

UTVÄRDERING AV HÅLLBAR STADSUTVECKLING I REGIONALFONDEN

SLUTRAPPORT

RAPPORTEN BESTÄLLD AV



EUROPEISKA
UNIONEN
Europeiska
regionala
utvecklingsfonden

Utvärdering av hållbar stadsutveckling i regionalfonden

Rapport 0301

Juni 2019

ISBN: 978-91-88961-28-0

WSP Sverige AB

Författare:

Göran Hallin

Pär Lindquist



Denna rapport är beställd av Tillväxtverket.

Analys och slutsatser i rapporten är författarnas

FÖRORD

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

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

Föreliggande rapport utgör en tematisk utvärdering av hållbar stadsutveckling i de tre berörda storstadsprogrammen - Skåne-Blekinge, Stockholm och Västsverige. Genomförandet av utvärderingen har löpt mellan september 2017 och juni 2019 och omfattar projekt där hållbar stadsutveckling är ett centralt syfte.

Utvärderingen har genomförts av Göran Hallin (uppdragsledare) och Pär Lindquist på WSP. Tillväxtverket vill tacka författarna.

Denna rapport är beställd av Tillväxtverket. Analys och slutsatser i rapporten är författarnas. Rapporten publiceras i Tillväxtverkets publikationstjänst.

Emelie Johansson

Samordningsansvarig ERUF Utvärderingar
Enheten för uppföljning och utvärdering
Tillväxtverket

1. ENGLISH SUMMARY

This is the final report from the evaluation of sustainable urban development in the European Regional Development Fund in Sweden. The report focuses on three programmes which have received earmarked resources for this purpose, i.e. Skåne-Blekinge, Stockholm and Västsverige.

The key findings of the report are:

- Resources have addressed issues of sustainable urban development in the programmes, and the earmarking appears to have been important for achieving this.
- There are however differences between the three programmes where the methods of local cross-sector strategies and designation of parts of the programmes for the purpose (Skåne-Blekinge and Västsverige) seem to have been more efficient for addressing sustainable urban development than the method of designating the entire operational programme (Stockholm).
- The cross-sector strategies have furthermore contributed to involving local city authorities in the implementation of programmes and projects.
- While the content of sustainable urban development was less prominent in some of the Stockholm projects, more than two thirds of the total number of projects addressed aspects of sustainable urban development that are considered new to ERDF in Sweden. And, even if it is still early days, most of the projects that do address such aspects are also on the way to delivering actual results.

The study concludes with the following recommendations:

- Earmarking of resources is an efficient tool for bringing sustainable urban development onto the agenda. However, earmarking entire programmes is not recommended.
- Giving local city authorities responsibility for developing cross-sector plans makes them involved in the programmes and opens new possibilities in ERDF implementation.
- Applying the full ITI concept may function as a door opener for multifund cooperation.
- A clear definition on what is meant by sustainable urban development in ERDF-programmes, alongside indicators measuring activities and output, is necessary for an efficient implementation.

2. SAMMANFATTNING

VIKTIGASTE SLUTSATSER

Genom öronmärkningen av resurser för hållbar stadsutveckling har regionalfonden kunnat lyfta och adressera dessa frågor i de tre berörda storstadsprogrammen – Skåne-Blekinge, Stockholm och Västsverige. I programmen har projekt riktats mot målgrupper viktiga för att främja social hållbarhet (såsom unga eller nya svenskar), mot särskilt utsatta stadsdelar eller mot att skapa geografiska bryggor mellan utsatta stadsdelar och mer gynnade områden. Projekten har också riktats mot att kombinera insatser för att främja innovationer eller stödja små och medelstora företags utveckling med insatser för ett tydligt hållbarhetsfokus. Utvärderingen visar dock att alla projekt inom öronmärkningen *inte* adresserar hållbar stadsutveckling, såsom vi definierat det inom utvärderingsuppdraget. Särskilt i Stockholms program finns flera projekt där vi menar att ett tydligt sådant innehåll saknas.

De tre studerade programmen har arbetat med olika modeller för genomförandet av hållbar stadsutveckling. I Skåne-Blekinge och Västsverige avsattes begränsade resurser inom programmen och Malmö respektive Göteborgs stad fick i uppdrag att utarbeta sektorsövergripande planer för hur insatserna skulle genomföras. Detta har sannolikt bidragit till en tydligare fokusering mot hållbar stadsutveckling och till att dessa kommuner har varit engagerade i såväl planering som genomförande av insatser och projekt. I Stockholm däremot riktades hela det operationella programmet mot hållbar stadsutveckling. Därmed fanns inget behov av en motsvarande sektorsövergripande plan. Vår bedömning är att detta också är en av förklaringarna till att vi i Stockholms program inte ser samma tydliga fokus mot hållbar stadsutveckling.

ÖVRIGA RESULTAT

Genom öronmärkningen för hållbar stadsutveckling har vi inom regionalfonden dels sett hur såväl de urbana frågorna som frågorna om hållbarhet tydligare har kommit att inkluderas i de projekt som utgör programmets genomförande. Det som framför allt tillförs genom öronmärkningen inom regionalfonden är möjligheten att koppla samman stadsutvecklingsfrågorna med en mer generell regional utvecklingsagenda kopplad till innovationsfrämjande, främjande av näringslivets utveckling och entreprenörskap på ett sätt som annars inte varit framträdande i regionalfondsprogram.

Samtidigt har inte hela potentialen i hållbar stadsutveckling realiserats i det faktiska genomförandet. Många projekt har fortfarande en stark förankring antingen i ett renodlat näringslivsutvecklings- eller innovationsperspektiv och saknar enligt vår bedömning tydliga inslag av hållbar stadsutveckling – såsom till exempel en integrering av miljömässiga och framför allt sociala perspektiv. Inte heller har samverkan mellan olika aktörer realiserats i den utsträckning som ingavs förhoppningar om inledningsvis, i såväl partnerskapsöverenskommelsen som i program och sektorsövergripande planer. Detta har också förstärkts genom den bristande integrationen mellan Socialfonden och regionalfonden som försvårat en konkret samverkan för de projektägande aktörerna.

Generellt är kommunernas roll i genomförandet av regionalfonden relativt begränsad. Genom att överlämna ansvaret för utvecklingen av integrerade sektorsövergripande planer till kommunerna i Skåne-Blekinge och Västsverige så kom Malmö respektive Göteborgs kommuner att ta en central roll i den strategiska utvecklingen av innehållet i hållbar stadsutveckling i dessa två program. Rollen har handlat om att skriva ansökningar samt äga och leda projekten.

Sammantaget kan man säga att man genom öronmärkningen av hållbar stadsutveckling har fått ut kommunerna "på banan" och man har fått en tydligare koppling mellan ERUF-programmen och vad vi kan kalla kommunernas kärnverksamhet. Att öppna upp den kommunala verksamheten för innovationsprocesser är det kanske viktigaste exemplet på detta.

De tre modellerna för att genomföra hållbar stadsutveckling i regionalfonden har varit olika och vi ser också att detta har skapat olika typer av projekt i programmen, vilket i sin tur har påverkat förutsättningarna för programmen att leverera resultat i termer av hållbar stadsutveckling.

Å ena sidan har vi ett tydligare innehåll i termer av hållbar stadsutveckling i de två program där man har arbetat med de integrerade lokala sektorsövergripande planerna (Skåne-Blekinge och Västsverige). Projektportföljerna i dessa två program innehåller genomgående projekt som har tydliga inslag av hållbar stadsutveckling. Det handlar om hållbarhet i ett målgruppsperspektiv, om ett geografiskt hållbarhetsperspektiv och om kombinationer av perspektiv som tillsammans stärker inslagen av hållbar stadsutveckling. I Stockholm saknas i stor utsträckning en sådan tydlighet i innehållet, vilket vi bedömer beror på modellen att låta hela programmet omfatta hållbar stadsutveckling.

Å andra sidan ser vi också att de begränsade resurserna och för området nya projektägare i Göteborg respektive Malmö har försvårat att nå ett tydligt och långsiktigt genomslag för hållbar stadsutveckling med regionalfonden som instrument i dessa två program.

En brist i programmens konstruktion är att det saknas relevanta och definierade indikatorer för att mäta hållbar stadsutveckling, både som aktiviteter och som resultat. Detta är en logisk följd av att man i programmen inte definierat vad hållbar stadsutveckling är. Det hämmar inte bara möjligheterna till utvärdering utan påverkar förstås också projekten och projektens genomförande.

REKOMMENDATIONER

Vi rekommenderar att man fortsätter öronmärka resurser för hållbar stadsutveckling om man önskar att frågorna ska prioriteras. Samtidigt ser vi att enbart en öronmärkning inte är en garanti för att innehållet i projekten blir tydligt annorlunda jämfört med hur det hade varit utan öronmärkning. Analysen visar till exempel att när man öronmärker *ett helt* program för hållbar stadsutveckling så riskerar man att göra innehållet i hållbar stadsutveckling mer otydligt. Vår rekommendation är därför att man avstår från att öronmärka hela program för hållbar stadsutveckling.

Vi rekommenderar att fortsätta att utveckla modellen med ett kommunalt ansvar och med sektorsövergripande planer som huvudsakligt strategiskt verktyg för att åstadkomma detta. Det är vår bedömning att detta har varit effektivt för att öppna för en närmare koppling till den kommunala kärnverksamheten inom hållbar stadsutveckling.

Vi rekommenderar att inför nästa programperiod sätta till tillräckliga resurser för att kunna åstadkomma en reell samordning av fonderna. Hållbar stadsutveckling och ett utvecklat ITI-instrument skulle kunna vara en brygga för en bredare samordning mellan fonderna. I den meningen behöver ITI-lösningen inte enbart ses som "krånglig", utan som en väg för att öppna för en allmänt önskvärd fondsamordning.

Slutligen, rekommenderar vi att man i direktiven eller partnerskapsöverenskommelsen skapar en tydligare definition av vad hållbar stadsutveckling är. Detta kan bli ännu mer centralt om det generella hållbarhetsperspektivet kommer att stärkas i kommande program. Det är också viktigt att programmens styrinstrument, i termer av investeringsprioriteringar och indikatorer, utvecklas så att det går att ställa upp mål för vad som ska uppnås med hållbar stadsutveckling i programmen, att projekten tydligt får i uppdrag att styra mot dessa mål samt att det finns en fungerande uppföljning på målen och indikatorernas utveckling.

