

Samverkans effekter inom Regionalfonden: en utvärdering

Kontigo AB



Samverkans effekter inom Regionalfonden: en utvärdering

Rapport 0268

December 2018

ISBN: 978-91-88601-90-2

Kontigo AB

Författare:

Göran Hallin

Pär Lindquist

**Denna rapport är beställd av Tillväxtverket.
Analys och slutsatser i rapporten är författarnas**

Kontigo AB
Katarinavägen 19 3TR,
SE - 116 45
Stockholm
info@kontigo.se



Förord

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

I förhållande till mål och samhällsutmaningar är Regionalfondens resurser begränsade. Ett framgångsrikt genomförande förutsätter att insatserna är väl avvägda och samverkar med andra insatser i genomförandet. I genomförandet av Regionalfonden i Sverige betonas betydelsen av en interventionslogik där sambandet mellan angivna mål, planerade insatser och förväntade utfall och resultat tydliggörs.

Då behov och förutsättningar förändras under programperioden förespråkar EU-kommissionen en löpande utvärdering av insatserna i syfte att förbättra kvaliteten på programmets utformning och genomförande. För programperioden gäller även att medlemsstaten ska utvärdera verksamhetens effektivitet och måloppfyllelse; ett ansvar som tidigare låg på EU-kommissionen.

Tillväxtverket har på uppdrag av Övervakningskommittén för de åtta regionala och det nationella regionalfondsprogrammet tagit fram en utvärderingsplan för perioden 2014–2020. I planen som reviderades i december 2017 anges att utvärdering av regionalfondens investeringar ska ske löpande. Föreliggande rapport utgör en utvärdering av Samverkans effekter inom Regionalfonden, vilken bygger vidare på Genomföranderapporten i etapp ett. Genomförandet av rapporten har löpt mellan september 2017 och oktober 2018 och omfattar insatser inom Tematiskt mål 1, 3, 4 och 7 i de åtta regionala strukturfondsprogrammen med undantag av investeringar i riskkapital.

Programmen är i sin genomförandefas. Syftet med utvärderingen har varit att utvärdera och fördjupa kunskapen om samverkan inom Regionalfonden, dess effekter generellt och dess påverkan på den nationella politiken för att därigenom förbättra kvaliteten på programmets utformning och genomförande, samt att bedöma deras effektivitet och bidrag till smart, hållbar och inkluderande tillväxt.

Utvärderingen har genomförts av ett utvärderingsteam från Kontigo bestående av Göran Hallin (uppdragsledare) och Pär Lindquist. Tillväxtverket vill tacka teamet samt övriga som bidragit till genomförandet av utvärderingen.

Rapporten publiceras i Tillväxtverkets publikationsdatabas. Utvärderingsteamet är ansvariga för slutsatserna i rapporten.

Emelie Johansson

Samordningsansvarig ERUF Utvärderingar

Enheten för uppföljning och utvärdering

Tillväxtverket



English Summary

This report identifies two main types of effects that arise from cooperation between project partners within ERDF-projects; (1) effects related to the reinforcement of project and programme results; and (2) effects related to the transformation of institutions and structures important for regional development or regional policy.

Examples of identified effects reinforcing project results are:

- Improving projects' abilities to support research, development and innovation through close cooperation between academia (universities or research institutes) and selected SME:s
- Enabling challenge-driven innovation in cooperation between public sector partners (i.e. mostly local and regional authorities), on the one hand, and SME:s and academia, on the other.
- Enabling the organisations within the business and innovation support system to provide better and more specialised advice and support for SME:s.
- Promoting SME:s' transition to a carbon-free economy, through new collaborative structures
- Speeding up investments in sustainable transport systems, links or nodes, through bringing new partners together.

Examples of effects on institutions and structures are:

- May reshape and improve structures of local and regional business and innovation support systems
- May promote new territorial cooperative structures, by crossing administrative boundaries.
- May stimulate the emergence of new multi-level cooperative structures.
- May point to new forms of cooperation necessary for making regional policies more sustainable and future ready.

However, the realization of the above effects is in all cases conditioned on how cooperation is formed and structured, i.e. on who cooperate with whom and on what is the content of cooperative activities. Analyzing a portfolio of cooperative projects as well as a smaller number of case-projects allows us to give the following recommendations:

1. Improve the conditions for cooperation by making it easier running formal cooperation projects.
2. Do not force cooperation – cooperation must build on its potential value added.
3. Support forming relevant partnerships for cooperation.
4. Encourage projects to seek long-term structural effects from their cooperation.



Sammanfattning

Utvärderingen har studerat vilka effekter vi kan se av samverkan inom Regionalfondens projekt. Vi har identifierat två huvudtyper av effekter: effekter som stärker projektens resultat och bidrag till programmets måluppfyllelse och effekter som förändrar och utvecklar de institutionella strukturer som har betydelse både för den regionala utvecklingen och den regionala politiken. Denna rapport är beställd av Tillväxtverket. Analys och slutsatser i rapporten är författarnas.

Resultat och effekter av samverkan

De exempel vi ser av resultatstärkande effekter är:

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

De exempel på strukturella eller institutionella effekter vi ser är:

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



Uppdraget

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

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

Övriga slutsatser från utvärderingen

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

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

I punkterna ovan sammanfattar vi de viktigaste effekterna av samverkan såsom vi identifierade dem i utvärderingen. Slutsatsen från utvärderingen är att alla typer av samverkan kan ha potentiella effekter på projektens möjligheter att nå bättre resultat.

Att dela målgrupper är främst till nytta för projektens måluppfyllelse när det finns möjligheter till specialisering hos aktörerna och att denna specialisering är tydligt efterfrågad av parterna. Vår bedömning är att många av projekten inte riktigt har sådana möjligheter. Att dela målgrupper riskerar då att inte tillföra tydliga mervärden för målgrupperna i fråga.

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

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



Rekommendationer

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

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

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

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

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

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



Innehåll

English Summary	4
Sammanfattning	5
Inledning.....	9
Kontigos uppdrag	9
Frågeställningar, metod och genomförande	9
Metod 11	
Regionalfonden i ett samverkans-perspektiv	18
Samverkansstrukturer definierade av de parter som ingår i samverkan	18
Samverkansformer som definieras av dess innehåll	19
Potentiella effekter av samverkan.....	19
Den regionala utvecklingspolitiken och Regionalfonden	20
Sammanfattning – framväxten av samverkan inom Regionalfonden och dess koppling till den nationella regionala politiken	22
Logik för utvärdering av samverkan inom Regionalfonden.....	25
Vilka kombinationer av strukturer förekommer i projekten?	27
Projektportföljens sammansättning.....	27
Mellan vilka aktörer sker samverkan i de studerade projekten?	31
I vilken utsträckning innebär samverkan också en samverkan mellan olika kommuner och regioner?	36
I vilken utsträckning sker samverkan mellan olika sektorer?	39
Slutsatser från portföljanalysen	41
Fallstudiebaserad analys av samverkan i Regionalfonden	42
Vilka är formerna för samverkan – vad samverkar man kring?	43
Leder samverkan i projekten till ökad måluppfyllelse av programmålen	45
Samverkan i Regionalfonden och nya institutionella strukturer för den regionala tillväxtpolitiken	51
Framgångsfaktorer	53
Analys, slutsatser och rekommendationer	56
Regionalfondens framväxt och påverkan på den nationella regionala politiken	56
Samverkan inom Regionalfondens projekt.....	56
Effekterna av samverkan i projekten	58
Regionalfondens påverkan på den regionala tillväxtpolitiken ur ett samverkansperspektiv	59
Slutsatser	60
Rekommendationer	61
Referenser	63



Inledning

Under programperioden 2014 - 2020 genomförs Regionalfondens insatser i Sverige i form av åtta regionala och ett nationellt operativt program. Programmen utvärderas genom Tillväxtverket, som har upphandlat tematiska utvärderingar som bl.a. fokuserat på utvecklingen av resultat inom enskilda tematiska mål eller för särskilda delar av det nionde nationella programmet.

Vid sidan av de tematiska utvärderingarna av programmen utvärderas även de samlade ESI-fondernas genomförandeorganisationer, där Regionalfondens program utgör en del. I utvärderingen av ESI-fondernas genomförande identifierades fyra så kallade effektspår, varav ett benämndes samverkansspåret. Enligt utvärderarna av genomförandeorganisationen innebär samverkansspåret att samverkan och samordning mellan aktörer inom fondernas politikområden bidrar till att stärka uppfyllelsen av programmålen i allmänhet och av de tematiska målen i synnerhet (REF – Utvärderingen av genomförandeorganisationerna).

Utvärderingen av genomförandet går inte närmare in på hur de processer ser ut som denna samordning och samverkan innebär och man går heller inte närmare in på hur eller i vilken omfattning detta bidrar till att stärka målen eller förmågan att skapa resultat från programmen.

Kontigos uppdrag

Kontigo har mot bakgrund av detta fått i uppdrag av Tillväxtverket att fördjupa kunskapen om hur samverkan inom Regionalfonden påverkar måluppfyllelsen inom sammanhållningspolitiken och den nationella regionala tillväxtpolitiken. Uppdraget innebar att i ett första steg identifiera en eller flera samverkanslogiker inom Regionalfonden och hur dessa kunde utvärderas. I ett andra steg var uppgiften att utvärdera effekterna av den samverkan som sker inom ramen för Regionalfondens olika program.

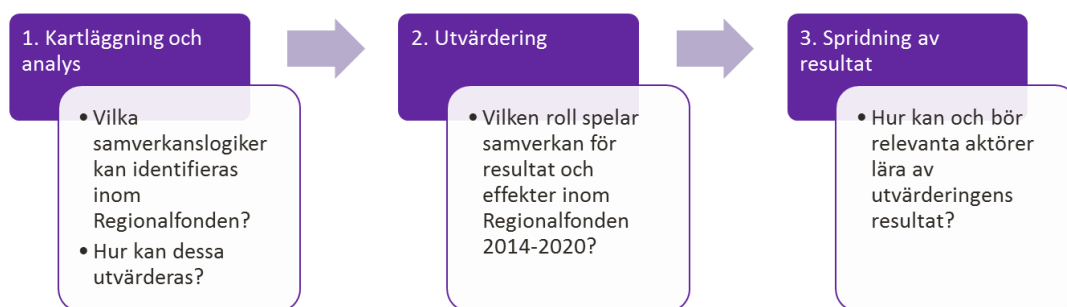
Frågeställningar, metod och genomförande

Kontigos uppdrag syftar till att öka kunskapen om Regionalfondens påverkan på måluppfyllelsen, både inom sammanhållningspolitiken och inom den nationella regionala tillväxtpolitiken. I uppdraget från Tillväxtverket sägs att studien ska belysa resultat och effekter av denna samverkan. Begreppen resultat och effekter rymmer många utmaningar, inte minst genom den definition av resultat som används inom Regionalfondens styrdokument. Vi kommer i denna rapport att använda benämningen effekter synonymt med det ovan nämnda begreppet påverkan på måluppfyllelse. I detta begrepp inkluderar vi resultaten av projekt, som kan tänkas bidra till en ökad måluppfyllelse för programmet. Vi inkluderar även effekter i den något mer strikta meningen, dvs. resultat som specifikt kan hänföras till just de insatser som genomförts inom projekten.

För uppdraget har uppdragsgivaren identifierat tre faser. Dessa kan kortfattat beskrivas som i figuren nedan.



Figur 1 Beskrivning av uppdragets tre faser



I kartläggnings- och analysfasen låg fokus på att identifiera på vilka sätt som samverkan inom Regionalfonden skulle kunna påverka måluppfyllelsen, dels för sammanhållningspolitiken, dels för den nationella regionala utvecklingspolitiken. En översikt av resultaten från den kartläggningen återfinns i kapitel 2 nedan.

Kontigo menade vidare att Regionalfondens samverkanslogik handlar om hur samverkan inom Regionalfondens projekt (och program) potentiellt skapar olika effekter som bidrar till en mer hållbar tillväxt i alla delar av landet (än vad som hade skett utan sådan samverkan).

På en nivå kan vi säga att olika kombinationer av *samverkansstrukturer* (vem som samverkar med vem) och *samverkansformer* (hur samverkan i praktiken går till) skapar förutsättningar för olika typer av *effekter av själva samverkan*.

Vi har identifierat tre typer av samverkansstrukturer som är vanliga inom Regionalfonden: dessa är en samverkan *mellan geografiska nivåer* (t.ex. lokalt, regionalt, nationellt och internationellt); en samverkan *på tvärs över territorier* (t.ex. mellan två eller flera kommuner, mellan två eller flera regioner eller mellan flera länder); samt en samverkan *mellan samhällssektorer* (t.ex. mellan avdelningar inom en myndighet, mellan olika myndigheter samt mellan privat eller offentlig sektor).

Vi menar vidare att samverkan inom Regionalfonden i praktiken innebär någon eller några av följande former: (1) delning av information, kunskap och erfarenheter i någon form av strukturerad process; (2) delning av målgrupper i en strukturerad process samt (3) en samverkan i projektens operationella genomförande genom att de samverkande parterna delar arbete och utför olika aktiviteter i projektets genomförande som går utöver den delning av information, målgrupper etc. som innefattas i de två första formerna av samverkan.

Hur man i projekten kombinerar samverkansstrukturer och samverkansformer kan få betydelse för *effekterna av samverkan*. För det första talar vi om effekter som är knutna till projektets konkreta resultat. Det vill säga att samverkan hypotetiskt ger upphov till bättre eller stärkta resultat från projekten än vad som skulle skett utan samverkan. Med resultat menar vi här projektens förmåga att påverka programmålen uppfyllelse. För det andra talar vi om effekter i form av att samverkan bidrar till att stärka projektets påverkan på mer strukturella eller institutionella förhållanden inom den regionala utvecklingen, såsom att projekten genom samverkan skapar bestående strukturer till nytta för det framtida regionala utvecklingsarbetet.



I praktiken kan således denna övergripande samverkanslogik innebära ett antal kombinationer av *samverkansstrukturer* och *samverkansformer*. I teorin totalt nio sådana kombinationer. Vi presenterar utvecklingen av denna logik närmare i kapitel 3.

I den andra fasen av uppdraget läggs fokus på att utvärdera effekterna av samverkan såsom beskrivs i modellen nedan (figur 2). Följande frågeställningar har varit vägledande för denna fas:

- **Hur sker samverkan i genomförandet av Regionalfonden?**
 - I vilken omfattning och utsträckning förekommer samverkan generellt?
 - Finns det skillnader mellan olika program?
 - Finns det skillnader mellan olika tematiska mål?
- **Vilka är effekterna av samverkan?**
 - Finns exempel på att samverkan skapar effekter avseende såväl projektresultat som strukturer för den regionala utvecklingen?
 - Påverkar samverkans struktur och form vilka effekterna av samverkan kan bli?
 - Kan vi identifiera faktorer som hindrar respektive främjar effekterna av samverkan?
- **Vilka effekter är mest centrala för den regionala tillväxtpolitikens mål om smart, hållbar och inkluderande tillväxt i hela landet?**
 - Hur centrala för den regionala tillväxtpolitikens mål är de effekter som vi ser av samverkan?
 - Vad skulle ha hänt/hända om vi inte hade den samverkan som Regionalfonden ger upphov till?
 - Kan andra eller förändrade samverkansstrukturer och samverkansformer än de vi ser inom Regionalfonden idag, bättre bidra till den regionala tillväxtpolitikens mål?

Metod

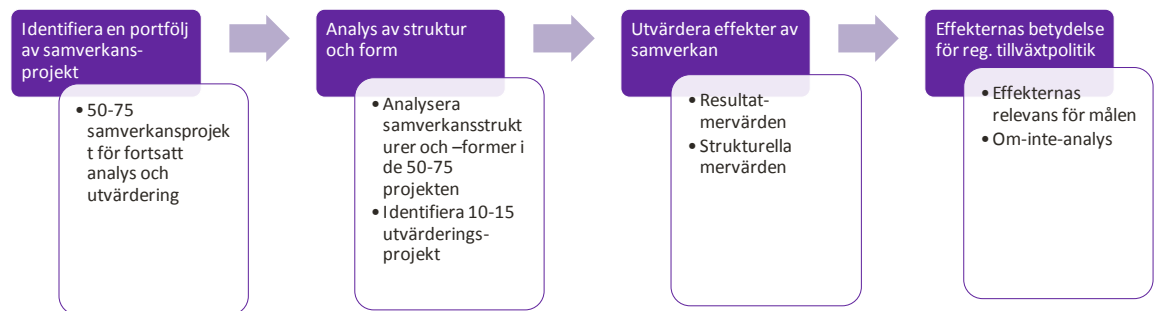
I den första fasen av uppdraget lades ett förslag till metod för att utvärdera samverkans effekter i Regionalfonden fram. Utgångspunkten för metoden togs i de övergripande samverkanslogikerna. Metoden består av:

- Identifiera och göra ett urval till en portfölj av samverkansprojekt.
- Övergripande analys av samverkansstruktur och samverkansform i samverkansprojekten, göra ett urval av utvärderingsprojekt.
- Utvärdering av effekter av samverkan i utvärderingsprojekten.



- Analys av samverkans effekter i relation till de övergripande målen för den regionala tillväxtpolitiken.

Figur 2 Effektutvärderingens metoder



Utvärderingen baseras på tre typer av källmaterial som samlats in, sammanställt och analyserats inom ramen för utvärderingen. För det första det underlag i form av projektbeslut, lägesrapporter samt i vissa fall utvärderingsrapporter och uppföljningar. Dessa har legat till grund för den portföljanslys som genomförts (se nedan). För det andra intervjuer med projektledare och samverkansparter i de projekt som valts ut som utvärderingsprojekt. För det tredje har en webbenkät till samtliga projektledare för samverkansprojekt genomförts. Respektive steg i insamling och analys beskrivs mer ingående nedan.

Framtagande av undersökningspopulationen

I den plan för utvärderingen av samverkan som utvecklades i den första delrapporten föreslogs att utvärdera effekterna av samverkan genom att utgå från projekten som Regionalfonden finansierar, dvs. att följa den logik som identifierades och som gick ut på att effekterna av samverkan i huvudsak skapas i projektens genomförande.

Det föreslagna upplägget innebar att vi i ett första steg (jmf figur 2 ovan) skulle identifiera en population av projekt som *kännetecknades av samverkan* och genom ett slumpvis urval begränsade denna population till ett hanterligt antal – cirka 50 – 75 projekt. Samtidigt bestämdes att begränsa studien till de tematiska målen 1,3,4 samt 7).¹ Därefter skulle vi analysera strukturer och former för samverkan i dessa 50 – 75 projekt (steg 2). I det tredje steget skulle effekterna av samverkan utvärderas baserat i huvudsak på fallstudier av ett urval av dessa 50 – 75 projekt². I det fjärde och sista steget skulle en övergripande analys genomföras som syftade till att diskutera effekternas relevans och betydelse för den regionala utvecklingspolitikens övergripande mål.

I inledningen av arbetet med del 2 i uppdraget stod det snart klart att vi ur projekt databasen inte enkelt kunde urskilja alla typer av projekt som just kännetecknades av samverkan. Antingen skulle det krävas en omfattande manuell analys av hela projektbanken eller så var vi tvungna att arbeta

¹ Det vill säga: *Stärka forskning, teknisk utveckling och innovation (TM1); Stärka de små och medelstora företagens konkurrenskraft (TM3); Stöd till övergången mot en koldioxidsnål ekonomi (TM4) samt Främja hållbara transporter och förbättra nätinfrastukturer (TM7).*

² Under rubriken fallstudier nedan förs en diskussion bl.a. om möjligheterna att dra slutsatser på basen av fallstudier.

med någon form av operationalisering av begreppet samverkan. Den tydligaste och enklaste operationaliseringen var att välja de projekt som per definition i projektbanken kallas för just *samverkansprojekt*.

Samverkansprojekt i formell mening är projekt som innehåller fler än en stödmottagare, dvs. där Regionalfondens direkta stöd fördelas på fler än en mottagare. I andra projekt finns bara en stödmottagare. Det betyder att andra aktörer än stödmottagaren kan delta. Projektet kan då räkna den tid som andra aktörer lägger ned som arbete i projektet som medfinansiering av projektet, men dessa andra aktörer får då ingen ersättning för den tiden. Regelverket medger inte att en aktör i projektet kan fakturera stödmottagaren för att den vägen få del av Regionalfondens medel.

I dialog med uppdragsgivaren bestämdes därför att urvalet projekt till portföljen av samverkanskaraktär skulle begränsas just till formella samverkansprojekt. Detta betyder att vi inte inkluderar projekt där vi har en samverkan mellan aktörer utan att dessa är formella samverkansprojekt³. Nackdelen med detta är att vi "förlorar" ett relativt stort antal projekt som också de kännetecknas av en samverkan och som t.ex. kan stämma in på de olika samverkansformer vi definierat.

