

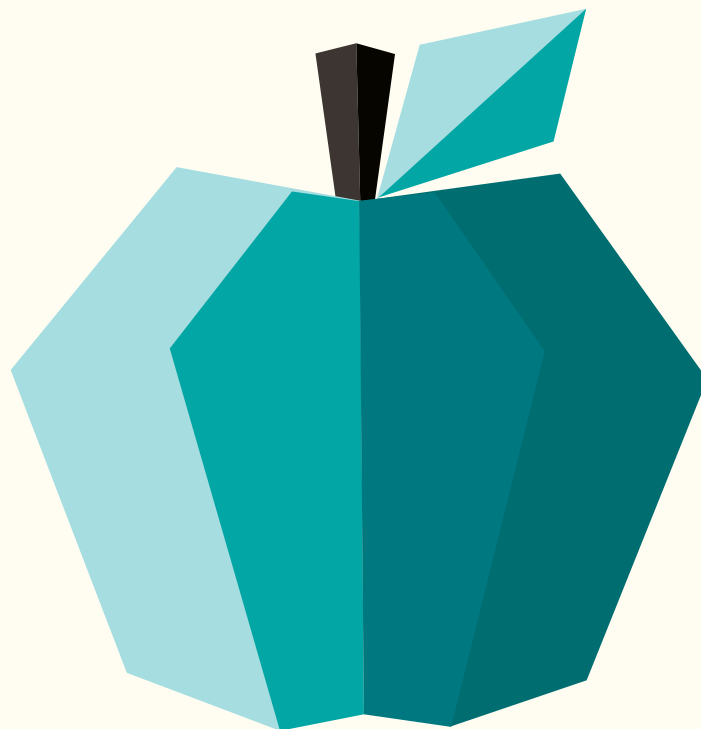


EUROPEISKA  
UNIONEN  
Europeiska  
regionala  
utvecklingsfonden



# Vad händer sedan?

Utvärdering i EU:s regionala strukturfondsprogram, särskilt av projekten enligt 3P och 3N modellen.



**Rapport 0307**

Tillväxtverkets publikationer kan laddas ner på  
[tillvaxtverket.se](http://tillvaxtverket.se).

© **Tillväxtverket**

Stockholm, december 2019

Digital: ISBN 978-91-88961-34-1

Rapport: 0307

**Har du frågor om denna publikation, kontakta:**

Emelie Johansson

Telefon, växel 08-681 91 76

## Förord

Målet för Europeiska regionala utvecklingsfonden under perioden 2014–2020 är att bidra till smart, hållbar och inkluderande tillväxt för alla. EU:s sammanhållningspolitik är unionens viktigaste verktyg, vid sidan av den inre marknaden, för att nå dessa mål. Tillsammans med svenska aktörer på nationell och regional nivå ska fonden investera i projekt som bidrar till ökad regional konkurrenskraft och hållbar tillväxt.

I förhållande till mål och samhällsutmaningar är Regionalfondens resurser begränsade. Ett framgångsrikt genomförande förutsätter att insatserna är väl avvägda och samverkar med andra insatser i genomförandet. Då behov och förutsättningar förändras under programperioden förespråkar EU-kommissionen en löpande utvärdering av insatserna i syfte att förbättra kvaliteten på programmets utformning och genomförande. För programperioden 2014–2020 gäller även att medlemsstaten ska utvärdera verksamhetens effektivitet och måluppfyllelse; ett ansvar som tidigare låg på EU-nivå. Tillväxtverket har på uppdrag av Övervakningskommittén för de åtta regionala och det nationella regionalfondsprogrammet tagit fram en utvärderingsplan. I planen anges att utvärdering av Regionalfondens investeringar ska ske löpande.

Föreliggande rapport utgör en studie av de fram till i juni 2019 inkomna projektutvärderingarna enligt 3P och 3N modellen i Regionalfonden.

Rapportens författare är Göran Brulin, Emelie Johansson och Rachel Wahlberg. Ett antal medarbetare på Tillväxtverket har också läst och kommenterat rapportutkast.

*Emelie Johansson*

Samordningsansvarig ERUF Utvärderingar  
Enheten för uppföljning och utvärdering  
Tillväxtverket

# Innehåll

|   |           |
|---|-----------|
| <b>English Summary .....</b>                                    | <b>5</b>  |
| <b>Utgångspunkter och sammanfattning .....</b>                  | <b>6</b>  |
| <b>Introduktion .....</b>                                       | <b>8</b>  |
| Bakgrund och syfte.....   | 8         |
| <b>Varför skapa 3P och 3N? .....</b>                            | <b>9</b>  |
| Utvärderingsupplägg inför programperioden 2014 – 2020 .....     | 11        |
| Teoretisk grund för projektutvärderingsmodellen 3P och 3N ..... | 12        |
| <b>Studie av projektutvärderingar .....</b>                     | <b>15</b> |
| Bra projektutvärdering.....                                     | 15        |
| Acceptabel projektutvärdering .....                             | 17        |
| Mindre bra projektutvärdering .....                             | 18        |
| 3P och 3N modellen eller inte.....                              | 19        |
| <b>Avslutande kommentar .....</b>                               | <b>20</b> |
| Referenser.....   | 22        |

## English Summary

The starting point of this study is the strong requirement for evaluation and awareness of the benefits delivered by initiatives funded by the European Regional Development Fund (ERDF). The initiatives are intended to supplement regular operations and to promote innovation and learning. In the programming period 2014 – 2020, the knowledge sharing requirement – in a cooperation between the four Structural and Investment funds – has been clear. The aim is to contribute to smart and sustainable growth for everyone and for awareness of the ESI-funds to contribute to improved EU legitimacy and a sense that they are intended to create a "Europe of citizens". In the programming period 2021 – 2027, the requirement regarding awareness of the purpose and use of the EU's multibillion-euro initiatives will remain strong and probably intensify.

This report focuses on the increased project evaluation in the Regional Fund. A review of the project evaluations indicates that nearly two thirds of the reviewed project evaluations, i.e. a majority, were considered Good or Acceptable. Around one third of the project evaluations were considered Good and one third were Acceptable. Only one fifth were Not very good. The rest, around ten percent, were difficult to categorize. Only a few project evaluations identified surprising project results and opportunities relating to regional growth. Reasonably, it should be possible to categorize most project evaluations as Good, however this was clearly not the case. Furthermore, project evaluations are not presented in a form that can easily be used as a basis for new projects and ultimately new programs, in the period 2021 – 2027.

In order to avoid "reinventing the wheel", new initiatives should continuously be checked against accumulated experience and well-established knowledge about how the funds are best used for innovation initiatives next to regular operations. One initial conclusion, therefore, is that the 3P and 3N model evaluations must be made accessible so they can be used and form the basis of new project initiatives. A second conclusion in relation to the Swedish Agency for Economic and Regional Growth should reasonably be to decide how the project evaluation models 3P and 3N should function in harmony with other knowledge and evaluation of the eight programs (plus one) as well as the five policy objectives. However, the third and most important conclusion of this study is that the legitimacy of the regional growth policy through the Structural Funds must be nurtured. Good ideas and activities in this regard are conspicuous by their absence in the evaluations which are the subject of this study.

## Utgångspunkter och sammanfattning

Mängder av myndigheter och politiska instanser ställer krav på att de miljarder kronor som medlemsstaten Sverige får från EU och de miljarder kronor som medfinansierar insatserna, utvärderas och skapar lärande för ständiga förbättringar; Regeringskansliet, Riksrevisionen, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, EU-kommissionen och Övervakningskommittéerna men också de 21 regionerna, Strukturfondspartnerskapen i de åtta NUTS II-regionerna och länsstyrelserna med flera.

Utgångspunkten för denna studie är de starka krav som finns på utvärdering och kunskapsbildning om vad man får ut av de insatser som finansieras. Insatserna ska göras vid sidan av reguljär verksamhet just för att möjliggöra nyskapande och lärande i den regionala tillväxt- och arbetsmarknadspolitiken. Även landsbygdsprogrammets insatser som ska gå till landsbygdsutveckling, ska göra det möjligt för nya näringar att växa fram i glest befolkade delar av landet. Programperioden 2014 – 2020 har kraven på gemensam kunskapsbildning – i samverkan mellan de fyra fonderna som utgör Europeiska Struktur- och Investeringsfonderna, de så kallade ESI-fonderna – varit tydliga. Allt för att kunskapen om ESI-fonderna ska bidra till att öka legitimiteten för EU och sprida en känsla av att dessa är till för att skapa ”medborgarnas Europa”.