INNEHÅLL

FÖRORD.....	3
1. ENGLISH SUMMARY	4
2. SAMMANFATTNING	5
VIKTIGASTE SLUTSATSER.....	5
ÖVRIGA RESULTAT	5
REKOMMENDATIONER.....	6
1. INLEDNING	8
UPPDRAGET.....	9
EN INSATSLOGIK FÖR HÅLLBAR STADSUTVECKLING I REGIONALFONDEN	10
2. HÅLLBAR STADSUTVECKLING I DE TRE PROGRAMMEN	13
AVGRÄNSNING, INNEHÅLL OCH STRATEGI FÖR DE TRE PROGRAMMEN	13
PROJEKTEN I DE TRE PROGRAMMEN.....	15
3. PORTFÖLJANALYS AV PROGRAMMENS ÖRONMÄRKNING	20
EN REGIONALFONDSNÄRA DEFINITION AV HÅLLBAR STADSUTVECKLING	20
REGIONALFONDSNÄRA HÅLLBAR STADSUTVECKLING I PROJEKTPORTFÖLJERNA	22
4. ANALYS AV DET STRATEGISKA ARBETET MED HÅLLBAR STADSUTVECKLING	24
SKÅNE-BLEKINGE – MALMÖ	24
STOCKHOLM	25
VÄSTSVRIGE - GÖTEBORG.....	26
SAMLAD ANALYS AV DET STRATEGISKA ARBETET MED HÅLLBAR STADSUTVECKLING I DE TRE PROGRAMMEN	27
5. RESULTAT FÖR HÅLLBAR STADSUTVECKLING FRÅN REGIONALFONDEN	28
EN TREDJEDEL AV PROJEKTEN SAKNAR TYDLIGT PERSPEKTIV AV HÅLLBAR STADSUTVECKLING	28
MERPARTEN PROJEKT LEVERERAR KONKRETA RESULTAT	29
INGA INDIKATORER FÖR ATT FÅNGA HÅLLBARA STADSUTVECKLINGSRESULTAT	29
6. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	30
HÅLLBARHETSFRÅGORNA TYDLIGARE PÅ AGENDAN	30
DE SEKTORSÖVERGRIPANDE PLANERNA HAR INVOLVERAT KOMMUNERNA I HÖGRE GRAD.....	30
DET ÄR STORA SKILLNADER MELLAN PROGRAMMEN NÄR DET GÄLLER HUR VÄL HÅLLBAR STADSUTVECKLING INTEGRERATS I GENOMFÖRANDET	31
PROJEKTENS RESULTAT VARIERAR MEN BEHOVET AV MÅL OCH INDIKATORER BLIR TYDLIGT.	31
SAMMANFATTNINGSVIS	31
REKOMMENDATIONER.....	32
7. KÄLLOR	34
LITTERATUR.....	34

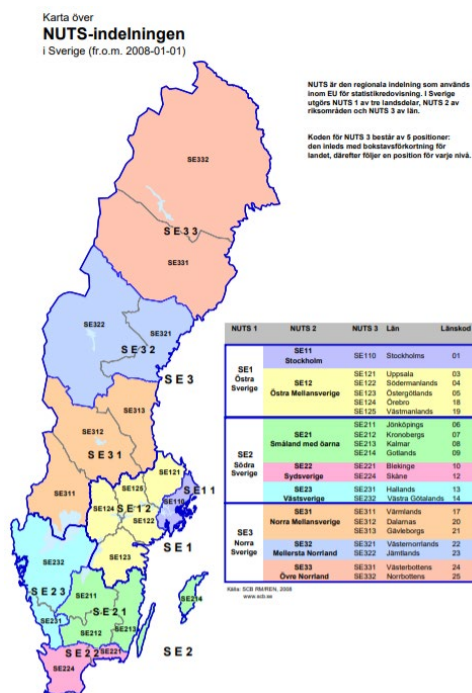
1. INLEDNING

Den Europeiska regionala utvecklingsfonden (regionalfonden) är ett av instrumenten inom EU:s sammanhållningspolitik. Fondens insatser genomförs i olika program. Regionalfonden i Sverige har under programperioden 2014 - 2020 syftat till att uppnå målen i EU2020 strategin om en smart, hållbar och inkluderande tillväxt¹. I Sverige är genomförandet i huvudsak organiserat i åtta regionala och ett nationellt program. De regionala programmen följer de så kallade NUTS 2 regionernas indelning som framgår av kartan i figur 1 nedan. Nationellt styr den Nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015 - 2020 över prioriteringarna i programmen². Enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete (2017:583) ska programmen också utgå från de länsvisa regionala utvecklingsstrategier som de regionalt utvecklingsansvariga myndigheterna har ansvaret för att ta fram.

Under denna programperiod ska enligt strukturordningen (artikel 7) minst 5 procent av de nationella resurserna i fonden öronmärkas till hållbar stadsutveckling. Sverige och EU-kommissionen har kommit överens om att detta ska ske inom de tre programmen Västsverige, Skåne-Blekinge och Stockholm. I överenskommelsen sägs också att en "samordning mellan fonderna (framför allt Socialfonden) bör kunna ske där detta är relevant"³.

I Skåne-Blekinge och i Västsverige gick ett erbjudande ut till kommunerna Malmö respektive Göteborg om att ta fram integrerade sektorsövergripande planer, som skulle vara vägledande för utlysning av programmedel, förberedelser och sedermera beredning av projekt inom ramen för de öronmärkta resurserna. I Stockholm beslutades att hela ERUF-programmet skulle omfattas av öronmärkningen, dvs. att hela programmet skulle inriktas mot hållbar stadsutveckling. Detta innebär också att programmet i sig kan likställas med den strategiska sektorsövergripande planen när det gäller Stockholm samt att hela Stockholms län omfattades av öronmärkningen medan det i Skåne och Västsverige endast var Malmö och Göteborgs kommuner som omfattades.

Figur 1 NUTS-indelningen styr programområdenas geografi i ERUF. Källa: SCB.



¹Europa 2020 - En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla, Meddelande från kommissionen KOM(2010) 2020

² En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020, N2015/5297/RT

³<https://www.regeringen.se/contentassets/c581908af38a4be0a40663540fd9c0bc/partnerskapsoverenskommelsen>

UPPDRAGET

WSP (Kontigo)⁴ har haft Tillväxtverkets (Övervakningskommittén för Regionalfondens) uppdrag att genomföra en tematisk utvärdering av insatserna för hållbar stadsutveckling inom Regionalfonden. Uppdraget omfattar den så kallade "öronmärkningen" i de tre "storstadsprogrammen" Skåne-Blekinge, Stockholm och Västsverige.

Utvärderingen syftar till ett lärande för programmets intressenter i vid mening, såväl lokalt och regionalt som nationellt. Den primära målgruppen för utvärderingen består av:

- Övervakningskommittén för de berörda programmen, dess arbetsutskott för utvärdering och Näringsdepartementet
- Tillväxtverkets berörda enheter, nationellt och regionalt
- Regionalt utvecklingsansvariga myndigheter och strukturfondspartnerskapen
- Den så kallade plattformen för hållbar stadsutveckling⁵
- Berörda kommuner och andra nyckelprojektägare i programmen

Utöver detta vänder sig utvärderingen också till en sekundär målgrupp. Här ingår de ytterligare aktörer som på olika sätt är engagerade i genomförandet. På nationell nivå finns också en målgrupp som främst består av andra med intressen i frågor kring hållbar stadsutveckling, till exempel andra myndigheter och organisationer såsom Sveriges Kommuner och Landsting.

Utvärderingens övergripande syfte

Utvärderingen styrs av strukturfondsförordningen som innebär att utvärderingarna generellt syftar till att förbättra kvaliteten på programmen samt bedöma deras effektivitet och verkan.

I praktiken betyder det att utvärderingar inom ramen för regionalfonden har ett dubbelt syfte, att både vara retrospektivt summativa och samtidigt formativt utvecklande. I denna programperiod har man i strukturfondsförordningen lagt större vikt vid en *resultatorientering* vilket innebär att programmets krav på tydlighet i sin uppbyggnad har ökat, till exempel i form av en utvärderingsbar insatslogik. Flera olika utvärderingar har initierats och avrapporterats, bl.a. har tematiska utvärderingar genomförts för mål 1 och 3 (Stärka forskning, teknisk utveckling och innovation respektive öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag)⁶.

Denna utvärdering är också tematisk, men spänner över ett avgränsat tema (öronmärkningen för hållbar stadsutveckling) och omfattar bara de tre program som berörs av öronmärkningen. Syftet är således att bedöma och värdera om öronmärkningen för hållbar stadsutveckling i regionalfonden har bidragit till arbetet med hållbar stadsutveckling i de tre svenska storstadsregionerna.

Utvärderingsfrågorna

Detta innebär att den övergripande utvärderingsfrågan för uppdraget har varit:

- I vilken utsträckning och på vilket sätt bidrar Regionalfonden (genom den särskilda öronmärkningen av resurser) i arbetet med hållbar stadsutveckling?

⁴ Ursprungligen har Kontigo AB haft uppdraget att genomföra utvärderingen, med WSP som underleverantör. Under uppdragstiden har WSP förvärvat Kontigo AB och uppdraget har därmed i sin helhet överlåtits på WSP.

⁵ Plattformen för hållbar stadsutveckling etablerades 2014 och ersattes i december 2017 av Rådet för hållbara städer. Plattformen var ett uppdrag från regeringen till myndigheterna Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Tillväxtverket och Trafikverket om att gemensamt upprätta och förvalta en plattform för frågor om hållbar stadsutveckling. Plattformen skulle bidra till tvärsektorieell samverkan, samordning, kunskapsutveckling, kunskaps spridning och erfarenhetsutbyte.

⁶ Utvärdering av nio program – Regionala utvecklingsfonden tematiskt mål 1 (Tillväxtverket rapport 0227, 2017) och Utvärdering av åtta program – Regionala utvecklingsfonden tematiskt mål 3 (Tillväxtverkets rapport 265, 2018)

Frågan har brutits ned på respektive program och stadsregion men också omfattat ett samlat nationellt perspektiv. Några följdfrågor i detta sammanhang har varit:

- Vilka resultat har skapats av att de tre programmen inom Regionalfonden har adresserat frågan om hållbar stadsutveckling?⁷
- Vilket är mervärdet av den öronmärkning som Kommissionen gjort för att åstadkomma dessa resultat?

Utöver den övergripande frågan har uppdragsgivaren också ställt upp ett antal underordnade frågor som man önskar få belysta i denna utvärdering:

- Vilken funktion fyller de sektorsövergripande planerna?
- Hur fungerar samverkan mellan centrala aktörer i genomförandet?
- Finns det betydande skillnader mellan hur arbetet bedrivs i de olika stadsregionerna och i vilken utsträckning beror det i så fall på de skilda modeller för genomförande som programmen valt?

Uppdragsgivaren har särskilt poängterat att jämförande analyser mellan Skåne-Blekinges, Stockholms och Västsveriges tre metoder i genomförandet av hållbar stadsutveckling ska presenteras.

EN INSATSLOGIK FÖR HÅLLBAR STADSUTVECKLING I REGIONALFONDEN

En utmaning för utvärderingsuppdraget har varit att det saknas en tydlig definition för vad hållbar stadsutveckling är. Varken i strukturfondsförordningen, partnerskapsöverenskommelsen, nationella strategin eller de tre programmen finns någon tydlig definition av vad hållbar stadsutveckling är, i synnerhet inte i relation till regionalfonden. Det närmaste en sådan definition vi kommer är beskrivningarna i vägledningen till artikel 7 i ERUF-förordningen (Europeiska Kommissionen, Vägledning för medlemsstaterna om hållbar utveckling i städerna). Här sägs bl.a.

Grundbulten.../.../ är att det ska finnas integrerade strategier för hållbar utveckling i städerna för att tackla de ekonomiska, miljö- och klimatmässiga, demografiska samt samhällsliga utmaningar som påverkar stadsområdena.

För att sätta utvärderingsuppdraget i en teoretisk ram har vi, med utgångspunkt i programmets skrivningar i partnerskapsöverenskommelsen samt de strategiska planerna, försökt att rekonstruera en insatslogik för Hållbar stadsutveckling i regionalfonden vilket illustreras i figur 2 nedan.

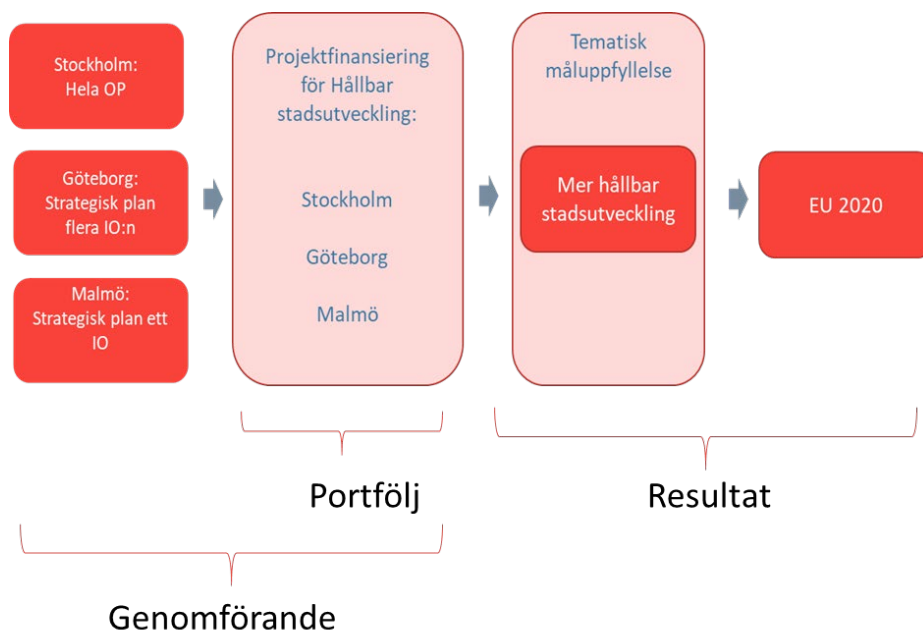
Ytterst är målet med öronmärkningen av resurser för hållbar stadsutveckling, att öka regionalfondens bidrag till att nå målen i EU2020-strategin. Genom att låta regionalfondens resurser särskilt adressera "ekonomiska, miljö- och klimatmässiga, demografiska samt samhällsliga utmaningar..." ska en mer hållbar stadsutveckling uppnås. Detta ska i sin tur bidra till att regionalfondsprogrammen i sin helhet förstärker måluppfyllelsen och bidragen till att nå målen i EU 2020-strategin. Det vill säga, öronmärkningen av resurser, ökar fokuseringen på insatser som ska leda till en hållbar stadsutveckling.

