

Uppföljning av regionala tillväxtåtgärder

Med fokus på resultaten



MISSIV

DATUM
2016-12-06
ERT DATUM
2015-07-09

DIARIENR
2015/160-5
ER BETECKNING
N2015/5296/RT

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

**Uppdrag att utreda åtgärder för ökat resultatfokus i
uppföljningen av anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder**

Regeringen gav den 9 juli 2015 Statskontoret i uppdrag att utreda åtgärder för ökat resultatfokus i uppföljningen av anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt. Fokus i uppdraget ska ligga på den regionalt beslutade projektverksamheten som finansieras av anslaget.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Uppföljning av regionala tillväxtåtgärder. Med fokus på resultaten (2016:28)*.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Sebastian Stålfors, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Sebastian Stålfors

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdrag och genomförande	11
1.1	Regeringen ser behov av ett resultatorienterat uppföljnings-system	11
1.2	Uppdraget till Statskontoret	12
1.3	Den regionala tillväxtpolitiken i ett komplext flernivåsystem	12
1.4	Tidigare utredningar visar på brister i styrning och uppföljning av projektverksamheten	17
1.5	Genomförandet av uppdraget	17
1.6	Kvalitetssäkring av vårt arbete	20
1.7	Rapportens disposition	20
2	Statskontorets förslag på uppföljningssystem	21
2.1	Regeringen behöver tydliggöra villkor och krav för den nationella uppföljningen	22
2.2	Förslag som berör Tillväxtverket	22
2.3	Ge Tillväxtanalys i uppdrag att göra effektutvärderingar	32
2.4	Förväntade konsekvenser av det föreslagna uppföljningssystemet	34
3	Analys inför förslaget på indikatorer	37
3.1	Den nationella strategin ska skapa förutsättningar för hållbar regional tillväxt	37
3.2	En pragmatisk syn på resultat	38
3.3	Bedömning av indikatorer utifrån vår nedbrytning av den nationella strategin, regionalfonden samt regionernas egna indikatorer	40
3.4	Slutlig sammanställning av indikatorer för uppföljningssystemet	51
4	Uppföljning av projektverksamheten – beskrivning och framåtsyftande analys	53
4.1	Ökat resultatfokus i uppföljningen kräver ökad nationell styrning	54
4.2	Enhetliga indikatorer krävs för att kunna lägga samman resultat	55
4.3	Nyps kan utvecklas till ett lämpligt verktyg för det nya uppföljningssystemet	57
4.4	Beskrivning av nuvarande uppföljning av projektverksamheten	57

5	Erfarenheter från andra uppföljningssystem	65
5.1	De övergripande målen kan vara svåra att följa upp	66
5.2	Regeringen är den primära mottagaren	66
5.3	Varierande kostnader för uppföljningssystem	67
5.4	Strukturfonderna har en nära koppling till de regionala projektmedlen	67
5.5	Liknande svårigheter att mäta resultat från biståndet som från regional tillväxtpolitik	70
5.6	Kultursamverkansmodellen både liknar och skiljer sig från den regionala projektverksamheten	70
	Referenser	73

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	75
2	Definitioner av indikatorer för uppföljning av regionalt beslutade projekt	79

Bilaga 3 finns att hämta från www.statskontoret.se

3	Kartläggning	
	Länsvisa beskrivningar (separat bilaga)	
	– Sweco Strategy	

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utrett hur uppföljningen av anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder ska kunna fokusera mer på resultatet av insatserna som får medel. Anslaget består av tre områden – regionala företagsstöd, stöd åt kommersiell service och regionalt beslutad projektverksamhet. Vi ska fokusera på projektverksamheten, enligt regeringens uppdrag.

Följande tre delar ingår i vårt förslag för att öka uppföljningens resultatfokus:

- Årliga redovisningar av en uppsättning indikatorer
- Årliga systematiska kvalitativa uppföljningar
- Återkommande effektutvärderingar

De kvalitativa uppföljningarna och effektutvärderingarna omfattar samtliga delar som ingår i anslag 1:1 – projektverksamheten, företagsstödet och stödet till kommersiell service. Men indikatorerna berör endast projektverksamheten.

Statskontoret föreslår att Tillväxtverket får ansvar för att bygga upp och förvalta det nya uppföljningssystemet. Vi föreslår vidare att Tillväxtanalys får ansvar för att utvärdera effekter.

En uppsättning indikatorer

Den första delen av uppföljningen består enligt vårt förslag av 15 enhetliga indikatorer som Tillväxtverket redovisar varje år. Uppgifterna bygger dels på uppgifter från projekten, dels på uppgifter Tillväxtverket hämtar från Statistiska centralbyrån. Syftet är att regeringen och riksdagen ska kunna följa resultaten för projektverksamheten över tid. Utgångspunkten för förslaget på indikatorer är dels vår nedbrytning av den *Nationella strategin för hållbar tillväxt och attraktionskraft 2015–2020* (nationella strategin), dels vår bedömning av indikatorer som Europeiska regionala fonden (regionalfonden) redan använder samt indikatorer som regionala beslutsfattare redan använder för att följa upp projektverksamheten.

Vår nedbrytning av den nationella strategin resulterade i sju indikatorer, medan resterande åtta indikatorer i förslaget kommer från regionalfonden och regionerna. Indikatorerna består både av resultatindikatorer och av indikatorer som visar antalet deltagare i olika projekt. Indikatorerna täcker samtliga prioriteringar i den nationella strategin.

Kvalitativ uppföljning

En årlig uppföljning av ett relativt litet antal indikatorer kan inte spegla hela bredden i projektverksamheten eller visa långsiktiga resultat och effekter av anslaget medel. Därför föreslår Statskontoret även en systematisk kvalitativ uppföljning varje år. Den kvalitativa uppföljningen ger förutsättningar att följa upp resultat som mäts bättre med kvalitativa metoder än med indikatorer.

Vi föreslår också att den kvalitativa uppföljningen bör lägga särskild vikt vid hållbarhetsdimensionerna. Hållbarhetsdimensionerna består av ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet och ska enligt regeringen vara en integrerad del av det regionala tillväxtarbetet.

Effektutvärdering

Vi föreslår att Tillväxtanalys får i uppdrag av regeringen att återkommande genomföra effektutvärderingar av projektverksamheten. En förutsättning för detta förslag är att det finns organisationsnummer i ärendehanteringssystemet Nyps för de företag som deltar i projektverksamheten. I vårt förslag ingår att Tillväxtverket bistår Tillväxtanalys med att identifiera grupper av företag som är lämpliga att jämföra med varandra. Då ökar kvaliteten i effektutvärderingarnas jämförelser.

Viktiga förutsättningar för vårt förslag

Statskontorets förslag bygger på en analys av dagens styrning och uppföljning av de regionala tillväxtåtgärderna och på tidigare erfarenheter från uppföljningssystem inom andra politikområden. Analysen visar att det finns några viktiga förutsättningar och utgångspunkter för att det nya uppföljningssystemet ska fungera:

- Uppföljningens syfte och innehåll måste klargöras
- Enhetliga indikatorer är nödvändiga för en nationell uppföljning
- Det behövs en tydlig struktur för rapporteringen
- Uppföljningen behöver ge de regionala aktörerna ett lärande

Uppföljningens syfte och innehåll måste klargöras

Statskontoret bedömer att regeringen bör tydliggöra syftet med den årliga uppföljningen av projekten för att uppföljningssystemet ska fungera som det är tänkt. Regeringen bör också ställa tydligare krav på de regionala aktörerna som beslutar om projektmedlen. Vi föreslår därför att regeringen ändrar förordning (2003:596) om bidrag till projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken för att tydliggöra syftet och kraven. Regeringen bör också göra tillägg avseende uppföljningen i regleringsbrev och villkorsbeslut till de

aktörer som har regionalt utvecklingsansvar. Vi föreslår också att Tillväxtverket i sina föreskrifter preciserar vilka uppgifter som de regionala beslutsfattarna ska rapportera till myndigheten.

Enhetliga indikatorer är nödvändiga för en nationell uppföljning

I dag medför bristen på enhetliga indikatorer att det är omöjligt för Tillväxtverket att sammanställa och dra slutsatser på nationell nivå. Det är därför viktigt att samtliga regioner använder enhetliga nationella indikatorer.

Idealt kräver ett nationellt uppföljningssystem med indikatorer som mäter resultat en utvecklad verksamhetslogik med tydliga mål för både den nationella och regionala nivån. Det innebär att det behövs en sammanhängande kedja där övergripande nationella mål hänger ihop med regionala mål som hänger ihop med delmål och slutligen med enskilda projektmål. Vi kan konstatera att det saknas en sådan verksamhetslogik med tydliga mål för den regionala tillväxtpolitiken och att det inte finns någon möjlighet att utveckla en sådan inom ramen för detta uppdrag. Med ett pragmatiskt synsätt och i enlighet med vårt uppdrag använder vi i stället den nationella strategin med dess övergripande mål, prioriteringar och fokusområden som utgångspunkt för att utveckla vårt förslag till en uppföljning med ökat resultatfokus.

Det behövs en tydlig struktur för rapporteringen

För att uppföljningssystemet ska fungera anger vi tydligt i vårt förslag samtliga beslutsnivåers ansvar för att rapportera inom det nya uppföljningssystemet. Dessa beslutsnivåer är projektägare, regionala beslutsfattare, Tillväxtverket, regeringen och Näringsdepartementet samt slutligen riksdagen.

En grundförutsättning är att samtliga aktörer använder ett gemensamt rapporteringssystem, med samstämmiga rutiner för rapportering. Vi bedömer att ärendehanteringssystemet Nyps kan fungera som detta gemensamma system. Det är då viktigt att Tillväxtverket fortsätter att utveckla Nyps för att uppfylla de krav som den nya uppföljningen ställer.

Uppföljningen behöver ge de regionala aktörerna ett lärande

Vår ambition är att skapa förutsättningar för att resultaten från uppföljningen ska bli kända och användbara av de som är tänkta att ta emot resultaten. Förutom regering och riksdag är även de regionala aktörerna viktiga mottagare av uppföljningen. Vi föreslår därför att Tillväxtverket upprättar ett forum där handläggarna på de regionala organisationerna kan utbyta erfarenheter om projektverksamheten och om hur den regionala tillväxtpolitiken kan ge resultat.

1 Uppdrag och genomförande

Varje år anslår regeringen särskilda medel för regionala tillväxtåtgärder som ska bidra till att genomföra den regionala tillväxtpolitiken. Medlen ligger inom anslag 1:1, utgiftsområde 19 och får bland annat användas till regionalt beslutad projektverksamhet, regionala företagsstöd samt stöd till kommersiell service. De regionala företagsstöden består av två delar: investerings- och främjandestöd. Medlen från anslaget ska verka som katalysatorer i olika projekt. Det innebär att de ska användas tillsammans med andra ekonomiska stöd, så kallad medfinansiering.

År 2015 beviljade olika myndigheter och regionala aktörer sammanlagt 1,5 miljarder kronor till regionala tillväxtåtgärder från anslaget. Merparten, 63 procent, användes till regional projektverksamhet och resterande 37 procent användes till företagsstöd.¹

1.1 Regeringen ser behov av ett resultatorienterat uppföljningssystem

Regeringen beslutade den 9 juli 2015 att ge Statskontoret i uppdrag att utreda vilka åtgärder som behövs för att uppföljningen av anslag 1:1 ska bli mer resultatorienterad. Regeringen angav också att Statskontoret i uppdraget ska fokusera på den regionalt beslutade projektverksamheten som finansieras av anslaget.

Av uppdraget framgår att regeringen anser att uppföljningen av anslag 1:1 måste utvecklas för att kunna användas som underlag för en resultatorienterad styrning av anslaget. Regeringen anser att ett mer resultatorienterat uppföljningssystem ska innehålla en uppsättning av indikatorer som i betydligt högre grad än i dag visar om de genomförda aktiviteterna har fått de önskade konsekvenserna eller inte. Indikatorerna ska alltså inte enbart visa vilka aktiviteter som har genomförts. Syftet är att den regionala tillväxtpolitiken ska bli mer effektiv och att den ska bli mer transparent. Uppföljningssystemet ska också underlätta det regionala lärandet. Ett resultatorienterat uppföljningssystem kan också medföra bättre förutsättningar för att utvärdera effekterna av de insatser som anslaget finansierar. Regeringen anser vidare att resultaten från uppföljningen ska ge underlag för en ändamålsenlig resultatredovisning i budgetpropositionen.

¹ Tillväxtverket (2016), *Finansiering för regional tillväxt 2015, Rapport 0200*, s. 8.

1.2 Uppdraget till Statskontoret

Statskontorets uppdrag består av två delar. Vi ska dels beskriva och analysera hur projektverksamheten följs upp och utvärderas i samtliga län, dels lämna förslag på ett utvecklat uppföljningssystem med tydligare resultatfokus. Förslaget ska även beskriva och analysera de förväntade resultaten och effekterna av det utvecklade uppföljningssystemet.

Förslaget till utvecklat uppföljningssystem ska

- spegla de specifika förutsättningarna för hållbar tillväxt som råder i respektive region enligt gällande regional utvecklingsstrategi, handlingsplan eller motsvarande inom det regionala tillväxtarbetet, samtidigt som det ska stärka möjligheterna till nationell uppföljning
- kopplas till prioriteringarna i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020, och möjliggöra uppföljningar utifrån ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt perspektiv
- utformas på ett sätt som ger bästa möjliga förutsättningar att kunna utvärdera projektverksamhetens långsiktiga resultat och effekter.

Statskontoret ska beskriva och analysera hur uppföljningen kan organiseras och hur organisationen kan påverka uppföljningens kvalitet. Statskontoret ska utgå från systemet för uppföljning av projektverksamhet inom strukturfondsprogrammen, för att minimera dubbelarbete och dra nytta av relevanta delar av det indikatorsystem som redan finns för dessa program. Dessutom ska Statskontoret ta hänsyn till erfarenheter från andra relevanta uppföljningssystem. Statskontoret ska föra dialog med andra aktörer som berörs av uppdraget. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 december 2016.

1.3 Den regionala tillväxtpolitiken i ett komplext flernivåsystem

Den regionala tillväxtpolitiken och projektverksamheten genomförs i ett komplext flernivåsystem som präglas av decentralisering samt tvärssektoriella prioriteringar och program. Det decentraliserade genomförandet bygger på att mål och prioriteringar för regionens regionala tillväxtarbete fastställs på regional nivå. Det strategiska ramverket för det regionala tillväxtarbetet och den regionala projektverksamheten har utvecklats utifrån principen om möjlighet till anpassning till skilda regionala förutsättningar. Samtidigt har det regionala tillväxtarbetet nationella målsättningar att förhålla sig till. I praktiken innebär det att den regionala projektverksamheten styrs utifrån övergripande nationella mål och/eller prioriteringar samt motsvarande regionala mål och/eller prioriteringar.

1.3.1 En nationell strategi med fyra prioriteringar

Med start 2006 finns det en nationell strategi som beskriver den strategiska inriktningen för den regionala tillväxtpolitiken för motsvarande tidsperiod som programperioden för strukturfondsarbetet. Den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 är den andra strategin i ordningen. Denna strategi är ett viktigt ramverk för att skapa förutsättningar för hållbar tillväxt i Sveriges samtliga regioner, enligt regeringen.

Den nationella strategin innehåller fyra prioriteringar med underliggande fokusområden. Strategin styr det regionala tillväxtarbetet och vägleder för hur de nationella myndigheternas deltar i detta tillväxtarbete. De fyra prioriteringarna är:

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

Statskontorets förslag till uppföljningssystem ska enligt regeringen vara kopplat till dessa prioriteringar.

1.3.2 Regionala utvecklingsstrategier med visioner, mål och strategier

De regionala utvecklingsstrategierna regleras i förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete. Regeringen fastställer och ändrar dessa strategier.² De regionala utvecklingsstrategierna innehåller visioner, mål och långsiktiga prioriteringar för att genomföra det regionala tillväxtarbetet, som i sin tur ska uppnå en hållbar regional tillväxt och utveckling.

Inga uppföljningsbara mål

Med några undantag innehåller de regionala utvecklingsstrategiernas inga konkreta mål som kan relateras till det regionala tillväxtarbetet, eller till den regionala projektverksamheten. På det sättet liknar de regionala utvecklingsstrategierna den nationella strategin.

De regionala utvecklingsstrategierna visar riktningen för andra strategier, program, insatser och utvecklingsprocesser i det regionala tillväxtarbetet. De utgör ofta en samlande strategi för de underliggande strategierna eller programmen inom det regionala tillväxtarbetet. Det är ofta i dessa underliggande strategier och program som det finns konkreta åtgärder och uppföljningsbara mål.

² Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete, § 7 – 13.

Utgångspunkt för strukturfondsprogrammen

De regionala utvecklingsstrategierna är också en utgångspunkt för strukturfondsprogrammen, som består av regionalfondsprogrammen inom Europeiska regionala utvecklingsfonden (regionalfonden) och de regionala handlingsprogrammen inom Europeiska socialfonden.³ Eftersom strukturfondsprogrammen i de flesta fall omfattar flera län väger de samman de prioriteringar som respektive regionalt utvecklingsprogram innehåller. Det medför att strukturfondsprogrammen i vissa delar stämmer överens med inriktningen och prioriteringarna i respektive läns regionala utvecklingsstrategi.

