

Utvärdering av nio program Regionala utvecklingsfonden Tematiskt mål 4

Delrapport 1 om målet:
Att stödja övergången till
en koldioxidsnål ekonomi



EUROPEISKA
UNIONEN
Europeiska
regionala
utvecklingsfonden

Rapport 0229

Vi stärker Sverige genom att stärka företagens konkurrenskraft

Tillväxtverket ska skapa så bra förutsättningar som möjligt för företag i hela landet att vara konkurrenskraftiga. Det innebär att vi öppnar dörrar och river barriärer – för ett Sverige där fler företag vill, kan och vågar.

Kunskap, nätverk och finansiering är våra viktigaste verktyg. Tillväxtverkets insatser skapar direkta resultat hos de företag och aktörer som vi samverkar med, men även förutsättningar för företag och regioner att möta framtidens utmaningar. Vårt största enskilda uppdrag är att bidra till att EU-medel investeras i projekt för regional konkurrenskraft och sysselsättning.

Tillväxtverkets publikationer kan laddas ner på tillvaxtverket.se. Vill du beställa en tryckt publikation eller söker du en publikation som publicerades före 2015 hänvisar vi till vår webbshop publikationer.tillvaxtverket.se.

© Tillväxtverket

Stockholm, maj 2017
ISBN 978-91-88601-26-1
Rapport 0229

Har du frågor om denna publikation, kontakta:

Ingela Wahlgren
Telefon, växel 08-681 91 00

Förord

Målet för EU:s sammanhållningspolitik under perioden 2014–2020 är att bidra till smart, hållbar och inkluderande tillväxt för alla. Europeiska regionala utvecklingsfonden är ett av unionens viktigaste verktyg för att nå det målet. Tillsammans med svenska aktörer på nationell och regional nivå ska fonden investera medel 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 därför att insatserna är väl avvägda och samverkar med andra insatser i genomförandet. I den förordning som styr genomförandet av Regionalfonden i Sverige betonas därför betydelsen av en interventionslogik där sambandet mellan angivna mål, planerade insatser och förväntade utfall och resultat tydliggörs.

Eftersom vi lever i en föränderlig värld där behov och förutsättningar kan förändras under programperioden förespråkar EU-kommissionen en löpande utvärdering av insatserna i syfte att förbättra kvaliteten på programmets utformning och genomförande. En nyhet för programperioden är även att medlemsstaten ska utvärdera verksamhetens effektivitet och målluppfyllelse; ett ansvar som tidigare låg på EU-kommissionen.

Tillväxtverket har på uppdrag av de två övervakningskommittéerna för de åtta regionala och det nationella regionalfondsprogrammet tagit fram en utvärderingsplan för perioden 2014–2020. I planen anges att utvärdering av regionalfondens investeringar för att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi (TM 4) ska ske löpande. Föreliggande rapport utgör den första delrapporten i en etapp av tre fram till 2021. Genomförandet av den första delrapporten har löpt mellan juni 2016 och februari 2017 och omfattar insatser inom TM 4 i de åtta regionala strukturfondsprogrammen.

Programmen är fortfarande i ett tidigt stadium av genomförande och syftet med utvärderingen är att undersöka om programmets utformning och genomförande behöver utvecklas för att de på ett ändamålsenligt sätt ska kunna uppnå sina mål och därmed bidra till smart, hållbar och inkluderande tillväxt för alla.

Författare är Steffen Ovdahl, Stefan Wing, Robin Jacobsson, Sigrid Granström, Peter Sandén och Charlotte Sävås Nicolaisen.

Rapporten publiceras i myndighetens publikationsdatabas. Författarna är ansvariga för slutsatserna i rapporten. Slutsatserna utgör inte myndighetens officiella ståndpunkt.

Frida Andersson

Enhetschef för uppföljning och utvärdering
Tillväxtverket

Innehåll

Summary	6
Sammanfattning	8
1 Inledning	10
1.1 EUs sammanhållningspolitik	10
1.2 Förändringsteori för tematiskt mål 4.....	11
1.3 Vårt uppdrag	15
1.4 Disposition	15
2 Utvärderingens genomförande	16
2.1 Utvärderingsdesign	16
2.2 Analysram	17
2.3 Metoder	22
2.4 Utvärderingens begränsningar	23
3 Teori	24
3.1 Förändringsteori	24
3.2 Problemanalys och målgruppsanpassning.....	27
3.3 Swecos bedömning	29
4 Implementering	30
4.1 Genomförandet på programnivå	30
4.2 Genomförandet på projektnivå	37
4.3 Horisontella kriterier.....	41
4.4 Swecos bedömning	43
5 Resultat på kort sikt	44
5.1 Programmets framdrift	44
5.2 Förklaringsfaktorer.....	48
5.3 Swecos bedömning	50
6 Sannolika effekter	51
6.1 Bidragsanalys	51
6.2 Centrala slutsatser utifrån analysramen.....	51
6.3 Bedömning enligt frågeställningarna för utvärderingen av TM4	57
6.4 Swecos bedömning och rekommendationer	60

Figurförteckning

Figur 1 Förändringsteori för TM4.....	12
Figur 2 Antal beviljade projekt per program	45
Figur 3 Budgeterade, beviljade och utbetalda medel per program (mkr).....	47

Tabellförteckning

Tabell 1 Programbudget per tematiskt mål (MKR).....	10
Tabell 2 Projektportföljer inom tematiskt mål 4.....	13
Tabell 3 Investeringsprioriteringar och särskilda mål	14
Tabell 4 Mål på europeisk nivå	14
Tabell 5 Utvärderingens analysram.....	18
Tabell 6 Investeringsprioriteringar, särskilda mål och insatsområden.....	25
Tabell 7 Barriärer för energieffektivisering	28
Tabell 8 Bedömningskriterier samt indikatorer.....	30
Tabell 9 Dialog och kommunikation mellan Tillväxtverket och projektledare	31
Tabell 10 Stöd från Klimatsynk riktat till program- och projektaktörer.....	32
Tabell 11 Uppföljning av resultat på kort och lång sikt.....	33
Tabell 12 Erfarenhet och resurser hos programaktörer.....	34
Tabell 13 Utlysningarnas koppling till målgruppernas behov och önskemål.....	36
Tabell 14 Hänsyn tagen till de horisontella kriterierna.....	42
Tabell 15 Antal projekt och total finansiering per IP.....	46
Tabell 16 Medelbudget per projekt.....	48
Tabell 17 Budget i förhållande till BRP.....	49
Tabell 18 Centrala slutsatser	52

Summary

Sweco has been commissioned by The Swedish Agency for Economic and Regional Growth to evaluate Thematic Objective 4 (TM4) within the European Regional Development Fund (ERDF). The purpose of TM4 is to support the shift to a low-carbon economy across all sectors. Methodologically, the evaluation has applied a so-called Contribution Analysis (CA). CAs are often applied in complex intervention settings and they facilitate an assessment of plausible results, as well as operational working processes.

The evaluation of TM4 is conducted in several steps and the following report constitutes the main product from the first working phase (2015-2017). Based on the preliminary evidence collected, Sweco argues that TM4 is likely to support the shift to a low-carbon economy. This conclusion is largely based on: a) the overall relevance of the programme theory and b) the close interconnection between the project portfolio and the intervention logic. Furthermore, our evaluation shows that:

- TM4 offers an added value in relation to existing policies at the national and regional level
- Roles and responsibilities are clearly outlined within the programme organisation
- The relationship between the Managing Authority and the project owners is well-functioning

Although TM4 contributes to a low-carbon economy, several challenges make it possible to question the effect size of the operational programmes. Most importantly, we argue that TM4 is characterised by:

- An inadequate problem analysis and target group segmentation
- A one-sided intervention focus, lacking a combination of 'soft' and 'hard' policy measures
- A weak implementation capacity, especially in terms of thematic skills and capabilities
- Few synergies with relevant actors, actions and programmes
- Small projects and a low intervention intensity
- A lack of demand, which makes it difficult to allocate the programme means

Sweco expects the current direction of TM4 to bring incremental – not structural change. In other words, it is hard to envisage any considerable contribution to the shift towards a low-carbon economy, given that 'soft' measures are carried out with a low budget and few linkages to other policy instruments. The limited toolbox utilised by TM4, coupled with the ambition to fuel societal change, highlights an important gap between means and objectives within the programme design, according to Sweco.

- Moreover, and based on the evaluation questions, Sweco argues that:
- The results indicators inadequately measure the programme performance
- The linkages between the horizontal principles and the thematic objective should be concretised
- There is a larger emphasis on the environmental criterion than equality and non-discrimination
- TM4 is aligned to the priorities and challenges that are outlined in the National Strategy
- It is too early to draw any valid conclusions about TM4's contribution to:
 - Transnational cooperation

– The EU Strategy for the Baltic Sea Region

In order to strengthen the programme performance, Sweco recommends:

- A more active ownership of the programmes
- Strengthened synergies with other actors, actions and programmes
- An increased intervention intensity (e.g. by prioritising larger and strategic projects)
- A strengthened thematic expertise in key implementation processes

Sammanfattning

Tillväxtverket har gett Sweco i uppdrag att utvärdera tematiskt mål 4 (TM4) och de operativa programmets förutsättningar för att uppnå önskade resultat. Syftet med TM4 är att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi inom alla sektorer. Utvärderingen har som metod använt sig av en så kallad bidragsanalys som används för att undersöka såväl måluppfyllelse som arbetsprocesser, utifrån det lärande perspektiv som ska präglade EU:s strukturfonder. Den tematiska utvärderingen av TM4 genomförs i olika steg, där föreliggande rapport utgör huvudleveransen från uppdragets första arbetsfas (2015–2017).

Swecos slutsats är att programmen inom TM4 sannolikt kommer att bidra till att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi. Denna slutsats baseras i huvudsak på att: a) programmets övergripande logik är relevant och koherent samt b) de projekt som finansieras överensstämmer med den övergripande förändringsteorin. Därutöver visar vår utvärdering att:

- Tematiskt mål 4 erbjuder ett mervärde i förhållande till ordinarie politik
- Roller och ansvar är tydliga inom programorganisationen
- Kontakten mellan handläggare och projektägare är väl fungerande

Ett antal utmaningar kring projektens inriktning, verksamhetens implementering och den framdrift som kan observeras hittills medför dock att effektens storlek kan ifrågasättas. I detta avseende vill Sweco särskilt framhålla följande problem som identifierats i programteorin och implementeringen av TM4:

- TM4 präglas av en bristande problemanalys och målgruppsanpassning
- Projektportföljen är förhållandevis ensidig utan relevant policymix av mjuka och hårda åtgärder
- TM4 lider av bristande genomförandekapacitet, i synnerhet avseende tematisk kompetens
- Få synergier med andra aktörer, insatser och program har identifierats
- En låg interventionsintensitet, framförallt i form av små projekt
- En låg efterfrågan på programmets medel

Det finns många saker som fungerar väl inom TM4 och programmen befinner sig fortfarande i något av ett inledningskede, vilket innebär att det finns gott om tid till att korrigera uppkomna brister. Med detta sagt, anser Sweco att den nuvarande inriktningen i programmen kan förväntas bidra till inkrementella, men inte strukturpåverkande resultat. Det är med andra ord svårt att tänka sig ett påtagligt bidrag till en koldioxidsnål ekonomi mot bakgrund av mjuka åtgärder som genomförs med en låg snittbudget, utan en aktiv sammanlänkning till andra styrmedel på energiområdet. Det faktum att TM4 vill bidra till samhällsförändring med hjälp av en begränsad verktygslåda indikerar ett glapp mellan programmets mål och medel.

Mot denna bakgrund har Sweco bedömt utvärderingens frågeställningar för TM4 enligt följande:

- Programmen kommer troligen att bidra till en koldioxidsnål ekonomi, men brister i förändringsteorin, implementeringen och programmets framdrift medför att effektens storlek kan ifrågasättas.

- I dagsläget har inte resultatindikatorerna förutsättningar att fylla en betydande funktion i programgenomförandet, som styrande eller som mått på programmets prestationer.
- Miljökriteriet får ett tydligare genomslag än jämställdhet och icke-diskriminering. Det vore önskvärt att i högre utsträckning konkretisera kopplingen mellan de horisontella kriterierna och den verksamhet som bedrivs.
- Det är för tidigt att uttala sig om huruvida programmet kommer att bidra till gränsöverskridande samarbete och EU:s strategi för Östersjöregionen.
- TM4 kopplar an i varierande utsträckning till de prioriteringar och samhällsutmaningar som identifierats i den nationella strategin. Det är dock för tidigt att bedöma i vilken utsträckning programmet bidrar till uppfyllelsen av strategin.

För att stärka förutsättningarna att uppnå önskade resultat vid programslut rekommenderar Sweco att fyra huvudsakliga åtgärdsområden beaktas. Dessa områden är:

- Ett mer proaktivt programägarskap i förhållande till potentiella projektägare för att öka efterfrågan på programmets medel.
- Stärkta synergier med andra aktörer, insatser och program.
- Ökad interventionsintensitet i TM4 genom att a) ställa tydliga krav på att ansökningarna innehåller en bra problemanalys och b) stimulera framväxten och prioriteringen av större och strategiska projekt.
- Stärkt genomförandekapacitet genom ökad tematisk expertis i nyckelprocesserna.

1 Inledning

I detta kapitel ges en kort bakgrund till EU:s sammanhållningspolitik under programperioden 2014–2020. Därefter beskrivs Regionalfonden i allmänhet och Tematisk Mål 4 i synnerhet. Slutligen presenteras vårt utvärderingsuppdrag, Swecos genomförandeteam och rapportens fortsatta disposition.

1.1 EU:s sammanhållningspolitik

Sammanhållningspolitiken är EU:s viktigaste verktyg för att minska regionala skillnader och ojämlikheter bland unionens medlemsländer. Sammanhållningspolitiken organiseras i sjuåriga programperioder, med en total budget på 352 miljarder euro (2014–2020), och den genomförs med hjälp av de två strukturfonderna:

- Europeiska socialfonden
- Europeiska regionala utvecklingsfonden (här kallad Regionalfonden)

De två fonderna ingår också i samlingsbegreppet Europeiska struktur- och investeringsfonderna, ESI-fonderna. I det begreppet ingår också:

- Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling
- Europeiska havs- och fiskerifonden

Det övergripande målet för ESI-fonderna är att åstadkomma en smart, hållbar och inkluderande tillväxt för alla.

Denna rapport behandlar Regionalfondens inverkan på EU:s sammanhållningspolitik. Regionalfonden ska, i korthet, stärka regionernas konkurrenskraft utifrån satsningar på innovation, entreprenörskap och grön ekonomi. Tillväxtverket är ansvarig myndighet för programmets genomförande, men det regionala inflytandet säkerställs via åtta strukturfondspartnerskap. Strukturfondspartnerskapen består av såväl förtroendevalda som tjänstemän och de har till uppgift att prioritera bland godkända projektansökningar.

Regionalfonden i Sverige utgörs av fem tematiska mål:

- TM1: Stärka forskning, teknisk utveckling och innovation
 - TM2: Öka tillgången till, användningen av och kvaliteten på informations- och kommunikationsteknik
 - TM3: Öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag
 - TM4: Stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi inom alla sektorer
 - TM7: Främja hållbara transporter och få bort flaskhalsar i viktig nätinфраstruktur
- Den utvärdering som föreligger berör tematiskt mål 4 och övergången till en koldioxidsnål ekonomi. TM4 omfattar 19 procent av Regionalfondens budget under 2014-2020 (se tabellen nedan), vilket utgör en kraftig ambitionshöjning i förhållande till det klimat- och energifokus som har präglat tidigare programperioder.

Tabell 1 Programbudget per tematiskt mål (MKR)

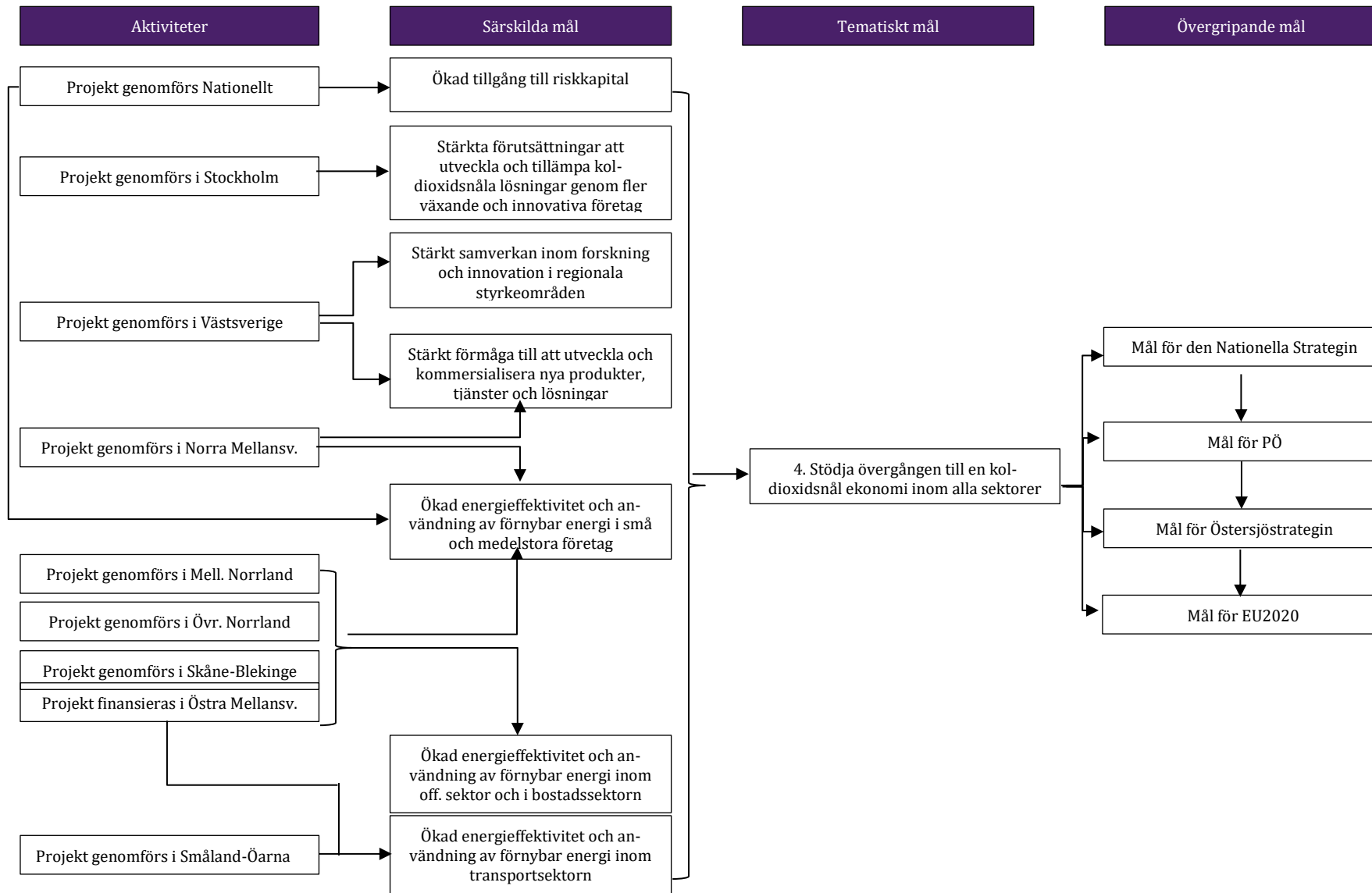
Tematiskt mål	Budget (inklusive medfinansiering)	Procentuell fördelning
TM1	4 483	30%
TM2	1 600	10%
TM3	5 059	33%

TM4	2 886	19%
TM7	1 283	8%

1.2 Förändringsteori för tematiskt mål 4

Vår utvärdering av tematiskt mål 4 är teoribaserad, i enlighet med de krav som ställs av EU-kommissionen i "Guidance Document on Monitoring and Evaluation". Som ett led i denna utvärderingsdesign har Sweco tagit fram en förändringsteori, där vi beskriver hur TM4 hänger samman i en logisk kedja av aktiviteter, resultat och långsiktiga samhällseffekter. Denna förändringsteori visas i figuren nedan.

Figur 1 Förändringsteori för TM4



Förändringsteorin ovan visar att TM4, i grund och botten, präglas av utvecklingsorienterade projekt som finansieras via nio program (åtta regionala och ett nationellt). I dagsläget har 87 satsningar beviljats medel inom ramen för tematiskt mål 4, varav 66 genomförandeprojekt och 21 förstudier. De konkreta aktiviteter som stöds av de operativa programmen kan delas upp i sex projektportföljer. Dessa portföljer beskrivs närmare i tabell 2 och de vilar på den kategorisering som Klimatsynk¹ har tagit fram.