Detta påverkar främst den del i analysen som har med samverkansstrukturer att göra. Till exempel kan man ha sett på de formella samverkansprojekten på olika sätt i olika strukturfondsprogram. En av programansvariga menar t.ex. att man i det program som denne ansvarar för avrått en del projekt från att söka samverkansprojekt, medan man i andra program gjort precis tvärtom och uppmuntrat projekt att söka formella samverkansprojekt. Detta kan t.ex. påverka hur variationen mellan de olika programmen ser ut när det gäller vad vi kallar samverkansstruktur. Det kan också vara så att vissa aktörer framstår som underrepresenterade i en analys av vilka de samverkande aktörerna är om vi bara baserar analysen på de formella samverkansprojekten. Till exempel kan man anta att nationella statliga myndigheter skulle vara mindre benägna att vara just stödmottagare i regionalfondsprojekt. Även privata företag skulle på grund av regelverkets utformning kanske i mindre utsträckning vara benägna att vara stödmottagare i de projekt man ingår i.

Samtidigt finns det också skäl att anta att just samverkansprojekten är de projekt där samverkan är som mest omfattande. Om man som part i ett projekt får ersättning för den tid man lägger ner och också har ett ansvar gentemot finansören att redovisa projektet och dess resultat så kan man också anta att förutsättningarna för en aktiv och engagerad samverkan är bättre än i andra typer av projekt. I litteraturen kallas detta för en "most/least-likely"- approach.⁴ Detta angreppssätt ger ett antal implikationer för utvärderingens upplägg och hur utfallet ska tolkas.

Det innebär, för det första, att den population som här studeras ska ses som urval gjort från en större population av projekt. Den större populationen skulle bestå av samtliga projekt där samverkan inom någon av de tre samverkansformerna förekommer. Det är okänt hur stor den

³ Här ska också noteras att det aldrig var vår avsikt att studera projekt där samverkan enbart bestod av finansiell samverkan (genom medfinansiering) eller enbart av att man inkluderade flera aktörer i målgruppen. Den samverkan vi i vår första delrapport avgränsat vårt intresse till var en konkret samverkan i projekten (antingen genom att man delade kunskap mellan varandra, att man delade målgrupper med varandra eller genom att man samverkade i genomförandet av projektets aktiviteter, dvs man delade arbetet.

⁴ Se t.ex. Eckstein (1975); Flyvbjerg (2006); Whyte's (1942) studie av slumområden i Boston brukar lyftas fram som exempel på detta angreppssätt.



populationen är. Urvalspopulationen består av formella samverkansprojekt samt om det tillhör tematiskmål 1, 2 ,4 eller 7.

För det andra vi gör ett antagande om att det finns en högre sannolikhet för en mer omfattande samverkan i urvalspopulationen vilket stärker möjligheterna att kunna hitta effekter av samverkan inom urvalsgruppen, jämfört med om samtliga projekt studerats.

Givet detta menar vi att om vi inte finner några effekter av samverkan inom urvalspopulationen så går det att argumentera för att det är låg sannolikhet att den skulle återfinns i den större populationen av projekt.

Utöver de konsekvenser detta får för tolkningen av portföljanalysen och analysen av samverkansstrukturerna så får det också konsekvenser för effektanalysen. Det påverkar förvisso möjligheten att dra slutsatser gällande effekterna av all samverkan inom Regionalfonden, men den poäng vi menar kan göras är snarare att om effekter saknas i urvalspopulationen så är det mindre troligt att vi skulle hitta effekter i den större populationen. Omvänt så kan utfallet från utvärderingen användas för att designa en utvärdering av samtliga projekt. Då på ett mer precist och avgränsat sätt än om inte utvärdering av effekter inom formella samverkansprojekt gjort.

Efter en manuell justering av utdraget från projektdatabasen, där t.ex. förstudier, andra småprojekt och dubbelregistreringar av projekt rensats bort, återstod en projektportfölj om 79 projekt.

Portföljanalys

För att besvara ett antal av utvärderingens frågeställningar (framförallt frågeställningarna 1a, 1b och 1c ovan) har en portföljanalys genomförts. Konkret innebär detta att samtliga samverkansprojekt sammanställts i en enkel form av databas. Denna har sedan legat till grund för ett antal av de analyser som görs.

Till grund för sammanställningen av databasen har projektbeslut samt den senast tillgängliga lägesrapporten för projekten legat. Baserat på dessa har projekten kodats utifrån ett antal parametrar. Bland annat har samverkansparter identifierats och kodats efter vilken typ av aktör det handlar om (mer om detta nedan). Vidare har projekten kodats baserat på vilka geografiska nivåer samverkansparterna återfinns inom (kommunal, regional eller nationell). Rent praktiskt innebär det att projekt som rymmer minst en aktör som verkar på endast kommunnivå har kodats som kommunal nivå. Projekt som exempelvis rymmer en part som är verksam på endast kommunnivå och en aktör som verkar på regionnivå har projektet kodats som en kombination av kommunal och regional nivå. Exempel på andra parametrar är antalet samverkansparter i projektet, om projekten rymmer samverkansparter från en eller flera kommuner samt ett eller flera län/regioner samt vilka geografiska nivåer aktörerna befinner sig på. För detta har vi valt att arbeta utifrån de tre nivåerna kommunal, regional och nationell. I analysen har parametrarna korstabuleras för att synliggöra eventuella mönster i samverkan kopplat till utvärderingens frågeställningar.

En viktig del i portföljanalysen har inneburit att skapa grupper av samverkansparter för att möjliggöra en analys av samverkansstrukturer. Utmaningen i detta arbete ligger framförallt i en balansgång mellan att skapa allt för grova grupper, vilket riskera att "skymma" eventuella mönster och att ha ett för finfördelat material, vilket i sin tur innebär en risk att "drunkna" i detaljer.

För att besvara frågan om mellan vilka typer av aktörer som samverkan sker har vi valt att i databasen gruppera samverkansparterna utifrån vilken kategori av aktör de bedöms att tillhöra.



Indelningen har gjorts utifrån en möjlighet att analysera vilken samhällsnivå samt vilken funktion eller roll som aktörerna fyller. Indelningen består av sex grupper enligt nedan.

Tabell 1. Kategorisering av samverkansparter, utifrån ett sektorsperspektiv i portföljanalysen

KATEGORI	INNEFATTAR
Offentlig myndighet på nationell nivå	Framförallt nationella myndigheter. Här återfinns aktörer såsom t.ex. Energimyndigheten och Trafikverket
Offentlig aktör på regionalnivå	Kategorin rymmer Landsting, regioner och motsvarande. Oftast regionalt utvecklingsansvariga aktörer.
Företags- eller innovationsfrämjande aktörer på regional eller lokal nivå	Denna kategori rymmer en bred flora av aktörer verksamma i innovations- och/eller företagsfrämjandesystemet. Det kan exempelvis handla om kluster, science parks, samverkansplattformar eller andra aktörer som arbetar främjande på regionalnivå. Kategorin rymmer i huvudsak aktörer som finansieras av offentliga medel, men även privata-offentliga samarbeten såsom vissa destinationsbolag och kluster återfinns här.
Forskningsaktörer (Högskola, universitet eller forskningsinstitut)	Rymmer forskningsaktörer, oavsett huvudmannaskap.
Företag	Företag, dock ej innovationssystemaktörer som organiseras i företagsform.
Övrigt	Rymmer stiftelser, kooperativ, nätverk etc. som inte gått att hänföra till ovanstående kategorier. Kan rymma både offentliga och privata aktörer.

Fallstudier

Inom ramen för utvärderingen har intervjuer med projektledare för de projekt som valts ut som fallstudieprojekt genomförts. I utvärderingen har totalt 12 projekt valts ut som fallstudieprojekt. Grunden för urvalet har varit att slumpmässigt välja ut mellan 10 – 15 projekt. Utifrån att projekten först sorterats i en slumpmässigt blandad lista över samtliga 79 projekt valdes sedan vart sjätte projekt ut. Därefter genomfördes en granskning av de utvalda 13 projekten med syfte att få en spridning mellan tematiskt mål, program och från vilken sektor projektägaren kommer. Detta innebar att några "överrepresenterade" projekt lades tillbaka i databasen och istället ersattes med projektet som kom närmast efter i ordning i den ursprungliga databasen. Om även detta resulterade i en önskad överrepresentation valdes istället nästa projekt. Slutligen valdes tolv projekt ut för fallstudierna.

Av flera skäl är de tolv fallstudieprojekten således inte representativa för alla samverkansprojekt i en statistisk mening, men de återspeglar en blandning av projekt inom olika program, olika tematiska mål samt ledda av projektägare från olika sektorer. Med tolv fallstudier möjliggör vi också att testa olika kombinationer av strukturer och former för samverkan enligt den logik som presenterats ovan.



Den analys vi genomför med utgångspunkt i våra tolv fallstudier handlar således inte om att generalisera till populationen med en statistisk generaliserbarhet. Istället utgår vi från den typen av generaliserbarhet som kännetecknar just fallstudier och vad som i forskningen brukar benämnas som analytisk (eller teoretisk) generaliserbarhet. Syftet är att generalisera till teoretiska påståenden, eller för att uttrycka det enkelt, att genom fallstudiernas möjlighet till närmare studier och analyser granska om den teoretiskt härledda logiken för att nå effekter av samverkan håller för en prövning av detaljerna genom en analys av fallstudieprojektens samverkansformer och -strukturer.⁵

Tabell 2. De tolv fallstudieprojekten fördelade på tematiskt mål och program

Projektname	TM	Program
LTC 2020 (Linnaeus Technical Centre 2020)	TM1	Småland och Öarna
Tillväxtlyftet	TM3	Östra Mellansverige
Sense Smart Region	TM1	Övre Norrland
Grow International Southern Sweden	TM3	Skåne-Blekinge
SICAHT - tillväxt i Skåne och Blekinge inom Digital Hälsa	TM1	Skåne-Blekinge
Green	TM4	Övre Norrland
Smart 4U	TM1	Östra Mellansverige
Mittstråket	TM7	Mellersta Norrland
Test Site Sweden – West	TM1	Västsverige
Företagarnas Affärsutveckling	TM3	Övre Norrland
Stolpe in för Stad och Land (SiSL)	TM4	Övre Norrland
Grön BoStad Stockholm	TM4	Stockholm

Varje fallstudie har baserats på analyser av tillgängliga dokument – framför allt lägesrapporter och i viss mån utvärderingar. För varje fallstudie har även projektledare och företrädare för ett urval av samverkansparter intervjuats. Intervjuerna har genomförts i form av telefonintervjuer. Intervjuerna har varit semi-strukturerade och baserats på ett antal på förhand framtagna teman kring vilka projektledare respektive samverkanspart har fått reflektera och diskutera.

Frågetemana har berört bakgrunden till varför projekten drivits som samverkansprojekt, hur samverkan upplevts fungera och om, och hur, samverkan bidragit till att stärka projektens resultat. Intervjuerna har varierat i längd och tagit mellan 30 - 60 minuter. Totalt har 32 intervjuer genomförts inom ramen för utvärderingen. Intervjuerna har fördelats jämt mellan

⁵ Denscombe, M: 2014, The Good Research Guide: For Small Research Projects. Mc Graw Hill.



fallstudieprojekten, där två eller tre intervjuer genomförts per projekt, beroende på antal samverkansparter.

Webbenkät riktad till projektledare

Utöver intervjuer med projektledare och samverkansparter har en webbaserad enkät genomförts. Denna har riktats till projektledare för samtliga projekt (exklusive fallstudieprojekten). Syftet med enkäten har varit att få en bredare bild av hur och kring vad samverkan sker, hur projektledarna upplever att denna fungerat samt om/hur den kommer att leva kvar efter projektavslut.

Enkäten har bestått av ett tiotal frågor (inklusive underfrågor) och har i snitt tagit runt 10 minuter för respondenterna att besvara. Enkäten har uppnått en svarsfrekvens på 62 procent – motsvarande 43 projekt.



Regionalfonden i ett samverkansperspektiv

Detta kapitel redovisar de huvudsakliga resultaten från den första fasen av detta uppdrag. Syftet med den första fasen var att identifiera en eller flera logiker där samverkan påverkar resultat och måluppfyllelse inom Regionalfonden. Den första fasen skulle också grunda sig på en historisk tillbakablick över utvecklingen av Regionalfonden i Sverige i ett samverkansperspektiv.

De viktigaste resultaten från den första fasen är de fastslagna definitionerna och utgångspunkterna som har väglett det fortsatta arbetet.

Samverkansstrukturer definierade av de parter som ingår i samverkan

Uppdraget handlar om att identifiera logiker där samverkan har uppstått genom Regionalfondens införande och genomförande i Sverige. Redan innan samverkan beskrivs och analyseras krävs dock en form av preliminär avgränsning och definition. En sådan utgångspunkt är att samverkan definieras av vilka parter som ingår, vilket formar organisering och förutsättningar för samverkan.

Nivåsamverkan

Med *nivåsamverkan*, eller vertikal samverkan, menar vi en samverkan mellan olika territoriella eller organisatoriska nivåer. Samverkan inom den regionala tillväxtpolitiken handlar ofta om en samverkan mellan olika territoriella politiskt administrativa nivåer som EU-nivån, den nationella nivån, den regionala nivån och den lokala nivån. Man kan också se vertikal samverkan som en samverkan mellan t.ex. en beslutande nivå och en utförande nivå inom en och samma organisation.

Ett vanligt begrepp när det gäller att benämna vertikal samverkan är begreppet flernivåsamverkan, och dess systerbegrepp flernivåstyrning. Här brukar man oftast referera till en samverkan mellan olika politiska nivåer och oftast inkluderande EU-nivån.

Territoriell samverkan

En andra typ av samverkan kan vi kalla *territoriell samverkan*. Sådan samverkan innebär att aktörer som befinner sig på olika geografiska platser/områden/territorier samverkar med varandra.

Några konkreta exempel skulle kunna vara att två eller flera kommuner eller regioner samverkar med varandra, två eller flera lärosäten samverkar, kommuner eller regioner i två olika länder samverkar med varandra.

Sektorsöverskridande samverkan

En tredje typ av samverkan kan vi kalla för *sektorsöverskridande samverkan*. Sådan samverkan handlar om när aktörer med hemvist i olika sektorer samverkar med varandra. Det kan handla om samverkan mellan aktörer inom olika politikområden, kommuners olika sektorer, eller om aktörer inom privata näringslivet som samverkar med aktörer inom den offentliga sektorn.



Några konkreta exempel skulle kunna vara att två olika nationella myndigheter samverkar med varandra, att privata företag samverkar med universitetet eller så kallad triple helix samverkan.

Samverkansformer som definieras av dess innehåll

Ett ytterligare sätt att se på samverkan är att se till vad man faktiskt gör när man samverkar. Även här tror vi att man kan skilja mellan åtminstone tre olika former för samverkan inom ramen för Regionalfondens kontext. Vår utgångspunkt här är det konkreta genomförandet av projekt.

För det första kan samverkan handla om att aktörer och individer utbyter eller delar information, kunskap och erfarenheter mellan varandra. Det kan handla om att dela sådan information som fanns redan tidigare hos de ingående aktörerna.

För det andra kan samverkan handla om att aktörer "delar" målgrupper med varandra inom exempelvis ett projekt. Målgrupper dirigeras mellan parterna och de aktiviteter som parterna genomför utifrån en slags individuell anpassning och en bedömning av vilken aktör som kan ge målgruppen störst utbyte av sitt projektdeltagande eller motsvarande.

För det tredje kan samverkan innebära att aktörerna delar det operativa arbetet i gemensamma processer eller genomför aktiviteter tillsammans. Genom sådan samverkan nyttjas strukturella skillnader, resurser eller kompetenser för att nå bättre resultat i genomförandet av insatsen.

Potentiella effekter av samverkan

En viktig fråga för en utvärdering av samverkanslogikerna är vilka effekter som är möjliga att förvänta av samverkan och vad som påverkar utfallet av samverkan.

Här kan Kontigo notera att forskningen och kunskapen om effekter av samverkan är relativt outvecklad. Litteraturen pekar också på ett antal aspekter som försvårar identifieringen av effekter av samverkan. För det första finns det svårigheter i att urskilja effekter från specifika faktorer, såsom en samverkansaktivitet. Dessutom är det svårt att empiriskt kartlägga och analysera samverkans effekter från effekter från andra faktorer. För det andra tar det ofta lång tid för effekter av samverkan att uppstå. Det tar tid att bygga upp ömsesidig förståelse och förtroende, och ibland även att identifiera insatser som är ömsesidigt intressanta. Långa och kontinuerliga relationer är därför en förutsättning för samverkansaktiviteter som kräver mer engagemang. En tredje aspekt är att värderingen av en effekt kan skilja sig mellan olika samverkansparter – positiva och betydande effekter för en part kan vara irrelevanta, eller till och med negativa för någon annan.⁶

Kontigo menar att vi kan se på effekter av samverkan inom Regionalfonden på i grunden två olika sätt:

För det första har vi effekter som innebär att samverkan påverkar och stärker resultaten av det som projekten syftar till att uppnå. Det vill säga att samverkan förstärker projektens eller programmets leveranser i förhållande till Regionalfondens olika tematiska mål. Eller för de enskilda projekten i förhållande till programmets olika specifika mål. Det kan exempelvis handla om att insatserna

⁶ Perez Vico med flera (2014) *Universitets och högskolors samverkansmönster och dess effekter*. Vinnova Analys 2014:09



genom samverkan mellan olika parter innebär ökad kvalitet eller effektivitet som leder till ett bättre resultat i förhållande till projekt- och program mål.

För det andra påverkar samverkan de strukturer, institutioner och aktörer som ska leverera den nationella regionala tillväxtpolitiken eller ingå i genomförandet av Regionalfonden. Samverkan utvecklar och förändrar dessa strukturer, institutioner och aktörer. Underliggande dessa förändringar är sådant som i litteraturen kallas resurseffekter, lärandeffekter, vägledningseffekter och nätverkseffekter.⁷ Dessa typeffekter kan översiktligt beskrivas på följande sätt:

- *Resurseffekter* innefattar bidrag till uppbyggnaden av finansiella och fysiska resurser för att genomföra insatser, olika typer av synergieffekter och en ökad grad av effektivitet i gemensamt nyttjande av resurser.
- *Kompetens- och lärandeffekter* innefattar breddning och fördjupning av den gemensamma kunskapsbasen genom att ny kunskap utvecklas och befintlig kombineras, kunskapsutbyte genom lärande, samt uppbyggnad och rörelse av humankapital.
- *Vägledningseffekter* innefattar påverkan på aktörers beslut om resursallokering och verksamhetsinriktning, stärkt legitimitet för sakfrågor, parter eller förändringsprocesser.
- *Nätverkseffekter* innefattar uppbyggnaden av nätverk och relationer, inklusive systemiska egenskaper och socialt kapital i form av tillit, samhörighetskänsla och ömsesidigt erkännande.

Den regionala utvecklingspolitiken och Regionalfonden

När vi i den här studien talar om Regionalfonden så menar vi vanligtvis den verksamhet i projekt och program som delfinansieras med medel från Regionalfonden. I nuvarande programperiod handlar det i första hand om de åtta regionala programmen och det nationella programmet.

Interreg-programmen berör också olika delar av landet, men fokus i analysen kommer att ligga på de insatser som genomförs i Sverige.

Ett annat fokus i uppdraget är att relatera utvecklingen inom Regionalfonden till den nationella regionala tillväxtpolitiken. Detta begrepp är inte helt oproblematiskt då kopplingen mellan Regionalfonden och den nationella politiken berör flera politikområden och nivåer. Dessutom spänner analysen i rapporten delvis över en lång tid där både gränserna mellan politikområdenas innehåll förändrats över tid och så även begreppsanvändningen.

Vi kommer i huvudsak att använda begreppet den nationella regionala politiken (eller enbart regionala politiken) för att beteckna den politik som bedrivs i Sverige med koppling till regioners utveckling och tillväxt. Dvs. här innefattas de insatser som genomförs under utgiftsområde 19 i statsbudgeten. Häri ingår också insatser som finansieras ur andra utgiftsområden men som har som

⁷ Perez Vico, E. (2013). *The Impact of Academia on the Dynamics of Innovation Systems - Capturing and explaining utilities from academic R&D* (Doctoral thesis). Gothenburg: Environmental Systems Analysis, Chalmers University of Technology.



mål att bidra till regional tillväxt. Men för att vara tydlig innefattas även exempelvis regionernas insatser som finansieras även med andra medel än de som ingår i statsbudgeten. Däremot inkluderar vi här inte den finansiering och de politiska instrument som är direkt knutna till Regionalfonden.

