

Underlag till ÖK baserat på utvärdering av Europeiska regionala utvecklingsfondens 9 program, programperioden 2014-2020

Lärdomar och möjligheter – utvärdering Etapp 2

Övervakningskommittéerna (ÖK) har enligt kommissionens förordning (1303/2013) ansvar för att ta del av utvärderingsresultat och därigenom kunna bidra till ändamålsenlig styrning av programmen. Det övergripande syftet med utvärdering är enligt kommissionen ”att förbättra kvaliteten på programmets utformning och genomförande samt att bedöma deras effektivitet och verkan”. Utvärderingen ska därmed både formativt bidra till ökad kvalitet i genomförandet och summera insatsernas resultat och effekter.

I syfte att leva upp till åtagandet har Sverige beslutat att genomföra merparten av utvärderingsinsatserna löpande under programperioden. Lärande och återföring av kunskap från utvärderingsarbetet sker kontinuerligt och sammanställningar av genomförda utvärderingar inkluderas i de rapporter som förvaltande myndighet årligen lämnar till kommissionen. Därtill ska programutvärderingen enligt de utvärderingsplaner som antogs av ÖK oktober 2015 och reviderades december 2017 bidra till den utökade rapporteringen 2019 med följande:

- Bedömning av programmets måluppfyllelse med avseende på de särskilda målen under respektive investeringsprioritering i respektive program.
- Bedömning av programmets bidrag till önskad förändring av angivna resultatindikatorer.

I den arbetsfördelning mellan ÖK och det gemensamma arbetsutskottet för utvärdering (AU) som fastställdes 2016 tydliggörs vilka roller ÖK och AU har som aktiva mottagare av utvärderingar. Där förtydligas även att ÖK vid behov ska kunna fatta beslut baserat på utvärderingsresultat. För att det ska vara möjligt krävs dock en beredningsprocess, vilkens former fastställdes 2016. Utvärderingarna har under Etapp 2 följt denna process. Föreliggande dokument är ett underlag som har utvecklats i dialog med AU i genomförandet av denna beredningsprocess.

Underlaget består av ett utlåtande från Tillväxtverkets utvärderingsfunktion som stöd för värdering av utvärderingarnas kvalitet samt ett utlåtande från AU avseende formerna för beredning. Underlaget innehåller även sammanfattningar av samtliga utvärderingsrapporter: Forskning och innovation (tematiskt mål 1), SREss (vilket är en utvärdering av satsningen på ESS i Lund), Ökad konkurrenskraft i SME (tematiskt mål 3), Digitalisering (tematiskt mål 2 och 3) samt Samverkan. Även delrapporter för

utvärderingarna av Gröna fonden och Hållbar stadsutveckling ingår. Utvärderingsrapporterna för tematiskt mål 1 och 3 innehåller programspecifika analyser. Som underlag för ÖK är dock utgångspunkten programövergripande bedömningar. Rapporterna är ännu inte publicerade, men är färdiga. När det under respektive sammanfattning står "vi" och "vår" är det respektive utvärderingskonsult som avses.

Utvärderingsfunktionens utlåtande avseende kvalitet

Tillväxtverket utvärderingsfunktion bedömer att utvärderingsrapporter som ingår i underlaget håller en ändamålsenlig kvalitet. Det betyder inte att utvärderingsfunktionen i alla avseenden instämmer i utvärderarnas bedömningar eller anser att alla resonemang är väl underbyggda. Det innebär dock att utvärderingsfunktionen anser att utvärderingarna är lämpliga som underlag till diskussioner som i nästa steg kan leda till strategisk styrning och beslut. Utvärderingarna har därmed förutsättningar att leva upp till kommissionens syfte om att "förbättra kvalitén på programmens utformning och genomförande".

Arbetsutskottets utlåtande

Arbetsutskottet intygar härmed att beredningen av utvärderingsrapporterna har skett i dialog med utskottet. Därtill har beredningen genomförts på ett sätt som möjliggjort för arbetsutskottets medlemmar att sätta sig in i utvärderingsrapporterna, föra en dialog med utvärderarna och spela en aktiv roll i diskussionen kring möjliga åtgärder. Vid utskottets beredningsmöte den 12 oktober deltog Göran Andersson, Vinnova, Ellinor Ivarsson, SKL, Cathrine Lundin och Carl Mikael Strauss, Naturvårdsverket, Carin Wallenthin, LO och Jonas Örtqvist, SFP Stockholm.

Tematiskt mål 1: Stärka forskning, teknisk utveckling och innovation

TM1 syftar specifikt till att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation. Rambolls utvärdering omfattar 145 projekt som totalt beviljats drygt 1,3 miljarder kronor i EU-medel fördelade på åtta regionala och ett nationellt operativt program fram till och med januari 2018. Detta motsvarar drygt 60 procent av den totala budgeten för TM1.

Utvärderingens syfte är att värdera och beskriva programmens resultat i förhållande till deras mål. Vi har utgått från att avsedda resultat inom regionalfonden enbart kan uppstå om projektens inriktning stämmer överens med målen i det operativa programmet (OP), om det är utformade enligt en tydlig och förankrad effektlogik, om de genomförs enligt plan samt om de kan visa att det finns förutsättningar för varaktiga förändringar. Vi har genomfört fördjupade projektanalyser av 86 projekt, vars omfattning motsvarar 74 procent av programmets beviljade medel. Analyserna baseras på intervjuer med projektledning, styrgrupp och projektutvärderare. Vi har också genomfört dokumentstudier av relevanta styrdokument, statistisk målgruppsanalys av organisationsnummer för deltagande företag och en projektportföljsanalys av samtliga beviljade projekt.

Resultatet av utvärderingen kan sammanfattas i följande fem slutsatser: Projekten kan sorteras i tre kategorier där en majoritet av medlen har gått till projekt där resultat uppstår först efter programperioden. Redan den första etappen av Rambolls utvärdering av TM1 visar att projektportföljen präglas av stora skillnader i

projektens inriktning, budget och typ av projektägare. Projekten betraktade även sig själva som unika, vilket ur ett lärandeperspektiv är negativt eftersom erfarenheterna från en insats därför inte kunde användas i en annan. Genom dokumentstudier av samtliga projektansökningar kunde utvärderingen slå fast att det ändå går att sortera samtliga projekt under tre huvudsakliga projekttyper med liknande mål och planerade aktiviteter:

- **Insatsspåret:** Stöd förmedlas direkt till enskilda företag genom olika former av rådgivning. Resultat uppstår när företagen omsätter den nya kunskapen i innovativa produkter, tjänster eller processer.
- **Utvecklingsspåret:** Offentliga organisationer testar nya metoder för att stötta företag och organisera samverkan inom det innovationsstödjande systemet. Resultat uppstår när lärandet omsätts i nya och förbättrade sätt att stötta företag.
- **Kunskapsspåret:** Lärosäten och forskningsinstitut utvecklar innovationsmiljöer genom forskningsprojekt tillsammans med näringslivet eller genom att bygga upp miljöer för test, verifiering och demonstration inom avgränsade profilmråden. Resultat uppstår när miljöerna görs tillgängliga för och används av företag.

Projekttyperna bidrar alla till att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation. Samtidigt är det tydligt att vi kan förvänta oss olika sorters resultat, samt variationer när det gäller när dessa kan uppstå, beroende av vilken typ av projekt som bedrivs. Sett till de åtta regionala programmen inom TM1 hade hela 75 procent av beviljade medel fram till januari 2018 gått till projekt inom de två sistnämnda projektkategorierna, där resultat sannolikt uppstår först på längre sikt och efter programperioden. EU:s och tillika Tillväxtverkets kvantitativa uppföljningssystem av projekten är samtidigt till stor del anpassat för bara den fjärdedel av projekten som syftar till att skapa nytta i företagen under programperioden.

Ytterligare insatser krävs på sikt för att säkerställa hållbara effekter från programmen: Relativt få projekt inom TM1 kan realisera den förväntade effekten under programperioden. Detta är inte negativt i sig, men understryker betydelsen av att projekten tar hand om investeringarna och lärdomarna i sin ordinarie verksamhet eller i framtida projekt. Det finns stora frågetecken om så är fallet eller inte. Vi bedömer att endast en tredjedel av de analyserade projekten tydligt motiverar förutsättningarna för långsiktigt hållbara effekter. Dessa projekt hoppas exempelvis på framtida extern projektfinansiering för att kunna realisera effekterna eller på att arbetet drivs vidare i projektägarens ordinarie verksamhet. Detta ser Ramboll som en betydande risk för programmets förutsättningar att leverera långsiktigt hållbara resultat.

