

Utvärdering 2007-2013

Sammanfattning av slutsatser och rekommendationer

Fokus i utvärderingsarbetet under perioden 2007-2013 handlar om att främja lärande och bidra till ett effektivt genomförande av program och projekt. De rekommendationer som gavs av följeforskarna syftade i enlighet med detta huvudsakligen till att underlätta genomförandet. Det konkreta stöd i genomförandet som utvärderingen bidragit med, särskilt på projektnivå, är svårt att summera i efterhand. Resultatet av den processtödande funktionen dokumenterades inte på ett systematiskt sätt, men indikationen från exempelvis uppföljningen av projektutvärderingen är att den har varit betydande.¹

Ett exempel på hur programutvärderingen påverkar genomförandet kan hämtas från utvärderingen av genomförandeorganisationen. Inför perioden 2007-2013 hade NUTEK tagit över rollen som förvaltande myndighet från Länsstyrelserna. Det bidrog till att det initialt fanns otydlighet och brister i rutiner avseende rollfördelning i genomförandesystemet, framförallt mellan Förvaltande myndighet och Strukturfondspartnerskapen. Utvärderingen av genomförandeorganisationen kom att få en betydande roll i att förbättra dialogen och bidra till ökad effektivitet i genomförandet genom att öka tydligheten och transparensen vid prioritering av projekt samt bidra till ökad samsyn. Utvärderingen bidrog även till att utveckla former för kommunikation med projektägare, ökade fokus på lärande och spridning av resultat samt förenkling och utveckling av uppföljning och indikatorer.²

Ett annat exempel på hur följeforskningen bidrog till ökad effektivitet i genomförandet är utvärderingen av de elva regionala riskkapitalfonderna. Följeforskningen var här på ett tidigt stadium instrumentell i att förtydliga insatsens interventionslogik, förbättra uppföljningssystemet och åstadkomma en lärande dialog mellan de olika nivåerna i genomförandesystemet.³

Den här typen av utvärderingsresultat återges inte alltid i utvärderingsrapporter. Fokus ligger där oftast på bedömningar och analyser av konkreta problem och hinder som påträffas i genomförandet. I andra fall är utgångspunkten för rekommendationerna de antaganden som är inbyggda i programmets och projektets förändringsteori om vilka satsningar som är bra i förhållande till angivna mål. I några fall ha utvärderarna bidragit med egna teorier kring vilka faktorer som är väsentliga för ett framgångsrikt genomförande, baserat på forskning eller tidigare erfarenheter. Följande 11 punkter är en sammanfattning av utvärderingarnas slutsatser och rekommendationer, både på generell nivå och kopplat till specifika teman.

¹ Vad kan vi lära genom projektföljeforskningen? En första syntetiserande lägesrapport av hur projektföljeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen fungerar. Tillväxtverket Rapport 0079.

² Rätt lösning för rätt problem. Rapport 2 från utvärderingen av genomförandeorganisationen för de regionala strukturfondsprogrammen och det nationella socialfondsprogrammet. Tillväxtverket Info 0310. Bättre kvalitet i projekt och program. Rapport 3 från utvärderingen av genomförandeorganisationen för de regionala strukturfondsprogrammen och det nationella socialfondsprogrammet. Tillväxtverket Info 0202.

³ Halvtidsutvärdering av regionala riskkapitalfonder. Implementering och lärdomar. Tillväxtverket Rapport 0108.

1. Stärk kopplingen mellan Regionalfonden och den nationella politiken

I sin slutrapport lyfte utvärderarna av genomförandeorganisationen att Regionalfonden i alltför stor utsträckning genomfördes som ett separat spår och att fondens insatser i högre utsträckning borde bidra till ett lärande som kan nyttjas inom berörda nationella politikområden i syfte att skapa en mer kunskapsdriven regional tillväxtpolitik. Regionalfonden borde ses som ett tillskott som möjliggör att pröva och utveckla nya metoder och modeller som sedan kan införas och spridas i den nationella politiken.⁴