Genom att initiera integrerade strategier på de tre sätt som sker i Göteborg, Malmö och Stockholmsregionen är tanken att skapa projekt som bidrar till en tematisk måluppfyllelse genom att adressera sammanhängande hållbarhetsutmaningar och härigenom också stärka utvecklingen av

⁷ Begreppet resultat ska här förstås i relation till hur begreppet används inom ramen regionalfonden i denna programperiod: Den faktiska förändring i de förhållanden som motiverade själva insatsen (dvs. det faktiska bidraget från programmet plus/minus påverkan från andra faktorer). The programming period 2014 – 2020. Guidance document on monitoring and evaluation, European Commission 2014.

hållbarhet i städerna (stadsregionerna). Sammantaget ska detta syfta till en högre måluppfyllelse för EU 2020-målen.

Figur 2 Rekonstruerad insatslogik för hållbar stadsutveckling i Regionalfonden och utvärderingens uppläggning



En modell för utvärderingen

Insatslogiken ovan ger en grund för hur vi tolkat utvärderingsuppdraget och adresserat utvärderingsfrågorna. Utvärderingen kan indelas i tre olika huvuddelar:

- En genomförandeanalys – vars syfte är att med ett övergripande och jämförande perspektiv analysera genomförandet av hållbar stadsutveckling i de tre programmen. Denna del i utvärderingen syftar bl.a. till att besvara utvärderingsfrågorna nedan:
 - Vilken funktion fyller de sektorsövergripande planerna?
 - Hur fungerar samverkan mellan centrala aktörer i genomförandet?
 - Finns det betydande skillnader i hur arbetet bedrivs i de olika stadsregionerna och i vilken utsträckning beror det i så fall på de skilda modeller för genomförande som programmen valt?
- En portföljanalys – vars syfte är att analysera innehållet i de tre programmens projektportföljer. En avgörande fråga här är i vilken utsträckning de finansierade projekten skiljer sig från projekt inom regionalfonden generellt, dvs. utan en särskild öronmärkning för hållbar stadsutveckling. Därmed bidrar portföljanalysen dels till att kunna besvara frågorna om resultat nedan, men också till att särskilt kunna besvara följande utvärderingsfråga:
 - Vilket är mervärdet av den öronmärkning som Kommissionen gjort för att åstadkomma dessa resultat?
- En resultatanalys – vars syfte främst är att analysera vilka resultat öronmärkningen har inneburit vad gäller hållbar stadsutveckling. Detta innefattar bl.a., men inte uteslutande att besvara de två utvärderingsfrågorna nedan:
 - I vilken utsträckning och på vilket sätt bidrar regionalfonden (genom den särskilda öronmärkningen av resurser) i arbetet med hållbar stadsutveckling?

- Vilka resultat har skapats av att de tre programmen inom Regionalfonden har adresserat frågan om hållbar stadsutveckling?⁸

De tre analyserna har utgått från delvis olika metoder. Genomförandeanalysen grundar sig främst på två huvudsakliga metoder. Dels en analys av de program- och strategidokument som genomförandet utgår från – till exempel partnerskapsöverenskommelsen, de tre aktuella programmen, regionala utvecklingsstrategier i de tre berörda länen samt de sektorsövergripande planerna i de två aktuella fallen. Dels på intervjuer med berörda aktörer i de tre regionerna samt med aktörer på nationell nivå.

Portföljanslysen bygger dels på data från de programansvariga myndigheterna (främst Tillväxtverket) och utgår bl.a. från en textanalys av projektansökningar och projektbeslut, dels på intervjuer med regionalt programansvariga samt projektledarna för projekten inom öronmärknigen. En viktig del i portföljanslysen är också den definition av hållbar stadsutveckling i regionalfonden som vi har utvecklat för att kunna analysera frågan om öronmärkningens mervärden.

Resultatanalysen bygger i första hand på intervjuer med projektledarna för projekten, och i andra hand på inrapporterade och redovisade data eller utvärderingar av projekten som vi har fått tillgång till via de programansvariga myndigheterna.

Arbetets genomförande

Uppdraget har genomförts i två delar. I den första delen (rapporterad i Tillväxtverket 2018, Rapport 0269), låg fokus på att ta fram ett förslag till hur man skulle kunna definiera hållbar stadsutveckling i Regionalfonden. Detta gjordes med utgångspunkt i FN:s globala mål och Agenda 2030. Utöver det genomfördes en analys av de öronmärkta delarna i programportföljerna i Malmö, Stockholm och Göteborg (en portföljanslysen).

Inför arbetet med slutrapporten har denna analys, i dialog med uppdragsgivaren, kompletterats och utvecklats. För det första har definitionen av hållbar stadsutveckling från den första delrapporten delvis omprövats. Skälet var att den definition som då användes tenderade att bli otidlig i förhållande till vad som var särskiljande mellan projekten inom hållbar stadsutveckling och övriga projekt inom regionalfonden. Detaljerna i denna omprövning framgår av beskrivningen i kapitel tre.

Utöver omprövningen av definitionen har fokus i denna rapport legat på att belysa och analysera mervärdena från och skillnaderna mellan de tre olika arbetssätten i Skåne-Blekinge, Stockholm och Västsverige. Vi har även genomfört nya intervjuer med projektledare för projekten, nu med tydligare resultatfokus. Målsättningen har varit att intervjua samtliga projekt med undantag för bl.a. nystartade projekt. Utöver detta har vi koncentrerat intervjuarbetet till den regionala strategiska nivån, där vi intervjuar företrädare för förvaltande myndighet, för de regionalt utvecklingsansvariga myndigheterna (Region Skåne, Länsstyrelsen i Stockholm/Region Stockholm samt Västra Götalandsregionen), företrädare för kommunerna och andra aktörer som ingår i strukturfondspartnerskapen.

Vi har även genomfört intervjuer med aktörer på den nationella nivån och då framför allt med tjänstepersoner vid Näringsdepartementet och Tillväxtverket i de olika regionerna. Till uppdragets genomförande har vi också knutit en referensgrupp som består av lokala och regionala representanter samt nationella intressenter med anknytning till hållbar stadsutveckling. Referensgruppen har träffats vid två tillfällen.

⁸ Begreppet resultat ska här förstås i relation till hur begreppet används inom ramen regionalfonden i denna programperiod: Den faktiska förändring i de förhållanden som motiverade själva insatsen (dvs. det faktiska bidraget från programmet plus/minus påverkan från andra faktorer). The programming period 2014 – 2020. Guidance document on monitoring and evaluation, European Commission 2014.

2. HÅLLBAR STADSUTVECKLING I DE TRE PROGRAMMEN

I detta kapitel redovisar vi hur man har tolkat och tagit sig an hållbar stadsutveckling i de tre programmen. I det första avsnittet förs diskussionen mer principiellt och i det andra avsnittet presenteras de projekt som programmen har skapat.

AVGRÄNSNING, INNEHÅLL OCH STRATEGI FÖR DE TRE PROGRAMMEN

Tre program var aktuella för hållbar stadsutveckling i Sverige. De är Skåne-Blekinge, Stockholm samt Västsverige.

Skåne-Blekinge

Hållbar stadsutveckling i Skåne-Blekinge omfattar sammanlagt sex projekt. Projektens budget motsvarar knappt 90 mkr i stöd från Regionalfonden. Malmö stad är projektägare till samtliga projekt. Geografiskt är genomförandet i Malmö avgränsat till Malmö kommun.

Hållbar stadsutveckling i Skåne-Blekinge är samlat i ett gemensamt insatsområde – kallat just Hållbar stadsutveckling. Projekt kan genomföras med koppling till två tematiska mål och två investeringsprioriteringar där investeringsprioritering 1b handlar om att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation. Den andra prioriteringen (3a) handlar om att främja entreprenörskap, särskilt genom att underlätta det ekonomiska utnyttjandet av nya idéer och främja skapandet av nya företag, inklusive företagskuvöser.

Det strategiska innehållet i Malmös arbete med hållbar stadsutveckling finns beskrivet i den sektorsövergripande planen⁹. Här beskrivs bl.a. ett antal nyckelfrågor för projektens innehåll. Dessa handlar till exempel om att projekten ska ha ett tydligt hållbarhetsfokus och möta stadens definierade hållbarhetsutmaningar, som främst handlar om social hållbarhet och att nyttja regionalfondens resurser för att adressera dessa. Här finns också en tydlig medvetenhet om samverkans betydelse, både för att möta hållbarhetsutmaningar och när det gäller finansiering från andra källor. I planen nämns till exempel att utnyttja det offentliga rummet bättre med ett socialt hållbarhetsfokus, att skapa sektorsövergripande innovationsplattformar på temat (socialt) hållbar stadsutveckling och att etablera living labs i områden präglade av sociala hållbarhetsutmaningar. Här uttrycks också att samverkan mellan offentliga och privata aktörer, otraditionella lösningar och ny teknik och nya metoder ska prioriteras.

Stockholm

I Stockholm har ett tiotal projekt finansierats inom programmet, som också utgör avgränsningen för Hållbar stadsutveckling (dvs. hela programmet omfattas)¹⁰. Vi har då bl.a. räknat bort "projekt" som utgörs av så kallat tekniskt stöd och det större projektet kopplat till revolverande finansiella instrument ägt av Almi Invest. Totalt har projekten inom hållbar stadsutveckling en ERUF-finansierad budget på strax över 160 mkr¹¹.

Den geografiska avgränsning som finns är den samma som för programmet, dvs. den omfattar hela programområdet (Stockholms län). Totalt innebär detta att Hållbar stadsutveckling i Stockholm omfattar 26 kommuner.

⁹ Sektorsövergripande integrerad plan för hållbar stadsutveckling i Malmö 2014-2020, Malmö stad.

¹⁰ Operativt program inom målet Investering för sysselsättning och tillväxt, Stockholms län, 2014 – 2020.

¹¹ Huruvida man bör räkna in eller räkna bort Almi invests projekt kan diskuteras, men vi har valt att räkna bort dem då de är projekt som är helt lika i sin konstruktion mellan flertalet regionala program.

Stockholms operationella program genomförs fokuserat till ett insatsområde kallat Huvudstadsregionens särskilda utmaningar. Under detta görs investeringar mot tre tematiska mål, mål 1: att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation, mål 3: att öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag samt mål 4: att främja övergången till koldioxidsnål ekonomi i alla sektorer.

I Stockholm finns ingen sektorsövergripande plan men då hela programmet och programområdet omfattas av öronmärkningen kan man säga att programmet blir liktydigt med en sektorsövergripande plan. I programmet presenteras fyra övergripande utmaningar grundade i den analys som programmet utformades utifrån. Dessa var "minskad kapacitet i innovationssystemet", "ökad tillväxt i företagen och företagens roll i innovationssystemet", "innovationer en väg till minskad klimatpåverkan" samt "minskat utanförskap och ökad sammanhållning". Frågor om hållbar stadsutveckling nämns särskilt i de två sistnämnda utmaningarna.

I ett separat avsnitt i programmet diskuteras vad hållbar stadsutveckling skulle kunna vara. Det handlar om att anlägga ett integrerat perspektiv på fysisk och strategisk planering där sammanhållningen inom regionen står i fokus, om "ekosystemtjänster i socialekologiskt byggande", och om att "vända utvecklingen" i socioekonomiskt svaga områden. Utöver det beskriver programmet också hållbar stadsutveckling som byggt på fem dimensioner: inkluderande, hälsosam, grön, attraktiv och smart stad¹².

