

## Vad har vi lärt i halvtid?

"Vad har vi lärt i halvtid" är en i vissa avseenden ovanlig rapport. Den utgör ett försök till en syntes av ett stort antal utvärderingar och följeforskningsinsatser. Dessa är hämtade från såväl Socialfondsprogrammet som de åtta regionala strukturfondsprogrammen. Ett flertal olika projekt har skärskådats. Lever de upp till kraven om att vara nyskapande? Ger de överraskande och innovativa lösningar som kan användas för att höja arbetsmarknads- och den regionala tillväxtpolitiken? Under nuvarande programperiod har EU-kommissionen förtydligat kraven på lärande utvärdering och följeforskning. Rapporten kommer i halvtid för att erfarenheterna ska komma till nytta i det fortsatta arbetet.

Vad kan man då dra för slutsatser av det som hittills har gjorts? Jo, att projekten faktiskt kan göra skillnad för individ och region. Men utfallet av satsningarna beror till stor del på vad som görs, hur det görs och hur det följs upp. För att man ska uppnå både kortsiktiga resultat och långsiktiga effekter måste det finnas genomtänkta målformuleringar, en regional förankring, ett aktivt ägarskap, en tydlig styrning, en drivande projektledning, en hög delaktighet och en lärande utvärdering genom följeforskning.

Ett hållbart utvecklingsarbete kräver framför allt reflektion över gjorda erfarenheter och en kritisk analys. Denna rapport är ett exempel på hur vi arbetar för att kontinuerligt förbättra genomförandet av strukturfonderna.

**SPeL**  
Strategisk påverkan & Lärande

Rapport nr. 1 2009

Rapporten har tagits fram inom ramen för SPeL:s uppdrag.

VAD HAR VI LÄRT I HALVTID?

Brulin, G; Jansson, S; Andersson, M; Svensson, L och Uliczka, H

Rapport nr. 1 2009

## VAD HAR VI LÄRT I HALVTID?

Erfarenheter från genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen och Socialfondsprogrammet



Göran Brulin, Sven Jansson, Mats Andersson,  
Lennart Svensson och Helen Uliczka

En investering för framtiden



EUROPEISKA UNIONEN  
Europeiska socialfonden



EUROPEISKA UNIONEN  
Europeiska regionala utvecklingsfonden

# VAD HAR VI LÄRT I HALVTID?

Erfarenheter från genomförandet av  
de regionala strukturfondsprogrammen  
och Socialfondsprogrammet

November 2009

Göran Brulin  
Sven Jansson  
Mats Andersson  
Lennart Svensson  
Helen Uliczka

*En investering för framtiden*



EUROPEISKA UNIONEN  
Europeiska socialfonden



EUROPEISKA  
UNIONEN  
Europeiska  
regionala  
utvecklingsfonden

© 2009, 2010 APeL AB och författarna

APeL Forskning och utveckling  
Tempelbacksvägen 4  
711 31 Lindesberg  
[www.apel-fou.se](http://www.apel-fou.se)

Andra tryckningen, februari 2010  
Tryck: Elanders, 2010  
Formgivning och sättning: Informationsavdelningen, Högskolan i Halmstad

# FÖRFATTARNAS FÖRORD

Hur kan man snabbt lära av erfarenheterna från genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen och Socialfondsprogrammet med sina regionala planer? Processtödjande utvärdering och följeforskning är ett sätt. Programperioden 2007–2013 genomförs detta i olika former både på program- och projektnivå.

För att nyttiggöra resultaten från följeforskning och annan utvärdering samt från de erfarenheter som görs i processtödjande insatser, krävs en samlad analys och en syntes av de material som tas fram. Det är detta vår rapport syftar till.

Initiativet till rapporten har tagits av Göran Brulin vid Tillväxtverket och Sven Jansson vid Svenska ESF-rådet. Den bygger på underlag som tagits fram under uppföljning och utvärdering inom båda fonderna.

Göran Brulin, Martin Nyqvist och Ingela Wahlgren vid Tillväxtverket har sammanställt erfarenheterna från följeforskningen inom de regionala strukturfondsprogrammen.

Mats Andersson och Sven Jansson vid Svenska ESF-rådet har samlat erfarenheter från utvärderingen av genomförandeorganisationen och temagruppernas arbete inom Socialfondsprogrammet.

Helen Uliczka vid APeL FoU har bidragit med resultat och erfarenheter från en studie av så kallade varselutlysningar i Östra Mellansverige.

Göran Brulin och Lennart Svensson, bägge verksamma som forskare vid HELIX Vinn Excellence Centre, Linköpings universitet, har arbetat med analysen och knutit erfarenheterna till forskningsdiskussioner om regional utveckling och sysselsättningsskapande.

Lennart Svenssons arbete har skett inom ramen för ESF-rådets processtöd för lärande och strategisk påverkan (SPeL). I SPeL samarbetar APeL FoU med Högskolan i Halmstad, Luleå tekniska universitet, Face Europe AB och Europaforum AB.

Temagrupper inom Socialfondsprogrammet har bidragit med material, trots att de endast har arbetat under kort tid när denna rapport skrivs.

Det är vår mening att denna rapport ska ses som ett ”levande” dokument som används för lärande och vidareutveckling av strukturfondsarbetet och som successivt byggs på och vidareutvecklas i takt med att erfarenheter och resultat från de olika projektens arbete synliggörs.

Ett antal personer med koppling till arbetet i de båda fonderna har kommenterat texterna i den här rapporten – ett varmt tack till Er alla!

*November 2009*

*Göran Brulin, Sven Jansson, Mats Andersson, Lennart Svensson och Helen Uliczka*

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING.....	7
RAPPORTENS INNEHÅLL.....	9
NÅGRA SAMMANFATTANDE REFLEKTIONER OM OLIKA DILEMMAN I ETT UTVECKLINGSARBETE.....	11
Att styra det som inte går att styra.....	12
Att skapa något nytt och att göra en skillnad.....	15
Att fokusera på handling eller reflektion.....	16
Att arbeta för kortsiktiga resultat eller långsiktiga effekter.....	17
Att förändra individer eller organisationer.....	19
Om lärande och ständig förbättring.....	19
Att våga vara en föregångare.....	21
FÖLJEFORSKNINGEN I DE REGIONALA STRUKTURFONDS- PROGRAMMEN.....	23
Utvärderingsansatsen.....	23
Det satsas mer och mer på utvärdering.....	24
Men det är ändå svårt att få följeforskningsansatsen på plats!.....	25
Framåtskridande i de regionala strukturfondsprogrammen våren 2009.....	26
Oprecisa målformuleringar.....	27
Ett tungt lass dras av några få stora projekt.....	27
Finans- och konjunkturkrisens påverkan.....	28
Strukturomvandling mot nya näringar.....	28
I fordonsindustrins slagskugga.....	29
Strukturomvandling genom breda partnerskap.....	29
Ökad klusterdynamik och nya näringar.....	31
Näringslivets medverkan är avgörande!.....	32
Ökat nyttiggörande genom företagens medverkan i projekten!.....	35
Synergier genom samarbete och samverkan mellan projekt.....	36
Fokusera företagens medverkan i hela utvecklingsprocessen!.....	37

Anlita externa experter i bedömningsprocessen.....	38
Fem svåra frågor för programgenomförandet.....	38
Hur fungerar program skapade i högkonjunktur för lågkonjunktur?.....	39
Hur fungerar programmen i regioner som inte är "naturliga" regioner?.....	40
Hur skapas ökad slagkraft genom samarbete med andra EU-program?.....	42
Hur får programmen genomslag för de horisontella målen?.....	42
Stor potential för en bättre implementering av integrationsperspektivet!.....	44
HUR FUNGERAR URVALSKRITERIERNA?.....	47
Ärendegången i Västsverige, ett ifrågasatt men också inspirerande exempel.....	48
Prioriterar partnerskapen när de prioriterar alla projekt?.....	49
En utmaning för det fortsatta utvärderingsarbetet är att EU:s strukturfonder är ifrågasatta!.....	50
Kritiken lever kvar från tidigare programperiod.....	50
Att vara eller inte vara med är frågan.....	51
Hur går följeforskningen vidare?.....	52
LÄRANDE- OCH ÅTERFÖRINGSSTRATEGIN INOM SOCIALFONDSPROGRAMMET.....	53
Processtöd för projektinitiering och projektutveckling.....	54
Processtöd för lärande och strategisk påverkan i det nationella strukturfondsprogrammet.....	54
NÅGRA REFLEKTIONER FRÅN TEMAGRUPPERNA.....	57
Temagruppen Arbetsplatslärande och omställning i arbetslivet.....	58
Temagruppen för integration i arbetslivet (TIA).....	60
Temagruppen Unga i arbetslivet.....	61
Temagruppen Likabehandling.....	63
Tematisk grupp: Entreprenörskap och företagande.....	64
UTVÄRDERINGEN AV GENOMFÖRANDEORGANISATIONEN.....	67
EN STUDIE AV VARSELUTLYSNINGEN.....	71
Om genomförande och resultat.....	71
Att fundera vidare på – några förslag som presenteras i genomlysningen.....	73
REFERENSER.....	75

# INLEDNING

Sammanlagt har Sverige tilldelats mer än 17 miljarder kronor från EU till strukturfondsprogrammen för den nu aktuella programperioden, 2007–2013. Den största delen av den summan avser den regionala utvecklingsfonden – totalt 10,5 miljarder kronor. Inom de regionala strukturfondsprogrammen svarar åtta program<sup>1</sup> för regional konkurrenskraft och sysselsättning för cirka 8,4 miljarder kronor tillsammans. Till dessa summor tillkommer lika mycket i form av nationell medfinansiering.

Drygt 6 miljarder kronor i EU-stöd, dvs. över 12 miljarder kronor inklusive nationell medfinansiering avser den sociala fonden som är en del av det nationella strukturfondsprogrammet för regional konkurrenskraft och sysselsättning. Socialfondsprogrammet genomförs via åtta regionala planer – en för varje region. Regionerna är de samma som för de regionala strukturfondsprogrammen.

En rapport som denna leder i sig sällan till förändringar. Tankar och slutsatser måste levandegöras och relateras till konkreta problem och lokal kontext. Syftet med denna rapport är att analysera och syntetisera de utvärderingar och den följeforskning som hittills har gjorts inom de båda fonderna. De iakttagelser och resultat som tagits fram vill vi göra tillgängliga för ansvariga tjänstemän och beslutsfattare. Tanken är därför att rapporten ska utgöra underlag för analysseminarier. Författarna till rapporten och andra resurspersoner kommer att erbjuda medverkan vid sådana lärtillfällen, vilket möjliggör fortsatt kunskapsutveckling inför den andra halvan av programperioden.

Vi ser med andra ord rapporten som ett levande dokument som kommer att förändras med gjorda erfarenheter och i dialog med berörda. Erfarenheterna från temagruppernas arbeten kommer att bli mer fylliga efter hand och ge viktiga bidrag till framtida versioner. Det samma gäller kommande utvärderingar och arbetet inom de olika processtödjande projekten i Socialfondsprogrammet och den fortsatta följeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen.

---

<sup>1</sup> De åtta programmen varierar i storlek, mellan 0,3 miljarder för Stockholm till cirka 2,2 miljarder kronor för Övre Norrland. Utöver dessa åtta program finns inom den de regionala strukturfondsprogrammen också cirka 2,1 miljarder avsatta för målet territoriellt samarbete.





# RAPPORTENS INNEHÅLL

Rapporten innehåller sex delar:

1. En diskussion om dilemman och svårigheter som programmen har ställts inför. Några forskningsresultat presenteras som underlag för diskussionen om hur dessa dilemman kan hanteras.
2. En genomgång av följeforskningen i de åtta regionala strukturfondsprogrammen och ett försök till en syntes av de första utvärderingarna.
3. En sammanfattning av lärande- och återförandestrategier i Socialfondsprogrammet.
4. En kort presentation av tidiga och preliminära erfarenheter från några temagrupperns arbete.
5. En sammanfattning av vad de två utvärderingarna av genomförande- organisationen har visat och föreslagit.
6. En sammanfattning av en studie av varselutlysningen inom det nationella strukturfondsprogrammet Östra Mellansverige.

Ovanstående delar är av skiftande karaktär och omfång. Några kommer att fyllas på efter hand i kommande uppdateringar av denna rapport.



# NÅGRA SAMMANFATTANDE REFLEKTIONER OM OLIKA DILEMMAN I ETT UTVECKLINGSARBETE

Hur kan vi sammanfatta de sammanfattningar av olika utvärderingar som presenteras längre fram i rapporten? Vi menar att det inte går att göra på något enkelt sätt. Utvärderingarna är gjorda utifrån skilda förutsättningar, med olika syften, i två olika myndigheter och med skilda ambitionsnivåer. I stället vill vi försöka urskilja några mönster eller mekanismer som utvärderingarna visar på i de regionala strukturfondsprogrammen och i Socialfondsprogrammet och som vi menar är avgörande för att åstadkomma långsiktiga effekter.

Vi knyter an till forskningen på området, men vi gör det på ett fritt sätt, utan en mängd referenser och begreppsförklaringar. Forskning och teori kan fungera på olika sätt – som en handlingsföreskrift eller som en orientering. I det första fallet blir forskningen starkt styrande för praktiken med definitiva utsagor om hur utveckling ska bedrivas; i det senare fallet ger teorin och forskningen stöd och orientering för handlandet, men mer som underlag för reflektion och analys kopplat till deltagarnas egna erfarenheter. Vi ansluter oss till detta senare perspektiv på hur teori kan användas som stöd i ett utvecklingsarbete och betonar den gemensamma kunskapsbildningen mellan forskare och deltagare. Vår förhoppning är att denna dokumentation kan komma att utgöra ett underlag för en sådan gemensam läroprocess med deltagare i och ansvariga för programmen.

Frågan är vad lärandet ska resultera i? Är det att hitta lösningar på praktiska problem som har konstaterats och att finna generella metoder för hur utveckling ska bedrivas? Nej, det menar vi inte! Vi är i stället kritiska mot denna strävan efter enkla lösningar och så kallade goda exempel (*best practice*), något som ofta eftersträvas i olika EU-program. Det är ett sätt att driva utveckling på, men det kan endast göras under speciella förutsättningar – i förutsägbara situationer, där standardiserade lösningar fungerar. Det kan då handla om att ta fram verktyg för redovisning, administration och ekonomihantering i olika projekt.

Vi utgår i stället från en mer komplex, men samtidigt mer realistisk, modell för hur ett hållbart innovativt utvecklingsarbete kan bedrivas. Utveckling, särskilt med inriktning på innovationer, är något som sker i öppna och dy-

namiska system. Ett hållbart utvecklingsarbete, som ska leda till långsiktiga effekter, bygger på lärande och reflektion över gjorda erfarenheter som ger en förståelse av det större sammanhang som ett projekt ingår i. En öppen och lärande ansats är nödvändig för att kunna hantera olika dilemman och problem så att dessa kan bedömas och analyseras utifrån den lokala kontexten och villkoren för en hållbar utveckling. I en specifik situation handlar ett dilemma om att kunna balansera mellan olika intressen, att väga för- och nackdelar med olika metoder mot varandra, att se hur individuella och organisatoriska förändringar kan motverka eller förstärka varandra, att kombinera fokus på kortsiktiga resultat med strävan efter långsiktiga effekter.

Det finns en risk eller baksida med att välja detta motsägelsefyllda perspektiv på utveckling, nämligen att det kan framstå som otydligt, alltför komplext och utan konkret vägledning för berörda. Vi får se om vi lyckas undvika dessa risker med den fortsatta framställningen, men egentligen ska inte frågan avgöras av innehållet i texten, utan det beror framförallt på hur materialet kommer att nyttjas. Avsikten är att detta underlag ska användas i dialog med berörda och ansvariga i de båda programmen för att de ska få stöd att hantera egna dilemman och svårigheter.

Fokus är alltså på ett hållbart utvecklingsarbete, dvs. att kortsiktiga resultat också ska leda till långsiktiga effekter i olika verksamheter och fungera som en del av regionala utvecklingsstrategier. De förändringar som genomförs i ett projekt ska tas om hand och bli en naturlig del av en verksamhet, en organisation eller en regional utvecklingsmiljö. Förändringar som har initierats ska leva vidare när ett projekt har avslutats och klara av en anpassning till nya interna och externa förutsättningar och krav. Resultatet av ett utvecklingsarbete ska bli hållbart även i ett annat avseende, dvs. det räcker inte att skapa nya jobb eller nya företag i en region, utan de nya arbetstillfällena ska även innefatta goda arbetsvillkor som inkluderar jämställdhet och mångfald och de ska dessutom bidra till en hållbar yttre miljö.

I det följande ska vi diskutera några av de dilemman som har framkommit i de utvärderingar som har redovisats hittills och beröra hur de kan hanteras i en konkret situation. De senare, mer konkreta resonemangen, återfinns i avsnitt som är skrivna med kursiv stil. Resonemangen i dessa avsnitt är tänkta att fungera som underlag för reflektion och dialog med deltagare i och ansvariga för programmen.

## Att styra det som inte går att styra

Det är svårt att styra ett utvecklingsarbete, särskilt om det ska vara innovativt, vilket innebär att man inte i förväg vet vad resultatet ska bli. Det finns olika sätt att styra ett utvecklingsarbete. Det kan ske genom mål eller med hjälp av

regler för vad som ska göras och hur det ska gå till. Forskning har visat att båda dessa sätt att styra har stora begränsningar. Mål blir ofta otydliga, uppfattas på olika sätt, kommer i konflikt med varandra, blir lätt statiska osv. Regler blir lätt begränsande och uppmuntrar inte till kreativitet och engagemang, något som är nödvändigt i ett innovativt utvecklingsarbete. Risker med mål- och regelstyrning är att de som är skickliga på att formulera mål och vana vid att följa regler, lockas av och beviljas medel för utvecklingsarbetet, medan de som har bäst behov av eller störst förutsättningar för att klara av att genomföra ett projekt inte lockas att söka eller får nej på sin ansökan.

Svårigheterna med målstyrningen i EU:s strukturfondsprogram har framkommit i flera utvärderingar. På en övergripande nivå – eller snarast som en vision – ska de regionala strukturfondsprogrammen och Socialfondsprogrammet bidra till ökad konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning, framförallt genom en satsning på en dynamisk och kunskapsbaserad ekonomi. I Socialfondsprogrammet, som har ett uttalat individfokus, ingår att motverka utestängning på arbetsmarknaden. Dessa målformuleringar har uppfattats som alltför oprecisa, visar utvärderingarna. Det gäller även indikatorerna för måluppfyllelse. De horisontella kriterierna (de regionala strukturfondsprogrammets) och programkriterierna (Socialfondsprogrammets) uppfattas som särskilt problematiska och de är ofta dåligt integrerade med andra mål i projekten.

Målen kan formuleras på olika nivåer – som visioner, syften (övergripande mål) och konkreta mål. Visioner ska inte kunna uppnås i ett projekt, men ge inspiration och framtidstro. Ett övergripande mål eller syfte anger färdriktning och är därmed möjligt att utvärdera. Konkreta mål anger vad som ska uppnås och de är mätbara. Ett hållbart utvecklingsarbete handlar om att hitta en balans mellan nivåerna på målformuleringarna. Visionerna riskerar att bli för allmänna och abstrakta om de inte kopplas samman med övergripande mål, som anger en inriktning på utvecklingsarbetet. De övergripande målen måste brytas ned i konkreta och specifika mål som är möjliga att följa upp och utvärdera.

Det finns en annan risk med målformuleringarna i ett utvecklingsarbete, nämligen att de konkreta målen blir för många, för orealistiska och för dominerande, vilket gör att syftet och visionerna kommer i skymundan. Man ser inte skogen för alla träden. Prioriteringen består då i att genomföra så många aktiviteter som möjligt för att uppnå kortsiktiga och mätbara förändringar. Aktiviteterna och de kortsiktiga resultaten blir viktigare än själva idén med ett utvecklingsarbete.

Det är nödvändigt att ha regler för hur EU-stödet ska hanteras, men samtidigt finns det risker med en alltför hård regelstyrning visar olika utvärderingar, bland annat de som vi sammanfattar i denna rapport. Det krävs samtidigt en smidighet hos myndigheterna som skapar intresse för att söka medel och en

öppenhet som gör att resultaten kan spridas. Dilemmat i det här fallet handlar alltså om hur man kan kombinera struktur och tydlighet i målformuleringarna med öppenhet och flexibilitet i genomförandet? En struktur (i form av målsättningar, regler och planer) ger sammanhang och tydlighet. Den visar på vad som är tillåtet och möjligt att göra inom ramen för ett program.

