritiserats. Flera pekar ändå på de möjligheter till lärande och utbyte av goda idéer som ligger i den ländervisa granskningen.

Vissa av de intervjuade ifrågasätter också vilken nytta ett land som Sverige har av att granska exempelvis Greklands arbetsmarknadspolitik, som i mycket stor utsträckning skiljer sig från den svenska. Inom Näringsdepartementet försöker man därför också granska de nationella handlingsplaner som tagits fram av så kallade ”spegelländer” (de länder som har förutsättningar som liknar Sveriges), utöver den handlingsplan man fått i uppgift av Kommissionen att granska.

3.1.3 Utbyte av goda exempel

Det peer review program som sker inom ramen för sysselsättningsstrategin bygger på att ett antal goda exempel i medlemsländerna lyfts fram och granskas av experter inom sysselsättningsområdet.

Den peer review som genomförs inom öppna samordningsmetoden uppfattar flera tjänstemän som en positiv ingrediens i arbetet. Genom användandet av peer reviews sägs också spontana bilaterala besök och erfarenhets- och informationsutbyte mellan medlemsländerna ha ökat. Att verksamheten bygger på frivillighet är också något som uppfattas positivt. Peer review beskrivs som ett bra sätt att lära sig vad som är överförbart och inte till det egna landet. Samtidigt menar vissa intervjupersoner att det kan vara svårt att överföra goda exempel från ett land till ett annat. Det går helt enkelt inte att kopiera lösningar rakt upp och ner, menar en intervjuperson. Detta har också framförts av forskare som menar att det finns risker med att basera lärande på goda exempel eftersom dessa ofta är unika och inte kan kopieras.¹⁵

En annan invändning är att arbetet med peer reviews alltför mycket kännetecknas av skönhetstävling, medan länderna går miste om möjligheter att lära sig av varandras misstag. Det land som tycks lära sig mest genom programmet för peer review är det land som står bakom det goda exemplet, i och med den noggranna granskning som görs av det goda exemplet. Slutsatsen är att peer review främst tycks påverka medlemsländerna genom att så frön till självkritik snarare än genom att ge inspiration och understödja kopiering/imitering. De som lär sig mest är alltså de som får kritik.

Kritiska röster gör dock gällande att arbetet med peer reviews varit alltför kostsamt, samtidigt som det haft för dålig spridning för att någon större påverkan av medlemsländernas politik skulle kunna komma till stånd. Också forskning pekar på behovet av en ökad spridning av peer review för att ett lärande ska komma till stånd.¹⁶ Några intervjuade personer menar att goda exempel och praxis kan spridas på andra sätt än genom dessa processer. En av de intervjuade beskriver peer review som en sorts ”dyr kompetensutveckling” för en begränsad grupp tjänstemän.

Inga av de intervjuade har dock någon direkt erfarenhet av arbete med peer review. De har varken tagit del av de arbeten som gjorts eller själva varit aktiva i någon studie. Det är också oklart hur de rapporter som produceras i samband med peer reviews sprids och används.

I intervjuerna framgår också att fokus skulle kunna öka ytterligare mot mer bestämda problemområden när det gäller erfarenhetsutbytet. Utbytet av goda exempel borde fokuseras på systemfrågor och övergripande teman istället för på enskilda sakfrågor, menar flera av de intervjuade.

¹⁵ Claudio M. Radaelli, *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* Sieps 2003:1, s. 41 f.

¹⁶ Claudio M. Radaelli, *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* Sieps 2003:1, s. 12.

3.2 Gemensam rapport och rekommendationer

I den gemensamma rapporten från Kommissionen och Rådet analyseras och utvärderas ländernas politik utifrån de gemensamma målen och riktlinjerna. Medan ländernas granskningar av varandra mer beskrivs som en form av erfarenhetsutbyte, uppfattas Kommissionens granskning som en mer kritisk bedömning av ländernas politik. Kommissionen beskrivs av en tjänsteman som sanningssägare.

En annan tjänsteman menar dock att idéutbyte och jämförelser faktiskt skulle kunna ske även utan de gemensamma målen och indikatorerna. Med gemensamma mål så skapar Kommissionen en norm att utgå ifrån, en norm som på sätt och vis omöjliggör jämförelser, eftersom länderna själva värderar och prioriterar de gemensamma målen olika. Intervjupersonen menar att granskningen därmed kan ses som ett försök från Kommissionen att göra examinationen till sin egen kompetens.

3.2.2 Indikatorerna ger möjlighet till jämförelser

Syftet med att redovisa indikatorer i de nationella handlingsplanerna är att Kommissionen ska få tillgång till utfallen på de indikatorer som baseras på nationell statistik. Användningen av indikatorer beskrivs av flera intervjuade som en av de största fördelarna med öppna samordningsmetoden. Indikatorerna ger – genom att de kopplas till konkreta, gemensamma mål för sysselsättningspolitiken – möjligheter till jämförelser mellan länder. Att se hur Sverige ligger till i förhållande till andra länder har stor betydelse för självbilden och för bilden av de andra medlemsländerna, menar en av de intervjuade.

Betydelsen av vilka indikatorer som väljs framhålls också av flera intervjuade personer. Ofta föregås beslutet om vilka indikatorer som ska användas av en intensiv förhandling och debatt. Valet av mått är ofta avgörande för hur olika länder rangordnas, och därför är det både känsligt och viktigt för alla länder att rätt indikatorer väljs.

Även om indikatorerna kanske inte tillfört så mycket nytt i rapporteringen av den svenska sysselsättningspolitiken tycks de ha varit till stor nytta i andra länder, framför allt i de länder som har mindre utvecklade rapporteringsrutiner, menar flera intervjuade. Här har indikatorerna skapat en medvetenhet om behovet av att kunna mäta resultat.

Kritiken som riktas mot indikatorarbetet är att det varit alltför många indikatorer, något som tros försvåra möjligheterna till överblick och givande jämförelser mellan länder. Antalet indikatorer har dock minskat det senaste året som en följd av översynen av sysselsättningsstrategin.

3.2.3 Rekommendationerna skapar ingen het debatt på hemmaplan

Rekommendationernas betydelse för den svenska sysselsättningspolitiken är inte helt tydliga, även om det finns tecken på att dessa spelar en större roll än vad handlingsplanerna gör. Intervjuade tjänstemän beskriver det som en förhandlingsprocess där det enskilda landet alltid får en möjlighet att förklara sig innan rekommendationerna beslutas i Rådet. Ofta ligger också de slutliga rekommendationerna mer i linje med landets egna prioriteringar.