Det finns två syften med denna vida begrepps användning. För det första att kunna diskutera Regionalfonden i relation till en samlad nationell politik som kan sägas motsvara Regionalfonden och för det andra att göra begreppet mer tidsberoende. Vi kommer därför använda begreppet den nationella regionala politiken även för att kunna beskriva den politik som i olika skeden har haft namn som regionalpolitik, regional utvecklingspolitik och regional tillväxtpolitik. I det begreppet vill vi också inkludera den politikutveckling som har handlat om hur vi organiserat ansvaret för politiken, främst på den regionala nivån.



Sammanfattning – framväxten av samverkan inom Regionalfonden och dess koppling till den nationella regionala politiken

Samverkan inom den regionala politiken före introduktionen av Regionalfonden 1995, hade handlat om att statens kontroll över den nationella regionala politiken i stort hade försvagats. Den tidigare starka statliga styrningen hade ersatts av en relativt svagt koordinerad projektverksamhet och enstaka regionalpolitiska stödinstrument. Den regionala planeringen och programmeringen hade försvunnit. I den kontexten innebar Regionalfonden ett återinförande av en strukturerad programplaneringsprocess, ett vidgat innehåll i politiken och ett betydande resurstillskott i genomförandet och en strukturerad process för utvärdering och lärande.

Regionalfonden har också medfört en samverkan mellan nivåer, geografier och sektorer i planeringen av programmen. Syftet med denna samverkan var att vinna i legitimitet och underlätta finansieringen av programmets genomförande. I genomförandet av programmen har vi över tiden sett en utveckling från mer lokala projekt till projekt som drivs och finansieras i samverkan mellan aktörer över hela länet, över flera län och i några fall (och i synnerhet i det nationella programmet) över hela landet. Vår bild är att denna ökande samverkan har drivits på med syftet att öka effekterna och minska riskerna för olika typer av suboptimering.

Regionalfonden har också haft en helt avgörande betydelse för hur vi successivt och alltsedan 1995 har renoverat, reformerat och konsoliderat den nationella regionala politiken. Detta är särskilt tydligt under de första programperioderna, men gäller i viss mån även senare år. Dels beror detta på de resurser Regionalfonden tillför som finansieringsinstrument, men även genom flera av dess strukturerade arbetssätt.

Grundtanken i den nationella regionala politiken har varit att skapa en struktur som kan matcha Regionalfonden. Ett område där den nationella politiken inte matchar Regionalfonden är i den geografiskt administrativa strukturen som finns inom Regionalfonden. Men i övrigt har man sökt och i huvudsak lyckats i att skapa en nationell struktur för att möta och stärka genomförandet av Regionalfonden.

Man har för det första skapat och utvecklat strukturerna för de regionala programmen, numera kallade regionala utvecklingsstrategier (RUS). RUS ska lägga grunden för regionernas egna prioriteringar utifrån regionala behov och förutsättningar. Parallellt med detta menar vi också att den nationella politiken ser regional samverkan som medlet för att lösa ut olika sektorpolitiska knutar.

De regionala utvecklingsstrategierna är i viss mån styrande i skrivningar av regionalfondsprogrammen. RUS samordnas också och knyts samman med Regionalfonden genom den nationella strategin. Genom den nya förordningen för regionalt tillväxtarbete betonas också hur RUS ska fungera som samordnare av samverkan mellan nationella myndigheter och den regionala nivån.

Skillnader mellan samverkan inom Regionalfonden och den nationella regionala tillväxtpolitiken?

I Regionalfonden utvecklas beskrivningen av samverkan främst genom programmets betoning av resultat och större projekt, vilka kräver samverkan på olika sätt, mellan territorier, nivåer och mellan



sektorer. Samtidigt blir det svårare att tala om en syn på samverkan inom Regionalfonden isolerat. Det är tydligt att ur de flesta perspektiv blir Regionalfonden ett instrument för finansiering av regionernas utveckling, och genom det nationella programmet också för den strategiska nationella utvecklingen inom vissa områden. Regionalfonden erbjuder en strukturerad process för samverkan i programmeringsfasen som inte har någon motsvarighet inom den nationella regionala tillväxtpolitiken. Regionalfonden sätter även genom sitt regelverk en ram för vilka aktörer som kan ingå i samverkan och på vilka villkor. Den ram som Regionalfonden innebär påverkar därmed de grundläggande förutsättningarna för samverkan som innebär både hinder och möjligheter. Däremot är det Kontigos bild att synen på samverkan i det konkreta genomförandet av projekt inte skiljer sig mellan Regionalfonden och andra insatser på något avgörande sätt. Däremot finns det olika uppfattningar huruvida Regionalfonden skapar förutsättningar för ändamålsenlig samverkan. Det finns uppfattningar om att samverkan inom Regionalfonden stärker regionernas förmåga att bygga regional kapacitet och strukturkapital. Det finns också uppfattningar om att "den regionala boxen" skapar inlåsnings effekter genom begränsningar i vilka aktörer som kan ingå i projekten.

I den nationella politiken fokuserar samverkan främst på den nationella regionala tillväxtpolitiken i sig. Över tid blir beskrivningen av samverkan, t.ex. i de nationella strategierna och i den nya förordningen om regionalt tillväxtarbete, allt mer detaljerad och alltmer inriktad på de verktyg och processer som ska skapa den samordning man ser som nödvändig. Regionalfonden ses i ökande utsträckning som en finansiär av den nationella politiken och prioriteringarna är en tydligare samverkan och samordning mellan aktörerna. Dels på den regionala nivån, mellan olika regioner, mellan regional och nationell nivå och mellan olika sektorer inom den nationella nivån. Regionalfonden ses som finansiär av de regionala prioriteringarna och politikens genomförande sker ofta i form av ett regionalfondsprojekt, även om flera andra finansieringsinstrument också har betydelse. Här finns även en tydlig geografisk dimension i hur olika delar av landet värderar Regionalfonden. Kontrasten är särskilt tydlig mellan framförallt storstadsregionerna och de norra delarna av landet. Inte minst i norra Sverige är Regionalfonden av fundamental betydelse för att finansiera utvecklingsinsatser, medan den i storstadsregionerna totalt sett har en mindre betydelse på grund av tillgång till andra typer av utvecklingsresurser.

Även när det gäller politikens lärande är systemen fortfarande relativt outvecklade inom den nationella regionala tillväxtpolitiken. Men även här ser vi att systemen inom Regionalfonden (eller snarare strukturfonderna) överförs till andra områden. System med lärande utvärdering eller följeforskning har emellertid etablerats även inom andra områden.

Vad som fortfarande är relativt utvecklat inom den nationella politiken – så även inom Regionalfonden – är förmågan att växla upp framgångsrika koncept nationellt, snarare än att pröva snarlika projektidéer i flera olika regioner. En konsekvens är att det skapas olika lärplattformar och samverkansorgan regionalt och nationellt för att överföra erfarenheter mellan aktörer och insatser. Men fortfarande är större territoriell samverkan en utmaning, exempelvis i det nationella Regionalfondsprogrammet.⁸

Regionalfonden har dock spelat en roll för att bygga mer permanenta samverkansstrukturer regionalt. Som finansieringsinstrument används Regionalfonden i många fall strategiskt som ett sätt att bygga kapacitet - resurser och strukturer – för att mer uthålligt främja olika ändamål. Bland annat för att kunna "hämta hem" andra typer av finansiering för att driva regionala utvecklingsprocesser. I många regioner har olika typer av *innovationsmiljöer* byggts upp med hjälp

⁸ Slutsatser baserat på diskussioner i de workshops som genomförts inom ramen för studien.



av medel från Regionalfonden. Detta är ett sätt att bygga upp miljöer där individer, strukturer och nätverk kan utvecklas. Det är alltså ett samspel mellan struktur, organisation och individer, där regionalt tillväxtarbete har kommit att bli ett eget sektorsområde och en profession.

Slutligen har vi fortsatt ganska lite information vad gäller organisering och kvalitet på samverkan – både inom ramen för Regionalfonden och inom den nationella regionala politiken. I några utvärderingar konstaterar man att en fördjupad samverkan mellan aktörer med olika huvudmän, t.ex. i några länsgränsöverskridande projekt, fortsatt möter betydande utmaningar. Tendensen är att man har svårt att nå längre än att utbyta information aktörerna emellan. Att gå till att samordna verksamheter eller ännu hellre att tillsammans skapa insatser för att lösa gemensamma problem är fortsatt en utmaning.

Resultat och effekter av samverkan?

Kontigos bild av litteraturen är att teoribildning och analys av samverkan per se är relativt utvecklad. Tidigare utvärderingar inom Regionalfonden har också behandlat samverkan relativt översiktligt. Sällan relateras samverkan till programmens resultat som en förklarande faktor, i några förekommande fall förklaras dock uteblivna eller svaga resultat som en konsekvens av svag eller utvecklad samverkan. Analyserna av vad som är effekten av samverkan och hur detta relaterar till resultatmål, är dock begränsade. Samverkan analyseras oftast i ett processperspektiv, med fokus på faktorer som förklarar varför samverkan fungerat eller inte fungerat. Sammantaget menar vi att detta motiverar en utvärdering som explicit söker belysa effekter av samverkan.



Logik för utvärdering av samverkan inom Regionalfonden

I detta kapitel beskriver vi den analys som ligger bakom utvecklingen av den modell vi använder för utvärderingen av effekter av samverkan något närmare.

Hur ser då samverkan ut i det konkreta genomförandet av de program som finansieras genom Regionalfonden? I figuren nedan illustrerar vi vad vi kallar en övergripande samverkanslogik för de insatser som finansieras genom Regionalfonden.

Regionalfondens samverkanslogik handlar om hur samverkan inom Regionalfondens projekt (och program) skapar olika mervärden som bidrar till en mer hållbar tillväxt i alla delar av landet (än vad som hade skett utan sådan samverkan).

På en nivå kan vi säga att olika kombinationer av *samverkansstrukturer* (vem som samverkar med vem) och *samverkansformer* (hur samverkan i praktiken går till) skapar förutsättningar för olika typer av *effekter av själva samverkan*.

Mot bakgrund av analysen ovan menar vi att det är relevant att tala om tre olika typer av samverkansstrukturer inom Regionalfonden (och som Regionalfonden har inspirerat till att de praktiseras i regionalt tillväxtarbete, även utanför fonden). Dessa är en samverkan *mellan samhällsnivåer* (t.ex. lokalt, regionalt, nationellt och internationellt); en samverkan *över territorier* (t.ex. mellan två eller flera kommuner, mellan två eller flera regioner eller mellan flera länder); samt en samverkan *mellan sektorer* (t.ex. mellan avdelningar inom en myndighet, mellan olika myndigheter, mellan privat eller offentlig sektor etc.).

Vi menar vidare att samverkan i praktiken innebär någon eller några av följande processer: (1) att man delar information, kunskap och erfarenheter mellan aktörerna i någon form av strukturerad process; (2) att man delar målgrupper i en strukturerad process samt (3) en konkret samverkan i projektets operationella genomförande där man delar arbete i form av aktiviteter och metoder genomförs på ett sätt som är beroende av alla aktörers deltagande.⁹ Detta benämner vi alltså samverkansformer.

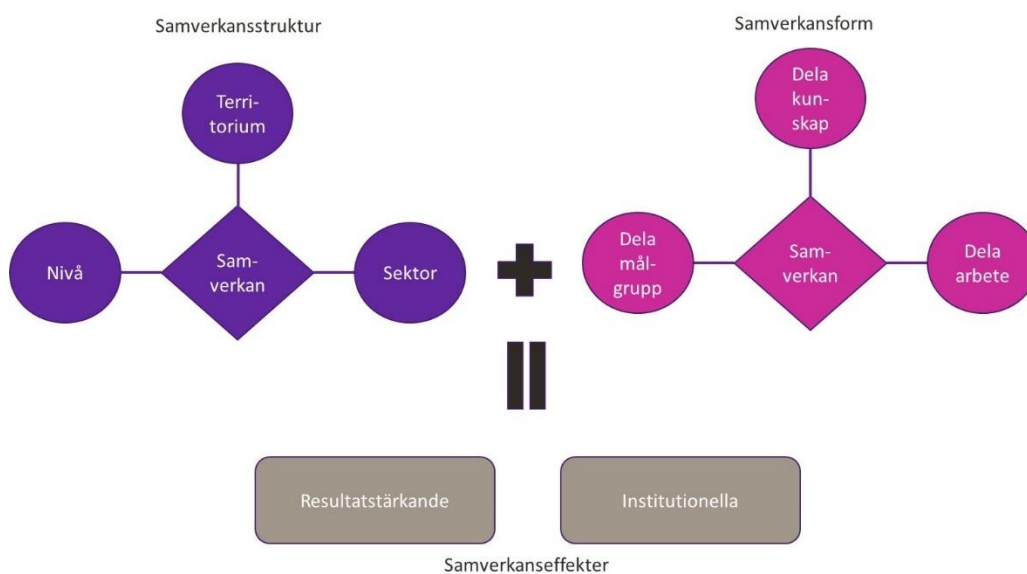
Hur man kombinerar samverkansstrukturer och samverkansformer får betydelse för utfallet av samverkan, dvs. för effekterna av samverkan. Preliminärt talar vi om effekter (mervärden av samverkan) som är knutna till att man stärker projektets konkreta resultat (mätt i bidragen till att nå de tematiska målen/specifika målen för projekten). Det vill säga att samverkan hypotetiskt ger upphov till bättre resultat än utan samverkan. Vidare menar vi att det finns effekter knutna till olika långsiktiga strukturella eller institutionella effekter, såsom att samverkan institutionaliseras vilket i sin tur skapar bättre förutsättningar för att nå hållbar tillväxt i alla delar av landet.

Denna övergripande samverkanslogik för Regionalfonden presenteras schematiskt i figuren nedan.

⁹ Jämför t.ex. resonemanget kring samverkansformer i Tillväxtanalys (2014) *Resultatutvärdering av regionala strukturfondsprogram 2007–13*. Rapport 2016:04.



Figur 3 En övergripande samverkanslogik för Regionalfonden



I praktiken kan således denna övergripande samverkanslogik innebära ett antal kombinationer av samverkanstrukturer och samverkansformer. I teorin totalt nio sådana kombinationer, där exempelvis en samverkan på tvärs över flera länsgränser kan innehålla flera olika former för samverkan. Till exempel ett utbyte av kunskap och erfarenheter, att man samverkar kring en målgrupp eller att man konkret samverkar i genomförandet av ett projekt. Tänker vi oss att alla kombinationer i den övre delen av figuren är möjliga så innebär det totalt nio olika typer av samverkanslogiker.

Vidare menar vi att samverkanslogiken konkretiseras i de effekter som samverkan förväntas leda till och här identifierar vi på förhand två olika typer av effekter; det som i figuren benämns resultatstärkande och institutionella samverkans effekter. Även om vi menar att samverkans effekterna är en del av den övergripande logiken så utgår vi på förhand inte från att sådana effekter faktiskt uppstår. Vi ser istället samverkans effekternas existens, omfattning och typ som en utvärderingsfråga.

Vilka kombinationer av strukturer förekommer i projekten?

Syftet med detta avsnitt är att belysa frågan om hur samverkan i genomförandet av Regionalfonden sker. Mer precist står frågeställningar 1a – 1d (se avsnitt 1.2.2 ovan) i fokus och avsnittet ska besvara nedanstående frågor:

- a) Mellan vilka aktörer sker samverkan i projekten?
- b) I vilken utsträckning innebär den samverkan en samverkan mellan olika kommuner eller olika regioner?
- c) I vilken utsträckning förekommer samverkan mellan flera nivåer (t.ex. kommun, region och stat)?
- d) I vilken utsträckning sker samverkan mellan olika sektorer, både inom den offentliga sektorn och mellan samhällssektorer i stort?

Avsnittet baseras främst på portföljanalys. Frågeställningarna belyses under respektive rubrik nedan. Innan vi går in på frågeställningarna menar vi dock att det finns en poäng med att ge en kort bild av projektportföljens sammansättning.

Projektportföljens sammansättning

Innan vi ser närmare på frågan mellan vilka aktörer samverkan sker i projekten menar vi att det finns ett värde att kort belysa hur projektportföljen ser ut på en aggregerad nivå. Totalt rymmer portföljen 79 projekt som fördelar sig på fyra tematiska mål. Dessa är:

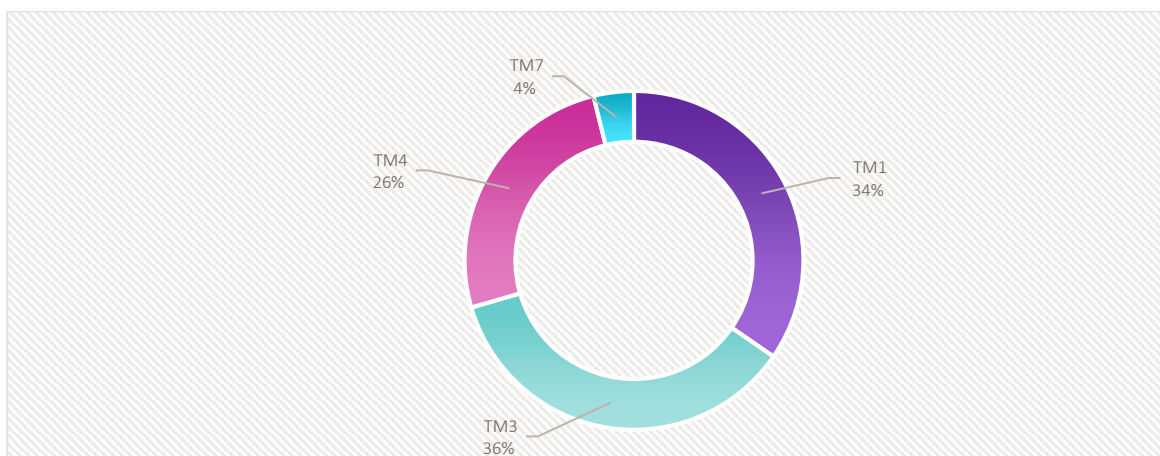
Tabell 3. Tematiska mål **Källa:** Tillväxtverket

Kortnamn	Innebär
TM1	Stärka forskning, teknisk utveckling och innovation
TM3	Stärka de små och medelstora företagens konkurrenskraft
TM4	Stöd till övergången mot en koldioxidsnål ekonomi
TM7	Främja hållbara transporter och förbättra nätinfrastukturer

I projektportföljen återfinns merparten inom tematiskt mål 1, 3 och 4. Fördelningen redovisas i figuren nedan.

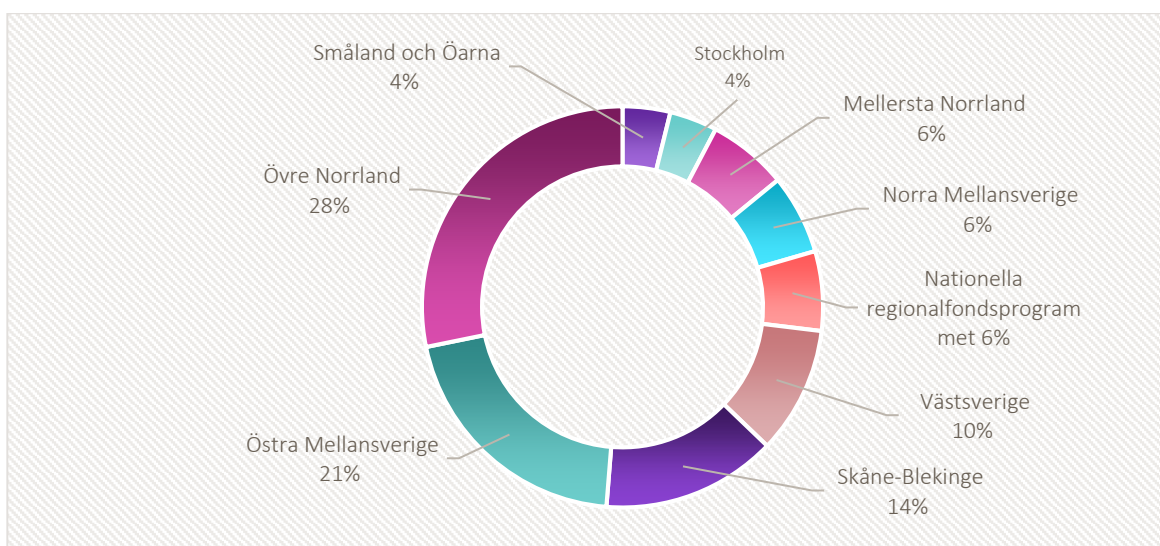


Figur 4 Samverkansprojekt fördelat per tematiskt mål, %-andel **Källa:** sammanställning av Kontigo



Görs motsvarande brytning efter vilket programområde projektet återfinns inom, fördelar sig projekten enligt nedanstående diagram. Vi ser där att Övre Norrland, Östra Mellansverige samt Skåne-Blekinge står för störst andel av projekten.