1.3.3 Medel från 1:1 som katalysator

Även om det finns stora regionala variationer, är 1:1-anslaget normalt en mindre del av den samlade finansieringen av den regionala projektverksamheten. Projektverksamheten delfinansieras av regionernas egna medel, medel från statliga aktörer, EU-medel via strukturfonderna samt övriga offentliga och privata medel. Tillsammans med denna finansiering var stödet till den regionala projektverksamheten cirka 5 miljarder kronor under 2015. Stödet från anslag 1:1 till regional projektverksamhet var 921 miljoner kronor samma år. Det innebär enligt Tillväxtverket att anslaget har haft en hävstångseffekt på cirka fem gånger.⁴ De statliga projektmedlen från 1:1-anslaget fungerar enligt Tillväxtverket alltså i hög grad som en katalysator för att insatserna kan komma till stånd.

³ Inom socialfonden finns endast ett nationellt program med tillhörande regionala handlingsplaner som anger regionala prioriteringar för socialfondens genomförande i Sverige.

⁴ Tillväxtverket (2016) *Finansiering för regional tillväxt 2015, Rapport 0200*, s. 57.

Tabell 1.1 visar total finansiering per aktörstyp 2015.

Tabell 1.1 Total finansiering per aktörstyp 2015, miljoner kronor och procent

Aktörsgroup	Beviljade medel	Procent
EU-medel	1 873	37
Anslag 1:1	921	18
Övrig statlig finansiering	776	16
Privat	588	12
Kommun	561	11
Landsting/kommunala samverkansorganisationer	123	2
Länsstyrelser	42	1
Övrig	123	3
Totalt	5007	100

Källa: Tillväxtverket (2016), Finansiering för regional tillväxt 2015, Rapport 0200, s 59.

1.3.4 Övriga delar av 1:1 – regionala företagsstöd och kommersiell service

Statskontorets uppdrag fokuserar på projektverksamheten. I kapitel 4 beskriver vi utförligt och analyserar styrningen och uppföljningen av verksamheten. Nedan beskriver vi de övriga delarna av anslag 1:1 – det regionala företagsstödet och stödet till kommersiell service. Vissa delar av vårt förslag på uppföljningssystem omfattar även dessa delar.

De regionala företagsstöden kan utifrån förordningarna delas in i investeringsstöd och främjandestöd. De omfattar i sin tur olika stödtyper. De landsting och länsstyrelser som i dag har det regionala utvecklingsansvaret ansvarar även för de regionala företagsstöden. I de län där kommunala samverkansorgan har utvecklingsansvaret är det länsstyrelserna som ansvarar för företagsstöden. I likhet med stödet till projektverksamheten styr den regionala tillväxtpolitiken och den nationella strategin inriktningen för de regionala företagsstöden.

Företag som bedriver verksamhet på marknadsmässiga villkor kan få investeringsstöd. Stödet får inte vara större än vad företaget behöver för att göra den aktuella investeringen. Det innebär att landstingen och länsstyrelserna ska ta hänsyn till övriga finansieringsmöjligheter när de beviljar företagsstöd.

Främjandestödet samlar olika stödtyper som används för att utveckla företag. Några exempel är produktutveckling, marknadsföring, kompetensutveckling eller andra liknande satsningar. Företagen kan få stöd i form av bidrag, men i

vissa fall kan företaget även få lån för att främja företagets utveckling och konkurrenskraft.⁵

Kommersiell service syftar till att uppnå en god servicenivå i hela landet. Kommersiell service erbjuder ekonomiskt stöd till i första hand dagligvaru-butiker och drivmedelsstationer i gles- och landsbygder. Även kommuner kan få stöd genom hemsändningsbidrag för att bekosta hemsändning av dagligvaror till hushåll.

Olika mätmetoder används i uppföljningen

Tillväxtverkets följer upp genomförandet av stöden. Ytterst är det den beslutande myndigheten som ansvarar för att registrera uppgifter om stöden i ärendehanteringssystemet Nyps.⁶ Tillväxtverket hämtar data om sysselsättning, företagens storlek, ledning och styrelse från Statistiska centralbyrån (SCB) baserat på företagens organisationsnummer.⁷

Tillväxtverkets rapport *Finansiering för regional tillväxt* redovisar varje år hur både företagsstöden och projektverksamheten fördelas till olika stöd-områden, län och verksamhetsarter.⁸ Redovisningen beskriver också hur stödet fördelas när det gäller företagsstorlekar samt företagens mångfald i ledning och styrelse.⁹ Uppföljningen av investeringsstödet visar även relationen mellan beviljade stöd och nya sysselsättningstillfällen per län.

Tillväxtverket redovisar också en jämförande utvärdering av den ekonomiska utvecklingen i företag som har fått olika typer av företagsstöd och stöd till kommersiell service. Tillväxtverket jämför då dessa företag med kontrollgrupper. Redovisningen jämför också överlevnadsgraden i stödföretagen med kontrollgrupperna.¹⁰ Enligt Tillväxtverket pågår för närvarande ett utvecklingsarbete när det gäller myndighetens resultatredovisning av de regionala företagsstöden.

⁵ Tillväxtverket (2016), *Finansiering för regional tillväxt 2015, Rapport 0200*.

⁶ Nyps är ett ärendehanteringssystem som är i drift sedan 2007 och förvaltas av Tillväxtverket. Samtliga beslut inom regionala företagsstöd, stöd till kommersiell service, projektverksamhet och uppföljning och utvärdering ska, enligt regleringsbrevet för anslag 1:1, registreras i systemet.

⁷ Tillväxtverket (2016), *Finansiering för regional tillväxt 2015, Rapport 0200*.

⁸ Ibid.

⁹ Andel kvinnor respektive män, andel personer med utländsk bakgrund respektive svensk bakgrund, andel personer under 30 år respektive personer över 30 år i företagens ledningar och styrelser.

¹⁰ Proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017, Regional tillväxt*.

1.4 Tidigare utredningar visar på brister i styrning och uppföljning av projektverksamheten

Tillväxtverket konstaterade i sin rapport från 2012 att uppföljningen av projektverksamheten i huvudsak varit fokuserad på ekonomisk uppföljning samt projektens verksamhet och genomförande. Tillväxtverket föreslog bland annat att införa gemensamma indikatorer i uppföljningssystemet. Fördelen är att det då blir möjligt att aggregera utfall på både regional och nationell nivå, enligt myndigheten. Samtidigt flaggade Tillväxtverket för att gemensamma indikatorer inte skulle råda bot på svårigheten när det gäller att summera utfallet av endast 1:1-medel från flera län. Det beror på att projekt i stort sett uteslutande finansieras med projektmedel från flera organisationer. Det leder i sin tur till att olika regionala aktörer redovisar resultat från samma projekt till den nationella nivån.¹¹

Riksrevisionen konstaterade i sin granskning från 2014 att regeringens styrning av den regionala projektverksamheten delvis är otydlig. Ett exempel är att Riksrevisionen ansåg att de kommunala aktörerna tolkade regeringens direkta styrning via villkorsbeslut på olika sätt.¹²

Vid sidan av dessa granskningar visade en rapport från Tillväxtanalys från 2013 bland annat att de statliga insatserna visserligen är regionalt anpassade, men att de samtidigt har problem. Dessa problem har sin grund i att flera olika typer av organisationer delar på beslutsmakten över de regionala projektmedlen. Tillväxtanalys ansåg att verksamheten präglas av komplexitet, heterogenitet och otydligheter i ansvarsfördelningen. Förvaltningen av de regionala projektmedlen uppvisar brister i linje med de risker som inom forskningen förknippas med komplexa flernivåsystem och en långtgående decentralisering av ansvar.¹³

1.5 Genomförandet av uppdraget

Den regionala tillväxtpolitiken genomförs i ett komplext flernivåsystem som präglas av decentralisering. Tillväxtpolitiken är också uppbyggd av tvärsektorieella prioriteringar och program. Tidigare utredningar pekar på brister i styrningen av politiken som i sin tur leder till svårigheter att följa upp resultaten av de genomförda insatserna. Avgörande för dessa svårigheter är att det saknas en tydlig verksamhetslogik med tydliga mål såväl på övergripande nivå för den regionala tillväxtpolitiken som för projektverksamheten.

För att kunna genomföra detta uppdrag behöver Statskontoret använda ett pragmatiskt synsätt på resultat. Vi har därför brutit ner den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 för att

¹¹ Tillväxtverket (2012), *Förslag till hur uppföljning av projektverksamheten kan förbättras*.

¹² Riksrevisionen 2014:10, *Förvaltningen av regionala projektmedel*.

¹³ Tillväxtanalys 2013:02, *Att utveckla lärande*.

identifiera vilka resultat som den regionala tillväxtpolitiken förväntas nå och hur projektverksamheten förväntas bidra till dem. Det är viktigt att påpeka att uppföljningen utifrån den nationella strategin sannolikt inte kommer att täcka de regionala aktörernas behov av att följa upp sina regionala utvecklingsstrategier.

Statskontorets grundar förslaget på ett uppföljningssystem med mer resultatfokus för regionala tillväxtåtgärder i huvudsak på följande underlag:

- Kartläggning av dagens uppföljningssystem
- Nedbrytning av den nationella strategin och beaktande av befintliga indikatorer
- Dialog med berörda aktörer
- Erfarenheter från uppföljningssystem inom andra politikområden

I det följande redovisar vi innehållet i dessa underlag och hur de bidragit till vårt förslag till ett nytt uppföljningssystem.

1.5.1 Kartläggning av dagens uppföljningssystem

Förslaget på ett utvecklat uppföljningssystem med större resultatfokus för regionala tillväxtåtgärder ska enligt uppdraget spegla varje läns särskilda förutsättningarna för hållbar tillväxt. Samtidigt ska systemet också stärka möjligheterna till en nationell uppföljning.

Vi har låtit en konsult kartlägga dagens uppföljningssystem för projektverksamheten genom dokumentstudier, en enkät, intervjuer samt fallstudier.¹⁴ Kartläggningen består av följande delar:

- Studier av styrdokument och rapporteringar samt en studie av projekt- och ärendehanteringssystemet Nyps.
- Enkät till 38 regionala aktörer med syfte att få en överblick över aktörernas arbete med uppföljning och utvärdering av projekt finansierade med 1:1-anslaget.
- Intervjuer med 38 regionala aktörer samt fallstudier i fem län som har olika mycket 1:1-medel och olika organisatoriska förutsättningar.

Kartläggningen ger kunskap om de specifika förutsättningarna för att följa upp det regionala tillväxtarbetet i de olika regionerna. De regionala aktörernas uppfattningar om dagens uppföljning och deras tankar om hur uppföljningen kan utvecklas har varit ett viktigt underlag i arbetet med att ta fram ett uppföljningssystem för regionala tillväxtåtgärder.

¹⁴ För mer utförlig beskrivning av konsultens arbete se konsultens rapport (bilaga 3). Den finns tillgänglig på Statskontorets webbplats: www.statskontoret.se.

1.5.2 Nedbrytning av den nationella strategin och beaktande av befintliga indikatorer

Förslaget på ett utvecklat uppföljningssystem med större resultatfokus ska enligt uppdraget kopplas till prioriteringarna i den nationella strategin. Vidare framgår det av uppdraget att ett resultatorienterat uppföljningssystem ska innehålla en uppsättning indikatorer. Dessa indikatorer ska inte enbart fånga in vilka aktiviteter som genomförs utan i betydligt högre grad än i dag visa om aktiviteterna har fått de önskade konsekvenserna.

I den nationella strategin framgår att prioriteringarna ska vägleda utvecklingen och genomförandet av regionala utvecklingsstrategier samt andra strategier och program inom det regionala tillväxtarbetet. Regeringen beskriver i den nationella strategin olika områden under respektive prioritering och fokusområde. Utifrån dessa beskrivningar har vi identifierat önskade resultat som skulle kunna mätas med indikatorer. Efter en analys har vi tagit fram en bruttolista med indikatorer. I det slutliga förslaget har vi valt ut ett mindre antal indikatorer från bruttolistorna utifrån vissa kriterier. Vi har också beaktat de indikatorer som i dag används av olika aktörer i strukturfondsprogrammen och indikatorer som några regioner använder för att följa upp projekt finansierade av anslag 1:1. Kapitel 3 beskriver vår analys närmare.

1.5.3 Dialog med berörda aktörer

Av uppdraget till Statskontoret framgår att vi ska hämta in kunskap från och föra dialog med berörda aktörer, exempelvis Näringsdepartementet, Tillväxtverket, Tillväxtanalys och de regionala aktörerna som beslutar om projektmedel. Statskontoret har därför satt upp en referensgrupp med regionala aktörer, men även fört en nära dialog med de nämnda myndigheterna.

Statskontorets förslag på ett uppföljningssystem för regionala tillväxtåtgärder ska spegla de specifika förutsättningarna för hållbar tillväxt som finns i varje län samtidigt som det ska stärka möjligheterna till nationell uppföljning. För att skapa dessa förutsättningar har vår dialog med de berörda aktörerna varit mycket viktig. Vårt förslag till uppföljningssystem är också baserat på den kartläggning av dagens uppföljningssystem som beskrevs ovan, där regionala aktörer också har medverkat som intervju- och enkätrespondenter.

1.5.4 Erfarenheter från andra uppföljningssystem

Vårt förslag bygger på Statskontorets erfarenheter och utvärderingar av uppföljningssystem inom andra politikområden. Utifrån dessa erfarenheter, och med hjälp av andra beskrivningar och utvärderingar av uppföljningssystem, identifierar vi i kapitel 5 ett antal utgångspunkter som gör att ett uppföljningssystem fungerar väl. Vi använder sedan dessa utgångspunkter när vi utvecklar vårt förslag på uppföljningssystem för anslag 1:1.

1.6 Kvalitetssäkring av vårt arbete

En extern referensgrupp med 38 regionala representanter har fått lämna synpunkter på konsultens rapport. De har också faktagranskat innehållet i vår rapport. En mindre grupp med regionala företrädare och representanter från Tillväxtverket och Tillväxtanalys har vid ett möte i september 2016 på Statskontoret diskuterat bruttolistan på indikatorer. Vid detta möte diskuterades även det övriga innehållet, exempelvis ansvarsfördelning, struktur och tekniska förutsättningar för ett uppföljningssystem.

Under arbetet har vi fört en löpande nära dialog med Tillväxtverket, Tillväxtanalys och Näringsdepartementet. Ett urval av de aktörer som berörs av vår rapport har också fått möjlighet att lämna synpunkter på hela eller delar av rapporten. Därutöver har vi haft en intern referensgrupp vid Statskontoret.

I projektgruppen har ingått Maria Karanta och Sebastian Stålfors (projektledare).

1.7 Rapportens disposition

Efter detta inledande kapitel redogör vi i kapitel 2 för våra förslag för att uppföljningen av anslag 1:1 ska få ökat resultatfokus. Vi inleder med vilka olika delar förslaget på uppföljningssystem består av. Förslaget som presenteras i kapitel 2 bygger på analysen och resultaten i kapitel 3, 4 och 5.

I kapitel 3 presenterar vi vår analys inför förslaget på indikatorer.

I kapitel 4 beskriver och analyserar vi dagens uppföljning av den regionala projektverksamheten. Kapitlet är till del baserat på konsultens kartläggning. Konsultens rapport finns tillgänglig på Statskontorets webbplats.

I kapitel 5 redovisar vi Statskontorets och andra utredares erfarenheter från uppföljningssystem inom andra politikområden.

2 Statskontorets förslag på uppföljningssystem

I detta kapitel presenterar vi Statskontorets förslag på ett uppföljningssystem för anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Fokus ligger på den regionala projektverksamheten och vi riktar förslag till regeringen, Tillväxtverket och Tillväxtanalys. Förslagen påverkar även de regionala organisationerna som beslutar om anslagsmedel och även projektägarna. Ambitionen med de sammantagna förslagen är en ökad resultatorientering i uppföljningen av anslaget.

Statskontoret föreslår att uppföljningssystemet ska bestå av tre delar: årliga redovisningar av en uppsättning indikatorer, årliga systematiska kvalitativa uppföljningar samt regelbundna effektutvärderingar. Vårt förslag grundar sig på ett relativt litet antal indikatorer. Därmed kan det inte omfatta vare sig hela bredden i projektverksamheten eller långsiktiga resultat och effekter. Syftet med den kvalitativa uppföljningen är att mäta resultat som mäts bättre med kvalitativa metoder än med indikatorer. Därutöver föreslår vi att Tillväxtanalys får i uppdrag att genomföra effektutvärderingar. Myndigheten kan då jämföra resultat i de företag som deltar i projekt med resultat i företag som inte gör det.

Vi föreslår att de två övriga delarna som ingår i anslag 1:1 – regionala företagsstöd och stöd till kommersiell service – omfattas av den systematiska kvalitativa uppföljningen och av effektutvärderingen. Men vårt förslag på indikatorer berör endast projektverksamheten.

Både regionala aktörer och Tillväxtverket beslutar om projektmedel från 1:1-anslaget. Men kartläggningen i kapitel 3 berör endast översiktligt Tillväxtverkets projektverksamhet. Våra förslag om uppföljningen av projektmedel omfattar dock även Tillväxtverkets projektverksamhet.