Västsverige

I Västsveriges program finns det tre finansierade projekt inom hållbar stadsutveckling, med en total finansiering från ERUF om cirka 24 mkr. Projektägare för projekten är Göteborgs stad och det av staden och Göteborgsregionens kommunalförbund ägda Business Region Göteborg (BRG). Geografiskt är insatserna för hållbar stadsutveckling avgränsade till Göteborgs kommun.

I den integrerade sektorsövergripande planen pekas på att de finansierade projekten ska ha ett tydligt fokus på hållbar stadsutveckling. För de olika tematiska målen nämns till exempel att forskning och utveckling ska stödja projekt som handlar om utvecklingen av testarenor för ökad delaktighet och med en specifik geografisk koppling till Hisingen och nordöstra Göteborg. För området ökad konkurrenskraft för små och medelstora företag sägs både att fokus ska vara miljömässig hållbarhet och social inkludering, det senare till exempel genom att erbjuda rådgivning på olika språk. Även här ska en särskild fokusering på Hisingen och nordöstra Göteborg göras. Slutligen när det gäller koldioxidsnål ekonomi ska satsningen koncentreras till samma stadsdelar, men utmaningarna ska mötas genom en nära samverkan med landsbygdsområden¹³.

¹² Operativt program inom målet Investering för sysselsättning och tillväxt, Stockholms län, 2014 – 2020.

¹³ Sektorsövergripande integrerad plan för hållbar stadsutveckling i Göteborg 2014–2020, Göteborgs stad.

PROJEKTEN I DE TRE PROGRAMMEN

I detta avsnitt listar vi de projekt som ingår i hållbar stadsutvecklingsöronmärkingen i de tre programmen. I kolumnen 'Exempel på innehåll med hållbar stadsutvecklingskaraktär', i tabellerna nedan, redogör vi för sådant innehåll som vi menar särskilt skulle kunna känneteckna hållbar stadsutveckling. Kolumnen är inte tänkt att ge ett uttömmande svar på innehållet i form av hållbar stadsutveckling utan syftar just till att ge exempel. Valet av exemplen grundar sig i den regionalfondsnära definition av hållbar stadsutveckling som vi presenterar i kapitel tre och som legat till grund för vår utvärdering.

Skåne-Blekinge

Skåne-Blekinge programmet omfattar sex projekt som rör hållbar stadsutveckling. Tabellen nedan redogör för vilka dessa är, vilka tematiska mål de adresserar, vem som är projektägare, vilket det huvudsakliga syftet är samt exempel på hur projektet kan sägas adressera hållbar stadsutveckling. Två av projekten är delar i ett och samma övergripande projekt – Wisdome.

Tabell 1. Hållbar stadsutvecklingsprojekt i Skåne-Blekinge

Projekt	Tematiskt mål	Projekt-ägare	Övriga parter (ex)	Budget (ERUF) Mkr	Huvudsyfte	Exempel på innehåll med hållbar stadsutvecklingskaraktär
Innovationsarena Bygg Malmö helt och hållbart (senare benämmt Malmö Innovationsarena)	Stödja forskning, innovation och teknisk utveckling	Malmö stad	E.ON, Malmö högskola, Lunds universitet, SLU Alnarp och MKB fastighets AB	36,5	Samverkansformerna och projektets resultat förväntas stärka Malmö som innovationsarena och öka Skånes attraktionskraft som plats att etablera forsknings och utvecklingsverksamhet på.	Fler bostäder i särskilt fokuserade områden
Samverkan för ökat entreprenörskap	Öka SMFs konkurrenskraft	Malmö stad	Stiftelsen Uppstart Malmö och ALMI Företagspartner	5,4	Projektet ska vitalisera Malmös näringsliv och berika det med entreprenörskap från andra länder.	Fokus på nyanlända och utrikes födda
Wisdome Malmö – Innovativ mötesplats kring visualiseringar och hållbar utveckling	Stödja forskning, innovation och teknisk utveckling	Malmö stad	Sustainable Business Hub, Game city, och Media Evolution	0,3	Förstudie för att etablera en 360-gradersbiograf (Dome) och mötesplats för visualiseringar och vetenskapskommunikation.	Skapa en mötesplats för unga med olika bakgrund och från olika områden i Malmö
Wisdome innovation huvudprojekt	Stödja forskning, innovation	Malmö stad	Lunds universitet och	30,6	En fysisk investering i ovanstående.	Som ovan

	och teknisk utveckling		Attitude meetings			
Case Sofielund Entreprenörskap	ÖKA SMFs konkurrenskraft	Malmö stad		7,4	Stärka det lokala entreprenörskapet i Sofielund och därigenom bidra till ökad sysselsättning, tillväxt och stärkt områdesidentitet.	Fokus på utsatta stadsdelar
Case Sofielund 2030	Stödja forskning, innovation och teknisk utveckling	Malmö stad		9,2	Sofielund ska bli en testbädd, en pilot där det går att genomföra och testa nya idéer samt ibland utmana de strukturer som kan verka hämmande i en utvecklingsprocess.	Fokus på utsatta stadsdelar

Stockholm

I Stockholm handlar det om totalt 9 finansierade projekt när tekniskt stöd och projekt ägda av Almi Invest och Almi Företagspartner rensats bort. Några av projekten i Stockholm har också finansiering från landsbygdsprogrammet, men här avses beloppen via ERUF.

Tabell 2. Hållbar stadsutvecklingsprojekt i Stockholm

Projekt	Tematiskt mål	Projekt-ägare	Övriga parter (ex)	Budget (ERUF) Mkr	Huvudsyfte	Exempel på innehåll med hållbar stadsutvecklingskaraktär
Grön Bostad Stockholm	Att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi	KTH	SUST Sustainable Innovation, IVL Svenska Miljöinstitutet och Länsstyrelsen i Stockholm.	30,4	Bidrar till innovativ, koldioxidsnål teknik i nybyggen, omvandlingar, renoveringar och tillfälliga bostäder.	Ökad miljömässig hållbarhet i delar av bygg- och fastighetssektorn.
Matlust (steg 2)	Stödja forskning, innovation och teknisk utveckling	Södertälje kommun	KTH, Acturum/Biovation park, Saltå Kvarn	15,6	Stödja regionens SME (små-medelstora företag) för att främja hållbar livsmedelsnäring. Projektet ska utveckla profilområdet Hållbara Livsmedel som ingår i Södertälje Science Park.	Miljömässigt hållbar livsmedelsindustri – koppling till ESF och nyanlända.

Tillväxt och Internationalisering (STING)	Öka SMFs konkurrenskraft	Stockholm Innovation and Growth AB	EIT Digital, Business Sweden, Stockholm Business Region Development, ALMI Företagspartner Stockholm, SUP46 och THINGS	21,0	Bidra till ökad internationell tillväxt (skapa fler exportintäkter) bland regionens tillväxtföretag.	Ingen tydlig koppling
SWELIFE	Att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation	Stockholms Läns Landsting		30,3	Skapa en plattform för att koordinera innovationsprojekt inom life science och modell för affärsutveckling för SME inom life science. Bidra till att SME får sina produkter ur tidiga utvecklingsfaser till innovations och tillväxtfas. Bidra till att SME tar fram produkter som är till nytta för vården.	Ingen tydlig koppling
Metodik för ökad konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning i SME (SBR) (2 delar)	Öka SMFs konkurrenskraft	Stockholm Business Region Development AB		5,2	Stärka bolag i internationaliseringsprocessen och attrahera investerare, genom utveckling av ett pitchverktyg.	Ingen tydlig koppling
Stockholm Digital Care, SDC	Stödja forskning, innovation och teknisk utveckling	Stockholm stad	Stockholm Läns Landsting, Södertälje kommun, Huddinge Kommun, Sics Swedish Ict AB, Nacka kommun, kommunförbundet Stockholms län	10,9	Skapa ett gemensamt ramverk för välfärdsteknologi som breddar marknaden för SME inom branschen. Samma digitala produkt ska funka i alla kommuner.	Äldre och utsatta målgrupper för vissa av tjänsterna

Smart kreativ stad	Stödja forskning, innovation och teknisk utveckling	Film-region Stockholm-Mälardalen AB		7,3	Stärka innovation, konkurrenskraft och tillväxt genom att främja en tvärssektoriell samverkan mellan aktörer inom kulturella och kreativa sektorn, särskilt film och digitala media, samt offentliga och privata aktörer inom stadsutveckling.	Främjar ökad delaktighet i stadsutvecklingsprocesser
Ökad användning av öppna data i Stockholms regionen – ÖDIS	Stödja forskning, innovation och teknisk utveckling	Stockholm stad	Storstockholm	15,0	Att Storstockholmsregionen ses som en ledande region inom digitalisering och har förstärkt sin position som en innovativ region som aktivt nyttjar teknisk utveckling.	Ingen tydlig koppling
Front-runners for sustainable innovation	Stödja forskning, innovation och teknisk utveckling	KTH	Kista science city, Södertälje science park.	25	Projektets övergripande mål är att bidra till att fler test- och demomiljöer blir tillgängliga för SMF för att öka möjligheten till deltagande i FoU, innovationsinriktade upphandlingar, som leder till nya produkter och tjänster som kommersialiseras samt också när en exportmarknad.	Fokus på cleantechsektorn

Västsverige

I Västsverige handlar det om totalt tre projekt.

Tabell 3. Hållbar stadsutvecklingsprojekt i Västsverige

Projekt	Tematiskt mål	Projektägare	Övriga parter (ex)	Budget (ERUF) Mkr	Huvudsyfte	Exempel på innehåll med hållbar stadsutvecklingskaraktär
Göteborg som test-	Stödja forskning, innovation	Göteborgs stad	Samverkan med	4,0	Bidra till ett strukturerat sätt att arbeta med	Fokus på innovation och teknik för hållbar stadsutveckling, framför

arena för SMF	och teknisk utveckling		akademi och näringsliv		forskning och innovation för hållbar stadsutveckling i Göteborg.	allt miljömässig hållbarhet
One stop future shop	Öka SMFs konkurrenskraft	Göteborg stad	Business Region Göteborg AB, Göteborgs Universitet, Förvaltnings AB Göteborgskaler, Svenska Röda Korset	6,9	Främja en hållbar stadsutveckling i Göteborgs stad och bidra till att Göteborgs stads företagsklimat stärks.	Fokus på utsatta stadsdelar
Stadslandet Göteborg	Främja omställningen till en koldioxidsnål ekonomi	Business Region Göteborg	Samverkan med offentliga aktörer, företag och civilsamhälle	12,7	Utveckla test- och demonstrationsmiljöer för en mer koldioxidsnål ekonomi och skapa förutsättningar för grön innovation och grön affärsutveckling mellan stad och land.	Fokus på ny miljöteknik, hållbara affärsmodeller, delandets ekonomi och cirkulär ekonomi. Fokus på utsatta stadsdelar.

3. PORTFÖLJANALYS AV PROGRAMMENS ÖRONMÄRKNING

I föregående kapitel har vi beskrivit hur de tre programmen har adresserat frågan om hållbar stadsutveckling och vilka projekt detta har resulterat i. I tabellerna 1 – 3 presenterades exempel på projektt innehåll som kan sägas ha en koppling till öronmärknings för hållbar stadsutveckling. I detta kapitel analyserar vi mer i detalj innehållet i de tre programmens öronmärkta delar för hållbar stadsutveckling. Syftet är att bidra till att besvara frågan om vad öronmärknings har betytt för insatser för hållbar stadsutveckling i de tre programmen, i de tre stadsregionerna samt nationellt. Har öronmärknings medverkat till att skapa projekt som har förutsättningar att bidra till hållbar stadsutveckling? Har öronmärknings stärkt dessa förutsättningar i jämförelse med en situation där vi inte skulle ha haft en sådan öronmärkning?