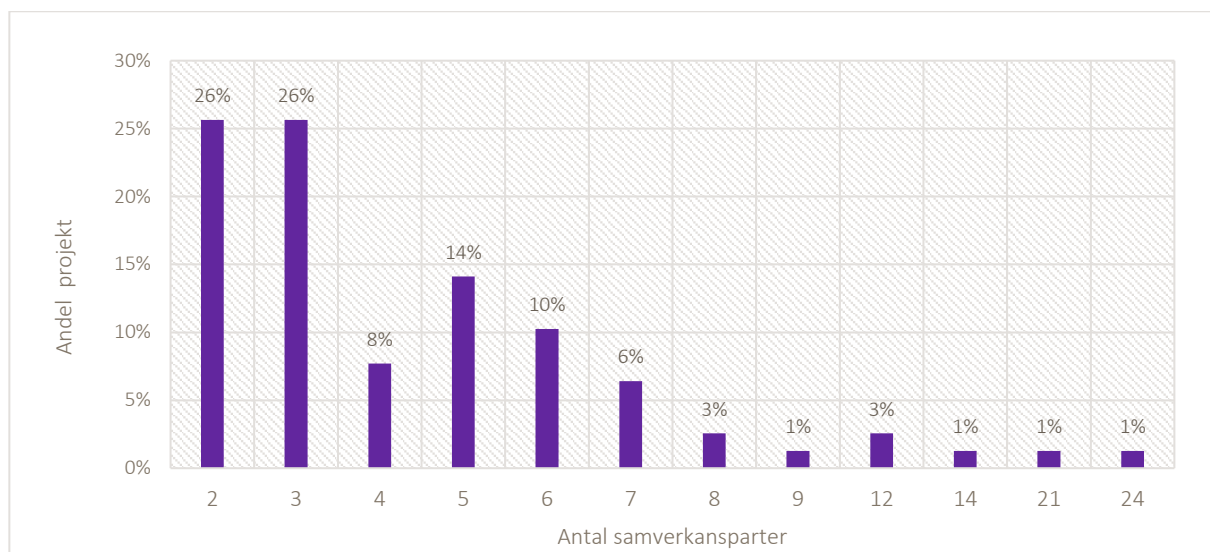
Figur 5 Projekt per programområde; **Källa:** sammanställning av Kontigo



Ser vi till antalet samverkanspartner återfinns nära 250 aktörer i portföljen. Antalet avser unika aktörer (dvs. samma aktörer kan återkomma i flera projekt, men har här räknats en gång). Antalet samverkanspartner fördelar sig per projekt enligt nedanstående diagram. Den horisontella axeln anger antalet samverkanspartner och stapelns höjd anger andelen projekt av det totala antalet.



Figur 6 Samverkansparter per projekt, %-andel, **Källa: sammanställning av Kontigo**



Strax över hälften av projekten (52 procent) rymmer således två eller tre samverkansparter; 38 procent har mellan fyra till sju samverkansparter. En lägre andel av projekten (tio procent) har fler än sju samverkansparter. Bryts detta mot vilket tematiskt målen projektet tillhör återfinner vi förhållandevis små variationer mellan de olika tematiska mål. Tabellen nedan visar genomsnittliga antalet samverkansparter (medelvärde) samt medianvärdet av antalet samverkansparter fördelat efter tematiskt område.

Tabell 4. Genomsnittligt antal samverkansparter (medelvärde och median) per tematiskt område; **Källa: sammanställning av Kontigo**

Tematiskt område	Antal samverkansparter (medelvärde)	Antal samverkansparter (median)
TM1	4	3
TM3	4	3
TM4	6	5
TM7	7	5
Samtliga	5	3

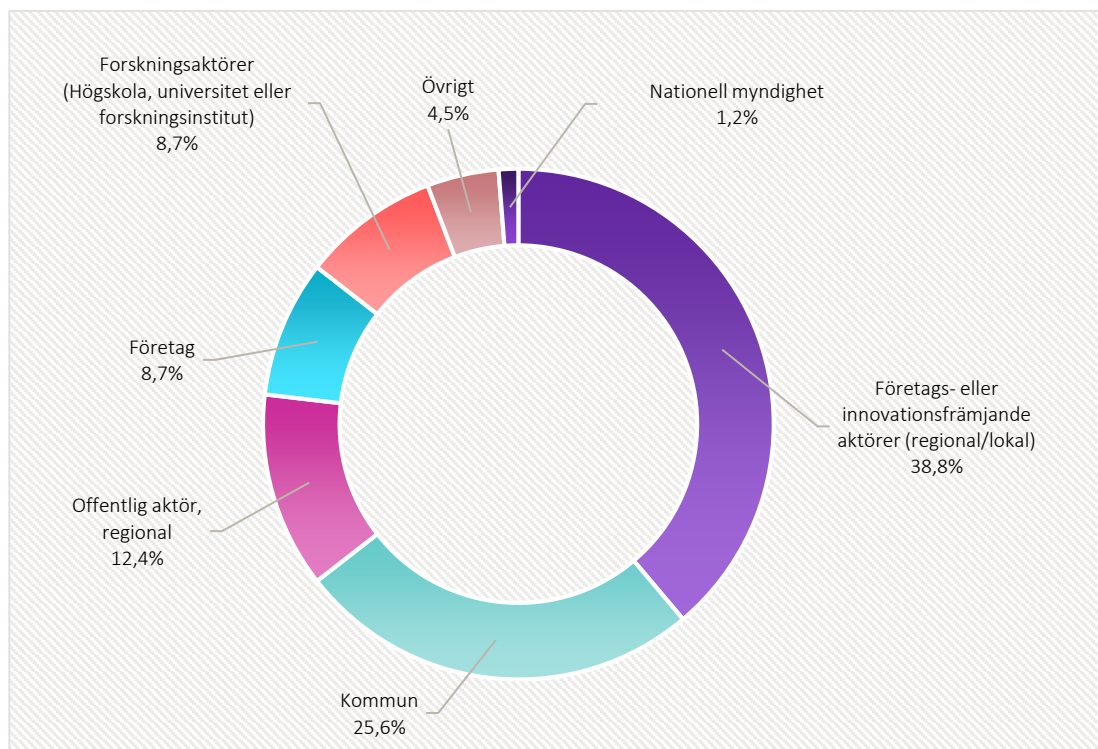
Sett till antalet samverkansparter utmärker sig tematiskt område 7 och 4 med något fler samverkansparter och tematiskt område 1 och 3 har något färre. Gör vi motsvarande sammanställning baserat på programområde finner vi ett par skillnader. Vi ser att det nationella programmet uppvisar högst antal samverkansparter. Detta har sin förklaring i att programmet rymmer en rad projekt inom energiområdet (TM4) där framförallt ett stort antal län ingår som samverkansparter i projekt. Utöver detta uppvisar Mellersta Norrland, Småland och Öarna samt Stockholm ett något högre genomsnittligt antal samverkansparter än övriga områden. Lägst genomsnittligt antal samverkansparter återfinns i Norra Mellansverige med tre (medelvärde respektive två (median).

Tabell 5. Genomsnittligt antal samverkansparter (medelvärde och median) per programområde;
Källa: sammanställning av Kontigo

Programområde	Antal samverkansparter (medelvärde)	Antal samverkansparter (median)
Mellersta Norrland	6	5
Norra Mellansverige	3	2
Skåne-Blekinge	4	5
Småland och Öarna	5	5
Stockholm	5	5
Västsvrige	4	4
Östra Mellansverige	4	3
Övre Norrland	4	3
Nationella	12	14
Samtliga	4	3

Indelningen av samverkansparter i olika kategorier (avsnitt 1.3 ovan) är tänkt att användas för att göra ett antal deskriptiva analyser av projektportföljens sammansättning. I diagrammet nedan redovisas hur de olika typerna av aktörer fördelar sig enligt nedan i portföljen som helhet.

Figur 7 Aktörer efter kategori; **Källa:** Kontigo



Vi ser här att aktörer som räknas till gruppen Företags- eller innovationsfrämjande aktörer utgör den största andelen av samverkansparter (uppgår till 40 procent av det totala antalet). I denna grupp återfinns bl.a. Science parks, organisationer verksamma med destinationsutveckling samt ett antal

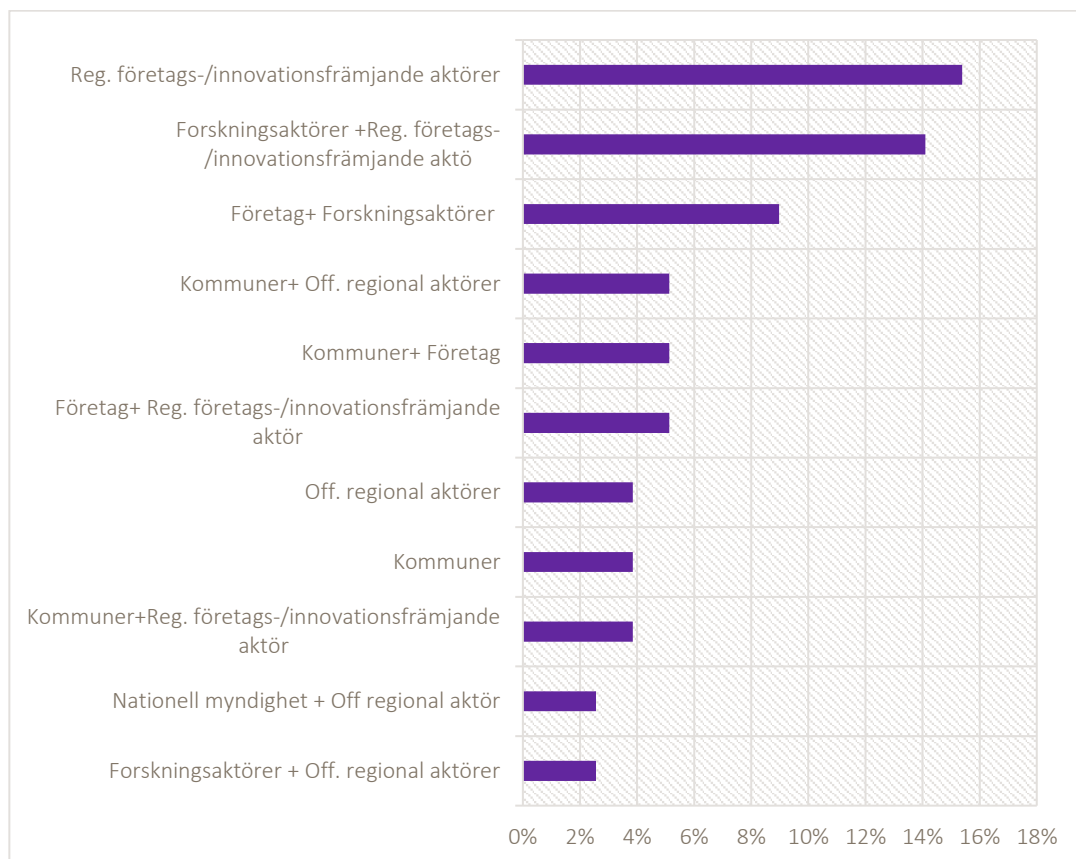


klustersatsningar och motsvarande. Denna kategori följs av kommuner (ca 26 procent) och Offentliga aktörer på regional nivå (ca 13 procent).

Mellan vilka aktörer sker samverkan i de studerade projekten?

Ovanstående avsnitt syftade till att ge en första grov bild av projektportföljens sammansättning. En något mer fördjupad bild framkommer när vi ser på mellan vilka aktörer samverkan sker. För att på ett hanterbart sätt kunna ge en bild av detta har vi valt att utgå från de sex kategorier av aktörer som beskrevs i metodavsnittet ovan. Ställer vi samman de olika kombinationer av samverkansparter som återfinns i projekten framkommer ett 35-tal olika kombinationer. Diagrammet nedan redovisar de vanligast förekommande kombinationerna i portföljen.

Figur 8 De tio vanligast förekommande aktörskombinationerna i samverkansprojekt; andel projekt;
Källa: Kontigo



Utifrån diagrammet kan vi bland annat konstatera att samverkan sker i en förhållandevis stor mängd av olika kombinationer av aktörskategorier. Vi kommer längre fram bryta materialet på andra dimensioner såsom inom vilka nivåer och territoriella områden aktörerna verkar, något som ökar på komplexiteten ytterligare.

Den vanligast förekommande kombinationen av samverkansparter är samverkan mellan innovationssystemaktörer. Något som förekommer i 15 procent av projekten. Företags- eller



innovationsfrämjande aktörer tyngd i portföljen förstärks ytterligare av att 13 procent av projekten genomförs i samverkan mellan forskningsaktörer (högskola, universitet eller institut) och innovationssystemaktörer; det vill säga den näst vanligaste kombinationen

Till viss del speglar detta utfall vad vi såg i figur 7 ovan. Där var innovationssystemaktörer den vanligast förekommande aktörskategorin, följt av kommuner. Vi kan samtidigt se att kombinationen av dessa båda kategorier av aktörer inte förefaller vara lika vanligt förekommande (i fyra procent av projekten).

Det är viktigt att förtydliga att vi valt att lägga fokuset på frågan om vilka typer av aktörer som samverkan sker mellan. Diagrammet ovan visar inte antalet aktörer som ingår i respektive projekt. Det kan således rymmas flera aktörer inom samma aktörskategori.¹⁰

En frågeställning för utvärderingen är om det föreligger skillnader i samverkansmönster mellan de tematiska målen. Matrisen nedan är ett försök att ge en övergripande bild av samverkansmönster. Vi har i denna korsat aktörskombinationer med tematiskt mål. I matrisens celler visas andel projekt som återfinns inom respektive aktörskonstellation (visas radvis) fördelat på tematiskt område (kolumnvis). Procentsatserna avser kolumnprocent.¹¹

¹⁰ Den analysen är möjlig att göra, men vi bedömer att det innebär en ganska stor analysinsats som inte fullt ut kopplar an till utvärderingens frågeställningar.

¹¹ P.g.a. avrundning summerar inte samtliga kolumner till 100 procent.



Tabell 6. Samverkansmönster i projektportföljen fördelat efter tematiskt mål; **Källa:** Kontigo

Aktörskombination	TM1	TM3	TM4	TM7
Företag	-	4%	-	-
Företag+Forskningsaktör(HUI)	15%	-	10%	-
Företag+Forskningsaktör(HUI)+Reg. företags-/innovationsfrämjande aktörer	-	4%	-	-
Företag+Reg. företags-/innovationsfrämjande aktörer	4%	7%	-	-
Företag+Reg. företags-/innovationsfrämjande aktörer+ Regionala aktörer	-	4%	-	-
Företag+Regionala aktörer	-	-	5%	-
Forskningsaktör(HUI)	-	-	5%	-
Forskningsaktör(HUI)+Reg. företags-/innovationsfrämjande aktörer	19%	11%	5%	-
Forskningsaktör(HUI)+Regionala aktörer	4%	4%	-	-
Forskningsaktör(HUI)+Övrigt+Reg. företags-/innovationsfrämjande aktörer	4%	-	-	-
Reg. företags-/innovationsfrämjande aktörer	15%	25%	-	-
Reg. företags-/innovationsfrämjande aktörer+Kommun+Forskningsaktör(HUI)	4%	-	-	-
Reg. företags-/innovationsfrämjande aktörer+Regionala aktörer	4%	-	5%	-
Reg. företags-/innovationsfrämjande aktörer+Övrigt	4%	-	-	-
Kommun	-	7%	5%	-
Kommun+Företag	-	11%	5%	-
Kommun+Företag+Forskningsaktör(HUI)	4%	-	-	-
Kommun+Företag+Reg. företags-/innovationsfrämjande aktörer	-	-	5%	-
Kommun+Reg. företags-/innovationsfrämjande aktörer	7%	7%	-	-
Kommun+Reg. företags-/innovationsfrämjande aktörer+Företag	-	4%	-	-
Kommun+Reg. företags-/innovationsfrämjande aktörer+Forskningsaktör(HUI)	4%	-	-	-
Kommun+Regionala aktörer	-	-	10%	33%
Kommun+Övrig	-	4%	-	-
Kommun+Övrigt+Regionala aktörer	-	4%	-	-
Företag+Regionala aktörer	-	-	5%	-
Regionala aktörer+Reg. företags-/innovationsfrämjande aktörer+Kommun+Forskningsaktör(HUI)	4%	-	-	-
Nationell myndighet+Kommun	-	-	5%	33%
Nationell myndighet+Kommun+ Regionala aktörer	-	-	15%	33%
Nationell myndighet	-	-	5%	-
Regionala aktörer	7%	-	5%	-
Regionala aktörer+Företag+Forskningsaktör(HUI)+Kommun	-	-	5%	-
Regionala aktörer+Kommun+Reg. företags-/innovationsfrämjande aktörer+Företag	-	-	4%	-
Övrigt+Reg. företags-/innovationsfrämjande aktörer	-	4%	-	-
S:a	99%	100%	99%	99%

Matrisen kan te sig svåröverskådlig, men visar samtidigt på ett antal skillnader mellan de olika tematiska målen. Det vi bland annat ser är att:

- Företags- eller innovationsfrämjande aktörer samverkar i högre grad inom tematiskt mål 1 och tematiskt mål 3. Det handlar dels om samverkan mellan olika företags- eller



innovationsfrämjande aktörer dels om samverkan mellan forskningsaktörer och företags- eller innovationsfrämjande aktörer.

- Samverkan som rymmer kommuner förfaller vara vanligare förekommande i projekt inom tematiskt mål 3 och 4.
- Samverkansprojekt som rymmer samverkansaktörer från tre eller fler kategorier återfinns i högre grad inom tematiskt mål 1 och tematiskt mål 4.
- Tematiskområde 4 rymmer i högre grad samverkan som involverar nationella myndigheter. Det handlar då främst om Energimyndigheten i samverkan med regionala aktörer.
- Vi ser även att de samverkansprojekt som återfinns inom tematiskt mål 7 i princip enbart rymmer offentliga aktörer (från samtliga tre nivåer; nationell, regional och lokal) samtidigt som tematiskt mål 1 och 3 rymmer samtliga kategorier av aktörer.¹²

En liknande sammanställning kan även göras brutet per programområde.¹³ Matrisen rymmer samma antal kombinationer som ovan, men med flera kolumner. Utfallet från detta visar inte på något entydigt mönster. Antalet observationer per programområde blir också förhållandevis få, vilket gör att vi vill tolka utfallet försiktigt. Det vi ser är att projekt där kommuner är samverkanspart förefaller vara vanligare i norra Mellansverige. Vi ser även att samverkan mellan företags- eller innovationsfrämjande aktörer är vanligare i Västsverige, Östra Mellansverige samt i Skåne-Blekinge. I övrigt är det små skillnader som framträder.

Ett ytterligare perspektiv på samverkan är frågan om i vilken utsträckning det sker en samverkan mellan olika nivåer. Med detta avser vi om samverkansparterna främst verkar på nationell, regional respektive kommunal nivå. I portföljen har varje projekt kodats. Detta baserat på om samverkanskonstellationen innebär ett samarbete mellan aktörer verksamma på en kommunal, en regional eller nationell nivå (eller kombinationer av dessa). I sammanställningen nedan har lärosätena räknats som regionalt baserad aktör. Detta utifrån den roll de i de allra flesta fallen har i respektive innovationssystem i regionerna (rent formellt är de nationella). Företag räknas som kommunala aktörer.

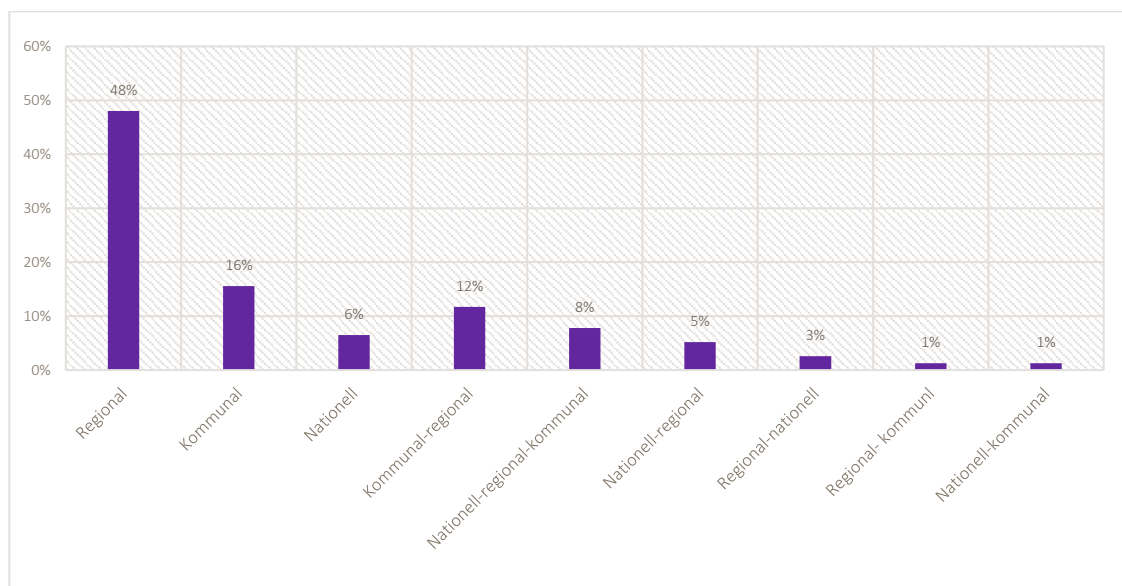
Givet dessa avgränsningar fördelar sig antalet projekt enligt nedan avseende vilka kombinationer av nivåer som samverkansparterna återfinns på. Vi har sammanställt dessa i diagrammet nedan. I detta visas andelen projekt i portföljen som återfinns inom respektive nivå, eller kombination av nivåer som återfinns på den horisontella axeln.