Flera av de intervjuade menar att rekommendationerna ”sätter press på” regeringen. Det politiska trycket som skapas av att ”ingen vill vara sämst” påtalas av flera intervjupersoner. Länderna måste rättfärdiga sitt beteende och i de nationella handlingsplanerna svara på de rekommendationer man har fått. Ett annat tecken på att rekommendationerna spelar en viss politisk roll är de tuffa förhandlingar som föregår fastställandet av de länderspecifika rekommendationerna.

Rekommendationerna är politiska och det beror på politiken i landet hur man tar till sig rekommendationerna, menar en av de intervjuade tjänstemännen.

Detta bekräftas också i studier kring metoden som visar att även om öppna samordningsmetoden ska respektera olika medlemsstaters sysselsättningspolitik, innebär metoden större strukturella förändringar för vissa medlemsstater än för andra. Öppna samordningsmetoden så som den används i sysselsättningsstrategin bedöms av forskare som väl anpassad till den välfärdsmodell som finns i bl.a. Sverige. De välfärdsmodeller som används i södra Europa kräver emellertid större politiska förändringar, vilket påverkar hur riktlinjer och rekommendationer tas emot på nationell nivå.¹⁷

Samtidigt påtalas att rekommendationerna i Sverige inte väcker någon större debatt. I huvudsak ges tre förklaringar till detta. Den ena är att Sveriges sysselsättningspolitik redan ligger i linje med de mål och riktlinjer som finns inom den europeiska sysselsättningsstrategin, bl.a. eftersom Sverige i stor utsträckning varit med och format den europeiska sysselsättningsstrategin.

En förklaring som hänger samman med den tidigare är att det redan finns en väl utvecklad svensk arbetsmarknadspolitik som borgar för en förankring av rekommendationer och ståndpunkter innan de fastslås. I och med att den svenska arbetsmarknadspolitik kan betraktas som relativt välutvecklad med europeiska mått mätt, känner man ofta redan till och arbetar med de problem som påtalas i rekommendationerna, menar en intervjuperson. När

¹⁷ Caroline de la Porte, *Is the OMC Appropriate for Organising Activities at European level in Sensitive Policy Areas?*, European Law Journal, Vol 8, No 1, March 2002, s. 56.

rekommendationerna ligger på en mer övergripande och långsiktig nivå, ter de sig sällan som särskilt kontroversiella, och skapar därför ingen större debatt.

Ytterligare en förklaring som ges av de intervjuade är bristen på sanktioner. Även om man menar att det finns ett visst tryck att arbeta med de områden som pekas ut i rekommendationerna, så riskerar man ingenting utöver detta ”politiska tryck” om man underlåter att arbeta aktivt med rekommendationerna. Hade rekommendationerna däremot kopplats till någon form av sanktioner, hade incitamenten att arbeta med frågorna varit avsevärt större, menar flera av de intervjuade.

Flera intervjupersoner påtalar dock att rekommendationerna i andra länder har stor betydelse. I exempelvis i Tyskland legitimerar rekommendationerna kontroversiella reformer på hemmaplan. Man kan där använda rekommendationerna som ett sätt att få igenom obekväma beslut genom att ”skylla” på att EU kräver vissa reformer.

3.3 Sammanfattning

Detta kapitel har inriktats mot att sammanfatta intervjupersonernas intryck och uppfattning om öppna samordningsmetoden och de utvärderingselement som förekommer inom ramen för denna. Vi kan konstatera att olika intervjupersoner har olika syn på hur metoden fungerar. Vi kan också konstatera att intervjupersonerna har svårt att se vilka konkreta, mätbara effekter som blivit resultatet av arbetet med metoden i utformandet av den nationella politiken.

De nationella handlingsplanerna uppfattas inte av intervjupersonerna som handlingsinriktade dokument, utan ses som en presentation av regeringens politik inom området. Detta innebär att användningsmöjligheterna är begränsade. En del intervjupersoner menar att arbetet med att ta fram de nationella handlingsplanerna därmed kan beskrivas som ”mycket väsen för lite ull”.

De implementerande myndigheterna och regionala och lokala aktörer har bara en begränsad roll i framtagandet av handlingsplanen, men sporras nu genom olika åtgärder att ta en mer aktiv del i arbetet. Den ländergranskning som görs i anslutning till handlingsplanerna beskrivs av flera intervjupersoner som stimulerande och lärorik. Samtidigt riskerar ländernas egen granskning av varandra att bli mer av en skönhetstävling än en verklig granskning av de olika ländernas politik. Peer review programmet pekas också ut som någonting nyttigt och lärorikt av flera intervjupersoner, men även här finns invändningar. Programmet kostar mycket och spridningen är liten. Ingen av de intervjuade har heller själv tagit del av peer review programmet.

Om förändringstrycket och styrkraften inte återspeglas i de nationella handlingsplanerna, tycks den desto starkare i den gemensamma sysselsättningsrapport och de rekommendationer som Rådet och Kommissionen presenterar. I och med dessa moment i öppna samordningsmetoden skapar Kommissionen normer för sysselsättningsarbetet, i form av dels gemensamma mål och riktlinjer, dels indikatorer som ska underlätta jämförelser mellan länderna i uppföljningen mot målen.

Flera av de intervjuade menar också att rekommendationerna och jämförelserna mellan medlemsländerna skapar ett förändringstryck i Sverige. En av de intervjuade talar om att ”ingen vill vara sämst i klassen”, en annan om det tydliga budskap som förmedlas till länderna genom de jämförelser som görs, grundade på rapporterade indikatorer.

Samtidigt finns utvecklingsmöjligheter, menar de intervjuade. Indikatorerna är för många till antalet, vilket kan försvåra en överblick av utvecklingen inom ett visst land. Flera pekar på den milda reaktion som följer på rekommendationerna till Sverige. En så pass liten debatt och reaktion skulle kunna tolkas som ett tecken på att förändringstrycket kanske inte är så starkt som intervjupersonerna vill tro. Samtidigt ges tre alternativa förklaringar till att rekommendationerna inte väcker så stor uppståndelse i Sverige.

4 Vilka mervärden finns med metoden?

I detta kapitel diskuteras vilka mervärden som finns med öppna samordningsmetoden. Kapitlet bygger på de intervjuer som har genomförts samt forskningsrapporter.