Förberedelserna för den nya programperioden, 2021 – 2027 är i full gång hos de olika myndigheterna, ESF-rådet, Jordbruksverket och Tillväxtverket. Klart är att det inte kommer finnas ett landsbygdsprogram som i nuvarande period utan istället en sammanhållen strategi för jordbruks- och landsbygdsutvecklingsinsatserna. Den gemensamma jordbrukspolitiken kommer inte ingå i det gemensamma fondssamarbetet i den form som har skett under 2014 – 2020. Men utifrån att Tillväxtverket och Jordbruksverket båda arbetar med landsbygdsutvecklingsfrågor så är fortsatt samarbete viktigt, enligt Jordbruksverket, antingen ett sådant samarbete finns i en gemensam fondförordning eller inte. Precis som Tillväxtverket har Jordbruksverket uppmärksammat att det finns en stor risk att projekt inte leder till långsiktigt hållbara resultat och effekter. För att kunna ge ett underlag för hur man ska stimulera hållbara effekter har Jordbruksverket en pågående utvärdering med syfte att stärka effektkraften i de insatser som genomförs genom Lokalt Ledd Utveckling genom Leader-metoden som är finansierade av alla fyra fonder<sup>1</sup>. Ett flertal utvärderingar som rör landsbygdsutvecklingsfrågor sker genom Jordbruksverkets utvärderingssektariat, även av landsbygdsutvecklingsinsatser som griper över fond- och myndighetsgränser<sup>2</sup>. Rent utvärderingsmässigt finns ännu inga indikationer på förändringar inför nästa programperiod utan utvärderingssektariatet utgår från att utvärdering av de program

---

<sup>1</sup> <https://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/utv1911.html>

<sup>2</sup> Under programperioden 2014–2020 finansieras bredbandssatsningar i Sverige från såväl Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (via landsbygdsprogrammet) som från Europeiska regionala utvecklingsfonden (via tre regionalfondsprogram). Utvärderingen belyser vilka effekter bredbandssatsningarna får på företagande på landsbygden och på landsbygdsutveckling, men också vilka effekter styrmodellerna har (<https://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/utv197.html>).

Jordbruksverket är förvaltande myndighet för organiseras på liknande upplägg som under innevarande programperiod.

Programperioden 2021 – 2027 kommer dock kraven på samverkan mellan strukturfonderna, det vill säga social-och regionalfonderna, skärpas ytterligare. ESF-rådet har fått instruktioner hur insatserna inom programmet ska kunna följas upp och utvärderas. Svenska ESF-rådet ska, efter samråd med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, ta fram en modell för utvärdering av insatserna. Projekten ska i möjligaste mån utformas så att kunskap om projekten som är relevant för utvärdering ska kunna inhämtas enligt en standardiserad modell. Krav ställs också på samråd med Tillväxtverket och Jordbruksverket för att tillvarata erfarenheterna från övriga ESI-fonder. Socialfondens utvärderingsmodell kommer att redovisas tillsammans med ESF-rådets förslag till socialfondsprogram i april 2020.

Uppenbart är sålunda att kraven på kunskapsbildning om hur och till vad miljardinsatserna från EU används kommer att fortsätta att vara starka och antagligen skärpas ytterligare. Kraven på utvärdering och lärande skärptes avsevärt redan programperioden 2007 – 2013. Krav ställdes på Tillväxtverket (Nutek fram till 2009) och ESF-rådet att samverka för att få ut det mesta av sammanhållningspolitikens insatser i Sverige. Regionalfonden skapade ett system med följeforskning av de åtta programmen och utvärderingen av de enskilda större så kallade strategiska projekten.

Programperioden 2014 – 2020 skärptes kraven ytterligare. Man ville se en enhetlig modell för projektutvärderingen, vilket togs fram och gavs namnet 3P och 3N modellen. Löpande lärande utvärdering av de tematiska målen gjordes, liksom en syntesrapport av utvärderingen. Kraven på samverkan mellan de tre myndigheter som hanterar ESI-fonderna, ESF-rådet, Jordbruksverket och Tillväxtverket, ledde till en gemensam utvärdering av genomförandeorganisationerna för de fyra fonderna som myndigheterna förvaltar, Havs- och fiskefonden, Landsbygdsprogrammet, Socialfonden och Regionalfonden. Sammantaget kommer dessa under programperioden 2014 – 2020 ha gjort insatser för mer än 67 miljarder kronor.

Skärpningen av projektutvärderingen i Regionalfonden är i fokus för denna rapport. Undersökningen av projektutvärderingarna visar att nästan två tredjedelar av de undersökta projektutvärderingarna kunde bedömas som antingen Bra eller Acceptabla, det vill säga majoriteten. Cirka en tredjedel av projektutvärderingarna kunde karaktäriseras som Bra och en tredjedel som Acceptabla. Mindre bra var endast cirka en femtedel. Resten, cirka tio procent, var svåra att överhuvudtaget karaktärisera. Endast ett fåtal projektutvärderingar kan sägas ha funnit överraskande projektresultat och möjligheter. Rimligtvis borde dock de allra flesta projektutvärderingar som görs kunna kategoriseras som Bra men så var uppenbarligen inte fallet. Vidare presenteras inte projektutvärderingarna i sådana former så att de enkelt och smidigt blir underlag i framtagningen av nya projekt och i förlängningen nya program, perioden 2021 – 2027. En förutsättning för att inte "hjulet ständigt ska uppfinnas på nytt" är att nya insatser hela tiden stäms av mot upparbetade erfarenheter och välgrundad kunskap om vad som är värt att pröva med dessa medel för nyskapande försök vid sidan av reguljär verksamhet. En första slutsats är därför att utvärderingarna med 3P och 3N modellen måste tillgängliggöras så att de kommer till användning och bildar underlag för nya projektsatsningar.

En andra slutsats för Tillväxtverkets del bör rimligtvis bli att bestämma sig för hur projektutvärderingsmodellen 3P och 3N ska fungera i samklang med kunskapsbildningen och utvärderingen av de åtta programmen (plus en) men också de fem politiska målen. Men den tredje och kanske viktigaste slutsatsen från den här studien är att legitimiteten

för den regionala tillväxtpolitiken genom strukturfonderna måste vårdas. Goda idéer och aktiviteter för detta lyser i stort sett helt med sin frånvaro i de utvärderingar som ligger till grund för studien.

## Introduktion

Hur utvärderar man en investering i en demonstrationsanläggning för klimatvänliga transporter för tunga transporter? För att undersöka möjligheterna att i framtiden kunna ersätta delar av fordonstrafiken med mer klimatvänliga alternativ invigdes i juni 2016 världens första fossilfria elväg utanför Gävle. EU har bidragit till projektet med finansiering genom den Europeiska Regionala Utvecklingsfonden (ERUF/Regionalfonden). Sträckan har i ena riktningen försetts med stolpar som med 60 meters mellanrum bär upp elledningar i högra körfältet. I princip är det precis samma infrastruktur som i den 120 år gamla spårvagnsteknologin, berättar Magnus Ernström, som är projektansvarig på Region Gävleborg. Projektet på E16 är en av två pågående teststräckor, och är ett samarbete mellan industri, akademi och myndigheter, samordnat av Region Gävleborg. Trafikverket, Energimyndigheten, Vinnova, Scania och Siemens är huvudfinansiärer för projektet. EU har varit med och möjliggjort projektet med finansiering genom ERUF. Under testperioden har sträckan trafikerats av hybridlastbilar. Lastbilarna skiljer sig från vanliga transporter genom en strömavtagare. Fordonen drivs utan diesel, kör tyst och miljövänligt. Innerfilen längs sträckan har försetts med kontaktledningar ovanför vägbanan, på samma vis som över en tåg- eller spårvagnsräls. Därefter kommer specialanpassad tung trafik att kunna använda sträckan med minimal miljöpåverkan. Projektet är tänkt att mynna ut i att hela E16-sträckan mellan Gävle och Borlänge ska bli elektrifierad, en sträcka på över tio mil.

Inför programperioden 2014–2020 fick utvärderingsansvariga vid Tillväxtverket och ESF-rådet uppgiften att ta fram en modell för utvärdering av sådana här nyskapande och experimenterande projekt där ingen reguljär jämförbar verksamhet finns att tillgå. Utvärderingsmodellen skulle trots det bidra till struktur och jämförbarhet. Den skulle ge strukturfondernas insatser legitimitet, ansvariga kontroll- och revisionsmyndigheter skulle inte kunna kritisera Tillväxtverket och ESF-rådet för att inte följa upp och utvärdera miljardsatsningar de är ansvariga för. Dessutom skulle utvärderingsmodellen ge ett substantiellt bidrag till en mer kunskapsbaserad regional tillväxtpolitik. Hur skulle en sådan utvärderingsmodell se ut och hur har den kommit att fungera?

## Bakgrund och syfte

EU:s strukturfonder består av Europeiska Regionala Utvecklingsfonden (ERUF/Regionalfonden) och Europeiska Socialfonden (ESF/Socialfonden). Regionalfonden har cirka 16 miljarder kronor, med den 50-procentiga nationella medfinansieringen (Socialfonden cirka 14 miljarder kronor) att investera regionalt i icke-reguljära, additionella, nyskapande och experimenterande insatser/projekt, för att ge ett svenskt bidrag till sammanhållningen i Europa. Dessa är de viktigaste instrumenten i EU:s sammanhållningspolitik.