Vårt förslag ska betraktas som en helhet. För att uppföljningssystemet ska kunna sjösättas krävs det att regeringen påbörjar arbetet genom att ta initiativ till förändringar i förordning, regleringsbrev och villkorsbeslut enligt nedan. Vårt förslag kräver också att Tillväxtverket dels preciserar i föreskrifter vad gäller indikatorer och vilka uppgifter regionerna ska rapportera, och dels fortsätter utveckla ärendehanteringssystemet Nyps. Uppföljningen kräver också att Tillväxtverket tar ansvar för andra delar av vårt förslag, i synnerhet den kvalitativa delen av uppföljningen samt att Tillväxtanalys tar ansvar för effektutvärderingen.

2.1 Regeringen behöver tydliggöra villkor och krav för den nationella uppföljningen

Statskontoret bedömer att det är centralt att regeringen tydliggör syftet med den nationella uppföljningen av de regionala tillväxtprojekten för att möjliggöra en ändamålsenlig nationell uppföljning. Vi anser att regeringen behöver ställa krav på att de regionala beslutsfattarna rapporterar resultat från projektverksamheten på ett enhetligt sätt. Flera av de regionala beslutsfattarna har inom ramen för studien påpekat att regeringen måste bli tydligare med vilken information som önskas. Regeringen måste även formulera dessa behov på ett tydligare sätt.

Statskontoret föreslår därför att regeringen

- i förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken anger att de regionala beslutsfattarna ska medverka till den nationella uppföljningen av projektverksamheten inom anslag 1:1. Av förordningen ska framgå vilket syfte den nationella uppföljningen har.
- i förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken ger Tillväxtverket rätt att meddela föreskrifter om den nationella uppföljningen av projektverksamheten inom anslag 1:1.
- i regleringsbrev och villkorsbeslut till aktörer med regionalt utvecklingsansvar hänvisar till Tillväxtverkets föreskrifter om den nationella uppföljningen av projektverksamheten inom anslag 1:1.
- ger uppdrag till Tillväxtverket och Tillväxtanalys att genomföra uppföljningen av anslag 1:1 enligt nedanstående förslag.

2.2 Förslag som berör Tillväxtverket

Statskontoret föreslår att Tillväxtverket

- preciserar i föreskrifter vilka enhetliga nationella indikatorer som ska användas och vilka uppgifter de regionala beslutsfattarna ska rapportera in till Tillväxtverket som underlag för den nationella uppföljningen av anslag 1:1. Av föreskrifterna bör framgå att det är obligatoriskt för projekten att rapportera in organisationsnummer för de företag och andra organisationer som deltar i projekt.
- preciserar i föreskrifter vilka uppgifter de regionala beslutsfattarna ska rapportera till Tillväxtverket för en systematisk kvalitativ uppföljning.
- skapar former för att den nationella uppföljningen ska leda till ett lärande hos de regionala beslutsfattarna om hur det regionala tillväxtarbetet kan ge resultat.

- fortsätter att utveckla ärendehanteringssystemet Nyps så att systemet uppfyller de krav som det nya uppföljningssystemet ställer.
- reviderar projektens ämneskategorisering i Nyps så att det finns en koppling till den nationella strategins prioriteringar och fokusområden.

I det följande redovisar vi den analys som ligger till grund för dessa förslag.

2.2.1 Enhetliga indikatorer är en förutsättning för ett resultatorienterat uppföljningssystem

Utsikten att jämföra och aggregera resultat på nationell nivå beror starkt på vilken uppföljning som är möjlig att göra på ett identiskt sätt i alla län. I dag innebär bristen på enhetlig användning av indikatorer att det inte är möjligt för Tillväxtverket att sammanställa resultat och dra slutsatser på nationell nivå. Flera regioner uttrycker också en önskan om att arbeta mer med resultatuppföljning och att utveckla sitt arbete med indikatorer. Statskontoret bedömer att det är nödvändigt att använda enhetliga indikatorer för alla län för att kunna utveckla ett uppföljningssystem med större resultatfokus.

Idealt kräver ett nationellt uppföljningssystem med indikatorer som mäter resultat tydliga mål för både den nationella och regionala nivån. Tydliga mål ger förutsättningar för en verksamhetslogik och ett ramverk som kan stödja en resultatbaserad uppföljning och utvärdering. En sådan målstruktur finns inte för den regionala tillväxtpolitiken. Det finns heller ingen möjlighet att utveckla tydliga mål inom ramen för detta uppdrag. Med ett pragmatiskt synsätt och i enlighet med regeringsuppdraget använder vi i stället den *Nationella strategin för hållbar tillväxt och attraktionskraft 2015–2020* med dess övergripande mål, prioriteringar och fokusområden som utgångspunkt för förslaget om ett nytt uppföljningssystem.

I våra förslag strävar vi efter att skapa förutsättningar för att resultaten från uppföljningen ska bli kända och användbara av dem som är tänkta att ta emot resultaten. Vi anser att förutom regeringen och riksdagen är även de regionala aktörerna som beslutar om medel från anslag 1:1 viktiga mottagare. Incitamenten för de regionala aktörerna att bidra med data och andra underlag till den nationella uppföljningen ökar också om de själva får något mervärde av uppföljningen. Incitamenten att bidra till systemet ökar också om de får vara med och bidra till att utveckla systemet. Vi har därför fört dialog i olika former med de berörda regionala aktörerna.

2.2.2 Resultatindikatorer och indikatorer som mäter deltagande i relevanta projekt

Ett viktigt underlag till de föreslagna indikatorerna är vår nedbrytning av den nationella strategin. Erfarenheterna från att använda uppföljningssystem inom andra politikområden visar också att antalet indikatorer i ett ändamåls-

enligt uppföljningssystem bör vara relativt litet. Det är vidare viktigt att undvika dubbelarbete i så stor utsträckning som möjligt för projektägare och regionala beslutsfattare. Vi har därför analyserat om det finns aktivitetsindikatorer från regionalfonden eller indikatorer som regionerna använder i dag som också är relevanta för den nationella uppföljningen av projektverksamheten.

Vår analys har landat i två kategorier av indikatorer. Båda kategorierna används av regionalfondsprogrammen och av regionala aktörer vid uppföljning av projekt. Den första kategorin kallar vi *resultatindikatorer* och mäter resultat av projekten, till exempel nya arbetstillfällen eller antal företag som fått innovationsrådgivning.¹⁵ Den andra kategorin mäter resultat på ett annat sätt, nämligen *deltagande i projekt relevanta för den nationella strategin*. Vi menar att det kan ses som ett positivt resultat av projektverksamheten om antal företag eller andra organisationer som deltar i projekt relevanta för den nationella strategin ökar. Vi har för denna kategori av indikator valt ut ett antal inriktningar av projekt som vi menar speglar intentionerna i strategin särskilt väl. Analysen inför förslagen redovisas i kapitel 3.

Vi föreslår sex resultatindikatorer och nio indikatorer som visar deltagande i projekt relevanta för den nationella strategin. Tabell 2.1 redovisar indikatorerna efter prioriteringsområde.¹⁶ Det är viktigt att framhålla att våra förslag på indikatorer inte ska styra vilka projekt som ska få medel. De regionala beslutsfattarna ska kunna bevilja 1:1-medel även till projekt inom områden där det inte finns indikatorer. För att fånga resultaten från dessa projekt föreslår vi alltså att kvalitativa undersökningar bör ingå i uppföljningen som ett komplement till indikatorerna.

¹⁵ De resultatindikatorer vi föreslår mäter resultat av projekten. Vi använder inte regionalfondens begreppsapparat där resultatindikatorer mäter resultat på regional nivå.

¹⁶ Med projektägare som uppgiftskälla avser vi den organisation som är registrerad som en sådan för varje enskilt projekt som finansieras av anslag 1:1. Vårt förslag innebär att projektägaren är ansvarig för att tillräcklig och relevant information rapporteras till den ansvariga regionala beslutsfattaren. Vi utvecklar detta resonemang i avsnitt 2.2.3. I bilaga 2 lämnar vi förslag på definitioner eller kommentarer för åtta av våra föreslagna indikatorer i tabellen nedan. De bygger i huvudsak på definitioner utarbetade av Västra Götalandsregionen och av regionalfonden. Sju indikatorer har vi lämnat okommenterade eftersom vi bedömer att Tillväxtverket i samråd med de regionala aktörerna har bättre möjlighet att precisera dessa utifrån sina specifika kunskaper.

Tabell 2.1 Förslag på indikatorer för att följa upp den regionala projektverksamheten

Indikatorer	Ursprung	Kategori	Uppgiftskälla
Innovation och företagande			
Deltagande företags utgifter för egen FoU-verksamhet	Regionalfonden	Resultatindikator	SCB
Antal kommersiella produkter/tjänster/patent som följd av projekt	Regionerna	Resultatindikator	Projektägare
Antal deltagande organisationer i projekt inom innovation mellan lärosäten, företag och det omgivande samhället	Nedbrytning av nationella strategin	Indikator som visar antal deltagare i projekt	Projektägare
Nya företag, (totalt, fördelat på män och kvinnor)	Regionerna, Regionalfonden	Resultatindikator	Projektägare
Nya arbetstillfällen (totalt, fördelat på män och kvinnor)	Regionerna, Regionalfonden	Resultatindikator	SCB
Antal individer/företag som fått innovationsrådgivning i ett projekt (totalt, fördelat på män och kvinnor)	Regionerna	Resultatindikator	Projektägare
Antal deltagande organisationer i projekt för att främja en miljödriven näringslivsutveckling.	Nedbrytning av nationella strategin	Indikator som visar antal deltagare i projekt	Projektägare
Attraktiva miljöer och tillgänglighet			
Antal deltagande organisationer i projekt mellan kommuner, regioner och företag med syfte att öka tillgängligheten genom transportsystemet.	Nedbrytning av nationella strategin	Indikator som visar antal deltagare i projekt	Projektägare
Antal deltagande organisationer i projekt gällande strategisk planering för fysisk planering och boende	Nedbrytning av nationella strategin	Indikator som visar antal deltagare i projekt	Projektägare
Antal företag som fått tillgång till bredband med minst 100 Mbit.	Regionerna	Resultatindikator	Projektägare
Antal deltagande organisationer i projekt med syfte att öka konkurrenskraften i besöksnäringen.	Nedbrytning av nationella strategin	Indikator som visar antal deltagare i projekt	Projektägare

Kompetensförsörjning			
Antal deltagande organisationer i projekt som sammanför utbildningsanordnare med arbetsgivare.	Nedbrytning av nationella strategin	Indikator som visar antal deltagare i projekt	Projektägare
Antal individer som deltar i kompetenshöjande aktiviteter (totalt, fördelat på män och kvinnor)	Regionerna	Indikator som visar antal deltagare i projekt	Projektägare
Internationellt samarbete			
Antal deltagande organisationer i gränsöverskridande projekt	Nedbrytning av nationella strategin	Indikator som visar antal deltagare i projekt	Projektägare
Antal företag (som deltagit i projekt) som etablerat sig, eller inlett samarbete med företag på andra sidan gränsen	Regionalfonden	Indikator som visar antal deltagare i projekt	Projektägare

2.2.3 Det behövs en tydlig struktur för rapporteringen

Vi föreslår att ansvaret för att bygga upp och förvalta uppföljningssystemet tillfaller Tillväxtverket. För att uppföljningssystemet ska fungera krävs det att rapporteringen av uppgifter in i systemet fungerar. En grundförutsättning är att samtliga aktörer använder ett gemensamt rapporteringssystem, med samstämmiga rutiner för samma in- och återrapportering. Här bedömer vi att ärendehanteringssystemet Nyps har förutsättningar att utgöra detta system. Vi återkommer till förslagen avseende Nyps i avsnitt 2.2.7. Vi lämnar inget förslag om i vilken fas som projekten ska befinna sig i när de följs upp, exempelvis om de ska vara avslutade eller inte. Vi bedömer att Tillväxtverket har bättre förutsättningar att avgöra den lämpliga tidpunkten.

Det är vidare viktigt att tydliggöra alla beslutsnivåers ansvar för att rapportera resultat. Här handlar det om projektägare, regionala beslutsfattare, Tillväxtverket och slutligen regeringen.

Organisationsnummer för företag är en viktig förutsättning för uppföljningen

I Tillväxtverkets kommande arbete med att presentera resultat från uppföljningen är det viktigt att myndigheten har kunskap om vem som har deltagit i projekten. Om det finns organisationsnummer i rapporteringssystemet kan Tillväxtverket koppla uppföljningen till statistiska register för att spåra eventuella resultat hos deltagare i olika insatser. Exempelvis kan då uppgifter

om antal sysselsatta eller andra ekonomiska variabler för de deltagande företagen kunna hämtas från företagsregistret hos SCB.¹⁷ Men i dag finns inte organisationsnummer inrapporterat i Nyps. En förutsättning för två av de indikatorer vi föreslår är att Tillväxtverket får kräva att projektägarna lägger in organisationsnummer för de deltagande företagen i Nyps.

Men huvuddelen av uppgifterna som är nödvändiga för våra föreslagna indikatorer går inte att hämta från register. I stället bygger systemet på att projektägarna rapporterar dessa uppgifter till de regionala beslutsfattarna. Vi har strävat efter att föreslå ett relativt litet antal indikatorer för att minimera projektägarnas arbetsinsats i uppföljningen.

Rapporteringsstrukturen bör vara hierarkisk

Det är viktigt att samtliga beslutsnivåer (projektnivå, regional nivå och nationell nivå) vet vad de ska rapportera och till vem de ska rapportera. Vi föreslår en hierarkisk organisationsstruktur, där projekten rapporterar till den regionala beslutsfattaren som finansierar projektet, och beslutsfattaren rapporterar till Tillväxtverket. Vilken information som ska rapporteras i de olika leden beskrivs nedan.

Projektens ansvar i rapporteringen

Det är projekten som har den grundläggande informationen. Från respektive projekt föreslår vi att följande information rapporteras till den ansvariga regionala beslutsfattaren:

- Syftet med projektet.
- Vilka aktiviteter som planeras inom projektet.
- När projektet genomförs.
- Vem projektet ska nå (målgrupp).
- Huvudman, och eventuella samarbetspartners. Här ingår organisationsnummer. En partner ska bära huvudansvaret för rapporteringen.
- De indikatorer projektet har ansvar för.

Dessutom ska följande information om deltagarna i respektive projekt rapporteras in:

- Vem som deltar (organisationsnummer).
- När dessa deltagare kommer att delta i projektet.
- Eventuell bakgrundsinformation om deltagarna: i vilket syfte de deltar i insatsen och vilka förväntningar de har på projektet.

¹⁷ Vi avser sådana insatser som förväntas ge spårbara resultat för deltagaren. Insatsen borde alltså vara mer än marginell. Insatser som avser enbart information (exempelvis konferenser och mässor) bör således inte kräva att uppgifter om vilka som deltagit lämnas ut från mottagarna.

De regionala beslutsfattarnas och Tillväxtverkets ansvar

Vi föreslår att de regionala beslutsfattarna, med assistans från Tillväxtverket, också bör ha ansvar för att ge tydliga instruktioner till projekten om hur och vad de ska rapportera från projektet. Instruktionerna kan omfatta mallar, skriftliga instruktioner, verktyg (till exempel nätbaserade rapporterings-system), men även beskrivningar av vad som ska följas upp för olika typer av projekt.

Rapportering av indikatorer bör ske varje år

För att uppföljningen med hjälp av indikatorer ska fungera föreslår vi att de berörda aktörerna rapporterar och inhämtar data varje år på följande sätt:

- Tillväxtverket hämtar de ekonomiska indikatorerna från SCB:s företagsregister inför rapporteringen av den regionala projektverksamheten till regeringen.
- Projektägarna rapporterar de indikatorer de har ansvar för till de regionala beslutsfattarna som i sin tur registrerar indikatorerna i Nyps.
- Tillväxtverket tar ut informationen från Nyps och sammanställer sedan resultaten i rapporteringen till regeringen.

Vi anser att Tillväxtverket har bäst förutsättningar att avgöra när i tiden dessa olika data behöver finnas på plats hos Tillväxtverket för att myndigheten ska kunna rapportera till regeringen i tid.

2.2.4 Indikatorer som speglar finansieringen av 1:1-projekt

Utöver de indikatorer vi redovisat ovan finns det behov av att följa projektverksamhetens katalysatoreffekt och tvärsektoriella ambition. Den tvärsektoriella ambitionen kan uppnås genom att följa hur insatser inom olika politikområden påverkar varandra. Redan i dag redovisar Tillväxtverket sådana uppgifter i rapporteringen av projektverksamheten men utan att beteckna dem som indikatorer. Vi föreslår att Tillväxtverket förtydligar att redovisningen av katalysatoreffekten och de tvärsektoriella ambitionerna är indikatorer på hur väl projektverksamheten lyckas möta regeringens mål med den regionala tillväxtpolitiken. Dessa indikatorer bör liksom de övriga föreslagna indikatorerna redovisas i en tidsserie på Tillväxtverkets webbplats.

Indikator som mäter 1:1-anslagets katalysatoreffekt

Medlen inom utgiftsområde 19, Regional tillväxt, ska enligt regeringen fungera som en katalysator som leder till strategiska utvecklingsinsatser i

regionerna.¹⁸ Vi föreslår därför en indikator som mäter projektverksamhetens katalysatoreffekt.¹⁹

Indikatorn beräknas genom kvoten beslutade projektmedel från anslag 1:1 dividerat med den totala omfattningen av medfinansiering som stöden har fått från olika finansiärer. Genom att följa indikatorn över tid får regeringen en bild av katalysatoreffektens utveckling. Regeringen kan också bättre bedöma om projektverksamhetens förutsättningar bör ses över eller om styrningen kan förbättras.