Tabell 2 Projektportföljer inom tematiskt mål 4

Projektportfölj	Beviljade projekt	Beskrivning
Företagsstöd	5	Stöd som ges direkt till företag som kapital. Exempel på den här typen av insatser utgörs av miljöstudier eller energikartläggningar inför större investeringar.
Hållbara transporter	32	Projekt som syftar till att minska användningen av fossila bränslen och till att öka det hållbara resandet. De satsningar som genomförs i detta avseende relaterar till områden såsom elbilar, fordonsgas och stadsutveckling.
Hållbart byggande	12	Projekt som syftar till energieffektivt byggande eller till en uppföljning av energiförbrukningen i befintliga lokaler. Det kan även handla om ett främjande av miljöteknik och andra insatser som stärker beställarkompetensen bland såväl företag som offentliga aktörer.
Energieffektivisering i SME	18	Projekt som syftar till att stötta företag i arbetet med att minska deras energianvändning, vilket kan innefatta rådgivning till SME, energieffektiviseringsnätverk mellan företag eller en etablering av innovativa tjänster och produkter för energieffektivisering.
Förnybar energi i SME	5	Projekt som syftar till att utveckla, bredda och främja användandet av förnybar energi samt öka antalet investeringar. Dessa satsningar kan till exempel handla om solel, energikluster eller kompetensförstärkning.
Forskning och innovation samt koldioxidsnål teknik	16	Projekt som syftar till att stödja en forskningsrelaterad, alternativt en industri- eller SME-driven, utveckling av koldioxidsnål teknik samt olika klustersamarbeten, särskilt mellan näringsliv, forskning och offentlig sektor.

Projekten i TM4 ska bidra till särskilda mål under tre investeringsprioriteringar, enligt den förändringsteori som ligger till grund för de operativa programmen. Denna målstruktur tydliggörs i tabell 3, där det framgår att bredden kring olika mål är relativt stor vid 4f, men att det sker en avsmalning vid 4b och 4c.

¹ Klimatsynk är ett initiativ från Tillväxtverket som ska samordna alla beviljade projekt inom TM4. Klimatsynk pågår till 2020 med syfte att uppnå synergier, undvika överlappningar och öka lärandet mellan de operativa programmen.

Tabell 3 Investeringsprioriteringar och särskilda mål

Investeringsprioritering	Särskilda mål
4f. Främja forskning och innovation i samt tillämpning av koldioxidsnål teknik	Ökad tillgång till riskkapital ² . Stärkta förutsättningar att utveckla och tillämpa koldioxidsnåla lösningar genom fler växande och innovativa företag. Stärkt samverkan inom forskning och innovation i regionala styrkeområden. Stärkt förmåga till att utveckla och kommersialisera nya produkter, tjänster och lösningar
4b. Att främja energieffektivitet och användning av förnybar energi i företag	Ökad energieffektivitet och användning av förnybar energi i SME
4c. Att stödja energieffektivitet, smart energiförvaltning och användning av förnybar energi inom offentliga infrastrukturer, även i offentliga byggnader och inom bostadssektorn	Ökad energieffektivitet och användning av förnybar energi inom offentlig sektor och i bostadssektorn. Ökad energieffektivitet och användning av förnybar energi inom transportsektorn

De särskilda målen under respektive investeringsprioritering ska sammantaget bidra till tematiskt mål 4 - att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi inom alla sektorer. TM4 ska, tillsammans med övriga tematiska mål inom Regionalfonden (se avsnitt 1.1), ligga till grund för de övergripande prioriteringar som beskrivs i den nationella strategin för regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020, nämligen:

- Innovation och företagande
- Attraktiva miljöer och tillgänglighet
- Kompetensförsörjning
- Internationellt samarbete

Den nationella strategin är slutligen sammanlänkad med Partnerskapsöverenskommelsen, Östersjöstrategin samt den viljeinriktning som beskrivs i EU 2020. Målstrukturen för dessa underlag sammanfattas i tabell 4 nedan.

Tabell 4 Mål på europeisk nivå

Underlag	Mål och prioriteringar
Partnerskapsöverenskommelsen	Främja konkurrenskraft, kunskap och innovation. Förstärka hållbart och effektivt nyttjande av resurser för en hållbar tillväxt. Öka sysselsättningen, främja anställbarhet och förbättra tillgängligheten till arbetsmarknaden.
Östersjöstrategin	Rädda havsmiljön. Sammanlänka regionen. Öka välbefindandet.
EU 2020	Smart tillväxt. Hållbar tillväxt. Inkluderande tillväxt.

² Detta mål relaterar till arbetet med den Gröna Fonden inom det Nationella Programmet. Den Gröna Fonden ingår i TM4, men den ska inte analyseras inom ramen för vår utvärdering, enligt Tillväxtverkets instruktioner.

1.3 Vårt uppdrag

Tillväxtverket har gett Sweco i uppdrag att utvärdera tematiskt mål 4 och de operativa programmets förutsättningar för att uppnå önskade resultat. Den tematiska utvärderingen av TM4 genomförs i olika steg, där föreliggande rapport utgör huvudleveransen från uppdragets första arbetsfas (2015–2017).

Följande frågeställningar har legat till grund för vår utvärdering av tematiskt mål 4:

- Bidrar de enskilda programmen på ett ändamålsenligt sätt till att uppfylla de särskilda målen under respektive investeringsprioritering i respektive program?
- Har de enskilda programmen förmåga att bidra till önskad förändring av angivna resultatindikatorer? Hur kan programmets bidrag till förändring av angivna resultatindikatorer mätas kvantitativt?
- På vilket sätt och i vilken utsträckning integrerar programmen de horisontella kriterierna för bättre miljö, jämställdhet samt likabehandling och icke-diskriminering?
- Bidrar programmen till gränsöverskridande samarbete och EU:s strategi för Östersjöregionen?
- I vilken utsträckning bidrar programmen till de prioriteringar och samhällsutmaningar som identifieras i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020?

Annelie Helmersdotter Eriksson är uppdragsledare för utvärderingen och Anna Olofsson har fungerat som biträdande uppdragsledare. Andra konsulter som medverkat i utvärderingen är: Steffen Ovdahl (metodstöd), Sigrid Granström, Robin Jacobsson, Peter Sandén, Stefan Wing och Charlotte Sävås Nicolaisen³.

Programutvärderingen av TM4 har krävt en omfattande expertis vad gäller energifrågor. För att säkra denna kompetens har vi samarbetat med både Ecofys⁴ (se avsnitt 2.3) och ett antal forskare. Forskarna har bidragit med inspel till vår utvärderingsdesign, bland annat under en workshop som anordnades i augusti 2016. De har även granskat projektportföljen inom tematiskt mål 4 samt kvalitetssäkrat den Rapid Evidence Assessment som beskrivs i avsnitt 2.3. De forskare som har medverkat i uppdraget är: Christian Berggren, Hans Hellsmark, Lars J. Nilsson, Patrik Thollander och Julia Grauvogel.

1.4 Disposition

Den fortsatta texten disponeras enligt följande: I kapitel 2 beskrivs vår utvärderingsmetod, dess för- och nackdelar, vilket följs av en empirisk analys i kapitel 3–5. Denna analys behandlar programmets teori, konkreta genomförandeprocesser och de resultat som vi har kunnat mäta på kort sikt. I kapitel 6 redogör vi för sannolika effekter av TM4 och i kapitel 7 presenteras våra övergripande rekommendationer.

De utvärderingar som genomförs av strukturfonderna ska fungera lärande. Med lärande utvärdering avses ett interaktivt förhållningssätt, där resultat och slutsatser löpande återförs till berörda parter, i syfte att möjliggöra en kontinuerlig utveckling. Som ett led i vår lärande utvärdering har vi valt att hålla rapporten så kort och koncis som möjligt, då vi vill underlätta läsningen för Regionalfondens intressenter.

³ För en mer detaljerad beskrivning av konsultteamet hänvisas läsaren till bilaga 1.

⁴ Ecofys är en av Europas ledande konsultbyråer kring energi- och klimatpolitik.

Detta innebär att Sweco, i de kapitel som följer, har för avsikt att betona utvärderingens huvudslutsatser, snarare än att redogöra för de specifika omständigheter som påverkar varje enskilt program och de olika investeringsprioriteringarna. Rapporten kan alltså ses som en meta-utvärdering av 8+1 program, vilket motiveras av att de resultat som framkommit, till stor del, gäller för TM4 i stort. En övergripande syntesrapport underlättar arbetet med att förankra utvärderingens slutsatser bland relevanta aktörer, enligt vår erfarenhet, men den här typen av resultatredovisning bidrar ofrånkomligen till en minskad detaljrikedom.

För den som är intresserad av att på djupet granska vår analys och det underlag som våra bedömningar vilar på, hänvisar Sweco till rapportens omfattande bilagor. Dessa bilagor är:

- Bilaga 1: Metodrapport
- Bilaga 2: Rapid Evidence Assessment (REA)
- Bilaga 3: Intervjupersoner
- Bilaga 4: Intervjuguider
- Bilaga 5: Enkätresultat
- Bilaga 6: Fallstudier
- Bilaga 7: Internationella benchmarks
- Bilaga 8: Källförteckning

2 Utvärderingens genomförande

I detta kapitel beskrivs utvärderingens genomförande. Vi inleder med att redogöra för den utvärderingsdesign som ligger till grund för uppdraget. Därefter presenteras vår analysram, de utvärderingsmetoder som har använts under uppdragets första fas (2015–2017) samt de begränsningar som präglar arbetet med att bedöma de operativa programmets förutsättningar till att nå övergripande resultat.

2.1 Utvärderingsdesign

I avsnitt 1.3 framgår det att vår utvärdering ska fånga de operativa programmets bidrag i förhållande till: a) de särskilda målen under respektive IP, b) de angivna programindikatorerna, c) EU:s strategi för Östersjöregionen samt d) den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft.

Sweco har, med andra ord, fått i uppdrag att fokusera på de senare stegen i förändringsteorin, vilket aktualiserar en utmaning kring ”osynliga effekter”. Denna utmaning kan uttryckas enligt följande: det är problematiskt att fånga strukturförändringar över tid, i en kontext där ett flertal påverkansfaktorer gör sig gällande, varför det är nödvändigt att fokusera på möjlig kontribution, snarare än faktiskt attribution.

En utvärdering av långsiktiga effekter, i ett uppdrag som först och främst sträcker sig till 2017, kräver alltså någon form av sannolikhetsbedömning och i detta sammanhang har vi valt att tolka den bidragsanalys som utvecklades av John Mayne⁵. Swecos tolkning av detta ramverk utgår ifrån följande steg:

⁵ Addressing attribution through contribution analysis (2001).

- om den underliggande förändringsteorin är relevant,
- om insatserna implementeras med hög kvalitet,
- om det är möjligt att observera resultat på kort sikt
- och om inga omvärldsfaktorer gör sig gällande,
- då är det troligt att åtgärden bidrar till övergripande mål,
- även om denna kausalitet inte går att mäta eller observera

Bidragsanalysen har både ett formativt och summativt syfte, vilket innebär att den kan användas för att undersöka såväl måluppfyllelse som arbetsprocesser, utifrån det lärande perspektiv som ska präglade EU:s strukturfonder. Bidragsanalysen är vidare flexibel och den möjliggör en nyanserad bedömning av så kallade serendipiteter, dvs. de oförutsedda avtryck som ofta uppstår i komplexa utvecklingsprogram.

Nackdelen med en bidragsanalys handlar om dess tillförlitlighet. Ramverket vilar på ett indiciebaserat förhållningssätt, där utvärderaren studerar sannolika resultat, till skillnad från observerbara nettoeffekter. Detta betyder att de avtryck som Sweco tillskriver TM4 bör hanteras med viss skepsis och försiktighet.

2.2 Analysram

Vår utvärdering av tematisk mål 4 utgår ifrån en så kallad analysram (Evaluation Questions Matrix). I en analysram identifieras alla de frågor som ska besvaras inom ramen för en utvärdering tillsammans med de bedömningskriterier, metoder och datakällor som kommer att användas. Den tydlighet som uppstår i och med en analysram bidrar, enligt vår erfarenhet, till en samsyn mellan uppdragsgivare och leverantör, vilket är av stor betydelse i komplicerade utvärderingar av EU:s fonder och program.

Swecos analysram för TM4 sammanfattas på nästa sida och den beskrivs mer ingående i bilaga 1, där vår metodrapport redovisas. Analysramen visar att de övergripande frågor som vägleder vår utvärdering (se avsnitt 1.3) kommer att besvaras med hjälp av fem underfrågor. Dessa underfrågor följer bidrags-analysens olika steg och de kan uttryckas enligt följande: a) Är de operativa programmen konstruerade på ett relevant sätt? b) Genomförs verksamheten enligt plan och med en hög kvalitet? c) Leder TM4 till relevanta avtryck på kort sikt? e) Vilka externa faktorer påverkar programmets mål och syften? f) Är det troligt att TM4 kommer att bidra till relevanta samhällsförändringar på längre sikt?

Tabell 5 Utvärderingens analysram⁶

Fas i bidragsanalysen	Bedömningskriterier	Metoder och källor	Utvärderingsfrågor
Teori	<p>Programmen är sammanlänkade med övergripande strategier och styrdokument</p> <p>De insatsområden som har valts är relevanta utifrån önskade resultat</p> <p>De operativa programmen bidrar med ett mervärde i relation till ordinarie politik</p> <p>Programmen vilar på identifierade behov bland deltagare, regioner och projektägande organisationer</p>	<p>Dokumentstudier av:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De operativa programmen - Partnerskapsöverenskommelsen - Den nationella strategin (2015–2020) - Östersjöstrategin och EU2020 - Den ex-ante utvärdering som genomförts <p>Analys av programmens teoretiska grund mot bakgrund av en forskningsöversikt (REA) och en workshop med våra tematiska experter</p> <p>Intervjuer med följande programaktörer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tillväxtverket och Energimyndigheten - Regionalt tillväxtansvariga och SFP - Regeringskansliet och övriga intressenter <p>Enkät till alla de målgrupper som nämns ovan samt till projektledarna inom TM4</p>	<p>Är de operativa programmen konstruerade på ett relevant sätt?</p>

⁶ Det ska nämnas att analysramen möter alla de krav som ställs i FFU och att den överlag följer det upplägg som presenteras i metodrapporten, även om några mindre korrigeringar har gjorts under arbetets gång. Omvärldsanalysen har till exempel flyttats till resultatfasen och vi har ändrat formuleringarna för några av de bedömningskriterier som används. Vi menar att dessa korrigeringar, i grund och botten, är oproblematiskska och att de kan förstås utifrån det lärande som uppstår i komplexa utvärderingar. Det är helt enkelt naturligt att angreppssätt och begrepp modifieras i takt med att utvärderaren lär sig mer om de insatser som ska analyseras och att detta tar sig uttryck i en uppdaterad genomförandebeskrivning.

Fas i bidragsanalysen	Bedömningskriterier	Metoder och källor	Utvärderingsfrågor
Implementering	<p>TM4 implementeras på ett bra sätt i de operativa programmen (se avsnitt 4.1)</p> <p>Projektportföljen överensstämmer med Regionalfondens förändringsteori och med tidigare kunskap inom relevanta områden</p> <p>TM4 implementeras på ett bra sätt i de enskilda projekten (se avsnitt 4.2)</p> <p>Arbetet inom TM4 tar systematisk hänsyn till de horisontella kriterierna</p>	<p>Bedömning av implementeringens kvalitet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Projektens resultatrapportering till TVV - Deltagande observationer - Intervjuer på programnivå - Enkäter på projekt- och programnivå - Fallstudier på projektnivå <p>Analys av projektportföljen mot bakgrund av:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Samtliga projektansökningar - En Rapid Evidence Assessment - En workshop med våra tematiska experter <p>Studie av de horisontella kriterierna utifrån:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programstatistik - Intervjuer på programnivå - Enkäter på projekt- och programnivå - Inspel från tematiska experter - Fallstudier på projektnivå 	<p>Genomförs verksamheten enligt plan och med en hög kvalitet?</p> <p>I vilken utsträckning integreras de horisontella kriterierna för bättre miljö, jämställdhet samt likabehandling och icke-diskriminering?</p>

Fas i bidragsanalysen	Bedömningskriterier	Metoder och källor	Utvärderingsfrågor
Resultat	<p>Programmen efterfrågas av relevanta projektägare och organisationer</p> <p>Projekturvalet präglas av en relevant konkurrenssituation</p> <p>Hela projektbudgeten används</p> <p>De projekt som beviljas har ekonomiska förutsättningar till att nå övergripande mål</p>	<p>Dokumentstudier av underlag, beskrivningar och rapportering från Klimatsynk</p> <p>Analys av relevant programstatistik</p> <p>Intervjuer med följande programaktörer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tillväxtverket och Energimyndigheten - Regionalt tillväxtansvariga och SFP - Regeringskansliet och övriga intressenter <p>Enkät till alla de målgrupper som nämns ovan samt till projektledarna inom TM4</p> <p>Fallstudier på:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Internationell nivå - Projektnivå 	<p>I vilken utsträckning leder TM4 till relevanta avtryck på kort sikt?</p>

Fas i bidragsanalysen	Bedömningskriterier	Metoder och källor	Utvärderingsfrågor
Sannolika effekter	Vår utvärdering vilar som tidigare nämnts på följande logik: a) om den underliggande teorin är relevant, b) om insatserna implementeras med en hög kvalitet, c) om det är möjligt att fånga resultat på kort sikt och om inga alternativa förklaringar gör sig gällande, då är det e) sannolikt att TM4 bidrar till övergripande mål, även om denna kausalitet inte går att mäta eller observera.	Bidragsanalysen utgör det övergripande ramverket för vår utvärdering. Detta innebär att bidragsanalysen vilar på en kombination av alla de metoder som presenteras ovan och att ingen specifik datainsamling kommer att genomföras för just detta arbetsmoment.	<p>Är det troligt att Regionalfonden kommer att bidra till samhälls-förändringar på lång sikt?</p> <p>Bidrar de enskilda programmen på ett ändamålsenligt sätt till att uppfylla de särskilda målen under respektive IP i respektive program?</p> <p>Har de enskilda programmen förmåga att bidra till önskad förändring av angivna resultatindikatorer?</p> <p>Bidrar programmen till gräns-överskridande samarbete och EU:s strategi för Östersjöregionen?</p> <p>I vilken utsträckning bidrar programmen till de prioriteringar och samhällsutmaningar som identifieras i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020?</p>

2.3 Metoder

Analysramen i tabell 5 visar att vår utvärdering baseras på åtta huvudsakliga metoder:

- Dokumentstudier
- Rapid Evidence Assessment
- Intervjuer
- Enkäter
- Fallstudier
- Deltagande observationer av Klimatsynks nätverksträffar
- Analys av programstatistik
- Workshop med tematiska experter

Sweco har genomfört omfattande dokumentstudier i utvärderingen av tematiskt mål 4. Vi har till exempel analyserat partnerskapsöverenskommelsen, den nationella strategin, EU 2020, Östersjöstrategin samt den ex-ante bedömning som Tillväxtanalys ansvarat för. Ett syfte med dokumentstudierna har varit att värdera om de operativa programmen är koherenta, dvs. om de är sammanlänkade med övergripande mål- och styrdokument. Ett annat syfte har varit att analysera programmens innehåll och framdrift mot bakgrund av samtliga projektansökningar och den resultatrapportering som sker till Tillväxtverket.

En litteraturstudie kan utformas på olika sätt beroende på budget och tidsplan. I utvärderingen av TM4, så har vi valt att genomföra en Rapid Evidence Assessment (REA). En REA baseras på ett tydligt sökprotokoll, där utvärderaren redan inledningsvis definierar: a) vilka frågor som ska besvaras, b) relevanta sökord och källor samt c) hur den vetenskapliga kvaliteten ska bedömas (se bilaga 2).

Vår litteraturstudie har använts till att bedöma om de operativa programmen och de beviljade projekten är teoretiskt lämpliga, i förhållande till tidigare forskning på energiområdet. En REA är att föredra framför ad hoc-baserade litteratursökningar, enligt vår mening, eftersom tydliga rutiner och arbetsmetoder motverkar så kallat "confirmation bias". Ett confirmation bias uppstår när ny information, i brist på insyn och transparens, används till att bekräfta redan befintliga ståndpunkter. En Rapid Evidence Assessment leder vidare till att akademisk litteratur eftersöks på ett heltäckande och systematiskt sätt. Härigenom är det möjligt att undvika det "citation bias" som uppstår när du identifierar en relevant undersökning och använder dess referenslista som ensamt underlag för fortsatta studier. Problemet i detta sammanhang är att många forskare ensidigt citerar den forskning som påminner om deras egen, varför den här typen av "snöbollsmetod" kan bidra till en begränsad kunskapsbild och snedvridna resultat.

Forskningsöversikten har gjort det möjligt att bedöma den tematiska relevans som präglar TM4, men det bör nämnas att metoden är begränsad till sitt innehåll. En REA genomförs på ett par månader och den ska inte jämföras med mer omfattande litteraturstudier (som kan ta upp till ett år att slutföra). Detta innebär att REA:n återspeglar den litteratur som vi har identifierat, utifrån transparenta kriterier och indikatorer, men att den inte nödvändigtvis representerar all övrig forskning på energiområdet.

Utöver dokumentstudier och en systematisk litteraturöversikt, så baseras Swecos utvärdering på såväl enkäter som intervjuer med relevanta aktörer. Vi har intervjuat totalt 60 personer som representerar olika nyckelfunktioner inom TM4, däribland Tillväxtverket, Energimyndigheten och Näringsdepartementet. De respondenter som vi har kontaktat och de intervjuguiderna som vi använt redovisas i bilagorna 4–5.