*Dilemmat för ett hållbart utvecklingsarbete handlar om att kombinera visioner, som ger stimulans och framtidstro, med konkreta och specifika mål. Är strukturfondspartnerskapet och de förvaltande myndigheterna eniga om vad som ska göras både på en övergripande och konkret nivå? Är det tydligt hur projekt ska prioriteras utifrån målen? Hur ser man till att programmålen och projektmålen hänger samman? Hur hänger Socialfondsprogrammets nationella mål samman med de åtta regionala strukturfondsprogrammets målsättningar?*

*Enligt utvärderarna har det varit lättare för de regionala strukturfondsprogrammen att kombinera visioner och mål och att arbeta mer sammanhållet än för Socialfondsprogrammet. Beror det på att det här handlar om större och mer regionövergripande projekt och att arbetet bygger på regionala program och strategier? Är ledamöterna i partnerskapen mer aktiva och intresserade av dessa frågor som har fokus på företagen och regionen? Har den finansiella krisen och konjunkturkrisen påverkat partnerskapets intresse för det nationella strukturfondsprogrammet? Hur kan man i så fall ta vara på detta intresse?*

*Hur ska partnerskapen och förvaltningsmyndigheterna arbeta för att resultatmålen ska bli mindre diffusa och mer precisa – samtidigt som målen vara tillräckligt öppna för att kunna fungera i olika situationer och möjliga att förändra i när omgivningen ändras? Hur kan de olika programmets kriterier, bl.a. om mångfald och integration samt om lärande miljöer, innovativ verksamhet, samverkan och strategisk påverkan, tydligare kopplas till målen för programmen? Hur kan kriterierna bli en integrerad del av projekten och inte bara något som läggs till i efterhand?*

Det finns dock en risk att styrningen blir för stark och för detaljerad, vilket försvårar en lokal anpassning och en nödvändig förändring under programperioden. Den finansiella krisen och konjunkturkrisen har visat på nödvändigheten att göra förändringar genom riktade utlysningar och ett snabbare agerande inom Socialfondsprogrammet. Det finns dock olika uppfattningar mellan partnerskapet och den förvaltande myndigheten i den region där en utvärdering gjorts, huruvida varselutlysningarna har varit framgångsrika.

Ett annat näraliggande dilemma handlar om professionell kontra ”politisk” styrning. En omfattande forskning visar att detta tema återkommer i frågor som handlar om styrning av en verksamhet eller ett utvecklingsarbete.

Tjänstemännen är framförallt lojala mot programmet – målen, reglerna och föreskrifterna i detta. De betonar kraven på likabehandling och rättssäkerhet. Politikerna eller de som företräder användarna betonar starkare praktiska och lokala behov och har en vidare tolkning av hur målen och reglerna kan tillämpas. Utvärderingen av varselutlysningen (*se sidan 71*) visar tydligt på dessa olika uppfattningar mellan partnerskapet och ESF-rådets tjänstemän.

På papperet tycks ansvarsfördelningen mellan tjänstemännen och partnerskapet vara tydlig och klar. Förvaltande myndighet ska kontrollera att ett projekt uppfyller urvalskriterierna. I nästa steg ska partnerskapet prioritera mellan godkända projekt. Inom flera av partnerskapen finns en särskild beredningsgrupp som förbereder prioriteringen av projekten. Sammantaget visar de olika utvärderingarna att det finns en *upplevd* otydlighet i ansvars- och arbetsfördelningen mellan tjänstemännen i förvaltningsmyndigheterna och partnerskapet. Utvärderarna konstaterar också att det i vissa fall funnits ett misstroende mellan och en brist på respekt för varandras olika roller och uppgifter. Detta påpekande gäller i första hand relationen mellan tjänstemän inom ESF-rådet och vissa av strukturfondspartnerskapen.

*Utvärderingen har visat att det finns en risk att urvalet av projekt som konkurrerar med varandra sker på ett osystematiskt sätt som inte är genomskinligt för berörda. Hur kan kriterierna för prioriteringar och urval av projekt bli tydligare för alla inblandade, särskilt för de som söker projektmedel? Finns det en risk att för många projekt släpps igenom? Hur ska man välja när det finns flera projekt som uppfyller kriterierna, men när medlen endast räcker till några få? Vilka projekt ger mest värde för pengarna?*

## Att skapa något nytt och att göra en skillnad

Dilemmat med styrning förstärks av programmens syfte att vara innovativa och att göra skillnad. Strukturfondsfinansiering ska inte gå till befintlig verksamhet, utan vara nyskapande – bidra till nytänkande, innovationer och experiment. Man talar om additionalitet. Mot dessa uttalade ambitioner finns lokala krav på att akut lösa problem som har uppkommit i en verksamhet. Den ekonomiska krisen, som innebär att företag riskerar att gå i konkurs eller att många anställda blir uppsagda, är ett exempel på denna spänning mellan akut problemlösning och strategisk utveckling. Risken med ett alltför stort fokus på praktisk problemlösning, som många företag efterfrågar i krisen, är att man till och med kan försvåra en långsiktig utveckling. Om man utbildar anställda som varslats inom det område som de har verkat, så kan det leda till en försvagad anställningsbarhet i en snabbt föränderlig och mer kunskaps-



baserad ekonomi. Grundfrågan är om det vi nu ser handlar om en konjunkturkris eller en strukturstress. För att hantera detta dilemma mellan omedelbara behov och strategisk utveckling är samspelet mellan expertkompetensen inom förvaltningsmyndigheterna och strukturfondspartnerskapens lokala kunskap och förankring avgörande.

*Hur ser det ut i din region? Är det en konjunkturkris i första hand eller en strukturstress? Finns det en väl grundad analys för att bedöma vilka branscher som kommer att utvecklas i regionen? Vilka delar är det som ska utvecklas på längre sikt och som ska ge konkurrenskraft och strategisk förnyelse? Vad krävs i form av teknik- och marknadsutveckling och kommersialisering av idéer?*

*Vad kan vi lära av regioner som har vana att arbeta med krishantering, till exempel Norra Mellansverige och Västsverige?*

*Vilken kompetens behövs inom de nya branscherna? Hur kan Socialfondsprogrammet fungera som "en brygga" mellan det gamla och det nya arbetslivet?*

## Att fokusera på handling eller reflektion

Projekten ska ge *value for money* har vi konstaterat. Vad betyder det? Jo, att de ska leda till resultat, dvs. synliga förändringar. Det är viktigt för deltagarna, för ansvariga och för finansörerna att man kan visa på konkreta resultat. Med denna utgångspunkt blir det fokus på handling och att uppnå resultat – att planera och utföra en mängd aktiviteter blir centralt. Det är viktigt att inte bara prata, utan att också handla, tycker de flesta. Utvärderingarna av de regionala strukturfondsprogrammen betonar också vikten av att projekten går från idé till produkt och att kommersialiseringen och marknadstänkandet är centralt för framgång. Det får inte vara konstgjorda projekt, där resultaten inte efterfrågas eller där det saknas en marknad.

Det finns dock en risk med detta handlingsperspektiv om det drivs för långt, visar forskningen, nämligen att handlingen blir ett självändamål och resultaten inåtvända. Det viktiga blir att genomföra ett antal utbildningar, seminarier, träffar osv. för att uppfylla projektlogiken, men det finns en risk att aktiviteterna inte är genomtänkta, väl förberedda eller integrerade med annat pågående utvecklingsarbete.

I uppbyggnaden av programmen finns en medveten om denna risk med ett ensidigt fokus på handling, som visar sig genom att det finns krav på förprojektteringar, projektplaner och en lärande utvärdering där processen ska följas. I utvärderingarna som har redovisats betonas också vikten av förprojekteringsfasen och att den bör stärkas. Samtidigt har vi sett exempel på att handlingsdimensionen blivit starkt styrande, framförallt vid varselutlysningarna. Då har det handlat om att göra saker snabbt och att svara upp mot kraven från företag

och fackliga organisationer. I dessa situationer har man inte haft samma krav på förberedelser och förprojektering.

Handling måste kombineras med reflektion är alltså slutsatsen från de utvärderingar som vi redovisar, men reflektion uppstår inte av sig självt. Forskning visar att det behövs en ”störning” av något slag för att åstadkomma innovation och nytänkande. Med det menar vi ett konstant ifrågasättande och en problematisering av vad som görs och hur det görs. Ett sätt att skapa reflektion och nytänkande är att använda utvärderingen som en form för dialog om planerade, gjorda och framtida insatser. En kritisk och självständig följeforskning kan ses som ett redskap för kvalitetssäkring av utvecklingsarbetet. Den ska visa om projektiden är innovativ samt om projektet är realistiskt, välförankrat och integrerat med annat utvecklingsarbete. Följeforskningen ska visa hur processen fortskrider och om förändringar behöver göras. Det ska framgå vilka resultat som åstadkommits och vad projekten har bidragit med. En utvärdering ska kunna bedöma om resultaten leder till långsiktiga effekter.

*Hur ser balansen mellan handling och reflektion ut i ert fall? Är det för mycket fokus på handling och att snabbt visa resultat? Är det för stort fokus på aktiviteterna i sig, men där resultat och effekter inte diskuteras eller följs upp? Utvärderingarna visar att det har varit lättare att formulera aktivitetsmål än resultatmål. Hur ska man tolka det? Behöver ni använda experter för att säkrare kunna bedöma projekt och för att få bättre underlag för beslut?*

*Eller är det, tvärtom, ”för mycket prat och för lite verkstad” i utvecklingsarbetet? Är det för mycket av utredningar, analyser, planeringar och möten som inte leder till något?*

*Dilemmat i detta fall handlar om hur ett projekt kan förberedas utan att arbetet blir för omständligt och tar för lång tid. I utvärderingen av varselutlysningen föreslogs att det skulle vara ett beslutstillfälle i stället för två för att påskynda hanteringen av en ansökan. Vad tycker ni om det?*

## Att arbeta för kortsiktiga resultat eller långsiktiga effekter

Senare forskning har starkt kritiserat bristerna i olika utvecklingsarbeten, särskilt de som bedrivs i projektform. Fokus är oftast på kortsiktiga resultat, inte långsiktiga effekter. Forskning visar att en reell delaktighet är avgörande för att uppnå långsiktiga effekter av ett utvecklingsarbete. Det gäller de berörda, men särskilt viktigt är arbetsgivarnas engagemang.

Delaktigheten är viktig för att uppnå resultat, men för att åstadkomma långsiktiga effekter krävs något mer, nämligen ett aktivt ägarskap. Med det menar vi att det finns beslutsfattare eller ansvariga som känner ansvar för ett

utvecklingsarbete – frågar efter resultat, ger stöd, kopplar samman det med annat utvecklingsarbete, har en dialog med projektets styrgrupp osv. En central fråga är därför hur ett aktivt ägarskap (från högsta ledningen, ägarna i ett företag, politiker, regionala företrädare m.fl.) kan stödjas och organiseras i projekt och villkoras för att medel ska beviljas.

Det är viktigt att ha en stark projektledare för att få en framdrift, dvs. för att åstadkomma resultat. Det finns dock en risk att en stark projektledare kan ta över ansvar från projektägarna, vilket gör att förändringen inte blir hållbar. Resultaten tas då inte om hand och de blir inte en naturlig del av verksamheten eller det strategiska utvecklingsarbetet.

Dilemmat i det här fallet handlar om att få en balans mellan ett aktivt ägarskap, som manifesteras i en dialog med en professionell styrgrupp, men som ändå ger utrymme för en drivande projektledning och aktiva deltagare.

*Balansen mellan drivande projektledare och aktiva ägare måste också finnas på regional nivå. En av utvärderingarna visar att arbetet i en region är starkt aktörsdrivet, medan de regionalt ansvariga har en mer passiv roll?*

*Hur ser det ut i din region? Hur ser ägarna på vad projekten ska åstadkomma? Känner de ett ansvar för att det verkligen blir resultat och effekter eller litar man för mycket på projektledarnas bedömningar som ofta blir optimistiska?*

*Utvärderingarna visar att det har varit svårt att få med företag som aktiva partners i projekt i hela projektutvecklingen – från idéutveckling till spridning av resultaten. Kan krisen bidra till att lösa detta problem? Kan projekten komma att spela en mer strategisk roll i företagen och för regionernas utveckling?*

*Finns det en risk att universitet och högskolor eller andra starka aktörer tar på sig ett för stort ansvar och därmed passiviserar företrädare i näringslivet? På vems villkor sker det samarbete som finns i dag mellan högskolor och arbetslivet?*

*Långsiktiga effekter förutsätter att olika insatser kopplas samman och drar åt samma håll och "klockar i" regionala utvecklingsstrategier? Har ni för många projekt för att klara en sådan regional samordning i din region? Har ni behov av mer sammanhållna projekt som förstärker varandra, och hur kan ni uppnå det i så fall?*

*Hur kan man få olika aktörer att samverka för lokal och regional utveckling? Är partnerskap, nätverk, kluster eller innovationssystem bra former för samverkan i jämlika och innovativa former?*

*Finns det risk att det blir för mycket systemtänkande och för expertstyrt i dessa komplexa samverkanssystem och att eldsjälarna och småföretagarna inte känner sig hemma där? Småföretagen är särskilt svåra att engagera i projekt. Är medfinansieringen ett stort problem, och vad kan man i så fall göra åt den? Det samma gäller i än högre grad för de fackliga organisationerna? Vilken roll spelar de i projektutveckling och genomförande i din region?*

## Att förändra individer eller organisationer

Fokus på resultat eller effekter kan kopplas till målet för en förändring. Forskning visar att enbart förändring av individer sällan ger bestående effekter, om det inte samtidigt sker förändringar av den omgivning som individerna ingår i. Samtidigt vet vi att det inte räcker med att förändra organisationer eller strukturer för att åstadkomma verklig förändring. Risken är då att det enbart blir en förändring på ytan, något formellt. Ett hållbart utvecklingsarbete handlar därför om att hantera detta dilemma mellan individ- kontra organisationsförändringar så att det blir ett samspel dem emellan. Medvetna och kunniga individer kan ta initiativ och förändra regler och rutiner så att resultat som åstadkoms i projekt leder till bestående och långsiktiga effekter.

Här kan vi se hur de regionala strukturfondsprogrammen och Socialfondsprogrammet, med sina olika inriktningar, kan vara ett sätt att hantera detta dilemma mellan ett individ- kontra ett organisationsfokus. De åtta regionala fondsprogrammen ska leda till förändringar på företagsnivå och på regional nivå i första hand, medan Socialfondsprogrammet har individerna i fokus. Olika heter i utgångspunkter och inriktning kan ses som ett problem, men också som en möjlighet.

Intresset för kompetensutvecklingsprojekt har snabbt ökat bland företag som en följd av krisen. Individuell utveckling blir en nödvändighet för att rädda ett företag. Ett problem för ESF-rådet är att ta vara på detta snabbt ökande intresse bland företagen, särskilt som extra pengar för medfinansiering under 2009 inte har beviljats av regeringen.

*Innebär inte krisen en unik möjlighet att kombinera individinsatser, dvs. kompetensutveckling, med företagsutveckling? Vad betyder det i så fall för initiering, planering och organisationen av projekten inom olika insatsområden? Hur kan man skapa en röd tråd mellan kompetensinsatser och företagsutveckling?*

*De regionala strukturfondsprogrammen har fokus på stora projekt, medan Socialfondsprogrammet ofta beviljar medel till mindre projekt. Vad betyder det för förväntningar på resultat och effekter? Hur kan man få projekt att samverka och förstärka varandra?*

## Om lärande och ständig förbättring

I olika programdokument betonas värdet av lärande och utvärdering. Lärandet ska gälla alla faser i utvecklingsarbetet och omfatta alla nivåer i organisationen. Det kan ske på olika sätt – genom följeforskning på projekt- och programnivå, genom temagrupper och stödprojekt, genom möten, seminarier och konferenser, genom reflektion över gjorda erfarenheter. Det försök till

syntes av olika erfarenheter som vi gör i denna rapport, är ett led i en sådan strävan efter lärande, reflektion och dialog.

Forskning visar dock att det är svårt att organisera ett utvecklingsinriktat lärande, dvs. ett kritiskt ifrågasättande över både medel och mål. Ett sådant lärande förutsätter öppenhet utåt, en bred och reell delaktighet, genomskinlighet i handläggnings- och beslutsprocessen, möjligheter att jämföra olika erfarenheter och resultat, bedömningar utifrån som ger kritisk distans, en kommunikation över organisationsgränser och mellan olika beslutsnivåer.

Den svenska satsningen på lärande tycks ha fallit väl ut så här långt, men det är för tidigt att bedöma hur man har hanterat svårigheterna ovan. På programnivån har utvärderingen av genomförandeorganisationen bidragit till en positiv utveckling och en bättre framdrift av projekten. Inom EU-kommissionen har den svenska satsningen på lärande utvärdering genom följeforskning fått uppmärksamhet och rönt uppskattning. Frågan är hur man på regional nivå och i projekten kan utnyttja de möjligheter som erbjuds av förvaltningsmyndigheterna, stödprojekten och temagrupperna.

Det är viktigt att betona att dessa stödsatser bygger på fakta och drar slutsatser om resultaten av projekten, så att prioriteringarna i partnerskapen kan grunda sig på gjorda erfarenheter och analyser av dessa. Ibland stöter man på en missuppfattning som innebär att lärande utvärdering enbart ska fokusera på utvecklingsprocesser, inte resultaten av dessa. Vi vill i stället hävda betydelsen av att en lärande utvärdering innebär en kritisk och oberoende granskning av vad projekt har lett till på kort och lång sikt. En utvärderare får inte ta rollen som biträdande projektledare, utan måste ha en oberoende ställning som gör att de resultat som presenteras uppfattas som trovärdiga av beslutsfattare och allmänhet.

*Använder ni i din region lärande utvärdering och följeforskning på ett systematiskt och strategiskt sätt för att hantera de dilemman som presenterats ovan? Är utvärderingen en del av kvalitetssäkringen och utveckling av projekten och programmet? Eller är utvärderingen i första hand ett redskap för projekten? Hur vet ni att ni projekten leder till resultat och effekter? Hur ser utvärderingen och uppföljningen ut i din region? Är de kärnindikatorer som används (om nya företag, arbetstillfällen, samverkan i nätverk osv.) bra mått på måluppfyllelse?*

*Vilka andra, mer kvalitativa, mått behövs för att kunna följa en utvecklingsprocess och styra den rätt? Hur kan ni använda följeforskningen för att få en djupare förståelse av vad som leder till långsiktiga effekter? Kan ni ha processindikatorer för att förstå hur ett utvecklingsarbete fortskrider och kan växlas upp? Hur kan ni bedöma utveckling av innovationerna, nya samverkansformer, ökat självförtroende och högre anställningsbarhet på ett trovärdigt sätt?*

*En viktig fråga är hur man kan skapa en ökad öppenhet och transparens i grunderna för prioriteringarna av ansökningarna? Kan man utveckla formerna för en så kallad förädlingsdialog mellan kontoren och de sökande så att de kan få tips, stöd och ledningen i arbetet med att skriva ansökningar och att utveckla sina tankar? Behovet att en sådan hjälp är särskilt stort kring frågor som gäller integration och mångfald. Hur tänker ni komma till rätta med denna brist? Blir det enbart en uppgift för stödprojekten?*

*Kan man skapa nya arenor för samverkan och lärande i programmet samt mellan projekten? Hur kan resultaten spridas och nyttiggöras och samtidigt bli en del av en "public debate"? Vad kan stödprojekten inom det nationella strukturfondsprogrammet hjälpa till med?*

## Att våga vara en föregångare

De regionala strukturfondsprogrammen och Socialfondsprogrammet i Sverige har tagit ett unikt grepp för att höja kvaliteten i arbetet och för att projekten ska leda till långsiktiga effekter. Det som är unikt är en omfattande och konsekvent satsning på lärande utvärdering genom följeforskning både på program- och projektnivå. I denna satsning har ingått att ta fram en högskolekurs i lärande utvärdering och en kursbok Lärande utvärdering genom följeforskning. Avsikten är att erbjuda utbildningen på EU-nivå och en kursbok har därför översatts till engelska.

Denna rapport ska ses som en integrerad del av denna strategi för lärande utvärdering, där faktasammanställning, reflektion och dialog är centrala inslag. Reflektion och dialog kan inte kommenderas fram, utan måste bygga på en efterfrågan från partnerskapen och samordnare. Vi hoppas att rapportens innehåll i kombination med ett stöd från externa personer (utvärderare, forskare från temagrupperna, konsulter från stödprojekten m.fl.) kan vara till hjälp för ett långsiktigt och kontinuerligt arbete med att förbättra programmen. Lyckas man med detta, så kommer satsningen på lärande utvärdering att kunna bli ett viktigt lärande exempel för liknande programsatsningar i vårt land och i andra länder.