Indikator som mäter andra politikområdets betydelse

Den regionala tillväxtpolitiken är tvärsektoriell vilket innebär att insatser inom andra politikområden har betydelse för att uppnå målet för politiken. Regeringen tar i budgetpropositionen upp ett flertal politikområden av betydelse, exempelvis näringspolitik, forskningspolitik och arbetsmarknadspolitik. Vi föreslår därför att införa en indikator som visar i vilken utsträckning medel från andra politikområden är med och finansierar projekt som också har finansiering från anslaget. Indikatorn blir en måttstock på hur väl den tvärsektoriella ambitionen fungerar. Indikatorn redovisar andelen övriga statliga medel i förhållande till den totala finansieringen i de projekt som har 1:1-medel.

2.2.5 Komplettera indikatoruppföljningen med en systematisk kvalitativ uppföljning

Enligt regeringens uppdrag till Statskontoret ska uppföljningssystemet innehålla en uppsättning indikatorer. Men som vi tidigare har konstaterat kan inte ett begränsat antal indikatorer visa vare sig bredden eller djupet i projektverksamhetens resultat. Vi anser att kvalificerade kvalitativa undersökningar bör ingå i uppföljningen som ett komplement till indikatorerna. Det beror på komplexiteten i den regionala projektverksamheten och insatsernas karaktär, där samverkan och kunskap är primära verktyg.

Exempel på kvalitativa metoder är dokumentanalys, djupintervjuer, fokusgrupper eller enkäter med öppna svar. Vi bedömer att både projektägarna och projektens målgrupper bör delta i den kvalitativa uppföljningen.

Vi föreslår att Tillväxtverket får i uppdrag av regeringen att genomföra den kvalitativa uppföljningen. Vi föreslår vidare att Tillväxtverket utformar den

¹⁸ Proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017, Regional tillväxt*, s 43.

¹⁹ Vi har i detta förslag utgått från Tillväxtverkets resonemang om katalysatoreffekt. Man kan ifrågasätta om det verkligen är projektverksamheten som är en katalysator för att generera stöd från olika finansiärer eller om det lika gärna kan vara någon annan finansiär som är katalysator. I och med att regeringen har uttalat att medlen från 1:1 ska verka som katalysatorer bedömer vi ändå att denna indikator är relevant att följa.

kvalitativa uppföljningen i samråd med regionerna. Efter detta samråd föreslår vi att Tillväxtverket anger i föreskrifter vilka uppgifter de regionala beslutsfattarna ska bidra med till den kvalitativa uppföljningen.

Den kvalitativa uppföljningen ger förutsättningar för en bred diskussion om resultat

Det övergripande syftet med den kvalitativa uppföljningen är att på ett brett sätt diskutera projektens resultat och även projektens långsiktiga effekter.

Exempel på frågor för den kvalitativa uppföljningen är:

- I vilken utsträckning har projekten uppfyllt sitt syfte? Beskriv hinder och framgångsfaktorer.
- Vilka andra resultat har projekten fått och vilka resultat förväntas de få? Hur ser det ut på kort respektive lång sikt? Har projektet även gett effekter utanför de deltagande organisationerna?
- Hur hänger projektens syften och resultat ihop med prioriteringarna i den nationella strategin?
- Vad har 1:1-anslaget betytt för projektens genomförande? Vad hade hänt utan medel från anslaget?

Den kvalitativa uppföljningen bör lägga särskild vikt vid hållbarhetsdimensionerna

Förutom det relativt snäva perspektiv som vi anser indikatorerna omfattar, bedömer vi även att indikatorerna inte kommer att ge regeringen tillräcklig information när det gäller den nationella strategins hållbarhetsdimensioner. Dimensionerna består av ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet, och ska enligt strategin vara en integrerad del av det regionala tillväxtarbetet och ligga till grund för alla prioriteringar.

Vi kan konstatera att 4 av de 15 indikatorer som vi föreslår för uppföljning av projektverksamheten är könsuppdelade. Det gäller indikatorerna nya företag, nya arbetstillfällen, antal individer och företag som får innovationsrådgivning samt kompetenshöjande aktiviteter. Endast en indikator visar resultat inom miljöområdet, nämligen antal deltagande organisationer i projekt för att främja miljödriven näringslivsutveckling. Ingen indikator visar resultat inom integration och mångfald. Därför behöver den kvalitativa uppföljningen också svara på följande fråga:

- Vilka resultat har stödet gett upphov till eller förväntas det ge upphov till för de olika deltagarna i projekten när det gäller hållbarhetsdimensionerna i den nationella strategin?

Den kvalitativa uppföljningen bör omfatta alla delar av 1:1-anslaget

Vi föreslår vidare att den kvalitativa uppföljningen ska omfatta alla delar av 1:1-anslaget. Uppföljningen ska alltså inte bara omfatta projektverksamheten, utan även det regionala företagsstödet och stödet till kommersiell service. Exempelen på frågor för den kvalitativa uppföljningen vi redovisat ovan handlar om projektverksamheten. Men vi bedömer att liknande frågor kan ställas för övriga delar av 1:1-anslaget.

Vi kan tänka oss olika alternativ för hur den kvalitativa uppföljningen kan se ut. Den kan exempelvis utformas som en treårscykel där första året följer upp projektverksamheten, andra året följer upp företagsstödet och tredje året följer upp stödet till kommersiell service. Men exakt hur det ska gå till behöver Näringsdepartementet och Tillväxtverket diskutera närmare.

2.2.6 Skapa former för regionernas lärande

För att de regionala aktörerna ska få större incitament att delta i den nationella uppföljningen krävs att det finns möjligheter till lärande, erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling kring de regionala tillväxtprojekten. Ett sådant lärande ger också bättre förutsättningar till regionerna att rapportera till Tillväxtverket på ett enhetligt sätt.

Därför behöver de berörda handläggarna på de regionala organisationerna ett forum för att träffas för att utbyta erfarenheter om det regionala tillväxtarbetet, med tonvikt på projektverksamheten. Vi föreslår att ett forum upprättas med detta syfte senast i samband med att det nya uppföljningssystemet införs. Detta lärandeforum kan exempelvis bygga på samma sammansättning som Statskontorets externa referensgrupp för detta uppdrag, om Tillväxtverket finner det lämpligt. Det skulle innebära att 38 regionala representanter samt Tillväxtverket och Tillväxtanalys deltar i forumet.

2.2.7 Fortsätta utveckla Nyps för att uppfylla uppföljningssystemets behov

Statskontoret bedömer att Tillväxtverket behöver utveckla ärendehanteringssystemet Nyps för att det ska uppfylla kraven från det nya uppföljningssystemet enligt Statskontorets förslag. Enligt Tillväxtverket pågår redan ett utvecklingsarbete av Nyps. Den nya versionen av systemet beräknas vara tillgänglig för projekt som får anslag 1:1 vid halvårsskiftet 2017.

Enligt den ansvariga personalen för Nyps på Tillväxtverket kommer myndigheten att ta hänsyn till Statskontorets förslag när de utformar det nya Nyps. Det gäller exempelvis vilka indikatorer som ska användas. Statskontoret har också fått försäkringar från Tillväxtverket att myndigheten arbetar för att i fortsättningen undvika att projektmedel räknas två eller fler gånger när fler än en regional beslutsfattare är inblandad i samma projekt som får medel från

anslag 1:1. Enligt Tillväxtverket kommer det inte att finnas några begränsningar i Nyps som hindrar eller begränsar myndighetens möjligheter att genomföra våra förslag.

2.2.8 Koppla ämnesområden till prioriteringar

I dag finns ingen koppling mellan kategoriseringen av projekt i Nyps i ämnesområden och den nationella strategins prioriteringar. De regionala projekthandläggarna behöver därför kategorisera projekten i två helt separata spår. Förutom att det kan vara tidskrävande och komplicerat drar vi slutsatsen att de olika sätten att kategorisera projekten inte gynnar Tillväxtverkets rapportering av hur projekten fördelar sig på prioriteringar och fokusområden.

Statskontoret föreslår därför att Tillväxtverket reviderar projektens ämneskategorisering i Nyps så att det finns en koppling till prioriteringarna och fokusområdena i strategin. Tillväxtverket bör undersöka möjligheten att projekten automatiskt ska kunna placeras in under prioriteringar och fokusområden när projekthandläggaren har angett ämnesområdet.

2.3 Ge Tillväxtanalys i uppdrag att göra effektutvärderingar

Enligt regeringens uppdrag ska vårt förslag stärka förutsättningarna för att utvärdera effekterna av de insatser som anslaget finansierar. Vi föreslår att Tillväxtanalys får ansvar för att effektutvärdera samtliga delar av anslag 1:1.

2.3.1 Effektutvärderingar kan bidra till regeringens styrning och regionernas lärande

Ekonomistyrningsverket beskriver effektutvärderingar som en del i statsmakternas mål- och resultatstyrning och som en viktig faktor för att öka effektiviteten inom statsförvaltningen. En utvärdering kan, enligt myndigheten, till exempel användas som underlag för ett beslut som handlar om en verksamhet behövs eller inte eller belysa om verksamheten är tillräckligt effektiv. Om en utvärdering pekar på att en verksamhet har en mycket begränsad effekt kan det leda till att verksamheten omprövas. Enligt Ekonomistyrningsverket kan regeringen använda effektutvärderingar som underlag för propositioner och för sitt budgetarbete, men också som utgångspunkt för dialogen med och styrningen av myndigheterna. Myndigheterna kan i sin tur använda effektutvärderingar för sin egen styrning och för att bygga upp sin egen kunskap.²⁰

Statskontoret anser att återkommande effektutvärderingar av anslag 1:1 kan ge regeringen ytterligare underlag i sin dialog med de berörda regionala aktörerna. Vi bedömer också att effektutvärderingar kan öka regeringens möjligheter att styra hur anslaget används för att det ska ge största möjliga nytta med

²⁰ Ekonomistyrningsverket 2006:8, *Effektutvärdering, Att välja väg*.

hänsyn till regeringens mål för regional tillväxt. Dessutom anser vi att effektutvärderingar kan bidra till ökat lärande för de regionala aktörerna kring deras regionala tillväxtarbete.

2.3.2 Jämför resultat hos företag som deltar respektive inte deltar i projekt

Vi bedömer att en framkomlig väg för att isolera projektverksamhetens effekter är att jämföra resultaten hos företag som deltar i projektverksamheten med resultat hos företag som inte deltar. Vi bedömer vidare att resultat som är möjliga att jämföra är olika ekonomiska indikatorer som kan hämtas från register hos SCB.

För att kunna göra en sådan effektutvärdering behöver följande förutsättningar vara uppfyllda

- Att det finns organisationsnummer i Nyps för deltagande företag.
- Att matchade jämförelsegrupper med företag som inte deltagit i projektverksamheten tas fram – företag som liknar dem som deltagit i olika avseenden.

Förutsatt att det finns organisationsnummer i Nyps för de företag som deltar i projektverksamheten föreslår vi att Tillväxtanalys får i uppdrag av regeringen att regelbundet genomföra effektutvärderingar av projektverksamheten. Denna uppgift ligger i linje med Tillväxtanalys nya fördjupade uppdrag från den 1 januari 2017 att omfatta mer långsiktiga utvärderingar och analyser av tillväxtpolitisk relevans.²¹

Tillväxtverket ska bistå med, enligt vårt förslag, att identifiera jämförelsegrupper bland samtliga företag för att förbättra precisionen i jämförelser. Vilka ekonomiska indikatorer som ska ingå i denna effektutvärdering avgör Tillväxtanalys.

2.3.3 Komplettera med effektutvärderingar av företagsstöd och kommersiell service

Som vi konstaterade i kapitel 1 genomför Tillväxtverket årligen en jämförande utvärdering (effektutvärdering) av den ekonomiska utvecklingen i företag som beviljats olika typer av företagsstöd och stöd till kommersiell service. Detta gör myndigheten genom att jämföra dem med kontrollgrupper och inkluderar även en jämförelse av överlevnadsgraden i stödföretagen med kontrollgrupperna. Redovisningen sker i Tillväxtverkets rapport *Finansiering för regional tillväxt*.²²

²¹ Tillväxtanalys 2016-11-30 Meddelande *Ett nytt Tillväxtanalys 2017*.

²² Proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017, Regional tillväxt* och Tillväxtverket (2016), *Finansiering för regional tillväxt 2015, Rapport 0200*.

Statskontoret föreslår att utvärderingar av effekter av företagsstöd och kommersiell service bör ingå som delar i återkommande effektutvärderingar av hela anslag 1:1. Statskontoret föreslår vidare att Tillväxtanalys får ansvar för att utforma och genomföra även dessa effektutvärderingar. På det sättet frigörs resurser på Tillväxtverket till den kvalitativa uppföljningen som vi beskriver ovan.

Vi har inte analyserat om det finns förutsättningar för att effektutvärderingar skulle kunna belysa andra resultat för den regionala tillväxtpolitiken, till exempel hållbarhetsdimensioner inom det regionala tillväxtarbetet. Vi anser dock att det finns anledning för Tillväxtverket och Tillväxtanalys att undersöka om det finns metoder för effektutvärderingar som kan fånga andra resultat för den regionala tillväxtpolitiken än företagens utveckling.

2.4 Förväntade konsekvenser av det föreslagna uppföljningssystemet

Detta kapitel fokuserar på att beskriva uppföljningens olika komponenter och hur uppföljningen bör organiseras. Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret även beskriva och analysera hur organisationen kan påverka uppföljningens kvalitet.

På ett övergripande plan förväntar vi oss att det nya uppföljningssystemet ska öka lärandet i alla beslutsnivåer om vilka insatser som ger resultat för regional tillväxt – i projekten, hos de regionala beslutsfattarna, hos de centrala myndigheterna, i regeringen och riksdagen. På längre sikt förväntar vi oss att lärandet påverkar sammansättningen av insatser så att de blir mer ändamålsenliga i förhållande till målen för den regionala tillväxtpolitiken.

Konsekvenser för projekten

Våra förslag innebär följande konsekvenser för *projekten*:

- Projekten måste rapportera in nya uppgifter till de regionala beslutsfattarna. Uppgifterna kommer att bestå av underlag till våra föreslagna indikatorer och till den kvalitativa uppföljningen samt organisationsnummer för deltagande företag.

Konsekvenser för de regionala beslutsfattarna

Våra förslag innebär följande konsekvenser för *de regionala beslutsfattarna*:

- Beslutsfattarna måste rikta tydliga anvisningar till projekten hur deras rapportering ska gå till för att det inte ska bli för betungande för projekten.
- Beslutsfattarna måste avsätta resurser för att stötta projekten i rapportering av data till den nationella uppföljningen.
- Beslutsfattarna måste rapportera in nya uppgifter till Tillväxtverket: nationella indikatorer i Nyps och underlag till den kvalitativa uppföljningen.

Konsekvenser för Tillväxtverket

Vi bedömer att vårt förslag att ge Tillväxtverkets ansvar för det nationella uppföljningssystemet innebär en del nya uppgifter för myndigheten. Det handlar främst om uppgiften att svara för den systematiska kvalitativa uppföljningen. Övriga delar i förslaget gör Tillväxtverket redan till stora delar och därför bör dessa delar inte kräva nämnvärt mer resurser. Det gäller till exempel att förvalta och utveckla Nyps samt att stötta regionerna i uppföljning, rapportering och lärande.

Hur Tillväxtverket i samråd med regionerna närmare utformar den kvalitativa uppföljningen avgör hur mycket resurser denna uppföljning kommer att behöva. För den kvalitativa uppföljningen bedömer vi att Tillväxtverket behöver ett resurstillskott från regeringen. Men vi uppskattar att arbetet kräver mer resurser den första gången som Tillväxtverket ska genomföra den kvalitativa studien för att därefter trappas ned. Vi grundar vår bedömning på att arbetet sannolikt kräver extra förberedelser och att Tillväxtverket behöver bygga upp ny kompetens den första gången.

Resurstillskottet till Tillväxtverket bör bli mindre om myndigheten i fortsättningen inte ska genomföra de jämförande studierna av regionala företagsstöd och stöd till kommersiell service, enligt vårt förslag (se avsnitt 2.3). Myndigheten kan därmed spara resurser som kan användas till den kvalitativa uppföljningen. Men Statskontoret kan inte bedöma om de resurser som myndigheten i dag lägger på den jämförande studien motsvarar de resurser som den kvalitativa uppföljningen kräver.

Konsekvenser för Tillväxtanalys

Vi anser att uppdraget till Tillväxtanalys att utvärdera projektverksamhetens effekter ryms i uppgifterna enligt myndighetens instruktion, förordning (2009:46). Förutom att myndigheten ska ansvara för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser anger instruktionen bland annat att myndigheten ska utveckla utvärderings- och analysmetoder inom sitt verksamhetsområde. Som vi nämnt tidigare ligger Tillväxtverkets nya inriktning från 2017 i linje med vårt förslag på uppdrag. Vi bedömer att Tillväxtanalys inte behöver mer resurser till följd av vårt förslag.