Slutsatsen stärks av den effektstudie som Tillväxtverket publicerade 2012. Där konstateras att en markant andel av de tillgängliga nationella medlen för regional utveckling används som medfinansiering till de regionala strukturfondsprogrammen. Det leder till att programmen blir styrande för vilka insatser som genomförs i regionerna. Effektstudien konstaterar även att programmets inriktning har smalnats in och koncentrerats jämfört med tidigare programperiod. Insatserna fokuserar mer på starka branscher och styrkeområden i regionerna. För att verkligen bidra till den nationella politiken bör dock programmen se utanför sitt programområde och tillvarata synergier med andra regioners satsningar. Frånvaron av ett sådant perspektiv gör att programmen utvecklar branscher och kunskapsområden som överlappar varandra.⁵

2. Det saknas ett fungerande system för lärande

Utvärderingen av genomförandeorganisationen konstaterade att ambitionsnivån vad gäller lärande och utvärdering har höjts betydligt jämfört med tidigare programperiod i och med satsningen på följeforskning. Men den pekade även på brister i återföringen av resultat från projekten och lyfte fram behovet av bättre rutiner för återföring och mottagande av utvärderingsresultat samt tydligare riktlinjer och krav för projektutvärdering. Projekt initieras, prioriteras och drivs fortfarande i alltför hög utsträckning utan att genererade kunskaper används.⁶ Slutsatserna stärkts av Tillväxtanalys, som både i en särskild rapport som handlade om hur lärandet i den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas och i utvärderingen av strukturfondsprogrammen, lyfter just behovet av ett fungerande lärsystem kopplat till genomförandet av strukturfondsprogrammen.⁷

3. Brister i uppföljningssystemet försvårar utvärdering av resultat

Den initiala tanken om att följeforskningen skulle fokusera på genomförandet och att kortsiktiga resultat skulle dokumenteras i uppföljningssystemet visade sig problematisk redan tidigt i programperioden. Flera av utvärderingarna pekar på att bristerna är stora i EU:s uppföljnings- och indikatorsystem. Reliabiliteten är många gånger låg och indikatorernas validitet är bristande. Dödviktsproblematik och rena logiska fel i indikator- och uppföljningssystemen gör att det blir svårt att säga om dessa verkligen hjälper till att styra mot de övergripande målen. Det kan till och med finnas en risk att indikatorerna motverkar ett resurseffektivt genomförande genom att styra insatserna

⁴ På väg mot smidiga, smarta och slagkraftiga program. Slutrapport från utvärderingen av genomförandeorganisationen för strukturfonderna 2007- 2014. Tillväxtverket Info 0237.

⁵ Hållbar strukturförändring för regional konkurrens- och innovationskraft. Effekttutvärdering av de regionala strukturfondsprogrammets bidrag till strukturförändring. Tillväxtverket rapport 0147.

⁶ På väg mot smidiga, smarta och slagkraftiga program. Slutrapport från utvärderingen av genomförandeorganisationen för strukturfonderna 2007- 2014. Tillväxtverket Info 0237.

⁷ Att utveckla regionerna lärande, Tillväxtanalys rapport 2013:02, Utvärdering av regionala strukturfondsprogram, Tillväxtanalys 2016

fel i förhållande till de övergripande målen om ökad regional konkurrenskraft.⁸ Bristerna i uppföljningssystemet är också något som Tillväxtanalys lyfter fram i sin utvärdering. De poängterar särskilt behovet av att stärka kvaliteten och relevansen i programmens kärnindikatorer.⁹

4. Lägg större vikt vid att rigga projekten rätt från början

I den uppföljning som gjordes av projektföljeforskningen framkom att målstruktur och projektlogik i många projekt behövde förbättras; projektavgränsning mot ordinarie verksamhet behöver tydliggöras; mandat-, roll- och ansvarsfördelning i stora projekt behöver tydliggöras samt införandet av ett mer aktivt ägarskap.¹⁰ I programföljeforskningen konstaterades också att initiering, prioritering och genomförande av projekt inte görs i tillräcklig utsträckning utifrån upparbetade kunskaper och erfarenheter. Genomförandet präglas i för stor utsträckning av ad hoc hantering och användning av "tyst kunskap", mindre av systematisk prövning av projekten mot välgrundade bedömningar av relevans och genomförbarhet. Redan från början bör man lägga vikt vid att projekten karaktäriseras av aktivt ägarskap, samverkan och utvecklingsinriktat lärande om genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen verkligen ska bidra till regional konkurrenskraft.¹¹

