

Uppföljning med fokus på resultat

Nytt system för uppföljning av
projekt inom regional tillväxtpolitik



Vi stärker Sverige genom att stärka företagens konkurrenskraft

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

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

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

© Tillväxtverket

Stockholm, maj 2019

Digital: ISBN 978-91-88961-05-1

Publikationsnummer: 0280

Förord

Den regionala tillväxtpolitiken ska bidra till att lösa samhällsutmaningar och målet är *utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft*. Det operativa tillväxtarbetet bedrivs till stora delar i projektform och i samverkan mellan olika aktörer från olika sektorer. Vägen mellan det som konkret görs och målen för vad som ska uppnås är ofta lång, vilket gör det utmanande att fånga resultat av insatserna. Ansvaret för genomförande samt uppföljning, utvärdering och lärande av arbetet ligger i stor utsträckning på den regionala nivån, vilket bidrar till svårigheterna att skapa en bra helhetsbild och att aggregera resultat på nationell nivå.

Flera rapporter de senaste åren har lyft fram brister i befintliga system för uppföljning och utvärdering. En slutsats som har dragits är att förutsättningarna för ett systematiskt regionalt och nationellt lärande varit bristfälliga, vilket försvårar en effektiv styrning.

Som ett led i att stärka förutsättningarna för lärande och fokus på resultat har Tillväxtverket på regeringens uppdrag utarbetat ett nytt nationellt uppföljningssystem för projektverksamhet finansierad av anslag 1:1, Regionala tillväxtåtgärder. Systemet ska stärka möjligheterna till nationell uppföljning med utgångspunkt i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020. Genom att tillhandahålla en gemensam struktur och begreppsapparat för att samla in och rapportera resultat från alla delar av landet kommer det nya systemet att kunna ge en tydligare bild av projektverksamhetens inriktning och förväntade resultat jämfört med tidigare. Det nya systemet lägger också en bra grund för utvärdering av långsiktiga effekter och det blir ett viktigt stöd i det fortsatta arbetet med att utveckla en ändamålsenlig styrning för ökat fokus på resultat inom den regionala tillväxtpolitiken.

Gunilla Nordlöf

Generaldirektör
Tillväxtverket

Marcus Wählstedt

Analytiker
Tillväxtverket

Sammanfattning

Tillväxtverket har sedan år 2017 haft regeringens uppdrag att utveckla den nationella uppföljningen av den regionala projektverksamheten som finansieras av anslag 1:1, det vill säga anslaget för regionala tillväxtåtgärder. Syftet är att få ökat fokus på resultat i uppföljningen och även i genomförandet av den nationella politiken. Det ska bidra till större utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft.

Enligt uppdraget ska det nya uppföljningssystemet ta hänsyn till att förutsättningarna varierar mellan länen. Systemet ska stärka möjligheterna till nationell uppföljning utifrån prioriteringarna i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020. Systemet ska även möjliggöra uppföljning av hållbarhetsfrågor, med fokus på miljö, jämställdhet och mångfald.

Tillväxtverket har genomfört uppdraget i nära dialog med både Näringsdepartementet och aktörer med ansvar för regionala utvecklingsfrågor. Uppdraget har varit en prioriterad fråga för Tillväxtverket och vi har arbetat med en strategisk process för att förverkliga den nationella strategins ambition om större fokus på kunskap och resultat i den regionala tillväxtpolitiken.

Tillväxtverkets bedömer att den del av uppföljningssystemet som infördes i början av 2019 är ett stort steg i rätt riktning. Den blir ett betydande stöd i det fortsatta arbetet med att utveckla uppföljning och utvärdering med fokus på resultat i den regionala tillväxtpolitiken. Nästa programperiod av europeiska struktur- och investeringsfonder med tillhörande uppföljning och utvärdering är en central del av det arbetet.

En politik för hela landet

Den regionala tillväxtpolitiken är ett politikområde som verkar över flera olika utgiftsområden i statsbudgeten och har medel från EU-fonder som betydande källa till medfinansiering. En hög grad av decentralisering kännetecknar genomförandet, framförallt genom de regioner (landsting) som sedan 2019 har ansvar för det regionala utvecklingsarbetet i Sveriges 21 län. Detta återspeglas i hanteringen av anslag 1:1, Regionala tillväxtåtgärder, som har 43 beslutsfattare¹ med betydande variation i organisatorisk form, storlek och historia.

Politikområdets inriktning och genomförande gör det till en utmaning att skapa en relevant helhetsbild och aggregera resultat. Om det ska vara möjligt att visa på samband mellan genomförda aktiviteter och

¹ Regioner, länsstyrelser och Tillväxtverket

långsiktiga effekter, ställer det också krav på ett strategiskt förhållningssätt kombinerat med en tydlig programteori och tillhörande system för uppföljning och utvärdering. Flera rapporter de senaste åren har påvisat svårigheter att skapa en effektiv styrning av regional tillväxtpolitik och påtalat brister i befintlig uppföljning när det gäller både relevans och trovärdighet. Förutsättningarna för systematiskt lärande har därmed ansetts bristfälliga, vilket i förlängningen riskerar att försvaga politikområdets legitimitet.

Principer för utveckling av uppföljningssystemet

Tillväxtverket har arbetat utifrån ett antal principer för att utveckla och implementera uppföljningssystemet:

- Bygg resultatuppföljningen på **verksamhetslogik** (programteori)
- Främja **relevans** och långsiktighet genom samstämmighet mellan involverade aktörer och parallella system (särskilt EU-program)
- Skapa förutsättningar för **trovärdighet** genom att göra bedömningar på rätt nivå
- Värna **enkelhet**, undvik dubbelrapportering och utveckla systemet stegvis
- Prioritera tillgänglighet och **tidig återkoppling** till berörda aktörer

Befintliga informationskällor

Information av relevans för uppföljning av projektmedel med finansiering från anslag 1:1 återfinns idag på flera olika ställen. I rapporten lyfter vi särskilt fram tre informationskällor:

1. Nyps 2020: ett ärendehanteringssystem som samtliga 43 beslutsfattare använder. Nyps lämpar sig väl för att kategorisera, samla in och redovisa kvantitativ information om projektens aktiviteter och resultat under projekttiden. Framförallt resultat på nivån "prestationer" är möjliga för stödmottagare och handläggare att bedöma och rapportera på ett trovärdigt sätt.
2. Åtterrapporering enligt villkorsbeslut och regleringsbrev: det är framförallt ett kvalitativt underlag som regionalt utvecklingsansvariga aktörer rapporterar årligen. Åtterrapporeringen kan utvecklas när det gäller uppföljning av resultat som uppstår efter att projekten avslutas och som är relativt enkla att följa upp. Utvecklingen förutsätter en nära dialog med de regionala aktörerna.

3. Utvärderingar som genomförs på nationell och regional nivå: framförallt bör befintlig utvärdering av Europeiska regionala utvecklingsfondens (Regionalfonden) insatser kunna användas mer systematiskt för uppföljning och utvärdering av projektmedel. Den utvärdering som genomförs av regionala aktörer är idag svår att aggregera och det saknas resurser för ökad samverkan och systematik i utvärderingsarbetet. Det gäller även på nationell nivå.

Även officiell statistik kan användas för uppföljning och utvärdering. Här ser Tillväxtverket behov av resurser för att utveckla befintliga analysverktyg, samt behov av att förtydliga politikens övergripande programteori.

Ett nytt nationellt uppföljningssystem för projektmedel

Den 10 januari 2019 sattes den del av uppföljningssystemet som hanteras i Nyps 2020. Den bygger på att handläggare gör sex klassificeringar av sina ärenden. Klassificeringarna syftar både till att ge en tydlig bild av projektverksamhetens inriktning och resultat på kort sikt, samt möjliggöra uppföljning och utvärdering av resultat på längre sikt. Klassificeringar sker med utgångspunkt i den verksamhetslogik som Tillväxtverket utvecklat, samt utifrån den nationella strategins prioriteringar och fokusområden. Ett nytt inslag i den nationella uppföljningen är klassificering utifrån hållbarhetsaspekterna miljö, jämställdhet och mångfald.

Den nya klassificeringen gör uppföljning och utvärdering mer effektiv och flexibel, genom att det blir enklare att identifiera olika typer av insatser. Det blir också möjligt att synkronisera med andra uppföljningssystem och hämta in information om deltagande företags organisationsnummer från uppföljning av Regionalfonden och nationella uppdrag. Kombinationen av klassificeringar stärker även förutsättningarna att sätta insatser och resultat i ett större sammanhang och bidrar till ökat resultatfokus i uppföljningen.

Förslag till fortsatt utveckling av uppföljningssystemet

Om implementeringen fungerar tillfredsställande ser Tillväxtverket behov av att fortsätta utveckla uppföljningssystemet. I rapporten lämnar vi förslag på kvantitativa indikatorer på resultat på längre sikt än nivån prestationer, men som fortfarande gäller resultat i nära anslutning till projektens genomförande.

I arbetet har vi utgått från etablerade kriterier för goda resultatindikatorer. Förslaget innehåller nio indikatorer, varav fem bedöms vara lämpliga för en årlig uppföljning och fyra för en regelbunden uppföljning, till exempel vartannat eller vart tredje år.

Två indikatorer föreslår vi ska samlas in inom ramen för återrapporeringen av villkorsbeslut/regleringsbrev, fyra genom utvärdering och tre i Nyps 2020. Fortsatt utredningsarbete krävs dock för att säkerställa ändamålsenlighet.

I rapporten lämnar vi även förslag på hur användningen av befintliga datakällor kan utvecklas och användas i den nationella uppföljningen:

- Fortsatt utveckling av kravställning och stöd för de regionala aktörernas återrapporeringar enligt villkorsbeslut och regleringsbrev
- En årlig syntes av utvärderingar som har genomförts regionalt och nationellt, samt tematiska fördjupningsrapporter vart tredje år
- Kvantitativa effektstudier för att fånga resultat hos företag som deltagit i projektverksamhet, när det är möjligt
- Utveckling av befintliga analysverktyg
- Stärkta möjligheter till att identifiera och genomföra utvärderingar på regional och nationell nivå, inklusive en förstärkt utvärderingssamverkan

Det förutsätter en förstärkning av resurserna hos Tillväxtverket, eventuellt i samverkan med andra relevanta statliga aktörer.

Tillväxtverket ser behov av stärkta långsiktiga förvaltnings- och utvecklingsresurser samt att den del av anslag 1:1 som får användas utan medfinansiering höjs. Alternativt att myndigheten, eventuellt i kombination med andra relevanta myndigheter, får ett särskilt uppdrag på området med tillhörande resurser, både för egen verksamhet och för samverkan med regionala aktörer.

Tillväxtverket bedömer att dessa förslag bidrar till att förstärka länkarna mellan resultat på kort, medellång och lång sikt. Det gör i sin tur att vi har förutsättningar att närma oss den verkligt intressanta frågan om relationen mellan de insatser som genomförs och den samhällsutveckling som de syftar till att påverka.

I de delar av uppföljningssystemet som Tillväxtverket nu inför har vi lagt en bra grund för att närma oss de övergripande frågeställningarna. Det krävs dock ett mer välutvecklat system som behöver verka över tid för att skapa ett kunskapsunderlag som fullt ut kan svara upp mot sådana frågor. Detta förutsätter en vidareutveckling av den regionala tillväxtpolitikens verksamhetslogik och övergripande programteori.

Tillväxtverket har tidigare påpekat behovet av en statlig utredning kring den regionala tillväxtpolitiken. I väntan på en sådan föreslår vi att:

- Tillväxtverket, tillsammans med relevanta statliga aktörer, får i uppdrag att i dialog med Näringsdepartementet, berörda myndigheter och regionala aktörer, ta fram förslag på indikatorer som svarar mot en utvecklad programteori.

Förslaget bör vara nära kopplat till en ny programperiod för europeiska struktur- och investeringsfonder.

Innehåll

1	Inledning	13
1.1	Regeringsuppdraget.....	13
1.2	Rapportens målgrupp	14
1.3	Rapportens upplägg	14
2	En politik för hela landet.....	15
2.1	Den regionala tillväxtpolitikens mål och struktur	15
2.2	Ökat resultatfokus förutsätter programteori.....	16
2.3	Principer för utveckling och implementering av uppföljningssystemet.....	18
2.4	Bygg på verksamhetslogik.....	19
2.5	Främja relevans och långsiktighet genom samstämmighet	19
2.6	Skapa förutsättningar för trovärdighet genom bedömningar på rätt nivå	20
2.7	Börja enkelt och arbeta med stegvis utveckling	21
2.8	Prioritera tidig återkoppling genom uppföljning.....	23
3	Befintliga informationskällor	24
3.1	Nyeps 2020.....	24
3.2	Återrapportering enligt villkorsbeslut och regleringsbrev	27
3.3	Utvärderingar	29
3.4	Officiell statistik	31
4	Ett nytt nationellt uppföljningssystem för projektmedel.....	34
4.1	Nationell uppföljning i Nyeps 2020.....	34
4.2	Typ av projekt.....	36
4.3	Nationella prioriteringar, fokusområden och inriktningar	37
4.4	Hållbarhetsaspekter.....	40
4.5	Resultatuppföljning.....	42
5	Förslag till fortsatt utveckling av uppföljningssystemet.....	45
5.1	Förslag till kvantitativa indikatorer på effekter på kort-medellång sikt.....	45
5.2	Förslag till utveckling av systemet med fokus på långsiktiga resultat	48
	Referenser	52
	Bilaga 1: Dialoger och möten	55
	Bilaga 2: Kvantitativa indikatorer på effekter på kort och medellång sikt.....	59

1 Inledning

Tillväxtverket fick 2017 i uppdrag av Regeringen att utveckla ett nytt system för nationell uppföljning av projektverksamhet med finansiering från anslag 1:1, Regionala tillväxtåtgärder.² Syftet var att förbättra förutsättningarna för lärande och åstadkomma ett ökat resultatfokus i politikens genomförande, i enlighet med den Nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020.³ I bred dialog med regionala aktörer utvecklade myndigheten ett förslag och fick 2018 ett nytt uppdrag att implementera och vidareutveckla systemet.⁴

Föreliggande rapport är Tillväxtverkets slutrapportering av 2018 års uppdrag. Vi tar dock ett bredare grepp och sammanfattar arbetet i sin helhet. Slutsatsen är att vi har kommit en bra bit på vägen. Resultatet av uppdraget 2017 är en ny struktur för uppföljning i ärendehanteringssystemet Nyps 2020, som sjösattes i januari 2019.⁵ Den utgör det nya uppföljningssystemets bas, som är begränsad i omfattning men uppfyller centrala behov.⁶ Med utgångspunkt i basen kommer vi redan 2020 kunna säga mer om projektverksamhetens inriktning och förväntade resultat jämfört med tidigare. Det är viktigt att tidigt kunna ge återkoppling till aktörerna i systemet och vid behov justera, då det stärker förutsättningarna för fortsatt utveckling. Det nya systemet i Nyps lägger också en bättre grund för utvärdering av långsiktiga effekter. För att fullt ut kunna besvara frågor om politikens effektivitet och måluppfyllelse krävs dock fortsatt utveckling. I rapporten ger Tillväxtverket förslag på hur uppföljningssystemet kan vidareutvecklas i syfte att nå politikens mål om en kunskapsbaserad och resultatorienterad regional tillväxtpolitik.