Programmen har förutsättningar att bidra till de särskilda målen och de uppsatta resultatindikatorerna, men målen är otydliga och delvis irrelevanta: En central fråga för utvärderingen handlar om programmen på ett ändamålsenligt sätt har bidragit till att uppfylla de särskilda målen under respektive investeringsprioritering. Vår övergripande bedömning är tvetydig. Å ena sidan bedömer vi att projektens inriktning ligger i linje med programmets mål, att projekten genomförs enligt plan och att de önskade förändringarna på de uppsatta resultatindikatorerna troligtvis kommer att nås. Å andra sidan bedömer vi att aktivitetsindikatorerna på programnivå är alltför lågt satta, att programmets inriktning är så pass bred att den i praktiken inte ger en målbild att förhålla sig till och att mycket talar för att det saknas orsakssamband mellan projektens aktiviteter och resultatindikatorerna. Exempelvis hade flera program uppnått de önskade förändringarna redan innan några projekt hade beviljats. Det ramverk för

uppföljning som regionalfonden i dag tillämpar förmår sammantaget inte att fånga alla de positiva, negativa eller oförutsedda resultat som genereras av projekten.

Varken smart specialisering eller hållbarhetsaspekterna har präglat hur programmen praktiskt har genomförts: Smart specialisering har haft olika framträdande roll i programmen. Men samtidigt varierar förutsättningarna för att arbeta med smart specialisering. För programområden som samlar flera regioner med olika strategiska inriktningar är de gemensamma styrkeområden i de operativa programmen brett formulerade, vilket begränsar målbilden för vilka typer av projekt som ska finansieras. Det är mycket få projekt som i ansökningar eller i intervjuer resonerar kring eller förhåller sig till smart specialisering. Ramboll bedömer också att projekten inom TM1 i begränsad utsträckning integrerat hållbarhetsaspekterna likabehandling, icke-diskriminering och jämställdhet i genomförandet. Kriteriet bättre miljö är oftare inbyggt i projekttiden. Även om projekten beskriver dessa hållbarhetsaspekter i ansökan får det mycket sällan något verkligt genomslag i genomförandet. Ramboll bedömer att detta främst beror på att det saknas en tydlig programstyrning av projektens arbete med hållbarhetsaspekter. Det gäller både vad som ska göras för att nå en godkänd miniminivå, och på vilket sätt detta ska göras. Det är inte tydligt vad projekten menar när de skriver att de ska integrera de tre aspekterna, eller när de har uppfyllt målen.

Program- och projektdokumentation präglas av en stor otydlighet som bidrar till utmaningar med att kommunicera mervärden av programmen: Enbart en femtedel av de projekt som analyserats i utvärderingen bedöms ha en tydlig projektlogik som beskriver vad projekten vill uppnå, hur de avser att nå dit och hur de vet att de har uppnått målet. Detta är en stor brist som minskar transparensen när det gäller vilken typ av aktiviteter som finansieras med offentliga medel. Även handläggare upplever utmaningar med att kommunicera om programmet till nya målgrupper inom exempelvis lärosäten eller forskningsinstitut. Mycket av detta bottnar i en vag definition av vilken typ av forskning som kan godkännas inom programmen. Det grundar sig även på att beredningsprocessen för fördelning av medel till lärosätena inte följer de gängse processer som tillämpas av andra forskningsfinansiärer i form av exempelvis vetenskapliga referensgrupper. Detta är viktigt eftersom TM1 har fördelat en halv miljard kronor till 59 projekt som drivs av universitet och högskolor fram till i januari 2018. Utan en tydlig bild av regionalfondens mervärde i förhållande till andra finansiärer och vad medlen i praktiken får användas till blir det svårt att framöver skapa attraktiva och framgångsrika program.

Baserat på dessa slutsatser rekommenderar Ramboll att ett nytt förhållningssätt införs för programskrivning, medelstildning, uppföljning och hur vi skapar ett lärande från projekt inom regionalfonden. Inför nästa programperiod rekommenderar Ramboll att programmen inte avgränsar sig till EU:s ramverk för uppföljning, utan även formulerar egna och mer relevanta ambitioner, mål och komplementära indikatorer. För att underlätta för detta bör programmen:

- ta fram förbestämda typologier av godkända projekttyper
- utveckla relevanta kvantitativa och kvalitativa indikatorer för respektive projekttyp
- förtydliga i OP vilka projekttyper som avses att finansieras.

De tre projekttyper som redovisas i denna utvärdering kan fungera som inspiration för en sådan kategorisering, men kategoriseringen behöver inte avgränsa sig till just dessa typer. Det tillvägagångssätt som vi föreslår förbättrar möjligheterna för projekten att lära av varandra. Detta är nödvändigt eftersom en av de största svagheterna med

regionalfonden är att projektledarna i alltför stor utsträckning betraktar sina projekt som unika. Rambolls bild är istället att framgångsfaktorer och utmaningar är väldigt lika oberoende av var i landet ett projekt genomförs. Skillnader i förutsättningar ligger snarare mellan olika projektkategorier. Genom att förtydliga vilken projektkategori man tillhör blir det lättare att skapa ett relevant lärande och följa upp projektens utfall och resultat på ett lämpligt sätt. I dag används indikatorer som antal deltagande företag som indikator för projekt där detta inte är relevant. Vårt förslag minskar även det ansvar som i dag ligger på projekten att själva utveckla och beskriva sin effektlogik, till att de i stället kan utgå ifrån en befintlig och övergripande projektkategori. Systematiserad kunskap om olika insatstyper kan i förlängningen skapa förutsättningar för ett mer effektivt lärande, och därmed en mer ändamålsenlig användning av medel inom den regionala tillväxtpolitiken.

SREss

Den internationella forskningsanläggningen European Spallation Source (ESS) började byggas i Lund hösten 2014. ESS kommer att bli en flervetenskaplig användaranläggning baserad på världens mest kraftfulla neutronkälla. Anläggningen kommer att användas för att studera material på molekylär och atomär nivå, med tillämpningar inom exempelvis medicin, bio-logi, kemi, fysik och teknik. Anläggningen konstrueras och byggs i olika delar och kommer att vara i full drift 2025. Bakom satsningen står ett europeiskt konsortium, som benämns European Spallation Source ERIC (fortsättningsvis ESS), bestående av tretton medlemsländer och två observatörländer. Regionalfondsprojektet Spatial Research Excellence by ESS (SREss) genomförs som en del av etableringen av ESS i Lund. I projektet görs investeringar i grundläggande forskningsinfrastruktur som ska lägga grunden för instrumenteringen av ESS. SREss är ett helt unikt projekt, eftersom det är första gången som regionalfonden används för att finansiera investeringar i storskalig forskningsinfrastruktur i Sverige. Projektet är också unikt på grund av sin storlek och komplexitet.

I slututvärderingen av SREss konstaterar utvärderarna Ramboll att projektet har genomförts på ett ändamålsenligt sätt och att projektmålen har uppnåtts. Det finns även flera lärdomar att dra från projektet, t.ex. att det krävs administrativa förutsättningar för att driva den här typen av stora och komplexa projekt, samt att det krävs ökad samordning mellan programområden för att möjliggöra samordnade insatser kring ESS. Slututvärderingen genomförs inom ramen för Rambolls löpande projektutvärdering av SREss. Slututvärderingen av projektet har genomförts i förtid våren 2018, eftersom alla aktiviteter i projektet är slutförda och projektet avslutas i förtid.

Nedan presenteras resultat och slutsatser från slututvärderingen av SREss.

Slututvärderingen utgår från utvärderingsfrågor, vars syfte är att bedöma projektets relevans, effektivitet, måluppfyllelse, hållbarhet samt synergieffekter mellan SREss och andra ESS-relaterade projekt på lokal, regional, nationell och europeisk nivå. Frågorna besvaras med hjälp av dokumentstudier av projektansökan, lägesrapporter och andra skriftliga underlag, samt intervjuer med projektledningen, Tillväxtverkets handläggare, och företag som varit involverade i projektet.