Sverige har redan blivit uppmärksammat av EU-kommissionen för satsningen på lärande utvärdering, och nu gäller det att vidareutveckla erfarenheterna och att höja ambitionsnivån i detta arbete. Denna rapport visar att utmaningarna är stora och att en rad svåra dilemman måste hanteras på ett insiktsfullt och situationsanpassat sätt, vilket kräver samverkan, dialog, analys och kritisk reflektion.

I de följande avsnitten ska vi alltså gå igenom ett antal utvärderingar som har gjorts och som har bildat underlag för de dilemman vi presenterat ovan. Vi börjar med att beskriva följeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen och presenterar några resultat samt slutsatser från den.



# FÖLJEFORSKNINGEN I DE REGIONALA STRUKTURFONDSPROGRAMMEN

I de åtta regionala strukturfondsprogrammen genomförs följeforskning med tre utvärderingskonsultteam, ett från Ledningskonsulterna för det norra ÖK:t, ett från IM-gruppen för det mellersta ÖK:t och ett från Sweco Eurofutures för det södra ÖK:t. Uppgiften är att fortlöpande återföra resultat bland annat för att strukturfondspartnerskapen ska kunna göra bättre bedömningar. De regionala strukturfondsprogrammen och Socialfondsprogrammet har gemensamma partnerskap, varför resultaten har bärighet även Socialfondsprogrammets arbete. Vidare har programmen i uppgift från regeringskansliet att samarbeta kring lärande och erfarenhetsåterföring.

Den övergripande uppgiften för EU:s strukturfondsprogram är att bidra till att Lissabonagendans mål uppfylls. De övergripande målen för strukturfonderna är i enlighet med Lissabonagendan brett definierade och relativt mångtydiga. Den övergripande målsättningen innebär att EU ska bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi år 2010. En så pass generell målsättning gör det svårt att göra entydiga effekt- och resultatutvärderingar. Ökad konkurrenskraft och sysselsättning i Lissabonagendan handlar inte bara om nya jobb och fler företag, det handlar lika mycket om ”bättre” jobb och innovativare företag och regional tillväxt. I de europeiska strategiska riktlinjerna för sammanhållningspolitiken anges tydligt en kvalitativ aspekt av ökad sysselsättning och företagande.

## Utvärderingsansatsen

En av de viktigaste uppgifterna i utvärderingsansatsen, enligt Kommissionen, gäller kommunikation och spridning av kunskaper och resultat från utvärderingarna och följeforskningen. *Ongoing evaluation*, följeforskning, ska bidra till *Public debate*. Kommissionen vill inte se *Evaluations for the sake of evaluation*, utan kravet är att rapporteringen ska vara läsvärd, kommunikativ och pedagogisk! Denna sammanfattning av utvärderingarna inom de regionala strukturfondsprogrammen försöker dra samman trådarna och ge en bild utifrån de hittills gjorda utvärderings- och följeforskningsinsatserna av genomförandet av de åtta regionala strukturfondsprogrammen. Den bygger



på några tematiska utvärderingsinsatser samt den programföljeforskning som de tre utvärderingsteamerna gör i de åtta programmen. De är alla av *ex ante*- eller *ongoing*-karaktär.

Det är viktigt för kommissionen att medlemsländerna fortlöpande utvärderar de urvalskriterier som lagts fast av övervakningskommittéerna (de finns inte i OP men är inlagda i åtgärdsdokumentet) för att välja projekt! Urvalskriterierna har särskilt varit i fokus för den gemensamma följeforskning av genomförandeorganisationen, som regional- och socialfondsprogrammen har upphandlat av Sweco Eurofutures. Den fråga som är under diskussion är om det är rätt projekt som prioriteras utifrån de urvalskriterier som har lagts fast i projekt som ger *value for money*? Vidare framhåller Kommissionen vikten av att utvärdera hur de projekt som prioriteras ”klockar i” övrig regional utvecklingspolitik i medlemsländerna. Inte minst den nuvarande krisen gör att det är av allra största vikt, menar man, att strukturfonderna och nationella utvecklingsprogram gemensamt stödjer varandra för största möjliga långsiktiga effekter!

EU:s strukturfonder är ifrågasatta. Utvärderingsinsatserna är därför viktiga för att skapa legitimitet för att dessa stora satsningar på regional utveckling och sysselsättningsskapande sköts på bästa möjliga sätt. Utvärderingskonsulterna ger en samstämmigt positiv bild av framåtskridande i de åtta regionala strukturfondsprogrammen. Denna bild överensstämmer med den som Sweco/Eurofutures ger i utvärderingen av genomförandeorganisationen. Den kritik som förs fram i media innebär emellertid att det finns anledning att noga tänka över nästa steg i den fortlöpande utvärderingen och följeforskningen. Detta kommer vi att göra i slutet på detta avsnitt.

Två år in på den tredje programperioden, 2007–2013, utgör Sverige ett av de goda exemplen när det gäller att ta utvärderingsansatsen på allvar. Vid den internationella konferensen *Evaluation of EU Structural Funds: Reinforcing Quality and Utilisation* i mars i Vilnius 2009 förväntades de östeuropeiska länderna bland annat lära sig av *The Swedish Multi-level Ongoing Evaluation Approach*. Den svenska utvärderingsansatsen följer Kommissionens linje att följeforskningen ska användas som ett ”managementverktyg” för att kontinuerligt förbättra programgenomförandet och även utgöra grund för förändringar i de operativa programmen.

### **Det satsas mer och mer på utvärdering**

I tidigare programperioder har det varit mycket fokus på olika indikatorer för att fånga måluppfyllelsen. Flera av dessa som till exempel ”nya arbetstillfällen”, ”nya företag” och ”nya nätverk” är svåra att definiera entydigt. Strukturfonderna rör sig inom ett brett fält kring regional utveckling och sysselsättningsskapande. Kvantitativa data måste därför kompletteras med mer kvalitativa

analyser om hur dessa bidrar till sådant som innovativa miljöer, entreprenörskap och minskat utanförskap. Vilka projekt är framgångsrika och gör avtryck i den lokala och regionala myllan? Och vilka är de förklarande faktorerna?

Trots allt har Sverige kanske ändå inte så stor anledning att slå sig för bröstet när det gäller utvärderingsinsatser. I de nya medlemsländerna satsas det mer och mer på utvärdering. Polen till exempel har gått från åtta heltidsanställda som arbetade med utvärdering 2006 till 153 år 2008 (jämför dock den ringa summa SF-medel man hade 2006 med 2007–2013 ca 60 miljarder)! I Polen har man skapat en struktur med Monitoring och Evaluation steering committees regionalt, i vilka en mängd olika intressenter och aktörer ingår. De kan liknas vid de svenska strukturfondspartnerskapen när det gäller att utifrån utvärderingsinsatser utforma strategier för framtida projektprioriteringar.

### **Men det är ändå svårt att få följeforskningsansatsen på plats!**

Utmärkande för den här programperioden är att det har satsats på att ta fram och prioritera stora projekt. Det gäller inom alla åtta programområden. Detta har varit en uttalad ambition med tanke på kritiken mot de alltför oansade rabatter av små projekt som har spretat åt olika håll föregående programperioder. Stora projekt omsätter, enligt den definition de givits i denna programperiod, över 10 + 10 miljoner SEK i nationell medfinansiering samt ERUF-finansiering. Det är projekt som i andra sammanhang på exempelvis Vinnova, Tillväxtverket eller KK-stiftelsen skulle betraktas som egna programsatsningar. Projekt i den storleken har en så pass sammansatt målbild och har, med anledning av den kritik som har riktats mot bristande utvärdering tidigare programperioder, anmodats utarbeta egna utvärderingsplaner, upphandla följeforskning och kontinuerligt förbättra genomförandet i dialog med följeforskningen.

IM-gruppen gör några viktiga iakttagelser när det gäller de stora projekten i mellersta Sverige. I programföljeforskningsrapporten för Östra Mellansverige framhåller man särskilt behovet av att sträva upp projektutvärdering. Det är en iakttagelse som bland annat framhölls i statskontorets utredning från förra programperioden. I den menade man att stora projekt i strukturfondsprogrammen snarare är att likna vid program.

IM-gruppen har i sin rapport uppmärksammat ett mönster vad gäller projektföljeforskningen som kan innebära problem för utvärderingsansatsen i sin helhet. Bristerna som iakttagits handlar om att det i många upphandlingar finns tendenser till att underskrida de budgetar som rekommenderats för följeforskningen i projekten och att koppla den alltför nära projektledning. Flera projektägare verkar inte riktigt förstå syftet med följeforskningen. De tenderar till att se och använda följeforskningen som det egna projektets redskap vilket innebär att det gör det svårt för följeforskarna att värna sin

integritet och objektivitet. Det kan inte nog understrykas att grunden för ett framgångsrikt strukturfondsgenomförande ligger i välskötta projekt. Den fortlöpande utvärderingen av de stora projekten spelar en viktig roll för kvalitetssäkringen och det kontinuerliga förbättringsarbetet.

De stora projekten inom programmet för Östra Mellansverige kan karaktäriseras som samverkansprojekt, bl.a. handlar de om att skapa mötesplatser och samarbeten mellan universitet och högskolor och det omgivande näringslivet. Andra projekt handlar om företags- och affärsrådgivning. Programmet kännetecknas också av många länsöverskridande projekt. När det gäller kärnindikatorer nya arbetstillfällen och nya företag är förväntningarna enligt de hittills beviljade projekten högt ställda jämfört med programmålen, 63 procent vad gäller nya företag och 86 procent för nya arbetstillfällen. Detta kan jämföras med beviljningstakten för de största insatsområdena som huvudsakligen ska generera dessa resultat: "Innovativa miljöer", 45 procent, och "Entreprenörskap", 52 procent. När det gäller förväntningar på de uppsatta målen för projekten anger en stor majoritet av projektledarna, hela 91 procent, att de kommer att uppnå målen eller överskrida dessa trots det rådande konjunkturläget.

## Framåtskridande i de regionala strukturfondsprogrammen våren 2009

Genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen, programperioden 2007–2013, är i full gång enligt utvärderingarna. Det är tre utvärderingsteam som har verkat och som har tagit fram en rapport för varje program. Utvärderingarna av de regionala strukturfondsprogrammen visar att beviljningsläget är gott. Flera av programmen har redan efter två år beviljat projekt för mer än hälften av medlen. Även om relativt små medel ännu har utbetalats har man goda förhoppningar om att få igång utbetalningarna. Fortfarande har de regionala strukturfondsprogrammen en större andel ansökningar som går till beslut, men Socialfondsprogrammet har ökat sin andel. Vidare är det intressant att notera att andelen stora projekt är betydligt fler i de regionala strukturfondsprogrammen än i Socialfondsprogrammet.

Följeforskningen ger en bild av ett genomförande som i stort sett följer de planer som har dragits upp i de åtta operativa programmen inför programperioden 2007–2013. Dessa planer bygger i sin tur på den nationella strategin för entreprenörskap, sysselsättning och regional utveckling. Projektportföljernas sammansättning tycks överlag ligga i linje med de insatsområden och åtgärder som är angivna i respektive program. Projektportföljerna återspeglar därmed väl det strategiska tänkande som återfinns i de regionala utvecklingsplanerna och tillväxtprogrammen (RUP/RTP). Trots att de operativa programmen togs fram

under brinnande högkonjunktur för mindre än två år sedan och prioriteringsbesluten många gånger togs för bara något år sedan tycks programmen fungera i den mycket annorlunda ekonomiska situation som programmen ska genomföras i. Det är intressant att notera att det i de allra flesta programområden, även i dem som inte kan betecknas som "naturliga", har det skapats regionövergripande projekt. Uppslutningen kring genomförandet tycks vara starkt.

De åtta regionala strukturfondsprogrammen tycks, enligt den gemensamma utvärderingen av de bägge genomförandeorganisationerna, ha kommit betydligt längre än Socialfondsprogrammet. "Fokus i efterfrågan" från omgivningen har dock ändrats. I och med finans- och konjunkturkrisen har Socialfondsprogrammets satsningar på kompetensutveckling kommit att framstå som en möjlighet för företag att möta krisen utan att varsla personal. Detta har lett till ett ansträngt budgetläge.

### **Oprecisa målformuleringar**

Flera av utvärderingskonsulterna varnar dock för att målformuleringarna i de operativa programmen är diffusa och att indikatorerna för att mäta målnuppfyllelsen är alltför oprecisa. Risken finns att det kommer att vara svårt att verkligen visa vilka projekt som har bedrivits framgångsrikt och som har bidragit till att uppfylla programmets mål och vilka som har lyckats mindre väl. Vidare framhåller utvärderarna av de regionala strukturfondsprogrammen att de horisontella kriterierna är väldigt olika integrerade i genomförandet av de åtta programmen. Uppenbarligen är det fortfarande svårast att få genomslag för integrations- och mångfaldskriteriet. De särskilda tematiska utvärderingsinsatserna vad gäller hållbar utveckling och jämställdhet har ännu inte rapporterats.

Liksom IM-gruppen, bedömer Sweco Eurofutures att uppföljningen och utvärderingen av projekten kan behöva stärkas, men av delvis andra skäl. Den förstärkta uppföljningen av projekten bör ske mot bakgrund av den ekonomiska krisen och det faktum att projekten designats i en helt annan konjunktursituation. Många projektansvariga organisationer har flera stora projekt parallellt, vilket försvårar genomskådligheten och kan skapa otydlighet kring mål och förväntade resultat. En viktig uppgift för partnerskapen bör vara att se över prioriteringsgrunderna utifrån den utmaning som krisen utgör. Hur kan prioriteringsarbetet utvecklas så att det säkerställer den långsiktiga och strukturorienterade roll som de regionala strukturfondsprogrammen strävar efter även i den rådande finans- och konjunkturkrisen?

### **Ett tungt lass dras av några få stora projekt**

Utvärderingskonsulterna har i enkäter undersökt hur projektledarna ser på möjligheterna att nå målen, särskilt i ljuset av den pågående finans- och kon-

junkturkrisen. I mellersta Sverige menar IM-gruppen att projektledarna ser ljust på möjligheterna att nå målen, trots krisen. Förhoppningarna att nå målen tycks även vara goda i programmen i Sydsverige enligt de enkätstudier som Sweco Eurofutures har gjort. Även Ledningskonsulterna menar att man i programmen i norra Sverige tycks tro att man ska kunna nå målen. Men det finns en risk i programgenomförandet. Det är nämligen ofta ett fåtal stora projekt som i de flesta programområdena förväntas stå för merparten av programmens måluppfyllelse. Om dessa stora projekt inte lyckas leverera de resultat som de utlovar så kommer inte heller programmen nå målen när det gäller kärnindikatorerna nya jobb och företag. Med andra ord misslyckas några stora projekt innebär det att programmen riskerar att misslyckas.

### **Finans- och konjunkturkrisens påverkan**

Ett minskat aktivt deltagande från näringslivet är en annan risk för ett mindre lyckat programgenomförande. Det skulle innebära att programmen inte kommer att nå sina mål om långsiktigt effekter vad gäller sysselsättning och regional utveckling. Men något överraskande är det få projektledare som anger problem med att nå måluppfyllelse med anledning av finans- och konjunkturkrisen. Det hindrar inte att krisen rimligtvis kommer att leda till svårigheter att engagera företagen i projekten. Sweco Eurofutures pekar på att den nuvarande finans- och konjunkturkrisen borde göra det svårare att få näringslivet och företagen att satsa resurser på strategiskt utvecklingsarbete i samverkan med strukturfondsprojekt när företagen lever i en mycket pressad dagsaktuell situation. Man kan dock argumentera för att krisen snarare borde föranleda satsningar på nya marknader, affärsutveckling och stöd till innovationer och produktutveckling. Det är aktiviteter och projekt inom dessa områden som strukturfondsprojekten ska uppmuntra till och ge stöd för. Men pressade från svaga balans- och resultaträkningar lär företagens intresse och engagemang i strukturfondsprojekt snarare avta än öka. Vidare kommer finans- och konjunkturkrisen även att försvåra möjligheterna till kommunal och regional medfinansiering. Detta kan innebära hinder för det fortsatta genomförandet.

## **Strukturomvandling mot nya näringar**

När företagens finansiella ställning försvagas kan detta å ena sidan innebära att möjligheterna att delta i olika typer av utvecklingsprojekt försvåras. Samtidigt kan man hävda att efterfrågan på strukturfondernas medel borde öka när finans- och konjunkturkrisen håller på att gå över i en strukturstress, åtminstone i vissa delar av landet. Det är för att snabba på en ständigt pågående omvandling mot mer konkurrenskraftiga och innovativa näringslivsstrukturer och regioner som de regionala strukturfondsprogrammen finns. Bilden som ges i rapporter-

na från programföljeforskarna är att den konjunktur som programmen har att hantera är radikalt annorlunda mot den som gällde när programmen skapades. Det kan illustreras med programmet för Västsverige och fordonsindustrins kris där. Samtidigt är förnyelsefokus i programmen tydligt och man jobbar ofta i breda partnerskap för att bidra till en strukturförändring, vilket kan illustreras med programmet för Skåne och Blekinge. Det finns också en stor vana att i strukturfondssammanhang jobba med kriser och stödja omvandlingen mot nya näringar. Det visar bl.a. programmet i Norra Mellansverige.

### **I fordonsindustrins slagskugga**

Västsverige är hårt drabbat av finans- och konjunkturkrisen. Dessvärre är dessutom krisen i detta programområde snabbt på väg att gå över i en allvarlig strukturstress för delar av fordonsindustrin. Krisen har hittills drabbat Västra Götalands län hårdast. Halland däremot, har klarat krisen bättre. Det regionala strukturfondsprogrammet i Västsverige omfattar totalt 61 miljoner euro från strukturfonderna. Det syftar ytterst till att skapa hållbar tillväxt genom fler och växande företag som ska bidra till nya jobb samt en hållbar stadsutveckling.

Finans- och konjunkturkrisen i Västsverige illustrerar att man snabbt är på väg in i en strukturstress. Krisen i fordonsindustrin är på flera sätt mer oroväckande än vad som uttrycks i konkreta varsel. För tunga fordon lär marknaden återkomma, men hur blir det för personvagnstillverkarna? Mest utsatt är Saab Automobile, men även Volvos framtid framstår som långtifrån tryggad.

Krisen till trots så skapas ändå nya jobb. Totalt skapades drygt 28 000 nya jobb i regionen under de fyra första månaderna 2009. Sammantaget tyder det mesta på att även om beroendet av fordonsindustrin är stort i många delar av regionen, och även om konjunkturkänsligheten är större i Göteborgsregionen än i många andra storstadsregioner, så tyder det mesta på att Västsverige har goda förutsättningar att ta sig vidare, menar Sweco Eurofutures. Regionen har en upparbetad erfarenhet av att ta sig ur mycket svåra strukturproblem. Det är dock väsentligt att krisen används till en fortsatt strategiskt förnyelse av näringslivet i Västsverige, konstateras i utvärderingsrapporten från Västsverige. I Västsverige kan programmet verkligen göra skillnad när det gäller att bidra till strukturuomvandlingen.

### **Strukturuomvandling genom breda partnerskap**

Även Blekinge har drabbats hårt av fordonsindustrins kris och hårdare av krisen än Skåne. Bland de enskilt stora varslen i regionen finns Volvos varsel i Olofström. Krisen till trots skapas ändå nya jobb. Strukturuomvandlingen mot nya näringar går vidare. Totalt skapades nästan 20 000 nya jobb i regionen under de fyra sista månaderna. Flest nya jobb skapas, i relation till det totala antalet sysselsatta, faktiskt i Blekinge. I Skåne och Blekinge har projekt som motsvarar

50 procent av programmets totala budget beviljats efter två år. Insatsområdet "Innovation och förnyelse" var det med störst andel av de budgeterade medlen in-tecknade i beslutade projekt (77 procent), medan man för insatsområdet "Särskilda storstadsinsatser" endast hade beslutat om projekt för motsvarande 20 procent av budgeten. Här ställer sig Sweco Eurofutures i sin utvärdering kritiska till att det inte inom detta prioriterade insatsområde ännu har blivit kraft i projektsatsningarna. Den mediala debatten om storstadsproblemen i regionen borde rimligtvis ha skyndat på projektframtagningen. Från de regionala utvecklingsaktörerna och programkontoret framhåller man dock att strukturfonderna inte är till för att lösa den typen av sociala problem på kort sikt.