1.1 Regeringsuppdraget

Uppdraget till Tillväxtverket har varit att utveckla det nationella uppföljningssystemet för projektverksamhet finansierad av anslag 1:1, Regionala tillväxtåtgärder, för ökat resultatfokus i uppföljningen. Uppföljningssystemet ska ta hänsyn till de varierande förutsättningar som råder i olika län samtidigt som det ska stärka möjligheterna till

² Uppdrag 3.3 i regleringsbrev för budgetåret 2017

³ N2015:31 *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020*, s. 50.

⁴ Uppdrag 2.3 i regleringsbrev för budgetåret 2018

⁵ Nationell uppföljning av projektverksamheten inom ramen för Nyps 2020 sjösattes den 10 januari 2019.

⁶ Ett engelskt begrepp som brukar användas för att beskriva funktionen är "Minimum Viable Product" (MVP)

nationell uppföljning, utgå ifrån prioriteringarna i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020, möjliggöra uppföljningar utifrån ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt perspektiv och utformas så att projektverksamhetens resultat och effekter kan utvärderas. Uppföljningssystemet ska bestå av både en kvantitativ del, i form av en uppsättning indikatorer, och en kvalitativ del. Tillväxtverket ska även beskriva och analysera förväntade resultat av ett utvecklat uppföljningssystem.⁷

1.2 Rapportens målgrupp

Som beställare av uppdraget är Regeringen och Näringsdepartementet även centrala målgrupper för slutrapporten. En viktig framgångsfaktor för både den del av systemet som redan implementerats och för den fortsatta utvecklingen är även att det upplevs som relevant och kommer till användning hos de 43 organisationer som har rätt att bevilja finansiering till projekt från anslag 1:1. Tillväxtverket ser därmed även dessa som viktiga målgrupper för slutrapporten. Vi ser också att det finns ett bredare intresse, särskilt bland aktörer som uppmärksammat utmaningar och svårigheter med att följa upp och utvärdera politik för *utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft*.

1.3 Rapportens upplägg

I kapitel två beskrivs bakgrunden till uppdraget med utgångspunkt i den regionala tillväxtpolitikens målsättning och struktur för genomförande och hur det påverkar förutsättningarna för uppföljning och utvärdering av resultat. Mot bakgrund av det redogör vi i kapitel tre för ett antal principer som varit bärande i utvecklingen av det nya uppföljningssystemet. I kapitel fyra redovisar vi tillgängliga informationskällor och undersöker deras styrkor och svagheter. I det femte kapitlet presenteras den del av systemet som är implementerad i Nyps 2020. I rapportens avslutande sjätte kapitel lämnar vi förslag på hur systemet kan utvecklas, med ytterligare indikatorer och ett stärkt utvärderings- och analysarbete kopplade till en förtydligad politisk viljeinriktning avseende politikområdets programteori.

⁷ Uppdrag 2.3 i regleringsbrev för budgetåret 2018

2 En politik för hela landet

I detta kapitel beskriver vi den regionala tillväxtpolitikens utgångspunkt och struktur samt hur det påverkar förutsättningarna för uppföljning och utvärdering. Vår slutsats är att ett framgångsrikt genomförande av politiken förutsätter ett välutvecklat system för uppföljning och utvärdering som genererar gemensamt lärande. Det bör dock fortsatt utformas på ett sätt som inte motverkar politikområdets grundläggande ambition om att anpassa insatser efter olika platsers specifika behov och förutsättningar.

2.1 Den regionala tillväxtpolitikens mål och struktur

Den regionala tillväxtpolitikens mål är *utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft*. Regional tillväxtpolitik är ett horisontellt politikområde som har ett territoriellt (platsbaserat) perspektiv som utgångspunkt och finansieras via flera utgiftsområden i statsbudgeten. Fokus ligger på insatser inom fyra prioriterade områden, (1) innovation och företagande, (2) attraktiva miljöer och tillgänglighet, (3) kompetensförsörjning samt (4) internationellt samarbete.⁸

Varje år anslår regeringen särskilda medel som ska bidra till att genomföra den regionala tillväxtpolitiken. Medlen ligger inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt och omfattar insatser i form av projektverksamhet, regionala företagsstöd och stöd till kommersiell service (anslag 1:1), transportbidrag (anslag 1:2) samt utbetalningar från Europeiska regionala utvecklingsfonden (anslag 1:3). Sammanlagt är det omkring 3,5 miljarder kronor som ska bidra till ett genomförande som i stor utsträckning präglas av decentralisering och samfinansiering. Aktörer på olika nivåer och i olika sektorer deltar i och/eller medfinansierar verksamheten. Av dessa medel utgör cirka 850 miljoner kronor projektmedel.⁹

Ett av politikområdets grundläggande antaganden är att centrala samhällsutmaningar som globalisering, klimatförändringar, demografisk utveckling och social sammanhållning kräver en ansats som sträcker sig över styρνivåer (lokal, regional, nationell och internationell nivå) och sektorsområden (privat/offentligt samt över olika politikområden). Projektverksamheten kan beskrivas som ett smörjmedel eller katalysator, som med relativt små medel försöker

⁸ N2015:31 *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*

⁹ Utgiftsområde 19 omfattar cirka 3,5 miljarder kronor årligen (cirka 0,4 procent av statsbudgeten), varav anslag 1:1 utgör cirka 1,5 miljarder kronor (43 procent av utgiftsområdet). De regionala beslutsfattarna bestämmer själva hur anslag 1:1 ska fördelas mellan projektverksamhet, företagsstöd och stöd till kommersiell service.

åstadkomma insatser som är gränsöverskridande och bidrar till långsiktiga, strukturella förändringar. Detta genom att skapa delaktighet och anpassa politiken efter specifika förutsättningar. Men det finns också ett behov av att samordna finansiering från flera källor för att kunna göra större satsningar.

Tyngdpunkten i politiken ligger på att främja innovation och utveckling i en föränderlig värld, där förutsättningarna ser olika ut beroende på var man befinner sig. Utvecklingsperspektivet för med sig ett behov av lärande på alla nivåer, vilket i sin tur medför ett behov av systematiskt arbete med uppföljning och utvärdering. Samtidigt skapar politikområdets decentraliserade och tvärsektoriella genomförande utmaningar och svårigheter att skapa en relevant helhetsbild. Om utgångspunkten är att insatserna ska utformas efter specifika förutsättningar kan det vara svårt att samordna och aggregera resultat. Projektverksamheten har exempelvis 43 olika beslutsfattare, varav 42 regionala (regioner samt länsstyrelser) samt en nationell (Tillväxtverket). I det decentraliserade genomförandet ingår också att ansvaret för uppföljning, utvärdering och lärande av genomförda insatser åligger respektive beslutsfattare. Smörjmedlets begränsade omfattning i relation till övergripande mål gör det också svårt att visa på kausala samband mellan genomförda insatser och långsiktiga effekter på regional eller nationell nivå. Sammantaget försvårar detta gemensam kunskapsbildning och lärande bland de involverade aktörerna. Det kan också medföra transparens- och legitimitetsproblem för politiken.

Riksrevisionen, Statskontoret och Tillväxtanalys¹⁰ har uppmärksammat svårigheterna att skapa en helhetsbild och redovisa den regionala tillväxtpolitikens resultat. De har också påtalat behovet av att förtydliga den regionala tillväxtpolitikens målstruktur och programteori, det vill säga den teoretiska beskrivningen av hur de insatser som genomförs är tänkta att leda till resultat som ligger i linje med politikens mål. Behovet av en tydlig programteori (även kallat verksamhetslogik eller interventionslogik) är också något som EU-kommissionen tydligt lyfte fram inför den nuvarande programperioden för europeiska strukturfonder, vid sidan av ett ökat fokus på resultat.

2.2 Ökat resultatfokus förutsätter programteori

Från ett uppföljnings- och utvärderingsperspektiv är allt som sker efter att en aktivitet har genomförts att betrakta som resultat.

¹⁰ Statskontoret (2016) *Uppföljning av regionala tillväxtåtgärder – Med fokus på resultaten*, Rapport 2016:28; Riksrevisionen (2014) *Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?*, RiR 2014:10; Tillväxtanalys (2013) *Att utveckla regioners lärande*, Rapport 2013:02

Ekonomistyrningsverket (ESV) väljer till exempel att se resultat i statlig verksamhet som prestation (vad blev utfallet av aktiviteten) i kombination med kortsiktig effekt (hur påverkades deltagarna av aktiviteten). Aktiviteten i sig är således inte ett resultat. Om aktiviteten är att anordna en konferens om betydelsen av digitalisering för företagets konkurrenskraft är antalet personer som deltar på konferensen att betrakta som ett första direkt resultat (en prestation enligt ESV). Oftast är dock inte målet med konferensen att den ska attrahera deltagare. Vanligtvis handlar det om att de som deltar ska få inspiration och kunskap, eller någon annan typ av "ökad förmåga". Den ökade förmågan hos deltagarna motsvarar i uppföljnings- och utvärderingssammanhang en *effekt på kort sikt*. I nästa steg är tanken att den ökade förmågan ska påverka deltagarnas agerande, vilket medför en *effekt på medellång sikt* såsom ökad digitalisering. Detta, i sin tur, bidrar till stärkt konkurrenskraft i företag, en *effekt på lång sikt*.

Den regionala tillväxtpolitiken har tidigare huvudsakligen fokuserat på att följa upp och redovisa aktiviteter, prestationer och kortsiktiga effekter av insatser. Gällande mer långsiktiga effekter har politiken förlitat sig på relevansen i insatsernas bakomliggande problem- eller behovsanalys och teoribildning, ibland i kombination med uppföljning av indikatorer av relevans för samhällsutvecklingen på högre nivå (till exempel regional, nationell eller europeisk nivå). En orsak till det är svårigheterna att följa och avgränsa effekter av insatser som ofta verkar över lång tid och är begränsade i förhållande till övergripande mål. Detta inte minst i relation till övergripande konjunktur- och strukturförändringar som kan ha olika effekter på utvecklingen i skilda regioner.¹¹ Den decentraliserade formen för genomförande gör det även svårt att ställa krav från nationell nivå eller rigga genomförandet av insatser på ett sätt som skulle möjliggöra användning av experimentella utvärderingsmetoder.

Ett ökat resultatfokus innebär dock förväntningar och krav på att kunna redovisa och göra kvalificerade bedömningar även av mer långsiktiga resultat än prestationer och kortsiktiga effekter. Det är i detta sammanhang som behovet av en programteori blir tydligt. För att utveckla ett system som förmår fånga verksamhetens resultat, oaktat vilka utvärderingsmetoder som används, behövs en tydlig bild av problemet som en verksamhet ska hantera samt av hur sambanden mellan de insatser som genomförs och politikens målsättning antas se ut.

Statskontoret (2016) har konstaterat att ett nationellt uppföljningssystem med indikatorer som mäter resultat idealt kräver tydliga mål för både den nationella och regionala nivån, detta då

¹¹ Tillväxtverket (2018) *Politik för utvecklingskraft i hela Sverige*, Rapport 0257; Budgetpropositionen för 2019, Utgiftsområde 19 Regional tillväxt, Prop. 2018/19:1

tydliga mål ger förutsättningar för en verksamhetslogik och ett ramverk som kan stödja en resultatbaserad uppföljning och utvärdering. En sådan målstruktur finns idag inte för den regionala tillväxtpolitiken. Det decentraliserade genomförandet bygger på att mål och prioriteringar för regionens regionala tillväxtarbete fastställs på regional nivå.¹² I en underlagsrapport till Statskontorets utredning menar Sweco att ett utvecklat nationellt uppföljningssystem kräver en utvecklad målstruktur för nationella strategier och regionala strategier för att möjliggöra ett ramverk som kan stödja en resultatbaserad uppföljning.¹³

Tillväxtverket håller med om behovet, men ser samtidigt att ett förtydligande av politikområdets programteori bör ske på en nivå och utifrån ett perspektiv som fortsatt ger utrymme för en betydande regional variation. I regeringsuppdraget till myndigheten ligger även att ta hänsyn till de varierande förutsättningar som råder i olika län samtidigt som möjligheterna till nationell uppföljning av resultat ska stärkas. Med det som utgångspunkt har myndigheten identifierat ett antal principer som riktningsgivande i arbetet med att utveckla det nationella uppföljningssystemet.

2.3 Principer för utveckling och implementering av uppföljningssystemet

I detta kapitel redogör vi för fem principer för Tillväxtverkets arbete med utveckling och implementering det nya uppföljningssystemet.

- 1) Bygg resultatuppföljningen på verksamhetslogik (programteori)
- 2) Främja relevans och långsiktighet genom samstämmighet med parallella system
- 3) Skapa förutsättningar för trovärdighet genom bedömningar på rätt nivå
- 4) Börja enkelt och arbeta med stegvis utveckling
- 5) Prioritera tidig återkoppling till berörda aktörer genom uppföljning

Principerna är av generell betydelse i utvecklingen av ändamålsenlig uppföljning, men de får en särskild betydelse i relation till den bakgrund och de förutsättningar som presenterades i föregående kapitel.

¹² Statskontoret (2016) och Tillväxtverket (2018)

¹³ Sweco Strategy (2016) *Kartläggning av uppföljning och utvärdering av den regionala projektverksamheten*, Bilaga 3 till Statskontorets rapport 2016:28

2.4 Bygg på verksamhetslogik (programteori)

I frånvaro av tydliga mål och programteori på en övergripande nivå har Tillväxtverket utvecklat en verksamhetslogik underifrån, genom att studera den projektverksamhet som genomförs. Antagandet är att beviljade projekt eftersträvar ”önskade resultat av prioriterade handlingar”.¹⁴ Det vill säga, den typ av insatser som beslutsfattarna beviljar och de typer av resultat dessa eftersträvar ligger i linje med de regionala utvecklingsstrategiernas intentioner, vilka i sin tur är samstämmiga med den regionala tillväxtpolitikens (och sammanhållningspolitikens) övergripande mål.¹⁵

Syftet är att på ett enkelt sätt klargöra logiken för hur olika typer av insatser förväntas leda till olika typer av resultat, på kort och lång sikt. Detta ger kvantitativa indikatorer och kvalitativ uppföljning ett logiskt och begreppsmässigt sammanhang, samt hjälper till att identifiera hur och när olika data bör samlas in. I verksamhetslogiken delas projektverksamheten upp i fyra övergripande kategorier av projekt, vilka kallas ”resultatkedjor” och beskrivs närmare i kapitel fyra.