Våra intervjuer har kompletterats av enkäter till både genomförandeorganisationen⁷ och alla projektledare i TM4. Denna datainsamling har gjort det möjligt för oss att nå ut till ett stort antal respondenter, för att granska deras upplevelse av de operativa programmen.

Projektledarenkäten fullföljdes av 31 stycken, till en svarsfrekvens på 70 procent, medan enkäten till genomförandeorganisationen besvarades av 91 personer, vilket motsvarar 40 procent av de tillfrågade. Den förhållandevis låga svarsfrekvensen i den senare enkätundersökningen innebär att resultaten bör tolkas med viss försiktighet.

Under hösten 2016 har vi genomfört nio fallstudier på projektnivå, vilket motsvarar ett nedslag i respektive programområde. Urvalet av dessa projekt vilar på en "most likely-princip", där Sweco identifierat goda exempel runt om i landet. Denna strategi motiveras av den generalisering som kan uppstå, i ett begränsat dataunderlag, när du påvisar brister i förhållande till "best practice". Med andra ord: om de mest framstående projekten inte har förutsättningar till att nå övergripande resultat, så är det inte heller troligt att övriga satsningar kommer att bidra till önskade avtryck. Våra fallstudier och de kriterier som har använts till att välja ut lämpliga framgångsexempel redovisas närmare i bilaga 6.

Projektfallstudierna har vilat på intervjuer med såväl Tillväxtverket som berörda projektledare och de har syftat till att: a) öka vår kunskap om de insatser som finansieras med hjälp av tematiskt mål 4, b) identifiera framgångsfaktorer och hinder i det dagliga arbetet samt c) analysera hur den omkringliggande kontexten påverkar genomförandet i olika miljöer och sammanhang. Fallstudierna på projektnivå har vidare kompletterats med en internationell benchmarkanalys. Denna undersökning har genomförts av vår samarbetspartner Ecofys och den ger en djupare inblick i tre europeiska insatser som bidragit till goda resultat på energiområdet. Dessa insatser presenteras i bilaga 7 och de berör:

- Elbilar i Holland
- Fastprissystem i Storbritannien
- KfW:s arbete med energieffektivisering i Tyskland

Vi har slutligen: a) genomfört deltagande observationer av de nätverksträffar som Klimatsynk anordnat, b) analyserat relevant programstatistik (se kapitel 5) samt c) anordnat en workshop med ett urval av de tematiska experter som presenterades i avsnitt 1.3. Under denna workshop diskuterades följande frågor:

- Vilar de operativa programmen på en relevant behovsanalys
- Är de projekt som finansieras relevanta utifrån förväntade resultat?
- Hänger de särskilda målen samman med det tematiska målet om en koldioxid snål ekonomi?

2.4 Utvärderingens begränsningar

Det bör återigen nämnas att utvärderingen av TM4 genomförs i olika faser och att föreliggande rapport utgör huvudleveransen från uppdragets första arbetsfas (2015–2017). En grundläggande utmaning i vårt arbete har varit att bedöma programmets förutsättningar till att nå önskade mål (se avsnitt 1.3), samtidigt som få resultat finns tillgängliga, då programmen fortfarande befinner sig i något av ett inledningsskede.

Denna utmaning förstärks av de brister som finns i programstatistiken, vilket kan uttryckas enligt följande. Vissa av programindikatorerna fokuserar på renodlade utfall, såsom antal företag som får stöd, medan andra mäter långsiktiga resultat, däribland slutlig energianvändning⁸. I det första fallet befinner sig indikatorerna så långt ifrån målen inom TM4 att de, i liten utsträckning, säger något om verksamhetens framdrift i relation till exempelvis prioriteringarna i Östersjöstrategin. I det andra fallet är indikatorerna så övergripande att de, i dagsläget, har svårt

⁷ Med genomförandeorganisationen avses: Tillväxtverket, Energimyndigheten, Strukturfondspartnerskapen, de regionalt tillväxtansvariga, Övervakningskommittéerna och Näringsdepartementet.

⁸ De utfalls- och resultatindikatorer som används i de operativa programmen presenteras närmare i bilaga 1.

att fånga programmens egentliga prestation i förhållande till alla de omvärldsfaktorer som också påverkar övergången till en koldioxidsnål ekonomi (se kapitel 5).

För att bedöma programmens möjligheter till att nå önskade mål, i frånvaron av konkreta resultat och optimala indikatorer, så har vi valt att fokusera på de tidiga stegen i bidragsanalysen, bland annat med hjälp av en strukturerad litteraturöversikt och en omfattande intervjustudie. Tanken är att denna data-insamling ska kompletteras med en djupare analys av de faktiska avtryck som TM4 ger upphov till under uppdragets andra fas (2017–2019), när fler projekt finns på plats och verksamheten har hunnit längre.

Vår metod stämde av med Tillväxtverket under våren 2016 och vi menar att utvärderingens upplägg är relevant, givet de förutsättningar som råder. Med detta sagt vill vi, återigen, betona den problematik som uppstår när en utvärdering ska bedöma ”osynliga effekter”, som ännu inte uppstått, mot bakgrund av ett ofärdigt informationsunderlag. De resultat och slutsatser som redovisas i den fortsatta texten bör därför ses som preliminära, då de succesivt kommer omprövas i förhållande till nya data under uppdragets gång.

3 Teori

Resultaten av ett program påverkas grovt sett av förändringsteorin, implementeringsprocesser och så kallade omvärldsfaktorer. I detta kapitel utvärderas förändringsteorin bakom TM4, vilket innebär att vi analyserar huruvida de operativa programmen är konstruerade på ett relevant sätt. De kriterier som ligger till grund för vår bedömning presenterades i avsnitt 2.2 och de sammanfattas nedan:

- Programmen är sammanlänkade med övergripande strategier och styrdokument
- De insatsområden som har valts är relevanta utifrån önskade resultat
- De operativa programmen bidrar med ett mervärde i relation till ordinarie politik
- Programmen vilar på identifierade behov bland deltagare, regioner och projektägande aktörer

Swecos övergripande slutsats är att förändringsteorin för tematiskt mål 4 är logisk, relevant och att den hänger samman med övergripande styrdokument⁹. Däremot finns vissa svagheter kring programmens problemanalys och dess förmåga till målgruppsanpassning. Denna bedömning presenteras närmare i de avsnitt som följer, där våra resultat vilar på en kombination av följande metoder:

- Inspel från tematiska experter
- Dokumentstudier, inklusive en forskningsöversikt (REA)
- Enkäter och intervjuer med relevanta aktörer (se avsnitt 2.3)

3.1 Förändringsteori

Det första bedömningskriteriet handlar om huruvida programmen är sammanlänkade med övergripande strategier och styrdokument, däribland: Partnerskapsöverenskommelsen, den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft (2015–2020), Östersjöstrategin och EU 2020.

Tillväxtanalys hävdar att den strategiska inriktningen inom TM4, i allt väsentligt, hänger samman med EU:s riktlinjer och ambitioner. Denna slutsats baseras på en analys av samtliga operativa program (8+1) och den uttrycks på följande sätt i bedömningen av Västsverige: ”Tillväxtanalys anser att de särskilda målen och investeringsprioriteringarna för tematiskt mål 4

⁹ Denna förändringsteori beskrevs i avsnitt 1.2.

överensstämmer med EU-gemensamma mål, land- och regionspecifika rekommendationer samt med de utmaningar som programområdet möter¹⁰.

De resultat som Tillväxtanalys lyfter fram förstärks av våra dokumentstudier, där det framkommer att styrdokumenterna i allmänhet, och Partnerskapsöverenskommelsen, PÖ, i synnerhet, spelar en viktig roll i de operativa programmets motivering till valda insatser. I detta sammanhang kan det till exempel nämnas att Övre Norrland, vid valet av investeringsprioritering 4b¹¹, hänvisar till PÖ:s prioriteringar, vilket för övrigt är en korrekt analys, enligt Swecos mening. Detta eftersom det finns en tydlig koppling mellan: a) energi-effektivitet och användning av förnybar energi samt b) hållbar tillväxt och ökad konkurrenskraft¹².

Även våra intervjuer bekräftar sammankopplingen mellan de operativa programmen och övergripande mål. De personer som vi pratat med betonar att programskrivarna, i enlighet med ett stärkt resultatfokus under 2014–2020, gavs tydliga instruktioner om att säkra en röd tråd mellan relevanta styrdokument (såsom Östersjöstrategin), investeringsprioriteringar och särskilda mål. Vi uppfattar dessutom att denna koherens löpande kontrollerades av Näringsdepartementet under programskrivningsprocessen.

3.1.1 Insatsområdena är relevanta utifrån önskade resultat

Mot bakgrund av programmets prioriteringar och mål, så genomförs åtgärder inom ramen för sex insats-områden - se tabell 6. Dessa insatsområden (eller "projektportföljer") beskrivs i avsnitt 1.2, men de kan sammanfattas enligt följande: a) företagsstöd, b) hållbara transporter, c) hållbart byggande, d) energi-effektivisering i SMF, f) förnybar energi i SMF samt g) forskning, innovation och koldioxidsnål teknik.

Tabell 6 Investeringsprioriteringar, särskilda mål och insatsområden

Investeringsprioriteringar (IP)	Särskilda mål inom TM4	Insatsområden
4f. Främja forskning och innovation i samt tillämpning av koldioxidsnål teknik	Stärkta förutsättningar att utveckla och tillämpa koldioxidsnåla lösningar genom fler växande och innovativa företag Stärkt samverkan inom forskning och innovation i regionala styrkeområden Stärkt förmåga till att utveckla och kommersialisera nya produkter, tjänster och lösningar	Forskning, innovation och koldioxidsnål teknik
4b. Att främja energieffektivitet och användning av förnybar energi i företag	Ökad energieffektivitet och användning av förnybar energi i små och medelstora företag	Företagsstöd Energieffektivisering i SMF Förnybar energi i SMF
4c. Att stödja energieffektivitet, smart energiförvaltning och användning av förnybar energi inom offentliga infrastrukturer, även i offentliga byggnader och inom bostadssektorn	Ökad energieffektivitet och användning av förnybar energi inom offentlig sektor och i bostadssektorn Ökad energieffektivitet och användning av förnybar energi inom transportsektorn	Hållbara transporter Hållbart byggande

¹⁰ Förhandsutvärdering av förslag till regionalfondsprogram (2015).

¹¹ Att främja energieffektivitet och användning av förnybar energi i företag.

¹² Denna slutsats lyfts bland annat fram av FN:s klimatpanel (2014).

Vår utvärdering visar sammantaget att programmens insatsområden är relevanta utifrån valda IP och mål. De experter som vi samarbetar med framhåller, för det första, att företagsstöd kan vara lämpliga för att tillgodose den kapitalbrist som många företag upplever vid investeringar i energiteknik, även om det alltid finns en risk för "free-riding". Detta innebär att allmänna subventioner, som inte vilar på djupgående problemanalyser eller en tydlig målgrupp, kan leda till betydande samhällskostnader, då vissa investeringar förmodligen hade genomförts ändå (utan offentligt stöd), vilket leder till så kallad dödvikt.

Statistik från Naturvårdsverket ger, för det andra, vid handen att inrikes och utrikes transporter svarar för de största utsläppen av växthusgaser i Sverige, följt av industrin samt jordbrukssektorn. Det är alltså fullt rimligt att program som syftar till att främja en koldioxidsnål ekonomi väljer att fokusera på hållbara transporter, bland annat genom att stimulera byggandet av laddstolpar i Övre och Mellersta Norrland.

För det tredje anser FN:s klimatpanel, i en systematisk forskningsöversikt, att energieffektiva byggnader utgör det enskilt viktigaste insatsområdet i arbetet med att skapa en "low carbon future". IPCC anser dessutom att befintliga byggnader, i allmänhet, bör prioriteras framför nya byggnader, vilket förklaras av de markanta förbättringar som kan genomföras med relativt små medel i äldre hus och lokaler¹³.

Vår datainsamling illustrerar, för det fjärde, att det finns goda skäl till att främja energieffektivisering och användning av förnybar energi i företag, då industrin står för nära 40 procent av Sveriges energianvändning. Det är däremot möjligt att ifrågasätta de operativa programmens fokus på små och medelstora företag, mot bakgrund av den REA som vi genomfört. Ett stort antal författare betonar nämligen att SMF, rent generellt, möter fler hinder i fråga om energieffektivisering än större företag, vilket påverkar deras vilja och intresse till att medverka i offentliga program. Denna slutsats uttrycks på följande sätt av UNIDO:

SMEs face greater obstacles when improving energy efficiency than larger firms. First of all, such firms are less likely to have relevant information about energy efficient opportunities or the skills to implement those opportunities. Secondly, they face higher costs in obtaining data on energy consumption and comparing this with relevant benchmarks. Thirdly, energy forms a relatively small portion of the total production costs in SMEs, which often leads management to pay little attention to these issues¹⁴.

Våra tematiska experter framhåller slutligen betydelsen av att erbjuda FoU-stöd för att åstadkomma den strukturpåverkan som TM4 vill uppnå. Den här typen av direkta och tekniskspecifika stöd är relevanta i tidiga faser, när nya produkter och tjänster växer fram, men de bör inte användas till att sprida befintlig teknik, då allmänna åtgärder och skattepolitik ofta lämpar sig bättre på den här typen av marknader¹⁵.

3.1.2 TM4 erbjuder ett mervärde i förhållande till ordinarie politik

Ett annat bedömningskriterium i vår utvärdering belyser de operativa programmens mervärde i relation till "ordinarie" politik. Swecos samlade slutsats är att TM4 erbjuder ett mervärde i förhållande till andra åtgärder på det energipolitiska området i Sverige, eftersom programmens insatsområden erbjuder något annat än vad som vanligen finansieras via linjeverksamheten hos Tillväxtverket, Energimyndigheten och de regionalt tillväxtansvariga. Sweco ser, med andra ord, inte några direkta överlappningar mellan den ordinarie styrmedelsportföljen och det nationella programmets satsningar på till exempel energitjänster och nätverk för energieffektivisering. Det ska vidare nämnas att tjänstemän från ett flertal regioner anser att de operativa programmen skapar ett mervärde i följande avseenden:

¹³ IPCC (2014). Chapter 9: Buildings.

¹⁴ FN:s organ för industriutveckling (2011). Barriers to industrial energy efficiency: A literature review.

¹⁵ Bergek & Berggren (2014). The impact of environmental policy instruments on innovation.

- TM4 har lett till en högre ambitionsnivå bland regionala aktörer gällande energi- och klimatfrågor
- Programmet har gett en tydlig signal om att övergången till en koldioxidsnål ekonomi bör prioriteras
- Nya aktörer har börjat arbeta med frågorna på ett annorlunda och innovativt sätt

3.2 Problemanalys och målgruppsanpassning

Vår bedömning så långt är att det finns en röd tråd mellan: a) övergripande strategier och styrdokument, b) valda investeringsprioriteringar och särskilda mål samt c) de insatsområden som präglar TM4. Sweco anser dessutom att TM4 erbjuder ett mervärde i förhållande till ordinarie politik på energiområdet.

Att det finns en logisk koppling mellan insatsområden och uppsatta mål, samt att verksamheten adderar till vad som redan görs, innebär inte att det saknas brister i förändringsteorin för TM4. I vår analysram framgår det att programmen, för att vara konstruerade på ett relevant sätt, bör vila på identifierade behov bland deltagare, regioner och projektägande aktörer. I detta avseende visar våra dokumentstudier att de operativa programmen, många gånger, är skrivna på ett övergripande och generellt sätt, utan någon tydlig koppling till de specifika utmaningar som olika aktörer möter i arbetet med energieffektivisering¹⁶.

Exempel på en bristande problemanalys återfinns i de operativa programmen för Småland och Öarna, Östra Mellansverige och Mellersta Norrland. Småland och Öarna har valt det särskilda målet "stimulera till energieffektivare transporter och en ökad användning av förnybar energi inom transportsektorn". Vi anser att denna inriktning motiveras på ett allmänt sätt - "det finns ett problem med höga utsläpp från transporter" - och att det saknas ett kvalificerat resonemang kring de barriärer som hindrar framväxten av hållbara transporter bland programmets målgrupper. Sweco menar även att de insatser som nämns är svåra att bedöma, då logiken bakom dem inte beskrivs i någon egentlig mening. I detta sammanhang konstateras det till exempel att "*...smarta godsflöden behöver kompletteras med ökad kunskap om sparsam körning och lägre hastigheter*" samt att det "*behövs bättre tillgång till test och demonstrations-möjligheter i samverkan mellan offentlig sektor, näringslivet samt universitet och högskolor*".

I Mellersta Norrland anser flera intervjupersoner att programmet, i relativt liten utsträckning, baseras på en förståelse för "*vart i systemet insatserna kan göra mest nytta och vilka aktörer som är intresserade av att driva den här typen av projekt*". Därutöver kan det nämnas att programmet för Östra Mellansverige utgår ifrån fyra utmaningar som beskrivs på ett övergripande sätt. Dessa utmaningar är:

- Utsläppen av klimatpåverkande gaser är större i Östra Mellansverige än riksgenomsnittet
- Potential till förbättrad energieffektivitet
- Omfattande användning av fossila bränslen
- Behov av ett hållbart transportsystem för att minska koldioxidutsläppen

Det är i grunden svårt att uppnå komplexa strukturförändringar, såsom en koldioxidsnål ekonomi, mot bakgrund av en otillräcklig problemanalys, enligt Swecos mening. Denna ståndpunkt kan uttryckas på följande sätt. Vår litteraturöversikt visar att det finns ett flertal barriärer bakom energieffektivisering (se tabell 7) samt att inga hinder är mer betydelsefulla än andra, oberoende av kontext. Detta innebär att framgångsrika energiprogram, i mångt och mycket, kräver skraddarsydda åtgärder, så att rätt verktyg erbjuds till rätt aktörer, utifrån deras specifika behov. I detta sammanhang kan det till exempel nämnas att kapitaltillgång,

¹⁶ En liknande slutsats nås av Tillväxtanalys i deras förhandsutvärdering av Regionalfonden. Tillväxtanalys anser till exempel att det finns "*förbättringsmöjligheter när det gäller att sammanfatta programområdets utmaningar*", men även att det finns goda skäl till att "*konkretisera programmets problembild och de aktiviteter som ska utföras*".

organisatorisk kapacitet och imperfekt information utgör vanliga hinder i SMF, medan dolda kostnader, tröghet och skilda incitament har en tendens till att påverka större företag.

Tabell 7 Barriärer för energieffektivisering¹⁷

Typ av hinder	Faktor	Beskrivning
Ekonomiskt	Heterogenitet	En åtgärd kan vara kostnadseffektiv generellt, men inte passa för alla företag inom alla sektorer.
	Tillgång till kapital	Bristande tillgång på kapital utgör ofta ett hinder för investeringar i energieffektiv teknik.
	Risk	En naturlig riskaversion och korta återbetalningskrav (så kallade "discount rates") kan leda till att långsiktiga investeringar, med hög avkastning, inte genomförs. Kraven på korta avbetalningar har en tendens till att stärkas när energipriserna är volatila, såsom i Sverige, vilket hänger samman med den ökade risk som uppstår vid investeringar på osäkra marknader.
	Dolda kostnader	Ingenjörs kalkyler kan förbise dolda kostnader vid teknikinvesteringar av olika slag, däribland produktionsstörningar och utbildning av personal.
Informationsmässigt	Imperfekt information	Informationsbrist kan innebära att lönsamma metoder aldrig implementeras. Denna brist kan avse en begränsad kännedom om energieffektiva lösningar, men även reflektera ett förhållande där köpare och säljare har olika kunskap (asymmetrisk information).
	Typ av information	En effektiv informationskampanj bör vara specifik, personlig och enkel om den ska komma till nytta.
	Förtroende	Ett högt förtroende för den information som ges är av stor betydelse när energieffektiviseringar genomförs.
Beteendemässigt	Begränsad rationalitet	Det är vanligt att människor fattar beslut utifrån känslor istället för fakta ("bounded rationality").
	Värderingar	Vissa anser att energieffektivisering är oviktigt och de har inget intresse av att fokusera på frågan.
	Tröghet	Individer som är motståndare till förändring kan påverka andra, vilket leder till en tröghet ("inertia") och till att arbetet med energieffektivisering försvåras.
Organisatoriskt	Ledningens stöd	Om energifrågor har en låg status inom företagets ledning, så finns det en uppenbar risk för att kostnadseffektiva åtgärder inte implementeras.

¹⁷ Denna tabell vilar på forskning från bland annat Trianni et al (2016). Barriers, drivers and decision-making process for industrial energy efficiency: A broad study among manufacturing small and medium-sized enterprises.

Typ av hinder	Faktor	Beskrivning
	Skilda incitament	När den ansvarige för en process inte står till svars för själva energikostnaden, så är det vanligt att relevanta investeringar förbises. Denna barriär kallas för "the principal-agent problem" i forskningslitteraturen.
	Kapacitet	Goda resultat kräver en organisatorisk kapacitet till att arbeta med energieffektivisering. Med kapacitet avses framförallt tid, kompetens och resurser.