¹² Viktigt att här notera att det inom TM7 handlar om förhållandevis få projekt

¹³ Denna matris blir så pass vid och svåröverblickbar varför vi valt att inte ta med den i rapporten.



Figur 9 Samverkan mellan olika nivåer, andel projekt inom respektive kombination; **Källa:** Kontigo



Vi ser här att det i merparten av projekten inte föreligger någon samverkan mellan olika nivåer; strax under 70 procent av projekten bedöms rymma samverkan mellan aktörer som antingen verkar på enbart på regional nivå (48 procent) eller kommunal nivå (16 procent) eller nationellnivå (sex procent). Av de projekt inom vilka samverkansparterna återfinns på flera nivåer är den vanligaste kombinationen kommunal och regional nivå (tolv procent) eller nationell-regional-kommunal (nio procent). Ett mindre antal projekt rymmer kombinationen nationell-regional (tre procent) respektive nationell-kommunal och mellan aktörer på nationell-regional nivå (en procent vardera).

Bryter vi detta efter de tematiska målen kvarstår mönstret vi såg ovan i hög grad. Tabellen nedan visar andelen projekt som återfinns inom de olika kombinationer av nivåer för respektive tematiskt mål.

Tabell 7. Samverkan mellan nivåer (kommun, region och stat) fördelat efter tematiskt mål; **Källa:** Kontigo¹⁴

	TM1	TM3	TM4	TM7
<i>Kommunal</i>	4%	29%	16%	0%
<i>Kommunal-nationell</i>	0%	0%	0%	33%
<i>Kommunal-regional</i>	15%	14%	11%	0%
<i>Nationell</i>	4%	0%	5%	0%
<i>Nationell-regional</i>	0%	0%	26%	0%
<i>Nationell-regional-kommunal</i>	4%	0%	16%	67%
<i>Regional</i>	67%	57%	26%	0%
<i>Regional-nationell</i>	7%	0%	0%	0%

¹⁴ P.g.a. avrundning summerar den första kolumnen till 101 procent.



Andelen projekt som rymmer enbart regional samverkan är högre inom tematiskt mål 1 och 3 än övriga. Vi ser även att andelen projekt som rymmer samverkan mellan aktörer på kommunal-regional nivå är lägre inom tematiskt mål 3 och 4 jämfört med övriga områden (tematiskt område 7 undantaget, då det rymmer så pass få projekt).

Bryter vi portföljen baserat på programområde och samverkan mellan nivåer blir utfallet enligt tabell 6. Samverkan mellan aktörer på regional nivå förefaller vara något vanligare i Västsverige, Östra Mellansverige, Skåne-Blekinge samt Småland och Öarna.

Vi ser även att samverkan mellan aktörer på kommunalnivå förefaller vara vanligare i övre Norrland, norra Mellansverige och mellersta Norrland. Vi ser även att Småland och Öarna samt Skåne-Blekinge uppvisar en högre andel projekt med samverkan mellan aktörer på kommunal och regional nivå.

Tabell 8. Samverkan mellan nivåer (kommun, region och stat) fördelat efter programområde¹⁵ **Källa:** Kontigo

	Mellersta Norrland	Norra Mellansverige	Skåne-Blekinge	Småland och Öarna	Stockholm	Västsverige	Östra Mellansverige	Övre Norrland	Nationell prg
Kommunal	20%	40%	9%	0%	0%	0%	6%	32%	0%
Kommunal-nationell	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	0%
Kommunal-regional	20%	0%	27%	33%	0%	25%	13%	5%	0%
Nationell	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	20%
Nationell-regional	0%	20%	9%	0%	0%	0%	0%	5%	40%
Nationell-regional-kommunal	40%	0%	0%	0%	67%	0%	0%	0%	40%
Regional	20%	40%	55%	67%	33%	75%	69%	45%	0%
Regional-nationell	0%	0%	0%	0%	0%	0%	6%	5%	0%
Uppgif tsaknas	0%	0%	0%	0%	0%	0%	6%	0%	0%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	102%	100%

I vilken utsträckning innebär samverkan också en samverkan mellan olika kommuner och regioner?

Ovanstående fråga tangerar i hög grad det som togs upp i slutet av det förra avsnittet, men innebär också en fördjupning. I det föregående avsnittet tog vi upp i vilken utsträckning samverkan sker mellan olika nivåer. I fokus för detta avsnitt står frågan om i vilken grad samverkan sker över administrativa gränser.

För att kunna analysera detta har vi kodat projektet utifrån de olika samverkansparternas hemvist. Det vill säga hur många kommuner respektive hur många län som finns "representerade" i projekten. Detta baseras på i vilka län respektive kommuner samverkansparterna är baserade inom. Något som ger oss en möjlighet att belysa frågan utifrån ett par olika perspektiv.

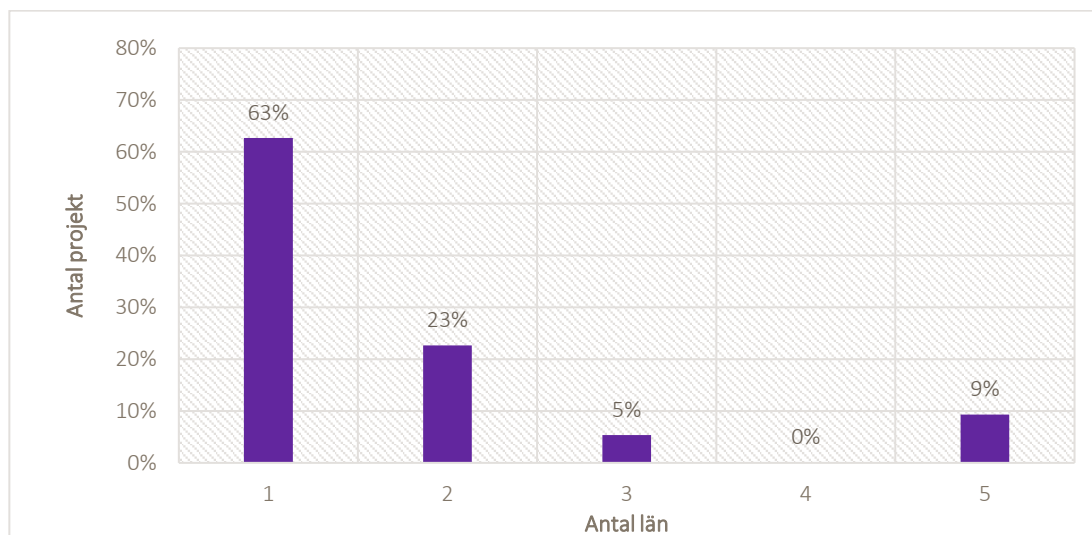
Ett första sätt att närma sig detta är – menar vi – att se till antalet projekt som rymmer samverkansparter som återfinns i olika län. Något vi här låter vara liktydigt med att projektet

¹⁵P.g.a. avrundning summerar Över Norrland till 102 procent.



innebär en territoriell samverkan på regional nivå. Diagrammet nedan visar hur projekten fördelar sig efter antal län som samverkansparterna återfinns i.

Figur 10 Samverkansprojekt fördelat efter antal län, %-andel, **Källa:** Kontigo

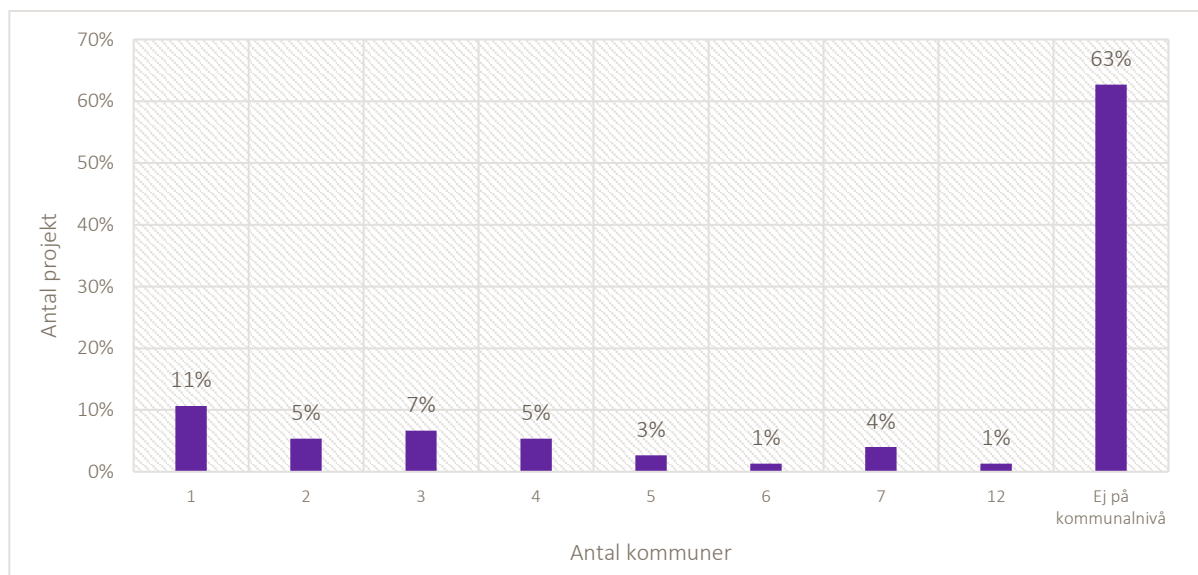


Strax över 60 procent av projekten rymmer samverkan mellan samverkansparter verksamma i samma län. En knapp fjärdedel (23 procent) innebär samverkan mellan aktörer verksamma i två olika län. Fem procent innefattar tre län och nio procent rymmer aktörer som återfinns i fem län. Här kan nämnas att den sista gruppen rymmer ett antal projekt som skett inom Östra Mellansverige, där de fem länen tillsammans drivit ett antal projekt under innevarande programperiod. Utfallet ligger någorlunda i linje med enkäten till projektledare där 47 procent av de svarande anger att projektet genomförs i samverkan mellan aktörer verksamma i olika regioner. Utifrån detta kan vi se att merparten av projekten inte rymmer samverkan över länsgränser.

Vi kan även göra motsvarande analys för kommuner för de fall en eller flera aktörer verksamma på kommunal nivå ingår som samverkanspart. Detta är aktuellt för nära 40 procent av samverkansprojekten. I figuren nedan görs motsvarande sammanställning för samverkan över kommungränser som för länen ovan.



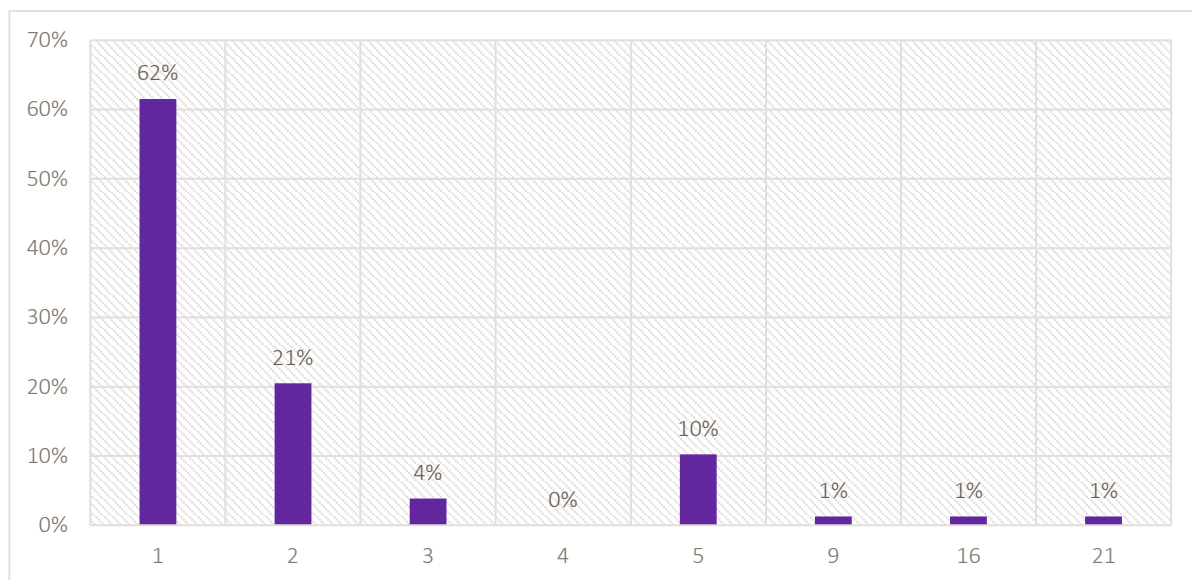
Figur 11 Samverkansprojekt fördelat efter antal kommuner som samverkansparterna återfinns inom;
Källa: Kontigo



Vi ser här för det första att för 63 procent av projekten är ingen aktör verksam på endast kommunal nivå involverad. För de övriga projekten uppvisas en betydligt större spridning än vi såg var fallet med länen. Dryga tio procent av projektportföljen rymmer projekt där samverkansparterna bedöms verka i en och samma kommun. För 26 procent av projekten innebär att samverkan sker mellan aktörer verksamma i olika kommuner. I de fall de handlar om ett stort antal kommuner – i ett par fall om sju kommuner och i något fall om tolv kommuner kan noteras att det handlar om projekt i norra delen av Sverige (Västernorrlands, Västerbottens samt Norrbottens län).

En ytterligare dimension som är relevant när vi ser till samverkan mellan kommuner är om, och i vilken utsträckning, samverkan sker mellan kommuner i olika län. Gör en korstabulering framkommer nedanstående diagram.

Figur 12 I vilken utsträckning sker samverkan mellan aktörer på kommunal nivå verksamma i olika län **Källa:** Kontigo



Vi ser här att i merparten (strax över 60 procent av gruppen) sker samverkan mellan aktörer inom samma län. Inom 21 procent av projekten sker samarbete över en länsgräns och i 17 procent över tre eller fler län. Ett par projekt uppvisar ett mycket stort antal län. Dessa återfinns inom TM4 och Nationell programmet, och avser insatser kring energieffektivisering på regional nivå.

I vilken utsträckning sker samverkan mellan olika sektorer?

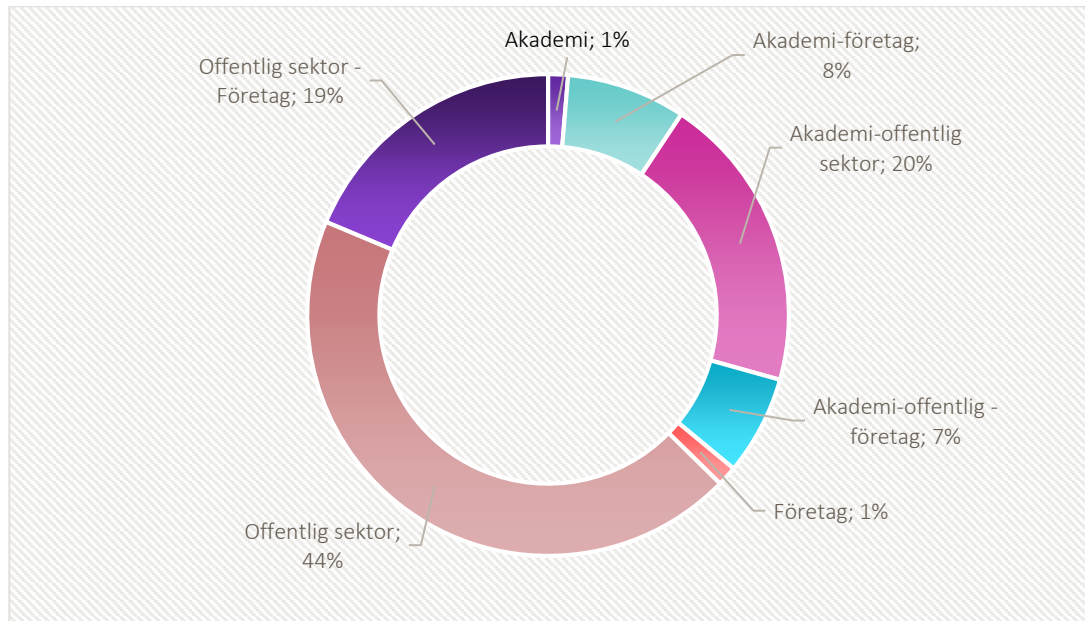
Frågan kring i vilken grad samverkan sker mellan olika sektorer är förhållandevis komplex att besvara. Vi kommer att belysa detta mer ingående i kapitel tre nedan, som baseras framförallt på de kvalitativa material som framkommit genom intervjuerna. Det finns dock ett par resultat från portföljanalysen och från den enkät som genomförts som kan bidra till att ge en bild av detta.

När vi använder termen sektorer tar vi vår utgångspunkt i triple helix-begreppet och menar aktörer som tillhör antingen gruppen företag, akademi eller offentlig sektor. I projektportföljen har samtliga samverkansparter kodats efter vilken grupp de bedöms tillhöra. Något som öppnar för att göra översiktlig analys över samverkan mellan sektorer hos projekten.

En sammanställning av projekten visar att i något under hälften (46 procent) av samverkansprojekten sker samverkan mellan aktörer som är verksamma i samma "helix".

I de fall samverkan sker mellan "helices" är den vanligaste kombinationen av sektorer samverkan mellan offentlig sektor och akademi (i 20 procent av projekten) följt av offentlig sektor och företag (19 procent) och akademi-företag. Förhållandena redovisas i diagrammet nedan.

Figur 13 Samverkan mellan aktörer inom olika sektorer **Källa:** Kontigo

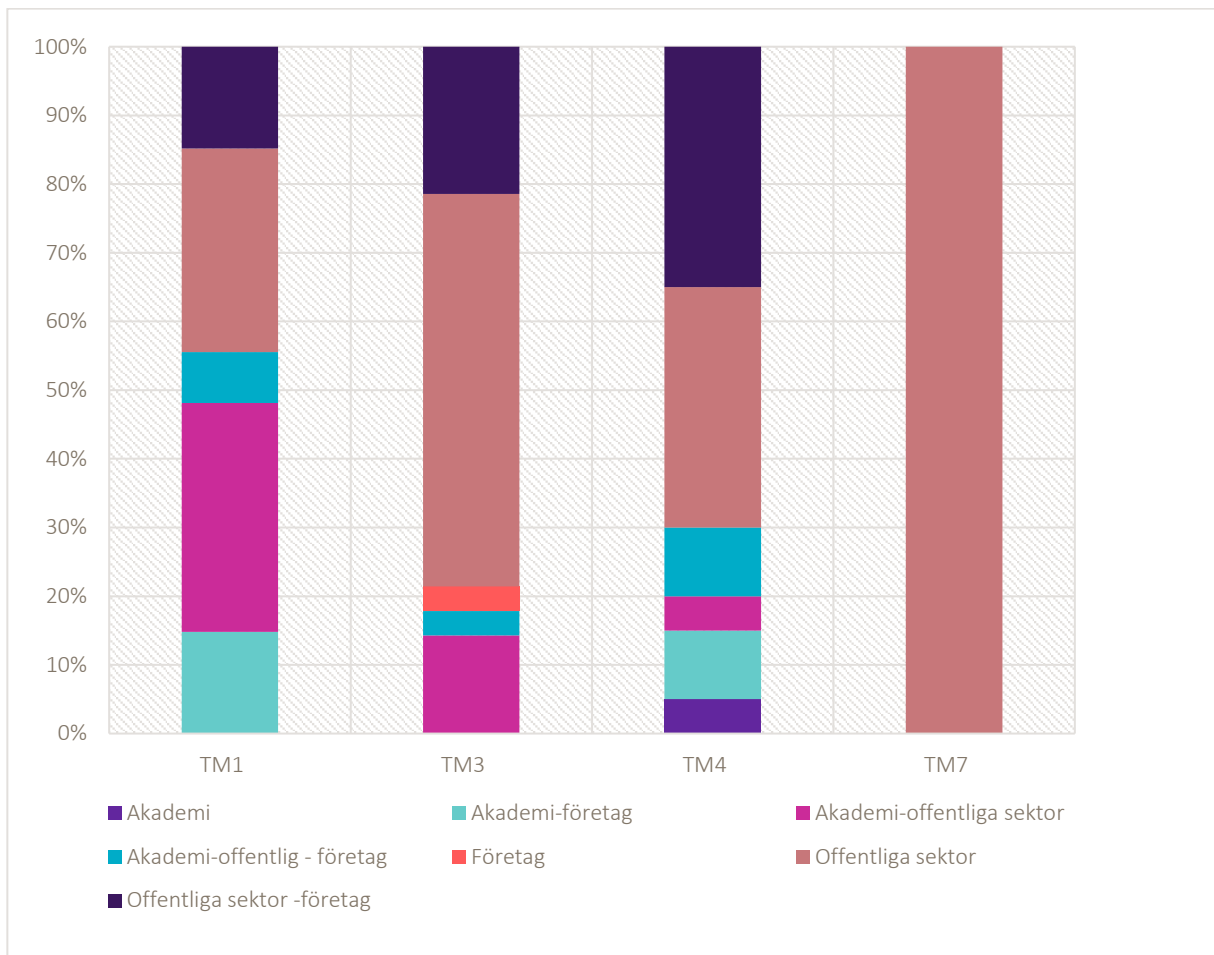


Det är också värt att notera att bilden av att en hög andel av projekten sker i samverkan mellan sektorer är något som även får stöd av enkäten där runt 69 procent av de svarande i enkäten anger att samverkan sker mellan olika sektorer.¹⁶

Ser vi till de tematiska områdena framkommer ett par skillnader. Diagrammet nedan är ett försök att visa hur områdena skiljer sig från varandra. Varje stapel representerar ett tematiskt område. Färgerna visar hur vanligt olika kombinationer av sektorer är.