2.5 Främja relevans och långsiktighet genom samstämmighet

I användningen av verksamhetslogik är det viktigt att vara medveten om skalnivåer. Eftersom en central utgångspunkt för den regionala tillväxtpolitiken är ett platsbaserat förhållningssätt går det att argumentera för att varje insats bör ha en helt egen logik, anpassad efter unika regionala förutsättningar. Till viss del stämmer det att ”en storlek inte passar alla”. Varje insats är på sitt sätt unik och därmed svår att kopiera i sin helhet. Det är dock möjligt att identifiera ett antal generiska antaganden och utgångspunkter för hur insatser utformas och genomförs.¹⁶

Verksamhetslogiken har tagits fram induktivt, genom analys och kategorisering av beviljade projekt hos beslutsfattarna och i bred dialog med såväl nationella som regionala aktörer (se bilaga 1). Utgångspunkten har varit att säkerställa relevans genom att så långt

¹⁴ Se t.ex. Johannesson, Christina (2017) ”Regionala resultat – En syn med historia”, presentation från läroprojektet Regionala resultat inom ramen för Reglab, 2017-06-21, http://www.reglab.se/wp-content/uploads/2017/06/170621_Regionala-resultat_Christina-Johannesson.pdf

¹⁵ Stöd för antagandet finns bl.a. i de tematiska utvärderingarna av den Europeiska regionala utvecklingsfonden nio program 2014–2020, se t.ex. Tillväxtverket (2017) ”Utvärdering av nio program Regionala utvecklingsfonden – Tematiskt mål 1”, <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/publikationer/publikationer-2017/2017-07-07-utvardering-av-nio-program-regionala-utvecklings-fonden-tematiskt-mal-1.html>

¹⁶ Tillväxtverket (2018)

som möjligt skapa samstämmighet med regionala system för uppföljning, utvärdering och lärande.¹⁷

Utifrån ambitionen om relevans har vi även lyft in slutsatserna av utvärderingarna av Regionalfondens nio program under nuvarande programperiod. De ger i flera fall förslag till kategoriseringar av den utvärderade verksamheten. Regionalfonden är en betydande medfinansierare till projekt med finansiering från 1:1-anlaget och ambitionen är att utveckla ett mer samstämmigt system för uppföljning och utvärdering av insatser med gemensamma mål, men olika finansieringskällor inför nästa programperiod.¹⁸ Då Regionalfonden verkar över sjuåriga programperioder skapas även förutsättningar för långsiktighet, vilket är en förutsättning i en verksamhet där resultat ofta antas uppstå över tid.

Att säkerställa samstämmighet med andra system är både ett sätt att kunna skapa helhetsbilder över offentliga insatser, men det är också ett sätt att minska den administrativa bördan för stödmottagare genom att motverka dubbelrapportering. Detta är särskilt relevant inom ett politikområde som har medfinansiering från flera beslutsfattare som central genomförandeprincip. Det finns även en historik av betydande administrativ börda inom systemet, vilket kan hindra medverkan av viktiga aktörer i genomförandet av projekt.

2.6 Skapa förutsättningar för trovärdighet genom bedömningar på rätt nivå

Den del av den nationella uppföljningen som registreras i Nyps bygger på att *handläggare* av projektmedel klassificerar sina beviljade projekt i enlighet med uppföljningssystemets krav och frågeställningar. Det innebär att samtliga 43 beslutsfattare nyttjar samma uppgiftsmängd, struktur och process för sina projektärenden i Nyps. Detta innebär en förflyttning av ansvar från de sökande till handläggarna.

Skälen till detta är flera. Bland annat har handläggare god kunskap om olika typer av insatser i regionerna och erfarenhet av och kompetens inom uppföljning på ett sätt som stödsökande aktörer inte kan förväntas ha. Vidare har Tillväxtverket möjlighet att ha återkommande dialoger med och genomföra exempelvis utbildningar för handläggare.

¹⁷ Se exempelvis Analyssamverkan Norr (2017) "Stärkt regionalt ledarskap – Effektkedjor som verktyg för att formulera ett ramverk för strategiskt lärande", 2017-10-05, presentation från lärprojektet Regionala resultat inom ramen för Reglab, http://www.reglab.se/wp-content/uploads/2017/06/171006_Regionala-effektkedjor_Anna-Norin.pdf

¹⁸ Se t.ex. Tillväxtverket (2017) *Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige*, Rapport 0223 och utvärderingarna av tematiskt mål 1, 3 och 4

En annan aspekt handlar om förenkling för stödmottagarna: de ska fokusera på att driva projektet medan beslutsfattaren ansvarar för att sätta projektet i ett större sammanhang vad avser koppling till politiska mål, prioriteringar och verksamhetslogik. Detta utesluter dock inte en dialog mellan handläggare och stödsökande kring olika delar i uppföljningen.

Tidigare erfarenheter, särskilt i genomförandet av EU-program, visar att system som bygger på rapportering av en betydande mängd indikatorer direkt från stödmottagare leder både till en betydande administrativ börda och bristande datakvalitet. Det gäller särskilt då stödmottagaren förutsätts göra antaganden om en utveckling som förväntas ske efter att projektet är avslutat. Ett exempel är utvecklingen av antalet anställda i företag som deltagit i en projektverksamhet. Den typen av uppgifter tenderar att vara övervärderade och riskerar skada legitimiteten för den genomförda politiken om de används i fel sammanhang. I fallet med förändring av antal anställda är det inte heller en uppgift som en handläggare bör uppskatta. Det är en fråga för utvärdering med för ändamålet relevanta metoder. En förutsättning för att det ska kunna ske är dock att de deltagande företagens organisationsnummer har samlats in i uppföljningen, vilket är en uppgift som bör ligga på stödmottagaren.¹⁹

2.7 Börja enkelt och arbeta med stegvis utveckling

Den nationella uppföljningen utgår från ESV:s terminologi som också Tillväxtverket använder i planering, uppföljning och utvärdering av insatser. Den visar bland annat att resultat uppstår i olika tidsperspektiv:

¹⁹ Se även exempelvis Svenska ESF-rådet (2014) "Beskrivning av system för insamling, framställning och spridning av indikatorer programperioden 2014–2020", Promemoria 2014-12-15, <https://www.esf.se/Documents/V%C3%A5ra%20program/Socialfonden%202014-2020/Programinformation/Beskrivning%20av%20indikatorsystem%202014-2020%20till%20designation.pdf>

Tabell 1. Resultat i olika tidsperspektiv

Resultat	Definition	Exempel	Ungefärligt tidsperspektiv
Prestationer	Antal och omfattning av genomförda aktiviteter	Antal deltagande organisationer Antal framtagna kunskapsunderlag Antal genomförda investeringar	Inträffar direkt vid genomförandet av aktiviteten
Effekter på kort sikt	Förändrad förmåga hos målgrupper	Ny/ökad kunskap Nya kontakter Ökad servicegrad för medborgare/näringsliv genom t.ex. ökad tillgång till bredband	Inträffar under tiden aktiviteten genomförs (under projekttiden)
Effekter på medellång sikt	Förändrat beteende hos målgrupper	Tillämpning av ny kunskap i ordinarie verksamhet eller nya projekt Nya affärsmodeller Nya varor/tjänster Fler besökare i regionen	Inträffar när deltagare omsätter förändrad förmåga i handling (cirka 0–3 år efter avslutat projekt)
Effekter på lång sikt	Effekter av förändrat beteende hos målgruppen eller på samhällsnivå	Ökad konkurrenskraft Ökad förnyelseförmåga i näringslivet Bättre hälsa Ökad trygghet	Inträffar på längre sikt (cirka 1–10 år efter avslutat projekt). Beskriver effekter av förändrat beteende, kan mätas såväl på deltagarnivå som på samhällsnivå (t.ex. inom en bransch eller hos en bredare målgrupp)

Prestationer motsvarar projektets leveranser till sin primära målgrupp, medan effekter är allt som uppstår som en konsekvens av prestationen, men som också påverkas av omvärlden.

Ju närmare projekttiden resultaten befinner sig (prestationer och effekter på kort sikt), desto enklare är det att ur ett uppföljningsperspektiv ha kontroll på resultaten. Ju längre från projekttiden resultaten befinner sig (effekter på medellång och lång sikt), desto svårare är det att ur ett uppföljningsperspektiv ha kontroll på resultaten. Då har projektet avslutats och omvärldsfaktorer påverkar resultaten allt mer, vilket försvårar uppföljningsmöjligheterna.

Detta ger upphov till två viktiga slutsatser:

- aktiviteter, prestationer och effekter på kort sikt lämpar sig väl för en projektnära uppföljning medan resultat på längre sikt förutsätter ökade inslag av bedömning och analys, ibland systematisk utvärdering, om syftet är att uttala sig om kausaliteten mellan genomförd insats och observerade resultat. Att kunna besvara frågor som "hur", "varför" och "för vem" en insats har gett upphov till resultat är centralt för att skapa lärande
- god information om genomförda aktiviteter och prestationer är av stor betydelse för att kunna fånga resultat längre upp i verksamhetslogiken. Johannesson (2017) lyfter identifikation (av t.ex. insatstyp, prioritering, organisation, projekt och företag) och spårbarhet, mätbarhet och rapporteringsbarhet som kritiska faktorer för uppföljning och utvärdering

Mot bakgrund av detta, samt med hänsyn till de regionala beslutsfattarnas varierande förutsättningar att arbeta med uppföljning och utvärdering, bedömer Tillväxtverket att ett framgångsrikt uppföljningssystem börjar med att säkerställa en grundläggande nivå och därefter utvecklas stegvis. Det finns en risk att ett system som ställer alltför höga krav på beslutfattande aktörer inte efterlevs och därmed inte levererar användbar information.

2.8 Prioritera tidig återkoppling till berörda aktörer genom uppföljning

Förutsättningar för fortsatt utveckling av uppföljningssystemet bygger på att aktörerna i genomförandesystemet tidigt ser nyttan med systemet och därmed har incitament att delta. Det handlar både om att vilja delta i utbildningar eller ta del av informationsmaterial och om att framlades öka systematiken i arbetet med utvärdering och lärande.

Tillväxtverket kommer därför att tidigt följa upp och ge regionala aktörer återkoppling på vad som redan under 2019 och 2020 kommer att kunna redovisas och utifrån det även uppmärksamma om det finns brister som behöver åtgärdas.

3 Befintliga informationskällor

I detta kapitel beskrivs befintliga informationskällor för den nationella uppföljningen, utifrån sina styrkor och svagheter. De utgör en grund för utformningen av det nya nationella uppföljningssystemet och förslagen i kapitel 5 kring hur systemet kan utvecklas framöver. För att komma ett steg längre i utvecklingen måste flera av de angivna källorna hitta former för att användas på ett systematiskt sätt. I några fall förutsätter det en förstärkning av resurser.

3.1 Nyps 2020

Nyps förvaltas av Tillväxtverket och är i drift sedan år 2007. Sedan årsskiftet 2018–2019 gäller det nya och mer användarvänliga systemet Nyps 2020 för hantering av projektmedel inom anslag 1:1. Nyps används av de som söker medel och av de myndigheter och organisationer som beslutar om stöd inom ramen för anslag 1:1. Regionalfondens pågående programperiod (2014–2020) hanteras sedan 2014 i Nyps 2020. Vidareutveckling pågår för att föra över hanteringen av företagsstöd inom anslag 1:1, liksom transportbidragen, vilka nu handläggs i den tidigare versionen av Nyps.

Nyps kan fånga projektverksamhetens aktiviteter och prestationer

Alla beslut inom projektverksamheten registreras i ärendehanteringssystemet Nyps. Nyps är involverat i hela processen från utlysning av medel till ansökan, slutrapportering och ekonomisk uppföljning. Den nya nationella uppföljningen som görs i Nyps är obligatorisk för samtliga 43 beslutsfattare.

Nyps lämpar sig därmed väl för att kategorisera, samla in och redovisa kvantitativ information om projektverksamhetens aktiviteter och resultat under projekttiden. Framförallt är resultat på prestationsnivå möjliga för stödmottagare och handläggare att bedöma och rapportera på ett trovärdigt sätt.

Indata av kvalitet förutsätter enkelhet, tydlighet och återkoppling

Samtliga 43 beslutsfattare använder inte Nyps i full skala. Vissa använder Nyps enbart som ett system för utbetalning och registrering av uppgifter för den nationella uppföljningen, medan ärendehanteringen i övrigt och den regionala uppföljningen hanteras i parallella uppföljningssystem. Vid tidpunkten för Statskontorets utredning (2016) upplevdes Nyps framförallt vara ett system till nytta för de regionala aktörer som får stora medel från anslag 1:1. Aktörer med små medel från anslag 1:1 hade inte samma behov av att göra uppföljningar med ett system som Nyps. Flera regioner uppgav också

att de hade begränsade incitament att mata in information för den nationella uppföljningen. I den kvantitativa delen av det tidigare nationella uppföljningssystemet²⁰, som hanterades i Nyps, kategoriserade den regionala beslutsfattaren (projekthandläggaren) de beviljade ärendena utifrån prioriteringarna och fokusområdena i den nationella strategin, samt utifrån 51 nationella ämneskategorier inom 12 olika ämnesområden. Syftet med ämneskategorierna var att det skulle vara möjligt att få en tydlig bild av vad de beviljade projektmedlen används till, som komplement till den nationella strategins prioriteringar och fokusområden. Därmed var det möjligt att analysera den finansiella informationen i Nyps i relation till tre olika typer av tematiska klassificeringar, exempelvis utifrån beviljade medel och utbetalda medel. Det fanns dock ingen tydlig koppling mellan strategins prioriteringar eller fokusområden och ämnesområdena i Nyps. I stället var det upp till projekthandläggaren att göra dessa olika kategoriseringar i helt separata spår och valet av nationell ämneskategori riskerade därmed att bli godtyckligt. Hur medlen fördelats utifrån nationella strategins prioriteringar och fokusområden samt ämneskategorierna redovisas i form av separata tabeller i budgetpropositionen.

Den tidigare nationella uppföljningen var alltså inriktad på att beskriva omfattningen av projektverksamhetens aktiviteter utifrån hur medlen fördelats till olika prioriteringar och ämnesområden, men det var inte möjligt att utifrån dessa utläsa exempelvis *hur* insatserna genomfördes eller *vem* som var målgrupp för insatserna. Med andra ord, aktiviteterna följdes inte upp på ett sätt som gjorde det möjligt att göra kvalificerade antaganden om förväntade resultat. Det gjordes inte någon systematisk uppföljning av prestationer.

Flera regioner har därför upplevt att regeringens och Tillväxtverkets önskemål om vilken information som ska läggas in i Nyps varit otydlig. Regionerna har också upplevt att de inte får någon återkoppling på de uppgifter som de lägger in. Därför har inte alla regioner lagt in fullständig information i Nyps, utöver det som varit obligatoriskt, vilket medfört att informationen i Nyps inte beskriver hela projektverksamheten.²¹ Detta är en viktig förklaring till att flera regioner byggt upp parallella uppföljningssystem.