I den första delrapporten från utvärderingen prövades en definition och en ansats som utgick från Agenda 2030 och FN:s globala mål. I dialog med referensgruppen beslöts sedan att komplettera definitionen med området "näringsliv och tillväxt". I praktiken medförde detta dock problemet att i princip allt som gick att finansiera inom regionalfonden också kunde kallas för hållbar stadsutveckling, vilket gjorde definitionen oanvändbar för den mervärdesanalys som vi hade i uppgift att genomföra. I arbetet med slutrapporten har vi därför varit tvungna att vända tillbaka till frågan om vilka mervärden som en inriktning mot hållbar stadsutveckling skapar. Därför har vi utvecklat en alternativ ansats för att definiera hållbar stadsutveckling inom regionalfonden. Som vi redovisar i nästa avsnitt har vi utvecklat en "regionalfondsnära definition" av vad som skulle kunna beskrivas som hållbar stadsutveckling. Även denna definition utgår från de grundläggande principerna i Agenda 2030.

EN REGIONALFONDSNÄRA DEFINITION AV HÅLLBAR STADSUTVECKLING

Vad är då hållbar stadsutveckling inom regionalfonden? Hur ska vi operationalisera begreppet inom ramen för de insatser som är möjliga med finansiering från regionalfonden? Begreppet hållbar stadsutveckling har använts på många olika sätt och i många olika sammanhang. Bakgrunden till begreppet torde vara hållbar utveckling generellt, vilket först populariserades av FN:s Brundtland-rapport på 1980-talet. Grundtanken var att all utveckling måste vara långsiktigt hållbar utifrån ett socialt och miljömässigt perspektiv, även vid sidan av ett ekonomiskt perspektiv. Idag talar man om att utvecklingens mål är en jämlik fördelning av människors välbefinnande. Den ekonomiska utvecklingen är ett medel för att nå detta och all utveckling måste ske inom planetens gränser och utan att föröda framtida livsbetingelser¹⁴.

Flest referenser till hållbar stadsutveckling finns inom områdena arkitektur och samhällsbyggnad och här dominerar den miljömässiga dimensionen av begreppet. Städer ska byggas på ett ekologiskt hållbart sätt, till exempel vad gäller försörjning med vatten och energi, utsläppsgenererande transporter eller klimatpåverkan i allmänhet. På senare tid ökar antalet referenser till social hållbarhet. I fokus står då socioekonomisk ojämlikhet mellan människor i olika delar av staden, ojämlikhet i grundläggande livsvillkor och hälsa. Ofta refereras till särskilt utsatta stadsdelar.

Vad skulle då hållbar stadsutveckling i ett regionalfondssammanhang kunna vara? Baserat på en litteraturanlys och på portföljanalysen i den första delrapporten menar vi att följande tre "indikatorer" eller "kriterier" skulle kunna utgöra en slags minsta gemensamma nämnare för att insatserna ska kunna kallas för hållbar stadsutveckling¹⁵.

¹⁴ FN:s globala hållbarhetsmål.

¹⁵ Se Tillväxtverket, Hållbar stadsutveckling i regionalfonden, delrapport, nr. 0269, 2018.

- Adresseras frågor och utmaningar av en långsiktig karaktär?
- Finns ett medvetet geografiskt perspektiv, där rumsliga ojämlikheter adresseras?
- Kombinerar insatserna mål av olika karaktär för att främja integreringen av hållbar utveckling i regionalfondens tematiska mål?

Vår bedömning är att **frågan om långsiktighet** är avgörande för bedömningen av insatsernas koppling mot hållbar utveckling. Detta är i hög grad den gemensamma nämnaren för merparten av de globala målen. I ett regionalfondssammanhang skulle detta kunna tolkas som att projekten, antingen i sitt syfte eller i valet av målgrupper, skulle ha ett tydligt långsiktig fokus. Exempel på långsiktiga syften skulle kunna vara insatser som bidrar till att varaktigt ställa om branscher, sektorer eller system i riktning mot ökad hållbarhet (till exempel klimatneutralitet, nollutsläpp, energi- och materialeffektivisering). Exempel på långsiktighet i valet av målgrupper skulle kunna handla om grupper som unga eller nyanlända. Avgörande skulle vara om insatsen bidrar till att stärka förutsättningarna för en missgynnad eller särskilt utsatt målgrupp på längre sikt. Andra exempel på fokus på långsiktig hållbarhet skulle vara insatser som medvetet syftar till att påverka strukturer med lång livslängd eller att förändra attityder, normer och arbetssätt i exempelvis ett företags- eller innovationsfrämjande system. Genom att fokusera långsiktighet i syfte och målgrupp skiljer sig detta kriterium från de generella hållbarhetskriterierna för regionalfonden, som betonar vikten av ett långsiktigt resursutnyttjande i projekten och i insatserna.

Den geografiska dimensionen är också central i arbetet med hållbar stadsutveckling. Detta framgår redan av artikel 7 i strukturfondsförordningen som säger att det är städernas utmaningar som står i fokus. I den geografiska dimensionen ligger att hantera de utmaningar som uppstår ur städernas och stadsregionernas inomregionala skillnader, vare sig dessa är kopplade till miljöbelastningar eller socioekonomi. För att adressera hållbar stadsutveckling bör insatserna tackla geografiska uttryck av en ohållbar ojämlikhet. Detta kan inom regionalfonden göras på flera sätt: till exempel genom investeringar för ökad miljömässig hållbarhet i områden präglade av negativ miljöpåverkan, eller genom investering i ökad social hållbarhet i socialt utsatta områden eller stadsdelar. En del i den geografiska dimensionen handlar om att olikheterna ofta har två sidor: en gynnad och en missgynnad och det framhävs ofta att ökad hållbarhet inte ensidigt nås genom att bara adressera geografiska områden som missgynnats. Även här finns en skillnad mot regionalfondens generella hållbarhetskriterier. Där saknas ett geografiskt perspektiv som vi menar är centralt i hållbar stadsutveckling.

Slutligen kännetecknas hållbara insatser av att **olika mål kombineras**. I relation till regionalfonden skulle detta handla om att tydliga hållbarhetsmål integrerats i tematiska mål som annars skulle sakna sådana mål. Analyserar vi de tematiska målen som regionalfonden kan adressera så integrerar några av dem hållbarhetsaspekterna tydligare än andra. Exempelvis är de tydligare närvarande i de tematiska målen 4 och 7, än i målen 1 och 3. En del i en definition skulle därför kunna vara att insatser inom tematiskt mål 1 och 3 skulle tydligt integrera och kombinera något ytterligare hållbarhetsmål som är kopplade till utsatta målgrupper, utsatta stadsdelar eller har ett särskilt fokus på miljömässig hållbarhet. Några konkreta exempel är:

- Innovationer som bygger på grön teknik eller som syftar till att lösa sociala utmaningar
- Entreprenörskap och företagsfrämjande som särskilt riktar sig till vissa utsatta grupper
- Miljöfrågor i socialt utsatta områden

Även i detta fall menar vi att vår definition ställer krav på en mer aktiv kombinatorisk hållning än vad som gäller generellt för regionalfondens hållbarhetsarbete.

De tre kriterierna ovan används av oss som den huvudsakliga definitionen av hållbar stadsutveckling i denna utvärdering. Samtidigt vill vi poängtera att det är programägarens huvudansvar att skapa en fungerande definition för att möjliggöra en utvärdering. Det vi har kunnat göra här är främst att se som en preliminär definition, men det är den vi har haft att arbeta utifrån.

En nackdel med en "definition" som den vi beskriver är att den inte entydigt är specifikt kopplad till det urbana, utan skulle kunna ses som en definition av hållbarhet (eller hållbar utveckling) i exempelvis landsbygdsutveckling eller i regionalfonden generellt. Vi menar att det främst är programmets geografiska avgränsning som skapar dess relevans för hållbar stadsutveckling. Det förutsätter förstås också **att problemen analyseras och adresseras utifrån deras urbana kontext**, vilket möjligen skulle kunna betraktas som ett fjärde kriterium på hållbar stadsutveckling i regionalfonden.

REGIONALFONDSNÄRA HÅLLBAR STADSUTVECKLING I PROJEKTPORTFÖLJERNA

En analys för de tre programmen, baserad på de regionalfundsna "indikatorerna" för hållbar stadsutveckling som presenterats ovan ger följande sammanfattande bild av programmens innehåll när det gäller hållbar stadsutveckling. De analyserade projekten presenterades i tabellerna 1 – 3 tidigare.

Skåne - Blekinge

I Skåne-Blekingeprogrammet finns i merparten av projekten en långsiktighet inte minst uttryckt i valet av målgrupper för projekten. Flera av projekten fokuserar på nyanlända, personer med utländsk bakgrund eller på unga. Långsiktigheten uttrycks också bl.a. genom att man i några projekt fokuserar på långsiktiga strukturer som bostäder.

I Skåne-Blekingeprogrammet finns ett genomgående och tydligt geografiskt perspektiv, i huvudsak uttryckt i att projekten fokuserar på utsatta stadsdelar. I ett par av projekten eftersträvas också vad vi kan kalla en hållbarhetsbrygga mellan utsatta stadsdelar och mer gynnade sådana, vilket adresserar den dubbla sidan av en rumslik ojämlikhet.

Slutligen finns projekt som fokuserar kombinationer för ökad hållbarhet som utgör den tredje dimensionen i vår regionalfundsna definition för hållbar stadsutveckling. Här finns exempel på projekt som söker kombinera till exempel innovationsfrämjande med frågor om social hållbarhet.

Stockholm

I Stockholms program framträder långsiktigheten tydligast i projekt som vänder sig till utsatta grupper såsom äldre eller nyanlända. Dessa utgör antingen målgrupper direkt för projekten eller indirekt för de innovationer projektet avser främja. Även insatser kopplade till utvecklingen av hållbara bostäder får bedömas ha en god långsiktig karaktär. En relativt stor andel av projekten saknar dock en tydlig sådan långsiktighet när det gäller syfte och målgrupper.

Geografiska perspektiv finns i ett par av projekten som fokuserar på utsatta stadsdelar och i ett av projekten finns exempel på en strävan efter en så kallad hållbarhetsbrygga – i det här fallet mellan utsatta stadsdelar och landsbygden runt staden. I merparten projekt saknas dock tydligt uttryckta geografiska perspektiv.

Även när det gäller kombinationer för ökad hållbarhet finner vi ett par exempel bland projekten i Stockholms program. Det handlar i dessa fall i första hand om att kombinera ett perspektiv av hållbar miljö i projekt med fokus på innovationer eller ökad konkurrenskraft.

Västsverige

Västsveriges program rymmer tre projekt. Långsiktiga perspektiv representeras i dessa antingen genom ett fokus på att bidra till skapandet av arenor för att främja utvecklingen av miljömässig hållbarhet i arbetet med att främja innovationer eller genom att stärka små och medelstora företags konkurrenskraft. Här finns också de inslag av kombinerade mål som utgör den tredje delen av

hållbar stadsutvecklingsperspektivet. Slutligen finns i två av de tre projekten en geografisk dimension som fokuserar på utsatta stadsdelar i insatserna.

En samlad analys av öronmärkningens mervärden

I tabellen nedan sammanfattar vi analysen av hållbar stadsutveckling i regionalfondens tre öronmärkta program, med utgångspunkt i den regionalfondsnära definition vi tidigare presenterat. Sammantaget visar analysen på att inslagen av hållbar stadsutveckling är tydliga i två av de tre programmen, i Skåne-Blekinge samt i Västsverige. Jämfört med programmet i Stockholm så har så gott som alla projekt i dessa två program tydliga inslag av hållbar stadsutveckling åtminstone i något av de tre avseendena. Det tydligaste uttrycket för hållbar stadsutveckling finns i de geografiska perspektiven i dessa två program. I så gott som samtliga projekt i de två programmen fokuseras särskilt på utsatta stadsdelar. I flertalet projekt finns också en tydlig långsiktighet vad gäller målgrupper i dessa två program. Genom att fokusera på utsatta målgrupper stärks de långsiktiga förutsättningarna för social hållbarhet.

Liknande exempel finns i Stockholms program men avgränsat till ett mindre antal projekt. Det som skiljer Stockholms program från övriga två är att det här finns ett flertal projekt där inte någon av de tre definitionerna möts. Vår bedömning är att dessa projekt inte synligt skiljer sig från projekt som återfinns i andra program inom regionalfonden och där det är svårt att identifiera vilka inslagen av hållbar stadsutveckling är.