I den utvärdering som gjordes av sysselsättningsstrategin år 2002 konstaterades att de konkreta effekterna av den öppna samordningsmetoden är svåra att påvisa. Flera av de intervjuade pekar också på svårigheter att visa konkreta effekter av öppna samordningsmetoden inom sysselsättningsområdet. Den svenska arbetsmarknadspolitiken har traditionellt skötts dels genom avtal mellan arbetsmarknadens parter, dels genom budget- och lagstiftningsarbetet, och i styrningen via regleringsbrev till de implementerande myndigheterna. Det är också i den centrala styrningen av de implementerande myndigheterna som sysselsättningsstrategin bör lysa igenom, menar en intervju-person. Av samma anledning är det svårt att se i vilken utsträckning den svenska sysselsättningspolitiken formas och styrs utifrån det arbete som sker inom öppna samordningsmetoden. Det är också svårt att avgöra i vilken utsträckning förslag till åtgärder inom olika områden är ett resultat av rekommendationer från Rådet eller något som vuxit fram oavsett arbetet med den europeiska sysselsättningsstrategin.

En av de intervjuade tjänstemännen efterlyser mer fördjupade analyser av de indirekta effekterna av metoden. Exempel på indirekta effekter som kanske skulle kunna beläggas är att öppna samordningsmetoden lett till att det skapats nya nätverk mellan tjänstemän och politiker i Europa, samt till att sysselsättningspolitiken idag bedrivs mer systematiskt både på europeisk och på medlemsstatsnivå, menar tjänstemannen.

4.1 Gemensam problembild och ökad kunskap

Något som framhålls som ett mervärde av flera intervjupersoner är att medlemsländerna tack vare arbetet med öppna samordningsmetoden fått en gemensam problembild. Genom att medlemsländerna har kommit överens om vissa gemensamma mål och riktlinjer strävar man också efter en ökad konvergens mellan medlemsländerna. Öppna samordningsmetoden ses som ett sätt att styra upp diskussionen inom sysselsättningsområdet. Frågor som tidigare inte diskuterats på EU-nivå, i vissa fall inte ens på nationell nivå, har hamnat på dagordningen. I samband med att medlemsländerna tvingas argumentera för sin förda politik i handlingsplaner och i sysselsättningskommittén, måste de också reflektera över varför de gör som de gör. Denna gemensamma problembild sägs ha skapat utrymme för en ökad självkritik i medlemsländerna.

Några av de intervjuade pekar också på att metoden har skapat ett gemensamt språkbruk.¹⁸ Politiker och tjänstemän inom olika politikområden nämner öppna samordningsmetoden och begrepp som relateras till metoden i ökad utsträckning. Hit hör också det informationsutbyte och den kunskaphöjning som intervjuade menar har skett inom Regeringskansliet tack vare arbetet med sysselsättningsstrategin. Samtidigt konstateras att detta informations- och erfarenhetsutbyte sker bland en begränsad krets tjänstemän och politiker.

4.2 Lärandet begränsat

Av de personer som vi har intervjuat ser flertalet metoden som ett verktygsfullt instrument för lärande, spridning av goda exempel och för att ”mjukt” styra in medlemsländernas sysselsättningspolitik i gemensam riktning. Samtidigt har dessa tjänstemän svårt att ge konkreta exempel på det lärande som man uppger har skett och sker tack vare arbetet med öppna samordningsmetoden. Utanför denna grupp tjänstemän och politiker har kunskapen om öppna samordningsmetoden och om sysselsättningsstrategin också visat sig vara låg.¹⁹

Intervjupersoner påtalar att öppna samordningsmetoden fortfarande är en alltför komplex process som är svår att förstå för utomstående. Dels är riktlinjerna svåra att överblicka, dels är själva processen uppbyggd kring flera processer som pågår parallellt. Här krävs att regering och tjänstemän visar hur öppna samordningsmetoden fungerar och hur sysselsättningsområdet kan utvecklas genom att man arbetar med metoden.

Tillämpningen av öppna samordningsmetoden har i Sverige kännetecknats av att de implementerande myndigheternas och övriga civilsamhällets delaktighet varit liten eller obefintlig. Flera intervjuade påtalar också att kopplingarna mellan den nationella politiken och EU-politiken fortfarande är svaga. Det har beskrivits som två parallella spår i arbetet med sysselsättningsstrategin; den nationella politiken som AMS ansvarat för och det europeiska samarbetet som regeringen ansvarat för. Den process inom öppna samordningsmetoden som omfattar utarbetandet av handlingsplanerna har i Sverige få kopplingar till det som händer i de arbetsmarknadspolitiska processerna nationellt. Hade departementet och de implementerande myndigheterna varit mer sammansvetsade hade processen varit enklare att driva, och de implementerande myndigheterna hade sannolikt upplevt en större delaktighet, tror en intervjuperson.

¹⁸ Se också Kerstin Jacobsson & Åsa Vifell, *National Report for Sweden (4th Round – September 2003)* SCORE 2003 s. 17.

¹⁹ Kerstin Jacobsson & Åsa Vifell, *Integration by Deliberation – On the Role of Committees in the Open Method of Coordination* Prepared for the workshop on ”The Forging of Deliberative Supranationalism in the EU”, Florence 7–8 februari 2003 s. 24.

Forskare har också uppmärksammat brister i det lärandesystem som öppna samordningsmetoden utgår ifrån. I öppna samordningsmetoden betonas delaktighet och lokal kunskap liksom peer review och strategiska jämförelser för att skapa ett lärande både underifrån och över nationsgränserna. Samtidigt har båda dessa former av lärande varit begränsat.²⁰

Under senare tid har tjänstemän inom Regeringskansliet arbetat aktivt för att öka delaktigheten, både från departementsnivå och från lokal och regional nivå. Nu arbetar man med att få intresseorganisationer och myndigheter att delta i arbetet i större utsträckning, eftersom detta var en av de utpekade bristerna i den utvärdering av sysselsättningsstrategin som genomförts.

På kommunal nivå har Svenska Kommunförbundet drivit ett arbete med att ta fram lokala handlingsplaner inom sysselsättningsområdet i ett antal kommuner, med stöd från EU. Dessa lokala handlingsplaner har dock ingen koppling till öppna samordningsmetoden. Snarare handlar det om att medvetandegöra sysselsättningsfrågorna på kommunal nivå.

4.3 Är det mödan värt?

Den största bristen med öppna samordningsmetoden är att länderna inte gör det de har föresatt sig att göra, menar några av de intervjuade. Det finns inga sanktioner för att straffa länderna. Det är en brist att allt arbete och alla resultat handlar om den egna motivationen och viljan hos medlemslandet. Samtidigt innebär öppna samordningsmetoden att länderna också synliggör de brister som finns i de nationella systemen för varandra. Utan öppna samordningsmetoden är det ingen som skäms, menar en intervjuperson.