De delar av den nya nationella uppföljningen som ska ligga i Nyps bör därmed vara relativt enkla och tydliga, för att säkerställa kvalitet i registreringen av uppgifter. Att vissa uppgifter är obligatoriska är i sig inte en garant för indata av hög kvalitet. Ytterligare en viktig aspekt är att ge återkoppling kring de uppgifter som läggs in, vilket kräver kvalitetssäkringsarbete från Tillväxtverkets sida.

²⁰ Denna sammanställer Tillväxtverket varje år i rapporten *Finansiering för regional tillväxt*

²¹ Statskontoret (2016)

Nyps lämpar sig väl för kvantitativ uppföljning av aktiviteter och projektnära resultat. Prestationer kan handläggare och sökande kontrollera. Effekter på kort sikt (ökad förmåga) är också resultat som kan förväntas under en projekttid, men som enligt Tillväxtverket bör följas upp och bedömas på annat sätt, exempelvis genom intervjuer/enkäter inom ramen för utvärderingar för att säkerställa uppgifter av god kvalitet. En annan viktig utgångspunkt är att inte belasta stödsökande och handläggare med alltför omfattande rapporteringskrav.

Uppföljning av ärendenivån innebär aggregeringsproblematik

En utmaning för en utvecklad resultatuppföljning inom ramen för Nyps är att projektverksamhetens minsta byggsten är ett "ärende" och inte ett projekt.²² Ett projekt kan bestå av flera ärenden som fattats av flera beslutsfattare (medfinansierare) i olika organisationer/regioner. År 2016 uppgick antalet beviljade ärenden till 874 stycken, under perioden 2010–2014 låg antalet ärenden konstant över 1000 per år.²³ Detta är en konsekvens av politikområdets decentraliserade genomförande där olika självständiga myndigheter fattar sina egna beslut. I frånvaro av möjligheten att koppla ihop olika ärenden till ett och samma "huvudprojekt" utan kostsam handpåläggning, vilket i sig är en riskfaktor avseende datakvalitet, finns en risk för dubbelrapportering av resultat. Det finns förslag till lösningar för att knyta ihop ärenden som hör till samma projekt, men givet den decentraliserade beslutsprocessen kommer det fortsatt vara frivilligt för beslutsfattarna. I vilken utsträckning det kommer att få någon praktisk betydelse behöver därför utvärderas innan information som förutsätter ärendesamband kan övervägas.

De beslutsfattande organisationerna använder vidare olika periodicitet för sina ärendebeslut. Omkring hälften av de beslut som fattas är ettåriga eller avser en ännu kortare tidsperiod, omkring en fjärdedel uppskattas vara tvååriga och en tredjedel treåriga. Utfall på indikatorer redovisas vid varje beslutstillfälle och den korta periodiciteten medför en risk för felaktig rapportering av resultat som uppstår över tid, vilket också bör följas upp som en del i att säkerställa systemets ändamålsenlighet.²⁴

²² I övriga delar av rapporten använder vi dock begreppet "projekt" av enkelhetsskäl

²³ Tillväxtverket (2017) *Finansiering för regional tillväxt 2016 – Uppföljning av regionala företagsstöd och projektverksamhet*, Rapport 0224, s. 63–64

²⁴ Även om Tillväxtverket lämnat instruktioner kring att resultatuppföljningen ska ske kumulativt kan det inte uteslutas att stödsökande till handläggare anger samma utfall vid utbetalningstillfälle 2 som vid utbetalningstillfälle 1, även om det faktiska utfallet ska vara exempelvis det dubbla.

Slutsatser

Den övergripande slutsatsen är att Nyps lämpar sig väl för uppföljning av projektverksamhetens aktiviteter och prestationer, men vad avser effekter är insamling i Nyps behäftat med datakvalitetsproblem, vilket ställer stora krav på kvalitetssäkring och manuellt efterarbete. Vad gäller effekter på medellång sikt och lång sikt uppstår dessa resultat dessutom efter projekttiden, då Nyps inte längre kan användas som verktyg för uppföljningen. Effekter, alltså resultat ovanför nivån prestationer, samlas därmed in mer effektivt och med större kvalitet med hjälp av andra datakällor.

3.2 Åtterrapporering enligt villkorsbeslut och regleringsbrev

Utöver den kvantitativa uppföljning som genomförs i Nyps sammanställer Tillväxtverket varje år de regionala aktörernas årliga redovisningar av det regionala tillväxtarbetet enligt åtterrapporeringskraven i villkorsbeslut och regleringsbrev.²⁵ De regionala aktörerna sammanfattar här sin verksamhet varje år, uppdelat på bland annat prioriteringarna i den nationella strategin. Redovisningarna innehåller ingen ekonomisk information utan uppgifterna är istället av kvalitativ karaktär.

Åtterrapporeringarna ger en bild av kvalitativa resultat över tid

Den nationella uppföljningen är årlig, samtidigt som syftet med projektverksamheten är att bidra till genomförandet av de regionala utvecklingsstrategierna och andra program/strategier i det regionala tillväxtarbetet, som är långsiktiga utvecklingsprocesser där olika finansieringskällor används över tid. Uppföljning och utvärdering av enskilda projekt på årlig basis kan därför ge endast en begränsad bild av verksamhetens resultat. De olika beslutsfattarnas åtterrapporering av verksamheten enligt villkorsbeslut/regleringsbrev utgör därför en viktig datakälla, då aktörerna här besvarar andra typer av frågor gällande anslag 1:1. Frågorna handlar bland annat om hur anslaget bidrar till att uppfylla målen i det regionala tillväxtarbetet och orsakerna till hur beslutsfattaren har valt att fördela anslaget mellan projektverksamhet, företagsstöd och stöd till kommersiell service.²⁶ Då uppgifterna är av kvalitativ karaktär ger materialet en djupare förståelse för mervärdet av anslag 1:1 jämfört med kvantitativa data på ärendenivå. Dessutom sätts anslaget i åtterrapporeringarna i ett

²⁵ Se t.ex. Tillväxtverket (2018) Regionalt tillväxtarbete 2017 – Sammanställning av redovisningar om hållbart regionalt tillväxtarbete, ÅK 3.2, Dnr Å2018-352

²⁶ Statskontoret (2016)

större sammanhang, då dessa också innehåller frågor kring det regionala utvecklingsarbetet som helhet, oavsett finansieringskälla.

Bristande vägledning och icke-enhetliga redovisningar

Regleringsbrev och villkorsbeslut har historiskt inte gett en tydlig vägledning om vilket innehåll den årliga redovisningen ska ha. Det har till exempel inte funnits någon vägledning om vad som avses med "resultat" och hur aktörerna ska bedöma måluppfyllelse. Konsekvenser av detta är bland annat att de regionala redovisningarna skiljer sig åt i omfattning, komplexitet och metod.

Resultatredovisningen är generellt svag, där explicita resultat i form av prestationer och kortsiktiga effekter redovisas i liten utsträckning och när så sker är det till större delen genom prestationer på projektnivå och utan relation till uppställda mål. Det är därmed inte möjligt att identifiera vilka resultat som uppnås på en mer aggregerad nivå eller om utvecklingen ska betraktas som bra eller dålig i förhållande till insatta resurser.²⁷ Regeringskansliet och Tillväxtverket har återkommande dialoger kring hur kravställningen för återslagberättelsen kan förtydligas och förbättras, i riktning mot ökad systematik och förbättrade möjligheter att aggregera resultat. Bland annat ska Tillväxtverket inför återslagberättelsen år 2020 tillhandahålla anvisningar för regionerna.²⁸

Slutsatser

Beslutsfattarnas återslagberättelse kan och bör användas som en kvalitativ datakälla i det nationella uppföljningssystemet, men det finns utmaningar kopplade till materialets kvalitet och möjligheterna att aggregera resultat. Lovvärda initiativ har tagits för att förbättra och förtydliga återslagberättelseskraven samtidigt som det återstår mycket arbete. Utvecklingen av arbetet förutsätter en nära dialog med de regionala aktörerna.

²⁷ Se t.ex. Tillväxtverket (2018) *Regionalt tillväxtarbete 2017 – Sammanställning av redovisningar om hållbart regionalt tillväxtarbete*, ÅK 3.2, Dnr Å2018-352

²⁸ Vidare kommer frågor kring villkorsbesluten framöver att få en mer framträdande roll inom ramen för Tjänstemannaforum. "Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020" består av två forum, ett för politiker och ett för tjänstemän. Inom ramen för dessa sker kontinuerliga dialoger mellan nationell och regional nivå i syfte att utveckla den strategiska inriktningen för det regionala tillväxtarbetet.

3.3 Utvärderingar

Ansvar för uppföljning, utvärdering och lärande av genomförda insatser åligger respektive beslutsfattare. I en rapport från hösten 2018²⁹ redovisar Tillväxtverket resultatet av en kartläggning av utvärderingar som gjorts på regional nivå. Underlaget är inte komplett, men Tillväxtverket bedömer att det är tillräckligt omfattande för att kunna ge indikationer på hur regionala utvärderingar kan användas som underlag i uppföljningssystemet. Totalt samlade vi in 49 rapporter fördelade på 11 län som klassades som utvärderingar enligt följande definition: *"Utvärdering har definierats som en systematisk studie av en specifik aktivitet (till exempel en insats, projekt, program, politik) där det värderas (till exempel mot mål)."*³⁰

Utöver de utvärderingar som görs regionalt och av Tillväxtverket avseende nationellt initierade insatser ansvarar Tillväxtverket även för den löpande utvärderingen av Regionalfondens nio program samt programmet Öresund Skagerack Kattegatt (ÖKS).

Utvärdering möjliggör systematiska bedömningar av resultat

Kännetecknande för god utvärdering är att den är *systematisk*, gör *bedömning* och har *användning* som en viktig utgångspunkt.³¹ En god utvärdering ska samla in information om en insats i relation till dess verksamhetslogik, värdera insatsen utifrån denna och fastställda utvärderingsfrågor/kriterier (t.ex. måluppfyllelse och relevans) och användas till att utveckla den verksamhet som utvärderas genom lärande.

Utvärderingar kan därför användas som källa för att fånga resultat av projektverksamheten. Tillväxtverket har i tidigare avrapporteringar av uppdraget föreslagit att myndigheten årligen bör syntetisera regional och nationell uppföljning och utvärdering med syfte att fånga resultat av projektverksamheten.

Vad avser utvärderingar som Tillväxtverket ansvarar för har myndigheten möjligheter att utforma dessa så att de svarar upp mot det nya nationella uppföljningssystemets informationsbehov, medan förändringar av de regionala aktörernas utvärderingsarbete kräver utvecklingsarbete genom samverkan och dialog. För ändamålet finns etablerade arenor att utgå från, inte minst Reglab.

²⁹ Tillväxtverket (2018)

³⁰ Tillväxtverket (2018), definition hämtad från Sandberg, B. & Faugert, S. (2016) *Perspektiv på utvärdering*, Studentlitteratur.

³¹ Se t.ex. Weiss, Carol (1997) *Evaluation*, Pearson eller Vedung, Evert (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur

Utmaningar att identifiera, genomföra och lära av utvärderingar

Mot bakgrund av kartläggningen kan Tillväxtverket konstatera att det inte är en enkel uppgift att hitta regionala utvärderingar. Det verkar inte finnas en systematik i publiceringen av utvärderingar i regionerna, med undantag för i Västra Götalandsregionen som har en analysportal där såväl egna som externt producerade utvärderingar samlas.

Kapaciteten att genomföra uppföljning och utvärdering skiljer sig mycket mellan regioner och mellan regionala beslutsfattare. Vissa regioner har en omfattande verksamhet medan andra inte arbetar systematiskt med utvärdering som verktyg. Kartläggningen visar vidare att det inte råder samstämmighet mellan regionerna kring centrala utvärderingsbegrepp samt vilka datainsamlings- och analysmetoder som står till buds. Perspektiv, frågeställningar och metodpreferenser i uppföljning och utvärdering kan variera mellan såväl olika typer av insatser som mellan olika organisationer. Tillväxtverkets kartläggning, som avsåg både regionernas egna utvärderingar och de utvärderingar som Tillväxtverket genomför, framförallt inom ramen för Regionalfonden, visar vidare att insatser genomförs enligt plan, men i vilken uträkning de är rätt för ändamålet är betydligt svårare att säga.³²

Regionalfonden är en betydande medfinansierare till den regionala projektverksamheten, varför det finns en potential i att i större utsträckning än idag använda den i den nationella uppföljningen. Det förutsätter dock att kopplingen mellan projekt finansierade av anslag 1:1 och av Regionalfonden förtydligas även i uppföljningen. Exempelvis bör de indikatorer som används för uppföljning av Regionalfonden i ökad utsträckning användas i uppföljning av 1:1. Det förutsätter dock ett betydande utvecklingsarbete avseende kvalitet och relevans i Regionalfondens indikatorer, något som Tillväxtverket ser som prioriterat i förberedelserna inför nästkommande programperiod (2021–2027). Regionalfonden medfinansierar dock inte alla typer av insatser som genomförs i projektverksamheten, exempelvis inom områden som samhällsplanering och kompetensförsörjning.

Slutsatser

Då utvärderingar ska vara systematiska, bedöma resultaten och bidra till praktisk användning finns en potential i att använda utvärderingar som datakälla för att både fånga och lära av resultat av projektverksamheten. Det krävs dock utvecklingsarbete för att bättre kunna identifiera, genomföra och skapa lärande av utvärderingar. En del av detta kan ske inom ramen för Regionalfonden. Det täcker dock

³² Tillväxtverket (2018)

inte alla områden inom den nationella strategin. För närvarande saknas därmed resurser, både på regional och nationell nivå, att vidareutveckla arbetet med nationella utvärderingar i den omfattning som behövs för att åstadkomma en ändamålsenlig struktur för uppföljning och utvärdering av den regionala tillväxtpolitiken i sin helhet.

3.4 Officiell statistik

Officiell statistik används idag för att följa utvecklingen i regionerna, utifrån indikatorer fördelade på prioriteringarna i den nationella strategin, som redovisas årligen i budgetpropositionen för utgiftsområde 19. Officiell statistik används däremot inte för att fånga resultat på projektnivå.

Möjligheter att använda statistik för att fånga resultat hos deltagande företag bör undersökas

Projektverksamheten är förutsättningsskapande, projekten drivs i samverkan mellan flera aktörer och riktar sig i regel till breda målgrupper. I de flesta fall riktar sig verksamheten inte direkt till enskilda stödmottagare såsom specifika individer eller en grupp av företag. Detta gör det svårt att med hjälp av registerstatistik fånga resultat på deltagarnivå, men i tillämpliga fall skulle officiell statistik kunna användas för att fånga resultat på medellång och lång sikt hos företag som deltagit i projektverksamhetens aktiviteter.³³ Detta skulle skapa möjligheter att redovisa utvecklingen i företag med hjälp av data av god kvalitet, som en del i den nationella uppföljningen. Motsvarande görs idag i den nationella uppföljningen av regionala företagsstöd.