¹⁶ Motsvarar 30 projekt.

Figur 14 Samverkan mellan aktörer inom olika sektorer fördelat på tematiskt område Källa: Kontigo



Vi ser att det inom tematiskt område 1 och 4 återfinns en större andel olika typer av sektorsövergripande projekt än i övriga tematiska områden. Störst andel sektorsövergripande projekt återfinns inom tematiskt område 1.

Bryter vi detta mot programområde blir det så pass få projekt i respektive kategori att vi inte bedömer att det underlaget ger en tillräcklig robust bild. Det förefaller dock vara förhållandevis små skillnader mellan de olika programområdena i den mån det går att utläsa ett mönster.

Slutsatser från portföljanalysen

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



Fallstudiebaserad analys av samverkan i Regionalfonden

Som redovisats ovan identifierades tidigare i uppdraget en övergripande logik för hur samverkan skulle kunna påverka måluppfyllelsen i Regionalfondens program. Först diskuterades att samverkan med anknytning till Regionalfonden kan handla om flera olika saker. Samverkan kan t.ex. syfta på en samverkan mellan aktörerna i programplaneringsfasen (t.ex. mellan EU-kommissionen, svenska regeringen, statliga myndigheter samt regionalt utvecklingsansvariga myndigheter). Samverkan kan också handla om en samverkan i finansieringen av projekt och program, där t.ex. regioner och kommuner, universitet och statliga myndigheter men också privata företag kan bidra i medfinansieringen av projekten och därigenom också av programmen.

Vi diskuterade också hur en samverkan eller kanske snarare samspel mellan Regionalfondens implementering i Sverige och den nationella regionala politiken har utvecklats. Här menade vi att Regionalfonden på många sätt har påverkat inriktning, organisation och genomförande av den nationella regionala politiken.

Men det som är huvudfokus för vårt uppdrag handlar om vilka effekter samverkan har haft för Regionalfondens förmåga att leverera resultat och effekter. Den identifierade logiken handlar om samverkans betydelse på projektnivån. Enligt denna logik kan samverkan påverka både projektens förmåga att leverera resultat enligt de i programmen uppställda målen (t.ex. genom att stärka projektens förmåga att bidra till respektive insatsområdes specifika mål). Men samverkan kan också bidra till att projekten förstärker eller utvecklar bestående strukturer och institutioner som i sin tur kan bidra till den regionala politikens mer övergripande mål. Detta illustreras i den nedre delen av figur 3.

Som redovisats tidigare handlar logiken också om att samverkans struktur och form påverkar projektens förutsättningar och förmåga att skapa sådana resultat. Med struktur menar vi hur samverkan byggs mellan aktörer på tvärs över geografiska nivåer, mellan territorier och mellan sektorer. Med form menar vi vad man samverkar kring. Är det genom att man delar med sig av information och kunskap, är det att man delar sina målgrupper för att få en större kritisk massa att arbeta med eller är det genom att man tillsammans utför de aktiviteter som utgör projektets kärna.

I kapitel fyra ovan redovisade vi hur samverkansstrukturerna för alla analyserade samverkansprojekt ser ut. I detta kapitel är fokus istället formerna för samverkan – vad samverkar man kring? Här begränsar sig analysen istället till de tolv fallstudier vi studerat närmare.

Huvudfrågan för detta kapitel är dock vad samverkan leder till, det vill säga vilka effekter kan samverkan få? I fokus för analysen står de två potentiella typerna av effekter som vi identifierat i den modell över logiken som redovisats i figur 3, dvs. effekter på projektens förmåga att bidra till programmålen (i första hand med utgångspunkt i respektive specifikt mål) och effekter på bestående strukturer och institutioner.

Detta kapitel är indelat i tre delar. En första del (3.1) där vi utifrån fallstudierna diskuterar formerna för samverkan i projekten – vad samverkar man kring? En andra del (3.2) handlar om vilka effekter samverkan får på projektens förmåga att bidra till programmålen. Slutligen en tredje del (3.3) som handlar om vilka effekter samverkan får på projektens förmåga att påverka och skapa bestående strukturer och institutionella effekter för den regionala politiken.



Vilka är formerna för samverkan – vad samverkar man kring?

På basen av den inledande analysen, i fas ett av uppdraget, identifierades en logik för samverkan som kan sägas vara en hypotes, bl.a. om vad man konkret gör när man samverkar aktörer emellan i genomförandet av ett projekt (alltså inte i finansieringen av projektet). På basen av de gruppvisa och individuella intervjuerna i fas ett av uppdraget såg vi potentiellt tre typer av samverkansformer: för det första att aktörerna som samverkar delar med sig av kunskap och information till varandra och därmed stärker varandras förmågor, t.ex. vad gäller att bidra till programmålets uppfyllelse; för det andra, att man delar målgrupper och därigenom skapar möjligheter att öka den kritiska massan av t.ex. företag att arbeta med och också möjligheterna att aktörerna emellan kan specialisera sig för att leverera ökad nytta till målgrupperna; samt för det tredje, att man delar arbete och samverkar i det faktiska genomförandet av projektets aktiviteter.

I detta avsnitt ska vi utifrån våra tolv fallstudier söka analysera huruvida dessa olika samverkansformer är de som återfinns i dessa projekt, hur förutsättningarna för samverkan i dessa former ser ut samt om det finns andra former för samverkan som kanske faller bort i vår logiska modell.

Dela kunskap och information

Att aktörerna som samverkar med varandra i projekten delar kunskap och information med varandra förekommer i princip i alla tolv projekten. Det kan handla om att man som i projektet Stolpe in för stad och land delar med sig aktörerna emellan om vad man behöver tänka på och hur man går tillväga när man investerar i stolpar för laddning av elbilar i t.ex. en bostadsrättsförening. Det kan också handla om att de samverkande kommunerna delar den kunskapsutveckling när det gäller var människor bor längs med järnvägar och vägar i det s.k. Mittstråket som tas fram i projektet för att få ett gemensamt planeringsunderlag i investeringar i nya tågstopp eller omläggning av busslinjer. Eller så kan det handla om att de olika klusterorganisationerna som samverkar med varandra i Smart 4U delar med sig av sina erfarenheter av att driva och utveckla kluster, hur man driver en effektiv omvärldsbevakning etc.

Teoretiskt kan vi anta att en samverkan som bygger på delad kunskap och information aktörerna i projektet emellan kan bidra till att projektet når bättre resultat än vad man annars skulle kunna göra. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 3.2 och 3.3 nedan.

Även om i princip alla studerade projekt samverkar genom att dela information och kunskap parterna emellan kan förutsättningarna för detta variera. Informations- och kunskapsdelningen blir ofta personberoende i projekten. Ett av de intervjuade projekten rapporterar att en av parterna i projektet inbjöds medverka just av skälet att man behövde en specifik kompetens. Men i det exemplet var det man sökte egentligen kompetensen hos en specifik individ och när denne slutade förlorade den formella samverkanspartnern (organisationen) betydelse för projektet.

Exemplet ovan är i någon mån extremt, men det är mycket vanligt att kunskapsdelningen ändå stannar hos enskilda personer och inte kommer aktörernas organisationer till del fullt ut. Några av de studerade projekten har medvetet arbetat med att systematisera och strukturera de sätt som informationen delas på i projekten. Ett exempel på mycket strukturerade kunskapsdelningsformer är projektet Tillväxtlyftet.



Dela målgrupper

Många av projekten har som sin huvudsakliga samverkansform att dela målgrupper med varandra. Det typiska sådana projektet är ett projekt som syftar till att genom olika former av rådgivning stötta företag eller entreprenörer i deras utvecklingsarbete, antingen det gäller affärsutveckling eller innovationsprocesser. Genom att man delar med sig av sina målgrupper ökar den kritiska massan av företag eller entreprenörer i målgruppen och arbetet med målgruppen effektiviseras. Den viktigaste möjligheten i detta torde ligga i att de aktörer som delar målgrupper med varandra kan specialisera sig på olika delar och erbjuda det bästa stödet till alla genom samverkan.

Den här typen av samverkan är vanlig i projekt som involverar aktörer ur det innovations- och företagsfrämjande systemet. Det innebär t.ex. en samverkan mellan aktörerna inom systemet men också mellan olika kommuner eller regioner. Liknande projekt finns också mellan vissa andra typer av offentliga aktörer, t.ex. när det gäller projekt inom tematiskt mål 4. I vissa programområden har man inför den här programperioden aktivt uppmuntrat utvecklingen av sådana projekt.

Dela arbetet

Det är ibland en liten skillnad mellan projekt där samverkansparterna delar målgrupper med varandra och projekt där man delar arbetet genom att samverka i genomförandet av projektets aktiviteter. Men skillnaden kan illustreras av en jämförelse mellan projektet GREEN och projektet Tillväxtlyftet. I Tillväxtlyftet handlar samverkan om att de olika Almibolagen kan specialisera sig på olika typer av företag för att kunna ge bättre råd till dessa. Almibolagen kan här skicka företagen till andra bolag än det dit de först har vänt sig för att kunna få så bra rådgivning som möjligt. I projektet GREEN som syftar till att stödja företagsutveckling av miljö- och klimatanpassade affärsmodeller så är det samverkansparterna samlat som ger enskilda företag råd och stöd.

Det finns också exempel på där flera aktörer aktivt samverkar i en konkret process av aktiviteter. Projektet Sense Smart Region är ett exempel på detta från fallstudierna. I Sense Smart Region samverkar forskningsaktören med såväl offentlig sektor som med privata företag i att utveckla ny teknik till nytta för den offentliga sektorn och för innovationer som är kommersialiserbara för det aktuella företaget.

Slutsatser för samverkansformer

Vi ser genom våra fallstudier att det delade arbetet genom en samverkan mellan aktörerna i genomförandet av aktiviteterna i ett projekt kan variera stort. Från ett relativt separerat genomförande, där var och en av aktörerna genomför var sina på förhand definierade aktiviteter, och där samverkan handlar om ett begränsat utbyte av kunskap och information mellan aktörerna – ofta grundad på resultat och insikter från de olika aktörernas enskilda genomförande. Till en nära och aktiv samverkan där själva utvecklingsarbetet drivs framåt av aktörerna tillsammans. Däremellan finner vi projekt där samverkan innebär att man delar målgrupperna emellan sig och anpassar sina olika aktiviteter efter denna uppdelning. Men aktiviteterna genomförs till stora delar åtskilt aktörerna emellan i denna typ av samverkansprojekt.

Kontigos slutsats är att alla typer av samverkan kan ha potentiella effekter på projektens möjligheter att nå bättre resultat. För att delad kunskap ska kunna bidra till en bättre måluppfyllelse krävs det antingen att man i grunden har olika kunskapsbaser aktörerna emellan och att man genom att dela denna kunskap kan öka den samlade kunskapen kring projektets aktörer eller målgrupper. Ett bra exempel på detta är projektet Stolpe in för stad och land där erfarenheten hos vissa av investerarna kunde nyttjas av andra. Ett annat sätt är att man inom ramen för projektet utvecklar ny kunskap



som sedan kan delas mellan alla deltagarna i projektet. Här är projektet Mittstråket och det inledande utredningsarbete man genomförde ett bra exempel på detta.

Att dela målgrupper är främst till nytta för projektens måluppfyllelse när det finns möjligheter till specialisering hos aktörerna och att denna specialisering är efterfrågad av parterna. Vår bedömning är att många av projekten inte riktigt har sådana möjligheter. Att dela målgrupper riskerar då att inte tillföra tydliga mervärden för målgrupperna i fråga. Därför riskerar också projekt grundade på denna typ av samverkan att ha svårare att skapa tydliga effekter på projektens bidrag till programmets måluppfyllelse.

Slutligen ser vi att projekt med konkret samverkan, där man delar arbetet, har stor potential att bidra till ökad måluppfyllelse. Här är det ofta avgörande att parterna har stor tillit till varandra. I de exempel vi såg bland fallstudierna hade flera av aktörerna jobbat tillsammans i tidigare projekt. De intervjuade pekar också på vikten av en tydlighet i rollfördelningen aktörerna emellan. Det är vår erfarenhet att den här typen av projekt ofta involverar samverkan med privata företag, där just rollfördelningen mellan de privata företagen och de offentliga samverkande parterna blir tydliggjord¹⁷.

Avslutningsvis påverkar vad man gör i samverkan möjligheterna att stärka projektens bidrag till programmets måluppfyllelse. Det förefaller som att kunskapsdelning och målgruppsdelning är svagare när det gäller att bidra till projektets program mål medan de istället kan vara starkare när det gäller att bygga och stärka strukturer och institutioner för den regionala politiken i stort. Konkret samverkan, i form av att aktörerna delar arbetet, som i Smart Sense Region leder till innovationer som kan sättas på marknaden medan samverkan som den mellan klustren i Smart 4U kan skapa en samverkan mellan företagsnätverk som kan bidra till att stärka strukturerna för Västmanlands smarta specialisering och långsiktigt påverka regionens utvecklingsarbete.

Leder samverkan i projekten till ökad måluppfyllelse av programmålen

I denna del ska vi med utgångspunkt i fallstudierna analysera samverkans betydelse för projektens förmåga att bidra till programmålen uppfyllande. Vi har i den inledande fasen av uppdraget konstaterat att det teoretiskt finns skäl att tro att en samverkan mellan olika aktörer i projekten kan leda till ett större mått av måluppfyllelse.

Självklart är de studerade projekten bara exempel på hur de mekanismer som kan skapa sådana effekter ser ut. Vi kan inte dra några slutsatser om vilken betydelse samverkan har för att öka måluppfyllelsen, men vi kan se om den gör det och på vilka sätt den kan göra det.

Fallstudieprojekten representerar olika tematiska mål och det är därför olika typer av mål som projektsamverkan ska påverka. Därför har vi valt att redovisa och diskutera våra exempel indelade efter fallstudieprojektens tematiska mål i detta avsnitt.

¹⁷ Denna erfarenhet bygger dels på de aktuella fallstudierna i denna rapport samt på Kontigos nyligen avslutade uppdrag att utvärdera näringslivets medverkan i programmen Interreg VA Botnia Atlantica och Sverige-Norge. Båda publiceras under 2018.



Stärka forskning, teknisk utveckling och innovation

Bland våra fallstudieprojekt ser vi exempel på två typer av samverkansstrukturer som har som syfte att bidra till målen om att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation. Det handlar dels om projekt som stödjer en samverkan mellan forskningsaktörer och företag och dels om projekt som innebär en samverkan mellan å ena sidan offentliga aktörer (såsom kommuner och regioner) och å andra sidan forskningsaktörer och/eller företag. Den förra kategorin utgör cirka tio procent av alla möjliga samverkansstrukturer och den senare ungefär hälften så många.

Möjligheter och utmaningar i samverkan mellan akademi och näringsliv

Tio procent av samverkansprojekten som ingår i projektportföljen syftar till att på olika sätt stärka forskning och utveckling genom att stödja samverkan mellan näringsliv och akademi. Bland våra fallstudier finns två sådana projekt: Sense Smart Region och LTC 2020.

Det som förefaller ha varit en framgångsfaktor i Sense Smart Region är att deltagande företag varit få och har varit tydligt med i projektets utformning redan från början. Det handlar här om ett på förhand avgränsat utvecklingssamarbete, av relativt teknisk karaktär. Luleå Tekniska universitet levererar i det här fallet både en teknisk infrastruktur där prototyputveckling och tester kan genomföras och en kompetens som kan handla om sakkunskap men också kompetens i form av att skapa strukturer för tester, verifiering och dokumentation

I exemplet med LTC 2020 har det varit svårare att etablera en tydlig samverkansstruktur. Det kan finnas flera skäl till detta, t.ex. att samverkan med den akademiska partnern har varit uppdelad på flera campusorter och på flera individer vid dessa. Eller att företagen som ska medverka inte har på förhand tydligt definierade behov och önskemål och står betydligt längre ifrån en aktiv innovationsprocess än de företag som återfanns i det förra exemplet. De intervjuade lyfter ändå den bristande incitamentsstrukturen hos forskarna att engagera sig i den här typen av samarbete som den avgörande frågan (dvs. forskarna meriterar sig genom forskning som leder till publicering i akademiska tidskrifter.)

Här blir det intressant att värdera vari skillnaderna mellan de två projekten verkligen består. För den diskussionen tar vi också hjälp av vår erfarenhet av att ha särskilt analyserat samverkan mellan akademien och näringslivet i fallet Luleå Universitet inom ramen för en utvärdering av det gränsöverskridande regionala samarbetsprogrammet Interreg Nord (även det finansierat genom Regionalfonden). I tabellen nedan listar vi avgörande skillnader mellan de båda projekten – eller om man så vill projektyperna. Skillnader som vi menar kan avgöra vilka effekter på målet om att stärka forskning och innovationer som samverkan inom Regionalfonden kan få.



Tabell 9 Jämförelse mellan två av fallstudieprojekten

	Projekt Sense Smart Region	Projekt LTC 2020
Samverkansparter	Akademi och företag	Akademi och företag genom företagsfrämjande organisationer
Antalet företag	Några få företag deltar	Många företag deltar
Företagens medverkan i projektplaneringen	Företagen deltog aktivt i utformningen av	Utformningen styrdes av de företagsfrämjande organisationerna
Forskningens karaktär	Teknisk forskning	Forskning om företag

Utmaningsdriven forskning och utveckling med potential och hinder

En andra typ av samverkansprojekt inom detta tematiska mål handlar om vad som kan kallas utmaningsdriven forskning och utveckling. Den innebär en samverkan mellan aktörer inom offentlig sektor å ena sidan och akademi och/eller näringsliv å andra sidan. Här finns ett exempel bland våra fallstudier – projektet SICHAT.

Totalt i projektportföljen är det ungefär fem procent av samverkansstrukturerna som innehåller denna kombination av samverkansaktörer (och alla behöver då inte handla om utmaningsdriven forskning och utveckling). Det är vår bedömning att denna typ av projekt har blivit vanligare i denna programperiod än i tidigare och att de kan ha stimulerats bl.a. genom de ökande kraven på samverkan som många av programmen har ställt på projekten.

I vårt fallstudieprojekt handlar det om en samverkan mellan hälso- och sjukvårdsaktörerna inom två regioner, som söker samverkan med akademien och näringslivet för att utveckla lösningar på identifierade problem och möjligheter i verksamheterna. Projektet i fråga, som vi menar är typiskt för denna typ av projekt, rör sig främst om utveckling av olika typer av digitala lösningar.

Vårt fallstudieprojekt rapporterar att det är svårt att leva upp till målsättningarna för projektet. Man identifierar två utmaningar i detta sammanhang, dels att den här typen av projekt tar tid – ofta mycket längre tid än man tror, dels att det är en utmaning att arbeta flera regioner i ett projekt då arbetssätt och styrformer skiljer sig åt relativt mycket. De problem och utmaningar man vill adressera med ny teknik ser kanske olika ut i de olika regionerna. Regionerna värderar också olika problem olika högt och därför kan prioriteringsdiskussioner inom projektet uppstå och fördröja arbetet.