5. Öka det privata näringslivets delaktighet i genomförandet

Utvärderingarna från såväl tidigare programperioder som för perioden 2007-2013 konstaterar att strukturfondsprogrammet inte uppnått förväntningarna om näringslivets och företagens medverkan. Det handlar både om administrativa svårigheter och ängslighet kring exempelvis statstödregler som gör genomförandet onödigt krångligt.¹²

En högre grad av näringslivssamverkan är en nödvändighet för att strukturfondsprojekten ska generera långsiktig ekonomisk tillväxt. Även om det finns exempel på framgångsrikt samarbete med näringslivet kan inte den nationella strategins förväntningar om näringslivets medverkan sägas ha infriats. På styrande nivå hade det exempelvis varit önskvärt att representanter från näringslivet i ökad utsträckning hade engagerade sig i de regionala strukturfondspartnerskapen och i Övervakningskommittéerna.¹³

6. Behov av fortsatt arbetet med horisontella kriterier

De horisontella kriterierna har inte använts som medel att främja tillväxt i regionerna trots att det varit avsikten. Däremot har de använts för att motverka diskriminering och främja lika möjligheter. Det horisontella kriteriet miljömässigt hållbar utveckling har fått ett mer positivt genomslag. En större förståelse för kriteriernas betydelse för tillväxt

⁸ En syntes av följeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen. 23 slutsatser. Tillväxtverket. Rapport 0129.

⁹Utvärdering av regionala strukturfondsprogram, Tillväxtanalys 2016

¹⁰ Vad kan vi lära genom projektföljeforskningen? En första syntetiserande lägesrapport av hur projektföljeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen fungerar. Tillväxtverket Rapport 0079.

¹¹ En syntes av följeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen. 23 slutsatser. Tillväxtverket. Rapport 0129.

¹² En syntes av följeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen. 23 slutsatser. Tillväxtverket. Rapport 0129.

¹³ Bergquist, Ann-Kristin, Klara Arnberg, Liselotte Eriksson och Jan Ottosson 2009:

"Näringslivssamverkan som förutsättning för lärande och innovation? En studie av strukturfondsprojekt" i Lennart Svensson, Göran Brulin, Sven Jansson och Karin Sjöberg red. *Lärande utvärdering genom följeforskning*. Lund: Studentlitteratur.

och konkurrenskraft skulle kunna uppnås genom en större samordning mellan fler myndigheter och fler stödformer och insatser för ökade synergier kopplade till de regionala strukturfondsprogrammets genomförande.¹⁴ Rekommendationen inför kommande program är därmed att utveckla analyser av och vägledning för bedömning av insatser rörande de horisontella målen så att de i större utsträckning kan medverka till hållbar tillväxt och konkurrenskraft i näringslivet. Det krävs också en ökad förståelse och en tydligare förväntan om vad kriterierna ska bidra med bland de ansvariga och prioriterande funktionerna i programmen.¹⁵

7. Slutsatser från utvärdering av satsningar på innovativa miljöer

En stor del av insatserna under programperioden 2007-2013 gick till att stödja insatser för forskning och innovation. Utvärderingarna visar även att programmen spelade en betydande roll i att vidga samarbetet mellan forskning och näringsliv till att inte bara baseras på vetenskaplig kunskap och forskningsresultat utan på idéer som kan kommersialiseras och falla ut som reella innovationer. Regionalfonden har därmed bidragit till vardagliga innovationer, många gånger i traditionella storföretag och i samarbete med forskning och universitet.¹⁶

Även Tillväxtanalys pekar på ökad kunskap och utvecklade samarbeten som ett tydligt resultat av programmen. I sin studie av stora strategiska projekt inom området Innovativa miljöer konstaterar de att det finns ett bra fokus i projekten överlag och att de ligger i linje med teorierna om vad som ska påverkas och hur de ska leda till regional utveckling. Projekten har på många sätt fullgjort sina åtaganden utifrån de inplanerade aktiviteterna, och aktivitetsmålen är på så sätt uppnådda.¹⁷