Omfattningen av den typ av insatser som lämpar sig för kvantitativa effektmätningar är i dagsläget okänd. Med den struktur som nu implementeras i Nyps 2020 kommer det dock att vara möjligt att identifiera insatser som riktar sig direkt till företag. Via uppföljning av Regionalfonden och nationella uppdrag kommer även deltagande företags organisationsnummer kunna identifieras. I frånvaron av experimentella upplägg kommer det dock fortsatt vara svårt att fånga insatsernas direkta effekter på företagen. En observerad utveckling i olika nyckeltal hos företag kan inte per automatik knytas till deltagandet i projektverksamhet. Utvecklingen kan ge en indikation på korrelation, men inte kausalitet.

³³ Se förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken. Om det finns laglig grund för företag att delta i projektverksamhet bör också deltagandet ha uppnått en omfattning som gör det rimligt att förvänta sig effekter på företagens utveckling.

Möjligheterna att använda officiell statistik för resultat på samhällsnivå förutsätter en utveckling av programteori och analysverktyg

Effekter av projektverksamheten på en högre samhällsnivå ingår inte i Tillväxtverkets aktuella uppdrag. För ökat lärande bedömer vi dock att det på sikt bör vara möjligt att tydligare koppla ihop resultat från genomförda insatser med samhällsutvecklingen. Även om den typen av analyser kommer vara svåra att kvantifiera är det relevantt att systematiskt samla information som möjliggör en kvalificerad bedömning av relevans och ändamålsenlighet i relation till politikens övergripande mål.

Idag finns indikatorer för att följa utvecklingen i Sveriges regioner fördelat på prioriteringarna i den nationella strategin, som redovisas årligen i budgetpropositionen för utgiftsområde 19. Eftersom den regionala tillväxtpolitikens prioriteringar innefattar insatser inom ett stort antal politikområden har även indikatorerna en stor bredd. Utöver detta har svenska regioner, Reglab och Tillväxtverket under flera år arbetat med framtagandet av BRP+, som är ett breddat mått på regional utveckling med syfte att skapa en bred bild av samhällsutvecklingen med utgångspunkt i människors livskvalitet och hållbarhet i ett längre tidsperspektiv.⁵⁰ Vid sidan av BRP+ använder regioner indikatorer på regional nivå för att följa upp de regionala utvecklingsstrategierna. I budgetpropositionen för utgiftsområde 19 år 2019 framgår vidare att den regionala tillväxtpolitiken har en nära koppling till Agenda 2030,⁵¹ där SCB haft regeringens uppdrag att genomföra en statistikbaserad analys av Sveriges genomförande.³⁴ Den regionala tillväxtpolitiken ska också bidra till att nå miljömålen, som följs upp av Naturvårdsverket. Därutöver finns flera olika index och undersökningar som har bäring på den typ av insatser projektverksamheten ägnar sig åt, såsom Reglabs innovationsindex och Tillväxtverkets undersökningar "Företagens villkor och verklighet" och "Entreprenörskapsbarometern".

För att möjliggöra den nationella strategins ambitioner om en kunskapsbaserad politikutveckling som verktyg för ett effektivare, mer resultatnriktat genomförande av den regionala tillväxtpolitiken är tillgång till relevanta data, analyser och prognoser avgörande. Tillväxtverket har förvaltningsansvaret för flera regionalt använda IT-

³⁴ SCB (2017) *Statistisk uppföljning av Agenda 2030*,

https://www.regeringen.se/498070/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/pdf/2017/agenda-2030/rapport_sdg_scb_slutlig-2017-04-18.pdf

system som Raps³⁵ och Pupos³⁶. Dessa användningsområden stöder regionala och nationella beslutsprocesser som rör regional utveckling. Dessutom används systemen för att leverera kvalitetsäkrad information till regeringen för budgetpropositionen och det kommunalekonomiska utjämningsystemet. I nuläget är systemen dock underfinansierade och potentialen kan inte användas fullt ut.

Slutsatser

Möjligheterna att använda officiell statistik och olika analysverktyg i den nationella uppföljningen bör fortsatt utredas. Detta förutsätter dock en vidareutveckling av politikområdets programteori och en utveckling av de analysverktyg som står till buds, bland annat genom en utökad finansiering och stärkta långsiktiga förvaltnings- och utvecklingsresurser inom Tillväxtverket.

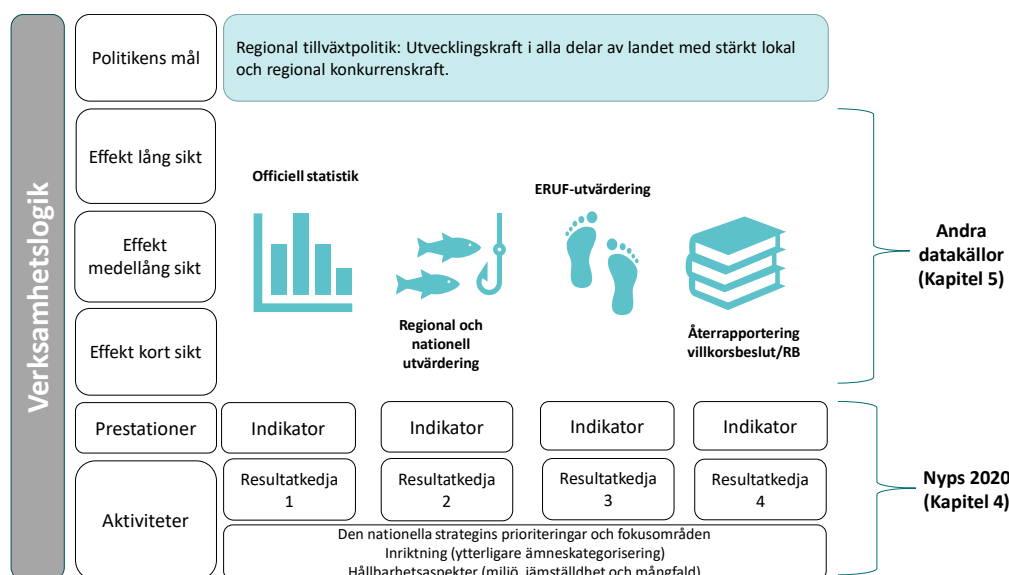
³⁵ Regionalt analys- och prognosystem (Raps) är ett verktyg för regional planering och består av två delar. Den ena delen är en internetdatabas kallad Regionalt informationssystem (RIS) och den andra delen utgörs av ett modellsystem som bygger på en prognosdatabas.

³⁶ Pinpoint Sweden (Pupos) används för att göra analyser av geografisk tillgänglighet och är framförallt utvecklat för att beräkna tillgänglighet, i form av avstånd och tid, till apotek, grundskolor, drivmedelsanläggningar, dagligvarubutiker och posttjänst.

4 Ett nytt nationellt uppföljningssystem för projektmedel

I det uppföljningssystem som Tillväxtverket föreslår samlas information om projektverksamhetens aktiviteter och prestationer in med hjälp av kvantitativa uppgifter i Nyps 2020. Information om effekter samlas in med hjälp av såväl kvantitativa som kvalitativa data huvudsakligen från åiterrapporteringarna enligt villkorsbeslut/regleringsbrev, utvärderingar och officiella statistikkanaler. Detta illustreras i bilden nedan:

Figur 1. Uppföljningssystemets byggstenar



I det följande beskrivs de delar som ingår i den redan implementerade uppföljningen i Nyps 2020, medan förslag till fortsatt utveckling presenteras i rapportens avslutande kapitel 5.

4.1 Nationell uppföljning i Nyps 2020

Den del av uppföljningssystemet som implementerades i januari 2019 omfattar aktiviteter och resultatnivån prestationer. Den ger en tydlig bild av projektverksamhetens inriktning och resultat på kort sikt (årlig rapportering) samt möjliggör uppföljning och utvärdering av resultat på längre sikt (regelbunden rapportering). Uppföljningen vilar på att handläggare hos beslutsfattande organisationer klassificerar sina beviljade ärenden enligt följande:

Tabell 2. Klassificeringar i Nyps 2020

Klassificering	Förklaring
Typ av projekt	Förstudie, uppföljning och utvärdering, eller projekt?
Prioritering i nationella strategin	Vilken av nationella strategins fyra prioriteringar passar bäst in på ärendet?
Fokusområde i nationella strategin	Vilket fokusområde inom vald nationell prioritering passar bäst?
Inriktning	Vilken tematisk inriktning passar bäst inom valt fokusområde?
Hållbarhetsaspekter	Hur förhåller sig ärendet till hållbarhetsaspekterna miljö, jämställdhet och mångfald?
Resultatkedja	Vilken av de fyra resultatkedjorna i uppföljningssystemets verksamhetslogik passar bäst?

Totalt ska handläggare genomföra sex olika klassificeringar. Dessa skapar förutsättningar för uppföljningssystemet som helhet att:

- ge en tydlig bild av projektverksamhetens inriktning och resultat på kort sikt, samt en bild av vilka typer av resultat som kan förväntas på längre sikt (årlig redovisning)
- följa upp och utvärdera resultat på längre sikt och inom särskilda tematiska områden (regelbundet återkommande redovisning)
- bestå över tid då de grundläggande antagandena om resultat görs med övergripande, generiska utgångspunkter, samtidigt som förändringar kan göras med hänsyn till skiftande politiska mål och prioriteringar

Nedan beskrivs innehållet i respektive klassificering översiktligt. För mer detaljerad information hänvisar Tillväxtverket till den guide för

den nationella uppföljningen som Tillväxtverket tagit fram för målgruppen handläggare.³⁷

4.2 Typ av projekt

Det är viktigt att kunna skilja på de tre projekttyperna förstudie, uppföljning och utvärdering och projekt. Förstudier är ofta små projekt (i termer av beviljade medel och tid) som syftar till att utreda förutsättningar eller testa idéer för ett större projekt. I dialoger Tillväxtverket har haft med regionala företrädare är det flera som vittnar om att de i hög grad beviljar regionala projektmedel till förstudier, då logiken i en förstudie är att man med relativt små medel kan skapa mer genomtänkta projekt, alternativt dra lärdomar som leder till att man avstår från en satsning i större skala. Med andra ord, en klok användning av projektmedel, utifrån aktörernas perspektiv. Därför är det relevant dels att kunna följa upp och redovisa den faktiska förekomsten av förstudier, dels att också på sikt kunna följa upp i vilken utsträckning förstudier leder till större projekt, eller hur lärdomar från förstudier på annat sätt tas tillvara. Förekomsten av förstudier har dock inte tidigare redovisats i den nationella uppföljningen. Det har inte heller varit möjligt att enkelt skilja ut förstudier från andra ärenden, då ingen särskild klassificering av projekttyp tidigare funnits i Nyps.³⁸

Uppföljning och utvärdering har tidigare klassificerats inom ramen för den nationella uppföljningen men i det nya uppföljningssystemet sker klassificeringen på ett nytt sätt. Motivet är dels att enklare kunna skilja ut just denna projekttyp av tekniska skäl³⁹, dels för att båda projekttyperna uppföljning och utvärdering och förstudier enligt uppföljningssystemets verksamhetslogik tillhör en given resultatkedja som handlar om "utveckling av kunskap".⁴⁰ Den nya inledande klassificeringen av projekttyp innebär därför att om handläggaren här väljer förstudie eller uppföljning och utvärdering tilldelas projektet i

³⁷ Tillväxtverket (2018) "Guide för nationell uppföljning av projektmedel", <https://nypscentralen.tillvaxtverket.se/dokumentation/handledningar.4.4f9fd2c7123e067bdde80007195.html>

³⁸ För att identifiera förstudier krävdes då manuell genomläsning av projektens namn, men inte heller det är en garant för att kunna identifiera samtliga förstudier

³⁹ Särredovisning av uppföljning och utvärdering ska finnas med för att kunna fånga upp projekt som enligt regleringsbrev får finansieras till 100% med anslag 1:1 och därmed inte ska inräknas i bemyndigandet

⁴⁰ Här handlar den övergripande logiken om att framtagande av kunskap förväntas leda till ökad kunskap och därefter till tillämpning (lärande), vilka är resultat som ska följas upp på nationell nivå

nästa steg automatiskt den aktuella resultatkedjan, vilket också innebär en (teknisk) förenkling för handläggaren.

4.3 Nationella prioriteringar, fokusområden och inriktningar

Den nationella uppföljningen ska både beskriva och kommunicera projektverksamhetens inriktning på ett tydligt sätt (vart går pengarna?) samt möjliggöra fördjupad uppföljning och utvärdering av resultat inom olika tematiska områden. För att det ska vara möjligt ska projekt klassificeras utifrån tematiska utgångspunkter i tre steg:

1. *Nationell prioritering* för det regionala tillväxtarbetet
2. Aktuellt *fokusområde* inom vald nationell prioritering
3. *Inriktning* för insatsen

Medan klassificeringen av resultatkedjor är ny för den nationella uppföljningen finns flerårig erfarenhet av klassificeringarna av steg 1 (nationell prioritering) och steg 2 (fokusområde) ovan. Handläggare av projektmedel har genomfört dessa inom ramen för den nationella uppföljningen sedan 2015 (under nuvarande nationella strategin). Steg 3 (Inriktning) är en uppdatering och förenkling av den tidigare nationella ämneskategoriseringen i Nyps, så även här finns erfarenhet och förståelse för logiken hos handläggarna.

De tre stegen hänger nära samman och varje steg tillför ny och mer detaljerad information om det aktuella ärendet:

Tabell 3. Tematiska klassificeringar: nationella prioriteringar, fokusområden och inriktningar

Nationell prioritering	Fokusområde	Inriktning
Innovation och företagande	<i>Innovation</i>	Innovation i offentlig sektor (varor, tjänster och processer)
		Innovation i SME (varor, tjänster och processer)
		Förutsättningar för innovation, innovationsinfrastruktur
		Digitaliseringsinsatser
		FoU-verksamhet i forskningscentrum
		Övriga insatser som bidrar till att främja innovation
	<i>Företagande och entreprenörskap</i>	Digitaliseringsinsatser
		Kompetensutvecklingsinsatser
		Kapitalförsörjning
		Exportfrämjande
		Insatser för att underlätta start av samt information och rådgivning för SME
		Besöksnäring och turism
	<i>Miljödriven näringslivsutveckling och energifrågor</i>	Övriga insatser som bidrar till att främja företagande och entreprenörskap.
		Främjande av miljövänliga och hållbara varor, tjänster och processer
		Energieffektivisering och övriga insatser inom energiområdet
		Förnybar energi
		Övriga insatser som bidrar till att främja miljödriven näringslivsutveckling och energifrågor
		-
Attraktiva miljöer och tillgänglighet	<i>Tillgänglighet genom transportsystemet</i>	-
	<i>Fysisk planering och boende</i>	-
	<i>Tillgänglighet genom informationsteknik</i>	-
	<i>Kommersiell och offentlig service</i>	-

	<i>Kultur och fritid</i>	-
Kompetensförsörjning	<i>Kompetensförsörjning</i>	Validering
		Utbud och inriktning för regionalt yrkesvux
		Lärcentrum
		Övriga insatser som bidrar till förbättrad kompetensförsörjning
Internationellt samarbete	<i>Internationellt samarbete</i>	Internationellt samarbete inom innovation och företagande
		Internationellt samarbete inom attraktiva miljöer och tillgänglighet
		Internationellt samarbete inom kompetensförsörjning
Övrigt	<i>Övrigt</i>	Uppföljning och utvärdering (OBS! För andra projekt än de som finansieras med anslag 1:1 till 100 % enligt RB anslag 1:1)
		Nyps licenskostnader
		Genomförande av RUS
		Insatser med huvudsakligt fokus på hållbar utveckling – klimat, miljö, jämställdhet, integration och mångfald
		Övriga insatser

Handläggare anger först vilken nationell prioritering som bäst passar in på ärendet, därefter vilket aktuellt fokusområde som bäst beskriver ärendet och sist vilken inriktning som bäst tillför ytterligare information om ärendet. Endast ett val kan göras i de tre olika stegen.⁴¹ Bedömningen ska göras utifrån vad ansökan om stöd uttrycker att projektet *i huvudsak* inriktar sig på, även om det kan innehålla inslag av flera ämnesområden. Till skillnad från den tidigare nationella uppföljningen är inriktningarna (tidigare nationella ämneskategorier) nu tydligt knutna till fokusområdena.