I rapportens avslutande kapitel diskuterar Ramboll ESS betydelse utifrån ett europeiskt och svenskt forskningspolitiskt perspektiv samt förväntade nyttor för näringslivet under upp-byggnad och drift av ESS. Dessutom lyfter Ramboll förslag på tänkbara insatser som kan bidra till att främja näringslivets nyttor av ESS. Förslagen bör ses som inspel inför kommande period för EU-programmen. Rambolls diskussion och inspel baseras på en litteraturöversikt samt intervjuer med regionala och nationella aktörer

med koppling till ESS.

Ramboll bedömer att det finns en tydlig koppling mellan de behov som projektet möter och de aktiviteter som genomförs i projektet. Utvärderarna bedömer även att det finns en tydlig koppling mellan projektaktiviteterna och de utfalls- och resultatmål som har satts upp för projektet. Det finns dock ett glapp mellan å ena sidan de aktiviteter som genomförs i SREss och å andra sidan projektets långsiktiga resultat- och effektmål. För att det ska vara möjligt att uppnå förväntade effekter (dvs smart specialisering och stärkt konkurrenskraft) krävs ytterligare aktiviteter som ligger utanför projektets kontroll eller ansvar.

Sammantaget bedömer Ramboll att projektet har genomförts på ett ändamålsenligt sätt givet projektets målsättningar. Ramboll konstaterar bl.a. att projektet har genomförts i samverkan mellan ESS och framförallt huvudentreprenören Skanska, vilket skapat goda för-utsättningar att nå projektmålen. Bedömningen av projektgenomförandet försvåras dock av att det inte är möjligt att helt särskilja SREss från andra delar av byggandet av ESS.

Projektet når uppsatta utfalls- och resultatmål, avseende antal forskare som har anställts vid ESS under SREss fas 1 och 2, samt delinvesteringar i grundläggande forskningsinfrastruktur. Projektet har även uppnått förväntade resultat genom att bidra med grundläggande forskningsinfrastruktur som gör det möjligt att färdigställa två instrument vid ESS. Dessutom har projektet genererat viss teknisk utveckling och innovationer, samt kompetens och kapacitet att genomföra samverkansprojekt bland berörda företag. Projektet har goda förutsättningar att bidra till de långsiktiga förväntade effekterna avseende konkurrenskraft och smart specialisering. Detta sker framförallt genom att projektet lägger grunden för den fortsatta utvecklingen och instrumenteringen av ESS.

Ramboll bedömer att det finns goda förutsättningar för projektets resultat, i form av grundläggande forskningsinfrastruktur, att leva vidare efter att projektet har avslutats. Det är även sannolikt att kompetenser och tekniska lösningar som utvecklats inom ramen för projektet kommer att kunna omsättas till nya affärsmöjligheter för företag som deltagit i uppbyggnaden av ESS.

Det finns få kontaktpunkter mellan SREss och andra projekt med koppling till ESS på lokal, regional, nationell och europeisk nivå. Enligt Rambolls bedömning har det funnits viss möjlighet att utveckla och fördjupa kopplingarna till övriga projekt. Därigenom hade det varit möjligt att utveckla synergier mellan projekten och tillsammans bidra till långsiktiga effekt-mål. Att SREss har få kontakter med andra ESS-relaterade projekt förklaras delvis av att SREss skiljer sig från andra projekt när det gäller både syfte och genomförande. SREss fokuserar på att bygga forskningsinfrastrukturen, medan andra projekt framförallt fokuserar på att främja användningen av ESS.

Utvärderingen visar att projektet har genomförts på ett framgångsrikt sätt där projektets målsättningar har uppnåtts. Tillväxtverket, ESS och berörda entreprenörer har även lyckats parera de utmaningar och hinder som uppstått i projektgenomförandet. Projektet har därmed visat att den här typen av stora och komplexa projekt är möjliga att genomföra inom ramen för EU:s regionalfond. Projektet bidrar också med flera lärdomar inför kommande programperiod kring riggning och genomförande av liknande projekt.

Ramboll konstaterar att ESS inte bara är ett starkt resurstillskott till svensk och

européisk forskning, som möjliggör framsteg inom redan etablerade styrkeområden, utan också som en motor och/eller naturlig arena för att skapa helt nya konstellationer som kan svara mot helt nya vetenskapliga problemställningar och innovationer. Sveriges förutsättningar att konkurrera om experimenttid vid ESS baseras på efterfrågan hos befintliga forskargrupper vid svenska lärosäten. Sveriges möjligheter att konkurrera om experimenttid bör dock utgå från att dagens svenska användarsamhälle är förhållandevis litet i jämförelse med exempelvis Frankrike, Storbritannien och Tyskland.

Näringslivets nyttor av etableringen av ESS kan sorteras i tre huvudsakliga kategorier: upphandling vid uppbyggnad och drift; kunskaps- och tekniköverföring; samt industriell användning. Det finns flera tänkbara insatser för att främja näringslivets nyttor av ESS. Ramboll väljer att lyfta fram tre exempel på sådana insatser som potentiellt kan finansieras av EU-program:

- Främja svenska företag att leverera till big science
- Främja intermediärer mellan näringsliv och forskningsanläggning
- Främja instrumentutveckling hos svenska universitet och institut

Tematiskt mål 3: Öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag

Denna rapport från Sweco redovisar resultaten av den andra etappen av den utvärdering som Sweco på Tillväxtverkets uppdrag gjort av insatserna inom tematiskt mål 3 (TM3) "Öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag" (SMF) med stöd av Europeiska Regionala Utvecklingsfonden (ERUF). Genomförandet sker inom åtta regionala program: Övre Norrland, Mellersta Norrland, Norra Mellansverige, Östra Mellansverige, Stockholm, Västsverige, Småland och Öarna, samt Skåne-Blekinge.

En ökad konkurrenskraft i de företag som fått stöd påverkas även av andra företagsstödjande insatser och en rad olika omvärldsfaktorer. Det är därför i princip omöjligt att exakt bedöma orsakssambandet mellan gjorda insatser inom TM3 och företagets utveckling. Utvärderingen har på grund av detta gjorts med stöd av en sk bidragsanalys. Bidragsanalysen innehåller olika bedömningskriterier som analyserats genom en kombination av intervjuer med projektledare, dokumentstudier, omvärldsanalys, samt en registerstudie av samtliga deltagande företag. Det bör understrykas att utvärderingen inte är en utvärdering av enskilda projekt utan av det samlade bidraget från alla de utvärderade projekten.

De flesta av de granskade projekten genomförts enligt plan. Swecos bedömning är att det i samtliga programområden finns många projekt som håller en god kvalitet och har uppföljbara mål. Programmen bedöms ha en potential att bidra till uppfyllandet av de särskilda målen, resultatindikatorerna, samt den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft.

Inför denna programperiod betonades ett mer resultatriktat genomförande av sammanhållningspolitiken och strukturfondernas verksamhet. Det har bland annat medfört krav på en tydligare programlogik och upprättandet av ett utvecklat resultatramverk. De regionala programmens särskilda mål är dock oftast generellt hållna och resultatindikatorerna är vanligtvis utformade på ett sätt som gör att de mäter "volymförändring i företagen" snarare än "förändring i företagets konkurrenskraft". I förlängningen är det svårt att se hur programmets utformning styr vilka projekt som slutligen beviljas. Projekten uppvisar också en stor spridning med avseende på

projektutformningens kvalitet. Kopplingen mellan vad som ska göras (mål), hur målet ska uppnås (insatser) och vilka som insatsen riktar sig till (målgrupp) är vag i många projekt.

En förutsättning för framgång är att rätt företag involveras. Om insatser riktas till en målgrupp där insatserna inte kan förväntas bidra till ökad konkurrenskraft är risken stor att insatsernas effektivitet blir låg. Särskilt i de tre nordliga regionerna kommer en stor andel företag från sektorer som framförallt riktar sig mot den lokala marknaden. Företag i sådana sektorer kan generellt inte förväntas expandera och utveckla sin konkurrenskraft på ett påtagligt sätt. Att sådana företag ändå deltar pekar på att urvalsprocesserna har brister som gör att insatser riskerar att riktas mot fel målgrupp i många projekt.