En handfull projekt i programområdet karaktäriseras som stora och har anvisats egen följeforskning. Det enskilt största projektet "Syster Gudruns fullskalelab" är ett projekt inom åtgärden "Ett utvecklat informationssamhälle" under insatsområdet "Tillgänglighet". Projektet syftar till att utnyttja informations- och kommunikationsteknologi i vården genom att utveckla nya lösningar för kommunikation mellan patienter och vårdgivare. De övriga stora projekten återfinns inom åtgärderna "Utveckling av nya och befintliga företag", "Lokala områdesinsatser", "Innovativa miljöer" och "En sammanhållen region".

Sweco Eurofutures noterar att utmärkande för projekten i Skåne och Blekinge är att man tänker sig att med hjälp av breda partnerskap bereda vägen för nya näringar. Förutom offentliga aktörer ingår ofta ideella organisationer och privata företag i projektorganisationerna. Projekten har till sitt innehåll ett tydligt näringslivsperspektiv. Syftet är i många projekt att stödja framväxten av nya teknik- eller marknadsområden. Det handlar om innovativa områden i gränslandet mellan olika branscher och tekniker. Några exempel är olika typer av Clean-tech branscher, tjänster kopplade till hälso- och sjukvårdssektorn, nya kombinationer av informationstekniktjänster, etc. Projekten har många gånger ett tydligt kluster-/innovationssystemperspektiv. Det innebär att projekten utgår från att kraften i projekten ökar om företag, myndigheter och organisationer i en region har tydliga inbördes kopplingar till varandra. Det kan handla om samarbeten mellan olika typer av företag – mellan företag och utbildnings- och forskningsinstitutioner eller mellan företag och andra aktörer inom den offentliga sektorn.

Flera projektledare beskriver hur det är mera mjuka värden och en långsiktig förändring som står i centrum för projekten och de verksamheter de står bakom, framhåller Sweco Eurofutures. En projektledare säger att uppdraget är: "att ge människor råg i ryggen!" Resultaten av detta blir sedan nya arbetstillfällen och nya företag. Andra refererar till nya sätt att tänka, plattformar för kontakter och utbyten, nya möten och så vidare. Sammantaget är intrycket av de fördjupade intervjuerna att projektledarna är mycket medvetna om det



yttre trycket att skapa konkreta resultat och de ansluter sig i allt väsentligt också till de kvantitativa mål som programmet ställer i utsikt, enligt Sweco Eurofutures. Däremot har de alla betydligt svårare att konkretisera hur deras egen måluppfyllelse i själva verket ser ut, i synnerhet när det gäller resultatmålen snarare än aktivitetsmålen.

Slutligen noterar vi att Sweco Eurofutures har för avsikt att fortsätta att följa det som de menar är Skåne-Blekinges modell för innovations- och kommersialiseringssprojekt, nämligen att dessa i stor utsträckning leds av kommunala och regionala aktörer samt att man där arbetar i breda partnerskap. Detta är en markant annorlunda modell jämfört med den i exempelvis de två nordligaste regionerna där universitet och högskolor i stor utsträckning står som projektägare och har ansvaret för att engagera de övriga aktörerna. Den fortsatta programföljeforskningen bör – gärna i samråd med andra programföljeforskare – särskilt följa upp utfallen av dessa skilda former för samverkan.

## Ökad klusterdynamik och nya näringar

Programmet i Västsverige ska genomföras i en hastigt uppkommen strukturstress. Norra Mellansverige däremot, har redan i tidigare programperioder använt utvecklingsmedel för att försöka komma tillrätta med de strukturstresser som har karaktäriserat regionen. Med projekt som ska bygga eller utveckla kluster vill man skapa en kraftfullare dynamik inom både etablerade och nya företagsstrukturer. Med projekt inriktade mot ökad klusterdynamik, men också nya näringar som kultur och turism, vill man i denna programperiod bidra till strukturuomvandling och ökad sysselsättning. Här återfinns projekt som handlar om alltifrån förhoppningar om att skapa kluster till projekt som arbetar med att utveckla och förädla väl etablerade kluster. En mycket viktig fråga är att förtlöpande utvärdera huruvida dessa förhoppningar som är starkt kopplade till måluppfyllelsen i kärnindikatorerna, nya jobb och företag, verkligen kan realiseras. IM-gruppen fäster särskild uppmärksamhet på vad de vill kalla processinriktade projekt. Sådana projekt kännetecknas av att de har en stark tilltro till att processen i sig kommer att leda till framgång även om resultatet kan skilja sig från det ursprungliga målet. När det gäller kärnindikatorer nya arbetstillfällen och nya företag är förväntningarna enligt de hittills beviljade projekten högt ställda jämfört med programmålen, 72 procent vad gäller nya företag och 86 procent för nya arbetstillfällen. Detta kan jämföras med beviljningstakten i programmet som ligger på 53 procent. Som tidigare har nämnts anger en stor majoritet av projektledarna, hela 91 procent, att de kommer att uppnå målen – eller överstiga dessa – trots rådande konjunkturläge.

I Norra Mellansverige bedrivs ett antal större projekt med inriktning mot



kultur och attraktiv livsmiljö. Projekten ”Hälsingegårdar – Världsarv och utveckling” och ”Bergslagssatsningen kultur och turism 2008–2011” har beviljats 10,2 respektive 11,5 miljoner kr i EU-stöd och är exempel på satsningar där entreprenörskap och företagande kopplas till regionens kulturarv. Vad gäller Hälsingegårdar är tanken att stärka småskalig företagsamhet samt destinationsutveckling genom projektet. Många gånger har det funnits en motvilja inom kulturarvssektorn att ”kommersialisera” utvecklingsidéer. Denna motvilja vill man här försöka övervinna. Projektet underlättas genom att Hälsingegårdar har försökt bli världsarv genom UNESCO:s världsarvslista.

I Bergslagssatsningen handlar det om att genom olika aktiviteter koppla kulturmiljön och regionens industrihistoria till turismföretagande. Tillväxtverket har, tillsammans med kulturmyndigheterna och Jordbruksverket, initierat en särskild tematisk studie av ett ökat entreprenörskap genom kultur-, kulturarvs- och idrottsprojekt. Studien ska ses mot bakgrund av de senaste årens diskussion och forskning kring betydelsen av kreativa näringar för ökad tillväxt och sysselsättning. Följeforskningen och erfarenhetsöverföringen i och mellan den här typen av satsningar är viktig. Kommer de högt ställda förväntningarna om företagande kopplat till kultur- och kulturarvssektorn att infrias? En annan viktig fråga är i vilken grad kontakter och nätverk knyts till det övriga näringslivet för att skapa ytterligare dynamik i projekten.

Förutom de projekt som handlar om användningen av det regionala kulturarvet som en resurs för entreprenörskap och ökat företagande finns exempel på projekt som handlar om att direkt främja näringar inom kulturområdet, t.ex. när gäller musik och film. Projektet Boomtown, som drivs av Borlänge kommun, handlar om att stärka musikindustrin genom inkubatorsverksamhet i Dalarna. Projektet bygger på flera aktiviteter – produkt- och processutveckling, musikinfrastruktur, kompetensutveckling, klusterutveckling samt marknadsföring och internationalisering. Den här typen av satsningar har blivit mer ifrågasatta på senare tid. Samtidigt som man från regionalt och kommunalt håll argumenterar att de tillför ett inte oväsentligt värde vad gäller attraktivitet och varumärkesbyggande.

## Näringslivets medverkan är avgörande!

Tidigare strukturfondsprogramperioder har kritiserats för att inte ha lyckats bidra till regional utveckling i förväntad utsträckning. Långsiktigt beständiga effekter i form av nya företag och jobb har lyst med sin frånvaro. Det har efterlysts en högre grad av näringslivssamverkan för att strukturfondsprojekten ska generera långsiktigt beständig ekonomisk tillväxt och regional utveckling. Det är inte bara viktigt vad som görs i projekten utan även på vilket sätt projekten genomförs. Processen och vilka aktörer som är inblandade är minst lika

avgörande för vilka långsiktiga effekter som uppnås. Betydelsefulla faktorer är hur projekten initieras, vilka som är med och om det finns en öppenhet mot det omgivande näringslivet. Vidare har det tydliggjorts att projekten ska få en tydligare inriktning mot innovationer och kommersialisering av kunskap som finns i så kallade innovativa miljöer. Det innebär att högskolor och universitet har klivit fram som stora projektägare.

För att projekten ska leverera resultat och verkligen bidra till strukturförändringar i linje med EU:s strategiska riktlinjer och mål, måste höga krav ställas på projektens genomförande. Regelverket medger inte att resurser från de åtta regionala strukturfondsprogrammen går direkt till eller särskilt gynnar privata vinstmaximerande företag. Ändå är det avgörande för programmen att innovativa företag som kan bidra till att Lissabonagendan uppfylls utgör slutgiltiga mottagare av strukturfondsprojektens kunskaps- och utvecklingsaktiviteter. Alldeles bortsett vem som äger projekten – kommuner, landsting eller högskolor och universitet – ska det vara näringslivet som får nytta av projekten. Därför har Utvärderingsgruppen vid Tillväxtverket<sup>2</sup> i samråd med Övervakningskommitténs referensgrupp valt att i ett tidigt skede med hjälp av Umeå universitet ta fram en problematiserande studie kring näringslivssamverkan och innovation. (Se Tillväxtverkets webbplats, Strukturfondsprogrammen utvärdering/följeforskning.) Studien baseras på ett tiotal projekt varav en del är mycket stora.

I Sverige kommer större delen av medlen i de regionala strukturfondsprogrammen att investeras i hundratals olika projekt som handlar om att stimulera innovationer och entreprenörskap, över 12 miljarder SEK med medfinansiering. Under innevarande programperiod utgör ”innovativa miljöer” ett av de största insatsområdena. Inom detta insatsområde bedrivs bl.a. större forskningsrelaterade innovationsprojekt med universitet och högskolor som projektägare. Att universitet och högskolor blivit så stora projektägare under innevarande programperiod innebär att dessa har fått ett betydande ansvar för den innovativa verksamheten i regionerna. För att ”deras” projekt ska nå uppsatta mål om innovationer utifrån forskningsbaserad verksamhet är graden av näringslivssamarbete samt sättet man samverkar på mycket viktigt. Hur väl projektidéerna är förankrade i de regionala branschstrukturerna, samt i vad mån samverkanspartners finns representerade i projekten, är viktiga frågor att ställa vid bedömningen av projekten. Märk väl att universitet och högskolor traditionellt inte ägnar sig åt aktiviteter som strukturfondsprogrammen förutsätter med krav

---

<sup>2</sup> Utvärderingsgruppen vid Tillväxtverket är operativt ansvarig för de utvärderingar och den följeforskning som slagits fast av de tre övervakningskommittéerna för de åtta regionala strukturfondsprogrammen. Grundläggande styrdokument för arbetet är de utvärderingsplaner som övervakningskommittéerna i linje med direktiven från EU beslutar om. I övervakningskommittéerna deltar även representanter från Kommissionen.

på en hög grad av näringslivssamverkan och affärsorienterad forsknings- och innovationsverksamhet, framhåller Umeåforskarna. Strukturfondsprogrammen driver högskolornas så kallade tredje uppgift väldigt långt. Den handlar då inte bara om samverkan utan även om direkt kommersialisering av kunskap.

Vilka projekt som kan komma att lyckas är synnerligen svårt att förutsäga. Detta gäller inte minst de mycket stora universitetsbaserade projekten, som består av ett antal olika delprojekt. De frågor som forskarna har försökt att problematisera i rapporten är huruvida formerna för och graden av näringslivssamverkan kan bedömas som tillräckliga och ändamålsenliga i relation till projektens ambitioner och mål. Denna problematik knyter an till frågor om hur väl projektidéerna och strategierna för näringslivssamverkan passar in i pågående processer i regionen – såsom branschförnyelse, strukturförändringar, rationaliseringsprocesser och byggande av innovationssystem.

Att få ett projekt att resultera i ett generellt lärande som bidrar till innovationer som leder till nya företag eller stärker de redan etablerade företagen låter sig inte göras på ett enkelt sätt. Det krävs att den kunskap som genereras sprids inom och mellan projekt och vidare ut till företag, branscher och det övriga samhället. Kanaler för detta kan utgöras av forskare som bedriver konsultverksamhet, forskare som tar anställning vid företag, företag som köper kunskap, genom avknoppningar, inkubatorer, vetenskapsparker, konferenser och seminarier, studentflöde från universitet till företag och olika nätverk, för att nämna några exempel. Kunskapsflödet kommer alltså i stor utsträckning från universitet och högskolor, men också från andra aktörer, exempelvis från företagen själva. För utveckling av innovativa företag räcker definitivt inte lärosätena själva utan det krävs fler komponenter – såsom fler finansörer, entreprenörer och en ändring av attityder till kommersialisering av forskning.

Det verkar finnas en skillnad mellan universitets- och högskoleägda projekt jämfört med andra ägarkonstellationer. Generellt framstår det som att näringslivssamverkan är mer löst kopplad inom de förra, menar Umeåforskarna. Även projektens storlek har betydelse för hur man samverkar. Många universitets- och högskoleprojekt är extremt stora. Dessa består ofta av olika delprojekt, där formerna för samverkan i högsta grad är varierande. De större universitets- och högskolebaserade projekten har sammantaget etablerat en tämligen indirekt samverkan. Grovt sätt fann man att den samverkan som etablerades kunde vara mer eller mindre formellt reglerad, där den högsta graden av formalisering representeras av utvecklade samverkansavtal. Det är viktigt att betona att projektledarna ser olika på vad som menas med samverkan. Vissa projekt menar att deras samverkan främst sker via inkubatorer och vetenskapsparker som är knutna till deras projekt. För vissa projektledare verkar näringslivssamverkan innefatta alla typer av kontakter med företag, utan att företagen själva är delaktiga i projektet.

Andra menar att man inte bedriver någon etablerad samverkansform, även om kontakter tas med företag vid behov.

Strategierna och ambitionerna vad gäller kunskaps- och resultatspridning till näringslivet är i högsta grad varierande bland universitets- och högskoleprojekten. Vad gäller lärande lyfter man fram två dimensioner. För det första strategier för lärande inom projekten, och för det andra strategier för lärande i termer av resultatspridning utanför projekten till berörda målgrupper – exempelvis potentiella entreprenörer, enskilda företag, hela branscher och samhällsorganisationer. Det är resultatspridningen utanför projekten som är av speciell betydelse för att stärka och utveckla tillväxt och konkurrenskraft i en region. Man kan sammanfattningsvis konstatera att när verktygen för resultatspridning inskränker sig till tillgängliggörande i offentliga kanaler, såsom hemsidor, nyhetsbrev, seminarier etc., är det givetvis svårt att få en återkoppling kring hur resultaten tas emot och vilka långsiktiga effekter och vilket lärande som sker.

### **Ökat nyttiggörande genom företagens medverkan i projekten!**

Utvecklingen i de båda programmen i Mellersta och Övre Norrland är i hög grad illustrativa vad gäller problem och möjligheter när det gäller näringslivets medverkan i innovationsprojekt, enligt Ledningskonsulterna. Stora offentliga medfinansierare i de nordligaste länen står för tiotalet mycket stora projekt som tillsammans tilldelats 50 procent av de totalt beviljade medlen. Projektens inriktningar handlar om att utveckla infrastrukturer, såväl hård i form av nätverk och i form av affärsapplikationer. Vidare handlar projekten om att öka kompetensen och professionalismen hos företagen, men framförallt handlar de om att skapa innovationer i mycket stora universitetsbaserade projekt. Syftet med projekten är att utveckla den tillämpade forskningen och innovationskraft i regionerna genom att kommersialisera forskningen. En problematik med dessa stora offentliga, ofta universitets- och forskningsbaserade, projekt är att de vanligen varken sysslar med att utveckla marknader och efterfrågan eller har någon kontakt med den industri som skulle kunna ta över projekten och fortsätta att utveckla och föra vidare projektresultaten, konstaterar Ledningskonsulterna. Flera av projekten är vidareutvecklingar av tidigare projektsatsningar och bedöms av det skälet som uthålliga, vilket i sig bör ifrågasättas.

Nyttiggörande av forskningsresultat inom exempelvis informations- och kommunikationsteknik kräver mycket kraftfulla satsningar på samverkan och nära samarbete med näringsliv och företag, framhåller Ledningskonsulterna. De ser uppenbara risker i att det antingen inte blir några beständiga effekter i form av innovationer och nya jobb och företag eller att projektens resultat inte nyttiggörs i regionen. Goda exempel att lära av när det gäller nyttiggörande finns i branscher som skogliga näringar, turism och alternativ energi, framhål-

ler utvärderarna. Men var finns ett sådant lärande inom mer forskningsintensiv verksamhet; allt för sällan är lärandet synliggjort i sådana projekt, framhåller de! I de ovan nämnda branscherna finns en kritisk massa av projekt med stark företagsbas och ett utvecklat samarbete mellan forskning och näringsliv som skulle kunna ge insikter i innovativ affärsorienterad verksamhetsutveckling.

Ledningskonsulterna framhåller att flera följeforskningsstudier har visat att möjligheterna att utveckla synergier mellan olika projekt borde vara mycket goda. Emellertid tas dessa möjligheter alltför sällan tillvara i någon nämnvärd omfattning. Här finns mycket mer att göra, och det räcker inte med att utveckla samverkanskulturer och kluster så länge synergivinsterna inte tydliggörs, enligt Ledningskonsulterna. För att så ska ske bör projekten "tvingas" bli mer proaktiva i sina strävanden. De fåtal projekt som arbetar på att ta tillvara möjligheterna till synergier bör tjäna som goda exempel för andra att lära av. Ledningskonsulternas slutsats är att det är hög tid att projekten lär sig se nyttan i att "tussas ihop" med andra projektaktörer för gemensamt lärande av varandra.

Enligt Ledningskonsulternas bedömning går det att växla upp programmens resultat och långsiktiga effekter avsevärt. Detta är dock inget som sker av sig själv utan kräver speciellt fokus på nyttiggörande av projektens resultat. Befintliga eller nya projekt bör få stöd för och krav på sig så att de kan bidra till att utveckla marknader och efterfrågan i regionen. Tyngdpunkten i projekten behöver flyttas från kunskapsutveckling och forskningsplattformar till frågan om hur man kan gå vidare från idé till produkt och kommersialisering. Modeller och arbetssätt behöver utvecklas för att t.ex. forskningsresultat ska kunna föras ut på olika marknader och där ge upphov till nya företag, arbetstillfällen och tillväxt i regionen.

### **Synergier genom samarbete och samverkan mellan projekt**

För att nå full effekt behöver projekten i större utsträckning knytas närmare den marknad, de företag och de krävande kunder projektens forsknings- och utvecklingsinsatser är inriktade mot. Det är också viktigt att se till att projektens FoU-verksamhet stöds av företag, företagsnätverk och kluster som kan ge understöd och medverka till att projektens resultat tas om hand i regionens näringsliv. Särskilda åtgärder behöver vidtas för att få större uthållighet i nyttiggörandet av projektens resultat och få dem att leva vidare efter projekttidens slut.

Det finns dock exempel på projekt som byggts upp och verkar så att de tar vara på synergier mellan olika satsningar. Det gäller t.ex. projekt som Affärsnytta med IT som består av en grupp av sammanhållna projekt, Paper Four som består av ett antal delprojekt och E-länet. E-länet är ett exempel på ett projekt som går ut på att skapa bra företagsklimat genom ett samarbete mellan kommunernas näringslivskontor i Västernorrland. Exempel på sådana projekt finns även inom turism- och destinationsprojekten, vilka ofta bygger

på företagsnätverk som genom sin vana att samverka lyckas skapa synergier som gagnar projekt och medverkande företag.

Det finns samtidigt exempel på områden där effekterna på tillväxten i näringslivet skulle kunna förbättras genom ökad samverkan mellan projekt. Det gäller inom områden som alternativ energiproduktion, men gäller också inom områden som entreprenörskap och nyföretagande. Projekten har ofta inte acceptabel kunskap om andra projekt som arbetar med närliggande eller kompletterande verksamheter. De har inte "tvingats" överväga om och hur ett samarbete skulle kunna leda till ett mervärde, inte bara för dem själva utan också för tillväxten i näringslivet och därmed för regionens utveckling. Projektägarna verkar överhuvudtaget vara oklara över vilka möjligheter de har att samarbeta utan att det påverkar den egna EU-finansieringen m.m. Här menar Ledningskonsulterna att man med enkel och tydlig information om möjligheter till att skapa samarbeten och synergier skulle kunna få upp kvaliteten och nivån i projekten.