⁴¹ För att förenkla för handläggare visar Nyps 2020 endast en klassificering i taget, där nationell prioritering kommer först, därefter de fokusområden som är möjliga utifrån handläggarens val av nationell prioritering och sist de inriktningar som är möjliga givet handläggarens val av fokusområde. Men tabell 3 i denna rapport, som också återfinns i den skriftliga guiden till handläggare, hjälper till att skapa en helhetsbild av hur de tre klassificeringarna hänger ihop.

4.4 Hållbarhetsaspekter

Hållbarhetsaspekterna⁴² ska vara en integrerad del av den regionala tillväxtpolitiken inom alla tematiska områden.⁴³ Det nya nationella uppföljningssystemet innehåller därför uppföljning av hur samtliga projekt förhåller sig till olika hållbarhetsaspekter. Detta skapar möjligheter att följa upp och analysera hur projektmedel fördelas med hänsyn till hållbarhetsaspekter, vilket tidigare saknats på nationell nivå. Såsom för övriga tematiska klassificeringar skapar uppföljningen också möjligheter att identifiera projekt med utgångspunkt i hållbarhetsfrågor, för fördjupad uppföljning och utvärdering ur dessa perspektiv. De tre aspekter av hållbarhet som ingår i uppföljningen är miljö, jämställdhet och mångfald.

En standardiserad nationell uppföljning av hållbarhetsaspekterna har tidigare inte funnits, samtidigt som både Tillväxtverket och regionala beslutsfattare följt upp aspekterna under många år. På regional nivå görs uppföljningen på olika sätt, den utgår exempelvis från olika aspekter av hållbarhet och den ställer olika typer av frågor. Detta ligger väl i linje med politikens decentraliserade genomförande och det regionala ansvaret för uppföljning, utvärdering och lärande. Men det finns erfarenheter från och utmaningar i regional uppföljning som Tillväxtverket beaktat i utformningen av den nationella uppföljningen.

Hos flera regionala beslutsfattare får de sökande själva i ansökan avgöra hur projektet förhåller sig till aspekterna. Ett exempel är att de ska uppge om projektet är "skadligt", "inte påverkar", "bidrar till att" eller "syftar direkt till att förbättra" olika hållbarhetsaspekter. Olika aspekter av hållbarhet som används är exempelvis folkhälsa, integration, jämställdhet och miljö. Ur ett metodologiskt perspektiv är det problematiskt att de sökande själva får göra bedömningen. Det finns en risk att de överskattar sitt bidrag till hållbarhetsdimensionerna för att beviljas stöd. Av denna anledning flyttas ansvaret för bedömningen från stödsökande till handläggare i den nya nationella uppföljningen. Vidare, i exemplet ovan är det inte uppenbart om svarsalternativen avser projektets *syfte* eller *arbetsätt/metod*. Som exempel, ett projekt kan ha som direkt syfte att förbättra miljön men det kan även använda integration eller jämställdhet som en metod (ett verktyg) i projekt, t.ex. genom att genomföra riktade aktiviteter till särskilda målgrupper. Innebär det att projektet "inte påverkar" eller "bidrar till förbättrad" integration eller jämställdhet? Att endast fråga hur projektet "påverkar" eller "beaktar" aspekterna innebär en risk för sammanblandning av projektets syfte och metod, vilket kan skapa tolkningssvårigheter vid både bedömning och efterföljande analys.

⁴² Kallas i andra sammanhang exempelvis horisontella kriterier eller horisontella principer.

⁴³ En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020, s. 9

I den nya nationella uppföljningen görs uppföljningen därför i enlighet med Tillväxtverkets tre nyckelindikatorer för området, som används för Tillväxtverkets medel och där syftet är just att göra skillnaden mellan syfte och metod. Två av dessa nyckelindikatorer rör fördelningen av stöd till projekt och följs upp via klassificering av ärenden/projekt i Nyps. Indikatorerna hjälper till att besvara tre uppföljningsfrågor:

Tabell 4. Hållbarhetsaspekter på projektverksamheten

Uppföljningsfråga	Uppföljningsmetod
Vad går stödet till?	Klassificering av syfte i Nyps 2020 (av handläggare, alla beviljade projekt omfattas)
Vilka krav ska ställas på sökande?	Klassificering av metod i Nyps 2020 (av handläggare, alla projekt omfattas)
Vem får stöd?	Uppföljning av kön, ålder och bakgrund baserat på organisationsnummer i företag (endast projekt inom resultatkedjan "utveckling av varor och tjänster - direkt" omfattas, då dessa riktar sig direkt till företag)

Den första indikatorn (SYFTE – Vad går stödet till?) följer i vilken utsträckning projektverksamheten beviljar projekt som syftar eller bidrar till att förbättra miljö, jämställdhet eller mångfald.

Den andra indikatorn (METOD – Vilka krav ska ställas?) följer i vilken mån de projekt som finansieras själva har integrerat hållbarhetsfrågor eller ej för att utveckla projektet. Med andra ord, finns miljö, jämställdhet och/eller mångfald med som ett verktyg i olika faser av projektet (planering, genomförande och uppföljning)?⁴⁴

Frågan om "vem som får stöd" är svår att applicera på projektverksamheten generellt, då verksamheten är förutsättningsskapande, projekten drivs i samverkan mellan flera aktörer och såväl aktiviteter i och resultat av projekten många gånger riktar sig till breda målgrupper. I de allra flesta fall riktar sig verksamheten inte direkt till enskilda stödmottagare såsom specifika individer eller en grupp av företag. Denna frågeställning är därmed endast aktuell för de projekt som har tydliga slutmottagare som är en

⁴⁴ För detaljerad information om de frågor och svarsalternativ som handläggare ska ta ställning till i klassificeringen, se den guide som tagits fram för målgruppen handläggare.

individ eller ett företag och det finns en laglig grund för detta.⁴⁵ I dessa fall sker uppföljningen genom organisationsnummer för företag, som sedan matchas mot registerdata avseende till exempel kön på operativ företagsledare.

4.5 Resultatuppföljning

Som vi beskrev i avsnitt 2 har Tillväxtverket i genomförandet av uppdraget tagit fram en verksamhetslogik som visar att:

1. Resultat uppstår i olika tidsperspektiv, från prestationer till effekter på kort, medellång och lång sikt
2. Uppföljningen utgår från fyra resultatkedjor, alltså fyra kategorier av projekt som genererar olika typer av resultat, under och efter projekttiden

Resultatkedjorna tillhandahåller de grundläggande antagandena om resultat. Detta innebär att vi på nationell nivå kan gruppera och visa resultat från projektverksamhet med finansiering från anslag 1:1. Det ger förutsättningar att kommunicera resultat som uppnåtts på årsbasis samt förväntade resultat på längre sikt, vilka också kan vidimeras med regelbundenhet med hjälp av olika datainsamlingsmetoder.

Konsekvenser av punkt 1 för utformningen av uppföljningssystemet diskuterades i kapitel 2 (se tabell 1) och i kapitel 3 avseende Nyps som informationskälla. För det andra visar verksamhetslogiken och resultatkedjorna alltså att olika kategorier av projekt genomför olika typer av aktiviteter och genererar därför olika typer av resultat, under och efter projekttiden. De fyra resultatkedjorna är:

1. Investeringar i fysisk och digital infrastruktur
2. Utveckling av kunskap, strategier och planeringsunderlag
3. Utveckling av varor och tjänster – indirekt
4. Utveckling av varor och tjänster – direkt

Handläggare gör en bedömning av vilken resultatkedja som bäst passar in på ärendet utifrån vad ansökan om stöd uttrycker att projektet *i huvudsak* ska göra och uppnå under projekttiden. Kopplat till valet av resultatkedja följer en indikator på prestationsnivå vars

⁴⁵ Se förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken

målvärde och utfall registreras i Nyps 2020. Väl medveten om att ett projekt kan innehålla element av flera resultatkedjor är den nationella uppföljningens uppgift att kommunicera inriktning och resultat i en bred verksamhet på aggregerad nivå.

De fyra resultatkedjorna och indikatorer på prestationsnivå beskrivs kortfattat i tabellen nedan.⁴⁶ De gråmarkerade kolumnerna i tabellen nedan är uppgifter som registreras och följs upp i Nyps 2020.

⁴⁶ En mer utförlig beskrivning och definition av resultatkedjorna finns i den guide som tagits fram för målgruppen handläggare.

Tabell 5. Resultatkedjor och indikatorer

Resultatkedja	Exempel på aktiviteter	Prestation	Prestations-indikator (Nyps)	Effekter
Investeringar i fysisk och digital infrastruktur	Miljöförbättringar genom fysiska investeringar Bredbandsutbyggnad (Regionalfonden programperioden 2014–2020)	Bidrag till realisering av infrastruktur/miljö	Gjorda investeringar (antal och SEK)	Ökad servicegrad/tillgänglighet för medborgare/näringsliv (varierar inom olika tematiska områden)
Utveckling av kunskap, strategier och planeringsunderlag	Förstudier Regional uppföljning och utvärdering Analyser Program- och strategiarbete	Kunskapsunderlag utvecklas	Antal framtagna kunskapsunderlag	Ökad kunskap hos målgruppen: bättre underlag för styrning Tillämpning av kunskap i ordinarie verksamhet eller i framtida projekt
Utveckling av varor och tjänster – indirekt	Utveckling och test av arbetsmetoder, tjänster och verksamhetsmodeller, inom t.ex.: Validering och tekniskt basår, digitalisering och destinationsutveckling	Organisationer (ej företag) deltar i projekt för utveckling och test av arbetsmetoder, tjänster och verksamhetsmodeller	Antal deltagande organisationer	Ökad kunskap hos deltagande organisationer om arbetsmetoder, tjänster och verksamhetsmodeller som kan implementeras eller testas vidare Tillämpning av arbetsmetoder, tjänster och verksamhetsmodeller i ordinarie verksamhet eller i framtida projekt
Utveckling av varor och tjänster – direkt	Insatser för produktutveckling, marknadsföring, kompetensutveckling i små och medelstora företag	Företag deltar i projekt	Antal deltagande företag	Ökad kunskap och förmåga hos deltagande företag Förändrat beteende hos deltagande företag som bidrar till ökad konkurrenskraft (t.ex. nya affärsmodeller)

5 Förslag till fortsatt utveckling av uppföljningssystemet

I detta avslutande kapitel presenterar Tillväxtverket förslag inför den fortsatta utvecklingen av uppföljningssystemet. Givet att implementeringen fungerar tillfredsställande ser vi behov av att lägga till ytterligare indikatorer samt av att utveckla användningen av befintliga informationskällor. För att nå hela vägen fram och ge kvalificerade svar på frågor om politikens långsiktiga resultat i relation till övergripande mål anser vi att den regionala tillväxtpolitikens övergripande programteori behöver förtydligas.

5.1 Förslag till kvantitativa indikatorer på effekter på kort- medellång sikt

Som en del i den fortsatta utvecklingen lämnar Tillväxtverket ett preliminärt förslag på nio indikatorer på effekter på kort och medellång sikt som bedöms kunna rapporteras med regelbundenhet. Denna typ av indikatorer bedömer vi utgör en del i att förstärka länkarna i resultatkedjorna och kan spela en viktig roll i en regelbunden rapportering av resultat. I arbetet har vi utgått från ESV:s kriterier för goda resultatindikatorer, vilket beskrivs närmare i bilaga 2. Förslagen kräver fortsatt utredning för att säkerställa kriterierna relevans, hållbarhet över tid, tydlighet och definitioner och tillgänglighet till en rimlig kostnad. Det finns goda skäl att synkronisera framtagandet av indikatorer inom ramen för det nationella uppföljningssystemet med indikatorer i nästa programperiod för Regionalfonden, som Tillväxtverket och Näringsdepartementet kommer att arbeta med under 2019 och fram till att programmeringsarbetet är avslutat.

Det preliminära förslaget till indikatorer, tillsammans med bedömning av lämplig datakälla, presenteras nedan. I tabellen har förslagen satts i sitt sammanhang utifrån resultatkedja och de redan implementerade prestationsindikatorerna.⁴⁷

⁴⁷ Detta innebär inte samtliga indikatorer behöver vara "låsta" till en specifik resultatkedja. Frågan om vilka indikatorer som är obligatoriska respektive valbara för olika typer av projekt beror också på hur indikatorerna ska samlas in och i slutändan redovisas.