Projekt är till sin natur tidsbegränsade och avsedda att lösa ett problem, möta en utmaning, ta fram nya metoder osv. Resultaten ska sedan implementeras i en organisations ordinarie verksamhet och bidra till positiva förändringar av beteenden i företaget. För detta krävs en strategi som visar hur projektresultaten ska tas om hand efter det att projektet har avslutats. Sådana strategier är ovanliga i TM 3-projekten och en majoritet av dem bedöms ha små förutsättningar att skapa varaktiga resultat.

Lärdomar från tidigare programperioder har inte eller i mycket liten omfattning tagits tillvara. Förutom att det innebär en stor risk för att gamla misstag upprepas i nya projekt så betyder det också att tillägnad kunskap inte tas tillvara för att öka effektiviteten i planerade insatser.

Målet för TM3 är att insatserna bör utveckla nya sätt att arbeta för att lösa de utmaningar som regionerna står inför. Detta har också understrukits av EU-kommissionen. På så sätt kan TM3 bidra till en kvantitativ förändring i form av vidgad marknad, ökat förädlingsvärde osv. och till beteendeförändringar i företagen som leder till effektivare processer, innovation med mera. Inslaget av nyskapande är dock generellt sett lågt i programmen. Att "fylla på" redan etablerade stödstrukturer med mer pengar tycks vara enklare än att ta fram nyskapande och innovativa lösningar som dessutom kan upplevas som konkurrerande till etablerade stödsystem.

Hållbarhetsaspekterna behandlas styvmoderligt trots att de har givits särskild uppmärksamhet under denna programperiod. Integrering av hållbarhetsaspekterna i projekten är en förutsättning för att de ska få stöd. Projekten har genomgående svårt att integrera hållbarhetsaspekterna och dessa görs sällan till verktyg för att uppnå ökad konkurrenskraft hos SMF.

Många projekt har haft svårigheter att locka företag till sina insatser. Det riskerar att försvaga projektens bidrag till ökad konkurrenskraft hos SMF. En orsak kan vara att det under denna programperiod har varit högkonjunktur. I en majoritet av de branscher som projekten riktar sig till har företagen haft fulla orderböcker och full beläggning, vilket sannolikt har minskat företagets incitament till att utveckla sina produkter/tjänster eller att satsa på att öka sina marknadsandelar.

Norra Mellansverige och Övre Norrland är de två program där i särklass störst andel av alla SMF får stöd och i detta avseende tillhör de toppskiktet i EU. Resultaten i dessa två regioner bedöms trots detta bli svagare än i övriga programområden. De två regionerna har valt att kanalisera en stor andel av resurserna till etablerade kanaler med löpande verksamhet inom företagsstöd –exempelvis regionalt investeringsstöd. Programmet för

Mellersta Norrland har en större andel projekt med tydliga platsanpassade lösningar. Övriga program i Sverige bedöms ha bättre förutsättningar att effektivt bidra till ökad konkurrenskraft bland SMF.

Flera observationer och rekommendationer från utvärderingar av tidigare programperioder återkommer i Swecos analys. Dessa visar att systemets förmåga att ta till sig kunskap och lära av tidigare erfarenheter är bristfällig. Programmets bidrag till ökad konkurrenskraft hos SMF kan stärkas genom att i högre grad bevilja projekt som är anpassade till att möta behov som är specifika för platsen eller regionen, snarare än projekt som erbjuder generella insatser.

För att nå fler företag med potential att växa måste också programmen stärka sin interna kompetens kring företagandets villkor och entreprenörskap och i ökad utsträckning ta hänsyn till de regionala företagens förutsättningar att öka sin konkurrenskraft. Tillväxtverket rekommenderas att överväga att bistå med sådan kompetens till programmen. Detta kan till exempel ske genom en central helpdesk (expertpanel som kan konsulteras vid behov) eller genom att varje beredningssekretariat förstärks med erforderlig specialkompetens.

För att beviljas bör projektansökningar fortsättningsvis innehålla en tydlig och trovärdig strategi för hur projektresultaten ska omhändertas och hur lärande kan stimuleras.

Digitalisering Tematiskt mål 2 och 3

Utvärderingen från Ramboll har kartlagt och utvärderat digitaliseringsprojekt inom Regionalfonden. Projekten finansieras från regionalfondens tematiskt mål 2 "Öka tillgången till, användningen av och kvaliteten på informations- och kommunikationsteknik" (TM2) och tematiskt mål 3 "Öka konkurrens-kraften hos små och medelstora företag" (TM3). En mängd insatser genomförs i hela Sverige för att främja den digitala omställningen hos offentlig sektor och näringsliv. Regionalfonden är en av de källor som används av för att finansiera insatser i syfte att driva på förändringstakten i omställningen. Det som förenar de projekt som studerats är att digitaliseringen på olika sätt är den centrala drivkraften för projekten.

Utifrån en genomgång av samtliga beviljade projekt inom TM2 och TM3 fram till i juni 2017 kunde 22 stycken digitaliseringsprojekt identifieras. Projekten motsvarar totalt drygt 115 miljoner kronor i beviljade medel och bedrivs i hela Sverige, med undantag för programområdena Stockholm och Östra Mellansverige.

Den vanligaste målgruppen för projekten är offentlig sektor och den vanligaste kategorin av projektägare är region, landsting eller kommunförbund, vilka driver knappt hälften av projekten. Övriga projekt leds i fallande ordning av universitet och högskola, Science Parks, offentliga stödaktörer eller enskilda kommuner.

Projekten har utvärderats utifrån en bedömning av projektens inriktning i förhållande till uppsatta mål, hur projektet utformats och genomförts samt projektets förutsättningar att generera hållbara resultat. Bedömningarna har gjorts utifrån dokumentstudier av projektdokumentation och lägesrapporter, samt intervjuer med berörda projektledare i samtliga projekt.

Tre huvudsakliga projekttyper har identifierades bland de projekt som ingick i

utvärderingen. De tre typerna präglas av olika förutsättningar och kan kategoriseras utifrån den effekt som projekten vill uppnå:

1. Ökad digital mognad i företag genom att förmedla kunskap om digitalisering till små och medelstora företag i form av exempelvis coaching, rådgivning eller seminarium.
2. Stärkta regionala förmågor för offentliga aktörer att stötta digital utveckling och omställning. Detta sker exempelvis genom kartläggning och analys av regionens behov och potential för digitalisering, utveckling av nya arbetssätt eller ökad samordning med befintliga satsningar.
3. Utveckling av offentliga digitala tjänster. Detta kan röra sig om att vidareutveckla digitala websidor för företagsstöd eller att utveckla digitala tjänster inom den kommunala förvaltningen eller inom hälso- och sjukvården för både företag och medborgare.

Både sett till antal projekt (10st), och till beviljade medel, är projekt som framförallt erbjuder stöd direkt till små och medelstora företag den vanligast förekommande projektkategorin i utvärderingen, tätt följt av projekt för utveckling av regionala förmågor för digitalisering (8st) och digital tjänsteutveckling (5st).

Nedan presenteras fem centrala slutsatser från utvärderingen följt av Rambolls huvudsakliga rekommendationer.

1. Det finns färre digitaliseringsprojekt än förväntat inom regionalfonden. Givet de prioriteringar som uttrycks av regeringen i Partnerskapsöverenskommelsen är det förvånande att inte fler digitaliseringsprojekt bedrivs inom regionalfonden. Av drygt 2 miljarder kronor i beviljade medel till och med juni 2017 inom TM3, har enbart 2,5 procent allokerats till projekt som har digitalisering som en bärande idé. Även inom TM2 finns ett lågt söktryck bortsett från fysiska investeringar i bredbandsutbyggnad. Rambolls bedömning är att detta kan bero på att traditionella projektägare inte har byggt upp den kompetens och metoder som krävs för att arbeta med digitalisering.
2. De bästa projekten lyckas ta ett långsiktigt perspektiv trots regionalfondens kortsiktiga uppföljning. Grunden i framgångsrikt digitalt transformations-arbete i allmänhet, och digital tjänsteutveckling i synnerhet, handlar om att utforska ett behov tillsammans med användarna och tillåta sig själv att testa och misslyckas. Inom regionalfonden ska projekten istället arbeta efter på förhand redovisade aktiviteter och mätbara mål. Detta stödjer inte best practice-metodik för digitaliseringsprojekt. De typ 2 och 3-projekt som ändå lyckas bygger i regel vidare på befintliga processer, är tydligt förankrat i ordinarie verksamheter eller hänger ihop med andra pågående eller planerade projekt. Enstaka och isolerade projekt som drivs av regionala organisationer som saknar mandat att leda digitaliserings-processen misslyckas ofta att bidra till reella och hållbara förändringar.
3. Projekten brister i många fall redan i förarbetet och förutsättningar att skala upp lyckade insatser är dåliga. Flera projektansökningar som studerats är otydligt formulerade och saknar nästan alltid en tydlig effektlogik. Detta skiljer sig inte från slutsatsen av andra programutvärderingar inom regionalfonden, men är likväl ett problem. Trots att Ramboll kategoriserat projekten i tre bredare projekttyper präglas många projekt av väldigt många tillvägagångssätt för hur digitala omställningsprocesser i företag och offentlig sektor kan främjas. Att regionerna själva utvecklar unika projektinsatser kanske främjar innovationshöjden, men be-gränsar samtidigt

förutsättningarna för lärande kring vad som gör att olika aktiviteter fungerar. Förutsättningarna att skala upp eller kopiera en lyckad insats någon annanstans bedöms som dåliga.