Tabell 4. Programmens HSU-innehåll enligt en regionalfondsnära definition

Program	Långsiktig hållbarhet	Geografiska perspektiv	Kombinationseffekter	Samlat
Skåne-Blekinge, Malmö	Fokus på unga och nyanlända eller personer med utländsk bakgrund Fokus på långsiktiga strukturer som bostäder	Fokus på utsatta stadsdelar	Ja, finns i ett par projekt	Tydligt HSU-innehåll
Stockholm	I ett mindre antal projekt	I ett mindre antal projekt	I ett mindre antal projekt	Mindre tydligt HSU-innehåll
Västsverige	Ja, i två av projekten	Ja, i alla projekt	I något av projekten	Tydligt HSU-innehåll

Vår slutsats är att det finns tydliga skillnader i hur väl de tre programmen har lyckats att genomföra insatser med inriktning mot hållbar stadsutveckling. Även om sådana insatser finns i alla tre program, så är det i Skåne-Blekinge och i Västsverige som dessa insatser är mer konsekvent genomförda.

4. ANALYS AV DET STRATEGISKA ARBETET MED HÅLLBAR STADSUTVECKLING

I detta kapitel adresserar vi genomförandet av hållbar stadsutveckling i de tre programmen. Här ligger fokus på en jämförande analys mellan de olika arbetssätt som man har haft i de tre programmen.

SKÅNE-BLEKINGE – MALMÖ

Under hösten 2014 beslutade Näringsdepartementet att Malmö stad skulle ingå i öronmärkningen för hållbar stadsutveckling i regionalfonden. Beslutet föregicks av olika förslag om hur hållbar stadsutveckling skulle inrymmas i programmet för Skåne-Blekinge. Region Skåne hade i egenskap av en av två regionalt utvecklingsansvariga myndigheter i programområdet, föreslagit att ett tiotal kommuner skulle få del av resurserna inom Öronmärkningen. Malmö stad ville istället inrätta en så kallad ITI¹⁶ som bara skulle omfatta Malmö stad. Enligt uppgifter som lämnats i intervjuerna påpekade företrädare för Malmö stad för Kommissionen att regionens förslag skulle innebära att kommuner med, i stadsutvecklingssammanhang, få invånare skulle få del av resurserna. Kommissionen beslutade i dialog med den svenska regeringen att Malmö stad (tillsammans med Göteborg stad och Stockholmsregionen) skulle ingå i öronmärkningen.

Den initiala oklarheten kring den geografiska avgränsningen av insatsen ska enligt Malmö stads företrädare dock ha påverkat möjligheterna till att driva ett strategiskt arbete med planeringen av insatserna och förberedelser av projekt. Arbetet med hållbar stadsutveckling i Malmö har ändå kommit att "hängas upp" på den så kallade Malmömodellen. Modellen innebär att staden i samverkan med andra aktörer (såsom näringsliv-, offentlig-, idéburen sektor samt högskolor och universitet och invånare) processade fram ett antal utmaningar som insatserna inom Malmö program skulle fokusera på.

Malmömodellen kan sägas konkretisera arbetet med hållbar stadsutveckling i det att man pekar ut:

- *Utmaningar*
- *En geografisk fokusering*
- *Fyra tematiska fokuseringar*
- *Fondsamordning som strategi för att adressera utmaningarna*

Utmaningarna var enligt modellen segregation och utanförskap, bostadsförsörjning samt förnyelse av bostäder och områden. Den geografiska fokuseringen innebär att insatserna koncentrerades till ett antal stadsdelar (områden) i Malmö: Östervärn, Rosengård, Persborg och Lindängen. För att bidra till en hållbar stadsutveckling pekar Malmömodellen ut tre övergripande tematiska fokuseringar: sysselsättning, bostäder och infrastruktur. Slutligen angavs i den sektorsövergripande planen att det är fondsamordning som skulle vara den övergripande strategin inom Malmömodellen.

Det bör också noteras att Malmö stad när programmet inleddes hade en relativt omfattande erfarenhet av att arbeta med EU:s struktur- och investeringsfonder som finansieringsinstrument. Dock hade tyngdpunkten i arbetet dittills legat på EU:s Socialfond och på andra instrument än de regionala operativa programmen, till exempel URBAN och URBACT, Interreg-programmet där Malmö och Köpenhamn drivit flera samarbetsprojekt, CIVITAS och FP7/ Horizon 2020.

¹⁶ Integrerad territoriell investering – en modell som innebär att en särskild organisation utpekas som ansvarig för genomförandet av en del i ett eller flera program finansierade av strukturfonderna. Se vidare i avsnittet om Västsverige nedan.

I genomförandet av planen tar staden själv initiativ till flertalet ansökningar. Staden har även ett direkt inflytande över att vara med och bereda inkomna ansökningar inför Tillväxtverkets beslut. Malmö fick dock inte möjlighet att arbeta enligt en ITI-modell, även om man upprättat en sektorsövergripande plan och har haft ett strategiskt inflytande både över projektgenerering och beredning av beslut. I Malmö samlades hållbar stadsutveckling i ett särskilt insatsområde inom det operativa programmet. Den sektorsövergripande planen handlade om innehållet i det området. Detta begränsade projektens innehåll till de tematiska målen 1 och 3 samtidigt som företrädare för Malmö stad gärna hade sett en större frihet genom att man också hade fått adressera tematiska mål som annars är reserverade för Socialfonden. En av de intervjuade företrädarna för programmet sammanfattar det så här: *”Som det är nu så driver vi ett antal separata projekt. Det hinns inte med att hitta synergier och utveckla sammanhangen. Om vi ägt en ITI hade vi kunnat få till mer av samverkan. Framför allt hade jag gärna sett en möjlighet till fondsamverkan.”*

STOCKHOLM

Stockholms genomförande av hållbar stadsutveckling skiljer sig påtagligt från det vi sett i Malmö och i Göteborg. Delar av skillnaderna består som nämnts i att hela det regionala operativa ERUF programmet i Stockholm gavs en inriktning mot hållbar stadsutveckling. Detta skedde på förslag av företrädare för Stockholmsregionen men innebar samtidigt att det underlättade för Sverige att nå upp till EU-kommissionens krav på en öronmärkning motsvarande fem procent av de totala ERUF-resurserna.

Stockholmsregionens förslag hade flera olika bakgrunder. En sådan var att företrädarna för regionen tidigare upplevt genomförandet av Regionalfonden i Stockholm som spretigt och inte särskilt strategiskt. En förklaring till detta skulle ha varit de, i förhållande till regionens storlek, begränsade resurserna inom regionalfonden. En strävan var därför att få en tydligare koppling mellan Socialfonden och regionalfonden och regionens företrädare menade att detta lättare skulle uppnås med en tydligare och mer gemensam ram för de två fonderna. Därför utvecklades förslaget om att låta öronmärka hela programmet för hållbar stadsutveckling. En av de intervjuade företrädarna för regionen säger att: *”Detta var något som vi drev gentemot Näringsdepartementet. Vi pläderade för att man skulle se hela programmet som en del av hållbar stadsutveckling. Det blev vår linje att detta skulle omfatta hela det operativa programmet. Det var delvis ett sätt att säkra mer resurser till Stockholm.”*

Som ett annat uttryck för ett bristande strategiskt förhållningssätt i relation till regionalfonden i tidigare program utvecklade man parallellt med fokuseringen av innehållet på hållbar stadsutveckling den så kallade Stockholmsmodellen. Modellen har i sin tur haft flera innebörder. Den kanske viktigaste var att man utgick från en tydlig analys av regionens styrkor, svagheter och utmaningar och identifierade ett antal prioriterade områden. Jämfört med Malmö så hade denna analys en tydligare näringslivs- och innovationsinriktning och adresserade inte på samma sätt frågor om hållbarhetsutmaningar, särskilt inte sociala sådana. Med den analysen som grund formulerades sedan utlysningar i regionalfonden parallellt med att regionen förberedde strategiska projektägande partners. Ambitionen var tydlig, i det att man ville koncentrera insatserna till färre projekt och mer strategiska projektägare. Flera av de intervjuade företrädarna för Stockholmsprogrammet uttrycker det som att det fanns ett flertal tidigare projektägare som ”förväntat sig” fortsatt finansiering via fonden som nu inte fick del av resurserna.

Genom att låta hållbar stadsutveckling vara ”ramen” för regionalfonden och i stor del även för Socialfonden, öppnades möjligheten att använda landsbygdsprogrammet för regionens icke-urbana delar (i exempelvis skärgården). Utlysningar och förberedda, eller som man uttrycker det ”beställda”, projekt skulle garantera styrningen mot hållbar stadsutveckling inom regionalfonden. För att säkerställa styrningen antogs en uppsättning kriterier för hur man skulle bedöma om projektansökningarna var i riktning mot hållbar stadsutveckling eller inte.

Just när det gäller frågan om projektens koppling till hållbar stadsutveckling och tolkningen av vad det innebär menar våra intervjuade företrädare för regionen att det genom de uppställda kriterierna

funnits en definition som använts i beredningsgruppens arbete. Samtidigt menar de intervjuade att det arbetet kan ha inneburit att antalet projekt med ett tydligt innehåll av hållbar stadsutveckling i den meningen att det tydligt skiljer sig från vad som annars hade kunnat finansieras inom Regionalfonden har blivit begränsat. Någon av de intervjuade uttrycker sig som: *”Jag kan vara lite självkritisk mot att vi inte vågat vara mer experimentella. Vi har inte lika utmanande projekt som i Malmö och Göteborg. Samtidigt ska man komma ihåg att vi har en lite annan syn på vad hållbar stadsutveckling är. Hos oss är det mera en ram för arbetet”*.

VÄSTSVERIGE - GÖTEBORG

I Göteborg ville man ta fullt ansvar för genomförandet av hållbar stadsutveckling i regionalfonden genom en modell kallad *Integrerad territoriell investering (ITI)*. Enligt ERUF-förordningen innebär ITI att ansvaret för genomförandet överläts på en annan aktör än den programansvariga och i det här fallet Göteborgs stad. Det finns flera potentiella fördelar med en ITI lösning. En första sådan är att man kan arbeta flexibelt över programmets olika delar, och slipper inlåsnings av programmets resurser i olika insatsområden där det krävs programändringar för att flytta resurser mellan dem. Den gör det också möjligt att samla ansvaret från flera olika programansvariga myndigheter, såsom till exempel Tillväxtverket, Svenska ESF-rådet och Jordbruksverket, till en gemensam organisation för det avgränsade geografiska området. En tredje poäng är att stärka kopplingen till lokala strategier för stadens utveckling. Detta skulle dels stärka möjligheterna att kunna kombinera de olika fonderna i ett och samma eller nära relaterade projekt och dels underlätta för aktörerna att ta sig an geografiskt avgränsade men komplexa problem.

Invändningarna mot att etablera en ITI-lösning kan vara flera, en av de viktigaste som lyfts i samtal med regeringskansliet är att man riskerar att skapa ytterligare komplexitet och därmed ineffektivitet i genomförandet. Detta, i kombination med den begränsade resursmängden, var den viktigaste anledningen till att regeringen aldrig godkände önskemålen om en fullt ut genomförd ITI-lösning.

Den del i en ITI-lösning som ändå tillämpades både i Malmö och Göteborg var den så kallade sektorsövergripande integrerade planen. Planen är ett komplement till programmet och avser den del av programmet som öronmärkts för hållbar stadsutveckling. I planen anges inom vilka tematiska mål insatserna ska göras, hur arbetet förväntas docka in i annat lokalt och regionalt arbete med hållbar stadsutveckling, vilka de viktigaste samverkansaktörerna är och så vidare.

Planen för Göteborg har tagits fram av stadsledningskontoret vid Göteborgs stad och flera aktörer inom Göteborgs Stad har deltagit i dialogen om planens innehåll. Dessa är Business Region Göteborg, Miljöförvaltningen, Sociala resursförvaltningen och Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning. Avstämningar har även gjorts med Johanneberg Science Park, vars uppdrag överensstämmer väl med planens intentioner. Stadens EU-nätverk har regelbundet informerats. Utvecklingen har även skett i samråd med Tillväxtverket.