Sammantaget finns det alltså en diskrepans mellan: a) den relativa förenkling och generalisering som präglar problembeskrivningen i de operativa programmen samt b) den komplexitet som genomsyrar arbetet med att främja det tematiska målet om en koldioxidsnål ekonomi. Sweco uppfattar att denna diskrepans kan förstås utifrån de svårigheter som uppstod när programskrivningen, på kort tid, skulle färdigställas av personal som inte arbetat med energi- och klimatfrågor i någon större utsträckning sedan tidigare. Dessa utmaningar kring programmets genomförandekapacitet beskrivs närmare i kapitel 4.

Sweco är medvetna om att problembilden inte kan vara alltför detaljerad på programnivå samt att det finns ett värde i att låta enskilda organisationer själva formulera projektidéer utifrån sina intressen. Med detta sagt har den generella oförmågan till att klargöra vilka problem som ska lösas, och för vem, medfört två negativa konsekvenser för programmets förutsättningar till att nå övergripande mål, enligt vår mening. De svepande behovsanalyserna har, för det första, försvårat arbetet med utlysning, beredning och urval, eftersom det inte finns någon tydlig bild kring vad den finansierade verksamheten ska åtgärda (se kapitel 4). Den bristande kunskapen om de utmaningar som målgrupperna möter har, för det andra, gjort det svårt att skapa en efterfrågan bland relevanta projektägare. Denna slutsats återkommer i kapitel 5.

3.3 Swecos bedömning

Swecos samlade bedömning är att de operativa programmets förändringsteori är fungerande avseende sammanlänknings mellan: a) övergripande strategier och styrdokument, b) tematiskt mål 4 samt c) de IP och särskilda mål som har valts. Insatsområdena är vidare relevanta i bemärkelsen att de adresserar den grundläggande problembilden till programmen. Därtill uppvisar TM4 ett mervärde i förhållande till ordinarie politik och det löper, i allt väsentligt, en "röd tråd" genom programkonstruktionen.

Även om det finns en tydlig koherens i programmen, så är det inte säkert att den underliggande teorin borgar för goda effekter. Detta resonemang kan förstås utifrån en så kallad fake handbag-problematik, vilket kan uttryckas enligt följande. Förändringsteorin för TM4 består av breda insatsområden, till exempel hållbara transporter, och abstrakta mål (såsom en koldioxidsnål ekonomi). Denna kombination innebär att vissa satsningar kan framstå som lämpliga (eller äkta för att återknyta till väskexemplet), utan att de nödvändigtvis leder till avsedda resultat. Detta eftersom det finns en viktig skillnad mellan logisk koherens (vad som ser rimligt ut) och empirisk evidens (vad som de facto fungerar).

När det gäller empirisk evidens visar Swecos REA att kontextuella faktorer är av stor betydelse för hur olika aktörer responderar på olika styrmedel. I detta kapitel drar vi slutsatsen att det finns svagheter i programmets problemanalys och målgruppsanpassning, vilket bland annat tar sig i uttryck i en bristande konkretisering av olika hinder och deras betydelse för skilda målgrupper. Vår bedömning är därför att de operativa programmen, i detta avseende, inte baseras på befintlig kunskap och evidens.

Även om det finns brister i programteorin avseende problemanalys och målgruppsanpassning innebär det inte att programmen saknar förutsättningar att åstadkomma önskade resultat och effekter, då själva genomförandet av insatser och aktiviteter har stor betydelse för utfallet. I nästa kapitel analyseras och utvärderas därför implementeringen av de operativa programmen till dags dato.

4 Implementering

I detta kapitel behandlas implementeringsmomentet i bidragsanalysen. Syftet är att analysera och utvärdera huruvida de operativa programmen implementeras enligt plan. Inledningsvis analyseras implementeringen på programnivå, följt av en analys av projektnivå.

Forskningsöversikten (REA) betonar att implementering av program och projekt är av avgörande betydelse för att nå uppsatta mål. Alla moment i bidragsanalysen är av stor betydelse, men implementeringen kan ses som det viktigaste momentet. IPCC¹⁸ uttrycker detta enligt följande:

“Virtually any instrument can perform effectively (environmentally and/or cost-wise), if tailored to local conditions and managed properly. Therefore, it is likely that the choice of instrument is less crucial than whether it is designed, applied, implemented and enforced well and consistently.”

Som framgår av analysramen i avsnitt 2.2 vilar Swecos bedömning på de övergripande kriterier som behandlar genomförandekvaliteten på projekt- och programnivå. Dessa kriterier har på ett mer detaljerat plan operationaliserats i ett antal indikatorer, vilket även framgår i tabell 8 nedan.

Tabell 8 Bedömningskriterier samt indikatorer

Bedömningskriterier	Indikatorer
TM4 implementeras på ett bra sätt i de operativa programmen	<ul style="list-style-type: none"> Roller och ansvar är tydligt definierade inom programorganisationen Kontakten och relationen mellan handläggare och projektägare är väl fungerande Det finns ett väl fungerande system för uppföljning Arbetet med Regionalfonden präglas av lärande och erfarenhetsspridning De operativa programmen kännetecknas av en stark genomförandekapacitet
TM4 implementeras på ett bra sätt i de enskilda projekten	<ul style="list-style-type: none"> Projektets strategiska inriktning är relevant utifrån problembilden Projektets aktiviteter är ändamålsenliga utifrån från förväntade resultat Projektet genomförs väl och har tillräcklig personell kapacitet

4.1 Genomförandet på programnivå

Swecos övergripande bedömning är att programmen genomförs väl i vissa avseenden, men att de kännetecknas av bristande genomförandekapacitet. I detta avsnitt presenteras grunderna för denna bedömning som i huvudsak är baserad på:

- Intervjuer med centrala programaktörer (se kapitel 2)
- Fallstudier
- Enkät till programaktörer
- Intervjuer med programaktörer

¹⁸ IPCC (2014) Chapter 9: Buildings. In: Climate Change: Mitigation of Climate Change (2014).

4.1.1 Roller och ansvar är tydligt definierade inom programorganisationen

Det har inte framkommit några väsentliga brister rörande roller och ansvar inom programorganisationen. Den huvudsakliga förklaringen torde vara att programorganisationen för Regionalfonden bygger på den etablerade roll- och ansvarsfördelningen från tidigare programperioder. Detta har inneburit att det funnits väl inarbetade rutiner och en tydlig arbetsfördelning mellan olika aktörer.

4.1.2 Kontakten och relationen mellan handläggare och projektägare är väl fungerande

Kontakten och relationen mellan handläggare och projektägare är god. I enkäten till projektaktörer uppger knappt 70 procent att det i hög eller mycket hög utsträckning har funnits en fungerande dialog och kommunikation med myndigheten, vilket i synnerhet avser myndighetens handläggare (se tabell 9). Denna bild bekräftas också i de genomförda fallstudierna, där både projektledare och handläggare har intervjuats. Detta exemplifieras genom nedanstående intervjusvar:

"Än så länge bra, får snabbt svar på frågor"

"Regionalt bistår handläggaren och står för bollplankshjälp"

"Kontakten fungerar väldigt bra"

"Handläggaren är en fantastisk person som vill se att projektet utvecklas och är pragmatisk i sin tolkning av reglerna"

Tabell 9 Dialog och kommunikation mellan Tillväxtverket och projektledare

Frågor	Enkät	I låg/mycket låg utsträckning (%)	I viss utsträckning (%)	I hög/mycket hög utsträckning (%)	Vet ej (%)
I vilken utsträckning har ni en fungerande dialog och kommunikation med TVV?	Projektaktörer	3	28	69	0

4.1.3 Underlaget rörande Regionalfondens arbete med lärande och erfarenhetspridning är otydligt

Regionalfondens arbete med lärande och spridning sker i huvudsak genom Klimatsynk och informationsspridningsaktiviteter genomförda av operativa program och projekt. Klimatsynk är ett projekt som syftar till att samordna aktiviteter och finna synergier mellan projekt i regionalfondsprogrammen. Projektet initierades mot bakgrund av att TM4 var ett nytt tematiskt område för flertalet av de involverade aktörerna. Det fanns därför ett behov av att öka den tematiska kompetensen hos aktörer involverade i strukturfondsprogrammen, såsom Tillväxtverkets handläggare.

Det finns dock indikationer på att aktiviteter genomförda inom Klimatsynk främst varit inriktade mot allmän kompetenshöjning snarare än att adressera de kompetensbrister som aktörer inom programmen har. Detta innebär att programaktörer överlag inte har fått stöd i utförandet av sina kärnuppgifter såsom att välja projekt utifrån ansökningar etc. Istället har stödet varit mer fokuserat på att höja kunskapsnivån rörande energi- och klimatfrågor i allmänhet. I enkäten till programaktörer anger endast 12 procent att de i hög eller till mycket hög utsträckning har fått stärkt kunskap genom Klimatsynk (se tabell 10). Dessutom anger endast en tredjedel av projektaktörerna att Klimatsynks projektledarträffar har stärkt deras verksamhet. I fallstudierna framkommer dock en något annorlunda bild. Vissa handläggare på Tillväxtverket har en mer positiv syn på Klimatsynk än vad som framkommit i enkäten:

"Jag använder mig av Klimatsynk som bollplank när jag är osäker."

”Det är jättebra med Klimatsynk då det är viktigt att projektledarna pratar med varandra. Efterfrågan från projektledarna är stark för denna plattform.”

Det kan även nämnas att Klimatsynk inte har som mål att tillhandahålla ett konkret stöd till programaktörerna i genomförandet av deras kärnuppgifter, vilket medför att projektet inte bör läggas till last för denna brist. Däremot kan man ifrågasätta varför Klimatsynks mål utformades på detta sätt.

Tabell 10 Stöd från Klimatsynk riktat till program- och projektaktörer

Frågor	Enkät	I låg/mycket låg utsträckning (%)	I viss utsträckning (%)	I hög/mycket hög utsträckning (%)	Vet ej (%)
I vilken utsträckning har du fått stärkt kunskap på energiområdet genom det arbete som Klimatsynk bedriver?	Program-aktörer	39	29	12	20
I vilken utsträckning stärker de projektledarträffar som Klimatsynk anordnar er verksamhet?	Projekt-aktörer	15	31	32	22

Operativa program och projekt genomför också informationsspridningsaktiviteter med varierande inriktning mot lärande och erfarenhetsspridning, till exempel aktiviteter riktade till slutmålgrupper. Det finns dock i dagsläget endast ett begränsat underlag för att bedöma om dessa aktiviteter har skötts på ett tillfredsställande sätt. Detta beror på att vid tidpunkten för genomförandet av utvärderingen var programmen fortfarande i en uppstartsfas, vilket innebar att det då endast fanns ett begränsat lärande och få resultat att sprida. Då dessa aktiviteter har stor betydelse för programmens långsiktiga resultat finns det anledning att återkomma till denna fråga senare i utvärderingen.

4.1.4 Det förekommer vissa brister i Regionalfondens system för uppföljning

Enkäten, intervjuerna och fallstudierna vittnar sammantaget om ett missnöje bland program- och projektaktörer gällande uppföljningssystemet. Det befintliga uppföljningssystemet består i huvudsak av administrativa uppgifter samt uppgifter om aktivitets- och resultatindikatorer. Sweco har undersökt hur balansen i uppföljningssystemet uppfattas mellan administrativa krav, kortsiktiga resultat samt mer långsiktiga resultat och effekter. Nästan 70 procent av projektaktörerna anser att Tillväxtverkets uppföljning, i hög eller till mycket hög utsträckning, fokuserar på budgetfrågor och administrativa krav, till skillnad mot hur projekten arbetar för att uppnå kort- och långsiktiga resultat (se tabell 11). I Swecos intervjuer med programaktörer och i fallstudierna riktas vidare kritik mot den administrativa börda som program- och projektaktörer åläggs.

Tabell 11 Uppföljning av resultat på kort och lång sikt

Frågor	Enkät	I låg/mycket låg utsträckning (%)	I viss utsträckning (%)	I hög/mycket hög utsträckning (%)	Vet ej (%)
I vilken utsträckning fokuserar den uppföljning som TVV genomför på hur ni arbetar för att nå resultat som kan mätas på kort sikt?	Projekt-aktörer	15	33	24	28
I vilken utsträckning fokuserar den uppföljning som TVV genomför på hur ni arbetar för att nå långsiktiga resultat och effekter?	Projekt-aktörer	12	39	21	28
I vilken utsträckning fokuserar den uppföljning som TVV genomför på budgetfrågor och administrativa krav?	Projekt-aktörer	3	6	69	22

Det förekommer både en förståelse för och kritik mot uppföljningen av resultatindikatorerna. Det anses vara svårt att mäta och lämna uppgifter om de valda resultatindikatorerna, såsom besparingar mätt i KWh. Det torde delvis bero att de insatser som finansieras inom TM4 i huvudsak består av "mjuka" insatser (se kapitel 4.2) som ofta inte direkt kan kopplas till "hårda" resultatindikatorer. Vissa aktörer har framhållit att det vore önskvärt med mer information om hur man ska fånga upp resultat av insatser. Dessutom anger vissa att det inte finns tillräcklig statistik för att fånga olika aspekter på strukturomvandling och samverkan. En handläggare i programorganisationen pekade på problemet med "hårda" resultatindikatorer:

"Vi brottas med uppföljningen; vi vill fånga in många aspekter såsom strukturomvandling, samverkan och plattformar men indikatorerna är mer hårda i MWh och det är svårt att koppla ihop till våra insatser."

Utifrån denna genomgång framkommer en bild av att det finns ett glapp mellan programmets innehåll och det styrsystem som används. Detta kommer att beröras i rapportens avslutande rekommendationer.

4.1.5 De operativa programmen kännetecknas av bristande genomförandekapacitet

Det har framgått att de operativa programmen har påverkats av brister i sin förmåga att genomföra sin verksamhet. Det finns tre faktorer som i huvudsak påverkar programmets genomförandekapacitet: a) kunskap, b) tid och c) resurser. Med kunskap menas att aktörer som är involverade i programmen har tillräcklig tematisk kunskap för att på ett effektivt sätt genomföra de aktiviteter och roller som är kopplade till deras tjänst. Med tid menas att medverkande aktörer har haft tillräckligt med tid att genomföra sin uppgift, till exempel i framtagningen av programdokument. Med resurser menas, slutligen, att aktörer har haft tillräckliga finansiella och personella resurser till sitt förfogande för att genomföra sina uppgifter.

Det finns en relativt samstämmig uppfattning bland programaktörer – utifrån enkät, intervjuer och fallstudier – att det råder brist på tematisk kompetens och/eller tidigare erfarenhet. Utifrån

intervjuer med tjänstemän aktiva inom NRP har Energimyndigheten tematisk kompetens, men saknar kunskap om, och erfarenhet av, att arbeta inom ramen för strukturfundsprogrammen. I kombination med vad företrädare för Energimyndigheten anser har varit ett otillräckligt stöd från Tillväxtverket bidrog detta till att programskrivningsprocessen var administrativt tung och resurskrävande, vilket har bidragit till utmaningar i NRP:s genomförande.

Vid intervjuer med övriga program har inte brist på tid angetts vara ett hinder i genomförandet av programmen, förutom i programskrivningsprocessen, vilket beskrivs senare i detta avsnitt. Det empiriska underlaget ger inget entydigt svar på frågan om tillräckligt med resurser har avsatts för genomförandet av programmen. Enkäten indikerar dock att resurserna åtminstone i viss utsträckning inte varit tillräckliga för att genomföra arbetsuppgifterna (se tabell 12).

Trots den bristande tematiska kompetensen visar svaren i enkäten till programaktörer, att nästan hälften anser att arbetet med TM4 överlag håller en hög eller mycket hög kvalitet (se tabell 12).

Tabell 12 Erfarenhet och resurser hos programaktörer

Frågor	Enkät	I låg/mycket låg utsträckning (%)	I viss utsträckning (%)	I hög/mycket hög utsträckning (%)	Vet ej (%)
I vilken utsträckning har du tillräckliga resurser till ditt förfogande i förhållande till de arbetsuppgifter som skall genomföras inom TM4?	Program-aktörer	20	39	25	16
I vilken utsträckning har ni erfarenhet av att arbeta med frågor kring energieffektivisering, förnybar energi och koldioxidsnål ekonomi?	Program-aktörer	36	39	24	1
I vilken utsträckning håller arbetet med TO4 överlag en hög kvalitet?	Program-aktörer	1	31	48	20

Bristen på genomförandekapacitet kan till viss del förklaras av att TM4 är ett nytt insatsområde inom Regionalfonden. Denna brist har bidragit till följande svagheter i genomförandet av TM4:

- Svag problemanalys och målgruppsanpassning i programskrivningen (behandlas även i kapitel 3)
- Få synergier med relevanta aktörer, åtgärder och program vilket lett till bristande koordinering
- Utmaningar vad gäller utlysning, beredning och projekturnval

Dessa svagheter beskrivs mer utförligt i följande avsnitt.

1. En svag problemanalys och målgruppsanpassning under programskrivningen

Som beskrivits i kapitel 3 präglas de operativa programmen av en bristfällig problemanalys och målgruppsanpassning, vilket kan förklaras av hur programskrivningsprocessen genomfördes. Bristerna i denna process torde främst bero på att a) programmen togs fram under tidspress och att b) aktörer som medverkade på regional och nationell nivå hade en bristande tematisk kompetens. I intervjuer med tjänstemän verksamma inom framförallt de operativa programmen

för Mellersta Norrland och Övre Norrland, och i mindre grad Skåne-Blekinge, har följande kommentarer framförts:

- Det fanns brister i kommunikationen mellan regeringskansliet och arbetsgruppen som ansvarade för framtagningen av programmen. Detta ledde i sin tur till oklarheter rörande exempelvis programmens inriktning i form av tematiskt fokus och de slag av insatstyper (hårda/mjuka) som fick finansieras inom programmen. När detta stod klart fanns det lite tid att "skaka fram något annat i tid".
- Programmen togs fram under tidspress inom ett tematiskt område som var nytt för aktörerna: "Vi hade ingen helhetsbild av att bygga konceptet för vårt program. Även om vi hade arbetat med frågorna tidigare, var det väldigt nytt. Även för Näringsdepartementet, så vi famlade allihopa."

Denna beskrivning kan dock kontrasteras mot de operativa programmen för Norra Mellansverige samt Småland och Öarna som överlag är nöjda med sin programskrivningsprocess. Detta beror på att de använde sig av erfarenheter från tidigare program och den regionala utvecklingsstrategin (RUS) samt genom att processen var väl förankrad. Även Skåne-Blekinge har använt sig av erfarenheter från tidigare program och den regionala utvecklingsstrategin (RUS).

2. Få synergier med relevanta aktörer, åtgärder och program

I underlaget har det framkommit få exempel på hur synergier har skapats med andra aktörer, åtgärder och program rörande samverkan mellan, och koordinering av, insatser, inte minst i relation till Klimatklivet. Bristen på samverkan finns både a) inom TM4 (mellan framförallt de regionala och det nationella programmet), och b) mellan TM4 som helhet och andra nationella program samt regionala och lokala initiativ. I fem av åtta program framkommer det i intervjuer med programaktörer att koordineringen är svag, vilket medför att programmen i mindre grad kan adressera den komplexa problembild med de olika hinder som hämmar utvecklingen av en koldioxidsnål ekonomi (se tabell 7 i kapitel 3). Aktörerna efterfrågar ett helhetstänkande där det är tydligt hur de olika programmen ska komplettera varandra, exempelvis i form av en nationell strategi.

"Många arbetar med frågan, men det är inte helt tydligt vem som ansvarar för vad."

"Det finns en rörlighet bland stödformer. Det krävs samverkan mellan olika kompetenser och funktioner för att få snurr på det här. Jag önskade att arbetet var mer samordnat och tydligare. Det nationella programmet är anonymt för oss i programmet. Det skulle behövas en diskussion om hur programmen kompletterar varandra."

Det finns dock goda exempel på koordinering mellan program samt mellan regionala och lokala initiativ. Norra Mellansverige har startat ett samarbete med Landsbygdsprogrammet i syfte att överlämna projektansökningar som är bättre lämpade för det senare programmet. Dessutom har Länsstyrelsen visat ett stort intresse för TM4, vilket har medfört att det regionala företagsstödet har anpassats särskilt till området (se kapitel 4.2 för mer detaljerad beskrivning). Slutligen granskar de regionalt utvecklings-ansvariga samtliga ansökningar i syfte att identifiera medfinansieringsmöjligheter.

3. Utmaningar vad gäller utlysning, beredningsprocessen och projekturval

Det finns brister i programmets utlysning- och beredningsprocess samt i urvalet av projekt, vilket till viss del beror på att programaktörerna har otillräcklig tematisk kompetens. Endast 39 procent av programaktörerna anser att projektutlysningarna baseras på en detaljerad förståelse av målgruppernas behov och önskemål (se tabell 13).