Vidare pekar utvärderingarna på att Regionalfonden har utgjort en drivande kraft i utvecklingen av mer entreprenöriella universitet, framförallt i Sveriges mer glesbefolkade regioner. Det skulle kunna bli en av de största och mest långsiktiga effekterna av programperioden. Uppbyggnad av regionala innovationssystem tar dock tid. Man bör inte ha alltför orealistiska förväntningar av snabba resultat under projekttiden.¹⁸

Samtidigt pekar följeforskningen på att projekten har varit för forskningsinriktade och inte lagt tillräckligt stor vikt vid samarbete för att stödja de sista stegen i innovationsprocessen. Programmen måste bli mer behovsorienterade och svara på de specifika behoven hos näringslivet och hos företag i betydligt högre grad.¹⁹ Detta är något som även Tillväxtanalys uppmärksammar i sin utvärdering av stora strategiska projekt inom området. De ser skillnad mellan projektens genomförande och projektens mål att skapa näringslivsresultat. Slutsatsen är att projekten vet vilka förutsättningar som ska skapas och vilka aktörer som bör vara med, men det har varit svårt att skapa den dynamik som utvecklingsmiljöerna behöver för att utveckla näringslivet.²⁰

¹⁴ Hur jobbar vi med jämställdhet, integration, hållbar utveckling och innovation? Lärande utvärdering i regionalfondsprojekt. Tillväxtverket Info 0109.

¹⁵ En syntes av följeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen. 23 slutsatser. Tillväxtverket. Rapport 0129.

¹⁶ Little pieces of a large puzzle. Sustainable change through evaluation impact. Tillväxtverket. Rapport 0122.

¹⁷ Utvärdering av regionalfondsprogrammen, Tillväxtanalys 2016. (Kommande)

¹⁸ En syntes av följeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen. 23 slutsatser. Tillväxtverket. Rapport 0129

¹⁹ Little pieces of a large puzzle. Sustainable change through evaluation impact. Tillväxtverket. Rapport 0122. Utvärdering av regionalfondsprogrammen, Tillväxtanalys

²⁰ Utvärdering av regionalfondsprogrammen, Tillväxtanalys 2016. (Kommande)

8. Slutsatser från utvärdering av entreprenörskapsprojekt

Insatserna inom området entreprenörskap uppvisar betydande variation i inriktning. Några vanligt förekommande insatser handlar om rådgivning till företag och inkubatorer. I sin studie av stora strategiska projekt inom dessa områden konstaterar Tillväxtanalys att dom, på samma sätt som inom området innovativa miljöer, har ett bra fokus som ligger i linje med teorierna om vad som ska påverkas och hur de ska leda till regional utveckling. Projekten har även genomfört de insatser som planerats. Resultatet förefaller dock variera.²¹

Tillväxtanalys hittar stöd för tanken om att rådgivningsinsatserna har varit till gagn för företagare som velat starta upp en ny verksamhet, och mer än 70 procent av de målgrupper som tillfrågats anser att rådgivningen varit bra eller mycket bra. Man har också ofta lyckats bättre än de ursprungliga målsättningarna med projekten, i bemärkelsen coachat fler nya företagare än vad man föresatt sig göra. Den här typen av insats blir särskilt viktig när det inte finns så många andra alternativ tillgängliga i mera perifera områden.²²

Baserat på den tematiska utvärderingen och synteser av projektutvärderingen konstateras i syntesrapporten att entreprenörskapsprojekten tenderar vara för breda och de entreprenörskapsprojekt som drivs integrerat med innovationsprojekt är mer framgångsrika.²³ Även i effektstudien lyfter utvärderarna att satsningarna på entreprenörskap borde ha en mer strategisk inriktning. Flertalet program har avsikt att utveckla entreprenörskapskulturen och företagsklimatet samt öka antalet nya företag. I relationen mellan dessa målsättningar ha insatser för att öka nyföretagandet varit mest framträdande. Satsningar på nyföretagande kan ha strukturförändrande påverkan genom att höja antalet företagsstarter hos bland andra underrepresenterade grupper i företagarsstatistiken. Däremot har få insatser för att öka tillväxttakten i företag med potential att växa genomförts, trots att gasellföretagen idag är de som skapar flest nya arbetstillfällen.²⁴