Tabell 6. Preliminära indikatorer på effekter på kort-medellång sikt

Resultatkedja	Prestations-indikator i Nyps 2020	Preliminära indikatorer på effekter	Specifik/generisk	Preliminär bedömning av datakälla
Investeringar i fysisk och digital infrastruktur	Gjorda investeringar (antal och SEK)	Antal nya/utvecklade test- och demonstrations-anläggningar	Specifik (prioritering Innovation och företagande)	Fråga till beslutsfattare i villkorsbeslut/regleringsbrev (RB)
		Antal företag/organisationer som använder nya/utvecklade test- och demonstrations-läggningar	Specifik (prioritering Innovation och företagande)	Utvärdering
		Uppskattad minskning av energi-användning/klimatgas-reducering	Specifik (fokusområde Miljödriven näringslivs-utveckling)	Nyps 2020
		Tillfört antal företag som får tillgång till bredband med minst 100 Mbit/s	Specifik (prioritering Attraktiva miljöer och tillgänglighet)	Nyps 2020
		Beräknat antal kilometer bredbandsnät	Specifik (prioritering Attraktiva miljöer och tillgänglighet)	Nyps 2020
Utveckling av kunskap, strategier och planerings-underlag	Antal framtagna kunskaps-underlag	Antal förstudier som leder till ett genomförande-projekt	Generisk	Fråga till beslutsfattare i villkorsbeslut/RB
Utveckling av varor och tjänster – indirekt	Antal deltagande organisationer	Antal organisationer som introducerar nya tjänster/processer/verksamhets-modeller	Generisk	Utvärdering
		Antal etablerade nätverk och partnerskap	Generisk	Utvärdering
Utveckling av varor och tjänster – direkt	Antal deltagande företag	Antal företag som introducerar nya varor, tjänster eller process-/organisatorisk innovation	Specifik (prioritering Innovation och företagande)	Utvärdering

I nuläget bedömer vi att två indikatorer lämpar sig för en årlig uppföljning genom frågor till de beslutsfattande organisationerna

inom ramen för återrapporteringen enligt villkorsbeslut och regleringsbrev. Den första är "antal nya/utvecklade test- och demonstrationsanläggningar". Den preliminära bedömningen är att denna datainsamlingsmetod hjälper till att undvika dubbelrapportering från projekt till flera beslutsfattare som med sina ärenden finansierar samma projekt. Dessutom bedömer Tillväxtverket att antalet ärenden som berörs kommer att vara relativt få, vilket gör att bördan för beslutsfattarna blir relativt lätt. Den andra indikatorn är "Antal förstudier som leder till ett genomförandeprojekt". Det preliminära förslaget är att Tillväxtverket ett givet år förser de regionala beslutsfattarna med en lista på de förstudier de avslutats under föregående år, där beslutsfattarna får i uppgift att besvara hur många av dessa som har resulterat i ett genomförandeprojekt.⁴⁸

Fyra indikatorer bedömer vi bör samlas in och verifieras inom ramen för utvärdering. Dessa redovisas på regelbunden basis (t.ex. vartannat eller vart tredje år):

- Antal företag/organisationer som använder nya/utvecklade test- och demonstrationsanläggningar
- Antal organisationer som introducerar nya tjänster/processer/verksamhetsmodeller
- Antal etablerade nätverk och partnerskap
- Antal företag som introducerar nya varor, tjänster eller process-/organisatorisk innovation

Tillväxtverket bedömer att dessa motsvarar effekter som uppstår på några års sikt efter avslutat projekt och som kräver mer bedömning och analys än exempelvis indikatorn för förstudier. Beroende på slutliga definitioner kan ett exempel vara nödvändigheten av att bedöma förutsättningarna för att nätverk och partnerskap som skapats kan bli långsiktigt hållbara.⁴⁹

Tre av indikatorerna bedömer vi lämpar sig för en årlig uppföljning i Nyps 2020, baserat på uppgifter direkt från projekten. Argumentet är

⁴⁸ Ett alternativ är att skapa en fråga i ansökan (Min ansökan i Nyps 2020) där stödsökande får ange om det tilltänkta projektet har föregåtts av förstudie finansierad av anslag 1:1. Denna datainsamlingsmetod har dock två nackdelar: 1. Inte alla beslutsfattare använder Min ansökan inom ramen för Nyps 2020. 2. Det ger oss inte ger svar på frågan om en förstudie finansierad av anslag 1:1 därefter har gett upphov till ett genomförandeprojekt utan finansiering från anslag 1:1.

⁴⁹ Exempelvis visar de tematiska utvärderingarna av Regionalfondens nio program under programperioden 2014–2020 på utmaningar för projekt att skapa långsiktigt bestående samarbeten.

att samtliga tre utgör uppskattningar av effekter som är möjliga för stödsökande att göra med kvalitet och trovärdighet. Det finns redan idag krav på projekt inom dessa kategorier att redovisa uppskattningarna i ansökan för att kunna beviljas stöd. Dessa är:

- Uppskattad minskning av energianvändning/klimatgasreducering
- Tillfört antal företag som får tillgång till bredband med minst 100 Mbit/s
- Beräknat antal kilometer bredbandsnät

Tillväxtverkets bedömning är dock att förslagen kräver fortsatt utredning för att säkerställa relevans, hållbarhet över tid, tydlighet och definitioner och tillgänglighet till en rimlig kostnad, vilket diskuteras i bilaga 2.

5.2 Förslag till utveckling av systemet med fokus på långsiktiga resultat

Kvantitativa indikatorer på effekter kort och medellång sikt utgör en del i att öka resultatfokus i uppföljningen. Fortsatt behöver dock kopplingen mellan dessa indikatorer på projektnivå och övergripande mål stärkas. Indikatorsutfallen säger exempelvis inte något om utvecklingen ska betraktas som bra eller dålig i förhållande till insatta resurser. För att stärka förutsättningarna för lärande behöver indikatorerna sättas i ett större sammanhang av förklarande frågor som "hur" och "varför". Detta förutsätter en fortsatt utveckling av systemet med utgångspunkt i utvärderingsfrågor och utvärderingskriterier, grundade på en utvecklad programteori för den regionala tillväxtpolitiken. Nedan lämnar vi förslag på hur befintliga informationskällor kan användas och utvecklas i riktning mot ökad systematik och ökade aggregeringsmöjligheter.

Återrapporteringar enligt villkorsbeslut och regleringsbrev

Tillväxtverket föreslår att *aktörernas återrapportering används som informationskälla i den årliga uppföljningen:*

- Tillväxtverkets sammanställning av de särskilda frågor som berör anslag 1:1 (återrapporteringskrav 2) bör utgöra en del av en årlig, samordnad rapportering av projektverksamhetens inriktning och resultat
- Tillväxtverkets sammanställning av de frågor som rör arbetet med att analysera, följa upp och utvärdera

(återrapporteringskrav 6) bör användas som datakälla för att fånga resultat inom resultatkedjan "utveckling av kunskap, strategier och planeringsunderlag"

- I enlighet med våra preliminära förslag till kvantitativa indikatorer ovan utvecklas mallen för återrapportering av villkorsbeslut och regleringsbrev för att också innefatta redovisning av berörda indikatorer

Tillväxtverket uppmuntrar vidare till *fortsatt dialog mellan Regeringskansliet och Tillväxtverket* kring kravställning i återrapporteringen och stöd till de regionala aktörerna, för att uppnå ökad systematik och möjligheter att aggregera resultat.

Årlig syntes av utvärderingar

Tillväxtverket föreslår att *myndigheten årligen syntetiserar regional och nationell uppföljning och utvärdering inom prioriterade områden* med syfte att fånga resultat av projektverksamheten.

Förutsättningarna att identifiera, genomföra och skapa lärande av utvärderingar behöver dock stärkas. Ett förslag som Tillväxtverket har lyft tidigare är *en gemensam publiceringsdatabas för utvärderingar*.

Det råder inte samstämmighet mellan regionerna kring centrala utvärderingsbegrepp samt vilka datainsamlings- och analysmetoder som står till buds och som kan främja en kunskapsbaserad utveckling av den regionala tillväxtpolitiken. Tillväxtverket bedömer att regeringens uppdrag att utveckla det uppföljningssystem som denna rapport avser har främjat utvecklingen i positiv riktning, men mycket arbete kvarstår. En förstärkt utvärderingssamverkan mellan regional och nationell nivå är därmed önskvärd. Genomförandet av ett sådant utvecklingsarbete förutsätter en förstärkning av resurser hos Tillväxtverket. Idag föreligger en begränsning i användningen av anslag 1:1 som innebär att myndigheten inte kan använda anslaget till denna typ av verksamhet.

Tillväxtverket föreslår därför *att den del av myndighetens anslag 1:1 som får användas utan medfinansiering höjs i regleringsbrevet för anslag 1:1. Alternativt att myndigheten ges ett särskilt uppdrag på området med tillhörande resurser, både för egen verksamhet och för samverkan med regionala aktörer*. Här finns etablerade arenor som arbetet kan bedrivas inom, såsom Reglab.

Tematisk fördjupning – urval inom resultatkedja eller tematiskt område

På basis av sammanställningen av beslutsfattares återrapporteringar och syntetisering av utvärderingar föreslår Tillväxtverket att *en tematisk utvärdering genomförs vart tredje år*. Utvärderingen förväntas

bidra till fördjupad kunskap inom ett utpekat område av särskild betydelse för nationell och regional nivå, *förutsatt att möjligheterna att använda medel från anslag 1:1 till uppföljning och utvärdering utökas.*

Kvantitativa effektstudier med hjälp av officiell statistik

Det nya uppföljningssystemet i Nyps 2020 ökar möjligheterna att använda officiell statistik som datakälla i den nationella uppföljningen. Tillväxtverket föreslår att *en relevant statlig aktör får i uppdrag att när så är lämpligt genomföra kvantitativa effektutvärderingar av projekt inom resultatkedjan "utveckling av varor och tjänster – direkt",* det vill säga projekt där enskilda företag är målgrupp för insatser.

Dessa effektutvärderingar kan exempelvis grunda sig på uppföljning av deltagande företags organisationsnummer som matchas med relevanta registerdata och jämförelsegrupper av företag som inte har fått motsvarande stöd. Här är syftet att fånga effekter på lång sikt kopplade till konkurrenskraft hos deltagande företag med hjälp av indikatorer som samlas in genom officiella statistikkanaler. Genomförandet av utvärderingarna bör ske i nära dialog med beslutsfattande aktörer.

De kvantitativa utvärderingarna kan med fördel återkommande *kombineras med bredare uppdrag inom området som även innehåller syntetisering, analys och bedömning av underlag från övrig uppföljning och utvärdering* i syfte att lyfta utvärderingsambitionen till en mer övergripande policynivå. I en sådan utvärdering blir även ändamålsenligheten i kombinationen av olika verktyg (policymix) en relevant utvärderingsfråga.

Uppföljning och utvärdering av politikens mål och långsiktiga effekter på samhällsnivå med hjälp av officiell statistik

Det uppföljningssystem som är implementerat syftar både till att öka resultatfokus på kort sikt och möjliggöra för uppföljning och utvärdering av resultat på längre sikt. Ovan har vi lämnat förslag på hur de olika länkarna i resultatkedjorna kan stärkas, med hjälp av befintliga och nya metoder för datainsamling. För att stärka förutsättningarna för lärande och ett effektivare genomförande av den regionala tillväxtpolitiken är det önskvärt att i större utsträckning koppla ihop utvecklingen på aggregerad projektnivå med den faktiska samhällsutvecklingen.

Som redovisades i kapitel 3 följs utvecklingen i Sveriges regioner idag upp av flera aktörer och med hjälp av flera olika indikatorer som bygger på officiell statistik.

Bilden är med andra ord splittrad och i de dialoger Tillväxtverket har haft gällande framtida utveckling av uppföljningssystemet har också flera regionala företrädare lyft potentialen i att utveckla och samordna

redovisningen av indikatorer på långsiktiga samhällseffekter av relevans för den regionala tillväxtpolitiken och projektverksamheten, med ambitionen att bättre förstå om och hur resultat från genomförda insatser hänger ihop med den faktiska samhällsutvecklingen.

För detta krävs dock utveckling av de analysverktyg som står till buds, bland annat genom en utökad finansiering och stärkta långsiktiga förvaltnings- och utvecklingsresurser inom myndigheten.

Tillväxtverket har sedan tidigare påpekat behovet av en statlig utredning kring den regionala tillväxtpolitiken. I väntan på en sådan föreslår myndigheten att Tillväxtverket, tillsammans med relevanta statliga aktörer, får i uppdrag att i dialog med Näringsdepartementet, berörda myndigheter och regionala aktörer *ta fram ett förslag på indikatorer som svarar mot en utvecklad programteori*. Förslaget bör vara nära kopplat till en ny programperiod för europeiska struktur- och investeringsfonder.

Referenser

Analyssamverkan Norr (2017) "Stärkt regionalt ledarskap – Effektkedjor som verktyg för att formulera ett ramverk för strategiskt lärande", 2017-10-05, presentation från lärprojektet Regionala resultat inom ramen för Reglab, http://www.reglab.se/wp-content/uploads/2017/06/171006_Regionala-effektkedjor_Anna-Norin.pdf

Budgetpropositionen för 2019, Utgiftsområde 19 Regional tillväxt, Prop. 2018/19:1

Dialoger, möten och intervjuer: se bilaga 1

ESV (2007) *Resultatindikatorer – en idéskrift*, Rapport 2007:32

Förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken

Johannesson, Christina (2017) "Regionala resultat – En syn med historia", presentation från lärprojektet Regionala resultat inom ramen för Reglab, 2017-06-21, http://www.reglab.se/wp-content/uploads/2017/06/170621_Regionala-resultat_Christina-Johannesson.pdf

N2015:31 *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*

Riksrevisionen (2014) *Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?*, RiR 2014:10

Sandberg, B. & Faugert, S. (2016) *Perspektiv på utvärdering*, Studentlitteratur

SCB (2017) *Statistisk uppföljning av Agenda 2030*, https://www.regeringen.se/498070/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/pdf/2017/agenda-2030/rapport_sdg_scb_slutlig-2017-04-18.pdf

Statskontoret (2016) *Uppföljning av regionala tillväxtåtgärder – Med fokus på resultaten*, Rapport 2016:28

Svenska ESF-rådet (2014) "Beskrivning av system för insamling, framställning och spridning av indikatorer programperioden 2014–2020", Promemoria 2014-12-15,
<https://www.esf.se/Documents/V%C3%A5ra%20program/Socialfonden%202014-2020/Programinformation/Beskrivning%20av%20indikatorsystem%202014-2020%20till%20designation.pdf>

Sweco Strategy (2016) *Kartläggning av uppföljning och utvärdering av den regionala projektverksamheten*, Bilaga 3 till Statskontorets rapport 2016:28

Tillväxtanalys (2013) *Att utveckla regioners lärande*, Rapport 2013:02

Tillväxtverket (2018) "Guide för nationell uppföljning av projektmedel",
<https://nypscentralen.tillvaxtverket.se/dokumentation/handledningar.4.4f9fd2c7123e067bdde80007195.html>

Tillväxtverket (2018) *Politik för utvecklingskraft i hela Sverige*, Rapport 0257

Tillväxtverket (2018) *Regionalt tillväxtarbete 2017 – Sammanställning av redovisningar om hållbart regionalt tillväxtarbete, ÅK 3.2, Dnr Å2018-352*

Tillväxtverket (2018) "Ännu Mera Nytt – Systematisk planering av Tillväxtverkets insatser för framgång och ökad uppföljnings- och utvärderingsbarhet",
<https://tillvaxtverket.se/download/18.2da96e791651617ef30ef438/1534761830775/%C3%84nnu%20Mera%20Nytt%20180820.pdf>

Tillväxtverket (2017) *Finansiering för regional tillväxt 2016 – Uppföljning av regionala företagsstöd och projektverksamhet*, Rapport 0224

Tillväxtverket (2017) *Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige*, Rapport 0223

Tillväxtverket (2017) "Utvärdering av nio program Regionala utvecklingsfonden – Tematiskt mål 1", <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/publikationer/publikationer-2017/2017-07-07-utvardering-av-nio-program-regionala-utvecklings-fonden-tematiskt-mal-1.html>

Vedung, Evert (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur

Weiss, Carol (1997) *Evaluation*, Pearson

Bilaga 1: Dialoger och möten

I följande bilaga redovisas ett urval av de dialoger och möten som Tillväxtverket haft med externa, i första hand regionala, aktörer under uppdragets genomförande.