Tabell 13 Utlysningarnas koppling till målgruppernas behov och önskemål

Frågor	Enkät	I låg/mycket låg utsträckning (%)	I viss utsträckning (%)	I hög/mycket hög utsträckning (%)	Vet ej (%)
I vilken utsträckning baseras projektutlysningarna på en detaljerad förståelse för de behov och önskemål som finns bland programmets målgrupper?	Program-aktörer	7	42	39	13

Dessutom anger Tillväxtverkets handläggare att de till stor del har förlitat sig på de sökandes tematiska kompetens i beredningsprocessen och projekturvalet:

"Jag förlitar mig mycket på materialet som projekten tar fram då jag saknar den tematiska kompetensen att själv bedöma."

"Jag har inte tillräcklig sakkunskap för att själv kunna ta beslut om projekt. Jag saknar baskunskaper."

"Förvirringen är lika stor överallt."

"Jag saknar tematisk kunskap. Det kan bli ett problem om partnerskapet ska behöva prioritera ansökningarna inom TO4, då behövs tematisk kompetens för att kunna prioritera korrekt."

"Övervakningskommittén representerar inte någon kompetens inom sakområdet, har endast en vag uppfattning om TM4."

Det finns dock undantag från denna bild. Det kan till exempel noteras att de operativa programmen för Stockholm och Västsverige tar in expertstöd vid behov, framförallt i beredningsprocessen. Dessutom anger det operativa programmet för Småland och Öarna att Klimatsynk bistår med visst stöd i beredningsprocessen.

Den bristande tematiska kompetensen har lett till två huvudsakliga konsekvenser. Den ena konsekvensen är att den svaga styrningen från programaktörer har medfört att projekturvalet ofta sker utan a) koppling till best practice eller b) andra projekt och program. Detta har medfört, som nämnts i föregående avsnitt, att betydligt mer finansiella medel har tilldelats energieffektivisering inom SMF än insatsområdet hållbart byggande, trots att forskningsöversikten säger att det senare området borde prioriteras (se kapitel 3)¹⁹. Den andra konsekvensen är att projekten baseras dels på lokala och regionala initiativ utan att hänsyn tas till exempelvis utvecklingen av olika miljötekniker, dels att politiska beslut på nationell nivå i otillräcklig grad beaktas.

Exempelvis har en tematisk expert granskat transportrelaterade projekt i projektportföljen. Enligt denna granskning har insatser som direkt eller indirekt inriktas mot förnybara bränslen tilldelats minst dubbelt så mycket medel som projekt riktade mot system för elektrisk drivning, såsom projekt som syftar till att få till stånd fler tankstationer för biogas. Detta projekturval bör ses mot bakgrund av att gasbilar utgör en sjunkande andel av Sveriges samlade nybilsförsäljning, medan elektrifierade fordon får en allt större betydelse som miljöbilsalternativ. Statistik från Bil Sweden visar tydligt trenden: 2009–2010 såldes mer än dubbelt så många gasbilar som elektrifierade personbilar. År 2015 hade antalet sålda gasbilar minskat, samtidigt som antalet

¹⁹ IPCC (2014) Chapter 9: Buildings. In: Climate Change: Mitigation of Climate Change

elektrifierade fordon hade flerdubblats, och nu motsvarade en volym som var mer än tre gånger större än marknaden för gasbilar²⁰.

4.2 Genomförandet på projektnivå

I kapitel 3 granskades den logik som utgör grunden för de operativa programmen. Därefter analyserades implementeringen på programnivå. I detta avsnitt redovisas hur de övergripande riktlinjerna och ambitionerna som återfinns i de operativa programmen rent praktiskt har genomförts på projektnivå.

Projektportföljen har analyserats utifrån en genomläsning av samtliga projektansökningar. Det övergripande syftet med portföljanalysen har varit att bedöma ifall de åtgärder som implementeras är konstruerade på ett relevant sätt och om de har förutsättningar till att uppnå önskade programmål. Denna bedömning har skett i nära samråd med de tematiska experterna och utifrån forskningsöversikten.

Swecos övergripande bedömning är att det finns brister inom projektportföljen, vilket kommer att påverka möjligheterna att uppnå TM4:s mål. I följande avsnitt presenteras grunderna för denna bedömning.

4.2.1 Styrmedel kan vara "hårda" eller "mjuka" och ha kort eller lång tidshorisont

Det finns fyra grundläggande typer av politiska styrmedel med syfte att förändra aktörers beteende.

- Ekonomiska styrmedel: exempelvis koldioxidskatt, energiskatt och olika former av subventionering
- Regulativa styrmedel: exempelvis miljöbalken, byggregler och energideklarationer
- Informativa styrmedel: exempelvis energirådgivning
- Frivilliga överenskommelser: exempelvis självuppföljning och certifiering²¹

I sin tur kan dessa styrmedel kategoriseras längs med två axlar. Insatsens innehåll kan i olika grad vara mjuk eller hård beroende på dess utformning. Något förenklat kan sägas att ekonomiska och regulativa styrmedel tenderar att vara hårda. Informativa styrmedel har däremot i regel en mjuk inriktning, exempelvis konferenser och seminarier med syfte att öka kunskapsnivån. Dessutom kan insatsen ha ett kort- eller ett långsiktigt tidsperspektiv. En hård insats på kort sikt utgörs av en tidsbegränsad ekonomisk subvention, medan en långsiktig åtgärd i detta sammanhang kan exemplifieras med satsningar på infrastruktur och stadsbyggnad. Rörande informativa insatser har kortsiktiga aktiviteter ofta som syfte att informera aktörer under en begränsad tid, vilket kan återspeglas i mer begränsade mål. I jämförelse har långsiktiga informationskampanjer ofta en mer ambitiös målsättning, exempelvis att utveckla kunskapsunderlaget för, och därmed höja kompetensen hos, en viss målgrupp eller sektor.

4.2.2 Projekten inom TM4 utgörs framförallt av mjuka åtgärder på kort sikt

Sweco har tillsammans med de tematiska experterna granskat samtliga projektansökningar som kommit in till och med juni 2016. I granskningen av projektportföljen framgår det att TM4 präglas av mjuka insatser på kort sikt. Inom det nationella programmet, som har tilldelats nästan hälften av TM4:s totala budget, har framförallt informativa projekt finansierats²². Dessa projekt syftar i huvudsak till att genomföra ekonomiska informationsstrategier och baseras på en "information deficit model". Modellen bygger på att målgruppen inte aktivt arbetar med den egna energianvändningen, eftersom målgruppen saknar kunskap om de ekonomiska fördelarna med energieffektivisering samt hur ett sådant arbete kan bedrivas i praktiken. Givet dessa

²⁰ www.bilsweden.se

²¹ Se Swecos metodrapport.

²² Det bör dock noteras att vissa typer av samverkansaktiviteter även ingår inom det nationella programmet.

antaganden är informativa åtgärder relevanta och befogade. Nedan listas ett urval av projekt av det här slaget inom det nationella programmet:

- Energikartläggning²³
- Nätverk för energieffektivisering
- Coacher för energi och klimat

Enligt Sweco och de tematiska experternas bedömning präglas projekt som finansieras på regional nivå huvudsakligen av samverkansaktiviteter. Denna inriktning återfinns bland annat i följande projekt:

- Förstudie samverkan i bygg- och fastighetssektorn
- LEK3 - hållbar fastighetsanvändning genom samverkan
- Grön BoStad Stockholm
- Samverkan för hållbara byggnader i en koldioxidsnål ekonomi
- Kraftsamling Biogas II
- Hållbart resande i ett växande Värmland
- Fossilfria resor och transporter
- Arena för Grön Tillväxt
- Sol i Syd
- Energieffektiva företag genom Energikontor i samverkan

4.2.3 Mjuka styrmedel är lämpliga för att adressera kunskaps- och samverkansbrister

Den huvudsakliga fördelen med mjuka insatser är att de är lämpliga för att adressera kunskaps- och samverkansbrister samt beteendemässiga hinder. Detta förutsätter dock att det finns ett informations- och samverkansbehov, något som problematiseras senare i detta avsnitt. En ytterligare fördel med mjuka insatser är att dessa i hög grad är politiskt genomförbara jämfört med andra typer av insatser, eftersom det kan vara enklare att erbjuda stöd till energikartläggning än att införa exempelvis ny lagstiftning. Potentiella projektägare har en lång institutionell erfarenhet av att genomföra liknande åtgärder riktade mot allmänheten, företag och offentliga aktörer. Projekten kan dessutom anpassas efter lokala och/eller regionala behov, eftersom de ofta växer fram ur ett så kallat "bottom-up" perspektiv.

4.2.4 Antaganden om samverkans- och informationsbrist kan ifrågasättas

Det går att ifrågasätta om de explicita och implicita antagandena om samverkans- och informationsbrist som projekten utgår från är giltiga. Detta kan bero på – som tidigare redovisats i kapitel 3 – att de operativa programmen inte innehåller en specificerad problembild. Enligt Swecos tematiska experter återfinns denna brist även på projektnivå – dock med vissa undantag. Dessutom ifrågasätter flera experter huruvida det finns ett behov av framförallt ökad samverkan.

"De är svaga i att argumentera och motivera hur och varför just deras projekt fyller viktiga luckor och behov. Var finns probleminventeringen och analysen för att identifiera brister eller svagheter i dagens situation?"

"Många av projekten syftar till ökad samverkan och nätverkande. Kan detta orsakas av att de organisationer som står bakom ansökningarna arbetar med sådana frågor och ser det som sin primära uppgift?"

Det går även att ifrågasätta dessa antaganden utifrån forskningsöversikten, som visar att många energiprogram vilar på nästan linjära antaganden inom ramen för en "information deficit model"

²³ Vi klassar energikartläggning som en informativ insats, i likhet med IPCC (2014), men det ska nämnas att åtgärden är obligatoriskt bland elintensiva företag i Sverige och att den ofta kombineras med olika subventioner.

– se exempelvis urvalet av projekt inom NRP. Dessa antaganden har enligt forskningsöversikten visat sig i väsentlig grad felaktiga:

“Government actions are often predicted on an information deficit model, assuming that environmental education will lead to better decision-making. However, this assumption is seldom borne out in practice, as information campaigns, in themselves, are not enough to support pro-environmental behavior. When stimulating behavioural change, it is vital to create a feeling of efficacy, which is the ability to perform the necessary act. Moreover, government policies should consider societal attitudes, but also individual habits. In terms of e.g. travel mode choice or showering preferences, habits constitute a powerful predictor and they need to be deactivated before a change in behaviour has a chance to be sustainable.”²⁴

Även i tidigare informations-, utbildnings-, och samverkansprojekt genomförda i Sverige har liknande brister konstaterats rörande projektens problembild²⁵. Dessa antaganden bör ställas i kontrast till de övriga hinder som forskningsöversikten identifierat (se tabell 7 i kapitel 3). För att adressera detta bör a) projektansökningarna innehålla en detaljerad problembild och b) en granskning av dessa göras mot en redan befintlig problembild på programnivå.

4.2.5 Isolerade mjuka åtgärder leder överlag till begränsade mätbara resultat

Forskningsöversikten visar på att mjuka, informativa åtgärder som genomförs utan koppling till hårda åtgärder överlag leder till inkrementellt mätbara resultat:

- I en meta-analys av experimentella studier sedan 1975, bestående av 525 000 observationer, visas till exempel att informationsåtgärder, i genomsnitt, minskar elanvändningen med 7,4 procent²⁶.
- Enligt en granskning av det tyska programmet för energikartläggning, leder insatsen i programmet till en i genomsnitt minskad energiförbrukning på mellan 3–5 procent bland deltagande företag²⁷. Detta resultat bör sättas i relation till projektet energikartlägningsstöd (EKS) inom NRP som har som mål att få till stånd en energibesparing på 12 procent.

Trots att resultaten kan vara begränsade i relation till uppsatta mål, behöver de inte vara oväsentliga. Detta visar på vikten av att sätta realistiska mål på vad en enskild mjuk insats kan förväntas ge.

Det förekommer dessutom stora variationer vad gäller olika mjuka insatser och deras resultat. Exempelvis visar REA:n att ekonomiska informationsstrategier inte är särskilt verkningsfulla. Tvärtom anger flera studier av hög kvalitet att effekten kan vara den omvända, det vill säga att individer som informeras om potentiella vinster med energieffektivisering har en tendens till att öka sin förbrukning över tid. Detta orsakas av att många tror att deras energikostnader är högre än vad de egentligen är, varför konsumtionen stärks när den faktiska prisbilden kommuniceras.

I jämförelse tillhandahåller feedback-orienterade insatser information om energianvändning på ett systematiskt sätt, till exempel med hjälp av förbrukningsmätning. Ett flertal studier visar att sådan feed-back leder till en minskad elkonsumtion på 5–20 procent i förhållande till utvecklingen i en kontrollgrupp²⁸.

Den huvudsakliga förklaringen till att resultaten från mjuka insatser ofta är begränsade är att det råder en komplex problembild för den aktör som insatsen syftar till att påverka. Detta medför att den mjuka insatsen ofta bara adresserar en del av de hinder som finns för aktören.

Sammanfattningsvis kan följande slutsatser dras:

²⁴ Klöckner (2013) A comprehensive model of the psychology of environmental behaviour: A meta-analysis

²⁵ För mer information, se Sweco (2016) *Utvärdering av Energimyndighetens stöd till informations-, utbildnings-, och samverkansprojekt åren 2003–2014 för ökad energieffektivisering och energiomställning*.

²⁶ Delmas et. al. (2013) Information strategies and energy conservation behavior.

²⁷ Fleiter et. al. (2012) The characteristics of energy-efficiency measures - A neglected dimension.

²⁸ Se bilaga 2.

- Väl utformade och genomförda mjuka insatser kan leda till inkrementella (begränsade) resultat
- Det är viktigt att sätta realistiska mål rörande förväntade resultat
- Insatsen bör beakta hela den komplexa problembilden som gäller för att få rätt utformning

4.2.6 Effektiva program kräver en policymix och en bred insatsportfölj

Forskningsöversikten visar att det ofta krävs koordinering av hårda och mjuka insatser i form av en bred insatsportfölj för att adressera hela den komplexa problembilden. Detta beror på att mjuka insatser kan förstärka hårda insatser såsom investeringsstöd och ny lagstiftning. Inom forskningsfältet som berör beteendeförändring på individnivå råder det en stor enighet om att information är nödvändigt, men inte tillräckligt för att påverka energianvändningen bland hushåll och företag. Detta innebär att informationskampanjer ofta fungerar väl när de kombineras med lagstiftning eller skatter, det vill säga när de används som ett komplement i en bredare policyportfölj. För energieffektivisering i SMF betonas i litteraturen samspelet mellan flera policyverktyg. IPCC²⁹ uttrycker denna slutsats på följande sätt:

“Industrial barriers to energy efficiency are multi-faceted, diverse and often specific to individual technologies, sectors and companies. This implies that effective policy solutions will need to address the particular features of individual energy service markets, the circumstances of different types of energy-using organization, and the multiple barriers to energy efficiency within each. As a result, it is likely that a policy mix will be required, in which several different initiatives work together in synergy.”

Denna bild återfinns även redan i 2001 års energipolitiska proposition³⁰. Enligt denna bör informativa insatser endast genomföras isolerat från andra insatstyper om prissignalen är tydlig. I andra fall bör informativa insatser vara kopplade till andra typer av styrmedel. Att informativa insatser främst bör ses som komplement till andra styrmedel påpekas också av Energimyndigheten och Naturvårdsverket i deras underlagsrapport till Kontrollstation 2008³¹.

Sammanfattningsvis bedömer Sweco att om TM4:s övergripande syfte – att stödja övergången till en koldioxidnsål ekonomi – skall uppnås på ett effektivt sätt, bör de mjuka insatser som återfinns inom de operativa programmen kompletteras och koordineras med andra hårda insatser, såsom de som återfinns inom Klimatklivet.

4.2.7 Fallstudierna och experterna visar på svagheter i projektportföljen, men också goda exempel

Som tidigare nämnts har experterna bedömt att problembilden för projekt ofta är vagt beskriven. Till detta tillkommer att aktiviteter och mål i flera fall är beskrivna i svepande termer. Inom exempelvis hållbara transporter finns det två projekt som erhållit närmare 50 procent av de medel som satsats inom detta område. Insatserna inom de två projekten beskrivs i generella termer med återkommande nyckelord som samverkan, nätverk, dialog och kunskapsplattformar. Dessutom är målen beskrivna i termer av bred samverkan och ökad medvetenhet. Dessa projekt visar på de utmaningar som beskrivits rörande uppföljningssystemet (se kapitel 4.1), eftersom det är svårt att mäta resultatet för denna typ av insatser genom programmets hårda resultatindikatorer.

I denna utvärdering har nio fallstudier genomförts. Som beskrivits i kapitel 2 baseras urvalet av dessa projekt på att de ska utgöra goda exempel. Vid granskningen av dessa fallstudier har följande indikatorer beaktats: a) projektets strategiska inriktning är relevant utifrån

²⁹ IPCC (2014) *Chapter 9: Buildings. In: Climate Change: Mitigation of Climate Change.*

³⁰ Regeringens proposition 2001/02:143 Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning.

³¹ Naturvårdsverket & Energimyndigheten (2007) Den svenska klimatstrategins utveckling.

problembilden, b) projektets aktiviteter är ändamålsenliga utifrån förväntade resultat samt c) aktiviteten genomförs väl och projektet har tillräcklig personell kapacitet.

Av de nio fallstudierna som granskats bedöms fyra ha styrkor i förhållande till de ovan beskrivna bedömningskriterierna. Projektet Arena för Grön Tillväxt baseras på problemet att det är svårt för företag att få finansiering för produktutveckling av miljöteknik. För att adressera detta problem har projektet startat en plattform (en typ av nätverksaktivitet) för företag som genomför produktutveckling i syfte att bland annat sammanföra aktörer och hjälpa dem identifiera och söka finansiella medel. Projektet genomförs av en, enligt intervjuerna, mycket duktig projektledare. Även om projektet är försenat på grund av initiala kapacitetsproblem, samt att projektet är avhängigt av god samverkan med andra involverade aktörer, har det vid tiden för intervjuerna framgångsrikt stöttat ett företag att söka medel från Vinnova. Som projektledaren själv säger krävs det att man lyckas få fler företag att få finansiering genom projektets insatser för att projektet ska kunna ses som lyckat. Dock bedömer Sweco att projektet har identifierat ett relevant behov, implementerat en aktivitet som adresserar behovet och har en god genomförandekapacitet.

Encom 2020 har implementerat en framgångsrik lösning på utmaningen att få SMF att minska sin energianvändning. För att attrahera företag har projektet inlett ett samtal kring hur energieffektivisering kan stärka deras konkurrenskraft. Vid visat intresse från företag, har projektet genom TM4-medel finansierat en energikartläggning. Därtill har projektet koordinerats med programmet Regionalt Företags-stöd. Vid en genomförd energikartläggning har företagen kunnat ansöka om Regionalt Företagsstöd i syfte att antingen energieffektivisera sin produktion alternativt att ta fram miljöteknikprodukter som är i kommersialiseringsstadiet. Som ett resultat av denna samverkan mellan mjuka och hårda insatser har projektet haft en hög efterfrågan – de har fått in fler ansökningar än de har kunnat bevilja. Det goda resultatet är delvis beroende på en kompetent projektledare med stor erfarenhet samt väl uppbyggda kanaler med lokala företag. Som beskrivits i kapitel 4.1, har denna samverkan varit möjlig, eftersom Länsstyrelsen har anpassat det regionala företagsstödet till TM4. Encom 2020 bör därmed ses som ett mycket framgångsrikt projekt som tydligt visar hur mjuka och hårda insatser kan samverka.

De övriga fem projekten – Energieffektiviseringsnätverk, GrönBostad Stockholm, Kraftsamling II, SiSl Övre Norrland, SiSl Mellersta Norrland - har också vissa styrkor. Exempelvis samverkar SiSl Övre och Mellersta Norrland med Klimatklivet. Dock utmärks projekten av ett antal brister som både är inom och utom deras kontroll såsom frågor kring problembild, målgruppsanalys och uppföljning, genomförande och administrering samt bristande koordinering med andra projekt.

Sammanfattningsvis bedömer Sweco att fyra fallstudier bör betraktas som goda exempel då de i varierande, men tillräcklig, utsträckning har a) motiverat insatsens strategiska inriktning utifrån den rådande problembilden, b) säkerställt aktivitetens ändamålsenlighet utifrån förväntade resultat och c) har tillräcklig personell kapacitet vilket medfört ett gott genomförande. De övriga fem projekten har styrkor men också brister som gör att de inte bör betraktas som goda exempel. Utgångspunkten för valet av projekt var att samtliga skulle utgöra goda exempel. Eftersom drygt hälften av de utvalda projekten inte kan räknas till denna kategori, torde detta vara en avspeglning av de tidigare beskrivna svagheter i TM4 när det gäller programteori och implementeringen. I synnerhet torde detta bero på den bristfälliga problembilden och målgruppsanpassningen i kombination med brister i framförallt utlysning- och beredningsprocessen samt låg efterfrågan.