Företrädare för Göteborgs stad menar att man varit väl förberedda för arbetet och att detta har dockat in i stadens övriga projektfinansierade utvecklingsarbete, till exempel kring hållbara städer, Mistra Urban Futures, Socialfonden, olika typer av internationella samverkansprogram etc. Man menar också att det har varit lätt att identifiera tänkbara projekt som har en tydlig bäring på hållbar stadsutveckling. Samtidigt uttrycker man från stadens sida att resurserna är extremt begränsade. En av stadens intervjuade säger: *”Detta har utgjort en begränsning för det engagemang som staden har förmått att uppbringa i planering och genomförande av insatsen. Det är till exempel svårt att skapa något politiskt engagemang för frågan när man får höra att resurstillskottet endast är 24 mkr fördelat på 7 år.”*

SAMLAD ANALYS AV DET STRATEGISKA ARBETET MED HÅLLBAR STADSUTVECKLING I DE TRE PROGRAMMEN

Det är vår bedömning att man har arbetat med hållbar stadsutveckling på åtminstone två helt olika sätt i det svenska genomförandet, ett i huvudsak gemensamt arbetssätt som tillämpats i Malmö och Göteborg samt ett annat som tillämpats i Stockholm. Vi menar att skillnaderna mellan arbetssätten i Malmö och Göteborg är relativt små. Varken Göteborg eller Malmö har haft tillgång till ett fullständigt ITI-instrument, såsom det beskrivs i strukturfondsförordningen. Ingen av städerna har ansvarat för beslut om projektmedel. Det har heller inte funnits någon möjlighet att samordna finansieringen mellan olika fonder inom ett och samma projekt. Göteborg har haft möjlighet att finansiera projekt inom olika insatsområden och fler tematiska mål än Malmö. I Malmö har man istället haft ett dedikerat insatsområde för just hållbar stadsutveckling men det har funnits begränsningar i vilka tematiska mål och investeringsprioriteringar som har varit möjliga för projekten inom insatsområdet att adressera.

Malmö- och Göteborgsprogrammen sammantagna skiljer sig från Stockholmsprogrammet. I Stockholm har hela programmet omfattats av hållbar stadsutveckling och den stora utmaningen här har, som vi bedömer det, varit att låta inriktningen mot hållbar stadsutveckling genomsyra projektutvecklingsarbetet fullt ut. Vår portföljanslys indikerar att det har varit svårt att få ett tydligt genomslag för hållbar stadsutveckling i Stockholm och att se att projekten här verkligen skiljer sig från de som skulle ha finansierats utan en öronmärkning mot hållbar stadsutveckling.

I alla tre programmen kan vi konstatera att fokuseringen mot hållbar stadsutveckling ändå har påverkat vilka parter som deltar i arbetet. Vår bedömning är att kommunerna har tagit ett större och mer aktivt ansvar som projektägare i de tre programmen än vad man annars hade kunnat förvänta sig. Detta är allra tydligast i Göteborg och i Malmö, där kommunerna i huvudsak äger och driver alla projekt och mindre tydligt i Stockholm. En viktig aspekt av detta är att arbetet med genomförandet av regionalfonden knyts närmare kommunernas olika kärnverksamheter och att dessa med stöd av insatserna via regionalfonden kan öppnas för näringslivsutveckling och innovationer, till exempel genom ökad användning av öppna data eller innovationsupphandlingar av olika slag.

5. RESULTAT FÖR HÅLLBAR STADSUTVECKLING FRÅN REGIONALFONDEN

I arbetet med denna delrapport har vi också adresserat frågan om projektens (och därmed programmens) resultat. Målet är att besvara frågorna:

- I vilken utsträckning och på vilket sätt bidrar regionalfonden (genom den särskilda öronmärkningen av resurser) i arbetet med hållbar stadsutveckling?
- Vilka resultat har skapats av att de tre programmen inom Regionalfonden har adresserat frågan om hållbar stadsutveckling?

Analysen grundar sig i första hand på intervjuer med samtliga projektledare. Vi ser här tre faktorer som styr utvecklingen av resultaten:

- För det första, handlar det om projektens innehåll i termer av hållbar stadsutveckling. Detta ska ses som en grundförutsättning för att projekten ska kunna bidra till hållbar stadsutveckling. Om projekten saknar tydliga inslag mot hållbar stadsutveckling så kan heller inga sådana resultat skapas.
- För det andra, handlar det om projektens allmänna leveransförmåga. Det räcker således inte med att ha ett tydligt innehåll riktat mot hållbar stadsutveckling, såsom vi definierat det. Avgörande är förstås också att projekten levererar. I det sammanhanget har vi sökt analysera projektens kapacitet för att leverera.
- För det tredje så påverkas resultaten av hur man mäter och här saknas indikatorer för att mäta resultat (och aktiviteter) för hållbar stadsutveckling, vilket i sin tur följer på avsaknaden av en definition av begreppet i programmen.

EN TREDJEDEL AV PROJEKTEN SAKNAR TYDLIGT PERSPEKTIV AV HÅLLBAR STADSUTVECKLING

En förutsättning för att projekten ska kunna leverera hållbar stadsutveckling är att de adresserar frågan. Här ser vi, som nämnts ovan, en betydande variation mellan programmen, såtillvida att minst hälften av projekten i Stockholm inte tydligt adresserar hållbar stadsutveckling. I övriga projekt i Stockholm, liksom i samtliga projekt i Malmö och i Göteborg, finns en mer eller mindre tydlig koppling till hållbar stadsutveckling som vi definierat det. Även bland de projekt som adresserar hållbar stadsutveckling finns ofta en skillnad i hur medveten denna adressering är. Också här skiljer det mellan Stockholm å ena sidan och de två övriga programmen å andra sidan. Projektledarna i Stockholm är i begränsad utsträckning medvetna om det hållbara stadsutvecklingsperspektivet medan detta generellt är tydligt i projektledarnas medvetande i de övriga två programmen.

Detta skapar således olika förutsättningar för programmen att bidra till resultatskapande inom hållbar stadsutveckling. Både Göteborg och Malmö har aktivt arbetat med att skapa projektresultat med tydligt innehåll mot hållbar stadsutveckling, medan bilden har sett annorlunda ut i Stockholm. I Stockholm har några av projekten haft en tydlig inriktning mot hållbar stadsutveckling medan ungefär hälften av projekten saknat detta. Här är det också viktigt att se till de olika programmens storlek. I praktiken har ungefär lika många av projekten de facto adresserat frågor om hållbar stadsutveckling i Stockholm som i till exempel Malmö, men många av stockholmsprojekten har ändå saknat ett sådant perspektiv. Sammantaget innebär detta att ungefär en tredjedel av projekten saknar ett tydligt perspektiv av hållbar stadsutveckling och således inte heller har några förutsättningar att bidra till ett sådant resultatskapande.

MERPARTEN PROJEKT LEVERERAR KONKRETA RESULTAT

Vi har intervjuat projektledarna för tolv av de projekt som vi ovan har bedömt levererar insatser riktade mot hållbar stadsutveckling. Av dessa har åtta stycken hittills visat på resultat som kan knytas till hållbar stadsutveckling.

Merparten av resultaten får beskrivas som att de antingen kommit geografiska områden som utsatta stadsdelar till särskild nytta eller särskilt fokuserat på personer i målgrupper som kan betecknas som viktiga för att nå en hållbar stadsutveckling, till exempel unga eller nyanlända/personer med utländsk bakgrund (till exempel i projekten Samverkan för ökat entreprenörskap eller Metodik för ökad konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning i SME). I några fall har resultaten främst bestått av att man har tagit fram olika typer av kunskapsunderlag som sedan kunnat nyttjas i exempelvis kommunernas ordinarie verksamheter (till exempel projektet Bygg Malmö helt och hållbart). I flera projekt har testbäddar för innovationer skapats (eller förutsättningar för sådana), med fokus på särskilt utsatta stadsdelar (till exempel i projekten Grön bostad eller Göteborg som testarena).

De övriga fyra projekten har vi bedömt som i allt för tidiga faser för att vi ska kunna förvänta oss konkreta resultat. Dessa är Wisdome, Case Sofielund 2030 och Case Sofielund Entreprenörskap i Malmö samt projektet SDC i Stockholm.

Vi noterar också att flera av projekten har projektägare som inte tidigare är vana att driva projekt med finansiering från regionalfonden. Detta gäller särskilt projekten i Malmö, där förvaltningar i Malmö stad som inte tidigare har någon erfarenhet av regionalfonden nu driver projekten. Samtidigt som vi ser fördelar med att bredda kategorin aktörer som driver den här typen av projekt, ser vi också tecken på att projektledningen rapporterar utmaningar kopplade till genomförandet som vi menar kan härledas just till denna ovana, till exempel relaterat till administrativa rutiner eller förankringen hos relevanta målgrupper. Det är ännu för tidigt att säga om detta kommer att påverka projektens slutliga förmåga att leverera hållbar stadsutveckling.

INGA INDIKATORER FÖR ATT FÅNGA HÅLLBARA STADSUTVECKLINGSRESULTAT

En utmaning för projekten har varit att projekten inom hållbar stadsutveckling rapporterar mot samma indikatorer som projekten i programmen i övrigt. Inga särskilda indikatorer som fångar just aspekterna av hållbar stadsutveckling finns, för vare sig aktiviteter eller måluppfyllelse.

Därmed saknas också incitament från uppföljningen av projekten för att man verkligen ska arbeta i riktning mot hållbar stadsutveckling. Särskilt i Stockholm, där hela programmet ska ha arbetat mot hållbar stadsutveckling, kan detta ha inneburit att projektens inslag av hållbar stadsutveckling har blivit mindre än vad som ursprungligen varit avsett. Som någon av de intervjuade projektföreträdarna säger:

What is measured is what gets done!

6. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Avslutningsvis redovisar vi i detta kapitel våra viktigaste slutsatser och de rekommendationer vi lämnar till utvärderingens primära målgrupper.

HÅLLBARHETSFRÅGORNA TYDLIGARE PÅ AGENDAN

Genom öronmärkningen för hållbar stadsutveckling har vi sett hur såväl de urbana frågorna som frågorna om hållbarhet tydligare har kommit på agendan inom regionalfonden. De största städerna tar sedan länge många egna initiativ inom dessa områden och det finns också ett flertal andra program och insatser med en inriktning mot hållbar stadsutveckling. Öronmärkningen kopplar samman stadsutvecklingsfrågorna med en generell regional utvecklingsagenda bestående av innovationsfrämjande, främjande av näringslivets utveckling och entreprenörskap på ett sätt som tidigare inte har varit särskilt framträdande.

Samtidigt har inte hela potentialen i hållbar stadsutveckling realiserats i det faktiska genomförandet av programmen. Många projekt har fortfarande en stark förankring antingen i ett renodlat näringslivsutvecklings- eller innovationsperspektiv och saknar enligt vår bedömning tydliga inslag av hållbar stadsutveckling. Ofta saknas en integrering av framför allt sociala perspektiv. Inte heller har samverkan mellan olika aktörer realiserats i den utsträckning som ingavs förhoppningar om inledningsvis, i såväl partnerskapsöverenskommelsen som i program och sektorsövergripande planer. Ett exempel på detta har varit den bristande integrationen mellan Socialfonden och regionalfonden som försvårat en konkret samverkan för de projektägande aktörerna.

DE SEKTORSÖVERGRIPANDE PLANERNA HAR INVOLVERAT KOMMUNERNA I HÖGRE GRAD

Generellt är kommunernas roll i genomförandet av regionalfonden relativt begränsade. Kommuner förekommer som projektägare främst i projekt med anknytning till investeringar i IT-infrastruktur och transporter samt i omställningen mot en mer koldioxidnsål ekonomi. De är i mycket mindre utsträckning involverade i projekt med inriktning mot forskning och innovation eller mot utvecklingen av små och medelstora företag. Storstadskommunerna har sällan syns som projektägare eller tunga samverkanspartners i sådana projekt. De undantag som finns gäller i så fall i första hand mindre kommuner där sådana projekt inte enkelt kan drivas av andra aktörer än kommunerna själva.