Analysgruppen för hållbar regional tillväxt

Som en del i genomförandet av den nationella strategin har regeringen inrättat en analysgrupp med representanter från statliga myndigheter, offentliga organisationer och regeringskansliet. Det nationella uppföljningssystemet presenterades och diskuterades under analysgruppens möte den 7 september 2017.

Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft

Regeringen har inrättat ett forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft. I forumet ingår politiker och tjänstemän från alla regioner. Målet med forumet är att göra det regionala tillväxtarbetet mer effektivt och resultatriktat. Forumet möjliggör detta genom att ge tillfälle till ökad dialog, samverkan, lärande och kunskapsspridning mellan företrädare för regionerna, regeringen och berörda statliga myndigheter.

Forumet möts åtta gånger per år under perioden 2015–2020, fyra möten för nominerade politiker och fyra för utvalda tjänstemän.

Arbetet med det nya uppföljningssystemet presenterades och diskuterades vid följande tillfällen på Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft:

Tjänstemannaforum: 22 september 2017, 17 november 2017 och 7 december 2018.

Politikerforum: 23 februari 2018

Lärprojektet "Regionala resultat" inom Reglab

Reglab är ett forum för lärande om regional utveckling, där regioner, myndigheter, forskare och andra möts för att lära sig mer. Reglab driver gemensamma utvecklingsprojekt, fördjupar de regionala analyserna och lär av varandra. Reglab har 24 medlemmar: 21 regioner, *Vinnova*, *Sveriges Kommuner och Landsting*, *SKL* och *Tillväxtverket*. För andra organisationer som är involverade i regional utveckling finns möjligheten att bli Reglab-partner. Gemensamt för Reglabs aktiviteter är att de utgår från medlemmarnas behov och det medlemmarna har nytta av.

Mot bakgrund av den nationella strategins ambitioner om ett mer resultatorienterat genomförande av och en kunskapsbaserad utveckling den regionala tillväxtpolitiken genomförde Tillväxtverket, Reglab och regionerna under 2017 ett lärprojekt inom ramen för Reglabs utvärderingsnätverk. Syftet var att utveckla uppföljning, utvärdering och lärande med fokus på resultat (systematik) och skapa synergier mellan pågående uppdrag på nationell och regional nivå. Projektet hette "regionala resultat" och genomfördes i form av 3 heldagsworkshops med föreläsningar, övningar och diskussioner, där det nya nationella uppföljningssystemet utgjorde en viktig del. I planeringsgruppen ingick Reglab, Region Västerbotten, Västra Götalandsregionen, Region Kronoberg, en extern processledare samt Tillväxtverket. Träffarna ägde rum den 21 juni, 5 oktober och 14 december 2017. Resultat från lärprojektet presenterades därtill vid Reglabs årskonferens i Umeå den 14 mars 2018.

Deltagare vid och dokumentation från de tre träffarna återfinns på <http://www.reglab.se/projekt/larprojekt-utvardering/>.

Nyps användarträffar

I egenskap av förvaltare av Nyps genomför Tillväxtverket varje år två användarträffar för de regionala Nyps-organisationerna. Varje träff omfattar cirka två dagar och avhandlar aktuella frågor kring Nyps, såsom kommande utveckling av systemet, frågor om uppföljning eller nyheter från politikområdet. Det nya nationella uppföljningssystemet var föremål för en heldagsworkshop vid Nyps användarträff 22–23 november 2017, där Tillväxtverket presenterade sitt preliminära förslag, handläggarna testade att klassificera ärenden utifrån det preliminära förslaget och lämnade sina förslag kring hur stöd och styrning från Tillväxtverkets sida bör utformas. Uppföljningssystemet presenterades och diskuterades även vid Nyps användarträff den 24 maj 2018.

Dokumentation från användarträffarna finns på <https://nypscentralen.tillvaxtverket.se/senastenytt/nyheter/anvandarforprojektstod.5.1dbd59341602b7503f1a00.html>

Referensgrupp

Utöver de dialoger som har skett inom ramen för Reglab, Forum och Nyps användarträffar knöt Tillväxtverket även en mindre referensgrupp till uppdraget, för fördjupad dialog. Referensgruppen består av tio personer, varav sju från regionalt utvecklingsansvariga och tre från länsstyrelser. De sju personerna från regionalt

utvecklingsansvariga utsågs samordnat av Regional kontakt, ett nätverk inom Sveriges kommuner och landsting som utgörs av direktörer eller chefer från självstyrelse- och samverkansorgan/landsting med ansvar för regional utveckling. Länsstyrelsernas representation samordnades av kontaktlänsrådet med ansvar för regional tillväxt (Anna Olofsson). Medlemmarna i referensgruppen var under 2017 och 2018:

Erik Asplund, Region Uppsala

Anna Bjärenlöv, Region Skåne

Monica Emanuelsson, Västra Götalandsregionen

Catharina Frändberg, Region Sörmland

Daniel Gustafsson, Länsstyrelsen Västernorrland

Carola Medelid, Länsstyrelsen Norrbotten

Anna Norin, Region Västerbotten

Anna Sickeldal, Region Jönköpings län

Ranko Simic, Länsstyrelsen Östergötland

Ulf von Sydow, Region Jämtland Härjedalen

Under våren 2017 genomfördes telefonintervjuer med referensgruppens medlemmar. Därefter har tre workshops genomförts tillsammans med delar av referensgruppen, i olika stadier av uppdragsgenomförandet: den 12 oktober 2017, 28 februari 2018 samt 11 januari 2019.

Utbildningar

Under december 2018 genomförde Tillväxtverket tre utbildningstillfällen på Tillväxtverket i Stockholm för handläggare från de beslutsfattande organisationerna. Syftet med utbildningarna var att:

- Öka kunskapen om förändringsteori, som grund för resultatuppföljning
- Öka kunskapen om den nationella uppföljningen i Nyps 2020
- Testa handläggarstöd⁵⁰ för bedömning och klassificering

⁵⁰ Den guide för nationell uppföljning som Tillväxtverket tagit fram distribuerades till handläggarna i förväg. Under utbildningarna fick handläggarna kategorisera ärenden som de tagit med sig från sin egen region/organisation med guiden som

Under februari och mars 2019 genomförde Tillväxtverket tre utbildningstillfällen för handläggare av projektmedel inom myndigheten.

støddokument. Därefter fick handläggarna lämna synpunkter kring vad som fungerade bra och vad som bör förtydligas/utvecklas.

Bilaga 2: Kvantitativa indikatorer på effekter på kort och medellång sikt

I arbetet med att ta fram förslag på kvantitativa indikatorer på effekter på kort och medellång sikt ("projekt nära resultat") har Tillväxtverket utgått från ESV:s⁵¹ (2007) kriterier för goda resultatindikatorer. ESV:s resonemang om och rekommendationer utifrån dessa kriterier presenteras nedan, tillsammans med Tillväxtverkets bedömning av implikationer för valet av resultatindikatorer för den regionala projektverksamheten.

Relevanta och väsentliga indikatorer i förhållande till den aktuella frågan och i förhållande till användarna (validitet)

ESV skriver att "den största risken när man väljer resultatindikatorer är att det görs onödigt krångligt. Det finns en risk för att vara alltför heltäckande. Många gånger väljer man för många resultatindikatorer." Vidare påpekar ESV att "verkligheten är komplex och det gäller därför att fokusera på det som är mest väsentligt. Alltför många resultatindikatorer gör det svårt att få överblick och bedöma resultatet. Resultatindikatorerna ska belysa de viktigaste aspekterna i ett mål eller vägen fram till målet."

Utmaningen för projektverksamheten är att de viktigaste aspekterna i politikens mål inte är tydligt formulerade. Tillväxtverket ser därför att syftet med indikatorer inte på kort sikt är att vara styrande för projektverksamheten, utan syftet är att öka kunskapen om (aggregerade) resultat, vilket i sin tur ska främja lärande och ett effektivare genomförande (styrning) av politiken på längre sikt. Mot bakgrund av detta har dialog med Näringsdepartementet och regionerna⁵² samt bevakning av de förslag till indikatorer som EU-kommissionen lanserat inför nästa programperiod för strukturfonderna utgjort viktiga inslag i arbetet. Givet hur politikområdet genomförs bör förslaget till indikatorer vara samstämmigt med uppföljningssystemets verksamhetslogik och med uttryckta europeiska, nationella och regionala behov som ryms inom denna ram.

Här gäller det dock att vara försiktig med att bara välja resultatindikatorer som är lätta att samla in. För att främja lärandet vore det i en fortsatt utveckling av systemet relevant att formulera

⁵¹ ESV (2007) *Resultatindikatorer – en idéskrift*, Rapport 2007:32

⁵² Frågan om utveckling av resultatindikatorer diskuterades på Tjänstemannaforum den 7 december 2018, där regionerna också erbjöds möjligheten att komma med skriftliga inspel i frågan, en möjlighet som fem regioner tog. Vidare genomfördes ett möte med den särskilda referensgruppen den 11 januari 2019.

tydligare utvärderingsfrågor och utvärderingskriterier⁵³ för projektverksamheten, som speglar både den nationella och regionala nivåns informationsbehov, samt utifrån dessa identifiera indikatorer och lämplig datainsamlingsmetod.

Hållbarhet över tid

Resultatindikatorer som mäter och redovisar tillfälligheter har betydligt lägre intresse än de som mäter och följer skeenden över tiden. ESV:s råd är de behöver vara utvalda och formulerade så att de är giltiga över flera år. För uppföljningssystemet bedömer Tillväxtverket att detta innebär att förslagen till indikatorer inte bör avse resultat från alltför specifika och avgränsade insatser som t.ex. har genomförts tidigare men som inte med säkerhet kommer att genomföras i stor skala framöver. Istället är mer generiska resultatindikatorer att föredra, men som sedan kan redovisas utifrån olika tematiska områden och inriktningar, vilket uppföljningssystemet möjliggör genom sin uppbyggnad med klassificeringar i olika steg.

Tydlighet i vad som mäts och definitioner (reliabilitet)

Frågan om datakvalitet är väsentlig då den påverkar resultatindikatorernas trovärdighet, användbarhet och nytta. Ju högre kvalitet som kan nås i systemen för datainsamling, desto större är chansen att resultatindikatorerna kommer att vara till nytta för regeringen och de beslutsfattande organisationerna.⁵⁴ Resultatindikatorer ska gå att följa upp i bemärkelsen att de kan verifieras och att det går att avgöra om de mäter det de ska mäta. Det ska gå att upprepa mätningen och då vara säker på att man mäter samma sak.

Den nationella uppföljningen är årlig, medan resultat alltså uppstår över tid. Dessutom är uppföljningens minsta byggsten "ärende", inte ett projekt. Ett projekt kan bestå av flera ärenden som fattats av flera beslutsfattare (finansiärer) i olika organisationer/regioner. År 2016 uppgick antalet beviljade ärenden till 874 stycken, under perioden 2010–2014 låg antalet ärenden konstant över 1000 per år.⁵⁵ Detta är en konsekvens av politikområdets decentraliserade genomförande där olika självständiga myndigheter fattar sina egna beslut. I frånvaro av

⁵³ Se t.ex. Tillväxtverket (2018) "Ännu Mera Nytt – Systematisk planering av Tillväxtverkets insatser för framgång och ökad uppföljnings- och utvärderingsbarhet", <https://tillvaxtverket.se/download/18.2da96e791651617ef30ef438/1534761830775/%C3%84nnu%20Mera%20Nytt%20180820.pdf>

⁵⁴ Utöver ESV även Statskontoret (2016)

⁵⁵ Tillväxtverket (2017) *Finansiering för regional tillväxt 2016 – Uppföljning av regionala företagsstöd och projektverksamhet*, Rapport 0224, s. 63–64

möjligheten att koppla ihop olika ärenden till ett och samma "huvudprojekt" utan kostsam handpåläggning, vilket i sig är en riskfaktor avseende datakvalitet, finns en risk för dubbelrapportering av resultat. Det finns förslag till lösningar för att knyta ihop ärenden som hör till samma projekt, men givet den decentraliserade beslutsprocessen kommer det fortsatt vara frivilligt. I vilken utsträckning det kommer att få någon praktisk betydelse behöver därför utvärderas innan information som förutsätter ärendesamband kan övervägas.

En ytterligare aspekt att förhålla sig till är eventuella icke-önskvärda effekter av indikatorer. Som ESV (2007) påpekar finns flera exempel på felaktig användning av resultatindikatorer och Statskontoret (2016) lyfter att det kan finnas en risk att datainsamling som görs direkt från projekten själva kan skapa incitament för att rapportera så smickrande resultat som möjligt, istället för att använda medlen så ändamålsenligt som möjligt.

Tillgänglighet till en rimlig kostnad

Kostnaden för att ta fram data är viktig att beakta, i relation till den nytta som en indikator kan skapa. För uppföljningssystemet skulle det innebära en effektivitetsvinst att använda indikatorer som används inom ramen för strukturfonderna, för den del av projektverksamheten som medfinansieras av dessa. Ineffektivitet till följd av dubbelrapportering skulle på så sätt kunna undvikas, då den nationella uppföljningen kan hämta hem uppgifterna från det uppföljningssystem som finns inom strukturfonderna.

Detta bör dock ställas mot kriteriet "hållbarhet över tid" och validitetskriteriet. Den innevarande programperioden 2014–2020 för strukturfonderna är på väg att avslutas och i skrivande stund har förhandlingar kring indikatorer för nästa programperiod påbörjats. I vilken utsträckning indikatorer från innevarande programperiod lever vidare i nästa är inte avgjort och hur indikatorerna i nästa programperiod ska samlas in är också föremål för förhandlingar. Ur ett långsiktigt perspektiv finns därför anledning att så långt det är möjligt synkronisera arbetet med indikatorer inom ramen för det nationella uppföljningssystemet med den process som pågår inom strukturfonderna.

Vad gäller kopplingen till validitetskriteriet menar Tillväxtverket att indikatorerna inom strukturfonderna inte nödvändigtvis är representativa eller relevanta för hela projektverksamheten inom anslag 1:1, vilket också bör beaktas.

Tillväxtverket

Swedish Agency for Economic
and Regional Growth

Tel 08-681 91 00
tillvaxtverket.se

Tillväxtverket stärker Sverige genom att stärka företagens konkurrenskraft

Vi skapar bättre förutsättningar för företagande och bidrar till attraktiva regionala miljöer där företag utvecklas. Våra verktyg är kunskap, nätverk och finansiering: Kunskap om företag och regioner. Nätverk för effektiv samverkan. Och finansiering som stärker näringslivet. Tillväxtverket är en myndighet under Näringsdepartementet med 450 anställda och med kontor på nio orter.