Konsekvenser för regering och riksdag

Vi bedömer att uppföljningssystemet kommer att innebära något mer arbete för Regeringskansliet i fråga om att göra kvalificerade analyser av uppföljningens resultat. Samtidigt bedömer vi att uppföljningssystemet, bestående av indikatorer, kvalitativ uppföljning och effektutvärdering, kommer att ge regering och riksdag möjlighet att följa hur resultaten av projektverksamheten på en nationell nivå utvecklas över tid.

3 Analys inför förslaget på indikatorer

Enligt Statskontorets uppdrag ska uppföljningssystemet för projektverksamheten innehålla en uppsättning indikatorer som inte enbart visar vilka aktiviteter som har genomförts i den regionala projektverksamheten finansierad av anslag 1:1. Uppföljningssystemet ska också i betydligt högre grad än i dag visa om aktiviteterna har fått de önskade konsekvenserna. Uppföljningssystemet, och därmed indikatorerna, ska enligt uppdraget kopplas till prioriteringar i nationella strategin och spegla de regionala förutsättningarna. I det här kapitlet analyserar och bryter vi ned den nationella strategin för att utveckla indikatorer för det nya uppföljningssystemet.

3.1 Den nationella strategin ska skapa förutsättningar för hållbar regional tillväxt

Den nationella strategin är inriktad på att skapa goda förutsättningar för att bo, arbeta samt etablera företag och verksamheter i hela landet. På så sätt skapar strategin förutsättningar för en hållbar regional tillväxt och ett Sverige som håller samman. Strategin ska också bidra till regeringens tre prioriterade områden: att nå det övergripande målet om lägst arbetslöshet i EU 2020, att nå de nationella miljömålen och att sluta jämställdhetsgapet.

De fyra prioriteringarna för det regionala tillväxtarbetet fram till 2020 är:

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

Hållbarhetsdimensionerna – ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet – ska vara en integrerad del av det regionala tillväxtarbetet och ligga till grund för prioriteringarna.

För att ta fram indikatorer har vi dels använt ett pragmatiskt förhållningssätt till resultat, dels använt kriterier för att göra det slutliga urvalet av indikatorer i uppföljningssystemet. Först har vi brutit ned innehållet i den nationella strategin i bruttolistor på indikatorer. Dessa indikatorer speglar i vilken mån projektverksamheten ligger i linje med strategins intentioner och om projekten når avsedda resultat.

Vi har också beaktat indikatorer som i dag används inom EU:s strukturfonder, inom särskilt regionalfonden. Vi har också beaktat de indikatorer som regionerna redan i dag använder för att följa upp projekt som finansieras av anslag 1:1.

Vi baserar därefter det slutliga urvalet av indikatorer på en analys av indikatorernas rimlighet enligt de kriterier för urval som vi presenterar nedan. Våra diskussioner med, och synpunkter från, berörda aktörer på regional och nationell nivå är då ett viktigt underlag till förslagen på indikatorer och mätmetoder.

Förslagen till regeringen, Tillväxtverket och Tillväxtanalys presenterar vi i kapitel 2. I detta kapitel redogör vi för hur vi har kommit fram till förslaget på indikatorer i följande steg:

- Hur vi har använt en pragmatisk syn på resultat
- Kriterier för urval av indikatorer
- Bedömning av indikatorer som redan används inom regionalfonden och av regionerna
- Bedömning av indikatorer utifrån vår nedbrytning av den nationella strategin, regionalfonden och regionernas egna indikatorer
- Slutlig sammanställning av indikatorer för uppföljningssystemet

3.2 En pragmatisk syn på resultat

Regeringen efterfrågar ett uppföljningssystem med tydligare resultatfokus och som i betydligt högre grad än i dag visar aktiviteternas konsekvenser. Vi tolkar detta som att uppföljningssystemet förväntas visa i vilken mån aktiviteterna i projekten når de önskade resultaten. Uppföljningen ska innehålla en uppsättning indikatorer, enligt uppdraget.

Idealt kräver sådana resultatindikatorer att det finns en så kallad verksamhetslogik med tydliga mål eller effektkedja. En verksamhetslogik beskriver verksamhetens förutsättningar, genomförande och förväntade resultat. Den visar hur olika händelser och skeenden antas hänga samman, från mål och resurser till verksamhet, och från verksamhet till prestationer och effekter. En resultatindikator kan med detta synsätt mäta både prestationer och effekter.²³

För den regionala tillväxtpolitiken finns ingen sådan systematisk verksamhetslogik beskriven. Men den nationella strategin innehåller övergripande mål, prioriteringar, fokusområden och beskrivningar. Med ett pragmatiskt synsätt kan vi använda dessa mål, prioriteringar, fokusområden och beskrivningar som utgångspunkt för att ta fram indikatorer för att följa projektverksamhetens resultat över tid, trots att de inte utgör en systematisk verksamhetslogik.

²³ Se Ekonomistyrningsverket 2016:31, *Vägledning Verksamhetslogik* och Ekonomistyrningsverket 2012:41, *Rapport Resultatindikatorer*.

3.2.1 Kriterier för urval av indikatorer

Vår utgångspunkt när det gäller indikatorer är att de ska vara relativt få och bygga på kvalitetssäkrade och lättillgängliga data. I det slutliga urvalet av indikatorer har vi tagit hänsyn till följande kriterier:²⁴

- *Relevans*: Beskriver indikatorn fenomenets egentliga kärna? Har centrala mätpunkter identifierats utifrån målen?
- *Validitet*: Mäter indikatorn det man avser att mäta?
- *Tolkning*: Lämnar indikatorn stort tolkningsutrymme? Kan indikatorn missförstås eller missbrukas?
- *Reliabilitet*: Är mätningen tillförlitlig?
- *Tillgängliga data*: Kan kostnaderna reduceras genom att använda tillgängliga data? Måste nya data samlas in?
- *Jämförbarhet*: Är indikatorn konstruerad så att jämförelser över tid är möjliga? Kan internationella jämförelser göras?
- *Beteendepåverkan*: Motiverar indikatorn ett strategiskt beteende? Påverkar mätningar beteendet? Det beror på sammanhanget om beteendepåverkan är en önskvärd effekt eller inte.

3.2.2 Det är viktigt att beakta de indikatorer som redan används inom regionalfonden och regionerna

Vi kan inte bortse ifrån den regionala tillväxtpolitikens relation till EU:s strukturfonder när vi tar fram ett uppföljningssystem för den regionala projektverksamheten. Omkring hälften av projekten är delfinansierade av strukturfonderna, i första hand regionalfonden men även av socialfonden. Men omfattningen av medfinansieringen av strukturfonderna i projekten varierar mycket mellan regionerna.

För regionalfonden finns en komplex verksamhetslogik med tydliga mål. Detta har i sin tur skapat ett komplext uppföljningssystem med många indikatorer av varierande tillförlitlighet. För uppföljningen av projekt som delfinansieras genom regionalfonden finns två kategorier av indikatorer: *resultatindikatorer* och *aktivitetsindikatorer*. Resultatindikatorer mäter resultat på regional nivå och inte på projektnivå medan aktivitetsindikatorer mäter resultat på projektnivå. Regionalfondens aktivitetsindikatorer kan visa aktiviteter eller prestationer och effekter på projektnivå.²⁵

²⁴ Kriterierna är hämtade ifrån Statskontorets tidigare utredningar om uppföljningssystem.

²⁵ Regionalfondens terminologi avseende indikatorer skiljer sig från Ekonomistyrningsverkets. Ekonomistyrningsverket delar in indikatorer i aktivitetsindikatorer och resultatindikatorer. Resultatindikatorer kan mäta både prestationer och effekter.

Tillväxtverket följer upp resultatindikatorerna med hjälp av statistik från SCB. Det är de enskilda programmets förvaltande myndigheter som följer upp aktivitetsindikatorerna med hjälp av sina respektive databaser.

Några regionala beslutsfattare använder i dag indikatorer för att följa upp projekten finansierade av anslag 1:1. Dessa uppföljningar är framförallt inspirerade av regionalfondens indikatorer. Indikatorerna används endast för eget bruk och ingår inte i någon nationell sammanställning.

För att undvika dubbelarbete i så stor utsträckning som möjligt för projektägare och regionala beslutsfattare har vi analyserat om det finns aktivitetsindikatorer från regionalfonden samt indikatorer som regionerna använder i dag som kan ingå i uppföljningssystemet.

3.3 Bedömning av indikatorer utifrån vår nedbrytning av den nationella strategin, regionalfonden samt regionernas egna indikatorer

Vår nedbrytning och analys av den nationella strategin, samt granskning av indikatorer som redan i dag används inom regionalfonden och av regionala beslutsfattare, har resulterat i två kategorier av indikatorer för att följa projektverksamheten över tid. Dessa två kategorier av indikatorer är: *resultatindikatorer* och *indikatorer som visar deltagandet i projekt med relevant inriktning i förhållande till den nationella strategin*.

Som vi noterade i kapitel 2 mäter *resultatindikatorer* resultat av projekten, exempelvis nya arbetstillfällen eller antal företag som fått innovationsrådgivning.²⁶ Den andra kategorin mäter resultat på ett annat sätt, nämligen *deltagande i projekt relevanta för den nationella strategin*. Vi menar att det kan ses som ett positivt resultat av projektverksamheten om antal företag eller antal organisationer som deltar i projekt relevanta för den nationella strategin ökar. Vi har för denna kategori av indikator val ut ett antal inriktningar av projekt som vi menar speglar intentionerna i strategin särskilt väl. Om antal företag eller andra organisationer som deltar i projekt relevanta för den nationella strategin ökar menar vi att det kan ses som ett positivt resultat av projektverksamheten. Båda kategorier av indikatorer används av regionalfondsprogrammen och av regionerna vid uppföljning av projekt.

Vi redovisar var varje indikator kommer från i bruttolistorna nedan. Ursprunget kan till exempel vara att den kommer från vår *nedbrytning av nationella strategin*. Den kan också komma från *regionalfonden*, vilket innebär att

²⁶ De resultatindikatorer vi föreslår mäter resultat av projekten. Vi använder inte regionalfondens begreppsapparat där resultatindikatorer mäter resultat på regional nivå.

den redan används inom regionalfondsprogrammen, eller från *regionerna*, vilket innebär att den redan används av regionerna.

Vi har också delat upp indikatorerna när det gäller uppgiftskällan: SCB eller projektägare. Indikatorer som hämtas från SCB:s register är ekonomiska indikatorer för de företag som deltar i projekten. Detta kräver att organisationsnummer för deltagande företag finns med i rapporteringssystemet, i det här fallet ärendehanteringssystemet Nyps. Om organisationsnummer finns är det möjligt för Tillväxtverket att ta ut uppgifter om de deltagande företagen från SCB:s företagsregister. Men sådana indikatorer är endast aktuella för den första prioriteringen, Innovation och företagande. Den andra kategorin av indikator mäter resultat som inte kan hämtas från register utan kräver att projektägaren rapporterar till den ansvariga regionala beslutsfattaren.

För var och en av indikatorerna som presenteras nedan bedömer vi om det är rimligt att använda den utifrån kriterierna i avsnitt 3.2.1

3.3.1 Prioritering 1 – Innovation och företagande

Två tredjedelar av projektmedlen 2015 gick till prioriteringen Innovation och företagande.²⁷ Som framgår av tabellerna nedan ger beskrivningarna i den nationella strategin upphov till ett stort antal indikatorer. Vissa av dessa bedömer vi antingen vara för specifika eller för svåra definiera för att ingå i uppföljningen.

FoU-utgifter och kommersiella produkter centrala indikatorer

För fokusområdet *Innovation* (16 procent av projektmedlen gick till området Innovation 2015) ger vår analys förslag på tre indikatorer att gå vidare med: två resultatindikatorer och en indikator som visar deltagandet i projekt. Den första resultatindikatorn mäter de deltagande företagens utgifter för deras egen FoU-verksamhet och är baserad på data från SCB. Den andra resultatindikatorn mäter antalet kommersiella produkter, tjänster och patent. Den tredje och sista indikatorn som ingår i förslaget visar antalet deltagande organisationer i projekt inom innovation mellan lärosäten, företag och det omgivande samhället.

Vi bedömer att övriga indikatorer i bruttolistan för fokusområdet Innovation antingen beskriver en alltför begränsad del av projektverksamheten eller att de är för svåra att definiera.

²⁷ Tillväxtverket (2016), *Finansiering för regional tillväxt 2015, Rapport 0200*.

Tabell 3.1 Bruttolista med indikatorer, fokusområde Innovation

Indikatorer	Ursprung	Bedömning
Uppgiftskälla: SCB		
Deltagande företags utgifter för egen FoU-verksamhet.	Regionalfonden	Relevant indikator för projektverksamheten. En rimlig indikator som bör ingå i förslaget.
Uppgiftskälla: projektägare		
Antal kommersiella produkter/tjänster/patent som följd av projekt.	Regionerna	Relevant indikator för projektverksamheten. En rimlig indikator som bör ingå i förslaget.
Antal deltagande organisationer i projekt inom innovation mellan lärosäten, företag och det omgivande samhället.	Nedbrytning av nationella strategin	Relevant indikator för projektverksamheten. En rimlig indikator som bör ingå i förslaget.
Mått på export hos de företag som deltar eller deltagit i projekt.	Nedbrytning av nationella strategin	Relevant indikator för projektverksamheten. Men beskriver en för begränsad del av resultaten för projektverksamheten. Ingår inte i förslaget.
Antal mötesplatser och innovationsnätverk som resultat av projekten (kluster, inkubatorer, forskningsparker).	Nedbrytning av nationella strategin	Relevant indikator för projektverksamheten. Men det är inte möjligt att ta fram en tydlig definition. Ingår inte i förslaget.
Antal samordnade exporterbidanden som resultat av projekten.	Nedbrytning av nationella strategin	Beskriver en alltför begränsad del av resultaten för projektverksamheten. Ingår inte i förslaget.
Antal innovationsupphandlingar som resultat av projekten.	Nedbrytning av nationella strategin, Regionerna	Beskriver en alltför begränsad del av resultaten för projektverksamheten. Ingår inte i förslaget.
Antal strategier för smart regional specialisering som resultat av projekten.	Nedbrytning av nationella strategin	Beskriver en alltför begränsad del av resultaten för projektverksamheten. Ingår inte i förslaget.
Antal företag som arbetar med hållbara varor och tjänster som deltar eller deltagit i projekt.	Nedbrytning av nationella strategin	Beskriver en alltför begränsad del av resultaten för projektverksamheten. Ingår inte i förslaget.

(Fortsättning)

Indikatorer	Ursprung	Bedömning
Antal gemensamma strategier för innovationsprocesser som resultat av projekten.	Nedbrytning av nationella strategin	Beskriver en alltför begränsad del av resultaten för projektverksamheten. Ingår inte i förslaget.
Antal innovativa företag som deltar eller deltagit i projekt.	Nedbrytning av nationella strategin	Relevant indikator för projektverksamheten. Men det är inte möjligt att ta fram en tydlig definition. Ingår inte i förslaget.
Antal söka patent vid Patent- och registreringsverket.	Regionalfonden	Beskriver en alltför begränsad del av resultaten för projektverksamheten. Ingår inte i förslaget.

Nya företag och nya arbetstillfällen viktiga indikatorer

Företagande och entreprenörskap är det fokusområde som fick mest projektmedel 2015 (45 procent). Även för detta fokusområde har vi identifierat en rad indikatorer. Vi bedömer att tre av indikatorerna, alla resultatindikatorer, bör ingå i förslaget. Indikatorn nya arbetstillfällen är baserad på data från SCB, medan indikatorn nya företag är baserad på data från projektägare. Båda indikatorerna används i dag av både regionerna och av regionalfondsprogrammen, även om de inte använder identiska namn på indikatorerna. Den tredje indikatorn som vi låter ingå i förslaget är antalet individer eller företag som fått innovationsrådgivning inom ramen för ett projekt.

Flera andra indikatorer faller bort för att vi bedömer dem som alltför begränsade, alltför ospecifika, svåra att definiera eller att det inte finns tillgängliga data.

Tabell 3.2 Bruttolista med indikatorer, fokusområde Företagande och entreprenörskap

Indikatorer	Ursprung	Bedömning
Utgiftskälla: SCB		
Nya arbetstillfällen (totalt, fördelat på män och kvinnor).	Regionerna, Regionalfonden	Relevant indikator för projektverksamheten. En rimlig indikator som bör ingå i förslaget.
Mått på utländska investeringar hos företagen som har deltagit i projekt.	Nedbrytning av nationella strategin	Beskriver en alltför begränsad del av projektverksamheten. Ingår inte i förslaget.
Uppgiftskälla: projektägare		
Nya företag, (totalt, fördelat på män och kvinnor).	Regionerna, Regionalfonden	Relevant indikator för projektverksamheten. En rimlig indikator som bör ingå i förslaget.
Antal individer/företag som fått innovationsrådgivning i ett projekt (totalt, fördelat på män och kvinnor).	Regionerna	Relevant indikator för projektverksamheten. En rimlig indikator som bör ingå i förslaget.
Mått på e-handel hos de företag som deltagit i projekt.	Nedbrytning av nationella strategin	Beskriver en alltför begränsad del av projektverksamheten. Ingår inte i förslaget.
Antal anställda med utländsk bakgrund hos de företag som deltagit i projekt.	Nedbrytning av nationella strategin	Små möjligheter att utnyttja tillgänglig data. Mätningen är inte tillförlitlig. Ingår inte i förslaget.
Mått på utbud av riskkapital hos företag som deltagit i projekt.	Nedbrytning av nationella strategin	Relevant indikator för projektverksamheten. Men alltför små möjligheter att utnyttja tillgänglig data Svårt att ta fram en tydlig definition. Ingår inte i förslaget.
Mått på tillgång till affärsrådgivning, information om regelverk etc. (hos de företag som har deltagit i projekt).	Nedbrytning av nationella strategin	Relevant indikator för projektverksamheten. Men svårt att ta fram en tydlig definition. Ingår inte i förslaget.