Ett flertal projekt inom området entreprenörskap har haft fokus på kultur och idrott. Utvärderingarna pekar här på att det behövs tydligare krav på hur dessa ska nå målen vad gäller entreprenörskap, attraktivitet och jobbskapande. Högre krav bör ställas på planer, aktiviteter och samarbeten som verkligen leder mot målet om ökad regional konkurrenskraft.²⁵

9. Slutsatser från utvärdering av stadsutveckling

Mellan 2011 till 2013 gjordes en specifik utvärdering av insatser i storstadsområden som präglas av utanförskap. Resultatet visade bland annat att det skett en förskjutning från problemorienterad till mer möjlighetsorienterade insatser. Förändringen tolkas positivt eftersom den leder bort från stigmatisering och mot att ta tillvara människors egna resurser, förmågor, kompetenser och engagemang i syfte att skapa en ekonomisk utveckling som bidrar till att bryta segregation och utanförskap. Samtidigt visar

²¹ Utvärdering av regionalfondsprogrammen, Tillväxtanalys 2016. (Kommande)

²² Utvärdering av regionalfondsprogrammen, Tillväxtanalys 2016. (Kommande)

²³ En syntes av följeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen. 23 slutsatser. Tillväxtverket. Rapport 0129.

²⁴ Potentialer för tillväxt och sammanhållning. En studie av storstadsinsatserna inom regionalfondsprogrammen för Stockholm, Västsverige och Skåne-Blekinge. Tillväxtverket rapport 0152.

²⁵ En syntes av följeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen. 23 slutsatser. Tillväxtverket. Rapport 0129.

utvärderingen att sambandet mellan tillväxt och minskat utanförskap bör problematiseras. Tillväxtarbetet bör baseras på behov och inte ensidigt handla om att få tillstånd en snabb vinstmaximering. Jämställdhetsperspektivet bör även tydligare integreras i det tillväxtarbete som bedrivs i utsatta stadsområden liksom värdet av konst och kultur.²⁶ I syntesrapporten lyftes även att man i genomförandet av storstadsinsatserna missat att stimulerar samverkan och erfarenhetsutbyte med andra storstäder i Sverige och internationellt.²⁷

10. Slutsatser från utvärderingar transport och infrastruktur

Under 2010 gjordes en tematisk utvärdering av Regionalfondens satsningar på infrastruktur. Den kom fram till att programmen i många fall inneburit ett avsevärt tillskott till den ordinarie infrastrukturplaneringen och har resulterat i bestående nytta för regioner, förbättrat utnyttjande av befintliga resurser samt bidragit till effektivare lösningar för kollektivtrafik. Mer specifikt rekommenderades att insatserna inom infrastrukturuområdet som berör transport främst på satsas på steg 1 och 2 i fyrstegsmodellen, dvs. innovativa lösningar som inte kräver investeringar i broar och vägar, hamnar och terminaler. Steg 1 och 2 handlar om insatser som minskar trafikefterfrågan och förbättrar utnyttjandet av befintlig infrastruktur. Utrymmet för sådana lösningar är begränsat i ordinarie planering. Satsningarna på IT-infrastruktur bör därmed kombineras med åtgärder för att dessa ska komma i affärsmässig användning och bidra till regional konkurrenskraft.²⁸

I effektstudien påtalades att samma logik gäller investeringarna i IT-infrastrukturen, som i första hand har varit av typen hårda investeringar. Utbyggnaden av näten har positivt påverkat tillväxtförutsättningarna lokalt i glesbygd. Men effekterna förts delvis av att investeringar för användning av näten har varit begränsade liksom att utveckla de företag och privatpersoner som redan har tillgång till infrastrukturen.²⁹