4.3 Horisontella kriterier

Det finns inga specifika bedömningskriterier för de tre horisontella kriterierna (bättre miljö, lika möjligheter och icke-diskriminering samt jämställdhet). Intentionen med de horisontella kriterierna är att säkerställa att projekten integrerar dessa kriterier i deras dagliga arbete. Sweco har granskat om projekten bidrar till de horisontella kriterierna på ett kvalitativt sätt. De huvudsakliga källor som använts vid granskningen av denna fråga har varit:

- Fallstudier
- Tematiska experters bedömning av projektansökningar
- Enkät till programaktörer
- Projektens ansökningar och återrapportering till TVV

Majoriteten av programaktörerna uppger i enkäten att det i hög eller mycket hög utsträckning tas aktiv hänsyn till de horisontella kriterierna i deras organisationer (se tabell 14). Detta resultat återspeglas i kriteriet hållbar miljö, eftersom de operativa programmen och medföljande insatser på ett övergripande sätt är relaterade till TM4:s mål om att bidra till en klimatsnål ekonomi. När det gäller projekten nämns miljökriteriet i flertalet projektansökningar, medan kopplingen i andra ansökningar är mer outtalad. Det hade varit önskvärt om det i de sistnämnda projekten gjordes en tydligare koppling till hållbar miljö.

Tabell 14 Hänsyn tagen till de horisontella kriterierna

Frågor	Enkät	I låg/mycket låg utsträckning (%)	I viss utsträckning (%)	I hög/mycket hög utsträckning (%)	Vet ej (%)
I vilken utsträckning tas aktiv hänsyn till de horisontella kriterierna inom organisationen som du företräder?	Program-aktörer	4	27	61	8

De övriga kriterierna nämns i regel i projektansökningarna. Kriteriet jämställdhet nämns exempelvis i en majoritet av dem. Dessutom nämns kriteriet likabehandling och icke-diskriminering ofta tillsammans med jämställdhet.

Utifrån projektansökningarna framgår det dock att dessa kriterier sällan har en framskjuten roll i den verksamhet som beskrivs. Rörande jämställdhet saknas i allmänhet en beskrivning av kriteriets innebörd liksom metoder för dess operationalisering. Detta medför att det saknas en redovisning av konkreta åtgärder. Det är därmed otydligt hur projekten ska bidra till stärkt jämställdhet.

Avseende likabehandling och icke-diskriminering saknas det i flertalet projektansökningar fall förståelse för dess innebörd. Det finns en tendens att tala i förhållandevis generella termer om likabehandling av män och kvinnor, medan gruppen utlandsfödda i stor grad inte nämns. Detta medför att det blir en sammanblandning mellan kriteriet för jämställdhet och kriteriet för likabehandling och ickediskriminering. Dessutom återfinns liknande brister rörande operationaliseringen av detta kriterium som för jämställdhet.

Den generella behandlingen av de horisontella kriterierna i projektansökningarna återspeglas till viss del i de fallstudier som genomförts. Projekten har i genomförandet problematiserat och implementerat de horisontella kriterierna i varierande grad. Exempelvis har checklistor och handlingsplaner tagits fram och i ett fall har en expert anlåtats. Det finns dock indikationer på att vissa av projekten finner att implementeringen av de horisontella kriterierna är utmanande, delvis då kriterierna inte är konkretiserade.

Vid en granskning av projektportföljen finns det vissa goda exempel. Till exempel har projekten "Regionala Noder" och "Energiriket - en plattform för effektiva och hållbara energilösningar med stark företagskoppling" en tydlig handlingsplan för arbetet med de horisontella kriterierna.

Det finns dessutom projekt som inkluderat jämställdhet och likabehandling samt icke-diskriminering i insatser riktade mot persontransporter.

Sammanfattningsvis bedömer Sweco att miljökriteriet får ett tydligare genomslag än jämställdhet och icke-diskriminering. De två sistnämnda horisontella kriterierna ges sällan en strategisk roll i den verksamhet som bedrivs och det saknas ofta konkreta åtgärder för hur projekten ska omsätta kriterierna i den praktiska verksamheten. Det torde därför vara önskvärt att i högre utsträckning konkretisera kopplingen mellan de horisontella kriterierna och den verksamhet som bedrivs inom TM4.

4.4 Swecos bedömning

Swecos samlade bedömning av programmens genomförande är att de genomförs väl i vissa avseenden. Roller och ansvar är tydligt definierade inom programorganisationen. Detta innebär att det funnits väl inarbetade rutiner och en tydlig arbetsfördelning mellan olika aktörer. Dessutom är kontakten och relationen mellan handläggare och projektägare väl fungerande. Rörande arbetet med lärande och erfarenhetspridning är underlaget otydligt, vilket medför utmaningar i att bedöma om dessa aktiviteter har skett på ett tillfredsställande sätt.

Enligt Swecos bedömning finns det dock två huvudsakliga brister på programnivå. Dels finns det brister i uppföljningssystemet. Projektaktörerna anser att uppföljningen i för hög grad har varit inriktad mot budgetfrågor och administrativa krav medan arbetet för att nå kort- och långsiktiga resultat har försumrats. Dessutom är det svårt att mäta projektens verksamhet i relation till de hårda resultatindikatorerna i och med att projekten i huvudsak består av mjuka insatser. Dels kännetecknas de operativa programmen av bristande genomförandekapacitet beroende på bristande kunskap, tid och resurser. Detta har inneburit:

- En svag problemanalys och målgruppanpassning
- Få synergier med relevanta aktörer, åtgärder och program
- Negativ påverkan på utlysningar, beredningsprocessen och projekturvalet

Vid en granskning av projektportföljen har Sweco funnit att samtliga projekt i en övergripande mening relaterar till förändringsteorin för tematiskt mål 4. Det finns dock vissa brister inom projektportföljen, vilket kommer att påverka möjligheterna att uppnå TM4:s mål.

Utvärderingen visar att projektens problembild, syfte och planerade aktiviteter tenderar – med vissa undantag – att vara vagt beskrivna. Det kan dessutom ifrågasättas om de antaganden om samverkans- och informationsbrist som ligger till grund för projektens problembild är korrekta. Projekten och aktiviteterna inom TM4 utgörs i hög grad av isolerade mjuka insatser på kort sikt. Detta slag av åtgärder leder överlag till begränsade mätbara resultat utifrån programmets resultatindikatorer. För att uppnå strukturella förändringar krävs en policymix och en bred insatsportfölj, där både mjuka och hårda insatser ingår. Som framgått finns det enskilda exempel på projekt inom TM4 som koordineras med andra program, däribland hårda insatser. Det finns dock i regel en avsaknad av ett strukturerat arbetssätt för hur TM4:s insatser ska komplettera andra program. Sammantaget leder dessa brister till att programmen i huvudsak kan förväntas uppnå inkrementella resultat, men inte de strukturuomvandlingar som torde krävas för att uppnå en koldioxidsnål ekonomi.

Avseende horisontella kriterier bedöms miljökriteriet få ett tydligare genomslag i projektportföljen än jämställdhet och icke-diskriminering. De två sistnämnda horisontella kriterierna ges sällan en strategisk roll i den verksamhet som bedrivs och det saknas ofta konkreta åtgärder för hur projekten ska omsätta kriterierna i den praktiska verksamheten.

5 Resultat på kort sikt

Detta kapitel fokuserar på de kortsiktiga resultat som kan knytas till TM4, utifrån de resonemang som vi tidigare lyft kring programmets teori och implementering. Med kortsiktiga resultat avses konkreta avtryck som indikerar meningsfulla framsteg i relation till de övergripande mål som ska nås. Sweco anser att de programindikatorer som finns tillgängliga (se bilaga 1) bör användas till att värdera uppnådda resultat under den andra utvärderingsfasen (2017–2019), men att de inte säger något meningsfullt om det värde som skapas i dagsläget. Denna slutsats beskrevs i kapitel 2 och den kan sammanfattas enligt följande:

Vissa av programindikatorerna fokuserar på renodlade utfall, såsom antal samarbetande organisationer, medan andra mäter långsiktiga resultat och effekter, däribland slutlig energianvändning bland SMF. I det första fallet befinner sig indikatorerna så långt ifrån målen inom TM4 att de, i liten utsträckning, säger något om verksamhetens förutsättningar till att nå prioriteringarna för exempelvis Östersjöstrategin. I det andra fallet är indikatorerna så övergripande att de har svårt att fånga programmets egentliga prestation, åtminstone när arbetet befinner sig i ett inledningsskede och när få projekt ännu har avslutats.

Med dessa utmaningar för handen har Sweco valt att basera resultatbedömningen på följande kriterier:

- Programmen efterfrågas av relevanta projektägare och organisationer
- Projekturvalet präglas av en relevant konkurrenssituation
- Hela projektbudgeten används
- De projekt som beviljas har ekonomiska förutsättningar till att nå övergripande mål

I den fortsatta texten värderas alltså programmets attraktionskraft och deras ekonomiska "output". Den logik som ligger till grund för analysen är att framgångsrika insatser, utöver en fungerande teori och god implementering, bör resultera i en stark konkurrens och en lämplig budgetallokering. Med andra ord: en nödvändig förutsättning för att TM4 ska nå sina mål på lång sikt är att programmen, på kort sikt, använder den budget som finns tillgänglig, vilket i sin tur kräver en efterfrågan bland relevanta aktörer.

Swecos utvärdering visar, sammantaget, att mindre än hälften av programbudgeten beviljats hittills och att endast en bråkdel av de totala medlen för TM4 har betalats ut efter de första ansökningsomgångarna. Vår datainsamling illustrerar även att söktrycket är lågt och att beviljandegraden är hög i jämförelse med andra tematiska mål. Dessa slutsatser beskrivs närmare i de avsnitt som följer.

5.1 Programmets framdrift

TM4 omfattar i skrivande stund 87 projekt varav 70 är pågående och 17 avslutade. Av dessa 87 projekt är 21 stycken förstudier och 66 stycken genomförandeprojekt. Samtliga avslutade projekt är förstudier.

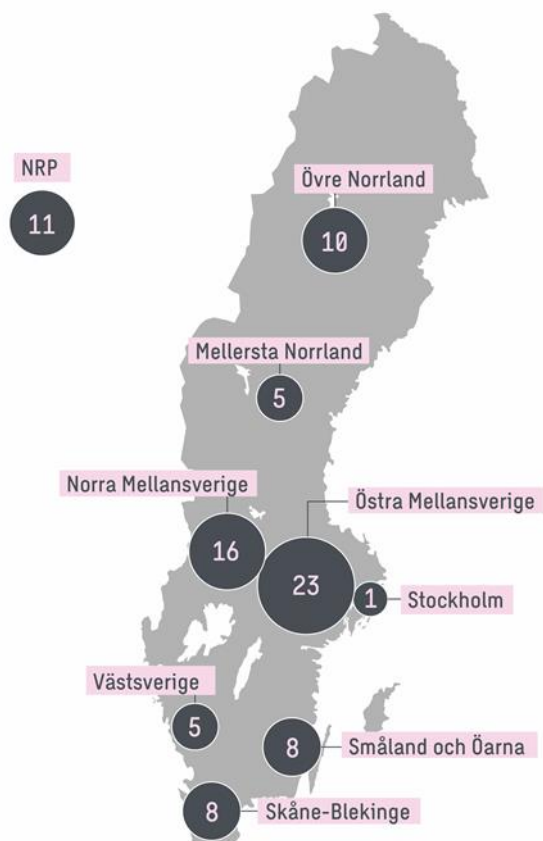
Figuren på nästkommande visar att det finns en tydlig variation vad gäller antal projekt mellan de olika programmen. Stockholm har aktivt valt att satsa alla medel på enbart ett projekt, Grön Bostad, som sträcker sig över båda programfaserna. Projektportföljen för Östra Mellansverige är vidare den största, bestående av 23 projekt, vilket följs av: Norra Mellansverige (16), NRP (11) och Övre Norrland (10)³².

I skrivande stund har totalt 131 projektansökningar inkommit till TM4. Av dessa har 20 ansökningar återtagits, två makulerats och tolv är under beredning. Av de återstående 97 projektansökningarna har 87 beviljats och 10 fått avslag. Detta innebär att runt nio av tio

³² Denna statistik är hämtad från Klimatsynk.

ansökningar beviljas inom de operativa programmen. Det är således endast en liten andel av ansökningarna som avslås.

Figur 2 Antal beviljade projekt per program



Det bör noteras att söktrycket är lägre i TM4 jämfört med de andra tematiska områdena, även om skillnaden gentemot TM2 är förhållandevis liten. Antalet sökande i TM4 och TM2 är 1,5 respektive 1,6 gånger fler än antalet beviljade projekt. Motsvarande kvoter för de andra områdena är: TM1 (2,0), TM3 (1,9) och TM7 (2,4). Utöver de skillnader som kan observeras i söktryck, så skiljer sig även beviljande-graden åt mellan de tematiska områdena. Av samtliga beslutade ärenden har 90 procent prioriterats inom TM4 och 88 procent inom TM2. Motsvarande andel inom TM1, TM3 och TM7 är 72–73 procent.

5.1.1 Ett lågt söktryck och en hög beviljandegrad riskerar att leda till en sämre kvalitet på projektstocken

En hög beviljandegrad kan antingen bero på att: a) ansökningarna håller hög kvalitet i förhållande till urvalskriterier eller b) att projekt beviljas utan att någon större hänsyn tas till ansökningarnas kvalitet.

Enkätsvaren och Swecos intervjuer indikerar tydligt att den höga beviljandegraden beror på den sist-nämnda förklaringen. Endast tio procent av programaktörerna anger i enkäten att det upplever det lätt att attrahera projektägare, medan 78 procent anger att det i låg eller viss utsträckning är lätt att finna önskade projektägare. Det framgår dessutom i våra intervjuer att handläggare godkänner projekt, utan någon större kritisk granskning, för att överhuvudtaget ha projekt inom programmen.

Sammantaget anser Sweco att en svag konkurrens, i termer av lågt söktryck och en hög beviljandegrad, riskerar att påverka projektstockens kvalitet negativt. Denna slutsats baseras på

antagandet om att en större efterfrågan på programmens medel ger strukturfondspartnerskapen bättre möjligheter till att välja ut relevanta projekt, i enlighet med övergripande förändringsteorier och befintlig evidens (allt annat lika).

5.1.2 Stora skillnader i antalet projekt och total finansiering mellan investeringsprioriteringarna

Varje program fokuserar på en eller flera investeringsprioriteringar som anger vad projekten får använda tilldelade medel till. Sett till investeringsprioritering återfinns projekten kategoriserade enligt nedan:

Tabell 15 Antal projekt och total finansiering per IP

Investeringsprioritering	Antal projekt	Total finansiering (mkr)
4b - Att främja energieffektivitet och användning av förnybar energi i företag	31 ³³	599
4c - Att stödja energieffektivitet, smart energiförvaltning och användning av förnybar energi inom offentliga infrastrukturer, även i offentliga byggnader och inom bostadssektorn	41 ³⁴	173
4f - Att främja forskning och innovation i samt tillämpningen av koldioxidsnål teknik	15 ³⁵	204

Stockholm, Västsverige och Norra Mellansverige har fokus investeringsprioritering 4f - att främja forskning och innovation i samt tillämpningen av koldioxidsnål teknik. Denna prioritering har ett betydligt färre antal projekt än de övriga två prioriteringarna, vilket kan ha sin förklaring i att den ligger i gräns-landet till tematiskt område 1: att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation. Denna tolkning stöds av svar i såväl enkäter som intervjuer med programmets nyckelaktörer.

Flest projekt och lägst finansieringsgrad återfinns inom investeringsprioritering 4c - att stödja energi-effektivitet, smart energiförvaltning och användning av förnybar energi inom offentliga infrastrukturer, även i offentliga byggnader och inom bostadssektorn. Det höga antalet projekt, tillsammans med den låga finansieringen, betyder att framförallt mindre satsningar finansieras inom ramen för denna IP.

Störst budget har tilldelats investeringsprioritering 4b, där NRP ligger. Investeringsprioritering 4b handlar om att främja energieffektivitet och användning av förnybar energi i SMF, vilket aktualiserar en intressant slutsats från vår REA. Denna litteraturoversikt visar att SMF, rent generellt, möter fler barriärer än större företag och att detta har en negativ inverkan på deras vilja till att delta i offentliga program - se avsnitt 3.1. Det kan alltså ifrågasättas om bäst resultat uppnås genom att mest pengar allokeras till ett område som vänder sig till en relativt svårarbetad målgrupp. Möjligen kan ett större avtryck åstadkommas genom ett starkare fokus på investeringsprioritering 4c, eftersom FN:s klimatpanel³⁶ hävdar att energieffektiva byggnader utgör det enskilt viktigaste insatsområdet i arbetet med att skapa en "low carbon future".

³³ NRP (11), Norra Mellansverige (7), Skåne-Blekinge (3), Östra Mellansverige (8), Övre Norrland (2).

³⁴ Mellersta Norrland (5), Skåne-Blekinge (5), Småland och Öarna (8), Östra Mellansverige (15), Övre Norrland (8).

³⁵ Norra Mellansverige (9), Stockholm (1), Västsverige (5).

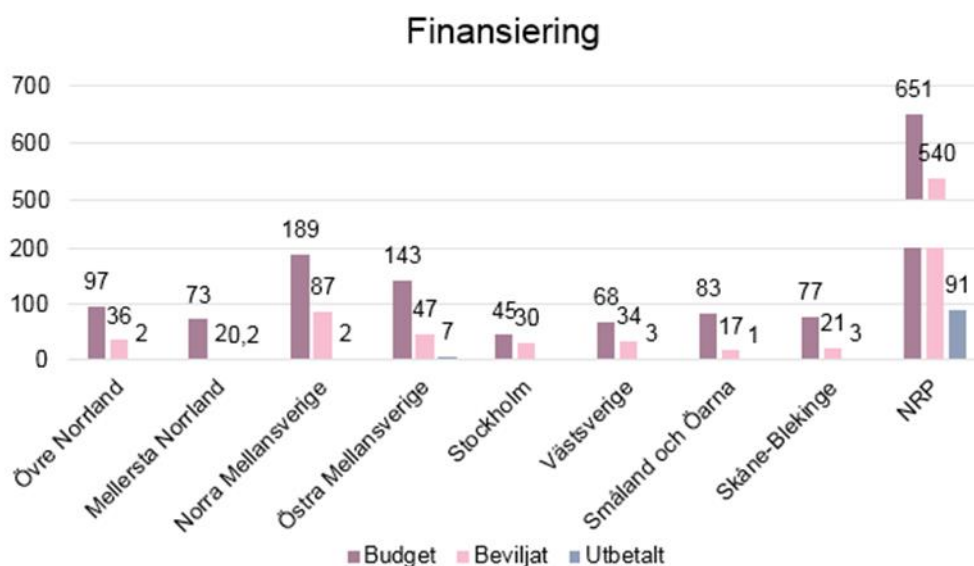
³⁶ IPCC (2014). Chapter 9: Buildings.

5.1.3 Stora skillnader mellan programmen med avseende på in-tecknade och utbetalda medel

Tabellen ovan tar hänsyn till antalet projekt och deras totala finansiering, men den ger inga indikationer kring programmens ekonomiska framdrift, i relation till de medel som finns tillgängliga. I figuren på nästa sida visas därför den totala budgeten för respektive program samt beviljade och utbetalade medel.

Budgeten för respektive program skiljer sig avsevärt då NRP har den klart största budgeten med 651 mkr. Minst budget har Stockholm med 45 mkr. Genomsnittsbudget för de åtta regionala programmen är 97 mkr. I förhållande till allokerade medel har de operativa programmen på regional nivå, i genomsnitt, beviljat 35 procent av medlen³⁷. Det ekonomiska utfallet är däremot bättre inom NRP, där 83 procent av medlen beviljats. Vad gäller utbetalda medel är summorna generellt små, regionalt mellan 0,3 och 5 procent, men även här utgör NRP ett undantag, med en utbetalningsgrad på 14 procent³⁸.

Figur 3 Budgeterade, beviljade och utbetalda medel per program (mkr)



Andelen in-tecknade medel i TM4 är lägre jämfört med några av de andra tematiska områdena. TM1 - stärka forskning, teknisk utveckling och innovation har beviljat 49 procent av budgeten på regional nivå. Motsvarande siffra för TM3 - öka små och medelstora företags konkurrenskraft - är 78 procent.

5.1.4 Det finns en risk för låg interventionsintensitet

För att sammanfatta menar Sweco att tematiskt mål 4, rent generellt, präglas av:

- En bristande efterfrågan bland relevanta aktörer
- En svag konkurrenssituation vid urvalet av projekt
- Utmaningar i att fördela programmens medel

Därutöver går det att ifrågasätta om projekten, sammantaget, har de ekonomiska förutsättningarna för att kunna bidra till att nå programmens övergripande mål. Statistik från klimatsynk visar att den genomsnittliga projektbudgeten förvisso varierar mellan olika program

³⁷ I detta sammanhang utgör Mellersta Norrland ett viktigt undantag, då endast tre procent av budgeten har beviljats.

³⁸ Detta stycke vilar på statistik från klimatsynk.

- från 62,6 (mkr) i Stockholm till 0,9 (mkr) i Mellersta Norrland - men att den överlag är förhållandevis liten (1,7 mkr). Detta underlag presenteras tydligare i tabellen nedan.