Hur har de över 800 projekt som programperioden 2014–2020 ingår i Regionalfonden utvärderats? Bra, Acceptabel eller Mindre bra eller även med sikte på Överraskande resultat?

I och med skapandet av den inre marknaden, vilken utgör en stark centripetal kraft, bestämde EU att sammanhållningen i unionen behövde stärkas genom särskilda insatser



för att få alla regioner, även de perifera, att strukturomvandla i riktning mot konkurrenskraft och tillväxt. Med tiden har målen för insatserna formulerats i Europa 2020-strategin som Smart, Hållbar och Inkluderande Tillväxt<sup>3</sup>, det så kallade SHIT(!)-kriteriet.

Syftet med denna rapport är att undersöka om den projektutvärdering som anvisats projekten, den så kallade 3P och 3N modellen, tydliggör för utvärderarna och även projektansvariga hur projekten ska utvärderas för att bidra till SHIT-kriteriet, det vill säga tillväxt och konkurrenskraft i hela Europa i linje med Lissabonagendan.

## Varför skapa 3P och 3N?

3P och 3N modellen togs fram efter ett krav från arbetsutskottet i Övervakningskommittéerna inför den nya programperioden 2014 – 2020 om att skapa ökad struktur, jämförbarhet och systematik i utvärderingen av de projekt som utgör innehållet i såväl Regionalfonden (oktober 2019 drygt 800 påbörjade projekt) som Socialfonden (oktober 2019 drygt 500 påbörjade projekt). Fram till förra programperioden (2007 – 2013) administrerades det svenska genomförandet av EU:s strukturfonder av ett antal svenska länsstyrelser. Genomförandet bedrevs inom tiotusentals projekt, de flesta små och några större. Exakt vad insatserna syftade till var inte särskilt tydligt. Kritiken i efterhand mot ”flummiga” projekt i form av ”gröt VM” och bastur med promenadleder var många gånger omfattande. Kunskapsbildningen om och utvärderingen av vad insatserna/projekten ledde till var svagt utvecklad, nästintill obefintlig. Även om projekten på ett övergripande plan skulle se till att hela Sverige skulle utvecklas, även länen bortanför de stora städerna, behövdes insatserna styras upp, vilket också var ett krav från Kommissionen inför programperioden 2007 – 2013.

Inför programperioden 2007 – 2013 bestämdes att genomförandet av strukturfonderna skulle föras över till centrala statliga myndigheter, NUTEK (Tillväxtverket från och med 2009) och ESF-rådet. Tillväxtverket är numera den myndighet som har regeringens uppdrag att förvalta Regionalfondens medel i Sverige, vilket innebär att se till att de åtta NUTS II-områden som Sverige är indelat i får sina medel och genomför insatserna i enlighet med lagar och förordningar samt att följa upp och utvärdera insatserna så att kvalitén i dessa succesivt förbättras.

I samband med att de nationella myndigheterna tog över förvaltningen anmodades också en övergång till stora strategiska insatser, istället för tiotusentals små projekt. Projekten och dess medfinansiering skulle tas fram av de 21 länen/regionerna och prioriteras i åtta NUTS II-regionala strukturfondspartnerskap vars ledamöter består av politiker och representanter från näringslivet, civilsamhället och universitetsvärlden. Uppgiften för de förvaltande myndigheterna blev att se till att genomförandet skedde lagenligt och på kunskapsmässig grund. Myndigheterna skulle med andra ord ansvara för att insatserna följdes upp och utvärderades för att ge de regionalt utvecklingsansvariga i de 21 länen en god kunskapsmässig grund för prioritering innan dess beviljande av medfinansiering. Samtidigt intensifierade Kommissionen de EU-gemensamma ansträngningarna att förbättra kunskapsbildningen kring medlemsstaternas insatser. Begreppet ”on-going evaluation” lanserades vilket översattes till ”följeforskning” i Sverige. Programperioden

---

<sup>3</sup> Regeringskansliet (u.å). <https://www.regeringen.se/sverige-i-eu/europa-2020-strategin/>

2014 – 2020 ändrades detta begrepp till "löpande lärande utvärdering". Tanken med en sådan är att fortlöpande följa insatserna för att undan för undan lära sig mer om och kunna förbättra insatserna.

I EU:s strukturfondförordning, CPR 54 (1) framhålls att "syftet med utvärderingarna är att förbättra kvalitén på programmens utformning och genomförande samt att bedöma deras effektivitet och verkan". Med andra ord skall utvärderingen utmynna i både en formativ och summativ kunskapsbildning. Vidare förväntas varje medlemsstat med sin utvärdering av EU:s program och insatser även bidra till en god utvärderingstradition i respektive land och till den *Europeiska dimensionen*.

Var och en av medlemsstaterna fick i uppgift att utforma ett utvärderingsupplägg utifrån Kommissionens anvisningar om "on-going evaluation". Programperioden 2007 – 2013 bestämde NUTEK/Tillväxtverket att det skulle vara följeforskning i vart och ett av de åtta programmen, så kallad programföljeforskning, samt projektutvärdering i stora strategiska projekt. I linje med Världsbanken principiella inställning om nivån på utvärderingen anvisades att utvärdering skulle finansieras med mellan en till tre procent av projektets totala finansiering, och betoningen var snarare tre än en. Vidare skulle både ex ante- och ex post-utvärdering genomföras. Kommissionen avkrävde dessutom medlemsstaterna en effektutvärdering efter programperioden. Flera aktiviteter för att förklara och kommunicera det svenska upplägget för "on-going evaluation" gjordes i början av programperioden 2007 – 2013, inklusive försök att bidra till den Europeiska dimensionen. Seminarier hölls i Bryssel och skrifter med titlar som *Managing Sustainable Development Programmes: A Learning Approach to Change* och *Capturing Effects of Projects and Programmes* togs fram. Rapporten som syntetiserade följeforskningen i 23 slutsatser, översattes till engelska, *A synthesis of the ongoing evaluation in the regional structural programmes. 23 conclusions*, och spreds i Kommissionens nätverk av utvärderingsansvariga från medlemsstaterna.

Mot slutet av programperioden 2007 – 2013 kom det emellertid kritik mot delar av utvärderingsupplägget, särskilt projektutvärderingen. Handläggare och Övervakningskommittéledamöter med flera menade att projektutvärderingen blev svåröverskådlig på grund av bristande struktur, systematik och jämförbarhet i utvärderingen av de stora strategiska projekten. I olika rapporter kritiserade också Statskontoret, Riksrevisionen och i viss mån Ekonomistyrningsverket den regionala tillväxtpolitiken, dess projekt och insatser, för bristande uppföljning och utvärdering. I och för sig var kritiken betydligt starkare av regionerna egna insatser inom ramen för de så kallade 1:1-medlen eftersom de underlät att följa upp och utvärdera denna stora statliga finansiering av regionernas tillväxtpolitik, än mot strukturfonderna där tydliga krav på utvärdering och uppföljning förelåg från Kommissionen. Också Övervakningskommittéerna (tre stycken programperioden 2007–2013, en för de två nordliga programmen, en för de tre programmen i Mellansverige och en för de tre sydliga programmen) och deras arbetsutskott var kritiska till den bristande strukturen i projektutvärderingen. De ville se en utvärderingsmodell som underlättade jämförbarhet och lärande mellan projekten. Även från regeringskansliet uppmärksammades brister i lärande från tidigare insatser och från insatser i andra regioner. Länen och regionerna anmodades därför att ta fram så kallade lärandeplaner för att systematisera återföringen och skapa reella möjligheter för kunskapsbildning om vad som fungerar eller inte fungerar i den regionala tillväxtpolitiken. En viktig pusselbit i dessa var god och väl strukturerad projektutvärdering som kunde utgöra grund för lärandet i de 21 länen och regionerna.

Övervakningskommittéernas arbetsutskott, vilket denna programperiod var gemensamt för regional- och socialfondsinsatserna, gav utvärderingsansvariga vid ESF-rådet och

Tillväxtverket i uppgift att ta fram en utvärderingsmodell för strukturfondsinsatserna/projekten. Samtidigt gjordes olika intervjuundersökningar av både Tillväxtverket och ESF-rådet kring hur projektansvariga hade upplevt projektutvärderingen under programperioden 2007–2013. Allra helst projektledarna verkade ha upplevt den fortlöpande projektutvärderingen (följeforskningen) som positiv och även styrgrupper och andra var positiva.