(Fortsättning)

Indikatorer	Ursprung	Bedömning
Antal deltagande organisationer i projekt för att företag ska få tillgång till kapital.	Nedbrytning av nationella strategin	Relevant område för projektverksamheten. Men alltför ospecifik som indikator. Ingår inte i förslaget.
Antal deltagande organisationer i projekt mellan nationella och regionala främjandeaktörer.	Nedbrytning av nationella strategin	Relevant område för projektverksamheten. Men alltför ospecifik som indikator. Ingår inte i förslaget.
Antal deltagande organisationer i projekt med syfte att sprida kunskaper och utbyta erfarenheter mellan aktörer på olika nivåer.	Nedbrytning av nationella strategin	Relevant område för projektverksamheten. Men alltför ospecifik som indikator. Ingår inte i förslaget.

Antal deltagare i relevanta projekt som indikatorer

För fokusområdet *Miljödriven näringslivsutveckling och energifrågor* (4 procent av projektmedlen 2015) har vi identifierat en indikator som ingår i förslaget. Denna indikator är antal deltagande organisationer i projekt för att främja en miljödriven näringslivsutveckling.

Tabell 3.3 Bruttolista med indikatorer, fokusområde Miljödriven näringslivsutveckling och energifrågor

Indikatorer	Ursprung	Bedömning
Antal deltagande organisationer i projekt för att främja en miljödriven näringslivsutveckling.	Nedbrytning av nationella strategin	Relevant indikator för projektverksamheten. En rimlig indikator som bör ingå i förslaget.
Mått på energieffektivisering, teknikutveckling, användning av förnybar energi hos de företag som deltar i projekt.	Nedbrytning av nationella strategin	Relevant område för fokusområdet. Men inte möjligt att ta fram en tydlig definition. Ingår inte i förslaget.
Antal aktiviteter som direkt syftar till att främja klimat och energi.	Regionerna	Relevant område för fokusområdet. Men svårt att ta fram en tydlig definition. Ingår inte i förslaget.
Ökning av användning av andel förnybar energi (%) hos de företag som deltar i projekten.	Regionerna	Relevant område för fokusområdet. Men svårt att ta fram en tydlig definition. Ingår inte i förslaget.
Minskad energiförbrukning hos projektmedverkande företag och organisationer.	Regionalfonden	Relevant område för fokusområdet. Men svårt att ta fram en tydlig definition. Ingår inte i förslaget.

3.3.2 Prioritering 2 – Attraktiva miljöer och tillgänglighet

Prioriteringen *Attraktiva miljöer och tillgänglighet* fick 18 procent av projektmedlen 2015. Fokusområdena inom prioriteringen är ganska olika varandra och omfattar transportsystemet, fysisk planering, informationsteknik, service samt kultur och fritid.

Indikatorer i form av antal deltagare i relevanta projekt samt tillgång till bredband

Fokusområdet *Tillgänglighet genom transportsystemet* fick en relativt liten del av projektmedlen 2015 (3 procent). De resultatindikatorer vi har identifierat utifrån nedbrytningen av den nationella strategin visar resultat på regional nivå och är svåra att härleda till projekten, till exempel mått på tillgång till cykelbanor. Av utrymmesskäl redovisar vi inte dem i nedanstående tabell. I stället bedömer vi att en användbar indikator är antal deltagande organisationer i projekt mellan kommuner, regioner och företag med syfte att öka tillgängligheten genom transportsystemet.

En ännu mindre del av projektmedlen (mindre än 1 procent) gick 2015 till fokusområdet *Fysisk planering och boende*. För området har vi identifierat

fyra indikatorer som visar antal deltagare i en viss kategori av projekt. Vi låter en av dem ingå i förslaget. Även om relativt lite medel gick till detta område 2015, beskrivs området relativt utförligt i den nationella strategin. Vi anser det därför motiverat att följa utvecklingen på detta område med en indikator.

Fokusområdet *Tillgänglighet genom informationsteknik* fick mest projektmedel inom denna prioritering 2015 (9 procent). En resultatindikator som vi låter ingå i förslaget är tillgång till bredband med minst 100 Mbit hos de företag som deltagit i projekt.

En liten del av projektmedlen (1 procent) gick 2015 till fokusområdet *Kommersiell och offentlig service*. Vår nedbrytning av strategin har inte identifierat någon indikator för området. Vi har inte heller identifierat någon indikator från regionalfonden eller regionerna.

Vår nedbrytning av den nationella strategin har resulterat i en resultatindikator i det femte och sista fokusområdet – *Kultur och fritid* (4 procent 2015). Denna resultatindikator är antal deltagande organisationer i projekt med syfte att öka konkurrenskraften i besöksnäringen.

Tabell 3.4 Bruttolista med indikatorer, Prioriteringsområde Attraktiva miljöer och tillgänglighet

Indikatorer	Ursprung	Bedömning
Tillgänglighet genom transportsystem		
Antal deltagande organisationer i projekt mellan kommuner, regioner och företag med syfte att öka tillgängligheten genom transportsystemet.	Nedbrytning av nationella strategin	Relevant indikator för projektverksamheten. En rimlig indikator som bör ingå i förslaget.
Antal deltagande organisationer i projekt på nationell och regional nivå med syfte att tillvarata brukarnas behov i de nationella planerna.	Nedbrytning av nationella strategin	Beskriver en alltför begränsad del av projektverksamheten. Ingår inte i förslaget.
Fysisk planering och boende		
Antal deltagande organisationer i projekt gällande strategisk planering för fysisk planering och boende.	Nedbrytning av nationella strategin	Relevant indikator för projektverksamheten. En rimlig indikator som bör ingå i förslaget.
Antal deltagande organisationer i projekt samverkansprojekt med andra kommuner.	Nedbrytning av nationella strategin	Relevant område för fokusområdet. Men alltför ospecifik som indikator. Ingår inte i förslaget.

(Fortsättning)

Indikatorer	Ursprung	Bedömning
Antal deltagande organisationer i projekt för att sammanföra teleoperatörer med aktörer som kan stödja arbetet med att frigöra radiofrekvenser.	Nedbrytning av nationella strategin	Beskriver en alltför begränsad del av projektverksamheten. Ingår inte i förslaget.
Antal deltagande organisationer i projekt på lokal eller regional nivå med syfte att arbeta strategiskt för att utveckla digitala tjänster inom offentliga sektorn.	Nedbrytning av nationella strategin	Beskriver en alltför begränsad del av projektverksamheten. Ingår inte i förslaget.

Tillgänglighet genom informationsteknik

Antal företag som fått tillgång till bredband med minst 100 Mbit.	Regionerna	Relevant indikator för projektverksamheten. Bör ingå i förslaget.
Antal digitala agendor till följd av projekten.	Nedbrytning av nationella strategin	Beskriver en alltför begränsad del av projektverksamheten. Ingår inte i förslaget.

Kommersiell och offentlig service

Ingen indikator identifierad.

Kultur och fritid

Antal deltagande organisationer i projekt med syfte att öka konkurrenskraften i besöksnäringen.	Nedbrytning av nationella strategin	Relevant indikator för projektverksamheten. En rimlig indikator som bör ingå i förslaget.
Antal gästnätter (avser projekt med syfte att öka antalet turister/besökare i regionen).	Regionerna	Små möjligheter att utnyttja tillgänglig data. Mätningen är inte tillförlitlig. Ingår inte i förslaget.
Antal deltagande organisationer i projekt för att vårda och tillgängliggöra kultur och kulturmiljöer.	Nedbrytning av nationella strategin	Beskriver en alltför begränsad del av projektverksamheten. Ingår inte i förslaget.
Antal förväntade besök vid kultur- och naturarv samt turistattraktioner som får stöd.	Regionalfonden	Små möjligheter att utnyttja tillgänglig data. Mätningen är inte tillförlitlig. Ingår inte i förslaget.

3.3.3 Prioritering 3 – Kompetensförsörjning

Prioriteringen *Kompetensförsörjning* fick 5 procent av projektmedlen 2015. Den nationella strategin använder inte begreppet fokusområde under denna prioritering. I stället använder vi oss av de underrubriker som finns inom ramen för prioriteringen, vilka vi redovisar i tabell 3.5.

Bland de fem indikatorer som vi identifierat inom Kompetensförsörjning låter vi två ingå i förslaget. Dessa är antal deltagare i projekt som sammanför utbildningsanordnare med arbetsgivare, och antal individer som deltar i kompetenshöjande aktiviteter.

Tabell 3.5 Bruttolista med indikatorer, Prioriteringsområde Kompetensförsörjning

Indikatorer	Ursprung	Bedömning
Underrubrik Matchning på arbetsmarknaden		
Antal deltagande organisationer i projekt som sammanför utbildningsanordnare med arbetsgivare.	Nedbrytning av nationella strategin	Relevant indikator för projektverksamheten. En rimlig indikator som bör ingå i förslaget.
Antal deltagande organisationer i projekt inom kompetensförsörjning och utbildningsplanering.	Nedbrytning av nationella strategin	Relevant indikator för fokusområdet. Men alltför ospecifik som indikator. Ingår inte i förslaget.
Underrubrik Utbildning, kompetensutveckling och livslång lärande för ökad konkurrenskraft		
Antal individer som deltar i kompetenshöjande aktiviteter (totalt, fördelat på män och kvinnor).	Regionerna	Relevant indikator för projektverksamheten. En rimlig indikator som bör ingå i förslaget.
Underrubrik Ökat utbud av arbetskraft genom integration och mångfald		
Utrikes födda hos de företag som deltar i projekt.	Nedbrytning av nationella strategin	Små möjligheter att utnyttja tillgänglig data. Mätningen är inte tillförlitlig. Ingår inte i förslaget.
Antal deltagande organisationer i projekt med syfte att etablera nyanlända inom boende, skola och utbildning.	Nedbrytning av nationella strategin	Beskriver en alltför begränsad del av projektverksamheten. Ingår inte i förslaget.

3.3.4 Prioritering 4 – Internationellt samarbete

Prioriteringen *Internationellt samarbete* fick 4 procent av projektmedlen 2015. För denna prioritering finns två underrubriker som vi redovisar i tabell 3.6. Vi har utifrån vår nedbrytning av den nationella strategin identifierat en indikator som vi låter gå vidare till förslaget: antal deltagande organisationer i gränsöverskridande projekt. Vi bedömer även att en indikator från regionalfonden är lämplig att använda, nämligen antal företag i projekt som etablerat sig, eller inlett samarbete med företag på andra sidan gränsen.

Tabell 3.6 Bruttolista med indikatorer, Prioriteringsområde Internationellt samarbete

Indikatorer	Ursprung	Bedömning
Underrubrik Internationellt samarbete		
Antal deltagande organisationer i gränsöverskridande projekt.	Nedbrytning av nationella strategin	Relevant indikator för projektverksamheten. En rimlig indikator som bör ingå i förslaget.
Internationella insatser (avser aktiviteter, kontakter och liknande för att uppnå ökad internationalisering).	Regionerna	Relevant område för fokusområdet. Men alltför ospecifik som indikator. Ingår inte i förslaget.
Antal deltagare i aktiviteter för gränsöverskridande rörlighet.	Regionalfonden	Relevant indikator för fokusområdet. Men svårt att ta fram en tydlig definition. Ingår inte i förslaget.
Underrubrik Närområdet – både handel och stärkt samarbete		
Antal företag (som deltagit i projekt) som etablerat sig, eller inlett samarbete med företag på andra sidan gränsen.	Regionalfonden	Relevant indikator för projektverksamheten. Men svårt att ta fram en tydlig definition. Ingår inte i förslaget.
Antal gränsöverskridande internationella strategiska partnerskap, innovationsmöjligheter och kluster till följd av projekten.	Nedbrytning av nationella strategin	Relevant indikator för projektverksamheten. Men svårt att ta fram en tydlig definition. Ingår inte i förslaget.

3.4 Slutlig sammanställning av indikatorer för uppföljningssystemet

Ovanstående analys har resulterat i 15 indikatorer som vi föreslår ska användas i uppföljningen av projektverksamheten som finansieras av anslag 1:1. Tanken är att regering och riksdag ska kunna följa dessa indikatorer över tid för att få en bild över hur projektverksamhetens resultat utvecklas.

Sju av indikatorerna sorterar under prioriteringen Innovation och företagande. Två av dem är beroende av uppgifter från SCB för att kunna följas upp. Fyra av indikatorerna mäter resultat inom Attraktiva miljöer och tillgänglighet, medan två indikatorer mäter resultat för Kompetensförsörjning och ytterligare två mäter resultat för Internationellt samarbete.

Sex av indikatorerna är resultatindikatorer och resterande nio är indikatorer som visar antalet deltagare i en viss projektkategori. Sju av indikatorerna har vi identifierat utifrån vår nedbrytning och analys av den nationella strategin. Sex av indikatorerna används redan i dag av någon eller några regionala beslutsfattare för att mäta resultat av projektverksamheten. Fyra av indikatorerna är hämtade från regionalfonden, varav två stycken (nya företag och nya arbetstillfällen) används både inom regionalfonden och av regionerna.

Tabell 3.6 Sammanställning av föreslagna indikatorer

Indikatorer	Ursprung	Kategori	Uppgiftskälla
Innovation och företagande			
Deltagande företags utgifter för egen FoU-verksamhet	Regionalfonden	Resultatindikator	SCB
Antal kommersiella produkter/tjänster/patent som följd av projekt	Regionerna	Resultatindikator	Projektägare
Antal deltagande organisationer i projekt inom innovation mellan lärosäten, företag och det omgivande samhället	Nedbrytning av nationella strategin	Indikator som visar antal deltagare i projekt	Projektägare
Nya företag, (totalt, fördelat på män och kvinnor)	Regionerna, Regionalfonden	Resultatindikator	Projektägare
Nya arbetstillfällen (totalt, fördelat på män och kvinnor)	Regionerna, Regionalfonden	Resultatindikator	SCB
Antal individer/företag som fått innovationsrådgivning i ett projekt (totalt, fördelat på män och kvinnor)	Regionerna	Resultatindikator	Projektägare

(Fortsättning)

Indikatorer	Ursprung	Kategori	Uppgiftskälla
Antal deltagande organisationer i projekt för att främja en miljödriven näringslivsutveckling.	Nedbrytning av nationella strategin	Indikator som visar antal deltagare i projekt	Projektägare
Attraktiva miljöer och tillgänglighet			
Antal deltagande organisationer i projekt mellan kommuner, regioner och företag med syfte att öka tillgängligheten genom transportsystemet.	Nedbrytning av nationella strategin	Indikator som visar antal deltagare i projekt	Projektägare
Antal deltagande organisationer i projekt gällande strategisk planering för fysisk planering och boende	Nedbrytning av nationella strategin	Indikator som visar antal deltagare i projekt	Projektägare
Antal företag som fått tillgång till bredband med minst 100 Mbit.	Regionerna	Resultatindikator	Projektägare
Antal deltagande organisationer i projekt med syfte att öka konkurrenskraften i besöksnäringen.	Nedbrytning av nationella strategin	Indikator som visar antal deltagare i projekt	Projektägare
Kompetensförsörjning			
Antal deltagande organisationer i projekt som sammanför utbildningsanordnare med arbetsgivare.	Nedbrytning av nationella strategin	Indikator som visar antal deltagare i projekt	Projektägare
Antal individer som deltar i kompetenshöjande aktiviteter (totalt, fördelat på män och kvinnor)	Regionerna	Indikator som visar antal deltagare i projekt	Projektägare
Internationellt samarbete			
Antal deltagande organisationer i gränsöverskridande projekt	Nedbrytning av nationella strategin	Indikator som visar antal deltagare i projekt	Projektägare
Antal företag i projekt som etablerat sig, eller inlett samarbete med företag på andra sidan gränsen	Regionalfonden	Indikator som visar antal deltagare i projekt	Projektägare

4 Uppföljning av projektverksamheten – beskrivning och framåtsyftande analys

Det här kapitlet behandlar uppdragets första del: att beskriva och analysera hur projektverksamheten följs upp och utvärderas i samtliga län. Våra övergripande slutsatser är följande:

- Ökat resultatfokus i uppföljningen kräver ökad nationell styrning
- Enhetliga indikatorer krävs för att kunna lägga samman projektens resultat på nationell nivå
- Ärendehanteringssystemet Nyps kan utvecklas till ett lämpligt verktyg för det nya uppföljningssystemet

Statskontoret bedömer att den ambition om ökat resultatfokus som den nationella strategin uttrycker kräver en bättre styrning av projektverksamheten. Regeringen behöver därför tydliggöra kravet på att följa upp projektens resultat i de förordningar, regleringsbrev och tilldelningsbeslut som styr projektverksamheten. Regeringen bör ge Tillväxtverket uppgiften att ytterligare specificera vad rapporteringen ska innehålla. Detta gäller både den rapporteringen via Nyps och den mer kvalitativa rapporteringen till Näringsdepartementet.