Tabell 16 Medelbudget per projekt

Operativt program	Antal projekt	Medelbudget (mkr)
Övre Norrland	10	7,1
Mellersta Norrland	5	0,9
Norra Mellansverige	16	11,1
Östra Mellansverige	23	4,1
Stockholm	1	62,6
Västsvrige	5	17,2
Småland och Öarna	8	4,3
Skåne-Blekinge	8	5,3
NRP	11	36,7
Totalt	87	1,7

Det finns en risk att den låga budgeten på projektnivå ligger till grund för en svag så kallad interventions-intensitet, enligt Swecos mening. Betydelsen av en lämplig interventionsintensitet, dvs. att det finns en rimlig proportion mellan tilldelade medel och uppsatta mål, nämns återkommande i REA:n och vår poäng kan uttryckas på följande sätt för TM4. De operativa programmen ska bidra till en betydande struktur-omvandling inom ramen för ett tematiskt område som kännetecknas av en komplex och mångfacetterad problembild (se avsnitt 3.2). Även om antalet satsningar kommer att öka i takt med att programmen fort-skrider, så finns det en uppenbar utmaning i att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi med hjälp av 87 projekt, varav 21 förstudier, med en genomsnittlig budget på 1,7 miljoner kronor.

5.2 Förklaringsfaktorer

Vår utvärdering visar att den svaga framdriften inom tematiskt mål 4 kan förklaras av både program-specifika omständigheter och så kallade omvärldsfaktorer. Analysen av programteorin (kapitel 3) och implementeringen (kapitel 4) visar på både styrkor och svagheter i genomförandet. Insatsområdena är till exempel nära relaterade till de måldokument som ska påverkas och det löper en "röd tråd" genom programkonstruktionen. Därutöver har vi konstaterat att roller och ansvar är tydligt formulerade inom genomförandeorganisationen samt att kontakten mellan handläggare och projektägare fungerar väl.

Förklaringen till den bristande konkurrensen och efterfrågan inom tematiskt mål 4 kan emellertid inte ligga i observerade styrkor, varför fokus hamnar på identifierade problem. I detta sammanhang bör det nämnas att Sweco har lyft fram två huvudsakliga utmaningar i föregående kapitel, nämligen: a) en svag problemanalys och målgruppsanpassning samt b) en bristande genomförandekapacitet. Dessa resultat och slutsatser sammanfattas kort i de avsnitt som följer.

5.2.1 Programmets framdrift påverkas av interna faktorer

Vår forskningsöversikt visar att programmets huvudsakliga målgrupp, små och medelstora företag, har svaga incitament till att arbeta med energieffektivisering, om inte kärnverksamheten

är energiintensiv. Det faktum att minskad energianvändning knappast är av strategisk betydelse för SMF-populationen i stort har, tillsammans med en bristande problemanalys och målgruppsanpassning (se avsnitt 3.2), gjort det svårt att formulera attraktiva erbjudanden till relevanta projektägare. Detta har i sin tur påverkat företagets vilja och intresse till att söka medel från programmen, enligt Swecos mening. Denna ståndpunkt underbyggs av våra enkäter, fallstudier och intervjuer med nyckelaktörer.

På ett mer detaljerat plan kan det nämnas att det finns ett flertal barriärer bakom energieffektivisering (se tabell 7), men att TM4 framförallt fokuserar på informativa åtgärder och olika former av samverkans-satsningar. Det är troligt att också detta glapp mellan komplexa behov och en förhållandevis ensidig träffbild har hindrat lämpliga aktörer från delta i programmen. I våra intervjuer framkommer det bland annat att målgruppen efterfrågar ett stöd som för deras ”verksamhet framåt” och att de inte är särskilt intresserade av ”allmän information kring energieffektivisering” eller ”fikastunder med andra företag”.

Utöver brister kopplade till problemanalys och målgruppsanpassning, så visar Swecos utvärdering att TM4 haft utmaningar i termer av genomförandekapacitet. Denna utmaning har framförallt tagit sig uttryck i en svag tematisk kompetens och den kan förstås mot bakgrund av att klimat- och energifrågor är ett nytt arbetsfält för många inom genomförandeorganisationen. En konsekvens av de kunskapsluckor som betonas i våra intervjuer är att Tillväxtverket, på regional nivå, haft svårt att våra proaktiva programägare. Detta innebär att handläggare inte riktigt har känt till vilka aktörer och paraplyorganisationer som är av betydelse för TM4s verksamhet. Inte heller har det funnits några utarbetade kanaler eller samverkans-forum med den här typen av motparter. Sammantaget uppfattar vi att dessa utmaningar gjort det svårt att ”tända igång programmen”, mot bakgrund av det låga söktryck som har observerats.

5.2.2 Programmets framdrift påverkas av externa faktorer

Swecos utvärdering visar att det finns programspecifika förklaringar till den svaga framdriften inom TM4, men även att ett antal omvärldsfaktorer bör tas i beaktande vid en analys av efterfrågan inom programmen och dess förmåga till att fördela aktuella medel. Omvärldsfaktorer spelar troligen en större roll för programmets utfall och mål än de brister som finns i teorin och implementeringen.

Denna ståndpunkt kan motiveras av den begränsade roll som TM4 spelar i den svenska energipolitiken, i förhållande till andra styrmedel såsom energiskatter, utsläppsrättigheter och satsningar på infrastruktur. Därutöver kan det nämnas att de ”mjuka” åtgärder som finansieras via TM4 ofta leder till inkrementella resultat (se kapitel 4) samt att programmets omfattning är högst marginell i jämförelse med allt annat som görs på regional nivå. I tabellen nedan relaterar vi budgeten för TM4 till BRP för respektive region och vi visar att andelen varierar mellan 0,004 och 0,06 procent av BRP. Det krävs således ytterst väl-riktade och effektiva insatser för att TM4, på ett meningsfullt sätt, ska leda till strukturpåverkande avtryck.

Tabell 17 Budget i förhållande till BRP

Region	BRP 2011 (mkr)	TM4-budget (mkr)	TM4-budget i % av BRP
Övre Norrland	186 295	97	0,05%
Mellersta Norrland	124 935	73	0,06%
Norra Mellansverige	254 731	189	0,007%
Östra Mellansverige	496 156	143	0,03%
Stockholms län	1 062 026	45	0,004%
Västsverige	654 418	68	0,01%

Region	BRP 2011 (mkr)	TM4-budget (mkr)	TM4-budget i % av BRP
Småland och Öarna	262 343	83	0,03%
Skåne-Blekinge	438 776	77	0,02%

För att återknyta till den huvudproblematik som vi betonat i detta kapitel, så bör det nämnas att Norden har Europas lägsta elpriser och att energikostnader inte utgör någon tung utgiftspost för majoritet av svenska företag, vilket troligen har legat till grund för ett visst ointresse av att söka medel från TM4.

Det bör vidare påtalas att tematiskt mål 4 genomförs i ett sammanhang där flera finansieringskällor har liknande ambitioner och målgrupper. I fem av åtta program visar Swecos intervjuer att koordineringen är svag med andra satsningar, vilket till exempel innebär att TM4 och Klimatklivet, i liten utsträckning, ger upphov till synergier i enskilda projekt och regioner, då samspelet präglas av konkurrens om mål-gruppen, snarare än komplementaritet (se kapitel 4). Vår datainsamling indikerar vidare att TM4 ofta är den förlorande parten i denna konkurrenssituation, eftersom många projektägare upplever att andra finansieringskällor är mer attraktiva. Denna slutsats kan dels relateras till de administrativa bördor som är förknippade med EU:s strukturfonder, dels till den statsstödsproblematik som gör sig gällande inom Regionalfonden. Denna problematik innebär att TM4, i begränsad omfattning, kan användas till att stödja faktiska investeringar hos deltagande företag, varpå de operativa programmen står kvar med en något "tandlös insatsportfölj som erbjuder samtal och information, men inte vad företagen egentligen vill ha".

5.3 Swecos bedömning

I detta kapitel har resultaten på kort sikt analyserats. Vår bedömning är att framdriften inom TM4 är relativt svag och att de operativa programmen, rent generellt, präglas av: a) en begränsad efterfrågan, b) en bristande konkurrens, c) svårigheter med att fördela medel och d) en låg interventionsintensitet.

Sweco anser att den begränsade framdriften så långt kan förklaras av både interna och externa faktorer. Vad gäller interna faktorer, så har programmets förmåga till att attrahera projektägare påverkats negativt av en bristande problemanalys och målgruppsanpassning, men även av det faktum att TM4 utgör ett nytt insatsområde, vilket har legat till grund för vissa utmaningar i att bygga en tematisk kompetens inom genomförandeorganisationen. I termer av externa faktorer, så menar vi att låga elpriser, i kombination med en konkurrens från liknande finansieringskällor, har legat till grund för en svag efterfrågan på de medel som finns tillgängliga, något som i sin tur har gjort det svårt att allokera programmets budget.

Slutligen har vi konstaterat att omvärldsfaktorer troligen har en större påverkan på programmets mål än de begränsade insatser som finansieras via tematiskt mål 4. Denna slutsats underbyggs av den relativt begränsade roll som TM4 spelar i den svenska energipolitiken samt av det faktum att programmets omfattning är högst marginell i jämförelse med allt annat som görs på regional nivå (se tabell 17).

6 Sannolika effekter

I detta kapitel presenteras Swecos samlade bedömning av programmens sannolika effekter baserat på det underlag som vi redogjort för i tidigare kapitel. Inledningsvis diskuteras kortfattat den bidragsanalys som ligger till grund för utvärderingens analysram. De bedömningar som Sweco gör i denna rapport struktureras upp efter analysramens olika moment och bedömningskriterier. Därefter besvaras de frågeställningar som legat till grund för utvärderingen. Avslutningsvis sammanfattar Sweco vilka faktorer som talar för att programmen bidrar till det tematiska målet samt de brister som gör att effektens storlek kan ifrågasättas. För att stärka förutsättningarna att uppnå önskade resultat vid programslut rekommenderar Sweco att fyra huvudsakliga åtgärdsområden beaktas.

Den övergripande slutsatsen är att programmen troligen kommer att bidra till en koldioxidsnål ekonomi, men att brister i förändringsteorin, implementeringen och programmens framdrift medför att effektens storlek kan ifrågasättas. Mer specifikt menar Sweco att programmens sannolika effekter, baserat på den nuvarande inriktningen, kan förväntas bli inkrementella, men inte strukturpåverkande, vilket indikerar ett gap mellan mål och medel inom TM4.

6.1 Bidragsanalys

Programmets förutsättningar till att nå önskade mål och att stödja en samhällsförändring har undersökts med hjälp av en applicerad bidragsanalys. Det ramverk som vi utvecklat utgår ifrån följande steg:

- ... om den underliggande förändringsteorin är relevant,
- ... om insatserna implementeras med hög kvalitet,
- ... om det är möjligt att observera resultat på kort sikt
- ... och om inga omvärldsfaktorer gör sig gällande,
- ... då är det troligt att åtgärden bidrar till övergripande mål,
- ... även om denna kausalitet inte går att mäta eller observera

6.2 Centrala slutsatser utifrån analysramen

Vår utvärdering av TM4 har baserats på en detaljerad analysram, där vi preciserat ett antal bedömnings-kriterier i förhållande till bidragsanalysens olika steg. På de sidor som följer presenteras våra huvud-sakliga resultat och slutsatser utifrån det analytiska ramverk som har legat till grund för uppdraget.

Tabell 18 Centrala slutsatser

Fas i bidragsanalysen	Bedömningskriterier	Slutsatser	Utvärderingsfrågor
Teori	<p>Programmen är sammanlänkade med övergripande strategier och styrdokument</p> <p>De insatsområden som har valts är relevanta utifrån önskade resultat</p> <p>De operativa programmen bidrar med ett mervärde i relation till ordinarie politik</p> <p>Programmen vilar på identifierade behov bland deltagare, regioner och projektägande organisationer</p>	<p>De operativa programmen är nära relaterade till de måldokument som föreligger:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Partnerskapsöverenskommelsen - Östersjöstrategin - Den nationella strategin - EU2020 <p>De insatsområden som finansieras med hjälp av TM4 är relevanta utifrån önskade resultat.</p> <p>Det löper en tydlig ”röd tråd” genom programkonstruktionen.</p> <p>Tematiskt mål 4 erbjuder ett mervärde i förhållande till ordinarie politik.</p> <p>Programmen präglas av en bristfällig problemanalys och målgruppsanpassning.</p> <p>Samlad bedömning: Sweco anser att de operativa programmen är konstruerade på ett relevant sätt, då den övergripande förändrings-teorin är logisk och hänger samman. Däremot finns vissa brister vad gäller förmåga till problemanalys och målgruppsanpassning.</p>	<p>Är de operativa programmen konstruerade på ett relevant sätt?</p>

Fas i bidragsanalysen	Bedömningskriterier	Slutsatser	Utvärderingsfrågor
Implementering	TM4 implementeras på ett bra sätt i de operativa programmen	<p>Roller och ansvar är tydligt definierade inom programorganisationen.</p> <p>Kontakten mellan handläggare och projektägare är väl fungerande.</p> <p>Underlaget rörande ERUF:s arbete med lärande och erfarenhetsspridning är otydligt.</p> <p>Det förekommer vissa brister i Regionalfondens system för uppföljning.</p> <p>De operativa programmen kännetecknas av en bristande genomförandekapacitet.</p> <p>Samlad bedömning: Sweco anser att programmen implementeras väl i vissa avseenden, men att de överlag kännetecknas av en bristande genomförandekapacitet.</p>	Genomförs verksamheten enligt plan och med en hög kvalitet?

Fas i bidragsanalysen	Bedömningskriterier	Slutsatser	Utvärderingsfrågor
Implementering	<p>Projektportföljen överensstämmer med Regionalfondens förändringsteori och med tidigare kunskap inom relevanta områden</p> <p>TM4 implementeras på ett bra sätt i de enskilda projekten</p>	<p>De projekt som finansieras överensstämmer med den övergripande förändringsteorin.</p> <p>Projekten inom TM4 utgörs framförallt av mjuka åtgärder på kort sikt.</p> <p>Mjuka styrmedel är lämpliga när det finns en kunskaps- och samverkansbrist.</p> <p>Men, antagandet om en brist på information och samverkan kan ifrågasättas för TM4.</p> <p>Isolerade mjuka åtgärder leder överlag till begränsade mätbara resultat.</p> <p>Effektiva program på energiområdet kräver en policymix och en bred insatsportfölj.</p> <p>Samlad bedömning: Det finns en risk för att de projekt som beviljas medel inte kommer att uppnå övergripande mål. Vår analys visar att projektens problembild, syfte och planerade aktiviteter till stor del är vagt beskrivna.</p> <p>Det kan dessutom ifrågasättas om det råder en allvarlig brist på samverkan och information bland programmens målgrupper.</p> <p>Att projektens insatser främst består av isolerade och mjuka styrmedel på kort sikt är problematiskt, eftersom forskning visar att sådana åtgärder ofta leder till svaga effekter.</p> <p>Överlag krävs en större policymix och en bredare insatsportfölj för att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi, vilket leder till slutsatsen att projekten inom TM 4, troligtvis, kommer att ge upphov till inkrementella, men inte strukturomvandlande resultat.</p>	<p>Genomförs verksamheten enligt plan och med en hög kvalitet?</p>

Fas i bidragsanalysen	Bedömningskriterier	Slutsatser	Utvärderingsfrågor
Implementering	Arbetet inom TM4 tar systematisk hänsyn till de horisontella kriterierna	<p>Miljöaspekten har av förklarliga skäl ett tydligare genomslag än jämställdhet och icke-diskriminering.</p> <p>De horisontella kriterierna ges sällan en strategisk roll i den verksamhet som bedrivs</p> <p>Det finns en avsaknad av konkreta åtgärder för hur projekten ska arbeta med jämställdhetsaspekten.</p> <p>Det är otydligt hur projektens verksamhet och förväntade resultat ska bidra till att generellt stärka jämställdheten.</p> <p>Kopplingen mellan de horisontella kriterierna och den verksamhet som beskrivs inom TM4 bör konkretiseras i högre utsträckning.</p> <p>Samlad bedömning: Mot bakgrund av programmets övergripande syfte och inriktning är det logiskt att miljöaspekterna har ett tydligare genomslag än jämställdhet och icke-diskriminering. Däremot ges de horisontella kriterierna sällan en strategisk roll i den verksamhet som bedrivs. Ett större genomslag i detta avseende förutsätter att kopplingen mellan de horisontella kriterierna och projektens verksamheter konkretiseras.</p>	I vilken utsträckning integreras de horisontella kriterierna för bättre miljö, jämställdhet samt likabehandling och icke-diskriminering?

Fas i bidragsanalysen	Bedömningskriterier	Slutsatser	Utvärderingsfrågor
Resultat	<p>Programmen efterfrågas av relevanta projektägare och organisationer</p> <p>Projekturvalet präglas av en relevant konkurrenssituation</p> <p>Hela projektbudgeten används</p> <p>De projekt som beviljas har ekonomiska förutsättningar till att nå övergripande mål</p>	<p>Det finns överlag en begränsad efterfrågan på programmens medel.</p> <p>Ett lågt söktryck har inneburit en hög beviljandegrad.</p> <p>Risken med ett lågt söktryck och en hög beviljandegrad är att kvaliteten på projektstocken försämras när det inte uppstår en reell konkurrenssituation om medlen.</p> <p>Mindre än hälften av programbudgeten har beviljats och endast en bråkdel betalats ut efter de första ansökningsomgångarna.</p> <p>TM4 präglas av en låg interventions-intensitet, vilket innebär att det finns ett glapp mellan de mål som ska uppnås och den genomsnittliga budget som tilldelas projekten.</p> <p>Samlad bedömning: Sweco anser att TM4, i detta skede av programgenomförandet, präglas av en bristande efterfrågan, en svag konkurrens, en låg interventionsintensitet och svårigheter i att allokera programmedel. Om dessa svårigheter kvarstår senare i programperioden, så kommer det bli svårt för verksamheten att nå övergripande mål.</p>	I vilken utsträckning leder TM4 till relevanta avtryck på kort sikt?

6.3 Bedömning enligt frågeställningarna för utvärderingen av TM4

Utvärderingen ska utmynna i en bedömning av TM4:s bidrag till de särskilda målen under respektive investeringsprioritering, resultatindikatorerna inom TM4, EU:s strategi för Östersjöregionen, EU 2020 samt de prioriteringar och samhällsutmaningar som identifieras i den nationella strategin (se avsnitt 1.3). Nedan redovisas vår bedömning av dessa frågeställningar utifrån samtliga steg i bidragsanalysen som har redovisats i tidigare kapitel. Sweco vill dock understryka att svaren på frågorna är övergripande och bör betraktas som preliminära, eftersom det återstår flera år innan programmen är avslutade.

6.3.1 Bidrar de enskilda programmen på ett ändamålsenligt sätt till att uppfylla de särskilda målen under respektive investeringsprioritering i respektive program?

För att besvara denna frågeställning har Sweco undersökt både a) vad programmen avser att göra (teori) och b) vad programmen och projekten gör (implementering). Baserat på analysen av programteori, implementering och resultat på kort sikt har Sweco bedömt vilka effekter som kan förväntas uppstå i förhållande till målen.

Programmets inriktning (teori) är logisk och relevant samt hänger samman med övergripande styrdokument. Programmen bidrar även med ett mervärde i förhållande till ordinarie politik genom att ge en tydlig signal om att övergången till en koldioxidsnål ekonomi bör prioriteras och genom att höja ambitionsnivån bland regionala aktörer gällande energi- och klimatfrågor. Detta har även bidragit till att nya aktörer har börjat arbeta med frågorna på ett annorlunda och innovativt sätt.

Det finns dock även svagheter i programmets teori. Tidigare forskning och erfarenhet pekar på betydelsen av en välutvecklad behovsanalys och en god kännedom om målgrupperna som grund för den typ av strukturförändrande insatser som programmen avser. Bland annat bör det finnas förutsättningar för att skapa en god policymix som kombinerar olika typer av hårda (skatter, subventioner och regelverk) och mjuka (information och främjande) styrmedel. I dessa avseenden finns det tydliga brister i programmet.

Programmen är ofta breda till sin karaktär och sambanden mellan konkreta aktivitetsmål och övergripande resultatmål är otydliga. Detta behöver inte vara ett problem i sig, så länge implementeringen innebär att mer välgrundade behovs- och målgruppsanalyser växer fram underifrån. Enligt granskningen av programmen och projektens implementering har detta dock ej skett i önskad utsträckning.