Förklaringen till varför den här typen av projekt tar tid är att det ofta handlar om medicintekniska lösningar eller digitala tekniska lösningar som måste prövas och godkännas i behöriga instanser innan de kan lanseras på en marknad.

Slutsatsen här är att den här typen av samverkan sannolikt rymmer stor potential. De erfarenheter vi ser inom Regionalfonden pekar också ut några av de utmaningar som den här typen av projekt kommer att möta. Det finns därför anledning att vara noga med hur man strukturerar samverkan för dessa syften.



Stärka de små och medelstora företagens konkurrenskraft

Bland våra fallstudieprojekt finns tre projekt som syftar till att stärka små och medelstora företags konkurrenskraft: de är Grow International Southern Sweden, Tillväxtlyftet och Företagarnas affärsmöjligheter. Projektet Företagarnas affärsmöjligheter liknar i hög grad det projekt som benämns LTC 2020 och ligger under tematiskt mål 1, såtillvida att det även här handlar om att stärka kontakterna mellan akademien och näringslivet.

Hur skulle då samverkan kunna bidra till att ytterligare stärka företagens konkurrenskraft? I våra tre exempel handlar det om två huvudsakliga sätt. I projekten Grow International Southern Sweden och Tillväxtlyftet handlar det om att skapa en samverkan mellan aktörerna i det företags- och innovationsfrämjande systemet som ska skapa möjligheter att dela målgrupperna mellan sig och därigenom skapa möjligheter till en ökad specialisering.

I fallet Tillväxtlyftet har man aktivt arbetat med att identifiera styrkeområden (kallade kompetensstrimmor) hos de olika Almbolagen som ska möjliggöra en effektiv specialisering och delande av bolag kontoren emellan. En utmaning här är förstås att skillnaderna mellan olika Almbolag är relativt små och därför inte möjliggör en tydlig specialisering mellan enskilda branscher. Det har traditionellt heller inte ansetts vara Almis uppgift att svara för mer specialiserad rådgivning och affärsutveckling.

I projektet Grow International Southern Sweden ingår såväl klusteraktörer inom livsmedelsområdet som andra aktörer från det företags- och innovationsfrämjande systemet. Tanken var att klustren skulle svara för företagskontakterna medan övriga aktörer skulle svara för att designa och genomföra aktiviteterna i projektet.

När det gäller projektet Företagarnas affärsmöjligheter handlade projektet i hög grad om att genom samverkan ge företagen tillgång till ny kunskap och nya strukturer för att förmedla denna. Organisationen Företagarna skulle stå för arbetet att identifiera företagen och Inkubatorn Uminova skulle stå för affärsutvecklingsprocesserna.

Dessa tre projekt kan ses som relativt typiska för samverkan inom tematiskt mål 3 i Regionalfonden. Projekten handlar om att två eller flera aktörer ur de innovations- och företagsfrämjande systemet samverkar. Samverkan kan antingen vara inom en region, men avser ofta samverkan över länsgränserna inom ett program. Ofta uppger projektägarna att de i denna programperiod har uppmanats att skapa större samverkansprojekt av antingen Tillväxtverket eller de regionalt utvecklingsansvariga myndigheterna.

De exempel vi har analyserat visar på hur aktörerna samverkar kring utvecklingen av sina erbjudanden – dvs. att man utvecklar sina arbetsmetoder i samverkan med varandra genom att lära av varandra. Samverkan kan också handla om att man kan komplettera sina erbjudanden genom samverkan – dvs. att alla aktörer i ett system inte själva behöver erbjuda allt utan att man kan lotsa företag i behov av en viss typ av företagsfrämjande insats vidare till en annan aktör. Slutligen kan samverkan här handla om en specialisering – dvs. att en av ett antal samverkande aktörer t.ex. specialiserar sig på insatser för en viss bransch eller typ av företag och andra aktörer specialiserar sig på andra insatser.

Vi ser i våra intervjuer exempel på alla de här tre typerna av samverkan i projekten. Som våra intervjuer också visar är erfarenheterna från den här typen av projekt ofta att projekten är svåra att styra. Graden av svårstyrhet kan variera med antalet parter, men i program med många regioner har man ofta hamnat i projekt med ett stort antal parter vilket skapar administrativa och



organisatoriska utmaningar. Även i projekt där man samverkar mellan olika typer av aktörer i ett och samma län kan utmaningarna vara betydande.

Det finns också exempel på mer otraditionell samverkan, där t.ex. bransch- och företagarorganisationer har skapat en direkt samverkan med forskningsaktörerna och då främst med inkubatoraktörerna.

Detta har konkret visat att de metoder för affärsutveckling och tillväxt som utvecklas i inkubatorerna och som traditionellt främst har riktats mot nya företag och skalbara teknikbolag också är värdefulla för andra företag. Ett par av de samverkansprojekt vi studerat närmare i fallstudierna har den här ingången. I ett projekt sker samverkan också över länsgränser och involverar flera parter medan det i ett projekt handlar om samverkan inom ett län med bara två parter.

Genom samverkan har man utvecklat konkreta former för att anpassa de metoder som utvecklats och prövats i inkubatorerna till att passa också mer mogna företag som annars har svårt att investera i ett mer omfattande affärsutvecklingsarbete.

Stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi

Inom tematiskt mål 4 har vi tre projekt bland våra tolv fallstudier – Stolpe in för stad och land, Grön Bostad Stockholm och Green Övre Norrland. Projekten är olika till sin karaktär och handlar om att samverkan bidrar till en nödvändig samordning för att klara investeringar i ny laddinfrastruktur, att skapa strukturer för att dela kunskap om att möta hållbarhetskrav i stadsbyggnadssammanhang samt att stödja företagets omställning till affärsmodeller baserade på en koldioxidsnål ekonomi.

Precis som i fallet med utbyggnaden av kommunikationsinfrastruktur finns också här exempel på att Regionalfonden möjliggör en infrastrukturutbyggnad som sker snabbare än den skulle ha gjort annars. Det främsta exemplet inom detta tematiska mål handlar om utbyggnaden av laddstolpar för elfordon. Inte minst i norra Sverige har utbyggnaden inte varit tillräckligt snabb på kommersiella grunder. Samverkan är inte kritisk i förhållande till måluppfyllelse. Finansieringen i sig är det som skapar den betydande effekten. Finansieringen bidrar till att snabba på investeringarna.

Samverkan bidrar i dessa projekt – genom en ökad samordning – t.ex. till ett stråktänkande som ökar effektiviteten i utbyggnaden. Samordningen ger också möjlighet att stödja mindre investerare med kunskap och kompetens. Här visar fallstudierna också att förutsättningarna för olika aktörer att delta i den här typen av projektstyrd verksamhet varierar. Vissa kommunala energibolag har haft svårt att prioritera och administrativt hantera insatserna inom programmen.

Behov av breddad samverkan för att nå företagen

En del projekt inom tematiskt mål 4 har tydliga företagsutvecklande inslag, det kan t.ex. handla om att stödja näringslivet i att bygga in klimat eller energistrategiska frågor som delar av sina affärsmodeller, genom renodlad affärsutveckling eller genom ett innovationsstrategiskt arbete. Bland de projekt vi analyserat ser vi att man i några fall inte fullt ut förmått skapa legitimitet gentemot företagen, så att företagets engagemang och intresse för projekten kunnat väckas i önskad grad.

En preliminär bedömning är att detta kan bero på att de parter som ofta driver dessa projekt inte alltid har en tydlig förankring i de traditionella företags- eller innovationsfrämjande systemet. Portföljanalysen ovan visar att inga av de mer traditionella aktörerna ur de företags- och innovationsfrämjande systemen ingår i de samverkansprojekt som studerats här. Dessa projekt har därför förblivit teoretiska och i viss mån akademiska. Företagen verkar ibland ha haft svårt att känna



igen sig i den samverkan som drivs här. Vi ser därför en risk i att redan splittrade system för företagsfrämjande blir ännu mer splittrande genom att nya aktörer kommer in. Detta kan således ses som att samverkan i detta fall inte varit tillräcklig.

Främja utvecklingen av hållbara transporter

Inom tematiskt mål 7 ingår bara ett fallstudieprojekt – projekt Mittstråket.

Nya samverkansstrukturer mellan stat, region och kommun har skapats

I nuvarande programperiod har öppnats upp för fysiska investeringar i ny transportinfrastruktur i en annan omfattning än vad som tidigare varit möjligt i Sverige. I ett av projekten har regionalt utvecklingsansvariga och berörda kommuner samverkat med statliga Trafikverket (där Trafikverket inte formellt varit en samverkanspart) i ett projekt kring ett transportstråk bestående av flera olika transportmedel. Syftet med projektet har varit att möjliggöra en snabbare investeringstakt i en serie olika infrastrukturprojekt än vad som hade varit möjligt med enbart nationella och regionala medel. Genom projektet har investeringsobjekt inom både väg och järnväg och i två olika län samordnats och prioriterats i ett sammanhang.

De lokala och regionala projektpartnerna uppfattar att projektet i allt väsentligt varit bra. Framför allt då man menar att projektet inneburit att man kunnat växla upp resurserna med Regionalfondsmedel men också då man menar att man förmått Trafikverket att prioritera dessa investeringar i högre grad än vad som annars hade varit möjligt. Detta är samtidigt vad Trafikverket uppfattar som problematiskt med projektet. Man uppfattar att övriga parter i projektet inte visat tillräcklig förståelse för hur Trafikverkets styrs och vilka mandat man har. Man har också haft olika syn på komplexiteten i investeringar i järnvägsinfrastruktur där andra parter menar att Trafikverket tagit onödigt lång tid på sig för att fatta beslut om vissa investeringar.

Samverkans effekter på projektens bidrag till programmålen: Slutsatser

Summerar vi vilka effekter på projektens bidrag till programmålen som vi kan se i relation till våra fallstudieprojekt noterar vi följande:

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



Samverkan i Regionalfonden och nya institutionella strukturer för den regionala tillväxtpolitiken

Den andra delen i hur samverkan kan bidra till att påverka måluppfyllelsen för den regionala politiken är genom projektens påverkan på de institutionella strukturer och system som ska genomföra politiken.

Med bas i våra fallstudier, våra inledande intervjuer i den första fasen av uppdraget och i viss utsträckning också grundat på andra erfarenheter av genomförandet av Regionalfonden, diskuterar vi här i vilken utsträckning vi menar att man kan säga att Regionalfonden har bidragit till att bygga och förändra sådana strukturer och institutioner. Diskussionen är i huvudsak exempeldriven och kompletterad med ett resonemang omkring exemplens eventuella allmängiltighet.

Exempel på fleraktörssamverkan som syftar till ökad tydlighet gentemot målgrupper

Många samverkansprojekt syftar till att föra samman aktörer av relativt likartad karaktär och mål. Syftet är att få en ökad tydlighet mot målgrupperna och en ökad effektivitet i genomförandet. Ett vanligt exempel är att många menar att exempelvis det lokala och regionala näringslivet ofta möter en flora av främjandeaktörer som kan vara svår att navigera i. Projekten grundade i samverkan mellan sådana aktörer tenderar ofta att ha som mål att just öka tydligheten för näringslivet och underlätta för företagen att "hitta in i rådgivningssystemen".

I våra studerade projekt finns flera exempel på detta. Det som kan tyckas märkligt här är varför inte de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna som ofta finansierar flera av dessa aktörer inte tidigare och mer generellt har krävt en samordning och samverkan aktörerna emellan. Här menar vi att Regionalfonden kan driva på för en sådan förändring. Flera regioner ser nu också över sina finansieringsmodeller för aktörer inom innovationssystemet och här kan erfarenheterna från Regionalfondens krav på samverkan bidra till att bygga in sådana strukturer i den ordinarie verksamheten.

Exempel på där man bygger nya territoriella samverkansstrukturer

I många av projekten, både dem vi analyserat närmare här men också i stort, finns exempel på att man i projekten bygger samverkan i större territoriella konstellationer än tidigare. Oftast handlar det om att man har velat att projekten ska täcka mer än ett län inom ett programområde (NUTS2-region). Där man, för att ta ett exempel, har drivit två snarlika projekt i Jämtland och Västernorrland har man nu försökt skapa ett gemensamt projekt istället. Detta förekommer inom flera insatsområden och med flera tematiska mål. Graden av komplexitet i sådana samarbeten varierar också i högsta grad med hur många län som ingår i respektive programområde, där Östra Mellansverige kan sägas utgöra den ena extreman medan Stockholm är ensamt län i sitt program. Östra Mellansverige är också det kanske tydligaste exemplet på att parterna (de regionalt utvecklingsansvariga) aktivt sökt skapa den typen av breda samverkansstrukturer genom att man i förstudier kopplade till olika tematiska mål drev på för att skapa sådana breda länsgränsöverskridande projekt, t.ex. i form av projekten Växtzon och vårt fallstudieprojekt Tillväxtlyftet.

Samverkan i sådana projekt har haft olika ambitionsnivåer och också varit olika framgångsrika. I de flesta fall har de handlat om att man velat nå bättre resultat genom gemensam metodutveckling, komplettering och specialisering, såsom beskrivits ovan. Men i vissa fall har ambitionen också varit



att etablera metoder och strukturer för att driva verksamheten mer gemensamt än tidigare. Vi har uppfattat att detta delvis drevs på av den förväntade regionsammanslagningen vars diskussioner pågick parallellt med inledningen av nuvarande programperiod och att ambitionerna därefter avtagit och att man också mött utmaningarna i att i sina leveranser i första hand tillfredsställa de egna finansierarna.

Exempel på tematisk samverkan på tvärs över fonderna

I Stockholm – som ju är det enda av de åtta regionala programmen som bara rymmer ett län – har man utvecklat en ”egen modell” för genomförande av strukturfonderna som går på tvärs mellan fonderna – framför allt när det gäller Regionalfonden och Socialfonden. Modellen kallas kort och gott Stockholmsmodellen. Ett av våra projekt – Grön Bostad Stockholm – har sin grund i Stockholmsmodellen.

Stockholmsmodellen är en modell för strukturfondspartnerskapet i Stockholm att ta ett tydligare grepp om inriktningen av arbetet med genomförandet av Regionalfonden och Socialfonden. Tanken är att alla projekt inom programmet ska inordnas i en struktur med riktning mot hållbar stadsutveckling. Fem olika inriktningar har identifierats: en attraktiv, smart, grön, hälsosam och inkluderande stad.

I en stor region som Stockholm har Stockholmsmodellen inneburit en tydligare samordning mellan de olika aktörerna såsom Landstinget, Länsstyrelsen, Storstockholm (som representerar kommunerna i länet) och Regionalfonden och Socialfonden. Stockholmsmodellens påverkan på hur enskilda projekt utformas eller drivs har såvitt vi kunnat se (i fallet Grön Bostad men också genom utvärderingar av en handfull projekt finansierade genom Socialfonden) inte varit nämnvärt stor. Men här kan vi ändå konstatera att Regionalfonden (och Socialfonden) har bidragit till att skapa en gemensam plattform för prioritering av det strategiska utvecklingsarbetet.

Exempel på samverkan mellan aktörer från olika sektorer och nivåer

I hög grad sker samverkan inom Regionalfonden fortfarande mellan aktörer inom en och samma sektor, t.ex. inom innovationssystemens aktörer. Men i de analyserade projekten finns också exempel på där man söker bygga en samverkan på tvärs mellan sektorer. Vanligast är de mellan forskningsaktörerna och företagen eller de som rör offentliga aktörer som kommuner eller landsting (regioner) och företag.

De erfarenheter vi sett här är att långsiktig och konkret samverkan kring forskning och utveckling mellan ett begränsat antal lärosäten och på förhand engagerade och särskilt utvalda företag förefaller ha god potential att lyckas och att också fortsätta i nya framtida samarbeten. I fall där samverkan mellan forskningsaktörerna och företagen inte är på förhand tydlig eller mer allmän till sin karaktär är det svårare att etablera strukturer för fortsatt samverkan.

Ett av de intressantare exemplen på samverkan mellan nivåer är den mellan kommuner och regioner och den statliga myndigheten Trafikverket. Här måste slutsatsen bli att det verkar svårt för projekten inom Regionalfonden att skapa en ny form av bestående samverkansstruktur eller institutioner som på något sätt skulle avvika från de modeller för samverkan som etablerats i mötet mellan dessa aktörer tidigare.



Samverkan för en bredare regional tillväxt och utvecklingspolitik

Inom tematiskt mål 2 och 4 genomförs projekt som tidigare varit ovanliga inom Regionalfonden. Här sker också samverkan mellan delvis nya aktörer. Det handlar om aktörer inom områdena infrastruktur för informationsteknik och inom energieffektivitet som här samverkar med forskningsaktörer, företag och innovationssystemaktörer. Hittills förefaller erfarenheterna av denna samverkan att vara blandade och tid och resurser har investerats i att etablera grundläggande samverkansstrukturer. Ibland finns också tydligt konkurrerande finansieringskällor (t.ex. genom Energimyndighetens FoU-anslag eller Klimatklivet) som ofta erbjuder enklare och mer förmånliga villkor för finansieringen än vad som gäller för Regionalfonden.

Är samverkan strukturförändrande?

Samverkan i Regionalfonden förefaller potentiellt kunna påverka och förändra strukturer inom den regionala politiken. Det är ännu tidigt att avgöra huruvida de samverkansstrukturer som etableras genom Regionalfonden i denna programperiod kommer att bli bestående eller inte. Skapar samverkan institutionella effekter? Vi kan se att Regionalfonden på programnivån har haft en stor systempåverkan på den nationella regionala politiken, men det återstår ännu att se om detta också gäller på projektnivån. Vi noterar bl.a. följande potentiella effekter och kvarstående utmaningar där samverkan genom Regionalfonden påverkar sådana strukturer och institutioner genom att bidra till:

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

Framgångsfaktorer

Även om det är svårt att dra mer generella slutsatser från fallstudieprojekten vill vi avslutningsvis ändå peka på vad vi uppfattat som framgångsfaktorer, i synnerhet kring hur man skapar en effektiv samverkan.

Förutsättningar för mervärdesskapande

Den avgörande faktorn är om det finns förutsättningar för att samverkan ska skapa mervärden. Mervärden av samverkan skapas menar vi när de samverkande aktörerna har kompletterande kompetenser och tydliga roller, när den skapar en större kritisk massa som kan möjliggöra en ökad specialisering samt när gränsöverskridande samverkan främjar funktionalitet över gränserna. Vi beskriver detta i något mer detalj nedan.



Kompletterande kompetenser och tydliga roller

Ett första sånt sätt är när det är tydligt att samverkan tillför nya kompetenser som är centrala för att skapa resultat. I ett forsknings- och utvecklingssamarbete är det tydligt att forskarna tillför en typ av kompetens som företagen i allmänhet saknar och omvänt kan inte forskarna själva i normalfallet omsätta en potentiell innovation till en kommersialiserbar produkt. Samtidigt förefaller denna typ av samverkan vara lättare när företagen och forskningsaktörerna inte ligger för långt ifrån varandra. Det är ingen slump att de mest konkreta exemplen på detta finns i samverkan mellan mer renodlade tekniska forskningsuniversitet eller forskningsinstitut och teknikföretagen.

Större underlag i målgrupp för ökad specialisering

Ett annat skäl för varför samverkan kan öka effektiviteten i det regionala tillväxtarbetet är att samverkan möjliggör ett ökat underlag i form av tillgången till en viss målgrupp. Detta är kanske främst giltigt för projekt som vänder sig till företag som målgrupp, vilka i huvudsak finns inom tematiska målen 1, 3 och i viss mån 4. Om flera aktörer, som annars har sin egna avgränsade potentiella målgrupper att tillgå, samverkar kan man skapa ett större underlag och därmed kanske få bättre kandidater för exempelvis affärsutveckling eller innovationssamarbeten. Detta kan i sin tur möjliggöra att man kan nå fram till de företag som är mest lämpade för att delta i samarbetet. Annorlunda uttryckt kan man hävda att man genom ett större målgruppsunderlag får en möjlighet till ökad specialisering i de tjänster man så småningom önskar arbeta med.

Regionöverskridande samverkan för funktionalitet som bryter gränser

Ett tredje skäl för varför samverkan kan bidra till ökad effektivitet är knutet till samverkan över territoriella gränser. Samtidigt visar våra intervjuer på att samverkan som överskrider territoriella gränser inte innebär ökad effektivitet med någon sorts automatik.

Samverkan över territoriella gränser är, som alltid, effektiv bara för funktioner (frågor) som i sig själva är av en slags gränsbrytande karaktär eller logik. Projektet Mittstråket är det kanske allra bästa exemplet på detta. I Mittstråket identifierar man ett kommunikationsstråk bestående av en väginfrastruktur (E14) och en järnvägsinfrastruktur (Mittbanan) som i sina sträckningar mellan Trondheim och Sundsvall själva bryter länsgränsen mellan Västernorrland och Jämtland och där det därför finns en tydlig logik i att projektet bygger på en samverkan tvärs över denna länsgräns. I synnerhet som vi ser att de ordinarie strukturerna för förhandlingar och finansiering av infrastruktur inte följer samma logik.