Regeringen behöver också, i dialog med Tillväxtverket, förtydliga varför det behövs en nationell uppföljning av den regionala projektverksamheten. Vår kartläggning och analys visar att redovisningen behövs dels för att bidra till att utveckla politiken och styrningen av anslaget, dels för regeringens redovisning till riksdagen utifrån politikens mål. Dagens uppföljning ger inte tillräcklig information om resultaten av projektverksamheten.

Det är också nödvändigt att regeringen kräver att de regionala aktörerna använder enhetliga indikatorer, för att det ska vara möjligt att lägga samman projektens resultat på nationell nivå. De regionala aktörerna behöver då få tydliga instruktioner från Tillväxtverket om vilka indikatorer som ska redovisas, vilka definitioner indikatorerna har, hur redovisningen ska gå till, och varför det är viktigt att alla medverkar till uppföljningen.

Vi bedömer avslutningsvis att Tillväxtverket kan utveckla Nyps så att det kan ge underlag för en uppföljning med större fokus på resultat än tidigare. Detta utvecklingsarbete behöver då kompletteras med insatser för att säkerställa att systemet används av de regionala aktörerna på det sätt som krävs för att möjliggöra en ändamålsenlig nationell uppföljning. Vi anser att det är fullt

möjligt att lägga in enhetliga indikatorer i Nyps som skulle kunna läggas samman i en nationell uppföljning.

4.1 Ökat resultatfokus i uppföljningen kräver ökad nationell styrning

Villkor och krav i de gällande förordningarna, regleringsbrev och villkorsbesluten är övergripande och ger en relativt stor handlingsfrihet för regionerna i genomförande, uppföljning, utvärdering och rapportering av den regionala projektverksamheten. Statskontoret bedömer att beslutsfattarna i huvudsak lever upp till de krav som regeringen och Tillväxtverket ställer. Däremot finns det anledning att återkomma till frågor om den nationella styrningen av den regionala projektverksamheten. Flera av de regionala aktörerna påpekar att regeringen måste bli tydligare med vilken information de ska rapportera för att möjliggöra en ändamålsenlig nationell uppföljning. De påpekar också att regeringen måste förmedla dessa behov på ett tydligare sätt till de regionala aktörerna.

Det finns i dag ingen vägledning i villkorsbesluten och regleringsbrev om hur de regionala aktörerna ska rapportera projektverksamhetens resultat till Näringsdepartementet och Tillväxtverket. Det finns inte heller något som anger vilken detaljeringsgrad som redovisningen ska ha, vilka slags resultat som ska redovisas, om bedömningarna ska vara kvalitativa eller om försök till kvantitativa bedömningar ska göras. Detta har medfört att redovisningarna inte är enhetliga och att de varierar stort mellan beslutsfattarna både i omfattning och i metod.

4.1.1 I den nationella strategin påtalas den nationella nivåns ansvar för att stödja uppföljningen

Regeringen skriver i den nationella strategin att den nationella nivån har ett ansvar för att skapa goda förutsättningar för lärande, erfarenhetsutbyten och kunskapsutveckling. Regeringen anser också att förutsättningarna för att vidareutveckla lärandet behöver stärkas. Det handlar då om att ta fram metodstöd för att utarbeta och tolka regionala analyser, statistik, utvecklade styrning och uppföljning av regionala företagsstöd och projektverksamhet. I detta ligger framförallt att bistå med metodstöd för uppföljning och utvärdering samt att utveckla styrningen och uppföljningen av den regionala projektverksamheten.

Flera regionala företrädare anser att Tillväxtverket ska ha en stödjande roll gentemot regionerna i ett nytt uppföljningssystem. Några regioner känner sig osäkra på om de verkligen har kompetens att följa upp projektverksamheten själva. De bedömer att de behöver erfarenhetsträffar för projekthandläggarna i regionerna, liknande de som finns inom företagsstöd.

4.1.2 Det krävs nationell styrning för att regionerna ska lägga mer vikt vid uppföljning

De regionala beslutsfattarna arbetar i dag i begränsad utsträckning med att följa upp resultatet av den regionala projektverksamheten. Flera av dem vi träffat vittnar om att de ser behov av att utveckla sin resultatuppföljning. De är också intresserade av att fördjupa sig i resultat och lärande utifrån den projektuppföljning som de gör. Men några av dem framhåller att det vanligtvis är svårt att få till utökade resurser för den här typen av uppgifter. De anser att det utan en statlig styrning blir svårt för regionerna att omprioritera sina knappa resurser till uppföljnings- och utvärderingsfrågor.

Vår kartläggning av vilka resurser beslutsfattarna avsätter för uppföljnings- och utvärderingsarbete visar att om projektverksamheten är liten fördelar länen av naturliga skäl även lite resurser till uppföljning. Det är också en förklaring till att ambition och kvalitet i uppföljning, utvärdering och rapportering varierar mellan olika län och aktörer. Flera regionala företrädare anser att regeringen därför bör anpassa ett nationellt uppföljningssystem till omfattningen av projektverksamheten i länen. Statskontoret bedömer också att det är viktigt att uppföljningen blir så enkel som möjligt för alla inblandade.

4.1.3 Uppföljningen kan få styrande effekter

Inför beslutet om ett nytt uppföljningssystem bör regeringen överväga hur systemets styrning och mål ska användas och tolkas, samt hur systemet kommer att påverka projektverksamheten. De regionala aktörerna pekar på att det finns risk för att systemet skapar incitament för att projekten rapporterar så smickrande resultat som möjligt, i stället för att använda projektmedlen så effektivt och så ändamålsenligt som möjligt.

4.2 Enhetliga indikatorer krävs för att kunna lägga samman resultat

Ett fåtal län använder resultatindikatorer som de följer upp genom projektens rapportering i lägesrapporter och slutrapporter. Men det är få regionala beslutsfattare som använder information från denna rapportering. Inte heller används informationen till att analysera och lägga samman resultat på ett sätt som gör att det går att utläsa vad projektmedlen bidrar till utöver det enskilda projektets isolerade resultat.

En viktig förutsättning för att det ska vara möjligt att utveckla ett nationellt uppföljningssystem med resultatfokus är att det finns både kvantitativa och kvalitativa underlag som grund för uppföljning och utvärdering. I flera län finns det förutsättningar att redovisa både kvalitativa och kvantitativa resultat av projekten i lägesrapporter och slutrapporter, men enligt vår kartläggning görs det ändå i mycket begränsad utsträckning. Vi bedömer att en viktig

anledning är den brist på tydlighet som regionala företrädare anser finns från regeringen sida om hur redovisningen ska utformas.

4.2.1 I dagsläget går det inte att lägga samman resultaten på nationell nivå

Möjligheten att jämföra och lägga samman resultat beror av naturliga skäl på vilken uppföljning som är möjlig att göra på ett identiskt sätt i samtliga län. Det ställer i sin tur krav på att det finns tillgång till data, att uppföljningen svarar mot relevanta prioriteringar samt att det finns resurser för uppföljning och utvärdering. Det kräver också att inrapporteringen görs med god kvalitet.

Bristen på enhetlig användning av indikatorer gör att det i dag inte är möjligt att sammanställa och dra slutsatser på nationell nivå. Ett exempel är att de regionala aktörerna i dag använder olika indikatorer för att mäta samma sak. Dessutom innebär avsaknaden av enhetliga indikatorer att den uppföljning som trots allt görs av regionerna med indikatorer inte bidrar till lärande på det sätt som regeringen vill, varken på regional eller på nationell nivå.

4.2.2 Det finns en önskan hos regionerna att utveckla resultatuppföljningen

Flera regioner vill arbeta mer med resultatuppföljning och utveckla sitt indikatorarbete. I flera län pågår en diskussion om möjligheterna att skapa en tydligare verksamhetslogik med fokus på hur resultat och effekter av projekt kan följas upp utifrån den regionala utvecklingsstrategin. En utmaning är att de regionala beslutsfattarna anser att det är svårt att använda indikatorer för att mäta resultat på projektnivå. Skälet till det är, anser vissa beslutsfattare, att projekten som finansieras av anslag 1:1 i första hand syftar till att skapa förutsättningar för regional tillväxt genom exempelvis samverkan och strategiskt arbete. Projektens mål är inte, enligt dessa beslutsfattare, nya innovationer eller kommersiella produkter.

Det är svårt att urskilja vad i en regions utveckling som beror på projekten, och vad som beror på andra faktorer. Att dessutom i efterhand försöka härleda effekterna till särskilda insatser är ett arbete som kräver stora resurser och svårligen låter sig göras, enligt flera regionala företrädare. Ibland visar sig inte effekterna förrän efter lång tid, ibland kan det ta flera år. Ofta är det också flera olika faktorer som påverkar utvecklingen. Några av dessa faktorer är också svåra för en region att påverka, exempelvis svängningar i konjunkturen.

Det finns ett relativt starkt stöd bland regionerna för att komplettera den kvantitativa uppföljningen av de regionala tillväxtprojekten med en kvalitativ studie för att bättre kunna visa projektens resultat. En kvalitativ studie skulle exempelvis kunna ge projektägarna möjlighet att beskriva resultat och effekter som indikatorer inte kan visa.

4.2.3 Delade meningar om regionalfondens indikatorer är relevanta för projektverksamheten

Flera regionala företrädare är överens om att många av strukturfondernas, särskilt regionalfondens, indikatorer inte är tillräckligt anpassade för att kunna användas i full utsträckning för de regionala projekten. Exempelvis syftar inte de regionala projekten i första hand till att generera nya företag eller innovationer. De fokuserar snarare på att i förlängningen förbättra strukturen för företagande genom insatser för att öka tillgången till riskkapital eller etablera samverkan med forskningsinstitutioner. Därför är det endast få projekt som går att mäta med regionalfondens indikatorer, enligt några regionala företrädare. Andra menar att i och med att cirka hälften av 1:1-projekten samfinansierar regionalfondsprojekt är regionalfondens indikatorer relevanta även för 1:1-projekten.

4.3 Nyps kan utvecklas till ett lämpligt verktyg för det nya uppföljningssystemet

Idealt borde Tillväxtverket kunna få den information som behövs från ärendehanteringssystemet Nyps till den nationella uppföljningen av projektverksamheten. Men alla regioner lägger inte in fullständig information i Nyps. Detta medför att informationen i Nyps inte beskriver hela projektverksamheten.

Det innebär att de regioner som använder Nyps fullt ut först extraherar sina egna registrerade data från Nyps och sedan skickar in informationen till Tillväxtverket. Dessa regioner upplever givetvis detta som ett onödigt merarbete. Det finns även en frustration hos Tillväxtverket över att myndigheten inte kan dra nytta av Nyps på det sätt som det är tänkt.

Enligt Tillväxtverket kommer den nya versionen Nyps 2020 att vara tillgänglig under 2017 för projekt som omfattas av anslag 1:1. Tillväxtverket har försäkrat Statskontoret att våra förslag i kapitel 2, exempelvis när det gäller vilka indikatorer som ska användas, kommer att kunna tillgodoses i Nyps 2020. Enligt myndigheten kommer det nya systemet inte att ha några begränsningar som hindrar att våra förslag kan genomföras.

4.4 Beskrivning av nuvarande uppföljning av projektverksamheten

I detta avsnitt beskriver vi det nuvarande systemet för uppföljning av projektverksamheten. Vi redogör för de ansvariga aktörerna och för hur rapporteringen i flera led går till. Vi ger även en problematiserande beskrivning av ärendehanteringssystemet Nyps. Konsultens rapport som är ett viktigt under-

lag för den fortsatta framställningen, finns tillgänglig på Statskontorets webbplats.²⁸ Vi inleder i 4.4.1 med en övergripande beskrivning av innehållet i det regionala tillväxtarbetet.

4.4.1 Samverkan är grundläggande i det regionala tillväxtarbetet

Samverkan är en grundläggande beståndsdel i det regionala tillväxtarbetet, enligt Tillväxtverkets sammanställning av regionernas årliga redovisningar.²⁹ Tillväxtverket anser att samverkan är ett signum för verksamheten över tid. Samverkan är i stor utsträckning integrerat i alla delar av tillväxtarbetet – från de omfattande strategiprocesserna ned till den enskilda projektverksamheten. Tillväxtverket skriver att det på många sätt är processen som är själva poängen i tillväxtarbetet – interaktionen mellan aktörer i system och vad den leder till över tid.³⁰

Tillväxtverkets sammanställning innehåller flera olika exempel på insatser som görs. Inom prioriteringen Innovation och företagande redovisar regionerna omfattande insatser för att främja samverkan och för att stärka både befintliga och nya strukturer. Vår kartläggning av uppföljningen av projektverksamheten och dialogen med regionala aktörer visar att projektverksamheten som finansieras av anslag 1:1 i hög grad är inriktad mot samverkan av olika slag.

I den finansiella uppföljningen av projektverksamheten lyfter Tillväxtverket exempel på de största projekten. Det handlar till exempel om projekt för att överbrygga gapet mellan efterfrågan på kapital och marknadens utbud på riskvilligt kapital. Ett annat exempel är ett stort projekt som har som syfte att skapa förutsättningar för att bygga ut bredband i ett län.³¹

4.4.2 Regionala beslutsfattare och Tillväxtverket har i uppgift att följa upp projektverksamheten

Två förordningar reglerar den övergripande inriktningen av projektverksamheten: förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete och förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken.

²⁸ www.statskontoret.se (bilaga 3). Konsultens rapport innehåller dessutom en beskrivning av hur varje län följer upp sin projektverksamhet.

²⁹ Tillväxtverket (2016), *De små stegens förändring. Sammanställning av regionernas redovisningar*, s. 20. Med regioner avses i detta fall såväl regionalt utvecklingsansvariga aktörer som de 17 länsstyrelser som inte är utvecklingsansvariga. Med redovisningar avses de återrapporteringar respektive årsredovisningar som dessa aktörer gör i enlighet med sina villkorsbeslut respektive regleringsbrev.

³⁰ *Ibid*, s. 3.

³¹ Tillväxtverket (2016), *Finansiering för regional tillväxt 2015, Rapport 0200*.

Den regionala projektverksamheten inom den regionala tillväxtpolitiken ska bidra till arbetet med att genomföra regionala utvecklingsstrategier och andra strategier och program inom det regionala tillväxtarbetet, såsom struktur-fondsprogram. Insatserna genomförs i samverkan mellan ett stort antal olika aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå. Den nationella strategin vägleder då det regionala tillväxtarbetet.

Förordning 2003:596 (12§) anger att den som fattar beslut om projektmedel ska ansvara för att följa upp projektet varje år. I övrigt finns det inga riktlinjer om uppföljning i förordningen. Tillväxtverket har i sitt regleringsbrev upp-giften att göra samlade redovisningar av både hur 1:1-anslaget används och av det totala regionala tillväxtarbetet.

38 regionala aktörer beslutar om projektmedel

De regionala aktörerna har som beslutsfattare ansvar för att följa upp den regionala projektverksamheten varje år. I varje län ansvarar den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret för att besluta om projektmedel. Tre olika typer av organisationer har regionalt utvecklingsansvar: tio landsting, sju kommunala samverkansorgan, och fyra länsstyrelser (tabell 4.1).³²

Tabell 4.1 Aktörer med regionalt utvecklingsansvar (2015)

Landsting/kommun	Kommunala samverkansorgan	Länsstyrelser
Region Gävleborgs län	Region Blekinge	Norrbottnens län
Region Jämtland Härjedalen	Region Dalarna	Stockholms län
Region Jönköpings län	Regionförbundet i Kalmar län	Västernorrlands län
Region Östergötland	Regionförbundet Sörmland	Västmanlands län
Region Örebro län	Regionförbundet Uppsala län	
Region Gotland	Region Värmland	
Region Halland	Region Västerbotten	
Region Skåne		
Västra Götalandsregionen		
Region Kronoberg		

Källa: Tillväxtverket.

Även länsstyrelser som inte har det regionala utvecklingsansvaret förfogar över anslagsmedel från 1:1. Det innebär att det i 17 av landets 21 län finns två olika aktörer som fattar beslut om de regionala projektmedlen. Sammanlagt finns det 38 regionala aktörer som beslutar om projektmedel från anslag 1:1. Dessutom beslutar Tillväxtverket om sådana regionala projektmedel.

³² På Gotland har kommunen utvecklingsansvaret. Från och med 2017 förändras det regionala utvecklingsansvaret i fyra län: I Västernorrland, Norrbotten, Västmanland och Uppsala går ansvaret över till landstinget.