Ett antal styrkor har identifierats programgenomförandet. Roller och ansvar mellan olika aktörer är tydligt definierade och kontakten mellan handläggare och projektägare fungerar bra. Det finns dock indikationer på brister i arbetet med lärande och uppföljning, och systemet för uppföljning upplevs som administrativt betungande. Sweco vill särskilt betona att genomförandekapaciteten i programmen är låg. Det handlar om både bristande tematisk kompetens och administrativa krav och styrning i programmet (t.ex. trycket på att bevilja medel). Detta resulterar i:

- Förstärkning av problemet med svag problemanalys och målgruppsanpassning
- Utmaningar vad gäller utlysning, beredning och projekturval
- Få synergier med relevanta aktörer, åtgärder och program vilket leder till försämrade förutsättningar för att få till en fungerande policymix av hårda och mjuka insatser

Till denna problembild kommer att söktrycket inom programmen har varit relativt lågt, vilket i kombination med starka incitament att besluta och betala ut medel riskerar att leda till en sämre kvalitet i projektstocken. Det genomsnittliga projektet är också relativt litet (1,7 mkr) i förhållande till programmets komplexa målsättningar. Interventionsintensiteten bedöms därmed vara låg. Projektens verksamhet domineras av mjuka åtgärder med kortsiktigt tidsperspektiv och det saknas ofta en djupare behovsanalys eller koppling till andra insatser som skulle kunna stärka projektens förmåga att leverera betydande resultat på sikt.

Sammanfattningsvis är Swecos grundläggande kritik mot programmen att det finns en bristande koppling mellan deras logiska koherens (vad som ser rimligt ut) och den empiriska evidensen (vad som de facto fungerar). Med detta avses att satsningar kan framstå som lämpliga, utan att de nödvändigtvis leder till avsedda resultat.

Swecos övergripande slutsats är att programmen troligen kommer att bidra till en koldioxidsnål ekonomi, men att brister i förändringsteorin, implementeringen och programmets framdrift medför att effektens storlek kan ifrågasättas. Programmets sannolika effekter, baserat på den nuvarande inriktningen, kan förväntas bli inkrementella, men inte strukturpåverkande, vilket indikerar ett gap mellan mål och medel i programmen.

6.3.2 Har de enskilda programmen förmåga att bidra till önskad förändring av angivna resultatindikatorer? Hur kan programmets bidrag till förändring av angivna resultatindikatorer mätas kvantitativt?

Swecos bedömning är att kopplingen mellan den verksamhet som programmen finansierar och resultatindikatorerna är svag. En övergripande slutsats om indikatorerna är att dessa, i dagsläget, har svårt att fånga programmets egentliga prestation, inte minst i förhållande till alla de omvärldsfaktorer som också påverkar övergången till en koldioxidsnål ekonomi.

I programgenomförandet beskrivs dessutom utmaningarna i att mäta resultatindikatorerna. Det är till exempel svårt att lämna uppgifter om besparingar mätt i KWh. Det beror delvis på att de insatser som finansieras i huvudsak består av "mjuka" insatser som ofta inte direkt kan kopplas till "hårda" resultatindikatorer. Vissa aktörer har framhållit att det vore önskvärt med mer information om hur man ska fånga upp resultat av insatser. Dessutom anger vissa att det inte finns tillräcklig statistik för att fånga olika aspekter på strukturomvandling och samverkan. I dagsläget har därmed inte resultatindikatorerna förutsättningar att fylla en betydande funktion i programgenomförandet, som styrande eller som mått på programmets prestationer.

6.3.3 På vilket sätt och i vilken utsträckning integrerar programmen de horisontella kriterierna för bättre miljö, jämställdhet samt likabehandling och icke-diskriminering?

Majoriteten av programaktörerna uppger att det i hög eller mycket hög utsträckning tas aktiv hänsyn till de horisontella kriterierna i deras organisationer. Detta resultat återspeglas i kriteriet hållbar miljö, eftersom de operativa programmen och medföljande insatser på ett övergripande sätt är relaterade till programmets mål om att bidra till en koldioxidsnål ekonomi.

De övriga kriterierna nämns i regel i projektansökningarna. Kriteriet jämställdhet nämns exempelvis i en majoritet av dem. Dessutom nämns kriteriet likabehandling och icke-diskriminering ofta tillsammans med jämställdhet. Utifrån projektansökningarna framgår det dock att dessa kriterier sällan har en framskjuten roll i den verksamhet som beskrivs. Dessutom saknas i allmänhet en beskrivning av kriteriets innebörd liksom metoder för dess operationalisering. Detta medför att det saknas en redovisning av konkreta åtgärder. Det är därmed otydligt hur projekten ska bidra till stärkt jämställdhet. Avseende likabehandling och icke-diskriminering saknas det i flertalet projektansökningar förståelse för dess innebörd.

Sammanfattningsvis bedömer Sweco att miljökriteriet får ett tydligare genomslag än jämställdhet och icke-diskriminering. De två sistnämnda horisontella kriterierna ges sällan en strategisk roll i den verksamhet som bedrivs och det saknas ofta konkreta åtgärder för hur projekten ska omsätta kriterierna i den praktiska verksamheten. Det torde därför vara önskvärt att i högre utsträckning konkretisera kopplingen mellan de horisontella kriterierna och den verksamhet som bedrivs.

6.3.4 Bidrar programmen till gränsöverskridande samarbete och EU:s strategi för Östersjöregionen?

Östersjöstrategin antogs år 2009 och har som syfte att sammanlänka initiativ inom olika sektorer i länderna runt Östersjön. Exempel på sektorer som ingår är energi, transport och innovation. En sammanhållen politik är enligt strategin viktig för att stärka regionens globala konkurrenskraft. Projektet klimatsynk har kartlagt beviljade projekt inom TM4 som har koppling till Östersjöstrategin³⁹. Kartläggningen har identifierat sju projekt med uttalade intentioner att a) undersöka möjligheter att gå vidare med internationalisering och b) finna partners inom Östersjöregionen och/eller söka medel för en så kallad "transnationell komponent":

- Hållbar resande i ett växande Värmland
- Innovation Vattenkraft 2.0, vattenkraft som bas för nya innovationer i Norra Mellansverige
- Utveckling av regionala affärspotentialer med impinging jet som bas
- Energiriket – en plattform för effektiva och hållbara energilösningar med stark företagskoppling
- VIRUS – Världskap, Innovation, Regional Utveckling och Synergier kring
- Elvägar för fossilfri tung logistik
- Arena för Grön Tillväxt
- Förbättrad energieffektivitet i Gävleborgs SMF

Kartläggningens resultat visar att det finns en koppling i TM4:s projektportfölj till Östersjöstrategin. Det är dock för tidigt att uttala sig om programmet kommer att bidra till gränsöverskridande samarbete och EU:s strategi för Östersjöregionen, eftersom projekten är i en tidig fas i sitt genomförande.

6.3.5 I vilken utsträckning bidrar programmen till de prioriteringar och samhällsutmaningar som identifieras i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020?

Som redovisats i kapitel 1 har den nationella strategin för regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020, följande övergripande prioriteringar:

- Innovation och företagande
- Attraktiva miljöer och tillgänglighet
- Kompetensförsörjning
- Internationellt samarbete

Dessa prioriteringar grundar sig på en analys av de fyra samhällsutmaningar och möjligheter – a) demografisk utveckling, b) globalisering, c) klimat, miljö och energi, samt d) social sammanhållning – som är utgångspunkten för den nationella strategin.

Sweco bedömer att TM4 på ett övergripande plan är i överensstämmelse med den nationella strategins prioriteringar, eftersom projektportföljen i varierande grad ligger i linje med dessa. I synnerhet finns det en tydlig koppling till prioriteringen innovation och företagande, eftersom många projekt har som syfte att främja innovation och företagande inom energiområdet. Dessutom finns det en tydlig koppling mellan TM4 och två av de samhällsutmaningar och möjligheter (globalisering samt klimat, miljö och energi) som ligger till grund för den nationella strategin. Detta beror på att flertalet projekt har som syfte att stärka företagets konkurrenskraft

³⁹ Klimatsynk (2017) *Östersjöstrategin och projekt beviljade inom regionalfondernas tematiskt mål 4 "Att främja övergången till en koldioxidsnål ekonomi i alla sektorer" - En kartläggning, genomförd inom ramen för projektet Klimatsynk*

genom insatser som även främjar miljön och klimatet. Den svagare kopplingen till demografisk utveckling och social sammanhållning är inte förvånande med tanke på den inriktning som TM4 har. Det är sammantaget för tidigt att uttala sig om i vilken utsträckning programmen kommer att bidra till uppfyllelsen av den nationella strategin, eftersom TM4 är i en relativt tidig fas i sitt genomförande.

6.4 Swecos bedömning och rekommendationer

Med utgångspunkt i bidragsanalysens faser är Swecos slutsats att programmen sannolikt kommer att bidra till en samhällsförändring, även om en kausalitet inte går att mäta eller observera i nuläget. Denna slutsats baseras i huvudsak på följande argument: a) programmens övergripande logik är relevant och koherent samt b) de projekt som finansieras överensstämmer med den övergripande förändringsteorin. Därutöver visar vår utvärdering att:

- Tematiskt mål 4 erbjuder ett mervärde i förhållande till ordinarie politik
- Roller och ansvar är tydliga inom programorganisationen
- Kontakten mellan handläggare och projektägare är väl fungerande.

Ett antal utmaningar kring projektens inriktning, verksamhetens implementering och den framdrift som kan observeras hittills medför att effektens storlek kan ifrågasättas, enligt vår mening. I detta avseende vill Sweco särskilt framhålla de problem som tidigare har redovisats kring:

- En bristande problemanalys och målgruppsanpassning
- En förhållandevis ensidig projektportfölj utan relevant policymix
- Programmens genomförandekapacitet
- Få synergier med andra aktörer, insatser och program
- En låg interventionsintensitet
- En låg efterfrågan på programmens medel

Det finns många saker som fungerar väl inom TM4 och programmen befinner sig fortfarande i något av ett inledningsskede, vilket innebär att det finns gott om tid till att korrigera uppkomna brister. Med detta sagt anser Sweco att den nuvarande inriktningen i programmen kan förväntas bidra till inkrementella, men inte strukturpåverkande resultat. Det är med andra ord svårt att tänka sig ett påtagligt bidrag till en koldioxidsnål ekonomi mot bakgrund av mjuka åtgärder som genomförs med en låg snittbudget, utan en aktiv sammanlänkning till andra styrmedel på energiområdet. Det faktum att TM4 vill bidra till samhällsförändring med hjälp av en begränsad verktygslåda indikerar ett glapp mellan programmets mål och medel.

Utifrån denna sammanfattande bedömning och tidigare kapitel har Sweco bedömt utvärderingens frågeställningar för TM4 enligt följande:

- Programmen kommer troligen att bidra till en koldioxidsnål ekonomi, men brister i förändringsteorin, implementeringen och programmets framdrift medför att effektens storlek kan ifrågasättas
- I dagsläget har inte resultatindikatorerna förutsättningar att fylla en betydande funktion i programgenomförandet, som styrande eller som mått på programmets prestationer
- Miljökriteriet får ett tydligare genomslag än jämställdhet och icke-diskriminering. Det vore önskvärt att i högre utsträckning konkretisera kopplingen mellan de horisontella kriterierna och den verksamhet som bedrivs
- Det är för tidigt att uttala sig om programmet kommer att bidra till gränsöverskridande samarbete och EU:s strategi för Östersjöregionen
- TM4 kopplar i varierande utsträckning an till de prioriteringar och samhällsutmaningar som identifierats i den nationella strategin. Det är dock för tidigt att bedöma i vilken utsträckning programmet bidrar till uppfyllelsen av strategin

För att stärka förutsättningarna att uppnå önskade resultat vid programslut rekommenderar Sweco att fyra huvudsakliga åtgärdsområden beaktas. Dessa områden är:

- Ett mer proaktivt programägarskap i förhållande till potentiella projektägare
- Stärkta synergier med andra aktörer, insatser och program
- Ökad interventionsintensitet i TM4
- Stärkt genomförandekapacitet genom ökad tematisk expertis i nyckelprocesserna

6.4.1 Ett mer proaktivt programägarskap i förhållande till potentiella projektägare för att öka efterfrågan på programmets medel

Tillväxtverkets regionala programorganisationer bör bedriva ett mer proaktivt programägarskap. Detta skulle kunna avhjälpa programmets brister i fråga om den låga efterfrågan på programmets medel. Swecos litteraturöversikt visar att den låga efterfrågan sannolikt beror på att SMF har svaga incitament för den typ av insatser som kan erbjudas inom programmets ramar och avstår därför att söka medel för dessa. Ett ökat söktryck ställer stora krav på en väl genomförd problemanalys och målgruppsanpassning från programmets sida och Swecos utvärdering visar på brister i det avseendet. En rimlig ambition mot denna bakgrund bör för programmen vara ökad efterfrågan på dess medel samt att genomförande-organisationen ökar sin lyhördhet och specificerar sin inriktning för att bättre svara upp mot mål-gruppernas behov. Sweco rekommenderar därför Tillväxtverkets regionala programorganisationer att bedriva ett mer proaktivt programägarskap i förhållande till potentiella projektägare.

- Sweco rekommenderar de regionala programorganisationerna att på ett mer systematiskt sätt **undersöka** vad företag i regionen efterfrågar och att anpassa utlysningarna utifrån identifierade behov. En mer systematisk kartläggning kan bidra till att tydliggöra företagets problembild och att åstadkomma en tydligare målgruppsanpassning, vilket skulle kunna skapa ett ökat söktryck.
- Sweco rekommenderar de regionala programorganisationerna att **identifiera** nya projektägare som har kapacitet att driva projekt och som känner företagets villkor och verklighet väl. Exempel på aktörer som uppfyller detta är regionala och lokala företagsorganisationer samt andra aktörer inom det företagsfrämjande systemet. Deras breda kontaktnät gör att SMF kan delta i programmets insatser, utan att själva behöva ansöka om medel och driva projekt. På så sätt är det möjligt att man skulle kunna undvika några av de administrativa bördor som avskräcker vissa projektägare.

6.4.2 Stärkta synergier med andra aktörer, insatser och program

Tillväxtverkets regionala programorganisationer bör stärka möjliga synergier med andra aktörer, insatser och program, då detta är en identifierad brist inom programmen. Avsaknad av synergieffekter bidrar till en förhållandevis ensidig projektportfölj utan en relevant policymix. Det bör poängteras att den relativt ensidiga projektportföljen delvis är en konsekvens av de regelverk som omgärdar strukturfonderna, till exempel EU:s statsstödsregler. Dessa begränsar de aktiviteter som är möjliga att finansiera med strukturfondsmedel till i huvudsak mjuka styrmedel, dvs. information och samverkan, medan regulativa och ekonomiska åtgärder inte kan vidtas. Det innebär dock inte att de mjuka insatserna inom TM4 måste vara isolerade från andra typer av styrmedel. En rimlig ambition bör mot denna bakgrund vara att ta tillvara på och stärka synergier med andra aktörer, insatser och program, så att projektportföljen blir mer mångsidig och policymixen mer relevant. Tillväxtverkets regionala programorganisationer bör således, genom aktiv omvärldsbevakning, identifiera möjliga synergier och samverkansmöjligheter.

- Sweco rekommenderar att de regionala programorganisationerna utformar kommande **utlysningar** mot bakgrund av nationella och regionala policys och styrmedel. Forskning visar att isolerade informativa åtgärder har begränsade effekter, men att informativa insatser kan ha betydelse som ett smörjmedel till andra typer av styrmedel. Det skulle exempelvis kunna handla om informations-kampanjer med anledning av en energiskatt. Ett

annat exempel skulle kunna vara en kampanj kring "mobility management" i samband med att en ny transportinfrastruktur färdigställs. Tillväxtverkets regionala programorganisationer kan hantera detta genom att rikta specifika utlysningar eller att tillämpa komplementaritet i förhållande till andra insatser som ett urvalskriterium för projekt.

- Sweco rekommenderar att de regionala programorganisationerna fördjupar **samverkan** med aktörer som arbetar med kompletterande styrmedel, för att skapa ökade möjligheter till att adressera den fulla bredd av hinder som SMF och andra målgrupper möter i arbetet med energieffektivisering. Klimatklivet har exempelvis inte samma stadsstödsproblematik som ERUF och TM4 har. Där finns potential att samordna programmen, så att de tillsammans täcker både informativa och ekonomiska barriärer för målgrupper och därigenom skapar en förbättrad resultatbild. I utvärderingen ges goda exempel på projekt som kombinerar mjuka och hårda styrmedel genom samverkan. Ett exempel från Norra Mellansverige är Encom 2020, där medel från TM4 finansierar energikartläggningar i företag. Vid en genomförd energikartläggning kan företagen ansöka om medel från programmet Regionalt företagsstöd i syfte att antingen effektivisera egen produktion, alternativt att ta fram miljöteknikprodukter som är i kommersialiseringsstadiet. En liknande synergi finns i Övre och Mellersta Norrland gällande projekten kring laddstolpar, där medel från regionalfonden används för att skapa nödvändig förankring bland nyckelaktörer på regional nivå för att bygga den typen av infrastruktur, men där Klimatklivet används för att finansiera faktiska investeringar i laddstolpar.
- Sweco rekommenderar att partnerskapen **prioriterar** ansökningar som: a) innehåller mer hårda åtgärder (inom ramen för programmets befogenheter), b) mjuka styrmedel som kompletterar hårda styrmedel samt c) projektidéer som har potential att åstadkomma varaktiga beteendeförändringar.

6.4.3 Ökad interventionsintensitet i TM4

Tillväxtverket och dess regionala programorganisationer bör arbeta för att öka slagkraften hos projekten. Det är svårt att dra definitiva slutsatser om programmets träffbild innan programmen har fördelat samtliga medel. Sweco bedömer dock att om programmen fortsätter på det inslagna spåret, så blir det svårt för TM4 att åstadkomma en strukturlådan, då projektportföljen i så stor utsträckning utgörs av små och utspridda. En rimlig ambition bör därför vara att öka interventionsintensiteten.

- Sweco rekommenderar de regionala programorganisationerna att ställa tydligare **krav** på att ansökningarna innehåller en bra problemanalys och att det framgår hur projektägaren ämnar samverka med andra aktörer för att öka aktiviteternas verkningsgrad. Vi menar att den här typen av krav är enklare och mer meningsfulla att ställa när färre projekt finansieras med större budgetar.
- Sweco rekommenderar de regionala programorganisationerna att **stimulera** framväxten av större och strategiska projekt. Detta kan åstadkommas genom att de regionala programorganisationerna i sina utlysningar och i kommunikationen med potentiella projekt signalerar att större verksamheter är prioriterade under förutsättning att kvaliteten i projektidén är hög. Som nämndes ovan, i samband med rekommendationer för ett mer proaktivt programägarskap, är företagsfrämjande organisationer en typ av aktör som torde ha förutsättningar att driva större projekt vars insatser når många företag.
- Sweco rekommenderar SFP att **prioritera** större och strategiskt viktiga projektidéer som avkrävs tematisk tyngd med avseende på upplägg och förmåga att involvera aktörer. För att fler större projekt med bättre träffbild ska kunna bli verklighet krävs att strukturfondspartnerskapen prioriterar dessa.

6.4.4 Stärkt genomförandekapacitet genom ökad tematisk expertis i nyckelprocesserna

Tillväxtverket och dess regionala programorganisation bör stärka genomförandekapaciteten, framförallt genom att öka den tematiska expertisen i nyckelprocesserna. Med nyckelprocesser avses ansöknings-fas, beredning av inlämnade ansökningar, urvalsprocessen samt stöd vid rapportering, uppföljning och spridning. Sweco rekommenderar Tillväxtverket och dess regionala programorganisationer att stärka genomförandekapaciteten på tre huvudsakliga sätt, vilket beskrivs närmare nedan.

- Sweco rekommenderar att ett **processtöd** införs till potentiella projektägare för att stärka kvaliteten i ansökningarna. Ett processtöd har möjligheten att förbättra ansökan, så att den uppfyller uppställda krav. Ur rättssäkerhetssynpunkt ska processtödet inte vara densamma som bereder och beslutar kring ansökningarna.
- Sweco rekommenderar att de regionala programkontoren, vid behov, anlitar externt **expertstöd**. De operativa programmen i Stockholm och Västsverige har skapat en struktur för att ta in expertstöd, framförallt i beredningsprocessen. Dessutom anger Småland och Öarna att de i beredningen fått visst stöd från Klimatsynk. Klimatsynk skulle kunna ta en mer aktiv roll i det här avseendet, vilket dock kan kräva ett tillägg till deras uppdragsbeskrivning. Energimyndigheten skulle också kunna ha en mer aktiv roll som kompetensstöd för de regionala programmen, inom eller utanför ramen för NRP. Detta skulle dock innebära behov av mer resurser, enligt Energimyndigheten.
- Sweco rekommenderar att strukturfondspartnerskapen tillsätter ett **rådgivande** organ bestående av forskare och andra sakkunniga som lämnar synpunkter inför prioriteringen av ansökningar. Även strukturfondspartnerskapen kan behöva expertutlåtanden inför beslut om prioritering. Det är särskilt viktigt om de regionala programorganisationerna lyckas med att öka söktrycket i programmen.

Ovan rekommendationer är övergripande för samtliga program inom TM4. Behoven kan variera mellan regioner beroende på skillnader i genomförandekapacitet och nuvarande arbetsätt. Det är inte därför inte säkert att samtliga tre åtgärder behöver vidtas i alla regioner.

Utvärdering av nio program Regionala utvecklingsfonden Tematiskt mål 4

Delrapport 1 om målet:
Att stödja övergången
till en koldioxidsnål ekonomi