4. Projekten genomförs i stort enligt plan, men kommer igång sent och använder sig inte av tidigare erfarenheter. De flesta projekten tar längre tid än planerat att komma igång och upprepar vanliga misstag då insatserna inte bygger vidare på lärdomar från tidigare projekt. Det finns exempelvis få utarbetade processer för hur externa företagsrådgivare kan upphandlas eller hur samverkansprojekt bör organiseras. Ett tydligt tecken på bristande strukturkapital är att det finns stora skillnader i hur mycket en viss typ av aktivitet kostar i olika projekt.

5. Få projekt har förutsättningar att skapa större varaktiga effekter. De allra flesta projekt handlar om att främja en digital omställning hos andra eller i den egna organisationen. Förändringen påbörjas möjligtvis inom projektet, men resultaten av insatserna förväntas ske först efter projektperioden och utan stöd från projektet. Det är därför allvarligt att det för projekten som avser att påverka organisatoriska arbetsprocesser är sällsynt med en tydlig plan för hur lärdomar och resultat från projektet ska tas omhand i ordinarie verksamhet alternativt i parallella eller framtida projekt. Denna slutsats ligger i linje med de generella slutsatserna för programutvärderingarna av regionalfonden tematiskt mål 1 och 3.

Flera återkommande utmaningar och framgångsfaktorer har identifierats i de 22 digitaliseringsprojekt som utvärderats. Det absolut mest tydliga sambandet ser vi mellan de projekt som har en tydlig och välgenomtänkt projektansökning och de projekt som också lyckas genomföra projekten på ett bra sätt. Utvärderingens huvudsakliga rekommendationer avser därför framförallt hur framtida projektbeskrivningar och utformning av digitaliseringsprojekt inom regionalfonden kan förbättras.

- Bygg vidare på metodiken om typprojekt med standardiserade effektlogiker. Det är mycket begärt av framtida projektägare att behärska alla metodologiska verktyg som krävs för att ta fram och illustrera en tydlig effektlogik. Genom att arbeta vidare med projekttyper av projekt som Tillväxtverket/Strukturfondspartnerskapen önskar att se kan ett lärande successivt byggas upp som kan ge stöd och stadga åt projekten.
- Inför förstudieprojekt eller projekt i flera steg för att höja kvalitén på insatserna. Det sannolikt bästa sättet att förbättra kvalitén på ansökningar är att införa projekt i flera faser eller skapa en möjlighet att genomföra förberedelseprojekt. Sådana förberedelseprojekt skulle gå ut på att undersöka förutsättningar, mobilisera aktörer samt formulera en ansökan utifrån en genomtänkt logik.
- Kommunicera och använd centrala framgångsfaktorer som grund för att utlysa och besluta om projekt. Tillväxtverket och Strukturfondspartnerskapen bör identifiera vilka nyckelfaktorer som behöver finnas på plats för att projektet sannolikt ska bli framgångsrikt, och använd dessa nyckelfaktorer som en checklista för bedömning av ansökningar. Det kommer höja kvalitén avsevärt på ansökningar och projekt, och kommer också fungera som ett bättre stöd för projekten.

Behovet och intresset för företag och offentlig verksamhet att delta i den digitala omställningen är stort och insatser för att öka den digitala mognadsgraden i näringsliv

och offentlig sektor sker både med och utan finansiering från regionalfonderna. En viktig förutsättning för att öka insatsernas effektivitet blir att i större utsträckning bygga vidare på erfarenheter från liknande projekt. De lärdomar som presenteras i denna utvärdering bidrar med flera perspektiv för framtida projekt och projektfinansiärer att utgå ifrån.

Samverkan

Utvärderingen från Kontigo har studerat vilka effekter vi kan se av samverkan inom Regionalfondens projekt. Vi har identifierat två huvudtyper av effekter: effekter som stärker projektens resultat och bidrag till programmets måluppfyllelse och effekter som förändrar och utvecklar de institutionella strukturer som har betydelse både för den regionala utvecklingen och den regionala politiken.

De exempel vi ser av resultatstärkande effekter är:

- Främjar möjligheterna att stärka forskning, utveckling och innovation t.ex. i nära samverkan mellan ett begränsat antal aktörer och där företagen är på förhand definierade och har getts möjlighet att delta.
- Utmaningsdriven samverkan mellan offentliga aktörer (kommuner och regioner) å ena sidan och företag eller akademi å andra sidan, i syfte att stärka innovationer har stora potentialer men rymmer många svårigheter och kräver ett stort mått av lärande och strukturering för att lyckas.
- Samverkan mellan företags- och innovationsfrämjande aktörer stärker möjligheterna till specialisering och vässade erbjudanden för små och medelstora företag.
- Samverkan för att främja utvecklingen av koldioxidneutral ekonomi sker ibland mellan ovana aktörer som kan ha svårt att få legitimitet i sitt arbete, t.ex. när man vänder sig näringslivet.
- Samverkan mellan lokala och regionala aktörer å ena sidan och statliga myndigheter å andra sidan bidrar till att främja utvecklingen av hållbara transportsystem, men pekar på målkonflikter och "systemkortslutningar" när det gäller relationerna mellan stat och region.

De exempel på strukturella eller institutionella effekter vi ser är:

- Att föra samman aktörer mer långsiktigt, t.ex. inom ramen för det företags- och innovationsfrämjande systemet där fragmenteringen i utgångsläget ofta är stor
- Att utveckla nya territoriella samverkansstrukturer kan påverka effektiviteten i de regionala utvecklingssystemen, men frågan är om effekterna är bestående.
- En fondöverskridande samverkan med koppling till hållbar stadsutveckling, även om svårigheterna att realisera en reell fondöverskridande samverkan i praktiken fortfarande är betydande.
- En nivåöverskridande samverkan, även om många hinder kvarstår för att realisera en effektiv sådan samverkan.
- Att visa vägen till en bredare samverkan i en hållbar nationell regional politik.

Kontigo har haft i uppdrag att utvärdera och fördjupa kunskapen om samverkan inom Regionalfonderna, dess effekter generellt och dess påverkan på den nationella politiken. Uppdraget har hittills genomförts i två huvudsakliga delar: en kartläggnings- och analysdel, som syftar till att beskriva den historiska utvecklingen av regionalfonderna i Sverige samt till att identifiera en eller flera logiker för hur samverkan kan påverka effektiviteten i Regionalfonderna eller den nationella regionala politiken; och en utvärderingsdel där effekterna av samverkan inom regionalfonderna utvärderas med utgångspunkt i den logik som identifierats i den första delen.

I den första delen analyserades dokument och genomfördes ett stort antal expertintervjuer med personer som på olika sätt arbetat med genomförandet av regionalfonden i Sverige. Slutprodukten av den första fasen var en modell för hur samverkan inom Regionalfonden kan skapa effekter och ett förslag till hur effekterna skulle kunna utvärderas. I den andra delen genomfördes själva utvärderingen av samverkan och dess effekter, med utgångspunkt i modellen. Utvärderingen har genomförts med hjälp av en portföljanslys av formella samverkansprojekt, en enkät riktade till dessa och av tolv fallstudier utvalda bland dessa samverkansprojekt.

Slutsatsen från vår portföljanslys av de studerade samverkansprojekten är att det främst är aktörer inom de företags- och innovationsfrämjande systemen som samverkar, att samverkan ännu domineras av projekt med relativt få parter, att samverkan oftast sker lokalt eller inomregionalt och att flernivåsamverkan är mindre vanligt än samverkan inom nivåerna.