Flera av de intervjuade menar att öppna samordningsmetoden är alltför arbetsintensiv, i den meningen att stora resurser avsätts för insatser som bara har tveksamma lärande- och utvecklingseffekter. När det blir för mycket av skönhetstävling blir det inte heller konstruktivt, menar en intervjuperson. Exempelvis pekar flera intervjuade på att arbetet med att sammanställa den egna handlingsplanen minskat utrymmet och tiden för att hinna med mer fördjupade granskningar av andra medlemsländers handlingsplaner. Andra upplever att arbetet med handlingsplanerna överhuvudtaget tar för mycket resurser i anspråk, med tanke på dokumentets karaktär. Hade handlingsplanen varit ett mer strategiskt användbart dokument och inte en sorts icke bindande beskrivning av vad regeringen gjort inom området under året som gått, hade resurserna som avsätts varit mer motiverade, menar de.

²⁰ Claudio M. Radaelli, *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* Sieps 2003:1, s. 40–42.

Genom den nya treårscykeln blir processen förmodligen mindre tungrodd, menar några intervjupersoner. Härmed minskas den administrativa bördan, medan utrymmet för fördjupade analyser ökar. Utvärderingsfokuseringen det tredje året sägs också öppna för att man kommer att kunna ta upp mer kritik än tidigare i handlingsplaner och i sysselsättningsrapporten. Andra menar att metoden skulle ha kunnat organiseras på ett helt annat sätt, genom till exempel frukostmöten där man utbyter erfarenheter med varandra, utan att driva nuvarande byråkratiska dokumentationsprocess vidare.

4.4 Hur öppen är metoden?

Öppna samordningsmetoden ska främja ett lärande bland medlemsstaterna genom erfarenhetsutbyte, strategiska jämförelser och genom utbyte av goda exempel inom ramen för det program för peer reviews som utvecklats. I tillämpandet av metoden betonas också att regionala och lokala aktörer, sociala parter och civilsamhället aktivt ska delta.

4.4.1 En sluten byråkratisk process?

Med större öppenhet och ett tydligare ansvarsutkrävande skulle kanske metoden fungera bättre, tror flera intervjuade. Byråkratiseringen av processen – tillsättandet av kommittéer, indikatorgrupper och den återkommande rapporteringen – minskar en del av öppenheten, menar en intervjuperson.

Bland forskare ifrågasätter man också hur pass öppen metoden egentligen är. Om man jämför med en lagstiftningsprocess är öppna samordningsmetoden så som den tillämpas inom sysselsättningsområdet betydligt mindre öppen. Möjligheterna till ett juridiskt ansvarsutkrävande är försvagade eftersom domstolen står utanför processen. Detsamma gäller det politiska ansvarsutkrävandet, i och med att EU-parlamentet och de nationella parlamenten har en svag ställning.²¹ Att riksdagen har en så pass begränsad roll i processen innebär att medborgarna får svårare att hålla någon ansvarig och att förstå hur politiken skapas.

Om metoden ska lyckas måste den ut till en bredare allmänhet än idag, menar flera forskare. När bara ett begränsat antal tjänstemän känner till metoden blir det svårt att sprida goda exempel och lära av varandra. Från

²¹ Kerstin Jacobsson & Åsa Vifell, *Integration by Deliberation – On the Role of Committees in the Open Method of Coordination* Prepared for the workshop on "The Forging of Deliberative Supranationalism in the EU", Florence 7–8 februari 2003 s. 24, Kerstin Jacobsson och Herman Schmid i Caroline de la Porte & Philippe Pochet 2002 (eds.), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination* s. 92.

flera håll hävdas att man måste mobilisera på många nivåer om sysselsättningsstrategin inte bara ska bli en pappersprodukt.²²

Det finns alltså en upplevd risk för att öppna samordningsmetoden blir en sluten teknokratisk process. Detta har också uppmärksammats inom ramen för det europeiska konventet. Där menar man att metoden utformas och implementeras genom högt uppsatta tjänstemän i kommittéer som saknar demokratisk legitimitet. Metoden kan därför uppfattas som en expertprocess inom EU, vilket inte gynnar den demokratiska legitimiteten i unionens arbete.²³

4.4.2 Öppnare metod inom andra områden?

Som vi tidigare nämnt har öppna samordningsmetoden också spridits till politikområden utanför sysselsättningsområdet. Inom områden som utbildning och sociala frågor används delar av metoden idag för att skapa en mer samordnad politik på EU-nivå. På sysselsättningsområdet tillämpas samtliga moment i den årliga cykel som metoden är uppbyggd kring. Inom andra områden tillämpas de delar av metoden som medlemsländerna kan komma överens om på EU-nivå. Vissa områden bedöms som alltför politiskt känsliga för att man ska kunna ha gemensamma riktlinjer och avge rekommendationer till enskilda medlemsländer. Därmed blir också utvärderings-elementen i metoden svagare. Det handlar om att skapa en gemensam problembild och att utveckla ett erfarenhets- och informationsutbyte, snarare än att utvärdera varandras politik. Samtidigt kan tillämpningen av metoden inom andra politikområden innebära en bredare delaktighet och förankring än vad som hittills åstadkommit inom ramen för sysselsättningsstrategin.

Inom exempelvis det sociala området används metoden idag för att samordna medlemsländernas politik kring bland annat fattigdomsbekämpning och social utslagning. Inom dessa områden tycks öppenheten i metoden vara något större, om man med det menar delaktighet och inflytande från intressegrupper och det civila samhället. Där är andra delar av metoden emellertid svagt utvecklade. Det saknas riktlinjer och rekommendationer och det sker ingen rangordning av länderna utifrån olika parametrar. Frågorna uppfattas som alltför politiskt laddade. Processen upplevs samtidigt som mindre tungrodd inom det sociala området, där nationella handlingsplaner och gemensam rapport tas fram vartannat år.

²² Kerstin Jacobsson & Åsa Vifell, *Integration by Deliberation – On the Role of Committees in the Open Method of Coordination* Prepared for the workshop on "The Forging of Deliberative Supranationalism in the EU", Florence 7–8 februari 2003 s. 25f, 28.

²³ The European Convention, the Secretariat, *Coordination of national policies: the open method of coordination*, WG VI WD 015, Brussels 26 September 2002.