Genom att överlämna ansvaret för utvecklingen av integrerade sektorsövergripande planer till kommunerna i Skåne-Blekinge och Västsverige så kom Malmö respektive Göteborgs kommuner att ta en central roll i den strategiska utvecklingen av innehållet i hållbar stadsutveckling i dessa två program. Rollen har handlat om att leda utvecklingen av de strategiska projekt som har finansierats, skriva ansökningar samt äga och leda projekten. Även i Stockholm har kommunerna varit mer engagerade än tidigare. Kommunerna har i Stockholm representerats av Stockholm stad och kommunalförbundet Storstockholm. I Stockholm har dock kommunerna, med en del undantag, i mindre utsträckning tagit en aktiv roll i att äga och driva projekt. Genom den så kallade *Stockholmsmodellen* har man eftersträvat att i dialog med andra aktörer identifiera strategiska ägare till projekten.

Sammantaget kan man säga att man genom öronmärkningen av hållbar stadsutveckling och framför allt genom att man i förfarandet med integrerade sektorsövergripande planer har "tvingat" ut kommunerna på banan så har man fått en tydligare koppling mellan ERUF-programmen och vad vi kan kalla kommunernas kärnverksamhet. Att öppna upp den kommunala verksamheten för innovationsprocesser är kanske det tydligaste exemplet på detta. Det är också ett exempel på en tanke och strävan som inte är ny, men som man har haft svårt att omsätta i konkreta projekt tidigare – inte minst inom regionalfonden.

DET ÄR STORA SKILLNADER MELLAN PROGRAMMEN NÄR DET GÄLLER HUR VÄL HÅLLBAR STADSUTVECKLING INTEGRERATS I GENOMFÖRANDET

De tre modellerna för hållbar stadsutveckling har varit olika och vi ser också att detta har skapat tämligen olika typer av projekt i programmen, vilket också har påverkat förutsättningarna för programmen att leverera resultat i termer av hållbar stadsutveckling.

Å ena sidan har vi ett tydligare innehåll i termer av hållbar stadsutveckling i de två program där man har arbetat med de integrerade lokala sektorsövergripande planerna (Skåne-Blekinge och Västsvrige). Projektportföljerna i dessa två program innehåller huvudsakligen projekt som har tydliga inslag av hållbar stadsutveckling. Det handlar om hållbarhet i ett målgruppsperspektiv, om ett geografiskt hållbarhetsperspektiv och om kombinationer av perspektiv som tillsammans stärker inslagen av hållbar stadsutveckling. I Stockholm saknas en sådan tydlighet i innehållet, vilket vi bedömer beror på modellen att låta hela programmet omfatta hållbar stadsutveckling.

Å andra sidan ser vi också att de begränsade resurserna och för området nya projektägare i Göteborg respektive Malmö har haft en begränsande effekt på möjligheten att få ett tydligt och långsiktigt genomslag för hållbar stadsutveckling med regionalfonden som instrument i dessa två program.

PROJEKTENS RESULTAT VARIERAR MEN BEHOVET AV MÅL OCH INDIKATORER BLIR TYDLIGT.

Vår första bedömning är att det saknas förutsättningar att nå resultat i termer av hållbar stadsutveckling i ungefär en tredjedel av projekten, då dessa inte kan sägas ha ett sådant fokus. Det hindrar förstås inte att dessa projekt levererar andra typer av resultat och bidrar till regionalfondens måluppfyllelse.

När det gäller övriga projekt är det svårt att bedöma deras bidrag till hållbar stadsutveckling. Av tolv intervjuade projekt (med förutsättningar att skapa resultat inom hållbar stadsutveckling) bedömer vi att det i fyra av dessa är för tidigt att uttala sig om resultaten. I övriga åtta projekt ser vi dock mer eller mindre tydliga indikationer på resultat i linje med vår definition av hållbar stadsutveckling. Precis som i regionalfonden i övrigt är det svårt att bli mer precis i bedömningen av resultatens omfattning eller värde, i synnerhet som vi här har utvärderat programmets öronmärkningar snarare än de enskilda projektens resultat.

De resultat vi ser handlar i dessa åtta projekt om att insatser för exempelvis små och medelstora företags utveckling, ökat entreprenörskap eller testbäddar för innovationer antingen har fokuserat på utsatta stadsdelar eller särskilt adresserat de målgrupper vi i definitionen bedömt som mest angelägna att träffa för att åstadkomma långsiktigt hållbar stadsutveckling.

En brist i programmets konstruktion är dock att vi inte mäter vare sig aktiviteter eller resultat i termer av hållbar stadsutveckling. Detta är en logisk följd av att programmen inte definierat vad hållbar stadsutveckling är men det hämmar inte bara möjligheterna till utvärdering utan påverkar förstås också projekten och projektens genomförande. Om man med indikatorerna inte signalerar att hållbar stadsutveckling är viktigt blir det också svårt att förmå projekten att särskilt koncentrera insatserna dit.

SAMMANFATTNINGSVIS

Vi menar därför att regionalfondens främsta bidrag till hållbar stadsutveckling har varit att rikta uppmärksamheten på dessa frågor just i relation till regionalfondens insatsområden. En viktig del i detta har varit att öka kommunernas (och då i synnerhet storstadskommunernas) engagemang för regionalfonden.

Det är stora skillnader i hur programmen har förmått skapa projekt som särskilt adresserar just hållbar stadsutveckling. I ungefär en tredjedel av projekten ser vi inte att förutsättningarna finns för att projekten ska bidra till just hållbar stadsutveckling. I övriga projekt levererar projekten resultat i termer av särskilt fokus på vissa målgrupper, utsatta stadsdelar och kombinationer av insatser som bidrar till ökad hållbarhet. I flera fall är det ännu för tidigt att värdera projektens resultat.

Det är svårt att bedöma mervärdet av öronmärkningen av hållbar stadsutveckling. Men vi bedömer att projekten som har ett tydligt inslag av hållbar stadsutveckling är projekt som vi inte tidigare sett frekvent förekomma inom regionalfonden.

De sektorsövergripande planerna har bidragit till att engagera kommunerna och de förefaller också ha bidragit till att stärka programmets fokus på just hållbar stadsutveckling. Det är dock svårt att avgöra i vilken grad detta är en skillnad som har skapats genom de sektorsövergripande planerna eller genom det faktum att man i Stockholms program inkluderade hela programmet i insatserna för hållbar stadsutveckling.

Vår övergripande bild är att samverkan mellan centrala aktörer främst var framträdande i de initiala delarna, när de sektorsövergripande planerna togs fram. I senare skeden har projekten inom öronmärkningen genomförts som andra projekt i regionalfonden, dvs. ofta i samverkan mellan olika parter där det nya inslaget främst har varit förvaltningar i kommunerna som tidigare inte deltagit i projekt med finansiering från regionalfonden.

REKOMMENDATIONER

Avslutningsvis lämnar vi ett antal rekommendationer, där siktet främst är på aktörer i den primära målgruppen och på att kunna bidra med erfarenheter inför kommande programperioder av regionalfonden och eventuella nya öronmärkningar (dels generellt, dels mot hållbar stadsutveckling).

Öronmärkning gör skillnad – men alternativa modeller kan också finnas

Utan öronmärkning och utan annan form av prioritering hade frågan om hållbar stadsutveckling sannolikt inte varit lika tydlig i programmen, i synnerhet inte i Skåne-Blekinge och i Västsverige. Samtidigt är det vår bedömning att man i Stockholm, främst genom att låta hela programmet utgöra hållbar stadsutveckling, inte nått upp till den effekten som öronmärkningen haft i de två andra programmen.

Vi rekommenderar därför att man fortsätter att öronmärka resurser för hållbar stadsutveckling om man önskar att frågorna fortsatt prioriteras. Samtidigt ser vi ju att enbart öronmärkning inte är en garanti för att innehållet i projekten blir tydligt annorlunda jämfört med hur det hade varit utan öronmärkning. Analysen visar att när man öronmärker ett helt program för hållbar stadsutveckling så riskerar man att göra innehållet i hållbar stadsutveckling mer otydligt. Vår rekommendation är därför att man avstår från att öronmärka hela program för hållbar stadsutveckling i kommande programperiod.

Ta tillvara och utveckla det kommunala engagemanget

Öronmärkningen av hållbar stadsutveckling och i synnerhet de genomförandemodeller som är kopplade till utvecklingen av sektorsövergripande planer och utpekande av enskilda kommuners ansvar, såsom i Malmö och Göteborg, har bidragit till att sätta kommunerna i fokus för arbetet. Ett större kommunalt engagemang har länge efterfrågats inom regionalfonden, i synnerhet i lite större kommuner och gärna med koppling till kommunernas kärnverksamheter. Nya möjligheter öppnas om man kan nyttja kraften i kommunernas kärnverksamheter. Såväl Malmös som Göteborgs programarbete visar på flera sådana exempel.

Vår rekommendation är att fortsätta att utveckla modellen med ett kommunalt ansvar och med sektorsövergripande planer som huvudsakligt strategiskt verktyg för att åstadkomma detta. Det är

vår bedömning att detta har varit effektivt för att öppna för en närmare koppling till den kommunala kärnverksamheten inom hållbar stadsutveckling. För ökad effektivitet behöver regionalfondens insatser tydligt integreras i städernas generella strategiska planering, till exempel i översiktsplaner och andra relevanta styrdokument.

Samordningen mellan Regionalfonden och Socialfonden saknas fortfarande

En fokusering på hållbar stadsutveckling rymmer stor potential till sektorsövergripande perspektiv. Regionalfonden i kombination med Socialfonden skapar finansiella resurser som skulle kunna adressera hållbar stadsutveckling på ett effektivt och utmaningsdrivet sätt, inte minst i relation till ett starkt kommunalt engagemang.

En bättre samordning mellan fonderna är angelägen ur flera perspektiv, inte bara ur hållbar stadsutvecklingssynvinkel. Vår rekommendation är att inför nästa programperiod sätta till tillräckliga resurser för att kunna åstadkomma en reell samordning av fonderna. Hållbar stadsutveckling och ett utvecklat ITI-instrument skulle kunna vara en brygga för en bredare samordning mellan fonderna. I den meningen behöver ITI-lösningen inte enbart ses som "krånglig" utan som en väg för att öppna för en allmänt önskvärd fondsamordning.

Definitioner, mål och uppföljning

Slutligen, för att få ett tydligare genomslag av en öronmärkning behöver vissa grundläggande förutsättningar finnas på plats. Vår rekommendation är att man i partnerskapsöverenskommelsen skapar en tydligare definition av vad hållbar stadsutveckling är. Detta kan bli ännu mer centralt om det generella hållbarhetsperspektivet kommer att stärkas i kommande program.

Det är också viktigt att programmets styrinstrument, i termer av investeringsprioriteringar och indikatorer, utvecklas så att det går att ställa upp mål för vad som ska uppnås med hållbar stadsutveckling i programmen, samt att projekten tydligt får i uppdrag att styra mot dessa mål och att det finns en fungerande uppföljning av målen och av indikatorernas utveckling.

Detta hindrar förstås inte att städerna bör ges ett tydligare inflytande i arbetet med partnerskapsöverenskommelsen inför kommande programperiod, så att städerna själva kan vara en del i att skapa en sådan definition.

7. KÄLLOR

LITTERATUR

En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015 - 2020, N2015/5297/RT

Europa 2020 - En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla, Meddelande från kommissionen KOM (2010) 2020

Förordning om regionalt tillväxtarbete (2017:583)

Hållbar stadsutveckling i regionalfonden, delrapport, Tillväxtverket, rapport 0269, 2018.

Operativt program inom målet Investering för sysselsättning och tillväxt, Stockholms län, 2014 – 2020.

Regeringen, Partnerskapsöverenskommelsen.

SCB, Sveriges indelning, Nuts2.

Sektorsövergripande integrerad plan för hållbar stadsutveckling i Malmö 2014 - 2020, Malmö stad.

Sektorsövergripande integrerad plan för hållbar stadsutveckling i Göteborg 2014 - 2020, Göteborgs stad.

The programming period 2014 – 2020. Guidance document on monitoring and evaluation, European Commission 2014.

Utvärdering av nio program – Regionala utvecklingsfonden tematiskt mål 1 (Tillväxtverket rapport 0227, 2017)

Utvärdering av åtta program – Regionala utvecklingsfonden tematiskt mål 3 (Tillväxtverkets rapport 265, 2018)