Det finns således anledning för förvaltande myndighet, partnerskap, regionala utvecklingsaktörer m.fl. att på allvar främja samarbete mellan projekt för att bättre tillvarata synergieffekterna. I detta ingår bl.a. att stimulera och underlätta för redan beviljade projekt, där det finns synergieffekter att hämta. Det finns anledning att överlag få projekten att studera möjliga synergieffekter genom ökat samarbete med andra projekt. Ledningskonsulterna ser direkta synergi- och samverkansmöjligheter i de bägge programområdena där de är följeforskare. Speciellt gäller det säkerhetsområdet, förnyelsebar energi och besöksnäringen m.fl. områden. Det finns dock exempel på denna typ av samarbete. Ett av dem är exempelvis Akademi Norr som, bl.a. utifrån lärcentra, arbetar med att sprida utbildnings- och fortbildningsmöjligheterna i regionerna. Möjligheterna till ökad samverkan över programgränserna finns alltså. Programkontoren emellan bör initiera en korsbefruktning mellan projekten, enligt Ledningskonsulterna.

### **Fokusera företagets medverkan i hela utvecklingsprocessen!**

Det finns, menar Ledningskonsulterna, anledning att redan i beredningsarbetet med projektidéer och ansökningar ställa krav på projektanordnarna att visa hur de tänker att resultat från projekten kan tas tillvara för vidareutveckling och spridning. Att redan från början säkra företagets medverkan, menar man, hittills inte har diskuterats i tillräcklig omfattning. Och det gäller inte bara de nordligaste programmen. I dag vilar, menar utvärderarna, bedömningen av projektansökningarna alltför mycket på att de ligger i linje med de operativa programmen och de regionala tillväxtplanerna, men alltför lite på dokumenterad samverkan med näringslivet.

För att programmen ska ha bättre möjligheter att uppnå övergripande syften och mål behöver det utvecklas projektansökningar som tar tillvara på samarbetsmöjligheter mellan kompletterande/förstärkande projektidéer där företagen och näringslivet är aktiva redan från början. Det behövs, enligt Ledningskonsulterna, mer sammanhållna insatser inom de tillväxtområden som programmen är inriktade mot. Syftet med dessa insatser, som är att medverka till projektens inriktning redan från början, är så utformade att de kan understödja programmens syften och mål. Avgörande för att få in dessa typer av projektansökningar är bland annat att resurser för information tillförs; detta för att intresserade projektanordnare ska bli medvetna om vilken typ av projekt som saknas.

Flera projekt är för att nå sina mål bland annat starkt beroende av vad som sker i omvärlden. Det kan gälla statliga centrala beslut och liknande åtgärder av offentliga aktörer. De kan också vara beroende av vad andra projekt i eller utanför regionen gör. För att beredningen av ansökan och partnerskapets prioriteringar ska vila på ett mer fullkomligt underlag behöver projektens redovisning breddas. Ledningskonsulterna anser därför att det bör ställas krav på projekten att mer noggrant redovisa hur omvärlden, t.ex. liknande verksamheter inom och utanför programområdet, påverkar möjligheterna att genomföra projektet enligt ansökan.

#### **Anlita externa experter i bedömningsprocessen**

Mot bakgrund av att programmet innehåller projekt som både är tekniskt och innehållsmässigt komplicerade finns behov av insatser som fördjupar och förstärker berednings- och prioriteringsprocesserna, enligt Ledningskonsulterna. Sådana insatser bör göras genom att oberoende experter engageras i processen och att de genom fördjupade analyser bidrar till ett mer mångsidigt kunskapsunderlag i berednings- och prioriteringsprocesserna. Det gäller särskilt projekt där universiteten är projektägare och som baseras på utveckling av forskningsresultat. Sådana projekt är ofta finansiellt omfattande, vilket kan innebära att de är förknippade med att programmet tar stora risker om projektet godkänns och investeringen genomförs. Den nuvarande beredningsprocessen ger litet utrymme för att engagera oberoende experter som stöd i beredning och prioritering av projekten. Det bör finnas anledning att om synnerliga skäl föreligger – när det finns mycket stora och komplicerade projekt – öppna beredningsprocesserna för att ge tid och att ta fram de finansiella resurser som behövs för att vid behov ta in externa oberoende experter i processen.

#### **Fem svåra frågor för programgenomförandet**

I programföljeforskarnas rapporter får de åtta regionala strukturfondsprogrammen i stort sett godkänt, så här långt. De förmår trots finans- och kon-



junkturkrisen fokusera på strukturiomvandling mot nya näringar, konstateras det. Avgörande för långsiktigt bestående effekter är dock att näringslivet blir delaktigt i projekten och att resultaten kommer företagen till del. Det finns därför anledning att ytterligare lyfta Sweco Eurofutures diskussion om hur programmen fungerar i den nuvarande krisen. En annan fråga att fundera kring är hur program som inte är utformade i "naturliga" regioner fungerar. Vidare har man från IM-gruppen/ÖpC lyft frågan om kraften i programmen skulle kunna öka med ett ökat samarbete med andra EU-program. Vidare är en viktig fråga hur programmen lyckas få genomslag för de horisontella målen. Det tycks gå betydligt lättare med målen om hållbar miljömässig utveckling och jämställdhet än integrationsperspektivet! I ljuset av att de flesta programmen nu har beviljat projekt för mer än hälften av budgetarna finns det anledning att i utvärderingsdiskussionen fokusera hur urvals- och prioriteringskriterierna fungerar.

I det följande ska vi gå igenom och diskutera fem svåra frågor som programgenomförandet pekat på, men utan att ge några entydiga svar eller enkla lösningar.

#### **Hur fungerar program skapade i högkonjunktur för lågkonjunktur?**

Sweco Eurofutures menar i utvärderingen av genomförandeorganisationen att trots att programmen fungerar i den radikalt annorlunda konjunkturen i dag så bör det strategiska innehållet i programmen ses över. De menar att villkoren för många olika typer av projekt har ändrats så pass mycket sedan de blev beviljade att de bör sättas in i detta nya sammanhang. Sweco Eurofutures menar inte att en sådan diskussion nödvändigtvis bör leda fram till förändringar i programmen utan snarare till en mer uppdaterad strategi om vilka projekt som ska prioriteras inom olika åtgärder och insatsområden. Tolkningsutrymmet är så pass vitt att det går att anpassa programmen till den nuvarande ekonomiska situationen, men man bör göra den anpassningen mer öppen och transparent.

Sweco Eurofutures menar att situationen för de regionala strukturfondsprogrammen blivit sådan att företagens möjligheter till medverkan i olika typer av utvecklingsprojekt kommer att försvåras avsevärt – framför allt genom att företagens möjligheter att avvara tid och resurser för utvecklingsarbete har minskat radikalt. Detta, menar de, kommer att vara fallet inom flera av de större projekt som drivs inom ramen för den regionala strukturfondsprogrammen där slutmottagarna är privata företag. Investeringar, affärsutvecklingsprojekt, exportutvecklingsprojekt, produktutvecklings- och innovationsprojekt, etc. kommer att prioriteras ned när de tillgängliga finansiella resurserna i företagen fokuseras på det dagliga arbetet. Även i de intervjuer som Sweco Eurofutures gjort i programföljeforskningen framhålls att det hos projekten finns en tydligt närvarande oro för att krisen kan komma att på-



verka företagens förmåga att delta i och bidra till projektens utveckling, vilket därmed i sin tur riskerar att påverka projektens resultat negativt och i förlängningen programmens måluppfyllelse. Det skulle få till följd att de långsiktigt beständiga effekterna om nya jobb och företag i mer innovativa verksamheter kommer att utebli. Utan en strategisk diskussion i den nuvarande situationen riskerar strukturfondsprogrammen att så att säga stå med "Svarte Petter" om några år när resultaten och de långsiktiga effekterna räknas samman.

Frågan är dock, menar vi, vad programmen kan göra när det blir svårare för företagen att medverka i strukturfondsprojekt. Vilka åtgärder kan man vidta förutom de som redan föreligger – kommunikation och "insäljning" av ett aktivt deltagande? Menar Sweco Eurofutures exempelvis, att en omprioritering borde göras från företagsnära projekt till infrastrukturella projekt? Trots allt, visar erfarenheter att innovationer och strukturförändrande insatser initieras minst lika framgångsrikt i en kris som i en högkonjunktur. *Creative destruction* är en del av kapitalismens signum och medför att samtidigt som krisen drar fram skapas det nya öppningar, som det är de regionala strukturfondsprogrammets uppgift att vara med och se till att företagen utnyttjar i samverkan med andra aktörer. Historien visar att det mesta av strukturförändrande insatserna oftast initieras i lågkonjunkturer. I lågkonjunkturen kommer det att finnas lediga resurser i form av realkapital och kompetens. Många strukturförändringar är ett resultat av innovationer och nya marknadsförhållanden som uppstår i nedgångar. För strukturfonderna borde detta snarare innebära ett än större fokus mot de näringslivsfrämjande projekten – även om det är svårare för företagen att delta på grund av minskade resurser.

### **Hur fungerar programmen i regioner som inte är "naturliga" regioner?**

Några av de åtta programområdena kan sägas vara mindre "naturliga" regioner – som t.ex. Norra Mellansverige, Östra Mellansverige och Småland och öarna. Att arbeta utifrån dessa av EU skapade NUTS II-områden ställer särskilda krav på genomförandet av strukturfonderna. I de i och för sig få, men relativt samstämmiga, fördjupade intervjuer som Sweco Eurofutures gjort i programområdet Småland och öarna lyfts ett antal svårigheter fram som illustrerar problematiken. Det tycks finnas en otydlighet i många av projekten om vilka problem som de ska lösa. Vidare är det emellanåt svårt att se hur projekten sitter ihop med programportföljen och hur de kopplar över till analysen av regionens svagheter och utvecklingspotential. Vidare noterar de att många av projekten förefaller sårbara och att de drivs något isolerade från annan verksamhet. Detta gäller både projekt som bedrivs av mindre organisationer, men också projekt där kommunerna är projektägare. Analysen av resultatutvecklingen i Småland och öarna är framför allt ett något splittrat intryck,

enligt Sweco Eurofutures. De menar att det är svårt att se den röda tråden mellan projekten inom programmet. Kopplingen till en gemensam strategisk nämnare förefaller svag. I stället framträder projekt med olika inriktning, olika projektägarskap, olika geografi, spridda över regionen. Förvisso finns ett antal projekt med en strategisk klusterinriktning. Programmet förefaller i stor utsträckning vara aktörsdrivet snarare än drivet av de regionala utvecklingsansvariga myndigheterna. Det förefaller som att detta mera är resultatet av fyra olika regionala utvecklingsstrategier än av en strategiskt sammanhållen samverkan dem emellan.

Gotland tillhör de län i programområdet som hittills klarat krisen bäst, medan Jönköping hör till de värst drabbade. Den förvaltande myndigheten har per den 1 april 2009 beslutat att godkänna projekt för drygt 215 miljoner kronor. Detta motsvarar 37 procent av programmets totala budget. Detta är mindre än genomsnittet, antagligen beroende på att regionen inte är lika homogen som exempelvis Västsverige eller Skåne och Blekinge. Sweco Eurofutures noterar att Almi i regionen svarar för en fjärdedel av de beslutade medlen. De två enskilt största projekten är båda Almi-projekt. Det är dels Almi invest-projektet, dels projektet Våga – växa – vinn, som är ett nystarts- och entreprenörsinriktat projekt för regionen. Så kallade företagsstödsprojekt av olika slag omfattar omkring 30 miljoner SEK av de hittills beslutade medlen. Investeringen i hotellanläggningen Holiday Club i Västervik är av den storleken att stödet beslutas av f.d. Nutek centralt. I programområdet finns också det mer originella projektet kring satsningar på utomhuspedagogiska miljöer i Vimmerby kommun.

Flera av projekten i programmet är vad man skulle kunna beteckna som efterfrågestyrda eller så kallade ramprojekt. Detta betyder att projekten i sin tur beslutar om stöd och insatser till olika sökanden. Detta kan naturligtvis vara ett effektivt sätt att driva programverksamheten och ett sätt att se till att företagen får del av de slutliga resurserna. Men det är viktigt att samtidigt notera att strukturfondspartnerskapet genom de här projekten avhänder sig en strategisk möjlighet att påverka hur programmets resurser i slutändan används, framhåller Sweco Eurofutures. En indikator för ett av målen för hela programmet i Småland och öarna – Nya strategiska nätverk, mellan företag, universitet/högskolor och offentliga aktörer – kommer att nås om bara ett projekt infriar sina mål. Ett projekt har nämligen utlovat hela måluppfyllelsen i denna indikator. För de andra två målen gäller att ungefär 40 procent av målen för antalet nya jobb kommer att nås med de projekt som beslutats i dag (givet att de håller vad de har lovat). Det finns också projekt där det är mindre påtagligt, såväl vad projekten är tänkta att göra som vad resultaten från projekten förväntas vara. Här finns exempelvis flera lokalt avgränsade

projekt där syftet framför allt kan sägas vara att stärka bygdens utveckling och därmed dess attraktivitet. Några av dessa projekt kan spåras tillbaka till tidigare LEADER-nätverk.

### **Hur skapas ökad slagkraft genom samarbete med andra EU-program?**

Projektanordnare borde informeras om möjligheten att genomföra socialfundsaktiviteter i regionalfondsprojekt och vice versa, framhåller flera av programföljeforskarna. Detta skulle öppna för möjligheten att i projekten kombinera insatser för t.ex. företagsutveckling med insatser för kompetensutveckling. Det är en kombination som på ett bra sätt svarar mot de behov som företagen har, i de fall företagen vill investera för att komma starkare ur krisen och lågkonjunkturen. Programkontor, partnerskap och medfinansierare borde, menar utvärderarna, arbeta aktivt för att projekten tar tillvara sådana möjligheter att kombinera tillväxtinsatser med kompetensutvecklingsinsatser.

I IM-gruppens rapport för Stockholm beskrivs svårigheten att få in projekt med integrationsfrämjande insatser. Författarna menar att det bör finnas goda möjligheter att tillsammans med Socialfondsprogrammet hitta synergier mellan fonderna inom detta område, särskilt inom Stockholm där det redan har etablerats en kultur av samarbete i beredningsprocesserna samt att det inom Socialfondsprogrammet även bildats en temagrupp som leds av REMESO inom detta område med särskild uppgift att se på lärandet inom detta område.

Av de olika projekt som verkar inom insatsområdena inom Stockholmsprogrammet kan en stor majoritet karaktäriseras som samarbetsprojekt och nätverk, bl.a. handlar det om att skapa lokala mötesplatser, nätverk mellan omgivning och universitet och högskola, samt företags- och affärsrådgivning främst mot små och medelstora företag. Ett problem i utvecklingen av programmet är, menar IM-gruppen/ÖpC att integrations- och mångfaldsprojekten inte har kommit igång på samma sätt som övriga. Arbetet med integrationsfrågan är absolut central för tillväxtarbetet i Stockholmsregionen. Åtgärder inom detta område är också väl motiverade och väl underbyggda i regionala tillväxtplaner. IM-gruppen/ÖpC menar att den nuvarande gemensamma beredningen mellan fonderna i just Stockholm borde visa på möjligheterna att hitta synergier och samarbeten både på program- och projektnivå. En rekommendation är att man bör höja ambitionen med att få in ansökningar inom områden där det hittills varit svårt att finna lämpliga projekt, framförallt gäller det integrations- och mångfaldsområdet. Det borde vara en utmaning för alla aktörer i genomförandet, såväl partnerskapet som den förvaltande myndigheten, enligt utvärderaren.

### **Hur får programmen genomslag för de horisontella målen?**

I Lissabonagendan framhålls att strukturfonderna spelar en viktig roll i EU:s strategi för organisationens sammanhållningspolitik. Den ska bidra till social

och ekonomisk hållbar utveckling i hela unionen. Utifrån denna övergripande strategi har Sverige utformat en nationell strategi för strukturfonderna 2007–2013. I denna anges att i strukturfonderna ska de tre dimensionerna social uthållighet, miljömässig uthållighet och ekonomisk uthållighet beaktas i alla genomförandefaser. Särskilt fokus ska ges jämställdhet mellan män och kvinnor, integration och mångfald samt en bättre miljö. När det gäller integration och mångfald ska också minoriteternas intressen och inflytande tillgodoses. Det ska framgå i strukturfondsprogrammen vilken betydelse dessa frågor har i de olika insatsområdena samt hur de ska beaktas i programmets genomförande. Vidare ska under strukturfondernas första tredjedel – de första två åren – integration och mångfaldsperspektivet vara i fokus!

Kriteriet mångfald/integration är det område där projekten har svårast att utveckla insatser som står i överensstämmelse med programmålen. En anledning till detta verkar vara att kunskaperna om hur man arbetar för mångfald och integration och mot diskriminering verkar vara låga. Det innebär att det behövs ökade kunskaper om vad som kan göras och hur för att projekten ska leva upp till kraven på kriteriet mångfald/integration.

Tre skäl anges för att fokusera integrations- och mångfaldsperspektivet i det regionala strukturfondsarbetet – tillväxtskälet, rättviseskälet och demokratis-kälet. Andelen invånare med utländsk bakgrund i Sverige är så stor att den totala tillväxten på ett avgörande sätt påverkas om denna resurs inte utnyttjas fullt ut. Både kvantitativt och kvalitativt kräver en maximal tillväxt att allas resurser får chans att utnyttjas. Invandrare och deras barn bidrar kraftfullt till den totala tillväxten i landet, och det är därför rimligt och rätt att de också får en "rättvis" del av resurser för utveckling. Vidare är det rimligt att i ett demokratiskt land som Sverige ska alla i befolkningen ha möjlighet att delta och styra den gemensamma resursanvändningen.

Arbetet med att få de horisontella kriterierna på plats i de regionala strukturfondsprogrammen ställer stora krav på ökade kunskaper på alla nivåer i projekt- och programgenomförandet. Riktlinjerna för de horisontella kriterierna i programmen behöver utvecklas för att de ska vara ett stöd i projektens arbete med att visa hur de lever upp till dem, men också ett stöd i beredningen av ansökningarna. För att nå detta behöver information och kriterier för att godkänna projektansökningar utvecklas. Det gäller den skriftliga vägledning som projektanordnarna har tillgång till. För att komma vidare i arbetet med de horisontella kriterierna måste förståelsen för begreppen och perspektiven öka. I riktlinjerna finns det därför anledning att ställa krav på att projekten anger med vilka metoder och arbetssätt de avser att uppnå målen med horisontella kriterierna. Av Tillväxtverkets riktlinjer för projekt inom de regionala strukturfondsprogrammen behöver framgå att de horisontella kriterierna både

omfattar insatser för att nå upp till lagstiftningens krav, men också att insatserna ska bidra till det horisontella kriteriets integrering.

### **Stor potential för en bättre implementering av integrationsperspektivet!**

En rad hinder leder till att det överlag inte går att hävda att hanteringen i nuläget av de granskade ansökningarna och besluten lever upp till de integrationspolitiska målen, menar man i REMESO:s studie av hur integrationsperspektivet tas tillvara i strukturfondsarbetet. (Se utvärderingsrapport från REMESO vid Linköpings universitet, Tillväxtverkets webbplats, Strukturfondsprogrammen utvärdering/följeforskning.) När det gäller ansökningarna till de regionala strukturfondsprogrammen innehåller dessa ofta bristande kartläggningar och analyser av vad integration kan innebära i projekten, menar man. Integrationsperspektivet är ofta tillagt i efterhand och utan direkt samband med innehållet i ansökan i övrigt. Om detta perspektiv ska kunna genomsyra projekten måste det in redan när projekten befinner sig på idéstadiet. Kopplingarna mellan problembeskrivningar och åtgärder är många gånger ofullkomliga. Det brister kraftigt i klargöranden av hur integrationsåtgärder ska förankras på lång sikt i projektens ägarorganisationer. Mycket tyder också på att integration väger lätt jämfört med andra kriterier och att projekt med integrationskaraktär riskerar att bli underfinansierade. De generella indikatorerna som används för att utvärdera integration är i flera fall olämpliga för en konkret utvärdering av projekten då effekterna av projektens resultat och en allmän samhällsutveckling inte går att särskilja. Ibland är det också tveksamt om indikatorerna i sig mäter företeelser som ökar integrationen i samhället.

Det finns, enligt REMESO:s studie, goda förutsättningar för en förbättrad implementering av integrationsperspektivet inom de regionala strukturfondsprogrammen. Det handlar om ett klargörande kring förväntningarna på handläggarnas yrkesroller samt att de organisatoriska förutsättningarna tydliggörs så att en mer reflekterande dialog med de sökande möjliggörs. Det behövs en fortsatt satsning på förbättrade ansökningar med mer av aktiva integrations- och mångfaldsmål. En fortsatt satsning på kompetensutveckling när det gäller integration och mångfald bör vara direkt kopplad till den konkreta berednings- och granskningsverksamheten. Vidare är det angeläget att de regionala strukturfondsprogrammen bygger upp olika nätverk av källor för råd och stöd kring integration bland till exempel myndigheter, företag, forskningsmiljöer och intresseorganisationer.