4.5 Sammanfattning

Bland tjänstemän som arbetar aktivt med öppna samordningsmetoden, ser man flera fördelar och goda effekter av arbetet. Genom metoden har det skapats en gemensam problembild och ett gemensamt språkbruk inom sysselsättningsområdet i Europa. Metoden har också bidragit till en ökad självinsikt och eftertanke bland medlemsländerna, i och med att man tvingas reflektera och argumentera för den politik som förs inom det egna landet.

Samtidigt har det visat sig svårt att bevisa om dessa mervärden kommit som ett resultat av öppna samordningsmetoden, eller om de hade uppstått även utan detta nya samarbete på EU-nivå. Mer kritiska röster menar att effekterna på den nationella politiken fortfarande är små. Bland kritikerna hävdas att metoden borde vara mycket mer ”öppen” för att ge någon större effekt på medlemsländernas politik. Detta tycks också ske inom andra områden än sysselsättningsområdet. Därmed kan graden av öppenhet till viss del bero på vilka områden metoden används inom.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att ambitionen och viljan att lära sig av varandra inom ramen för öppna samordningsmetoden är stark bland de intervjuade. Även om ambitionen kanske inte nås fullt ut och många delar i metoden kan utvecklas och förfinas, så menar intervjupersonerna att tillämpningen av öppna samordningsmetoden inom sysselsättningsområdet lagt grunden för en gemensam problembild. Flera påtalar också att de mätbara effekterna av metoden sannolikt är större i länder med en mindre utvecklad sysselsättningspolitik än Sveriges.

5 Har öppna samordningsmetoden någon effekt?

Statskontorets studie har inriktats på de element av utvärderingskaraktär som förekommer inom ramen för öppna samordningsmetoden, och hur dessa element används för att styra politiken i medlemsländerna. För att söka svar på våra frågor har vi dels själva studerat metodens uppbyggnad och de dokument som produceras inom öppna samordningsmetodens års-cykel, dels genomfört intervjuer med några berörda personer för att få deras bild av hur styrande utvärderingselementen är. Som ett komplement till dessa båda ansatser har vi gjort en mindre skrivbordsstudie av relevanta forskningsrapporter.

I föregående kapitel konstaterades att även om personer som är involverade i metoden ser flera fördelar med öppna samordningsmetoden, så har det varit svårt att påvisa vilka konkreta effekter arbetet med metoden gett inom den svenska sysselsättningspolitiken. Är detta ett tecken på att de utvärderingselement som förekommer inom ramen för öppna samordningsmetoden är svaga? Eller är det något annat som avgör det nationella genomslaget för en europeisk politik inom ett visst område? I detta avsnitt ska vi försöka hitta svar på dessa frågor.

5.1 Generella styrkor och svagheter

Denna studie har visat att öppna samordningsmetoden rymmer både styrkor och svagheter. Vi menar att följande faktorer kan pekas ut som hörande till öppna samordningsmetodens styrkor:

- *Öppna samordningsmetoden möjliggör samordning av politiken på EU-nivå.* Genom att formulera gemensamma mål för olika politikområden skapas en gemensam problembild och samsyn inom områden som inte tidigare varit gemensamma europeiska angelägenheter. Gemensamma mål och riktlinjer bidrar till en samordning av medlemsländernas politik på EU-nivå och utgör en grund för jämförelser mellan medlemsländerna.
- *Genom öppna samordningsmetoden skapas ett politiskt tryck.* Genom öppna samordningsmetoden åskådliggörs de skillnader som finns mellan olika medlemsländers politik inom ett visst område. Inom ramen för metoden finns mekanismer som visar såväl goda exempel som brister och områden som kan utvecklas hos varje medlemsland. Risken att ”bli sämst i klassen”, att hamna sist i EU:s rangordning av medlemsländerna, skapar ett politiskt tryck som möjliggör förändringar på medlemsstats-nivå.

- *Öppna samordningsmetoden erbjuder ett system för jämförelser.* Genom den omfattande rapportering, det system för indikatorer och den ömsesidiga granskning av medlemsländerna som görs inom ramen för öppna samordningsmetoden, har man skapat ett system som gör det möjligt att jämföra utvecklingen inom ett medlemsland med ett annat. En sådan möjlighet till jämförelse är central för att det ”politiska tryck” man vill uppnå ska ha någon effekt.

Följande faktorer kan betraktas som öppna samordningsmetodens ”svaga punkter”:

- *Öppna samordningsmetoden är inte kopplad till sanktioner.* Metoden bygger på frivillighet vilket gör att metodens genomslagskraft på nationell nivå är beroende av medlemsländernas vilja att samordna politiken på EU-nivå. Det finns visserligen ett ”politiskt tryck” att följa de riktlinjer och rekommendationer som medlemsländerna gemensamt beslutat om. Samtidigt är det upp till varje medlemsland hur man svarar på och tolkar dessa riktlinjer och rekommendationer i förhållande till den politik som förs på hemmaplan.
- *Riktlinjer och rekommendationer formuleras på systemnivå.* De riktlinjer och rekommendationer som ges till medlemsländerna rör sig på en övergripande strategisk nivå, vilket försvårar för både uppföljning och utvärdering, eftersom de mätbara resultaten ofta låter vänta på sig. Karaktären på riktlinjer och rekommendationer innebär också att det enskilda medlemslandets ”svar” kan hållas på en allmän och övergripande nivå, något som också minskar möjligheterna till uppföljning och utvärdering.
- *Metodens genomslag beror på den nationella politikens utformning* Vår studie visar att sysselsättningspolitiken i Sverige i stor utsträckning utformas inom ramen för andra system än öppna samordningsmetodens. Detta innebär att tillämpningen av öppna samordningsmetoden riskerar att bli ett tämligen uddlöst redskap, i de fall då det i medlemslandet finns en välutvecklad och fungerande politik inom området.

5.2 Styrkraften i utvärderingselementen

Tidigare avsnitt ger vid handen att ett flertal faktorer tycks påverka styrkraften i de utvärderingselement som förekommer inom ramen för öppna samordningsmetoden. Såväl dokumentens utformning, innehåll och användning som metodens spridning på EU-, nationell, regional och lokal nivå verkar ha betydelse för styrkraften inom politikområdet. Också medlems-

landets egen politik inom området, liksom det politikområde metoden berör, påverkar genomslaget för utvärderingselementen.