Intervjuerna pekar också på andra faktorer av betydelse för en bra samverkan

I intervjuerna pekar man också på flera andra faktorer som har betydelse för hur samverkan fungerar och om samverkan blir effektiv eller inte. Dessa faktorer är mer allmängiltiga än dem vi redovisat ovan men de förtjänar ändå att nämnas i detta sammanhang.

För det första menar man att förankringen i de deltagande parternas ledning är avgörande både för att samverkan ska få önskade effekter på programmets resultat men kanske i synnerhet i de fall där man också önskar att samverkan ska bidra till att man ser bestående effekter som kan leva kvar även efter projekten. För att åstadkomma en sådan förändring krävs god förankring i respektive organisations ledning och att samverkan i sig uppstår som svar på ett behov som organisationen (och dess ledning) identifierat. I flera fall söker man samverkan på lägre nivåer i organisationerna. Även om man från förvaltande myndigheter och strukturfondspartnerskapet kräver ett formellt engagemang från ledningen så visar erfarenheterna att förankringen ofta inte räcker till.



För det andra hindras samverkan fortfarande av att både regelverken och den administrativa bördan försvårar för aktörerna att delta och riskerar ibland att utesluta de aktörer som kanske bäst skulle bidra till måluppfyllelse och resultat. De största svårigheterna att delta i projekten i synnerhet som samverkanspartner upplever privata företag. Det handlar både om kraven på redovisning och återrapportering men också om de begränsningar som ges av statsstödsreglerna. Även forskningsaktörerna, i synnerhet universiteten, har haft svårt att delta i vissa program, då man har haft svårt att hantera de finansiella nivåerna i projekten och i synnerhet svårigheten att få täckning för lärosätenas påslag för overhead.

Samverkansprojekt bidrar till att samverkan blir ”på riktigt”

Avslutningsvis vill vi ändå notera att formen med samverkansprojekt ändå gör en stor skillnad jämfört med den samverkan som förekommer i andra typer av projekt. Genom de formella samverkansprojekten så formaliseras samarbetsparternas engagemang på ett sätt som vi menar gynnar projekten och projektens möjligheter att skapa resultat.

Genom samverkansprojektformen får samarbetet en annan status och innebär ett åtagande mellan parterna som vi skulle kunna beskriva som att samverkan blir ”på riktigt”.



Analys, slutsatser och rekommendationer

Regionalfondens framväxt och påverkan på den nationella regionala politiken

Vi har i detta uppdrag konstaterat att Regionalfonden är nära sammanlänkad med den nationella politiken för regional utveckling. Över tid har de regionala utvecklingsstrategierna utvecklats till det överordnade strategiska instrumentet för planering och styrning av det regionala utvecklingsarbetet, där Regionalfonden i många regionala aktörers ögon är en finansiär av de regionala utvecklingsstrategierna. I själva verket har utvecklingen skett i ett samspel, t.ex. uttryckt genom de nationella strategierna.

Denna utveckling innebär en slags övergripande samverkan mellan olika territoriella nivåer – mellan EU-kommissionen som svarar för struktur och överordnat innehåll och mål i sammanhållningspolitiken, mellan den nationella nivån som avgör nationella prioriteringar och mellanregionala fördelningar och mellan den regionala nivån som ska svara för regionala prioriteringar och medfinansiering.

Det finns även en praktisk samverkan kopplad till, men inte avgränsad till, Regionalfonden. Den handlar om en samverkan i programplaneringen, samverkan i finansieringen av projekt och program och samverkan i det konkreta genomförandet av projekten. Det som är unikt för Regionalfonden är just hela denna kedja av samverkan – från programplanering, över finansiering till genomförandet.

Samtidigt som Regionalfonden kännetecknas av en samverkan i flera led, konstaterades i den första fasen av uppdraget att möjligheterna att utvärdera effekterna av samverkan i hög grad ligger på projektnivån. En preliminär modell över den logik som samverkan kan ge effekter på politiken utvecklades.

Modellen innebär att samverkan kan skapa två huvudtyper av effekter, dels en påverkan på projektens och programmets måluppfyllelse relaterat till programmålen, dels en påverkan på mer övergripande strukturer och institutioner för den regionala politikens organisation och genomförande. Modellen innebär också att samverkan struktureras på olika sätt och genomförs med olika innehåll och karaktär. Det handlar dels om frågan mellan vilka aktörer som samverkan sker, dels om vad dessa aktörer samverkar kring.

Samverkan inom Regionalfondens projekt

Våra analyser av samverkansprojekten i projektportföljen ger en detaljerad bild av just denna typ av projekt. Samtidigt menar vi att det inte finns anledning att tro att samverkan i andra projekt skiljer sig radikalt från samverkan i de formella samverkansprojekten. Där vi har anledning att vara försiktig med slutsatserna är just när det gäller portföljanalysen och då i synnerhet när det gäller den jämförande analysen t.ex. mellan olika program. Här vet vi t.ex. att olika program har haft olika strategier huruvida man bör bygga samverkansprojekt eller om man bör bygga projekt med samverkan på annat sätt.



De viktigaste slutsatserna av vår portföljanalys är därför att det främst är aktörer inom de företags- och innovationsfrämjande systemen som samverkar, att samverkan ännu domineras av projekt med relativt få parter, att samverkan oftast sker lokalt eller inomregionalt och att flernivåsamverkan är mindre vanligt än samverkan inom nivåerna.

Förklaringarna kan handla om att mångfalden aktörer är störst bland denna kategori aktörer och att de regionalt programansvariga (Tillväxtverket, strukturfondspartnerskapen och de regionalt utvecklingsansvariga) i många fall har drivit på för en ökad samordning (samverkan). Även om vi har pratat mycket om flernivåsamverkan och att många regioner har försökt att bygga en samverkan mellan aktörer i flera regioner så är det inte den typen av samverkan som verkar dominera.

Vi ser genom våra fallstudier att den konkreta samverkan mellan aktörerna i ett projekt kan variera stort. Från ett relativt separerat genomförande, där var och en av aktörerna genomför var sina på förhand definierade aktiviteter, och där samverkan handlar om ett begränsat utbyte av kunskap och information mellan aktörerna – ofta grundad på resultat och insikter från de olika aktörernas enskilda genomförande. Till en nära och aktiv samverkan där själva utvecklingsarbetet drivs framåt av aktörerna tillsammans. Däremellan finner vi projekt där samverkan innebär att man delar målgrupperna emellan sig och anpassar sina olika aktiviteter efter denna uppdelning. Men aktiviteterna genomförs till stora delar åtskilt aktörerna emellan i denna typ av samverkansprojekt.

Kontigos slutsats är att alla typer av samverkan kan ha potentiella effekter på projektens möjligheter att nå bättre resultat. För att delad kunskap ska kunna bidra till en bättre måluppfyllelse krävs det att man i grunden har olika kunskapsbaser aktörerna emellan och att man genom att dela denna kunskap kan öka den samlade kunskapen kring projektets aktörer eller målgrupper. Ett bra exempel på detta är projektet Stolpe in för stad och land där erfarenheten hos vissa av investerarna kunde nyttjas av andra. Ett annat sätt är att man inom ramen för projektet utvecklar ny kunskap som sedan kan delas mellan alla deltagarna i projektet. Här är projektet Mittstråket och det inledande utredningsarbete man genomförde ett bra exempel på detta.

Att dela målgrupper är främst till nytta för projektens måluppfyllelse när det finns möjligheter till specialisering hos aktörerna och att denna specialisering är efterfrågad av parterna. Vår bedömning är att många av projekten inte riktigt har sådana möjligheter. Att dela målgrupper riskerar då att inte tillföra tydliga mervärden för målgrupperna i fråga. Därför riskerar också projekt grundade på denna typ av samverkan att ha svårare att skapa tydliga effekter på projektens bidrag till programmets måluppfyllelse.

Slutligen ser vi att projekt med konkret samverkan baserat på delat arbete har stor potential att bidra till ökad måluppfyllelse. Här är det ofta avgörande att parterna har stor tillit till varandra. I de exempel vi såg bland fallstudierna hade flera av aktörerna jobbat tillsammans i tidigare projekt. De intervjuade pekar också på vikten av en tydlighet i rollfördelningen aktörerna emellan. Det är vår erfarenhet att den här typen av projekt ofta involverar samverkan med privata företag, där just rollfördelningen mellan de privata företagen och de offentliga samverkande parterna blir tydliggjord.

Avslutningsvis påverkar vad man gör i samverkan möjligheterna att stärka projektens bidrag till programmets måluppfyllelse. Det förefaller som att kunskapsdelning och målgruppsdelning är svagare när det gäller att bidra till projektets program mål medan de istället kan vara starkare när det gäller att bygga och stärka strukturer för den regionala politiken i stort. Konkret samverkan baserad på delat arbete som i Smart Sense Region leder till innovationer som kan sättas på marknaden medan samverkan som den mellan klustren i Smart 4U kan skapa en samverkan mellan



företagsnätverk som kan bidra till att stärka strukturerna för Västmanlands smarta specialisering och långsiktigt påverka regionens utvecklingsarbete.

Effekterna av samverkan i projekten

Summerar vi vilka effekter på projektens bidrag till programmålen som vi kan se i relation till våra fallstudieprojekt noterar vi följande:

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

Samverkan i Regionalfonden förefaller också potentiellt kunna påverka och förändra strukturer och institutioner inom den regionala politiken. Det är ännu tidigt att avgöra huruvida de samverkansstrukturer som etableras genom Regionalfonden i denna programperiod kommer att bli bestående eller inte. Vi kan se att Regionalfonden på programnivån har haft en stor systempåverkan på den nationella regionala politiken, men det återstår ännu att se om detta också gäller på projektnivån.

Vi noterar bl.a. följande potentiella institutionella effekter och kvarstående utmaningar för påverkan på sådana strukturer:

- Regionalfondens samverkan i projekten kan bidra till att föra samman aktörer mer långsiktigt, t.ex. inom ramen för det företags- och innovationsfrämjande systemet där fragmenteringen är stor.
- Regionalfondens samverkan bidrar till att utveckla nya territoriella samverkansstrukturer som kan påverka effektiviteten i de regionala utvecklingssystemen, men frågan är om effekterna är bestående.
- Regionalfondens samverkan bidrar till en fondöverskridande samverkan med koppling till hållbar stadsutveckling, men svårigheterna att realisera en reell fondöverskridande samverkan i praktiken är fortfarande betydande.
- Regionalfondens samverkan kan bidra till en nivåöverskridande samverkan, men många hinder kvarstår för att realisera en effektiv sådan samverkan.



- Regionalfondens samverkan inom vissa av de tematiska målen kan visa vägen till en bredare samverkan i en hållbar regional utvecklingspolitik.

Regionalfondens påverkan på den regionala tillväxtpolitiken ur ett samverkansperspektiv

Som noterats i rapporten från fas 1 så menar vi att Regionalfonden måste ses som ett finansieringsinstrument inom ramen för den nationella regionala tillväxtpolitiken. Det är också en slutsats från den första fasen att det sker en ömsesidig påverkan mellan Regionalfonden och den nationella regionala tillväxtpolitiken.

Nedan ska vi därför notera fyra slutsatser som vi åtminstone kan ana just i kopplingen mellan de samverkanserfarenheter vi ser inom Regionalfonden och den nationella regionala utvecklingspolitiken.

Kan driva på arbetet med aktörssamordning i de regionala innovationssystemen

För det första menar vi att vi ser tecken på att regionala aktörer nyttjar strukturfondsprogrammen för att driva på en allmänt önskad samordning av aktörerna främst i de inomregionala innovationssystemen. Antalet aktörer uppgår i de flesta regioner till minst ett tiotal. Många har problem med finansieringen, inte minst mellan programperioderna. Och många regioner arbetar för närvarande med att se över sin finansiering till sådana organisationer. Kopplat till nya finansieringsformer finns också ett upplevt behov hos regionerna att öka samordningen aktörerna emellan.

Kontigo menar här att strukturfonderna har använts för att driva på en sådan utveckling och att vi kan förvänta oss att regionerna kommer att fortsätta detta arbete utanför Regionalfondens ramar.

Ingen tydlig påverkan på länsgränsöverskridande strukturell samverkan

När programperioden inleddes var frågan om den framtida regionala indelningen högaktuell. Detta drev på den länsgränsöverskridande samverkan i några regioner, åtminstone i programplaneringsprocessen. I några programområden, allra tydligast i Östra Mellansverige, ledde detta till att man tog fram strategier om en länsgränsöverskridande samverkan som (det stora antalet län i programområdet och den delvis bristande regionala funktionaliteten till trots) också mynnade ut i flera konkreta länsgränsöverskridande projekt.

När det stod klart att Indelningskommitténs arbete och förslag skulle få svårt att få riksdagens gehör så svalnade också intresset för den här typen av projekt. Vi har därför sett färre sådana projekt och effekterna av de vi sett leder inte till någon tydlig slutsats angående länsgränsöverskridande samverkan.



Ingen tydlig påverkan på flernivåsamverkan

När det gäller flernivåsamverkan ser vi inte heller särskilt många exempel i form av projektsamverkan. Flernivåsamverkan kan främst sägas gälla i utvecklingen och finansieringen av strukturfondsprogrammen. De få exempel vi har sett inom ramen för samverkan i projekt kan förvisso skapa nya fruktbara samarbeten, men det finns också betydande utmaningar. Det handlar exempelvis om samverkan mellan en nationell statlig myndighet och regionala aktörer, med en flernivåsamverkan mellan statliga myndigheter och regioner eller kommuner.

Kan spela en roll i utvecklingen mot en ”hållbarare” regional utvecklingspolitik

Slutligen ser vi en generell trend i den regionala tillväxtpolitiken som innebär en rörelse bort från enkla tillväxtmål, uttryckta i t.ex. tillväxtstrategier eller regionala utvecklingsstrategier. Istället rymmer både den senaste förordningen och det praktiska arbetet med att förnya och uppdatera landets regionala utvecklingsstrategierna (RUS:ar) tydliga exempel på att den regionala tillväxtpolitiken är på väg att bli en bredare regional utvecklingspolitik som kompletterar tillväxtmålen med olika typer av sociala och ekologiska hållbarhetsmål. Två system för att sätta mål och följa upp arbetet är under parallell utveckling, dels en anpassning till FN:s globala mål och Agenda 2030, dels en utveckling av systemen för att mäta hållbar regional utveckling i BRP+.

Inom främst tematiskt mål 4 finns flera samverkans exempel där nya aktörer utvecklats i området i samverkan. Även i de konkreta projekten finns många exempel på samverkan mellan aktörer som delvis är nya för Regionalfonden. Här finns dock också exempel på att samverkan mellan nya och gamla aktörer bör stärkas för att nå största möjliga effekt. Men det är sannolikt att det är inom sådana nya samverkanskonstellationer som vi kan ha störst möjlighet att dra lärdomar från Regionalfonden när det gäller att bygga strukturerna och institutionerna för den kommande regionala utvecklingspolitiken.

Slutsatser

I detta kapitel sammanfattar vi svaren på de viktigaste utvärderingsfrågorna, med tyngdpunkt på den andra fasen i vårt uppdrag.

Vi har svårt att avgöra exakt hur omfattande samverkan i genomförandet av projekten i Regionalfonden är. Då vi varit hänvisade till s.k. formella samverkansprojekt kan vi inte besvara frågan om i vilken omfattning samverkan generellt förekommer i Regionalfonden. Vi vet dock att en samverkan i projekten kännetecknar långt fler projekt än de som är formella samverkansprojekt.

Vi ser vidare väldigt små skillnader mellan vare sig programmen och mellan de tematiska målen vad gäller samverkan. Detta är också en vansklig analys att göra och inte minst att dra slutsatser från, då vi vet att vissa program varit mer aktiva med att skapa just samverkansprojekt medan andra ibland till och med avrått från den projektformen. Det kan också vara så att just samverkansprojekt varit mer lämpade inom vissa tematiska mål än inom andra.

När det gäller samverkans påverkan på projektresultaten så noterar vi att det finns tydliga exempel på där samverkan sannolikt inneburit ett tydligt bidrag till projektens måluppfyllelse och framför allt till projektens förmåga att bidra till programmålen uppfyllelse. Sådana exempel kan finnas inom alla tematiska mål, men det förefaller vara störst ”mognad” för samverkan och därmed också förutsättningar för en effektiv samverkan inom tematiskt mål 1 och 3. Det betyder också att



potentialen kan vara större för att nå effekter när man samverkar i konstellationer som involverar exempelvis aktörer i det företags- och innovationsfrämjande systemet, akademin och företagen. Inom andra mål finns också exempel på samverkanskonstellationer som kan rymma större utmaningar, som t.ex. när offentliga aktörer inom energi- och miljöområdet ska samverka med företag eller när kommuner och regioner ska samverka med statliga myndigheter med vilka man redan har en strukturerad samverkan vid sidan av det aktuella projektet.

Det finns också exempel på när samverkan kan bidra till en mer långsiktig strukturpåverkan inom det regionala utvecklingsområdet. Vi ser t.ex. att samverkan i Regionalfonden kan bli en viktig pådrivande aspekt till samordning och konsolidering av aktörerna i det företags- och innovationsfrämjande systemet. Vi ser också att Regionalfonden har varit en drivkraft bakom en territoriell samverkan i vissa programområden. Slutligen menar vi att Regionalfonden i vissa fall kan visa vägen mot vilken typ och vilka konstellationer av samverkansaktörer som kommer krävas i framväxten av en bredare och mer hållbar regional utvecklingspolitik när nya program och RUS:ar ska tas fram.

I synnerhet när det gäller framväxten av en ny regional tillväxtpolitik baserade på nya typer av mål, formulerade ur ett hållbarhetsperspektiv och involverade fler sektorer så tror vi att de hittills vunna erfarenheterna från samverkan inom Regionalfonden i t.ex. tematiskt mål 4 kan ha stor betydelse. Men samverkan inom Regionalfonden – förstås i projekten, men också i stort – bidrar även till ett bredare ansvarstagande för den regionala utvecklingen. Detta är också en viktig faktor i framtagandet av en ny nationell regional politik.

Ett kontrafaktiskt perspektiv är en utmaning i alla utvärderingar men kanske ännu svårare i en utvärdering som denna. Vi ser vad vi menar är effekter av samverkan inom Regionalfonden och det innebär ju per definition att vi vill påstå att den utveckling vi ser inte skulle ha uppstått utan Regionalfondens samverkan. Men genom den komplexa integrationen mellan Regionalfonden och den nationella regionala politiken kan vi svårligen tänka bort endera av dem och vi kan heller inte tänka bort den samverkan mellan aktörer vi ser i projekten.

Rekommendationer

Samverkan är en sedan länge självklar del i att planera och genomföra såväl Regionalfonden som den nationella Regionala politiken. Att lämna rekommendationer för Övervakningskommittén och andra målgrupper är en viktig del i utvärderingsarbetet.

Skapa enklare förutsättningar för samverkan

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

Forcera inte samverkan

Några av de intervjuade uppger att regionala myndigheter och programansvariga myndigheter aktivt drivit på för att öka samverkan i genomförandet av Regionalfonden i denna period. Även om vi ser positiva effekter av samverkan från de exempel vi studerat så är det viktigt att påpeka att samverkan inte är ett självändamål. Grunden för en effektiv samverkan ligger fortsatt i att det ska finnas ett



tydligt mervärde i samverkan. Sådana mervärden skapas genom samverkanspartnernas förmåga att komplettera varandra.

Stöd sammansättningen av parter

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

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

Ställ krav på långsiktigt strukturbyggande och institutionella effekter i fler projekt

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

Referenser

Denscombe, M. (2014), *The Good Research Guide: For Small Research Projects*. Mc Graw Hill.

Eckstein, H. (1975). Case studies and theory in political science. In Greenstein, F., and N. Polsby, eds. *Handbook of political science*, vol. 7, Reading, MA: Addison-Wesley, 79–138

Flyvbjerg, Bt (2006). Five Misunderstandings about Case-Study Research. *Qualitative Inquiry* 12 (2): 219–245

Perez Vico med flera (2014) *Universitets och högskolors samverkansmönster och dess effekter*. Vinnova Analys 2014:09

Perez Vico, E. (2013). *The Impact of Academia on the Dynamics of Innovation Systems - Capturing and explaining utilities from academic R&D* (Doctoral thesis). Gothenburg: Environmental Systems Analysis, Chalmers University of Technology.

Tillväxtanalys (2014) *Resultatutvärdering av regionala strukturfondsprogram 2007–13*. Rapport 2016:04.

Whyte, W.F (1942) *Street Corner Society: The Social Structure of an Italian Slum* University of Chicago Press (4th edition, 1993)