## Utvärderingsupplägg inför programperioden 2014 – 2020

Inför programperioden 2014 – 2020 slöt Sverige, liksom var och en av de 28 (snart kanske 27) medlemsstaterna, en *Partnerskapsöverenskommelse* med Kommissionen om hur medlen från de fyra Europeiska Struktur- och Investeringsfonderna (i ESI-fonderna ingår även Jordbruksfonden med Landsbygdsprogrammet och Fisk- och havsfonden med cirka 34 miljarder kronor under programperioden) skulle fördelas och investeras. Denna överenskommelse har konkretiserats vad gäller mål, mening och syfte i *En nationell strategi för Sverige*. EU:s modell för Partnerskapsöverenskommelse har elva tematiska mål. Sverige har genom ERUF under innevarande programperiod genomfört insatser inom tematiskt mål 1, 2, 3, 4 och 7<sup>4</sup>. Dessa fem mål är:

- Stärka forskning, teknisk utveckling och innovation
- Förbättra tillgången till, användandet av och kvaliteten på informations- och kommunikationsteknik
- Stärka de små och medelstora företagens konkurrenskraft
- Stödja övergången mot koldioxidsnål ekonomi
- Främja hållbara transporter och förbättra nätinfrastukturer

Sammantaget handlar det, totalt sett för de svenska ESI-fonderna, om cirka 67 miljarder kronor som under en sjuårsperiod kommer att ha gått till satsningar som bidrar till att Europa 2020-målen om en smart, hållbar och inkluderande tillväxt (SHIT) för alla skall uppnås. I Partnerskapsöverenskommelsen med Sverige beskrivs hur de tematiska målen på nationell och regional nivå ska mötas<sup>5</sup>. "Verktyn" i denna överenskommelse är med andra ord Socialfonden, Regionalfonden och Landsbygdsprogrammet samt Havs- och fiskefonden.

I den nationella strategin framhålls att insatserna i den regionala tillväxtpolitiken ska vila på välgrundade kunskapsunderlag. Utvärderingar av gjorda och pågående insatser är ett mycket viktigt verktyg för att få fram goda kunskapsunderlag både när insatser initieras, beslutas och genomförs. De flesta ERUF-projekten kräver medfinansiering av andra offentliga eller privata aktörer. Det är framför allt de 21 regionerna som i sina regionala utvecklingsplaner anger vad som ska satsas på. Dessa planer är en viktig input i framtagningen av de åtta regionala strukturfondsprogrammen, ett för vart och ett av de åtta NUTS II-områden som de 21 regionerna ingår i (i nuvarande programperiod har ett nionde nationellt program tillkommit). I dessa NUTS II-områden beslutar sedan ett regionalt strukturfondspartnerskap, vilka insatser/projekt som ska prioriteras.

---

<sup>4</sup> Sverige har ju även genomfört insatser inom Tematiskt mål 8, 9 och 10 d v s genom de tematiska mål som omfattar ESF. Investeringar i landsbygdsprogrammet har också inkluderat Tematiskt mål 6 Miljö. Europeiska kommissionen(u.å.) "Prioriteringar 2014-2020, vilka är prioriteringarna?"

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sv/policy/how/priorities](https://ec.europa.eu/regional_policy/sv/policy/how/priorities)

<sup>5</sup> Partnerskapsöverenskommelsen Skr 2013/14:218 s.11

I enlighet med Kommissionens krav och Sveriges nationella strategi ska de olika insatserna som genomförs i form av projekt utvärderas. Utvärderingen ska ge kunskap om insatserna kan och bör föras vidare i reguljär verksamhet och möjliggöra överskådliga jämförelser mellan de olika projekten. I princip bör enbart projekt som kan bli eller åtminstone positivt påverka reguljär verksamhet prioriteras och få finansiering. Även den så kallade europeiska dimensionen bör uppmärksammas när kunskapsunderlag från projektutvärderingarna tas fram. Helst bör Europas olika regioner också kunna lära sig om vad som fungerar respektive inte fungerar i de olika insatser som medlemsstaterna gör. Exempelvis har Tillväxtverket därför sammanfattat och översatt en rapport om försöket med regionala riskkapitalfonder i de åtta NUTS II-områdena, *Mid-term evaluation of regional venture capital funds. Implementation and lessons learnt*. Vidare finns sammanfattningarna av de tematiska utvärderingarna tillgängliga på engelska.

Utvärderingskraven i de svenska regionalfondsprojekten skiljer sig åt beroende på hur stora projekten är. Om projekten får mindre än tre miljoner kronor kan projektet genomföra en så kallad egenutvärdering. För projekt som finansieras med mer än tre miljoner kronor krävs upphandling av en extern utvärdering. Stora projekt om mer än 10 miljoner kronor är dessutom ålagda att utvärderas löpande av en extern utvärdering. Dessa krav utgör en av delarna i systemet för löpande lärande utvärdering. En annan och minst lika viktig del är utvärdering av de tematiska målen och syntetisering av denna. Vidare har en ESI-fondgemensam utvärdering av de olika förvaltande myndigheternas, Statens Jordbruksverk, ESF-rådet och Tillväxtverket, genomförandeorganisationer gjorts. Denna syftade till att se om de tre förvaltande myndigheterna vidtagit nödvändiga åtgärder för att få de sammantagna 67 miljarderna att verka på ett effektivt sätt, det vill säga om ESI-fonderna tillsammans hade skapat bra effektlogiker för att uppnå bästa möjliga resultat med de samlade insatserna. En del riktade utvärderingar har även ålagts myndigheterna från regeringskansliet, som exempelvis utvärdering av satsningarna på bredband i landet genom Regionalfonden och Landsbygdsprogrammet. Myndigheterna själva har också gjort vissa specifika utvärderingar, som exempelvis av samarbetsmönster mellan olika aktörer och projekt för att nå samverkansfördelar mellan olika projekt.

Tillväxtverket utarbetade inför programperioden 2014 – 2020 en särskild modell för projektutvärderingsprocessen, den så kallade 3P och 3N modellen. Modellen utgår från Kommissionens krav samt Tillväxtverkets erfarenheter från tidigare programperioder. En erfarenhet som framhölls i arbetsutskottet i Övervakningskommittéerna efter programperioden 2007 – 2013 var att utvärderingarna av projekten var alltför disparata och oöverskådliga. Därför bad man utvärderingsansvariga för strukturfonderna (ERUF och ESF) att ta fram en modell som strukturerade kunskaperna från utvärderingarna på ett likartat och jämförbart sätt i den kommande programperioden. För att även tillgodose den Europeiska dimensionen vad gäller projektutvärdering har modellen förklarats och publicerats i *The Practitioner's Handbook of Project Performance* under rubriken "Ch 19 - Evaluating Project Performance: A Comprehensive Approach Studying EU Structural Programs" (Brulin and Svensson 2019).

## **Teoretisk grund för projektutvärderingsmodellen 3P och 3N**

Offentliga insatser och utvärdering av dessa ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Projekten med finansiering från EU:s strukturfonder ska i något avseende vara additionella, nyskapande och experimenterande så att resultaten från dessa kan förändra, förbättra eller förnya reguljära verksamheter. Det är dock inte helt lätt att finna eller

skapa en teoretisk grund för löpande lärande utvärdering av projekt och insatser som inte ska vara reguljära utan nyskapande.

Projekten bör vara designade för att bidra till *långsiktig* nytta och effektivitet i den regionala tillväxt- och arbetsmarknadspolitiken. De ska bidra till omvandling av förutsättningarna för tillväxt och utveckling – helst på ett hållbart sätt – inte subventionera företagens befintliga verksamheter. Uppgiften för utvärderingen av sådana icke-reguljära insatser blir, vilket Evert Vedung (2013: 60, sid 59 i den svenska utgåvan) framhållit i ett bidrag i antologin *Att fånga effekter av program*, att spåra resultat och effekter av interventionsprocessen, det vill säga så kallad *processpårnig eller processtyrning*: ”I motsats till skuggkontroll och generisk kontroll finns det ingen kontrastgrupp i processtyrning. Processtyrning innebär noggrann studie av endast ett fall... genomförandet spåras i detalj genom hela processen från intervention till utfall...”. Genom djupintervjuer och fallstudier följer man och klarlägger hur projektlogiken har fungerat i verkligheten och vilka processer som har funnits att ta emot insatsen. Det gäller att klarlägga vad som händer i den så kallade svarta lådan, projektet/insatsen, och vilket utfall olika nyckelaktiviteter ger i form av nyckelindikatorer och andra resultat och effekter. Utmaningen i en utvärdering av sådana insatser är att skapa kunskap om vilka experimentella insatser som fungerar eller inte utan att ha någon kontrollgrupp som referensobjekt. Vidare gäller det att redan från början jobba på att sprida resultaten från insatsen/projektet och att utvärdera vilken Public debate/spridning i någon slags offentlighet det blir. I den löpande utvärderingen gäller det dessutom att stötta insatsen/projektet under vägens gång för att bidra till ”ständiga förbättringar”.