5.2.1 Två dimensioner

Ett sätt att närma sig ett svar på frågan om utvärderingselementens styrkraft är att formulera villkoren för öppna samordningsmetoden i två olika dimensioner: dels en dimension som anger storleken på den grupp som arbetar med öppna samordningsmetoden, dels en dimension som anger normeringsgraden i utvärderingselementen inom öppna samordningsmetoden (valet av utvärderingsansats). De olika dimensionerna kan illustreras såhär:

	Lärande ansats	Normativ ansats
Snäv krets involverad	1	2
Bred krets involverad	3	4

De två olika dimensionerna åskådliggör olika sätt att bedriva öppna samordningsmetoden. Beroende på var tyngdpunkten läggs, får metoden olika kännetecken och genomslag i den nationella politiken. Dimensionerna är ett sätt att visa att utvärderingselementens roll i öppna samordningsmetoden kan markeras i olika stor utsträckning, något som i sin tur resulterar i olika varianter av öppna samordningsmetoden. Vi har tidigare konstaterat att öppna samordningsmetoden redan idag yttrar sig i flera olika skepnader beroende på inom vilket politikområde den används, något som vi också återkommer till nedan.

5.2.2 Hur stor är gruppen som arbetar med öppna samordningsmetoden?

Den ena dimensionen rör *storleken på den krets som arbetar aktivt med metoden*: är det en begränsad grupp tjänstemän på EU-nivå och inom Regeringskansliet som arbetar med öppna samordningsmetoden, eller förankras strategier, riktlinjer och handlingsplaner under processens gång bland en större krets aktörer? En bredare krets aktörer skulle kunna inkludera myndighetsföreträdare och andra aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Också civilsamhället, frivilligorganisationer och lobbygrupper skulle kunna inkluderas i denna bredare krets aktörer.

Både den ”breda” och den ”snäva” versionen av dimensionen kan varieras i olika grad. Ytterligheten för en snäv krets är att en enda person formulerar och driver igenom politiken genom öppna samordningsmetoden. Den breda kretsen å sin sida kan i princip utvidgas i all oändlighet. Samtidigt bör man ha i åtanke att en bred krets involverade aktörer ”på pappret” inte är någon garanti för att samma breda krets också delar på inflytandet över processen i

praktiken. Den *reella* makten över processen kan fortsatt ligga på en snäv krets, även om den *formella* kretsen involverade aktörer har breddats. I slutändan avgörs inflytandet av vilka aktörer som i praktiken har störst makt över processen. Det är också viktigt att tillägga att metodens genomslagskraft i den nationella politiken inte nödvändigtvis blir starkare av ett breddat deltagande och inflytande, om man inte ser till att deltagandet gäller "rätt" aktörer. Ett fåtal högt uppsatta tjänstemän kan i vissa fall bidra till en effektivare styrning av den nationella politiken inom området än exempelvis ett hundratal frivilligorganisationer.

5.2.3 Vilken utvärderingsansats väljs?

Den andra dimensionen handlar om *hur normerande de utvärderingsmekanismer är som förekommer inom ramen för metoden*: Är utvärderingselementen fokuserade kring utbyte av erfarenheter eller styrs de mot gemensamma mål och indikatorer för politikområdet?

Utvärdering kan bedrivas med olika ansats. Utvärderingen läggs upp och formas olika beroende på vilket syftet är (kontroll, omprövning, lärande eller något annat). Vi kan exempelvis se utvärderingar med förklarande, deskriptiva, formativa eller normativa ansatser. I vår valda dimension rör sig ytterligheterna mellan en "lärande" och en "normativ" ansats.

Om ansatsen är lärande, betonas frivillighet och inspiration i utvärderingselementen. Syftet är att få till stånd ett erfarenhetsutbyte mellan länderna, kring åtgärder och insatser inom politikområdet. Inom ramen för den lärande ansatsen lämnas valet av och bedömningen av gjorda erfarenheter – egna eller andras – till aktören själv. De måttstockar och bedömningsgrunder som används är därmed aldrig allmängiltiga och generella, utan ligger istället hos den enskilde bedömaren. Ändå tros den lärande ansatsen på sikt kunna uppmuntra utveckling och framsteg i någon form av kumulativ riktning tack vare det utbyte som sker. Genom utbytet tros aktörer spöras att justera sin verklighetsbild, när ny kunskap relateras till gammal. Trots att erfarenhetsutbytet alltså bygger helt på frivillighet, är tanken att politiken i medlemsstaterna ändå i slutändan kommer att harmoniseras.

Med en mer normativ utvärderingsansats däremot, är gemensamt satta mål och måttstockar själva utgångspunkten för utvärderingen. Utifrån ett batteri av övergripande mål, delmål för att uppnå dessa och indikatorer för att mäta hur processen mot mål och delmål framskrider, görs en utvärdering som slår fast graden av måluppfyllelse i en insats eller åtgärd. Genom att övergripande och intermediära mål och indikatorer tagits fram, finns också en generellt giltig måttstock som ligger till grund för den värdering och bedömning som görs i utvärderingen. Samtidigt kan det inte uteslutas att olika aktörer prioriterar målen olika. Därför bör man ha i åtanke att den normativa utvärde-

ringsansats som valts inte självklart accepteras av samtliga involverade aktörer. En normativ ansats är därför sårbar i och med att den med automatik representerar och utgår från *en* vald norm, och alltså kan betraktas som ett ställningstagande. Detta understryker vikten av att förankra de mål som läggs fast för politikområdet. Utan en förhandling mellan olika målprioriteringar, riskerar normativa utvärderingar att bli betraktade som partsinlagor eller politiska inlägg.

5.3 OMC inom sysselsättningsområdet

Inom sysselsättningsområdet skulle ruta 1 (lärande ansats – snäv krets involverad) motsvaras av att endast en begränsad grupp tjänstemän inom EU:s institutioner och inom Regeringskansliet arbetar med öppna samordningsmetoden, och detta enbart genom att träffas och utbyta erfarenheter och goda exempel. Rapporteringskrav, gemensamma mål, riktlinjer och indikatorer används inte i samma utsträckning inom denna variant av öppna samordningsmetoden, som istället fokuseras kring att hitta inspirerande exempel och lära genom att ”byta verkligheter” med tjänstemän från andra medlemsländer. Inom ruta 2 (normativ ansats – snäv krets involverad) rör sig samma lilla grupp av valda tjänstemän, men deras arbete styrs mer genom rutiner, krav på återrapportering, bedömning och värdering utifrån gemensamt satta mål. Ruta 3 (lärande ansats – bred krets involverad) involverar aktörer både på den nationella, regionala och lokala nivån i arbetet med sysselsättningsstrategin, medan rapporteringskraven och de normativa inslagen från EU-nivå är svaga. Arbetet fokuseras här liksom i ruta 1 på utbyte av erfarenheter snarare än på formella mät- och bedömningsrutiner. Slutligen innebär ruta 4 (normativ ansats – bred krets involverad) *både* ett omfattande rapporteringssystem där utfallet gentemot gemensamt satta mål följs upp, *och* en bred delaktighet under hela öppna samordningsmetodens process. Det är också inom denna ruta som den ursprungliga tanken och idén kring öppna samordningsmetoden passar in.