Vi identifierade i den första fasen av uppdraget att projekten kunde samverka på flera sätt: genom att dela kunskap, genom att dela målgrupper eller genom att aktivt samverka i genomförandet av de aktiviteter som utgör projektet.

I punkterna ovan sammanfattar vi de viktigaste effekterna av samverkan såsom vi identifierade dem i utvärderingen. Slutsatsen från utvärderingen är att alla typer av samverkan kan ha potentiella effekter på projektens möjligheter att nå bättre resultat. Att dela målgrupper är främst till nytta för projektens måluppfyllelse när det finns möjligheter till specialisering hos aktörerna och att denna specialisering är tydligt efterfrågad av parterna. Vår bedömning är att många av projekten inte riktigt har sådana möjligheter. Att dela målgrupper riskerar då att inte tillföra tydliga mervärden för målgrupperna i fråga.

För att delad kunskap ska kunna bidra till en bättre måluppfyllelse krävs det antingen att man i grunden har olika kunskapsbaser aktörerna emellan och att man genom att dela denna kunskap kan öka den samlade kunskapen kring projektets aktörer eller målgrupper. Ett annat sätt är att man inom ramen för projektet utvecklar ny kunskap som sedan kan delas mellan alla deltagarna i projektet.

Slutligen ser vi att projekt med baserade på samverkan, där man delar arbetet i de olika aktiviteterna, har stor potential att bidra till ökad måluppfyllelse. Det är vår slutsats att den här typen av projekt ofta involverar samverkan med privata företag, där just rollfördelningen mellan det privata företag och offentliga samverkande parter blir tydliggjord.

Samverkan är en sedan länge en självklar del i att planera och genomföra såväl Regionalfonden som den nationella regionala politiken. Att lämna rekommendationer för Övervakningskommittén och andra målgrupper är en viktig del i utvärderingsarbetet. Vi identifierar här fyra olika rekommendationer:

Skapa enklare förutsättningar för samverkan - Samverkan i projekten är viktig. Men samverkan inom Regionalfonden försvåras av regelverk och administrativa krav. Inför kommande programperiod bör man fokusera på att riva så många hinder som möjligt för en effektiv samverkan. Det är bra att samverkansprojekten innebär att parterna tar ett gemensamt ansvar för projekten men det bör vara enklare för flera parter att delta och att få ersättning för nedlagd tid i projektarbetet.

Forcera inte samverkan - Några av de intervjuade uppger att regionala myndigheter och

programansvariga myndigheter aktivt drivit på för att öka samverkan i genomförandet av Regionalfonderna i denna period. Även om vi ser positiva effekter av samverkan från de exempel vi studerat så är det viktigt att påpeka att samverkan inte är ett självändamål. Grunden för en effektiv samverkan ligger fortsatt i att det ska finnas ett tydligt mervärde i samverkan, både i stort och för de enskilda aktörerna. Sådana mervärden skapas t.ex. genom samverkanspartnernas förmåga att kompetensmässigt komplettera varandra eller möjligheterna att skapa en ökad kritisk massa genom samverkan kring målgrupper eller genom att man skapar möjligheter att med hög funktionalitet bryta territoriella gränser mellan t.ex. kommuner och regioner.

Stöd sammansättningen av parter - Att inte forcera samverkan är dock inte det samma som att lämna aktörernas partssammansättning åt sitt öde. Programansvariga bör även fortsättningsvis stötta och främja partssammansättningen i projekten. Denna utvärdering har pekat på ett antal aspekter att hålla ögonen på i detta sammanhang:

- Verka för att rätt parter kommer med för att främja förtroendefulla samverkanskonstellationer
- Verka för att alla parter ges möjlighet att delta i planeringen av projekten

Ställ krav på långsiktigt strukturbyggande i fler projekt - När det gäller samverkans effekter på strukturer menar vi att ett sånt tänkande är välkommet i fler projekt, både projekt som innebär samverkan och såna som inte gör det. Det är viktigt att redan i planeringsstadiet förbereda för att tillvarata projektets långsiktiga resultat. Här är ägarskapet för resultaten avgörande och då kommer också frågan om samverkan att väckas. Programansvariga bör i ännu högre grad uppmuntra projekten att bygga samverkan med just det långsiktiga ägarskapet i fokus.

Hållbar stadsutveckling

Utvärderingen från Kontigo är en halvtidsrapport och syftar till att:

- beskriva det analysramverk som slutrapporten kommer relatera till
- presentera preliminära resultat från analysen av den projektportfölj som innehåller regionalfondsprojekt med insatser för hållbar stadsutveckling
- ge en första iakttagelse kring potentiella utmaningar, möjligheter och behov relaterat till genomförandet av hållbar stadsutveckling i Regionalfonderna

Delrapporteringens huvudsakliga resultat och rekommendationer är:

- hållbar stadsutveckling skiljer sig åt mellan programmen men har näringslivsutveckling gemensamt
- samverkan är viktig för genomförandet av insatserna
- sociala dimensionen är i fokus för hållbarhetsaspekterna
- ompröva begreppet "hållbar stadsutveckling" till förmån för begreppet "hållbar samhällsutveckling i staden"
- behov att tidigt se över hur insatserna inom hållbar stadsutveckling ska förvaltas och utvecklas efter regionalfondsfinansieringens slut

Utvärderingen baseras på policydokument för hållbar stadsutveckling och policydokument för genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik. Primära källor för utvärderingen är de 17 projekt inom regionalfondsprogrammen för Stockholm, Västsverige och Skåne-Blekinge som genomför insatser för hållbar stadsutveckling. Insamling av data från dessa projekt har skett genom dokumentstudier, intervjuer med

projektledare, workshop med projektaktörer och intervjuer med projektens följeforskare. Vår bedömning är att de olika datakällorna verifierar varandra. Till utvärderingen finns också en referensgrupp till vilken följande aktörer varit inbjudna för diskussion och förankring av utvärderingens vägval och resultat: Älvstranden utveckling AB, Boverket, RISE, Actinate, Malmö stad, Grön Bostad Stockholm, Göteborgs stad, strukturfondspartnerskapens huvudsekreterare i Stockholm, Västsverige och Skåne-Blekinge.

Målgruppen för slututvärderingen och utvärderingsrapporten är Tillväxtverket, primärt enheten för uppföljning och utvärdering samt kunskapsstödet för hållbar stadsutveckling, Tillväxtverkets tre berörda regionala enheter samt strukturfondspartnerskapet i respektive region, regionalt utvecklingsansvariga aktörer och aktörer inom arbetet med hållbar stadsutveckling i respektive region, de nio programmens två Övervakningskommittéer samt gemensamma arbetsutskott för utvärdering och Näringsdepartementet och plattformen för hållbar stadsutveckling. Sekundära målgrupper är aktörer som på olika sätt deltar i genomförandet av regionalfondsprogrammen: SKL, Tillväxtanalys, Energimyndigheten, Jordbruksverket, ESF-rådet och Vinnova.

För att undersöka i vilken utsträckning och på vilket sätt som Regionalfonden bidrar i arbetet med hållbar stadsutveckling krävdes ett analysramverk med en definition av hållbar stadsutveckling. Hållbar stadsutveckling är dock ett begrepp med många olika definitioner. I vårt arbete vill vi använda oss av den idag mest väletablerade definitionen av hållbar stadsutveckling och grundande därför initialt vårt ramverk på FNs globala hållbarhetsmål 11, Hållbara städer och samhällen.

I utvecklingen av ramverket beslutades i samråd med referensgruppen att ramverket, utöver kopplingen till mål 11, också behöver ha en tydlig koppling till EU och Regionalfonden, till Sveriges nationella arbete för hållbar stadsutveckling samt till de utpekade regionernas definitioner och arbete. Det starkaste argumentet för detta är att vad som är hållbar stadsutveckling på en plats är beroende av vilka utmaningar som platsen möter. I vårt analysramverk har vi därför kompletterat mål 11 i Agenda 2030 med aspekter från styrande policyer och definitioner på europeisk, nationell, regional och lokal nivå.