REMESO har av ESF-rådet fått i uppdrag att bygga upp en temagrupp kring integration i arbetslivet. Temagruppen TIA har som fokus (åter)inträde till och integration i arbetslivet. Detta innefattar integrationsprocessen för nyanlända, personer med funktionshinder, och personer som är långtidssjukskrivna. TIA arbetar utifrån en tvärsektormetod där minst följande sex fak-

torer appliceras: Integration och mångfald, jämställdhet, ålder, tillgänglighet och funktionshinder, HBT-frågor samt hälsoaspekter. TIA ska påverka samhällsutvecklingen inom området integration i arbetslivet genom att analyser förs ut till strategiska beslutsfattare såväl inom offentlig som privat sektor, samt intresseorganisationer.

REMESO har också av Tillväxtverket fått i uppdrag att gemensamt med de regionala strukturfondsprogrammen bygga upp kunskap som säkrar integrations- och mångfaldsperspektivet i program- och projektgenomförandet. Viktiga punkter är då analyser av ”lysande exempel” på projekt som jobbat framgångsrikt med integration och mångfald. Genomlysning och övergripande analys av integration och mångfald samt hur detta horisontella kriterium har tagits om hand inom några insatsområden/programområden kommer också att ingå i arbetet. En internationell jämförelse med andra ERUF-program i Europa kommer också att göras. Trots två skilda uppdrag till REMESO så finns det goda möjligheter till lärande och samverkan mellan Socialfondsprogrammet och de regionala strukturfondprogrammen.



# HUR FUNGERAR URVALSKRITERIERNA?

I Sweco Eurofutures uppdrag att utvärdera genomförandeorganisationen har ingått att särskilt titta på hur kriterierna för att bedöma projekt är uppbyggda och hur de fungerar i praktiken. I den andra utvärderingsrapporten riktar Sweco Eurofutures kritik mot de urvalskriterier som vägleder genomförandet. Man menar att kriterierna kan delas upp i berättigandekriterier och konkurrenskriterier, där den förvaltande myndigheten bör använda sig av berättigandekriterier, medan partnerskapen bör använda sig av konkurrenskriterier. I sina slutsatser menar man att skiljelinjen emellan kriterierna är otydlig, vilket även gäller definitionerna och användningen av dessa. Kopplingen mellan kriterierna och programmets mål är också otydlig. Konkurrensbedömningen i partnerskapen är i dag osystematisk och icke transparent för de sökande. Strukturfondspartnerskapen har, som Sweco Eurofutures uttryckt det vid Övervakningskommittémötena, ”svårt att rationellt prioritera projekt som ger *value for money*. Samtidigt ska vi inte bortse ifrån att strukturfondspartnerskapets prioriteringsgrund är politisk och görs utifrån regionala behov/RUP/RTP. Att fånga den grunden i ett antal urvalskriterier som blir transparenta för sökanden är inte helt lätt. Men ytterst är det den förvaltande myndigheten som har att se till att urvalskriterierna kan förstås och kommuniceras.

Uppenbarligen finns det svårigheter att verkligen applicera urvalskriterierna. Ett exempel på detta är hur kriteriet om långsiktighet i projekten hanteras, dvs. kriteriet att projektet efter projektperioden bör förväntas övergå i ordinarie- eller stadigvarande verksamhet. I dag är detta ett generellt urvalskriterium. Om detta kriterium verkligen är att betrakta som ett berättigandekriterium, så borde inte 15 av 27 projekt svara att de tror att de kommer att vara beroende av fortsatt projektfinansiering efter projektfinansieringens slut, vilket de gör i den enkät som IM-gruppen/ÖpC gjort i programmen i mellersta Sverige.

När det gäller prioriteringar av projekt ser det för närvarande lite olika ut i de åtta regionerna och kommer säkert att göra så även vid eventuella förändringar i prioriteringarna med anledning av den accelererande krisen. Sweco Eurofutures menar att konkurrensbedömningen i de flesta strukturfondspartnerskap är alltför osystematisk och icke transparent för de sökande. Det är naturligtvis inget som hindrar att både den förvaltande myndigheten och strukturfondspartnerskapet arbetar med både berättigande- och konkur-



renskriterier. Det skulle kunna innebära att strukturfondspartnerskapen av myndigheterna får en rangordnad lista på alla godkända projekt, t.ex. utifrån projektens olika bidrag till programmålen i förhållande till kostnad. Strukturfondspartnerskapen skulle sedan först kunna göra en ny berättigandebedömning, men nu utifrån andra kriterier och till exempel då välja bort projekt som saknar koppling till de regionala utvecklingsplanerna eller sådana som inte uppfyller grundläggande krav i den aktuella utlysningen vad gäller Socialfondsprogrammet. Därpå skulle partnerskapen åter kunna ranka projekten utifrån de särskilda projektprioriteringar som partnerskapen jobbar efter. Poängen är att man kan bygga systemet på flera sätt, bara det är tydligt vem som gör vad och vilka kriterier som tillämpas av vem.

### **Ärendegången i Västsverige, ett ifrågasatt men också inspirerande exempel**

Generellt noterar Sweco Eurofutures att programmets förväntade måluppfyllelse enligt projektansökningarna är mycket god vad avser kärnindikatorerna nya arbetstillfällen och nya företag. När det gäller realismen för målen för det egna projektet uppfattas situationen också mycket optimistiskt. För insatsområdet Hållbar stadsutveckling är det ännu relativt få projekt som har startat. Merparten av de hittills beslutade projekten har utformats och designats mot bakgrund av en stark högkonjunktur. I många fall har projektägarna en egen ordinarie verksamhet vid sidan av det aktuella projektet. Det är vanligt att den ordinarie verksamhetens mål endast delvis överlappar med programmets mål. Att då få tillstånd projekt som innefattar både programmets mål och den egna organisationens mål kan ses som idealiskt ur projektägarens synvinkel. Ur programsynvinkeln skapar detta dock en risk för att programmets resurser riktas mot mål som inte är programmets och som mera främjar projektägarens ordinarie verksamhet än programmets måluppfyllelse, framhåller Sweco Eurofutures.

Sweco Eurofutures konstaterar att vissa av målen i det operativa programmet hade kunnat ges en tydligare och mer precis innebörd. Som målen är formulerade lämnar de ibland ett onödigt stort utrymme för tolkningar. Det bestående intrycket av analysen av genomförandet i Västsverige är dock att programmet i allt väsentligt fungerar och att det kommer att leverera resultat. Sweco Eurofutures menar att projektportföljen tydligt svarar upp mot programmets strategiska linje. De kommunala och regionala aktörerna har visserligen en stor roll i genomförandet, men det förefaller samtidigt vara så att man har identifierat tydliga vägar för att involvera de privata företagen.

I Västsverige har man haft en ärendehantering som kommit att både utgöra exempel och ifrågasättas. När ansökningar kommer in till Tillväxtverket fördelas de mellan handläggarna och registreras i ärendehanteringssystemet (NYPS). En komplett lista över alla inkomna ansökningar distribueras till sekreteraren i strukturfondspartnerskapet. Det första elementet i beredningen

är att granska formkraven samt att undersöka om kompletteringar krävs. Därefter granskas projektets innehåll utifrån programmets urvalskriterier. Detta resulterar i en sammanfattande bedömning av projekten. Sekreteraren och experter från "sekretariatet" deltar vid den dragnings som den förvaltande myndighetens handläggare har för sin programchef inför upprättandet av en lista över godkända projekt. Listan lämnas därpå över till sekreteraren i strukturfondspartnerskapet tillsammans med de sammanfattande bedömningarna, förvaltande myndighetens beslutsunderlag. Härfter vidtar ett bedömningsarbete grundat på en grupp av "experter" från de bägge regionerna, Halland och Västra Götaland. Arbetet vilar på en uppsättning prioriteringsgrundande kriterier som tagits fram av strukturfondspartnerskapet. Slutresultatet av detta arbete blir ett färdigt förslag, grundat på en poängbedömning. Förslaget innehåller förutom poängresultatet också en motivering. Detta är detta som sänds ut till ledamöterna i strukturfondspartnerskapet. Efter partnerskapsmötet fattar den förvaltande myndigheten beslut och informerar de sökande.

## Prioriterar partnerskapen när de prioriterar alla projekt?

Sweco Eurofutures menar att man måste ställa sig frågan vilken uppgift strukturfondspartnerskapen egentligen ska ha när andelen av partnerskapen prioriterade projekt fortsätter att ligga på eller nära 100 procent i flera av de åtta strukturfondsprogrammen. I t.ex. Swecos Eurofutures utvärdering av programmet i Skåne-Blekinge har det i intervjuer kommit upp frågor om hur man i strukturfondspartnerskapen skall se på projekt som av Tillväxtverket bedömts som godkända, men som får en lägre bedömning när urvalskriterierna tillämpas. I de fall där tillräckliga resurser finns har dessa projekt prioriterats av strukturfondspartnerskapet. Flera av de intervjuade menar dock att partnerskapet borde kunna säga nej (prioritera bort) projekt även om pengar finns och även om de grundläggande kvalitetskriterierna är uppfyllda. I dag finns en tendens till att släppa igenom även projekt som inte håller den absoluta toppklassen.

Urvalskriterierna är beslutade av ÖK och inskrivna i programmens åtgärdsdokument, vilket bör innebära att dessa ofta redan är väl kända och inarbetade i projektinitieringsarbetet. Små justeringar av urvalskriterier eller uttolkning av dessa borde därmed kunna få avgörande betydelse för vilka typer av projekt som initieras. Urvalskriterierna är mycket viktiga i hela projektgenereringsprocessen. Att acceptera att kopplingen mellan programmets mål och urvalskriterierna är svag, påverkar hela programmets genomförandelogik negativt och rycker undan grunden för legitimiteten i genomförandet. Det kan finnas skäl till att se över det strategiska innehållet i programmen mot bakgrund av krisens nya villkor för många olika typer av projekt.

## En utmaning för det fortsatta utvärderingsarbetet är att EU:s strukturfonder är ifrågasatta!

Men även om genomförandet för den tredje programperioden är i full gång och verkar gå rimligt bra är EU:s strukturfonder starkt ifrågasatta. I SVT Rapport visades i ett inslag den 17 maj 2009 hur kommunmedborgarna i Säfle ser på att de är stora nettobetalare till EU, över 2 500 SEK per person och år, samtidigt som de bara hämtar hem hälften, cirka 1 300 SEK per person och år. Som om det inte vore nog tvingas varje kommunmedborgare vara med och medfinansiera, över den kommunala budgeten, de medel man hämtar hem till olika utvecklingsprojekt i kommunen, framhölls i Rapportinslaget. Frågan landade i om det är rätt att använda offentliga medel på detta sätt när kommunen samtidigt är tvungen att skära i välfärdens kärna.

I en ledare i Dagens Nyheter den 14 maj 2009 framhåller man att ”Gratis EU-pengar är dyra”. Inledningsvis redovisas i ledaren ett antal strukturfondsprojekt som framstår som minst sagt diskutabla. Uppenbarligen har dessa inte levererat eller de kommer inte att leverera vad de har utlovat när det gäller nya jobb och regional utveckling. I ledaren menar man att Sverige oftare måste säga nej och hellre låta EU-pengarna frysa inne än att starta ”en vålded med tillskott av svenska skattemedel”. DN:s slutsats är ”Hellre två lärartjänster för de kommunala medlen än ett enfaldigt projekt. Även om man i det senare fallet får bidrag från Bryssel”. I Dagens Nyheter den 22 maj fortsätter Malin Siwe ifrågasättandet genom att föreslå en tävling om det löjligaste EU-projektet. Uppgiften för utvärderingsinsatserna och följeforskningen borde rimligtvis vara att se till att det inte kommer att finnas några projekt som kvalificerar sig till att delta i den tävlingen.

### **Kritiken lever kvar från tidigare programperioder**

Ifrågasättandet av hur EU spenderar sina pengar är onekligen skarp i Sverige. I diskussionerna om EU:s budget har Sveriges linje varit att satsningarna på regional utveckling inom ramen för strukturfonderna, liksom de jordbrukspolitiska satsningarna, bör styras om mot forskning och infrastruktur. Den EU-finansierade projektbaserade regionala utvecklingspolitiken, som inklusive svensk offentlig medfinansiering totalt omspannar över 30 miljarder SEK under programperioden 2007–2013, bör m.a.o. upphöra. Kritiken av den projektbaserade regionalpolitiken är i och för sig inte ny. I en utvärderingsrapport från ITPS från förförre programperioden, 1995–1999, menade man att man inte kunde se några spår vad gäller inkomstutjämning mellan de regioner som tagit del av medlen och övriga. I en rapport från Statskontoret från förra programperioden framhålls att det är i högsta grad problematiskt att stora projekt drivs i strukturfondernas regi utan fortlöpande utvärdering och kvali-

tetssäkring. Riksrevisionen framhöll för några år sedan att strukturfondsarbetet i allt för hög grad utmärks av detaljkontroll och regelstyrning, med alltför lite av styrning mot Lissabonagendans övergripande mål om konkurrenskraft, tillväxt, regional utveckling och sysselsättning.

#### **Att vara med eller inte vara med är frågan**

Även om kritiken är hård mot den projektbaserade regionala utvecklingspolitiken i EU:s regi kan man diskutera om det är rätt att motarbeta den genom att låta bli att vara med, dvs. underlåta att hämta hem medlen. I en Delphi-studie till ITPS 2007 från Sweco Eurofutures (*"How to spend it? The territorial road to a modern EU budget"*) framhåller man att EU-avgiften trots allt inte uppgår till ens en procent av Sveriges statsbudget. I studien menar man att om jordbruksstödet skulle upphöra och satsningarna på regional utveckling länkas tydligt till kvalitetssäkrade innovations- och tillväxtbefrämjande utvecklingsprojekt borde EU-budgeten trots allt kunna få godkänt. Resultaten från Sweco Eurofutures Delphi-studie visar att enligt experterna finns den största potentialen för att skapa mervärde genom EU i satsningarna på forsknings- och innovationsstöd, miljöförbättringar, transporter och regionalpolitik. Vidare menar paneldeltagarna att man når störst framgång med EU-finansierade projekt som förutsätter nationell medfinansiering.

Ett mer konstruktivt sätt än att låta bli att hämta hem medlen skulle enligt Sweco Eurofutures Delphi-studie vara att styra om dem mot regionala tillväxt- och innovationsfrämjande projekt och program och investera ordentligt i kvalitetssäkring och kontinuerliga förbättringar i de projekt som beviljas. Detta är helt i linje med Kommissionens riktlinjer för följeforskning. Tanken med denna är att fortlöpande utvärdera för att säkra långsiktigt beständiga effekter i linje med Lissabonagendan och EU:s strategiska riktlinjer för tillväxt och sysselsättning. Det är i ljuset av den kritik och de brister som iakttagits och de riktlinjer om ett fortlöpande förbättringsarbete som satsningarna på utvärdering denna programperiod kan ses.

Man kan argumentera för att det just i kristider finns behov att satsa på utvecklingsinriktade aktiviteter och projekt som är innovativa och additionella i förhållande till den löpande verksamhet som kommuner och stat, högskolor och ideella organisationer bedriver. Det är just i kristider det behövs satsningar som ska leva vidare utan fortsatt offentlig finansiering och ge långsiktigt effekter i form av jobb och nya företag. Utvärderingens primära uppgift borde därför kanske vara att undersöka förutsättningarna för att projekten kommer att kunna stå på egna ben efter projekttiden och bidra till långsiktigt beständig tillväxt och sysselsättningsskapande?

## Hur går följeforskningen vidare?

Vid höstens Övervakningskommittémöten har det gått ytterligare ett halvt år av programperioden 2007–2013. Det innebär att möjligheterna att utvärdera förutsättningarna för långsiktigt beständiga effekter borde vara bättre än under våren 2009. Det handlar om att utvärdera hur de regionala strukturfondsprogrammen och det nationella strukturfondsprogrammet kommer att uppfylla de övergripande målen som de är definierade i Lissabonagendan, EU:s strategiska riktlinjer och den Nationella strategin. Det innebär att programförforskarna både kommer att kunna utvärdera hur de regionala strukturfondsprogrammen fungerar i krisbekämpningen och stödjer strukturuomvandlingen mot nya näringar, liksom att fördjupa sig i specifikt vad olika projekt kommer att leverera för utsatta individer. Projektförforskningen har kommit igång och bör kunna bidra med underlag till programrapporteringen under hösten. Inte minst är det viktigt att följa och utvärdera näringslivets medverkan och företagens möjligheter att engagera sig i projekten.

Utvärderingen av genomförandeorganisationen kommer att fokusera fyra frågor – återföringen, processtödet för initiering, lärande och public debate samt samspelet mellan fonderna. Återföring handlar om att följeforskarna ska utvärdera vad projekten leder till för effekter. När strukturfondsprojekt drivs i samverkan med andra typer av projekt är det viktigt att mervärdet i samarbetet identifieras och resultat och effekter av EU-projektet klargörs. En fortsatt utvärdering av projektinitieringen behövs. Med anledning av den offentliga kritik som har förevarit bör även de insatser för lärande och deltagande i allmän debatt som görs av strukturfonderna utvärderas. Att utvärdera samspelet mellan fonderna, liksom flexibiliteten i insatserna och samverkan regionalt, blir den fjärde frågan för utvärderarna av genomförandeorganisationen att ta sig an.

# LÄRANDE- OCH ÅTERFÖRINGSSTRATEGIN INOM SOCIALFONDSPROGRAMMET

Innan vi går vidare till utvärderingen av genomförandeorganisationen för de regionala strukturfondsprogrammen och Socialfondsprogrammet, ska vi ge en inblick i Socialfondsprogrammets lärande- och återföringsstrategi för programperioden 2007–2013, som tydligare än tidigare är inriktad på resultat och att nå de mål som formulerats. Särskild vikt har lagts på strategisk påverkan och att nå ut med de resultat som projektverksamheten åstadkommer.

Att förvänta sig att ett enskilt projekt ska åstadkomma den strukturella påverkan programmet eftersträvar är inte framkomligt. Därför har man i Socialfondsprogrammets genomförande valt att arbeta med olika processstöd och temagrupper. Deras uppgift kan sammanfattningsvis sägas vara att arbeta med att växla upp projektresultaten genom att stödja projekten och syntetisera deras resultat.

Socialfondsprogrammet i Sverige har, utifrån programmets innehåll och programuppbyggnad, valt ett annat sätt att arbeta med utvärdering, lärande och återföring av resultat än de regionala strukturfondsprogrammen. Det finns en ambition att så mycket samarbete som möjligt ska utvecklas mellan projekten som finansieras av de respektive fonderna utifrån de olika förutsättningar som finns och det kommer att finnas skillnader i upplägg och utförande.

Socialfondsprogrammet har, liksom de regionala strukturfondsprogrammen, mycket starkt fokus på lärande utvärdering och strategisk påverkan. Detta ska bland annat nås genom ett strukturerat utvärderings- och uppföljningssystem på såväl projekt- som programnivå. I stort sett samtliga projekt kommer att ha utvärderingsresurser som en del i projektbudgeten. Utvärderingsresursen är således knuten till det enskilda projektet och ska framförallt stödja projektgenomförandet, men det är också centralt att se på utvärderingsresurserna som en strategiskt viktigt del för helheten i programgenomförandet.

Utvärderingen på såväl projekt- som programnivå kommer att arbeta utifrån metoden lärande utvärdering/följeforskning med mycket starkt fokus på återföring. Utöver att säkerställa att projekten har kompetens och kapacitet i utvärdering, finns resurser i processstöden som ska arbeta med kvalitetssä-

ring och kunskapsuppbyggnad. Dessutom kommer de fem temagrupper som kopplats till programgenomförandet att arbeta med att analysera och systematisera projektresultat för att åstadkomma strategisk påverkan mer långsiktigt och på en högre nivå än vad de enskilda projekten kan göra själva.

## Processtöd för projektinitiering och projektutveckling

I alla åtta regionerna finns processtöd för projektinitiering och projektutveckling, vars uppdrag i korthet går ut på att stödja processen med att forma idéer till projekt. Projektutvecklingsstöden ska också kunna tillhandahålla metoder för strukturerad projektplanering. Genom att möta projekten på ett tidigt stadium, kan de hjälpa dem att nå upp till ESF-specifika krav och kvalitet i sitt genomförande.

Processtödens arbete ska baseras på dialog med det regionala ESF-kontoret och strukturfondspartnerskapet i respektive region. Syftet med denna dialog är dels att sätta upp mål för insatserna, dels att följa upp om insatserna med processtöd för projektutveckling har gett önskad effekt.