11. Slutsatser från utvärdering av regionala riskkapitalfonder

Följeforskningen av de elva regionala riskkapitalfonder som implementerades under programperioden gjordes gemensamt av Tillväxtverket och projektägarna. Utvärderingen är därmed en kombinerad projekt- och programutvärdering. Under 2015 levererade följeforskarna sin slutrapport. I den konstateras att fonderna överlag har fungerat väl. De kom i en bra tid med tanke på det ekonomiska klimatet – särskilt vad gäller finansiering till unga, innovativa, tillväxtorienterade företag fanns det ett gap att fylla, och privata medinvestorer har varit positiva till det likviditetstillskottet som fondernas verksamhet skapade i regionerna. Det finns tydliga indikationer att fondernas verksamhet har bidragit till utveckling i de företag som har fått investeringar, att fonderna har medverkat till en ökad förståelse för externt ägarkapital som finansieringsform i regionerna och att privata medinvestorer har stärkt sin kompetens genom samarbete med fonderna. Samtidigt pekar utvärderingen på att det i vissa regioner har funnits brist på lämpliga investeringsobjekt vilket gjort att fonderna investerat i företag som inte fullt ut motsvarar den profil som vanligtvis kommer i fråga

²⁶ Potentialer för tillväxt och sammanhållning. En studie av storstadsinsatserna inom regionalfondsprogrammen för Stockholm, Västsverige och Skåne-Blekinge. Tillväxtverket rapport 0152.

²⁷ En syntes av följeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen. 23 slutsatser. Tillväxtverket. Rapport 0129.

²⁸ EU:s regionala utvecklingsfond som finansierar infrastruktur i Sverige. Tillväxtverket Rapport 0113.

²⁹ Hållbar strukturförändring för regional konkurrens- och innovationskraft. Effekttvärdering av de regionala strukturfondsprogrammets bidrag till strukturförändring. Tillväxtverket rapport 0147.

för riskkapital. Det har även funnits viss otydlighet avseende fondernas övergripande syfte och mål. Det kan även få konsekvenser för fondernas möjlighet att leverera effekter på längre sikt.³⁰

Följeforskningens slutsatser bekräftas av den resultatutvärdering av fonderna som Tillväxtanalys genomfört. I den genomfördes även en effektstudie som med hjälp av kvantitativa metoder indikerar att fonderna har haft en positiv påverkan på portföljbolagens utveckling även om det är för tidigt att mäta resultaten. Tillväxtanalys lyfter även behovet av att se fondernas verksamhet i ett större sammanhang och utveckla metoder för att fånga fondernas påverkan på den regionala strukturen för riskfinansiering.³¹

Sammanfattning

Regionalfondens insatser i de åtta regionala strukturfondsprogrammen har under perioden 2007-2013 satt avtryck inom flera politikområden. Insatserna har gett upphov till öka kunskap och mer samverkan mellan akademi och näringsliv inom området innovativa miljöer; de har bidragit till att skapa fler företag inom området entreprenörskap och bidragit till utveckling av en regional struktur för riskfinansiering genom att förse över 300 företag i alla delar av Sverige med riskkapital. Fonden har lämnat ett betydande bidrag till regionernas infrastrukturplanering och medverkat till en förskjutning från problemorienterat till möjlighetfokuserat tillväxtarbete i utsatta storstadsområden. Genom en ambitiös satsning på följeforskning och insatser för lärande och kompetensutveckling har regionalfonden även varit ledande i att utveckla och stärka uppföljning och utvärderingsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken.

Utvärderingarna från programperioden pekar dock även på ett antal förbättringsområden. Insatserna skulle bli ännu mer effektfulla om programmen och projekten lyckades involvera näringslivets i större utsträckning. De horisontella kriterierna för ökad jämställdhet, mångfald tillgänglighet och miljömässig hållbarhet bör integreras bättre i genomförandet. Brister i uppföljningssystemet gör det svårt att utvärdera resultat och effekter, både på kort och lång sikt. Slutligen behöver systemet för lärande och kunskapsutveckling i det flernivåsystem som gemensamt ansvarar för genomförandet av fonderna fortsatt utvecklas i syfte att skapa en mer kunskapsbaserad regional tillväxtpolitik.

³⁰ Regionala riskkapitalfonder – Slututvärdering 2015, Tillväxtverket rapport 0195

³¹ Effekter och erfarenheter – slututvärdering av satsningen med regionala riskkapitalfonder 2009-15, Tillväxtanalys rapport 2016:03