Regionalfondens definition av hållbar stadsutveckling är att det tematiska området är ett medel eller delmål för att nå det övergripande målet Smart hållbar tillväxt för alla. Detta synsätt genomsyrar policydokument knutna till EU:s sammanhållningspolitik även på nationell och regional nivå. Synsättet avspeglas i en bredare och mer näringslivsinriktad orientering än de mer väletablerade och traditionella definitioner vi funnit i nationella, regionala och lokala policydokument för hållbar stadsutveckling.

Mot denna bakgrund, återigen efter samråd med utvärderingens referensgrupp, har aspekter adderats till analysramverket relaterade till smart näringslivsutveckling, hållbar näringslivsutveckling och näringslivsutveckling för alla, från policydokument knutna till EU:s sammanhållningspolitik. I och med detta ställningstagande breddar vi i denna analys hållbar stadsutveckling till att gripa över ett större analysområde som är mer ändamålsenligt för att fånga Regionalfondens insatser för den tematiska satsningen

samtidigt som det inte förlorar sin integritet genom de mest väletablerade definitionerna inom Sverige och de undersökta regionerna.

En fråga vi från utvärderingen vill lyfta är om begreppet "hållbar stadsutveckling" i Regionalfonden i det fortsatta och framtida regionalfondsarbetet bör omprövas till förmån för begreppet "hållbar samhällsutveckling i staden". Denna bredare definition anser vi bättre skulle spegla inriktningen på de insatser som samlat faktiskt bedrivs inom regionalfondsprogrammen.

Preliminära resultat från analysen av projektportföljen är att genomförandet av hållbar stadsutveckling skiljer sig åt mellan programmen men har insatser för näringslivsutveckling gemensamt.

Genomförandet av hållbar stadsutveckling i regionalfondsprogrammen för Stockholm, Västsverige och Skåne-Blekinge skiljer sig åt. I Stockholmsprogrammet förväntas alla insatser bidra till hållbar stadsutveckling. Det innebär att 100 procent av regionalfondsmedlen i Stockholms län går till hållbar stadsutveckling. I Västsverige och Skåne-Blekinge är andelen beviljade regionalfondsmedel till hållbar stadsutveckling 5 respektive 18 procent. I Västsverige utgör arbetet med hållbar stadsutveckling ett eget fokusområde som skall genomsyra hela programmet och i Skåne-Blekinge är hållbar stadsutveckling ett eget insatsområde. Skillnaden mellan hur de tre regionalfondsprogrammen valt att hantera hållbar stadsutveckling och hur de allokera medel till projekt för hållbar stadsutveckling gör det svårt att ge en samlad bild om vad hållbar stadsutveckling i Regionalfonden primärt vill åstadkomma. Gemensamt för de tre programmen är dock att projekten ofta har bäring mot näringslivsutveckling. Detta är i sig inte märkvärdigt med tanke på att Regionalfondens fokus nu liksom tidigare är hållbar tillväxt där företagsutveckling, entreprenörskap, innovationskraft och sysselsättning är ledstjärnor i genomförandet.

Även om näringslivspräglingen i projekt för hållbar stadsutveckling är återkommande i Regionalfonden finns projekt med innovativa inslag som mer riktat utvecklar arbetet med stadsutvecklingsfrågor. Det innovativa enligt oss är att Regionalfonden genom projekten påverkar planeringsprocesserna i städerna att röra sig från "hållbar stadsbyggnad/hållbar stadsutveckling" till "hållbar samhällsutveckling". Specifikt handlar det om att insatserna skapar nya samverkansytor mellan aktörer, ger stöd för att stärka de hållbara aspekterna i stadsutvecklingsprocesser och i stadens utveckling samt ger förutsättningar för att inkludera nya målgrupper (socialt utsatta och utrikesfödda i synnerhet) i resonemang kring hur staden bäst kan utvecklas.

Samverkan är en bärande del av de insatser som projekten genomför inom hållbar stadsutveckling i Regionalfonden. Framförallt sker samverkan mellan sektorer för att skapa lärande och för att aktörerna ska nå ut med koordinerade insatser till gemensamma målgrupper.

Vi anser att social hållbarhet är den del av hållbarhetsaspekterna som projekten framförallt riktas mot. Insatserna varierar mellan projekten och inkluderar exempelvis förstärkta resurser för planeringen av stadsbyggnadsfrågor utifrån ett hållbarhetsperspektiv, näringslivsinriktade projekt som syftar till att skapa jobb i

utanförskapsområden som en aktiv styrning av insatser, inom flera projekt oavsett inriktning, mot kvinnor respektive utrikesfödda.

Den största utmaningen i nuvarande programperiod är en bristande tydlighet med vad som inkluderas i hållbar stadsutveckling i Regionalfonden. Vår bedömning är att insatserna samlat bidrar till hållbar samhällsutveckling i staden snarare än hållbar stadsutveckling. Dels genom det näringslivsfokus som präglar många av projekten men också utifrån den typ av insatser som genomförs i övriga projekt. Justering av ord kan av vissa ses som ett marginellt problem, men det har betydelse i diskussionen kring vad insatserna förväntas bidra till.

Utmaningar finns enligt oss också kopplat till den tidshorisont som projekten har till förfogande. I vår slututvärdering kommer vi fördjupa vår analys av projektens potentiella bidrag till hållbar stadsutveckling på sikt, d v s de samlade effekter som projekten kan antas åstadkomma och hur dessa effekter bidrar till att förstärka EU:s övergripande mål om smart hållbar tillväxt för alla. Redan nu kan vi dock konstatera att formatet projekt är svårt för den långsiktighet som hållbar stadsutveckling kräver. Vi ser från portföljanalysen indikationer på att exempelvis sektorsövergripande planer och integrerade territoriella investeringar (ITI) kan vara ett sätt att relatera enskilda projekt till en större mer långsiktig process. Vi kommer att fördjupa resonemanget kring betydelsen av sektorsövergripande planer, ITI med mera för Regionalfondens insatser i slututvärderingen.

Möjligheter som så här långt i utvärderingen framkommer är potentialen i de projekt som Regionalfonden möjliggjort för samhällsutvecklande insatser inom städerna. Inte minst ser vi att projekten bidrar till att stärka samverkan mellan samhällsbyggande aktörer som tidigare i begränsad omfattning samverkat med varandra eller att frågor kring segregation genom projekten lyfts högre upp på städernas agendor. Från projekten ser vi också flera intressanta lösningar när det gäller bidrag till en stärkt lokal ekonomi inom staden. Något som kan komma minska distributionskedjor och transporter vilket i sin tur minskar städernas koldioxidutsläpp.

Vår bedömning är att ett långsiktigt ställningstagande kommer ha betydelse för det genomslag som hållbar stadsutveckling i Regionalfonden kommer ha i ett längre perspektiv. För att nå ut med vunnen kunskap kring hållbar stadsutveckling i närområdet, regionen, nationellt och internationellt finns behov att redan nu säkerställa mottagarkapacitet, kommunikationsvägar och långsiktighet i processerna inom projektägande organisationer och externt mellan projektpartners och andra relevanta aktörer.

Gröna Fonden

Denna rapport utgör Oxford Researchs halvtidsutvärdering av den gröna investeringsfonden (Gröna fonden) som genomförs inom ramen för det nationella regionalfondsprogrammet. Fonden påbörjade sin verksamhet hösten 2016 och har under de två första åren byggt upp organisationen och genomfört tre investeringar. Sammantaget bedömer Oxford Research i detta skede att den Gröna fonden är en satsning som fungerar väl och har goda förutsättningar att nå de uppsatta målen.

Gröna fonden är en insats inom det nationella regionalfondsprogrammet för 2014–2020 med det övergripande syftet att bidra till en koldioxidsnål ekonomi. Fram till 2023 har

650 miljoner kronor avsatts till en riskkapitalfond som drivs av Almi Invest. Verksamheten ska bidra till att investeringar genomförs i SMF i tidig fas, med stor tillväxtpotential, och som arbetar med innovativa tjänster och produkter som har en direkt eller indirekt klimatgasreducerande effekt. Investeringarna ska göras i den koldioxidsnåla ekonomin i alla delar av landet och sektorer. Gröna fonden är en saminvesteringsfond, vilket innebär att man investerar tillsammans med privata partners som står för minst halva investeringsbeloppet. Utöver ERUF-medel finansieras Gröna fonden av Energimyndigheten, Almi Företagspartner och Almi Invest. Oxford Research fick i juni 2017 i uppdrag av Tillväxtverket att utvärdera Gröna fonden fram till och med år 2019. Utvärderingen har två huvudsakliga syften; att bidra till att öka kvaliteten i genomförandet samt att främja kunskapsutbyte och lärande, samt att fånga och bedöma insatsens resultat och effekter. Denna rapport utgör halvtidsrapporteringen för den lärande utvärderingen.