Syftet med 3P och 3N modellen har varit att skapa en möjlighet att åstadkomma förbättringar när det kommer till lärande inom regionalfondsprogrammen och i projekten, vilket efterfrågades från flera håll<sup>6</sup>. Utvärderingen skulle helst vara löpande genom hela projektgenomförandet, i åtminstone de stora strategiska projekten. Det fanns ett krav på samordning mellan Regionalfonden och Socialfonden. Tillväxtverket utarbetade riktlinjer för projektutvärdering i form av en modell för evidenssäkrad processpårnig i enskilda nyskapande projekt i linje med det tänkande som angetts av bland andra Vedung (2013), den så kallade 3P och 3N modellen. Dess innehåll sammanfattades i 3P, som anger relevanta spår och styrning som genomförandeprocessen av en intervention ger upphov till, och 3N som anvisar lämpliga iakttagelser och uppföljningsdata:

*1P: Projektlogikens* syfte är att beskriva sambandet mellan projektets aktiviteter och dess mål. Är aktiviteterna genomtänkta och i linje med vad som behövs för att uppnå projektets mål? Kommer de planerade aktiviteterna att leda till projektmålet? Det är viktigt att projektlogiken är genomtänkt då den är en fundamental grund för en projektutvärdering.

*2P: Processen* handlar om hur projektet ska göra avtryck i den lokala och regionala miljön. Den här delen ska reflekteras i processer för mottagande av projektet i det omkringliggande samhället. Vem eller vilka kan föra resultatet av projektet vidare och planera resultaten i den regionala tillväxtmyllan? Vilka processer finns för överföring till näringslivet, universitet och till övriga? På vilket sätt kommer resultatet att bidra till långsiktiga effekter, och främja smart hållbar och inkluderande tillväxt i regionen? Att processerna för mottagande rymmer med projektlogiken är en förutsättning för att interventionen ska vara meningsfull.

---

<sup>6</sup> Sweco (2016) Projektutvärderingar inom ERUF -Hur kan ökad kvalitet, användning och tillgänglighet åstadkommas?

*3P: Public debate* syftar på informationsspridning. Det är viktigt att resultaten från projektens arbete kommer till användning och sprids så att andra projekt eller myndigheter kan lära sig av projektet och av utvärderingen. Det är ju därför man gör nyskapande, additionella och experimenterande insatser i form av strukturfonderna. Därutöver finns ett legitimt krav från medborgare och näringsliv att få veta om de offentliga resurser som avsätts för genomförandet bidrar till att de uppsatta målen uppfylls.

*N1: Nyckelaktiviteter* är sådana som driver projektet framåt, mot målen. Projektet måste dokumentera utfall samt om resultatet av aktiviteterna når målet. Det är viktigt att även reflektera över de aktiviteter som inte leder till att projektet kommer att nå sina mål.

*N2: Nyckelpersoner* är yrkespersoner och experter. Det kan vara personer som deltar i genomförandet, men det är också viktigt att involvera personer som står utanför projektet, som har god insyn i det område där projektet försöker att åstadkomma en förändring. Det är viktigt att intervjua relevanta nyckelpersonerna om projektets förmåga att påverka i riktning mot målen.

*N3: Nyckeltal* är kvantitativ information och statistik som skapar underlag för kvalificerade bedömningar av måluppfyllelsen. Leder insatserna till att omsättningen i deltagande företag höjs, blir det fler kvinnor eller personer med utländsk bakgrund som får del i innovativa verksamheter genom satsningarna och så vidare? Hur många eller hur stor andel av de som berörs av projektet anser att insatserna bidrar till att lösa de problem eller åstadkomma den utvecklingen som eftersträvas? För att kunna rapportera utfall krävs det att projektet har genomfört en gedigen uppföljning i linje med de indikatorer och andra mätetal som anvisats. Det är en del i EU 2020-strategin att mäta och fånga kvantitativa resultat.

Sammantaget avser 3P och 3N modellen att skapa en evidenssäkrad utvärderingsmetodik som utgör en grund för att göra en analys av insatserna, värdera aktiviteterna, fånga resultaten och utvärdera om dessa sammantaget kan anses leda till långsiktigt hållbara effekter. Syftet med 3P och 3N modellen är att utvärdera om projektet kan leda till långsiktiga effekter och bidra till reguljär tillväxt. Kommer SHIT-kriteriet uppfyllas?

Ansvariga för utvärderingen av ERUF-projekten vid Tillväxtverket tog fram 3P och 3N modellen i samråd med ESF-rådets utvärderingsansvariga, dock var det bara Tillväxtverket som valde att införa den i programperioden 2014 – 2020 som svar på kraven från Övervakningskommittéernas arbetsutskott. Ansvariga för utvärderingen av ESF-projekten valde istället att centralt ta fram ett ramavtal för utvärderare, något som inte juristerna på Tillväxtverket med ansvar för ERUF ansåg vara lämpligt eftersom ett sådant centralt upprättat ramavtal kunde komma att betraktas som att Tillväxtverket inkräktade på projektgenomförare som själva har beslutanderätt och upphandlingsansvar.

Syftet med denna rapport är att undersöka om och hur man med hjälp av den anvisade 3P och 3N modellen har förmått utvärdera ERUF-projekten? Ger modellen verkligen kunskap om huruvida projekten kan bidra till en långsiktig nytta i linje med SHIT-kriteriet? I föreliggande studie görs en kategoriserande analys av vilka av de hittills gjorda projektutvärderingarna som kan anses vara Bra, Acceptabla eller Mindre bra eller även bidra med aspekten Överraskande.

## Studie av projektutvärderingar

Utvärderingsfunktionen vid Tillväxtverket har gjort en studie av slutförda externa projektutvärderingar för att se om dessa lever upp till de kvalitetskrav som kan ställas på utvärderingar av mångmiljonprojekt i regional tillväxtpolitik. I studien har vi använt en kvalitativ metod som innebär att innehållet – texten – i de olika utvärderingarna har analyserats på ”enklast” möjliga sätt.<sup>7</sup> Projektutvärderingarna har efter en genomläsning – det vill säga efter en enkel ”face value” granskning – kategoriserats som antingen Bra, Acceptabla eller Mindre bra och även möjligtvis med aspekten Överraskande. Det är med andra ord det ”synintryck” respektive projektutvärdering ger – det vill säga det nominella värdet av projektutvärderingen – som framkommer vid en enkel genomläsning som har avgjort om utvärderingen i perspektiv av SHIT-kriteriet kan sägas vara Bra, Acceptabel eller Mindre bra. Utöver dessa kategorier har en aspekt lagts till som handlar om projektutvärderingen har fångat överraskande resultat och effekter av projektet för att även kunna få med sådana aspekter. Vedung (2013) framhåller vikten av att ha en öppning för just överraskande kunskaper. Sådana resultat och effekter borde kunna ha ett icke oväsentligt värde i kunskapsbildningen om relevanta framtida projekt att finansiera med ERUF-medel.

Underlaget för studien utgörs av de 131 slutförda externa projektutvärderingar som gjorts under programperioden 2014 – 2020 till och med juni 2019. Information om när projekteten har avslutats och hur stor del som finansierats via ERUF finns att tillgå i Tillväxtverkets projektdatabank. Projektutvärderingarna har hämtats från databasen, Nyps2020.<sup>8</sup>

### Bra projektutvärdering

Resultatet av studien visar att nästan två tredjedelar av de undersökta utvärderingarna bedömdes som antingen Bra eller Acceptabla, det vill säga majoriteten. Cirka en tredjedel av projektutvärderingarna kunde karaktäriseras som Bra och en tredjedel som Acceptabla. Mindre bra var endast cirka en femtedel. Resten, cirka tio procent, var svåra att överhuvudtaget karaktärisera. Kanske kan det ifrågasättas om de överhuvudtaget skall ses som projektutvärderingar? Endast ett fåtal projektutvärderingar kan sägas ha funnit Överraskande projektresultat och möjligheter.

I den tredjedel av projektutvärderingarna som karaktäriserades som Bra var utvärderingarna tydliga med att förklara projektets roll i ett större sammanhang och i förhållande till SHIT-kriteriet. Vidare framgår tydligt vad som kunde förväntas hända med projektet efter projekttidens slut och det inte längre fick finansiering från ERUF. Att utvärderingarna visade på förväntade effekter inom de tematiska fokusområdena i den regionala utvecklingsstrategin bidrog till att de kunde karaktäriseras som Bra. Många gånger hintade i och för sig utvärderingarna bara möjliga långsiktiga effekterna av projekten. Ibland diskuterade man hur realismen i att projektet eller resultatet av projektet skulle kunna implementeras i den reguljära regionala verksamheten på sikt.

---

<sup>7</sup> Esaiasson et al. (2012) ”Metodpraktikan- konsten att studera samhälle, individ och marknad” Nordstedts Juridik. Fjärde upplagan

<sup>8</sup> Nyps är en förkortning för ärendehanteringssystemet ”Ny projekt- och stödärendehantering”. Systemet används för hantering av stöd inom det regionala utvecklingsområdet. Nyps används av stödsökande samt myndigheter som beslutar om de regionalpolitiska medel systemet som förvaltas av Tillväxtverket.