5.3.1 Lärande ansats – snäv krets involverad: minst resurskrävande?

Utvärderingselementens styrkraft påverkas av vilken ruta öppna samordningsmetoden faller inom. Flera intervjupersoner och forskning vittnar om att öppna samordningsmetoden så som den bedrivs inom sysselsättningsområdet idag involverar en relativt begränsad skara. På så vis kan man argumentera för att metoden faller inom ruta 1. Men när det gäller de utvärderingselement som förekommer, så har de inom sysselsättningsområdet en stor del normerande inslag. Gemensamt satta mål och därtill kopplade indikatorer är utgångspunkten för den jämförelse mellan länderna som görs

inom området. Därmed tycks inte öppna samordningsmetoden – så som den används inom sysselsättningsområdet idag – passa in i ruta 1.

Flertalet intervjuade anser heller inte att ruta 1 är någon särskilt bra variant av metoden. Att kretsen involverade är liten betraktas av flera som problematiskt, och beskrivs också som en av anledningarna till att de konkreta effekterna av den europeiska sysselsättningsstrategin är svåra att påvisa. Flera intervjuade menar också att metoden redan idag riskerar att urvattnas eftersom inga sanktionsmöjligheter föreligger, och eftersom det enda påverkansmedlet mot länderna är ”grupptrycket”, det politiska tryck som skapas av att ”ingen vill vara sämst i klassen”. Utan en gemensam värdegrund och gemensamt satta mål som utgångspunkter för jämförelser och ranking mellan länder skulle detta tryck sannolikt försvagas.

Dock finns det de som menar att en utveckling av metoden i riktning mot ruta 1 skulle vara att föredra. Medlemsländernas olika förutsättningar och inbördes prioritering av de satta målen försvårar jämförelser mellan länderna, menar vissa intervjuade. Det finns också de som menar att en begränsad grupp inflytelserika aktörer är den bästa lösningen för att driva utvecklingen inom politikområdet. En bredare förankring innebär enligt dessa intervjuade personer ökade kostnader, större tröghet och kanske också en mer ineffektiv metod. Att istället fokusera arbetet kring en mindre ”kärntrupp” av mer centrala aktörer, betraktas av dessa förespråkare som en tillräcklig garant för att sysselsättningsstrategin får genomslag också på lägre nivå. Därför skulle en utveckling mot ruta 1 vara att föredra, menar dessa intervjuade personer.

5.3.2 Normativ ansats – snäv krets involverad: tillämpningen av metoden inom sysselsättningsområdet

I vår studie syns flera tecken på att öppna samordningsmetoden idag faller inom ruta 2. Dels vittnar både forskningsrapporter och intervjuade om den begränsade grupp av tjänstemän som arbetar med metoden, dels beskrivs de omfattande rapporteringsrutiner, jämförelser och granskningar som görs inom ramen för sysselsättningsområdet idag.

Bland intervjuade personer råder delade meningar om huruvida ruta 2 är en önskvärd situation för öppna samordningsmetoden inom sysselsättningsområdet eller inte. Många är kritiska till att metoden involverar en så liten grupp människor, och menar att öppenheten, delaktigheten och förankringen skulle behöva breddas avsevärt om sysselsättningsstrategin ska ge någon effekt i medlemsländernas politik. För dessa ter sig den omfattande rapporteringen som onödigt arbetskrävande, eftersom bara en liten krets tar del av all den information som produceras.

Samtidigt finns de som argumenterar för att man också i fortsättningen bör fokusera på de centrala aktörerna i processen, dels eftersom en bredare förankring skulle bli alltför tungrodd och resurskrävande, dels eftersom styrningen av processen bör ske genom de centrala aktörerna och i regleringsbrev och budgetbeslut snarare än genom parallella bottom-up-processer. Det är i dessa processer som sysselsättningsstrategin bör lysa igenom, inte genom att skapa nya, parallella processer, som involverar fler aktörer, menar några intervjuade.

Delade meningar råder också om nyttan av de normerande inslagen i processen. Medan vissa intervjupersoner menar att man bör kunna inskränka samarbetet till erfarenhetsutbyte, menar andra att det är just genom de utvärderande elementen – exempelvis i jämförelserna mellan länder och i rapporteringen av indikatorer – som det tryck skapas som möjliggör påverkan på ländernas regeringar.

5.3.3 Lärande ansats – bred krets involverad: varianten som ingen vill ha?

Ruta 3 är kanske den bild av öppna samordningsmetoden som är längst ifrån dagens läge inom sysselsättningsområdet. I ruta 3 deltar en stor grupp aktörer i öppna samordningsprocessens alla led, samtidigt som arbetet koncentreras kring erfarenhets- och idéutbyte.

Ingen av de intervjuade kan ses som förespråkare för en utveckling av öppna samordningsmetoden mot ruta 3. Det finns flera exempel på personer som uttrycker farhågor för att en sådan utveckling kan riskera att göra tillämpningen av öppna samordningsmetoden inom sysselsättningsstrategin till en än mer komplex och svårbegriplig process. Ju fler aktörer som utbyter erfarenheter, desto ”spretigare” och mer mångfacetterad kan processen komma att bli både inom och mellan medlemsländerna. En lösning enligt ruta 3 kräver också en tydlig koppling mellan de involverade aktörerna, i form av möjligheter till erfarenhetsutbyte, spridning av utvärderingsresultat och jämförelser, om man ska kunna dra nytta och lärdom av tidigare erfarenheter i genomförandet av politiken.

Ruta 3 är en variant av metoden som syns inom andra politikområden än sysselsättningsområdet. Inom t.ex. det sociala området fokuseras samordningen mer kring dessa dimensioner, genom en bred delaktighet från flera olika aktörer och få normerande inslag i utvärderingselementen.