Denna utvärdering har en teoribaserad ansats med en insatslogik som utgångspunkt. Utvärderingsfrågorna utgår från fem frågekategorier; relevans, ändamålsenlighet, effektivitet, samstämmighet och mervärde. Utvärderingens empiriska underlag har hittills bestått av dokumentstudier, workshops och intervjuer. I ett första steg har vi identifierat en insatslogik för Gröna fonden, där vi specificerar vilka resultat och effekter som förväntas av insatsen samt visar på hur det i teorin är tänkt att aktiviteter som företas ska leda till önskade utfall och resultat, och hur dessa i sin tur ska leda till förväntade effekter. I ett andra steg har vi genomfört en intervjustudie med ett urval av aktörer som är centrala för genomförandet av Gröna fonden. I ett tredje steg har vi även genomfört intervjuer med investerare som inte nödvändigtvis är knutna till Gröna fonden, men som har erfarenhet av att investera i företag med hållbarhetsprofil. Därutöver har vi genomfört en workshop med fokus på hållbarhetsaspekter med Almi Invest och Tillväxtverket, med syfte att diskutera hur Gröna fonden kan arbeta för att inkludera perspektiv som jämställdhet och mångfald i sin verksamhet.

Sammantaget bedömer Oxford Research i detta skede att den Gröna fonden är en satsning som fungerar väl och har goda förutsättningar att nå de uppsatta målen. Vi bedömer att det finns ett behov av denna typ av insats, särskilt vad gäller mer kapitalintensiv grön teknik. Vidare ser vi att fondens aktivitet i nuläget tyder på att man har goda förutsättningar för att nå de mellanliggande resultatmålen, medan det kan bli svårt att uppskatta Gröna fondens bidrag till resultatindikatorerna eftersom de sannolikt påverkas av en rad andra faktorer. Vad gäller fondens arbete med hållbarhetsaspekter kan vi konstatera att miljöaspekten genomsyrar fondens angreppssätt medan jämställdhet och icke-diskriminering/lika möjligheter inte har en lika framträdande roll. Gällande frågan om effektivitet bedömer vi att det inte finns några indikationer på uppenbara problem i styrsystemet. Den interna samstämmigheten anses god, samtidigt som det finns en risk för att eventuella målkonflikter kan uppstå.

Relevans handlar om behovet av en viss insats. Bildandet av den Gröna fonden kan spåras till en rad utvecklingar på både nationell och EU-nivå; Energimyndighetens stärkta mandat från regeringen för att satsa på kommersialisering av energi- och miljötekniklösningar, signaler från EU-kommissionen om att utöka satsningar på revolverande finansieringsinstrument inom strukturfonderna samt öron-märkningen av medel för koldioxidsnål ekonomi inom ERUF.

Vår slutsats är att det finns ett tydligt behov av att öka investeringarna inom det gröna segmentet, på grund av faktorer som långa investeringshorisonter, hög risk och låg kunskap bland investerare. För att Gröna fonden ska vara marknadskompletterande i så

hög grad som möjligt bör fokus för investeringarna ligga på mer kapitalintensiv teknik snarare än inom IT och mjukvaruutveckling. Därutöver bör fokus för Gröna fondens investeringar framförallt ligga i de tidiga faserna av företagens utveckling, där det enligt tidigare undersökningar finns störst behov av att tillföra kapital.

Ändamålsenlighet handlar om huruvida Gröna fonden faktiskt bidrar till att uppnå målen; det vill säga – fungerar den Gröna fonden? Får fondens insatser önskade resultat, som i sin tur är förutsättningar för att mer långsiktiga effekter ska uppnås? Då Gröna fonden fortfarande är i ett tidigt skede har vi begränsade möjligheter att uttala oss om förutsättningarna för att nå de mellanliggande resultatmålen. Dock kan utvärderingen konstatera att fondens aktivitet hittills, inklusive det dealflow som uppvisats, tyder på att man har goda förutsättningar för att nå ut till bolag som kan bli aktuella för investeringar. Vår bedömning är att det kommer att vara svårt att se Gröna fondens bidrag till förändring i resultatindikatorerna. Medan Gröna fonden med största sannolikhet kommer att bidra till ökad omsättning i många av de företag man investerar i, samt till att investeringsvolymen inom sektorn i någon mån ökar, kommer det vara svårt att avgöra Gröna fondens inverkan på dessa förändringar. En rad andra faktorer, inte minst konjunkturen, kommer troligt att påverka dessa indikatorer. Att sätta resultatindikatorer på en sådan mer abstrakt nivå kan därför vara problematiskt om det blir svårt att se kopplingen mellan dessa och de faktiska insatserna. Samtidigt kan de ses som ett sätt att försöka skapa ökad legitimitet för regionalfondens satsningar genom att påvisa den generella utveckling som satsningar inom regionalfondsprogrammen. Vår bedömning är också att Gröna fonden har förutsättningar för att bidra till övergången till en koldioxidsnål ekonomi, men detta är i stor utsträckning beroende av en välfungerande exitmarknad.

Vad gäller fondens arbete med hållbarhetsaspekter bedömer vi att fonden förhåller sig till miljöaspekten på ett transformativt sätt, dvs. miljöaspekten genomsyrar fondens målstruktur och ligger till grund för problemanalysen som format insatsen. Däremot bedömer vi att arbetet med jämställdhet och lika möjligheter/icke-diskriminering kan definieras som allmänt, med inslag av riktade insatser. Det saknas en problemanalys som bygger på dessa aspekter, och det finns heller ingen tydlig strategi för hur man ska arbeta med dessa frågor inom ramen för Gröna fonden. Detta beror delvis på att det saknas tydliga förväntningar och krav från den förvaltande myndigheten på fondens arbete med integrering av hållbarhetsaspekter.

Frågan om effektivitet berör hur den Gröna fonden genomförs; görs det på ett effektivt sätt i förhållande till de resultat man uppnår? Oxford Research menar att det inte finns några indikationer på uppenbara problem i styrsystemet för Gröna fonden. Vi bedömer att roller och mandat är tydliga och att det finns ändamålsenliga system för uppföljning och rapportering. Den operativa effektiviteten kom-mer att bedömas i ett senare skede.

Samstämmighet har både en intern dimension, kopplat till hur pass väl fondens olika aktiviteter och målsättningar hänger ihop, och en extern dimension, kopplat till hur fonden hänger ihop med den kontext den verkar i. Vår bedömning rörande den interna samstämmigheten är att nyckelaktörerna är överens om insatslogiken, och att denna bygger på rimliga antaganden. Insatslogikens olika delar hänger väl ihop men det finns risk för att målkonflikter kan uppstå under genomförandet. Det handlar bland annat om att förtydliga prioriteringsordningen mellan ekonomisk tillväxt och miljömässig hållbarhet samt att tydliggöra hur fonden kan förhålla sig till målet om att betala ut hela det tilltänkta kapitalet kontra ändamålsenligheten.

Slutligen ska utvärderingen bedöma mervärdet av Gröna fonden. Detta kommer att

göras i förhållande till andra regionala, nationella och internationella satsningar. Andra satsningar i den svenska kontexten som är relevanta att beakta är framförallt de regionala riskkapitalfonderna men även de andra insatserna inom det nationella regionalfondsprogrammet. Här handlar det bland annat om att titta på nivån av överlapp mellan Gröna fonden och exempelvis de regionala fonderna, vilket kommer att vara möjligt att göra längre fram i genomförandet. Detsamma gäller för att kunna bedöma huruvida Gröna fonden faktiskt bidrar med andra värden än andra liknande satsningar. Bedömningen av Gröna fondens mervärde kommer att vara fokus för utvärderingen i ett senare skede.

Ett antal frågeställningar kvarstår att undersöka under utvärderingens fortsättning. Det handlar bland annat om fondens bidrag till VC-segmentets utveckling, bidrag till utveckling i portföljbolagen, fondens kostnadseffektivitet, förutsättningar för exits, den operativa effektiviteten samt den externa samstämmigheten och fondens mervärde.