För att en projektutvärdering skulle anses vara Bra skulle den ha analyserat möjligheterna att uppnå långsiktigt hållbara resultat och effekter.<sup>9</sup> ERUF-projekten ska bidra till smart och hållbar tillväxt för alla genom att finansiera insatser som kan förnya och förbättra den regionala tillväxtpolitiken. Rimligtvis bör då analysen genomsyras av utvärderingsfrågan: Vad händer sedan, det vill säga efter att projektet har avslutats? Tas resultaten vidare? Blir det långsiktig nytta? Bidrar projektresultaten till långsiktig effektivitet och nytta i den regionala tillväxtpolitiken?

Den så kallade projektkyrkogården är fylld av vällovliga projekt som har drivits av brinnande eldsjälar men aldrig utmynnat i några långsiktigt hållbara resultat och effekter. Därför har det varit av största vikt att se om utvärderaren har använt de tre P:na och tre N:n i modellmallen för att bedöma om projektet rimligtvis kommer att kunna sätta långsiktigt hållbara spår, det vill säga bidra till omvandling av tillväxtförutsättningarna i regionerna. Bra utvärdering har med andra ord gått längre än att enbart analysera projektets omedelbara resultat. Bra projektutvärdering har granskat och analyserat projektet i ett perspektiv av långsiktig hållbarhet. Långsiktigt hållbara resultat och effekter är ju vad som anges som mål i de åtta program som styr vart och ett av de svenska NUTS II-regionerna. Det kan exempelvis gälla nya sätt att få igång tillväxtprocesser genom innovationer i samverkan mellan den akademiska världen och näringslivet eller nya sätt att stimulera entreprenörskap hos kvinnor eller i den invandrade delen av befolkningen. När projektutvärderingen har levt upp till detta har den kategoriserats som Bra.

I exempelvis ett projekt för att stärka internationell konkurrenskraft och hållbar tillväxt i nya och befintliga medicintekniska företag i Västsverige bedömer utvärderingen hur insatsen bidrar till konkurrenskraften i Sverige och argumenterar för att projektet ger möjligheter att introducera medicinska företag på den internationella marknaden. I Västergötlands utvecklingsplan är Life science området prioriterat för att främja utvecklingen av konkurrenskraftiga små och medelstora företag i regionen. ERUF-projektet bedömdes ha gett upphov till en modell för ett handlingsorienterat internationaliseringsstöd riktat till läkemedelsföretag. Syftet var att kunna erbjuda företagen en snabbare och mer kostnadseffektiv väg till en internationell marknad. Det är svårt att upprätthålla långsiktiga relationer med internationella aktörer, enligt projektutvärderingen. Därför är det bra att fördela ansvaret för olika marknader på olika science parks och inkubatorer för att säkra projektets framtid. En annan prioritering i den regionala utvecklingsplanen i Västergötland är Innovation och företagstillväxt, vilket projektutvärderingen också bedömde skulle kunna uppnås genom insatsen. Utvärderingen visar att de långsiktiga effekterna ligger i linje med den vidare måluppfyllelsen.

Utmärkande för Bra utvärderingar är att de analyserar insatserna i förhållande till de prioriteringar som anges i de regionala utvecklingsstrategierna. Bra utvärderingar visar hur väl projektlogik och aktiviteter har anpassats till de regionala utvecklingsstrategierna i exempelvis Norrbottens län och Västerbottens län. Bra utvärdering kopplar samman projektets genomförande och resultat med reguljära verksamheter som Science Parks eller liknande som finns i regionen och kan förväntas "härberga" projektet och ta hand om resultaten på ett fruktbart sätt. Det ger en förståelse om och hur projektet kommer att implementeras i regionen efter projektets slut. Bra projektutvärdering bedömer hur innovativa inslagen i projekten är. Ibland refereras till vetenskapliga artiklar från forskning genomförd i anslutning till projektet.

---

<sup>9</sup>Sweco (2016)



Ett illustrerande exempel på Bra – kritiskt, konstruktiv, granskande – projektutvärdering är Oxford Research utvärdering av projektet "Datacenter: Branschutveckling genom forskning, utveckling och innovation, fas 3". Inledningsvis slås fast att "enligt utvärderingens bedömning bör i huvudsak de insatser som FUI erbjudit leva vidare. Utvärderingen bedömer samtidigt att vissa förändringar/kompletteringar av insatserna behöver komma till stånd". Sådana insatser handlar om att öka kunskaperna om branschen och underlätta för samarbeten mellan företag och mellan företag och andra aktörer. Vidare behöver projektet, enligt utvärderingen, "arbeta med att säkerställa att insatserna tas över av någon aktör efter projekttidens slut". Fler företag bör involveras i innovationssystemet. "Inom jämställdhets- och mångfaldsfrågor behöver företagen få mer konkret hjälp med hur de ska kunna arbeta med dessa frågor. Utöver det stöd företagen har fått och får rörande rekrytering behöver insatser vidtas för att hjälpa företagen att föra in dessa frågor som prioriterad del i deras affärs- och verksamhetsutveckling." Man framhåller också att inom miljömässig hållbarhet behövs fortsatta insatser för att nå den innovationshöjd som "krävs för FUI-projektets ambition om gröna, hållbara lösningar".

## Acceptabel projektutvärdering

Om intrycket av utvärderingsrapporten – face value – är att utvärderaren snarare bara har förhållit sig till vart och ett av de tre P:na och tre N:n i modellmallen utan att utvärderingen har genomsyrats av frågan om vad som händer sedan, efter projekttiden, kan den anses vara i och för sig Acceptabel men inte Bra. Självklart är det krävande att i en löpande lärande projektutvärdering låta frågan om vad som händer efter projektet genomsyra analysen. Det är många gånger svårt att se vilka de långsiktigt hållbara resultateterna och effekterna kan bli av ett projekt. Om projektutvärderingarna verkligen ska bidra till de övergripande målen om smart, hållbar och inkluderande tillväxt samt hållbarhetsaspekter borde de våga låta sig genomsyras av denna besvärliga men avgörande fråga om huruvida projektet genererar resultat eller effekter som är långsiktigt hållbara och som bidrar till hållbar omvandling av tillväxtförutsättningarna. När projektutvärderarna inte klarar av att genomföra någon genomtänkt analys av långsiktig nytta eller reflekterar över spridningen och användningen av projektets resultat efter avslut utan bara följer utvärderingsmodellen i mer begränsad bemärkelse får projektutvärderingen anses vara Acceptabel men inte Bra.

De Acceptabla utvärderingarna har till stor del följt 3P och 3N modellen övergripligt, men de har underlåtit att på djupet reflektera över de långsiktiga effekterna, det vill säga hur projektet eller snarare dess resultat ska implementeras i den regionala myllan och bidra till tillväxt, i enlighet med SHIT-kriteriet. I några av de Acceptabla projektutvärderingar har man i viss mån reflekterat över sådana aspekter, dock utan att ta greppet över frågan, vad händer sedan? Kopplingen till de övergripande målen och många gånger även de programspecifika har varit otydliga. Det räcker inte att konstatera att det efter insatsen finns *"en infrastruktur för klustren av kompetens, reella labbmiljöer och företagsengagemang för att föra resultat vidare och bidra till de långsiktiga effekterna"*. Utvärderaren bör, på något sätt, bedöma vilka realistiska förutsättningar som finns för projektet att skapa en klusterdynamik som gör att insatsen kommer att bidra till att de långsiktiga målen för strukturfonder kan nås. Den i och för sig Acceptabla utvärderingen nämner även att *"ett väl etablerade samarbete med företag i regioner"* uppstått men reflekterar inte över förutsättningarna för att detta samarbete fortsätter efter projektets avslut.

I en annan projektutvärdering som karaktäriserats som Acceptabel hävdas *att projektet bidragit till en attraktiv region och stimulerat ett gott företagsklimat som möjliggör nya företagsetableringar och arbetstillfällen*. Dock saknas en analys av vilken projektlogik och

vilka aktiviteter som har lett till detta. Ett annat exempel som rör bristen på analys av vad som händer sedan är att den anger enbart att "de", oklart vilka, "planerar att i sin fortsatta verksamhet utveckla detta digitala stöd och ta projektets erfarenheter vidare". En implementeringsplan, eller en bedömning av det realistiska i detta eller vilka som ska genomföra detta finns inte angivet som förutsättning i projektutvärderingen.

När det kommer till en annan utvärdering av ett projekt och kopplingen till regionen anses det vara "helt upp till regionen att driva samverkansprocessen vidare efter projektets slut". Därmed saknas en bedömning av hur det nuvarande projektet kommer att ha bidragit till långsiktig regional nytta och utveckling. Oklarheter runt möjligheterna och resurserna att ta projektets resultat vidare diskuteras med andra ord inte i utvärderingen.