5.3.4 Normativ ansats – bred krets involverad: idealtillståndet?

När det gäller sysselsättningsstrategin idag, så används inte öppna samordningsmetoden inom ruta 4, främst därför att förankringen av processen och kunskapen om öppna samordningsmetoden fortfarande är relativt begränsad. Samtidigt beskrivs ofta ruta 4 som metodens idealtillstånd. Det är också ruta 4 som bäst stämmer överens med den ursprungliga idén om öppna samordningsmetoden så som den formulerades i samband med framtagandet av den europeiska sysselsättningsstrategin. Flera av de intervjuade menar att vi bör sträva efter en utveckling av metoden i denna riktning, genom att involvera en bredare krets aktörer och förfina de utvärderande, normerande inslagen i processen. På så vis kan vi bäst säkra att utvärderingselementen i metoden får effekt i den svenska sysselsättningspolitiken. Dock finns det de som hävdar att en utveckling av metoden i riktning mot ruta 4 skulle bli alltför tungrodd och svårarbetad för att vara effektiv, enligt de argument som behandlades för ruta 2.

5.3.5 Sammanfattning av de olika dimensionerna

Inom sysselsättningsområdet hamnar öppna samordningsmetoden idag i ruta 2. Samtidigt uttrycker fler intervjupersoner en önskan om att låta kretsen involverade aktörer utökas, och därmed utveckla metoden mer mot ruta 4. På detta sätt skulle sysselsättningsstrategin få större genomslag i den nationella politiken, tror många. Flera forskningsrapporter, men också flertalet intervjupersoner, hävdar att öppna samordningsmetoden måste involvera fler aktörer om den ska ge några mer märkbara spår i den svenska sysselsättningspolitiken. Det kräver en höjd ambitionsnivå och arbetsinsats, inte bara från regeringens sida, utan också från arbetsmarknadens parter, de implementerande myndigheterna, frivilligorganisationer och från lokala och regionala aktörer som berörs av de frågor som rör sysselsättningspolitiken.

5.4 Hur starka är utvärderingselementen inom öppna samordningsmetoden?

5.4.1 Få tecken på att utvärderingselementen är starka

Vår studie visar att utvärderingselementen inom öppna samordningsmetoden, så som de används inom sysselsättningsstrategin i Sverige idag, har ganska svag styrkraft i utformningen av den svenska sysselsättningspolitiken. Vi har funnit få tecken på att metodens olika delar – både den dokumentation som genomförs varje år och de aktiviteter i form av peer review, ländergranskningar och utbyte av erfarenheter som sker – leder till

omprövning i den svenska sysselsättningspolitiken. Samtidigt bör man ha i åtanke att den här sortens samband kan vara svåra att spåra. Metoden bygger på politiska överväganden och förhandlingar både på EU-nivå och nationell nivå. Därför kan det vara svårt att följa hur nationella åtgärder och insatser hänger ihop med riktlinjer och rekommendationer i en logisk orsak- och verkankedja. Man bör också ta hänsyn till att det finns andra faktorer – utöver de vi fångat in i de två dimensionerna – som påverkar genomslagskraften i öppna samordningsmetoden.

5.4.2 Många faktorer avgör styrkraften

I de intervjuer vi genomfört ges exempel på ytterligare faktorer som kan avgöra det nationella genomslaget för öppna samordningsmetoden, förutom de dimensioner som diskuteras i avsnitt 5.2. Så tycks exempelvis styrkan i metoden vara avhängigt både den nationella inställningen till EU och den nationella utvecklingen inom politikområdet. Ett exempel inom sysselsättningsområdet är att i länder med en mindre utvecklad sysselsättningspolitik än Sverige, sägs öppna samordningsmetoden ha gett genomslag i form av exempelvis förbättrade uppföljnings- och rapporteringssystem för sysselsättningspolitiken. Eftersom det nationella genomslaget *til syvende och sidst* avgörs av varje medlemslands egen vilja och motivation, saknas i själva verket instrument som garanterar en utveckling av politiken i riktning mot de europeiska målen.

Även om en utveckling av metoden i riktning mot ruta 4 kan vara ett sätt att stärka styrkraften i utvärderingselementen i öppna samordningsmetoden, så hänger alltså styrkraften och det nationella genomslaget för politiken också intimt samman med medlemslandets egen politik och utvecklingen inom det berörda politikområdet. Sverige hör till de länder som ligger ”i framkant”, genom en väl utvecklad sysselsättningspolitik. Detta kan vara en av anledningarna till att utvärderingselementen i metoden inte satt några tydliga spår i den svenska politiken.

5.4.3 Öppna samordningsmetoden kan få tydligare genomslag inom ”nya” politikområden

Användandet av öppna samordningsmetoden inom andra politikområden kan dock komma att ge större utslag i den nationella politiken. Öppna samordningsmetoden är idag närmast att betrakta som en ”trend”, ett styrmedel som börjat användas i fler och fler politikområden inom det europeiska samarbetet. Istället för att tala om var metoden används, är det kanske dags att definiera de områden som *inte* bör styras genom öppna samordningsmetoden.

Inom flera av dessa ”nya” områden – som exempelvis pensions- och utbildningsområdet – hör Sverige till ett av de länder som ligger i linje med den europeiska politiken. Men inom andra områden där öppna samordningsmetoden har börjat användas idag – som exempelvis inom finansiella system, räddningstjänst och asylpolitik – är förutsättningarna för att dra lärdom genom utvärderingselementen i öppna samordningsmetoden möjligen större än inom exempelvis sysselsättningsområdet.

I denna förstudie har vi studerat öppna samordningsmetoden och hur den tillämpats inom ramen för den europeiska sysselsättningsstrategin. Extra intressant vore att framöver se hur starka utvärderingselementen är inom dessa nya politikområden där metoden har börjat användas. Genom att använda de två dimensionerna som analysverktyg i en sådan studie, skulle en jämförelse också bli möjlig mellan metodens och utvärderingselementens styrkraft inom olika politikområden.

Bilaga 1

Förteckning intervjuer

Rafael de Bustamante Tello	Ministerrådets generaldirektorat för ekonomiska och sociala frågor
Sofia Grundström	Näringsdepartement, suppleant i sysselsättningskommittén
Kerstin Jacobsson	Stockholm Center for Organizational Research (Score)
Helena Josefsson	Finansdepartementet
Sixten Korkman	Ministerrådets generaldirektorat för ekonomiska och sociala frågor
Vivi Libietis	Svenska Kommun- och Landstingsförbundet
Torgny Ljungkvist	Svenska Kommun- och Landstingsförbundet
Johanna Möllerberg	Sveriges ständiga representation
Kerstin Niblaeus	Ministerrådets generaldirektorat för konsumentfrågor, miljö, hälsofrågor, räddningstjänst, utbildning och kultur
Anna Sellberg	Europeiska Ungdomsrådet
Fredrik Sjögren	Sveriges ständiga representation
Daniel Svensson	Supportgruppen för sysselsättningskommittén