Till de regionala processtöden har också knutits ett nationellt sammanhållande projekt, som har till uppgift att stödja, samordna och kvalitetssäkra de insatser som görs av de olika processtöden.

Utöver de ovan beskrivna stödprojekten, finns två processtöd som har till syfte att stödja projekten i planering och genomförande, så att programkriterierna "Tillgänglighet" respektive "Jämställdhetsintegrering" uppfylls. Dessa båda arbetar nationellt, men med regional organisering.

## Processtöd för lärande och strategisk påverkan i det nationella strukturfondsprogrammet

Processtödet för lärande och strategisk påverkan (SPeL) organiseras av APeL FoU i samarbete med Högskolan i Halmstad, Luleå tekniska universitet, Face Europe AB och Europaforum AB. Uppdraget är att erbjuda stöd under projektgenomförandet inom tre områden:

### *Metodstöd till projekt i lärande och strategisk påverkan*

Stödet syftar till att stödja projektens lärprocesser och att stimulera till samverkan mellan projekt för att främja utveckling och ge bättre möjligheter till strategisk påverkan. Därför vänder sig metodstödet till projektägare och andra deltagande organisationer i Socialfondsprojekten.

### *Stimulera en lärprocess i regionerna*

Det nationella strukturfondsprogrammet ska bidra till utveckling inom flera policyområden och utgör en viktig del i regionala utvecklingsstrategier. Stödet syftar till att underlätta för projekten att skapa arenor för möten med regionala aktörer så att projektresultaten kan bidra till lärande och utveckling. En mycket viktig del i detta arbete är att arbeta med de utvärderare som finns knutna till de olika projekten.

### *Kompletterande resultatspridning*

Projekt inom det nationella strukturfondsprogrammet har en viktig uppgift i att sprida sina resultat till andra. De fem temagrupper som tillsatts har som uppgift att "fånga upp" och analysera projektresultat och att bidra till att dessa sprids till olika nyckelaktörer. Processtödet ska komplettera projektens och temagruppernas spridningsarbete.

Processtödet är organiserat utifrån tre geografiskt spridda noder som leder och samordnar arbetet. Vid varje nod finns ett personalteam och en regionalt baserad grupp av konsulter med olika kompetensprofiler som kan bidra med stöd inom de tre områdena. En fjärde nod samarbetar med de övriga och har ett särskilt ansvar för den kompletterande resultatspridningen.

Ett löpande samarbete med ESF-rådets olika kontor, de fem temagrupperna och de övriga processtöden som knutits till Socialfondsprogrammets genomförande är en viktig del i arbetet.





# NÅGRA REFLEKTIONER FRÅN TEMAGRUPPERNA

Socialfondsprogrammet 2007–2013 är som nämnts ovan, mer fokuserat än tidigare på resultat och att nå de mål som formulerats. Som ett led i detta har svenska ESF-rådet beviljat ca 75 miljoner kronor i stöd till fem temagrupper. Till detta tillkommer medfinansiering med 25 procent. Syftet med temagrupperna är att de ska lyfta fram, analysera och systematisera projektresultat för att åstadkomma strategisk påverkan mer långsiktigt och på en högre nivå än vad de enskilda projekten kan göra själva.

Att förvänta sig att ett enskilt projekt ska åstadkomma den strukturella påverkan programmet eftersträvar torde nämligen vara att ställa orimliga krav på de enskilda projekten. Detta eftersom enskilda projekt vanligtvis verkar på inomorganisatorisk eller lokal/regional nivå, medan sysselsättning och arbetsmarknad är att betrakta som ett nationellt politikområde. Detta medför att det ofta krävs påverkan på nationell eller europeisk nivå för att åstadkomma förändring. Dessutom kan det vara svårt för det enskilda projektet att avgöra hur valida dess resultat är, vilket i sin tur kan vara en bidragande orsak till varför inte enskilda projektresultat alltid får det genomslag de förväntas att få. Att ställa realistiska förväntningar på vilka resultat som kan produceras i ett visst sammanhang är en utmaning, inte minst för ESF-rådet som finansiär. För att inte orealistiska krav ska ställas på ett enskilt projekt och för att växla upp projektresultaten, har de fem temagrupperna bildats som kompletterande aktörer till de ordinarie projekten.

De fem temagrupperna i ESF 2007–2013 är följande:

- Unga i arbetslivet
- Integration i arbetslivet
- Arbetsplatslärande och omställning i arbetslivet
- Entreprenörskap och företagande
- Likabehandling i arbetslivet

Temagrupperna ska verka som en katalysator för att förädla och förstärka de resultat som åstadkoms i hela ESF-verksamheten under programperioden fram

till år 2013. Tema-gruppernas uppgift är vidare att främja kunskaps- och opinionsbildning med bidrag från annan relevant forsknings- och utvecklingsverksamhet. I temagruppernas uppdrag ligger även att bidra till det nationella strukturfondsprogrammets progression. Temagruppernas sakkunskap, expertis och omvärldsanalys medför bättre fokus i utlysningar och möjligheten att rätt krav ställs på de sökande. Temagruppernas omvärldsbevakning gör att innovationsgraden i projekten och programmet höjs och hjälper ESF-rådets samordnare och strukturfondspartnerskapens ledamöter i deras bedömningar.

Summerar vi ovanstående, kan vi konstatera att temagrupperna har tre huvudsakliga uppgifter, dels att ta enskilda projektresultat vidare för påverkan, dels att bidra till kvalitetshöjning och progression inom myndighet och program samt dels att bearbeta resultat från projekten för att bidra med ny kunskap som innebär större möjligheter för förändringar av policy.

I sin strävan att förbättra arbetssätt, system och policy arbetar temagrupperna med såväl kort- som långsiktigt påverkansarbete. Det kan handla om allt från att delta i *Public Debate* till att arbeta med långsiktigt förändringsarbete i temagruppernas egna partnerorganisationer, dvs. de som "äger" strukturerna. Temagrupperna är således att betrakta som en central del i Socialfondsprogrammets tanke om utveckling genom lärande och med hjälp av lärande utvärdering.

Nedan följer några temagrupperns egen precisering av sina uppgifter och de erfarenheter de hittills har haft. Fler temagrupper kommer att lämna sitt bidrag i nästa version av denna rapport.

## Temagruppen Arbetsplatslärande och omställning i arbetslivet

Temagruppen Arbetsplatslärande och omställning i arbetslivet (A & O), som ska samla kunskap om organisation, lärande och validering, har gjort några iakttagelser som det kan vara intressant att diskutera och studera närmare. De mycket preliminära resultaten så här långt, kan sammanfattas i ett antal reflektioner kopplat till temagruppens aktuella frågeställningar:

### *1. Arbetsorganisation och verksamhetsutveckling*

- Socialfondsprogrammet har en tydlig individansats, dvs. den ska stödja utsatta grupper på arbetsmarknaden. Utbildning, stöd, handledning, coachning med mera är exempel på vanliga inslag i projekten. Få projekt tycks arbeta med att kombinera dessa individinriktade insatser med förändring av arbetsorganisationen, dvs. strategier för att bredda arbetsuppgifter, utvidga ansvarsområden, underlätta samverkan mellan olika

grupper, förändra ledarrollen med mera. Hur kan man hitta former för att kombinera individuellt lärande med organisatorisk utveckling?

- De så kallade varselutlysningarna har riktat sig mot industriföretag, där en majoritet av de anställda är män. Detta har skett utan att resursfördelningen har problematiserats ur ett könsperspektiv. Kommer den nya utlysningen som är riktad mot offentlig sektor att kompensera för denna obalans?

## *2. Lärande och validering*

- En tidig observation är att ansökningarna innehåller en retorik om ökad anställningsbarhet, medan praktiken snarare pekar på begränsade och företagsspecifika utbildningsinsatser.
- När det gäller validering är detta något som i ett flertal aktuella fall fungerar som en del i en större helhet, där syftet med insatserna är att minska utanförskap – att gå från socialbidragsberoende till självförsörjande. Att i detta sammanhang synliggöra det befintliga kunskandet, den reella kompetensen, bidrar både till att stärka självförtroendet hos individen, och kan ligga till grund för skraddarsydda individuella lösningar.
- Det formella utbildningssystemet kan ofta inte erbjuda den flexibilitet som krävs för att hjälpa individer som drabbats av utanförskap och behöver kompetensutveckling, utan andra slags insatser krävs, vilket dessa projekt bidrar till att utveckla.
- Valideringsprojekt kan också handla om att ta ansvar för människor som "blivit över" i en omorganisation – hos dessa människor finns kompetens som man inte vill ska gå förlorad. Det krävs att man kan flera saker för att vara användbar i organisationen, och då måste man validera eller synliggöra kompetens och sedan komplettera den – de som är "smala" i sin kompetens blir överflödiga först.
- Det finns en osäkerhet kring vad validering är och kan vara, vilket talar för att temagruppens arbete kan ge ett viktigt bidrag på detta område.
- En mer generell slutsats från valideringsstudien så här långt: Projektlejdarna har i många fall sysslat med liknande projekt tidigare, de har erfarenheter och försöker utveckla sina metoder, inspireras av andra, och har "koll" på motsvarande projekt i sin närhet. Man försöker dra lärdom av tidigare projekt och insatser snarare än att skapa något "nytt".

## Temagruppen för integration i arbetslivet (TIA)

TIA består av ett kansli med projektledare, ansvarig för projektanalyser, två projektanalytiker, koordinators, ansvarig för strategisk påverkan samt ekonom. TIA utgörs även av en styrgrupp samt regelbunden samverkan med aktörer inom integrationsområdet. Aktörerna representerar ESF-projekt, universitet, privata företag, kommuner, myndigheter och organisationer inom tredje sektorn. De sitter tillsammans med personer från TIA:s kansli i fyra analysgrupper; Nyanlända, Regional utveckling, Hälsa samt Metodutveckling. En person från varje analysgrupp sitter också i TIA:s styrgrupp. Analysgrupperna formerades vid TIA:s uppstartskonferens i maj, och sattes samman efter det att deltagarna fått information om ESF-projektens inriktning.

Vi kan nu konstatera att TIA har fått en central funktion som mötesplats för diskussioner kring integrationsfrågor. Analysgrupperna fungerar som en utvecklad form av fokusgrupper, i vilka kansliet dokumenterar viktiga frågeställningar som aktörerna för fram. Genom detta arbetssätt når vi och får fram information och kunskap från ett stort antal aktörer på kort tid. Under en vecka har vi till exempel samtalat med, fått kunskap från samt bidragit med kunskap till 23 olika aktörer. Genom grupperna har vi fått viktiga inspel till vilka projekt som vi ska välja att fokusera närmare på.

Mervärdet av detta arbetssätt ligger även i att aktörer inom området får en möjlighet att träffa varandra och delge varandra erfarenheter och på så sätt bidra till kunskapsspridning. Vi uppfattar att vi har fått bra respons och att aktörerna visat intresse både för medverkan i styrgrupp samt för att vara värd för kommande möten. Viktiga frågeställningar som diskuterats i analysgrupperna är:

- Hur metoder och erfarenheter från framgångsrika projekt implementeras i kommunernas reguljära verksamhet.
- Hur projektverksamheten påverkar arbetsmarknadspolitiken i stort.
- Hur projektledarna förhåller sig till aktuella politiska förslag att stöpa om integrationspolitiken.
- Vad innebär en lyckad integration?
- Var finns de socialt ansvarstagande organisationerna?
- Målstyrningens begränsade möjligheter.
- Hur kan vi på innovativa sätt uppnå strategisk påverkan?

## Temagruppen Unga i arbetslivet

Temagruppen Unga i arbetslivet ska precis som övriga temagrupper verka för att erfarenheter och kunskaper tas tillvara från ESF-finansierade projekt. Arbetet påbörjas inte från noll. De senaste 20 – 25 åren har mycket forskning och utvärdering gjorts gällande unga och arbetsmarknad<sup>3</sup>. Det finns dock fortfarande ett glapp mellan vad forskningen visar och vad som de facto görs i arbetet kring unga.

Vad vi vet är att insatser som riktar sig till unga som är arbetslösa, har sjuk- eller aktivitetsersättning eller är så kallat ”utanför” ökar sina förutsättningar till ett gott resultat om följande faktorer finns med:

### *Individuell nivå*

- Insatserna måste utgå från individen, dvs. individen måste vara motive- rad och intresserad av att delta. Att motivera eller re-motivera ungdom- mar tar tid, tid som måste räknas in i projektet. Ju fler insatser personen varit föremål för – och som inte lett vidare – desto längre tid kommer det att ta att motivera personen.
- Insatsen måste resultera i något konkret – en utbildning, anställning (praktikplats) etc. inom ett fält som leder till fortsatt etablering.

### *Lokal nivå*

- Samverkan kring den unge måste vara förankrad och prioriterad inom respektive aktörs organisations högsta ledning och förekomma på olika nivåer.
- Unga utanför har ofta en komplex problematik som innebär att anställ- ning eller utbildning kan vara svåra mål att nå. Därför måste det tydligt framgå för individen/deltagaren och medarbetare i projektet vad som är realistiska mål.

### *Strukturell nivå*

- Det behövs en långsiktighet i de insatser som riktas mot unga; kort framförhållning och korta anvisningar försämrar möjligheterna till framgång. Förändring tar tid, att motivera unga tar tid och tid måste finnas för individuell uppföljning.

---

<sup>3</sup> Se t.ex. utredningarna Unga utanför SOU 2003:92, Samverkan för ungas etablering på arbetsmarknaden SOU 2006:102, Från socialbidrag till arbete SOU 2007:2 samt Ungdomsstyrelsens rapporter Fokus 05, Fokus 08.

- Bristande dokumentation och utvärdering ligger ofta bakom att erfarenheter är svåra att ta tillvara och därför är uppföljningen och utvärderingen mycket viktiga för den fortsatta kunskapsutvecklingen såväl på projektnivå som på övergripande nivå. Ett bra kunskapsunderlag är ofta avgörande för en fortsatt implementering i ordinarie verksamhet.

För temagruppens räkning är det alltså väsentligt att i ett tidigt skede kunna fånga hur olika projekt inom det nationella strukturfondsprogrammet arbetar – vilka metoder de tänkt sig använda och hur de tänker utvärdera sitt arbete. En genomläsning av de utlysningar som görs visar att de olika regionerna i liten utsträckning efterfrågar beskrivningar av just metod i ansökan. Ofta lyfts i utlysningen samverkan, coachning/vägledning och möjlighet till arbetslivserfarenhet som exempel på vad projekt som ämnar bryta ungas utanförskap kan arbeta med – vilket sedan återkommer i ansökan. Då en tydlig beskrivning av ”hur” inte efterfrågas särskilt i ansökningarna innebär det att den information som inledningsvis kommer temagruppen till del varierar stort. Temagrupperna blir därför nödda att kontakta varje projekt särskilt.

Om Socialfondsprogrammet särskilt efterfrågar med vilken metod, eller hur, projekten avser att arbeta mot sin målgrupp förenklar det temagruppens möjlighet att kategorisera projekten.

I kontakt med nätverket European Network on Youth Employment kommer temagruppen Unga i arbetslivet särskilt att titta på entreprenörskap och mobilitet samt studier och yrkesvägledning som olika metoder för att öka ungas delaktighet i arbetskraften. Därför är det önskvärt, i ett första steg, att kunna särskilja dessa.

En första genomgång av beviljade ungdomsprojekt visar en ojämn geografisk spridning. De första genomförandeprojekten vad det gäller unga beslutas strax i Stockholmsregionen medan Västra Götaland har många ungdomsprojekt. Genomgången visar också att projekt ofta är ungdoms-, integrations-, eller jämställdhetsprojekt. Att hitta integrationsprojekt med ett könsperspektiv som gäller unga är i det närmaste omöjligt.<sup>4</sup> Ur temagruppens perspektiv skulle en samlad dokumentation eller databas om beviljade projekt vara önskvärd som källa till information och som underlag för analys. Vi har förstätt att detta är på planeringsstadiet inom Socialfondsprogrammet, men vill gärna trycka på att detta kan vara avgörande för att temagrupperna ska kunna göra ett bra arbete.

---

<sup>4</sup> Detta utifrån den information om vi haft tillgänglig om projekt som var beslutade tom april 2009.

## Temagruppen Likabehandling

Tema Likabehandling arbetar med att göra kunskapen från Socialfondsprogrammets likabehandlingsprojekt användbar för arbetsmarknadens aktörer, nationellt och transnationellt.

Temagruppens ämnesområden är:

- Jämställdhetsintegrering och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.
- Metoder för likabehandling i arbetslivet.
- Kompetensutveckling i arbetet med diskrimineringsgrunderna kön, ålder, etnicitet, trosuppfattning, sexuell läggning, funktionsnedsättning samt könsöverskridande identitet eller uttryck.

Temagruppen kommer bland annat att utifrån den nya lagstiftningen och Diskrimineringsombudsmannens sammanslagning att särskilt titta på resultat från arbete där projekt har utvecklat hur diskrimineringsgrunderna samverkar (ett intersektionellt perspektiv). Ett annat område är bemötandefrågor ur likabehandlingsperspektiv. Vi vill också särskilt lyfta strukturfrågor i relation till likabehandling i arbetslivet.

Arbetsmiljöforum är Temagruppens projektägare. På Arbetsmiljöforum finns ett kansli med koordinator, projektledare, kommunikatör och webbutvecklare. Temagruppens arbete drivs av kansliet i samverkan med en arbetande styrgrupp. Styrgruppen består i dagsläget av HSO, RFSL, Arbetsförmedlingen, Linköpings universitet, Do, Lärarförbundet, LO, Swedbank och Skandia. Ytterligare samarbetsparter i referensgrupper eller arbetsgrupper är Ledarna, Sektor 3, SKL, Jämi, Vinnova, Luleå Tekniska universitet, Försäkringskassan, Skatteverket, Polisen, Migrationsverket, OCN m.fl.

Temagruppen bjuder under hösten 2009 in ESF-projekten till regionala träffar för att få möta dem, skapa kontakter och synergieffekter. Därefter kommer lärandet att fördjupas i lärandeseminarier. Resultaten ska sedan spridas i användbara former för arbetslivets aktörer.

Temagruppen samarbetar med ESF Sverige om en ansökan om att leda det transnationella ESF-nätverket om Gender Mainstreaming. Vi medverkar också i nätverket om Empowerment and Inclusion, nätverket Increasing the Participation of Migrants and Ethnic Minorities in Employment (här i arbetsgruppen om att motverka diskriminering).

Några tidiga reflektioner:

- Det finns få projekt på området likabehandling, vilket också lyfts upp i ESF:s rapport till regeringen. Temagruppen planerar att i samverkan



med processtöden medverka till att projekten kan bli fler. Kommer framtida utlysningar att ge tydliga öppningar till programmet för aktörer som "vill göra något" på området?

- Att ESF kräver jämställdhetsintegrering och tillgänglighetsperspektiv av projektägarna är ett viktigt styrmedel för temagruppens frågor. Hur går det stödja och följa i vilken mån projekten gör begreppen till verklighet i sin verksamhet?
- Det finns få projekt med konkreta samarbeten på transnationell nivå. Vinsten med transnationellt samarbete skulle behöva synliggöras, och projektägarna skulle behöva stöd i att tidigt hitta relevanta partners för ett sådant samarbete.
- Inom ESF finns transnationella nätverk med kunskap som inte systematiskt sprids i Sverige. I Sverige görs det till exempel för närvarande stora satsningar på området jämställdhetsintegrering. Många av de aktörerna är intresserade av den europeiska utblicken, "vad som görs". Erfarenheterna från ESF i Europa kan göras intressant för många fler än i dag.
- Det är fortfarande en tidskrävande och krånglig process att få en överblick och få kontakt med projekt med relevans för respektive temagrupp. Att den planerade databasen hos ESF kommer i bruk snarast är önskvärt.
- ESFs satsning på processtöd och temagrupper är nyskapande och spännande på många sätt. Vi efterlyser en tydligare koordinering mellan de olika aktörerna och ESF centralt samt regionalt för att den ska ges än bättre förutsättningar.