För ett annat projekt görs en bra och genomtänkt reflektion över regionkopplingen, men utvärderingen diskuterar inte om projektet har en plan för fortsättningen efter projektavslut. Projektet har en tydlig koppling till den regionala utvecklingsstrategin 2014 – 2020, och inbegrips i fokusområdet för smart specialisering digitala tjänstenärningar för en smart region och träffar flera av de prioriterade områdena. Platsbaserad näringslivsutveckling med fler och växande företag och utveckling av digitala tjänster och affärsidéer i en kompetensutveckling kring digitala affärsmodeller och idéer är exempel på detta. Utvärdering saknar dock analys av HUR långsiktiga effekter ska säkras och beskriver inte kopplingen till EU2020-strategin på ett tydligt sätt.

## Mindre bra projektutvärdering

Om en projektutvärdering enbart har förhållit sig till och beskrivit processen i genomförandet av projektet och inte alls har analyserat eller reflekterat över långsiktigt hållbara resultat och effekter har projektutvärderingen karaktäriserats som Mindre bra, med andra ord bristfällig. De projektutvärderingar som placerades i kategorin Mindre bra saknade beskrivning för hur projektet bidrar till regionens omvandling och utveckling. I dessa Mindre bra utvärderingar finns varken koppling till eller en beskrivning av vad som händer efter att det finansiella stödet är avslutat. Projektutvärderingen har då varit mer av en processbeskrivning av projektet och inte gjort någon reflektion av hur projektet har bidragit till smart hållbar och inkluderande tillväx. I denna kategori kan det ifrågasättas om utvärderaren verkligen har fullgjort sin uppgift som utvärderare, det vill säga har utvärderaren rapporterat till någon slags styrgrupp som har att övervaka att projektet drivs i linje med de krav som ställdes för att det skulle få finansiering. Face value intrycket av sådana projektutvärderingar ger en känsla av att utvärderaren snarare intagit en roll av assisterande projektledare än kritisk konstruktiv utvärderare.

I några projektutvärderingar verkar det vara oklart om utvärderaren förstår syftet med utvärderingar. Vissa har svårt att reflektera över och analysera projektet i ett större sammanhang. En anledning till den löpande utvärderingen är att utvärderarens rapport skall ha möjlighet att stötta och vid behov ifrågasätta delar av projektet. Ett exempel på oklarhet är när utvärderaren skriver att "följeforskaren påpekar att projektlogiken i huvudsak har följts... logiken är otydlig". Huvudsakligen består denna utvärdering av kritik mot projektet, men relevant information om projektets delar i förhållande till mål och strategier saknas.

I ett annat projekt vars utvärdering inte reflekterar över långsiktiga effekter beskrivs förhoppningar att projektet ska få långsiktiga effekter, men konkreta aktiviteter som bidrar till de långsiktiga effekterna saknas. Utvärderaren säger även att projektet kommer att fördröjas några år, vilket innebär att tidsplanen faller och att det blir svårare att implementera och skapa långsiktiga effekter. Det noteras även att projektägarna hoppas att "ryktet sprids om x fördelar", men möjligheter till långsiktig nytta bedöms inte. Mindre

bra projektutvärdering saknar ofta en analys av projektets koppling till regionens tillväxtmål liksom det övergripande SHIT-kriteriet. Om projektet inte bidrar till regional tillväxt kan det ifrågasättas varför bidrag från ERUF skall ges till dessa projekt och det borde framhållas i projektutvärderingen.

Slutligen kan nämnas att i stort sett inga av utvärderingarna kunde sägas uppfylla aspekten Överraskande. Eftersom den verklighet – den regionala ”tillväxtmyllan” – där insatserna görs, till stora delar är oförutsägbar och komplex, är resultaten och effekterna av de olika projekten inom de olika tematiska målen svåra att förutse. Inte minst med tanke på att ERUF:s insatser i någon mån ska vara additionella, nyskapande och experimenterande, det vill säga inte finansiera reguljär verksamhet, är det svårt att utvärdera om dessa träffar rätt, det vill säga har förutsättningar att göra långsiktig nytta. Det säger sig självt att det är svårt att på förhand se vilka långsiktiga effekter som kan förväntas komma ur sådana insatser. Projekten måste med andra ord innehålla ett ganska stort moment av oförutsägbarhet. Därför har det varit viktigt att se om utvärderarna kunnat fånga eventuella överraskande effekter av projekten.

I programmeringen inför nya programperioder och insatser borde det vara av värde att ha kunskaper om vilka överraskande resultat som eventuellt har uppnåtts eller oväntade effekter som kan förväntas av insatser i innevarande programperiod. Därför har en aspekt av Överraskande lagts till i genomgången av det nominella värdet/intrycket av projektutvärderingarna. Överraskande i det här avseendet är projektutvärderingar som visar på något verkligt oväntat eller framhåller att projektet använt en hittills oprövad projektlogik. Överraskande är med andra ord fakta och kunskaper som utvärderaren har upptäckt och analyserat, trots att dessa överhuvudtaget inte var förväntade i projektet.

### **3P och 3N modellen eller inte**

Helst borde de allra flesta projektutvärderingar som görs kunna kategoriseras som Bra (samt möjligtvis Överraskande) men så är inte fallet. Cirka en tredjedel av projektutvärderingarna kunde karaktäriseras som Bra och ytterligare en tredjedel som Acceptabla. Cirka en femtedel av utvärderingarna är dock Mindre bra eller rent ut sagt bristfälliga. Resten av utvärderingarna var svåra att kategorisera då de på olika sätt låtit bli att överhuvudtaget förhålla sig till modellmallen och god utvärderingstradition/-metod. Bara några stycken kan sägas vara Överraskande.

Efter granskningen av utvärderingarna framgår det att det är viktigt att projektutvärderarna uppmanas använda sig av 3P och 3N modellen. Det finns några projektutvärderingar som i och för sig är alldeles utmärkta trots att modellen inte används, men när den inte används försvinner viktig analys och reflektion, jämförbarheten blir minimal och känslan av struktur avtar alldeles påtagligt. Utvärderingarna framstår som röriga och många gånger som icke-genomtänkta. Ett exempel på det är en utvärdering där utvärderarna använder ord som ”upplevelsen av projektet” och ”upplevelsen av - X som partner”, men inte presenterar något om projektlogiken, mottagandet av projektet i den lokala myllan eller kunskapsspridningen. Inte heller nämns något om hur projektet eller dess resultat ska leva vidare efter projekttiden. Det saknas också en koppling till smart, hållbar och inkluderande tillväxt i regionen, det vill säga EU 2020 strategin. En annan projektutvärdering använder sig av helt andra rubriker och begrepp, men försöker få med alla aspekter i 3P och 3N modellen. Trots att det mesta är med som projektlogik, mottagande, spridning, nyckeltal och nyckelpersoner men med andra begrepp, blir utvärderingen svårgenomtränglig och svår att sätta i relation till övriga utvärderingar inom samma område.

År 2016 fick konsultbolaget Sweco<sup>10</sup> i uppgift att göra en analys av hur "projektutvärderingar inom ERUF kan ge ökad kvalitet, användning och tillgänglighet?". I rapporten ges förslag på en stödstruktur som ska öka kvalitén i, användning av och tillgängligheten till projektutvärderingarna. Sweco slutsats är att det antagligen är svårt att göra projektutvärderingarna mycket mer jämförbara eftersom projekten är olika och därför måste utvärderas på skilda sätt. Det går helt enkelt inte att göra den här typen av olikartade insatser helt kompatibla med varandra. Eftersom det är svårt att få projektutvärderingarna att tillgodose behovet av jämförbarhet kanske man blir tvungen att leva med att de är relativt disparata men inom ramarna för 3P och 3N modellen, vilken trots allt är ett försök, i Vedungs anda, att skapa åtminstone en gemensam struktur. Mer övergripande utvärderingar kanske får hänskjutas till de tematiska utvärderingarna eller särskilda klusterutvärderingar upphandlade utifrån olika intressenters behov.

Våren 2018 började de första projektutvärderingarna för nuvarande programperiod enligt 3P och 3N modellmallen komma in och ett antal av dem höll inte en tillräckligt hög kvalitet och var mer deskriptiva. Utvärderingsansvariga på Tillväxtverket förtydligade 3P och 3N modellen genom att tydligt ange krav på analys i instruktionen och en uppdaterad version av mallen publicerades våren 2018. *Problemet verkar dock vara att om inte utvärderarna förstår sin uppgift i förhållande till de övergripande målen, som SHIT-kriteriet, hjälper det inte att förtydliga kraven.* Om utvärderarna brister i förståelse och kompetens hjälper inte tydligare instruktioner utan andra åtgärder måste till om man vill ha ett mer kunskapsbaserat genomförande av strukturfonderna, exempelvis utbildningsinsatser.

## Avslutande kommentar

New Public Management (NPM) har de senaste decennierna inneburit ökad utvärdering, dokumentation och mätande. Slagordet från NPM har varit att insatser som inte går att utvärdera inte heller ska genomföras (jämför SMART-målen). Saken är emellertid att allt går att utvärdera, det beror helt enkelt på vad man/olika intressenter bestämmer sig för ska betraktas som evidens för måluppfyllelse eller inte. Självklart blir det svårare när många politiska mål läggs på insatser att säga om projekten som genomförts för att nå målen verkligen har gjort det. I Tillväxtverkets kärnverksamhet handlar det om att främja hållbar näringslivsutveckling i hela landet men i det ingår också hållbarhetsaspekter och EU2020 strategins mål om hållbar och inkluderande tillväxt. Strukturfonderna ska användas för att lära nytt och skapa nya erfarenheter som kan användas i den reguljära regionala tillväxtpolitiken. Det säger sig självt att det inte är enkelt att utvärdera nyskapande och experimenterande insatser men om dessa ska ha någon mening är kunskapsbildningen om dem desto viktigare. Vad kan göras för att ta ytterligare steg mot en än mer kunskapsbaserad regional tillväxtpolitik?

Det kan tyckas att de Mindre bra projektutvärderingarna bör skickas tillbaka för förbättring liksom de utvärderingar som inte följer modellen överhuvudtaget. Dessa projektutvärderingar utgör sammanlagt cirka en tredjedel. Handläggarna och projektägarna borde lära sig att ställa högre krav på utvärderarna så att åtminstone långt över hälften kan karaktäriseras som Bra och i stort sett resten som Acceptabla. Men det räcker inte för att en mer uttalad lärandekultur ska komma att genomsyra hela politikområdet. En möjlighet är att låta sig inspireras av vetenskapssamhället. Om projektutvärderingarna tillgängliggörs på ett strukturerat sätt, exempelvis av förvaltande

---

<sup>10</sup> Sweco (2016)

myndighet, skulle regionalt utvecklingsansvariga och Tillväxtverkets handläggare kunna kräva av nya projektinitiativ att de i ansökan redogör för erfarenheter och kunskaper inom det område där de planerar att genomföra en insats. Nya insatser skulle därmed bygga vidare på upparbetade projekt och kunskaper om dessa. Allt som görs av myndighetssverige ska i princip vila på "vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet". En sådan här ordning skulle innebära att ett självförbättrande system skapades. Regionernas lärandeplaner skulle konkretiseras inte i byråkratiska krav men i dynamiskt lärande.

En annan åtgärd för att höja kunskapsnivån i det regionala tillväxtarbetet skulle vara att satsa på utbildningar och kompetenshöjning. Handläggare som arbetar med projektutvärderingar bör rimligtvis få en möjlighet att gemensamt och i någon slags utbildning få möjlighet att lära sig om vad som kan krävas av en projektutvärdering som de ytterst är ansvarig för, och även att problematisera vad man kan göra för att höja nivån på den. Det finns ett uppenbart behov av att någon tar ett ansvar för att utbilda handläggare och utvärderare. I Sverige saknas utbildning i utvärdering (sådana initiativ har tagits tidigare programperioder men dessvärre runnit ut i sanden). Även professionens företrädare som Svenska utvärderingsföreningen, SVUF, kanske i samarbete med förvaltande myndigheter, borde kunna ta ett större ansvar för att höja nivån hos konsulter och forskare som arbetar med utvärdering men också kanske hos handläggare med ansvar att granska projekt och utvärderingar av dessa. Numera finns det bara en kurs i hela Sverige i utvärdering kopplad till statlig förvaltning (Luleås Tekniska Högskola). I praktiken är det det informella "lärlingssystem" som de större utvärderingsbyråerna bidrar med, där seniora utvärderingskonsulter lär upp de juniora i hantverket, som står för en betydande del av kompetensförsörjningen, både till utvärderingskonsulterna och även till myndigheterna.

Efter att ha granskat flertalet av projektutvärderingarna hittills under programperioden 2014–2020, uppstår frågan, vad händer efter programperiodens slut med alla dessa projekt och insatser? Många projektutvärderingar diskuterar och reflekterar på ett bra sätt kring den frågan men många missar också att bedöma hur projektet och dess resultat kan och ska leva vidare. 3P och 3N modellen trycker på analys utifrån det långsiktiga perspektivet, kommer projektet att bidra till smart, hållbar och inkluderande tillväxt? Uppenbarligen räcker det inte att tydligt instruera utvärderarna om i vilket perspektiv insatserna ska utvärderas. För att resultaten av en utvärdering ska komma till användning för att förbättra världen på sikt (se Vedung 2013) måste ett tydligt sammanhang för lärandet organiseras. Kanske borde fokus i utvärderingarna av ERUF:s insatser återigen läggas på de geografiska områden, regionerna, där insatserna görs istället för nationellt övergripande tematiska mål? Om utvärderingen av de åtta NUTS II programmen byggdes upp underifrån utifrån utvärderingar av insatserna skulle intresset för dessa öka avsevärt. I de 21 regionerna finns regionalt utvecklingsansvariga och i de åtta strukturfondspartnerskapen sitter ledamöter som verkligen vill veta vad som hänt i DERAS region och hur det som görs kan förbättras! Slutligen kan det vara värt att påpeka att legitimiteten för dessa experimenterande insatser rimligtvis kräver ett väl utvecklat system för kunskapsbildning om vad de leder till. Redan tidigare programperioder har kontrollerande myndigheter som Statskontoret, Riksrevisionen och även Ekonomistyrningsverket påpekat vikten av att kunskapsbildningen om genomförda insatser, genom uppföljning och utvärdering, vilar på en solid grund, något som också kommer att krävas fortsättningsvis. Det visar om inte annat de krav som börjat ställas på förvaltande myndigheter inför programperioden 2021 – 2027.

## Referenser

Brulin, Göran and Lennart Svensson 2019: "Chapter 19 – Evaluating Project Performance: A Comprehensive Approach Studying EU Structural Programs" in Mark Phillips *The Practitioner's Handbook of Project Performance. Agile, Waterfall and Beyond*. New York and London: Routledge.

Brulin, Göran 2012: *A synthesis of the ongoing evaluation in the regional structural programmes. 23 conclusion*. Stockholm: Tillväxtverket Rapport 0136.

Brulin, Göran and Lennart Svensson 2012: *Managing Sustainable Development Programmes: A Learning Approach to Change*, London: Gower Publishing Company, 189–192.

Brulin, Göran 2013: "Effects in the Regional Fund", in L. Svensson, G. Brulin, S. Jansson and K. Sjöberg (eds.), *Capturing Effects of Projects and Programmes*, Lund: Studentlitteratur, 81–98.

Brulin, Göran and Lennart Svensson 2013: "Knowledge for long-term, surprising and unexpected effects: summary of conclusions", in L. Svensson, G. Brulin, S. Jansson and K. Sjöberg (eds.), *Capturing Effects of Projects and Programmes*, Lund: Studentlitteratur, 239–254.

Esaiasson et al. (2012) "*Metodpraktikan- konsten att studera samhälle, individ och marknad*" Nordstedts Juridik. Fjärde upplagan

Europeiska kommissionen(u.å.) "Prioriteringar 2014-2020, vilka är prioriteringarna?"

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sv/policy/how/priorities](https://ec.europa.eu/regional_policy/sv/policy/how/priorities)

Partnerskapsöverenskommelsen Skr 2013/14:218

Regeringskansliet (u.å). <https://www.regeringen.se/sverige-i-eu/europa-2020-strategin/>

SCB (2003) EU:s regioner- NUTS

Sweco 2016: *Projektutvärderingar inom ERUF -Hur kan ökad kvalitet, användning och tillgänglighet åstadkommas?*

Tillväxtverket/Ramböll 2011: *Mid-term evaluation of regional venture capital funds. Implementation and lessons learnt*, rapport 0110

Vedung, Evert 2013: "Side effects, perverse effects and other strange effects of public interventions", in L. Svensson, G. Brulin, S. Jansson and K. Sjöberg (eds.), *Capturing Effects of Projects and Programmes*, Lund: Studentlitteratur, 239–254.

Veta Advisor 2018: *Impact/påverkan av löpande lärande utvärdering*. Slutrapport

## Tillväxtverket

Swedish Agency for Economic  
and Regional Growth

Tel 08-681 91 00  
tillvaxtverket.se

### **Tillväxtverket arbetar för hållbar tillväxt och konkurrenskraftiga företag i alla delar av Sverige.**

Det gör vi genom att stärka företag och regioner. Vi erbjuder kunskap, nätverk och finansiering. Det ger direkt nytta till företag, och också förutsättningar för företag och regioner att möta framtidens utmaningar. Tillväxtverket är nationell myndighet med regional närvaro på nio orter. Ett Sverige med fler företag som vill, kan och vågar är vår vision.