## Tematisk grupp: Entreprenörskap och företagande

Projektets uppdrag för naturligt tankarna till det arbetsintegrerande sociala företagandet<sup>5</sup> som metod för att integrera människor i arbetsliv och samhälle. De sociala företagen står dock inte i fokus i projektet. Arbetet fokuseras i stället på möjligheterna och hindren i entreprenörskapet och företagandet för all-

---

<sup>5</sup> Sociala företag är företag som driver näringsverksamhet (producerar och säljer varor och/eller tjänster):

- med övergripande ändamål att integrera människor som har stora svårigheter att få och/eller behålla ett arbete i arbetsliv och samhället,
- som skapar delaktighet för medarbetarna genom ägande, avtal eller på ett väl dokumenterat sätt,
- som i huvudsak återinvesterar sina vinster i den egna eller i liknande verksamheter,
- företag som är organisatoriskt fristående från offentlig verksamhet.

tifrån dem som har ett arbete men på grund av omstruktureringar riskerar att bli arbetslösa, till dem som är sjukskrivna men inte kan återgå till det tidigare arbetet. Den tematiska gruppen ska finna exempel, utveckla kunskap och förslag som kan påverka de strukturer som leder till att personer blir och förblir utslagna från arbetslivet och stärka de strukturer som bidrar till att stärka personers inträde eller återinträde till arbetslivet med fokus på entreprenörskapets betydelse och företagande som möjligt verktyg.

Några av de områden som är viktiga för utvecklingen är:

- Finansiering i start och utvecklingsfaser som t.ex. övergång från projekt till företagande.
- Trygghetssystemens/socialförsäkringarnas roll.
- Offentlig upphandling.
- Resurser för utbildning och kompetensutveckling.
- Metoder för stimulans av empowermentprocesser.

En viktig del i tematiska gruppens arbete med projekten, för reflektion, lärande, analys men också för återföring och strukturell påverkan är den temagrupp som knutits till temat. Den består av personer med bred representation från olika myndigheter, organisationer och andra samhällsaktörer. Temagruppens diskussioner, egna lärande och sammansättning har visat sig vara ett robust underlag för de fortsatta insatserna som handlar om strukturpåverkande aktiviteter.

### *Aktiviteter i projektets inledande fas*

Då den nationella strategin speciellt lyfter fram kultur och kulturarv i kombination med naturupplevelser som grund för ökat entreprenörskap och företagande har vi i samverkan med Utvärderingsgruppen för de regionala strukturfondsprogrammen på Tillväxtverket initierat en studie om detta. Under hösten publiceras rapporten "Ökat entreprenörskap och företagande genom kultur-, kulturarvs- och idrottsprojekt". En viktig frågeställning i studien handlar om "huruvida projekten som finansieras av strukturfondsprogrammen och landsbygdsprogrammet verkligen lever upp till de högt ställda kraven att bidra till ökat entreprenörskap och utvecklat företagande genom kultur-, kulturarvs- och idrottsprojekt?".

En av slutsatserna i rapporten visar att de ansvariga för genomförande av Strukturfondsprogrammen och Landsbygdsprogrammet måste ställa tydligare krav på hur projekten ska leva upp till de mål de angivit i ansökningarna om att bidra till ökat entreprenörskap och företagande. Vidare konstateras att flera projekt skulle kunna göra mycket mer för att stärka sina entreprenöriella perspektiv och göra planerna tydligare när det gäller att utveckla kultur- och

kulturarvsinriktade företag. För att dessa målsättningar inte enbart ska bli en läpparnas bekännelse har flera sektorsmyndigheter och organisationer en viktig uppgift i sina utbildnings- och informationsinsatser att visa på betydelsen av lärande kring entreprenörskap och företagande för utveckling av företag inom kultur-, kulturarvs- och idrottsområdena.

I juli, under Almedalsveckan, genomfördes den första utåtriktade aktiviteten i form av ett seminarium i Kulturdalen i Visby. Seminariet och de projekt som valts ut som exempel på entreprenörskap och företagande grundade sig i den ovan nämnda rapporten.

# UTVÄRDERINGEN AV GENOMFÖRANDEORGANISATIONEN

En utvärdering som gäller både de regionala strukturfondsprogrammen och Socialfondsprogrammet har skett vid två tillfällen. Båda utvärderingstillfällena har genomförts av Sweco Eurofutures. I ett avsnitt ovan har vi diskuterat några resultat av denna utvärdering. Här ska vi mer sammanfattande redovisa de båda utvärderingarna.

Utvärderingen visar på skillnader mellan de regionala strukturfondsprogrammen och Socialfondsprogrammet. Inom det senare fick (vid den första utvärderingen, oktober 2008) 75 procent av ansökningarna avslag, medan motsvarande siffra för de regionala strukturfondsprogrammen var cirka 40 procent.

Resultatet av utvärderingarna sammanfattas i följande slutsatser och rekommendationer:

1. Större fokus på förprojektfasen. Den ideella sektorns svårigheter att få del av projektmedel bör uppmärksammas.
2. Bättre information till och dialog med dem som söker projekt. Det borde finnas utrymme för att tipsa, leda rätt och stödja projekten på ett bättre sätt. Det är ett sätt att undvika avslag på ansökningar och att motverka missnöje hos de sökande.
3. Undvik dubbelarbete mellan myndigheterna och partnerskapet. Det finns på vissa håll ett misstroende mellan aktörerna som har att göra med en bristande respekt för varandras olika roller och uppgifter.
4. Lär av varandra. Myndigheterna och partnerskapen måste lära av varandra på ett bättre sätt, vilket kräver nya relationer och en genomtänkt och effektiv arbetsfördelning. Det finns tydliga skillnader mellan regionerna i dessa avseenden.
5. Tydliga ramar för regional variation, men som inte inkräktar på principerna om likabehandling och rättsäkerhet. Ansvaret för att genomföra programmen ligger på nationella myndigheter, men det får inte förhindra en regional anpassning. En bättre samverkan med regionala aktörer krävs, och den kan uppnås genom ökad tillit, transparens, öppenhet och nya arenor för samverkan.

6. Att bryta utanförskapet är också tillväxtpolitik! Ett ökat samarbete mellan projekt i de två fonderna kan leda till att frågor om utanförskap ses som en del av den regionala utvecklingspolitiken. Om flera kommer i arbete så stimuleras tillväxten.

I den andra utvärderingsrapporten konstateras att det skett en viktig scenförändring för genomförandet, nämligen finans- och konjunkturkrisen. Den har bidragit till att strukturfonderna hamnat i fokus i en bredare offentlig debatt. Konkret har den medfört en ökad efterfrågan på Socialfondsprogrammets resurser, framför allt inom programområde 1.

En slutsats som utvärderarna drar är att programmen i allt väsentligt förefaller att fungera även under en annan konjunktur än den de ursprungligen skrevs i. För de regionala strukturfondsprogrammen finns det dock signaler om att genomförandet på projektnivån påverkas av krisen, inte minst i de projekt som involverar privata företag i genomförandet. Krisen försvårar företagens engagemang i de flesta typer av långsiktigt strukturellt arbete. Utvärderarna rekommenderar därför att förstärka uppföljningen av de projekt som förväntas påverkas mest av krisen.

Ett annat förslag är att det strategiska innehållet i programmen bör ses över mot bakgrund av krisens nya villkor för många olika typer av projekt. Genom att krisen påverkar medfinansiärernas förmåga att delta, så finns skäl att förstärka uppmärksamheten på kraven på nyskapande i projektbedömningsarbetet.

Utvärderarna betonar vidare att det är viktigt att ha rätt förväntningar på vad de regionala strukturfondsprogrammen respektive Socialfondsprogrammet kan bidra med i tider av en svår ekonomisk kris. I rapporten konstateras att söktrycket inom programmen är stort, men att antalet ansökningar ökar snabbare för Socialfondsprogrammet än för de regionala strukturfondsprogrammen. Detta har inneburit att regeringens bemyndiganderamar för Socialfondsprogrammets programområde 1 för 2009 närmar sig att vara fullteknade, varför ytterligare beslut om projekt ej kan fattas under 2009. Konsekvensen av detta blir en kanske allt för lång väntan för vissa företag och individer och framför allt en ryckighet i programgenomförandet. Det är utvärderarnas bedömning att ett totalt stopp för nya projekt i en viktig del av Socialfondsprogrammet under krisåret 2009 vore mycket olyckligt.

På den regionala nivån har flera förändringar i genomförandetakten och ärendeflödena skett sen den första rapporten. Andelen godkända projekt har ökat markant i vissa regioner, t.ex. för det regionala strukturfondsprogrammet i Övre Norrland och för Socialfondsprogrammet i Mellersta Norrland. Ser man specifikt till partnerskapens prioritering, så var andelen prioriterade projekt i många regioner hög redan i den förra rapporten, i synnerhet för de regionala strukturfondsprogrammen.

Den offentliga sektorn fortsätter att dominera när det gäller projektägarskapet i strukturfonderna. Dessutom blir projekten allt större. Inom Socialfondsprogrammets programområde 1 finns fler privata projektägare, men även offentliga aktörer.

Vidare konstaterar utvärderarna att arbetet med att bereda och prioritera projekten i myndigheter och partnerskap praktiskt sett tenderar att fungera allt bättre. Såväl effektiviteten i arbetet som det generella samarbetsklimatet mellan myndigheter och strukturfondspartnerskap har avsevärt förbättrats i de regioner där de största svårigheterna fanns. Trots detta finns det utrymme för ytterligare förbättringar i vissa av dessa regioner.

En viktig fråga för samspelet mellan myndigheter och partnerskap är den som rör urvalskriterierna mer allmänt och deras funktion i synnerhet. Utvärderarna konstaterar för det första att frågan om urvalskriterier i program är en fråga om kvalitet. Urvalskriterierna utgör ett led i ett kvalitetsarbete, tillsammans med målen samt uppföljnings- och utvärderingsarbetet. I såväl de regionala strukturfondsprogrammen som Socialfondsprogrammet finns i dag betydande brister i utformningen av dessa kvalitetssystem. De största bristerna rör målformuleringar och målstruktur, urvalskriterierna samt kopplingen dem emellan.

Utan tydliga mål och en tydlig målstruktur för programmen, blir det svårt att formulera kriterier som ska leda fram till valet av de projekt som ger största möjliga måluppfyllelse. Utvärderarna bedömer att både regionalfondsprogrammen och Socialfondsprogrammet behöver en genomgripande översyn över både hur målen är formulerade samt över hur målen hänger samman. Detta samband kan klargöras med hjälp av en tydlig programlogik och målstruktur. Utvärderarna menar att även urvalskriterierna är otydliga. Hela systemet med urvalskriterier, mål och kopplingarna dem emellan behöver ses över från grunden. Detta ses som nödvändigt för att skapa förutsättningar för ett gott och effektivt samarbete mellan partnerskap och myndigheter, men framför allt för att skapa ett effektivt och lärande system för att välja de bästa projekten. Dessvärre visar erfarenheterna att detta är en genomgripande och krävande insats.



# EN STUDIE AV VARSELUTLYSNINGEN

Vi ska se närmare på en av de studier av Socialfondsprogrammet som har gjorts, nämligen studien av så kallade varselutlysningar i Östra Mellansverige, som genomförts av APeL FoU inom ramen för processtödet för strategisk påverkan och lärande och temagruppern Arbetsplatslärande och omställning (A & O).

I flera regioner har det genomförts särskilda varselutlysningar inom Socialfondsprogrammets programområde 1, dvs. kompetensutveckling för anställda. ESF-ansvariga i Östra Mellansverige önskade att få en genomlysning av hur varselutlysningen har fungerat i den regionen. Resultatet presenteras här i sammanfattande form.

## Om genomförande och resultat

Sammanlagt 30 personer intervjuades om hur de upplevde varselutlysningarna i sina roller som projektägare, beredare, ledamöter i strukturfondspartnerskapet respektive representanter för det regionala ESF-kontoret. Alla de intervjuade projektägarna och partnerskapet/beredningsgruppen var i huvudsak positiva till initiativet att utlysa medel till kompetensutveckling i företag inom tillverkningsindustrin som varslat personal. Man såg det som ett bra sätt att få ut pengar snabbt där de behövdes. Man berättade om en oro att pengarna inte skulle hinna ut innan personalen redan var avskedad, och att de varslade därmed inte skulle kunna bli föremål för kompetensutveckling. De som fick sina projekt bifallna talar samfällt om ökad arbetsglädje, en mental höjning och att det är bra för orterna, företagen och individerna.

ESF-samordnarna gav dock en negativ bild. De såg nackdelar med den korta utlysningstiden, till exempel att ansökningarna var mindre genomarbetade och att de själva inte hann med att göra handläggningen lika noggrant som vanligt. ESF-samordnarnas huvudkritik var således att det blev en sämre beredning av ärenden och att det därmed skulle riskera att bli sämre resultat. Det fanns också kommentarer om att satsningen blir mer ett företagsstöd (alla på ett företag får en utbildning, i stället för att riktas till en utvald och utsatt grupp).

Det förekom även spridda kommentarer både från ESF-samordnarna och från andra om att det inte var ESF-rådets sak att gå ut med den här typen av utlysningar. ESF-rådet var fel myndighet för en varselutlysning, eftersom projekten ska ha en mer långsiktig karaktär och kräver ett ordentligt förarbete.



Partnerskapet/beredningsgruppen ansåg att det var rätt avgränsning när det gällde vilka företag som var aktuella för att ansöka. Man föredrog allmänt projekt med samverkan, framtidsinriktning och kostnadseffektivitet. En del påpekade att det inte blev riktigt som det var tänkt, bland annat då medlen inte räckte till för att prioritera flera utmärkta ansökningar.

Den korta utlysningstiden i ett steg var något som upplevdes som mycket positivt i och med att den medförde stort fokus och snabb handling. Företagen kände sig uppmärksammade: *"Positiva vibbar när man ser att EU och ESF är med och engagerar sig."*

Alla projektägare hade själva tagit initiativ till ansökan efter att de blivit informerade via nyheter, informationsträffar eller blivit uppsökta av någon offentlig representant, exempelvis länsamordnaren. En del av dem hade sedan hyrt in en konsult att arbeta med ansökan. Ledningsgrupper, personalchefer och fack var ofta involverade i arbetet med planering av projektets innehåll, men mycket få av dem hade haft tid att förankra hos målgruppen. Inte heller hann man analysera utbildningsbehoven utöver de redan genomförda kompetensinventeringar som en del av dem hade.

De flesta var ense om att tiden varit något för knapp och en något längre tid vore att föredra. Däremot föredrog många ett steg i ansökningsprocessen, inte två, alternativt en kortare förstudie med möjlighet att börja med projektgenomförandet direkt efter den. "I näringslivet går det snabbt", påpekade många.

Det förekom mycket kritik kring de formella delarna i ansökan till varselutlysningen från både projektägare och några ur partnerskapet/beredningsgruppen. Många upplevde kriterierna som onödigt många och byråkratiska, samt ibland irrelevanta, i en utlysning som riktade sig till en specifik grupp människor i en speciell situation och på den korta tid som fanns till förfogande. De flesta ansåg att alla kriterierna var helt relevanta vid ordinarie utlysningar. ESF fick både beröm och kritik för sitt sätt att hantera informationen kring ansökningsförfarandet. Flera hade fått mycket bra hjälp från ESF-kontoret, men kommentarer som "Otydligt", "Saker ändrades under resan", "Hur skulle man veta vad de ville ha?" samt "Saknar motivering för avslaget" kom från en del håll.

Ett exempel på något som ställde till problem var regeln för statsstöd, som förändrades sent i processen. Några hade inte lyckats utläsa informationen om denna regel alls. Andra hade problem, då summan var angiven i Euro och valutakursen förändrades. En del företag fick hastigt utgå ur ansökningar, trots att de varit pådrivande initialt, därför att andra delar av den koncern de ingick i hade fått statsstöd utomlands.

Större företag verkade ha större möjligheter att skriva en bra ansökan, då de hade kompetent personal eller bättre råd med en konsult. Några mindre företag hade inte förstått att samverkansprojekt skulle prioriteras och därför inte

sökt upp andra att samverka med. Om det saknas drivande, informerande och samlande krafter i branschorganisationer eller på kommunal/regional nivå, kan många mindre företag hamna helt utanför möjligheten att ansöka alls.

Några hade gjort sin ansökan omfattande, det vill säga sökt mycket medel, då de trodde att detta skulle gynna dem. I slutänden fick de då avslag och blev förvånade och besvikna när de trodde de gjort rätt, men förutsättningarna hade ändrats eftersom budgetramen för året inte fick överskridas.

En majoritet av partnerskapet/beredningsgruppen ansåg att det skulle ha varit möjligt att dela upp projekt och bifalla mindre, men mycket intressanta delar. Formellt sett är det dock inte möjligt att göra en sådan uppdelning av projekt, eftersom partnerskapet ska prioritera projektet som sådant, inte bedöma delar av det. Ett annat förslag var att införa ett tak för ansökan på 10–12 miljoner per projekt.

En lösning som framskymtar på de problem som den korta tiden orsakade, samt på problemen med de ordinarie tiderna, vilka av många upplevdes för långa för att de skulle vilja ansöka, är att man har ett beslutstillfälle, men med en avstämning efter förstudien. Det tar någon månad längre att få pengar, men då finns knappast behov av varselutlysning, menade några.

## Att fundera vidare på

### – några förslag som presenteras i genomlysningen

Här nedan sammanfattas punkter som i genomlysningen lyfts fram som värda att ta upp till diskussion inom och mellan det regionala ESF-kontoret och strukturfondspartnerskapet.

- Informationen till ansökarna bör om möjligt vara samlad och lättförståelig och där viktiga begrepp definieras, t.ex. vad som menas med ett strategiskt projekt. Någon upplevde den som "oändlig" då man hela tiden kunde söka sig vidare och hitta mer, och man efterlyste i stället en slutpunkt där den sökande vet att den fått all tillgänglig och relevant information inför en specifik ansökan. Är det möjligt att skriva ett kompendium som kan finnas för nedladdning på ESF:s hemsida?
- Man kan kanske diskutera i förväg hur kriterierna för det som skall ingå i ansökan bör vara utformade för att upplevas som relevanta av de sökande i den situation de befinner sig. Kanske kan man även ta in synpunkter från företagare/branschorganisationer/fack med flera när det gäller utformning av utlysningar och dess ingående delar, för att få en "användarvänlig" ansökningsprocess.

- Hur kan man vända Socialfondsprogrammets mycket tydliga krav på jämställdhet, tillgänglighet och specifika programkriterier till positiva mervärden även vid krissituationer? De flesta ansåg att alla urvalskriterier var helt relevanta vid ordinarie utlysning.
- Är det möjligt att ha en tydlighet i utlysningarna och samtidigt ha flexibla prioriteringsgrunder? Hur åstadkoms detta i så fall?
- Hur skall man behandla begrepp med stora möjligheter till olika tolkningar? Som exempel kan nämnas oklarheterna kring betydelsen av ”strategiskt viktiga företag” och de olika tolkningar som fanns kring denna term.
- Hur kan man göra för att minska antalet kompletteringar? Eventuellt bör blanketten kunna förändras med olika typer av utlysningar. Om detta inte är möjligt kan man i stället informera om vad man förväntar sig skall vara ifyllt och tydliggjort.
- Inom samtliga intervjugrupper (partnerskap/beredningsgrupp, ESF-samordnare och projektägare) nämns det någon form av kritik mot någon av de andra gruppernas roller eller agerande/ställningstaganden. Det verkar finnas en viss oförståelse för hur de andra prioriterar eller kommer fram till vissa beslut. En idé kring detta vore att man började med att informera alla om de andras roller på ett förhållandevis grundläggande sätt. Det är lätt att när man, som alla här inblandade, är erfaren och kan mycket, hoppar ett steg för långt och glömmer det som finns i grunden. Informationsseminarier eller korta föredragningar om hur man ser på sin roll och vad man förväntas göra, kan vara ett sätt att öka förståelsen och därmed minska kollisionerna.
- Är det möjligt att motivera avslag på ansökningar så den sökande vet var felet ligger? Flera var ovana vid att skriva ansökningar och de ville ha ett motiv för avslaget så att de kunde förbättra sig.
- Hur ska man bättre fånga upp intresset från småföretag och underleverantörer?

## REFERENSER

*Rätt lösning för rätt problem. Rapport 2 från utvärderingen av genomförandeorganisationen för de regionala programmen för den regionala fonden och det nationella socialfondsprogrammet. SWECO EUROFUTURES, 2009-05-25.*

*Samverkan för ökad kund- och uppgiftsfokus. Rapport 1 från utvärderingen av genomförandeorganisationen för de regionala programmen för den regionala fonden och det nationella socialfondsprogrammet. SWECO EUROFUTURES, 2008-10-27.*

*Varselutlysningen – intervjuresultat och kommentarer. Uliczka, H.; Ellström, P-E. & Svensson, L. Lindesberg: APeL-FoU, 2009-06-25.*

*Ökat entreprenörskap och utvecklat företagande genom kultur-, kulturarvs- och idrottsprojekt. Ett följeforskningsperspektiv på förutsättningarna att bidra till regional utveckling och sysselsättning genom stöd från EU:s fonder och program. Syntesrapport från utvärderingsgruppen och socialfondsprogrammets temagrupp Entreprenörskap och företagande. TILLVÄXTVERKET, 2009.*