Medel avsatta för uppföljning varierar regionalt

Vår kartläggning visar att de medel från 1:1-anslaget som respektive beslutsfattare får använda för uppföljning och utvärdering varierar mellan en halv miljon kronor och tre miljoner kronor. Medlen för uppföljning och utvärdering omfattar hela den verksamhet som finansieras under anslaget, inklusive företagsstöd och stöd till kommersiell service. Totalt uppgick dessa medel till 34 miljoner kronor 2015. En del av dessa medel, cirka 20 procent, avsätter beslutsfattarna för att betala Tillväxtverket för ärendehanteringssystemet Nyps.³³

Regleringsbrev och villkorsbeslut preciserar den årliga styrningen

Ansvar för det regionala tillväxtarbetet regleras i lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län och lag (2002:34) om samverkansorgan i länen. För länsstyrelserna regleras ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Varje år preciserar regeringen styrningen av anslag 1:1 i regleringsbrev till de länsstyrelser som har regionalt utvecklingsansvar. Motsvarande innehåll finns i villkorsbeslut till landsting och samverkansorgan med regionalt utvecklingsansvar. Preciseringarna handlar om mål, återrapporteringskrav och eventuella särskilda uppdrag.

Av villkorsbeslut och det gemensamma regleringsbrevet till alla länsstyrelser framgår att de berörda landstingen och samverkansorganen samt länsstyrelserna med regionalt utvecklingsansvar ska sammanfatta sin verksamhet varje år.³⁴ Denna sammanfattning ska vara uppdelad på prioriteringarna i den nationella strategin. I redovisningen ska aktörerna också bedöma hur medlen från anslaget 1:1 bidrar till att uppfylla målen i det regionala tillväxtarbetet.

De ansvariga ska också medverka i Tillväxtverkets uppdrag att säkerställa en nationell uppföljning av det regionala tillväxtarbetet samt uppföljning av anslag 1:1.

Regleringsbrev och villkorsbeslut ger utöver detta ingen närmare vägledning om vilket innehåll den årliga redovisningen ska ha. Det finns inte heller någon ytterligare vägledning om hur aktörerna ska bedöma måluppfyllelsen.

³³ Baserat på uppgifter från Tillväxtverket om debitering av förvaltningskostnader för Nyps för 2015.

³⁴ Regeringsbeslut 2015-12-17, *Villkor m.m. för budgetåret 2016 för Gotlands kommun, landstingen i Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Gävleborgs och Jämtlands län samt samverkansorgan inom Utgiftsområde 1 Rikets styrelse, 19 Regional tillväxt och 22 Kommunikationer samt Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende länsstyrelserna.*

Tillväxtverket ska bidra till den regionala tillväxtpolitiken

Tillväxtverket har ett nationellt uppdrag att bidra till att genomföra den regionala tillväxtpolitiken. Myndighetens instruktion anger att myndigheten ska genomföra insatser som främjar ett aktivt regionalt tillväxtarbete i länen samt i det arbetet utveckla och förbättra förutsättningarna för dialog, samarbete och lärande mellan olika relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Myndigheten ska även delta i, samordna och följa upp strategier och program inom det regionala tillväxtarbetet. Men instruktionen anger inte att Tillväxtverket har till uppgift att stödja aktörer som beviljar medel till projektverksamhet.³⁵ Denna stödjande uppgift pekars däremot ut när det gäller företagsstöd.

Med hjälp av föreskrifter kan en myndighet precisera hur de berörda aktörerna till exempel ska följa upp de verksamheter de får statsbidrag för. Tillväxtverket har rätt att utfärda föreskrifter inom ett flertal områden, bland annat när det gäller stöd från regionalfonden och kommersiell service. Men myndigheten har inte motsvarande rättighet när det gäller bidrag för projektverksamhet enligt förordning (2003:596).

4.4.3 Flera led av rapportering i nuvarande uppföljning

Det nuvarande uppföljningssystemet för den regionala projektverksamheten består av flera led av rapportering, från projektgenomförarna till riksdagen. I det första ledet redovisar projekten information till den regionala aktör som beslutat om finansiering genom anslag 1:1. Den regionala beslutsfattaren ska registrera beslutet i Tillväxtverkets ärendehanteringssystem Nyps. Därefter redovisar beslutsfattaren till både Näringsdepartementet och Tillväxtverket.

Tillväxtverket återrappporterar 1:1-anlaget i två olika rapporter

I Tillväxtverkets regleringsbrev anger regeringen att myndigheten varje år ska lämna en delredovisning och en slutredovisning om regionala företagsstöd, projektverksamhet och stöd till kommersiell service.³⁶ Den årliga slutredovisningen presenteras i rapporten *Finansiering av regional tillväxt*.³⁷ Tillväxtverket utvecklar i dialog med Näringsdepartementet rapporten och dess innehåll.

Myndigheten sammanställer i en rapport även de regionala aktörernas årliga redovisningar av det regionala tillväxtarbetet enligt återrappporteringskraven i villkorsbesluten och regleringsbrevet. I den rapporten ingår en redovisning av

³⁵ Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

³⁶ *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Tillväxtverket inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt och utgiftsområde 24 Näringsliv.*

³⁷ Tillväxtverket (2016), *Finansiering för regional tillväxt 2015 – Uppföljning av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet, budgetåret 2015*, Rapport 0200.

den regionala projektverksamheten. Rapporten innehåller ingen ekonomisk redovisning.³⁸

4.4.4 Alla beslut ska läggas in i ärendehanteringssystemet Nyps

Enligt regleringsbrevet för anslag 1:1 ska alla beslut inom ändamålen Regionala företagsstöd, Stöd till kommersiell service, Projektverksamhet och Uppföljning och utvärdering registreras i ärendehanteringssystemet Nyps.³⁹ Systemet är i drift sedan 2007 och förvaltas av Tillväxtverket.

Nyps används av de som söker medel och av de myndigheter och organisationer som beslutar om stöd inom ramen för anslag 1:1. Nyps är ett system som inte bara ska användas för anslag 1:1 utan även för medel från regionalfonden och för transportbidrag.

Nyps är involverat i hela processen från utlysning av medel till ansökan, slutrapportering och ekonomisk uppföljning. Löpande kommunikation inom handläggningen sker också via Nyps. Det finns nu en mer användarvänlig version av systemet, Nyps 2020. Den versionen har börjat användas för projekt inom regionalfonden.

Ur Nyps kan utläsas vad beviljade projektmedel används till

En stor del av innehållet i Nyps är finansiell information som handlar om utbetalningar och redovisning enligt lagar och praxis. Den regionala beslutsfattaren (projekthandläggaren) kategoriserar projekten i nationella ämneskategorier. Det finns i dag 12 ämnesområden och 51 underliggande ämneskategorier. Syftet med ämneskategorierna är att det ur ett nationellt perspektiv ska vara möjligt att snabbt få en överblick av vad de beviljade projektmedlen används till.

Det finns ingen tydlig koppling mellan ämnesområden och prioriteringar

Projekthandläggaren lägger även in projekten under de olika prioriteringarna och fokusområdena som ingår i den nationella strategin. Därmed är det möjligt att analysera den finansiella informationen i relation till prioriteringar i den nationella strategin, exempelvis utbetalningar och upparbetade medel. Men en inte obetydlig del, sju procent, läggs under området Övrigt.

En orsak till att projekt läggs under Övrigt i Nyps har vi uppfattat vara att projekt med en tvärssektoriell inriktning som till exempel miljö eller jämställd-

³⁸ Tillväxtverket (2016), *De små stegens förändring, Sammanställning av regionernas redovisningar*.

³⁹ *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt.*

het inte passar in i kategorierna. En annan orsak som framkommit i kartläggningen är att det förekommer att projekthandläggarna använder Övrigt i stället för att försöka hitta en passande kategori.

Det finns ingen tydlig koppling mellan strategins prioriteringar eller fokusområden och ämnesområdena i Nyps. I stället är det upp till projekthandläggaren att göra dessa olika kategoriseringar i helt separata spår. Projekthandläggaren behöver alltså kategorisera projekten två gånger på två olika sätt.

4.4.5 Resultatuppföljning utan krav på indikatorer

Den uppföljning och analys som är möjlig att göra utifrån kategorierna och den finansiella informationen i Nyps omfattar inte uppnådda resultat. Det går alltså inte att följa upp om projekten uppnådde det som var avsett med finansieringen.

I uppföljningen av de 1:1-anslagsfinansierade företagsstöden och de EU-finansierade regionala projekten finns krav på att använda indikatorer. Motsvarande krav finns inte för uppföljningen av projekten finansierade med 1:1-medel. Men varje beslutande regional aktör kan lägga in egna indikatorer i Nyps, som underlag för uppföljningen på regional nivå eller på projektnivå. Vår kartläggning visar att tio regioner i dag använder indikatorer för att följa upp projektverksamheten.

Enhetliga indikatorer saknas

Regionerna använder i dag över 200 unika indikatorer i för att följa upp projektverksamheten. Många av dessa indikatorer mäter liknande aktiviteter eller resultat, men har ändå olika benämningar. Bristen på enhetliga indikatorer samt det faktum att olika regionala aktörer använder olika indikatorer för att mäta samma sak förhindrar en sammanställning och analys av projektens resultat på nationell nivå.

Det finns i nuvarande uppföljning av projektverksamheten vissa inslag av indikatoruppföljning på resultatnivå. Men definitionerna av exempelvis skapade arbetstillfällen och nya företag varierar. Här är några exempel på resultatindikatorer som används av några län, med varierande formuleringar:

- Nya arbetstillfällen
- Nya företag
- Nya produkter
- Nya turistattraktioner/aktiviteter
- Nya nätverk
- Ökad omsättning i kronor
- Ökat exportvärde i kronor
- Bevarade arbetstillfällen

- Minskade utsläpp av växthusgaser
- Antal företag som har fått tillgång till bredband på minst 100 Mbits/s
- Antal deltagande företag och organisationer som introducerat nya produkter eller tjänster
- Ökning av antal resenärer

Vissa resultatindikatorer redovisas fördelat på män, kvinnor och bakgrund (svensk/utländsk). Övriga indikatorer handlar om exempelvis inledda satsningar, antal deltagare i olika evenemang, utredningar och strategiarbete.

4.4.6 Varierande syn på Nyps hos de regionala aktörerna

Vår kartläggning av dagens uppföljningssystem visar att flera regionala aktörer anser att Nyps är svårhanterligt och inte ger något mervärde för verksamheten. Nyps upplevs framför allt vara ett system till nytta för de regionala aktörer som får stora medel från anslag 1:1. Aktörer med små medel från anslag 1:1 har inte samma behov av att göra uppföljningar med ett system som Nyps.

De regionala aktörerna bygger upp egna uppföljningssystem

Flera regioner uppger också i vår kartläggning att de har begränsade incitament att mata in information för den nationella uppföljningens skull. De upplever att regeringens och Tillväxtverkets önskemål om vilken information som de ska lägga in i Nyps är otydlig, till exempel när det gäller indikatorer. De menar vidare att regionerna inte får någon återkoppling på de uppgifter som de lägger in.

Det finns alltså både aktörer som väljer att använda Nyps för sin egen uppföljning och aktörer som uppfattar Nyps som något belastande utan mervärde. Det har bidragit till att de flesta län har byggt upp parallella system i Excel. Det kan bero på att de av olika skäl anser att Nyps inte är lämpligt för deras verksamhet, att systemet har långa ledtider för utveckling och att det inte finns tillräckliga möjligheter att anpassa systemet efter regionala önskemål.

5 Erfarenheter från andra uppföljningssystem

Många politikområden har mer eller mindre välutvecklade uppföljningssystem. Vi kan utifrån Statskontorets erfarenheter och med hjälp av andra beskrivningar och utvärderingar av uppföljningssystem konstatera att det finns ett antal utgångspunkter som gör att ett uppföljningssystem fungerar väl:

- Syftet med uppföljningen är tydligt.
- Innehållet i uppföljningen är relevant, det vill säga att det går att följa utvecklingen i förhållande till de uppställda målen.
- Resultaten från uppföljningen är kända och ökar kunskapen hos mottagarna.
- Resultaten från uppföljningen används som beslutsunderlag inför prioriteringar i framtiden.
- Uppföljningens resursåtgång ska vara rimlig i förhållande till nyttan.

Denna bedömning bygger på Statskontorets utvärderingar av uppföljningssystemen för folkhälsopolitiken och ungdomspolitikerna.⁴⁰ Dessa rapporter innehåller också översiktliga kartläggningar av uppföljningar inom en rad andra politikområden.⁴¹ Vi avslutar kapitlet med en analys av uppföljningen av tre områden som vi bedömer vara särskilt intressanta att relatera till den regionala tillväxtpolitiken: EU:s strukturfondsprogram, biståndspolitikerna och kultursamverkansmodellen.

Vi ska nu gå lite närmare in på erfarenheter från uppföljningssystem från andra politikområden och vad vi kan lära av dessa. Dessa lärdomar kan sammanfattas enligt följande:

- De övergripande målen kan vara svåra att följa upp.
- Regeringen är den primära mottagaren.
- Kostnaderna för uppföljningssystemen varierar.

⁴⁰ Statskontoret 2010:25, *Ett effektivare uppföljningssystem för den nationella ungdomspolitikerna* och Statskontoret 2013:4, *Utvärdering av uppföljningssystemet för den nationella folkhälsopolitiken*.

⁴¹ Politikområdena är: Barnrättspolitikerna, ANDT-politiken (alkohol, narkotika, doping, tobak), miljöpolitikerna, statens stöd till idrotten, kulturpolitikerna, funktionshinderspolitikerna, jämställdhetspolitikerna och minoritetspolitikerna

- Strukturfonderna har en nära koppling till de regionala projektmedlen.
- Liknande svårigheter att mäta resultat från bistånd som från regionalt tillväxtarbete.
- Kultursamverkansmodellen både liknar och skiljer sig från den regionala projektverksamheten.

5.1 De övergripande målen kan vara svåra att följa upp

Generellt för uppföljningssystemen är att de har ambitionen att följa politikområdets utveckling i förhållande till områdets övergripande mål. För några områden finns tydliga mål med delmål formulerade vilket underlättar uppföljning med indikatorer. Detta gäller exempelvis för biståndspolitik och funktionshinderspolitiken.

Det är vanligt att de övergripande målen bryts ner i delområden som följs upp med indikatorer. Men det kan vara svårt att koppla resultatet för de olika delområdena till de övergripande målen från politikområdet eftersom indikatorerna belyser många olika faktorer som kan peka åt olika håll. Analyserna och bedömningarna riskerar därför att stanna vid respektive delområde.

Erfarenheter från de olika uppföljningssystemen visar att det är svårt att belägga orsakssamband mellan politiska åtgärder och uppföljningens resultat. Uppföljningen kommer därför sällan längre än till resultatredovisning och eventuellt en problembeskrivning.

Indikatorernas karaktär varierar mellan olika politikområden. Vissa områden har indikatorer som speglar samhällliga förutsättningar för att nå de övergripande målen, till exempel folkhälsopolitiken och miljöpolitiken. Flera andra är i första hand inriktade på utfall på individnivå, till exempel jämställdhetspolitik och barnrättspolitik.

5.2 Regeringen är den primära mottagaren

Regeringen är den primära mottagaren av resultaten från uppföljningssystemen inom de olika politikområdena. Departementen vill kunna följa utvecklingen inom specifika områden, både allmänt och i relation till de uppställda målen inom området. Uppföljningarnas överordnade mål är att ge underlag att rapportera till riksdagen, men det är också betydelsefullt att ge underlag för prioriteringsbeslut för myndigheter, kommuner och landsting.

Vår översiktliga kartläggning av olika uppföljningssystem visar att det är viktigt att aktörer som levererar och sammanställer data har klart för sig vad som är syftet med uppföljningssystemet och vilka som förväntas använda det. Om det förekommer brister i tydligheten kan det leda till ett lågt mervärde av uppföljningen för dessa aktörer. En annan aspekt är att det ibland är viktigt

att uppföljningssystemet ger möjlighet att jämföra och analysera utvecklingen på regional och lokal nivå.⁴²

5.3 Varierande kostnader för uppföljningssystem

Vår jämförelse av de årliga kostnaderna för sju olika uppföljningssystem visar att den varierar från en miljon kronor till drygt sex miljoner kronor. Men kostnaderna för uppföljning inom olika politikområden är sällan direkt jämförbara. En viktig orsak är att uppföljningssystemen befinner sig i olika faser. System under uppbyggnad kräver mindre resurser än system i full drift.

En annan orsak är skillnader i presentations- och analysambitioner. Exempelvis kan uppföljningssystem med utvecklade webblösningar för att samla in eller presentera resultaten ge upphov till extra kostnader. Uppföljningssystem med återkommande omfattande rapporter med fördjupade analyser kräver också mer resurser än system som inte har det.

Statskontoret har tidigare även konstaterat att det är resurskrävande att underhålla ett system med många indikatorer. Detta gäller särskilt om källorna för statistiken är spridda på flera myndigheter och organisationer.

5.4 Strukturfonderna har en nära koppling till de regionala projektmedlen

EU:s strukturfonder, som består av Europeiska regionala utvecklingsfonden (regionalfonden) och den Europeiska socialfonden (socialfonden), utgör en betydande finansieringskälla i merparten av regionerna. Detta gäller särskilt regionalfondsprogrammen. Uppföljningen av strukturfondsprogrammen ska enligt Statskontorets uppdrag vara en viktig utgångspunkt för vårt arbete. Beskrivningen och analysen av strukturfondsprogrammen i detta avsnitt bygger på konsultens kartläggning som finns på Statskontorets webbplats.⁴³

Budgeten för Sveriges nio regionalfondsprogram är cirka 936 miljoner euro under programperioden 2014–2020, enligt Tillväxtverket. Motsvarande belopp för socialfondsprogrammet är 766,9 miljoner euro, enligt Svenska ESF-rådet. Den svenska medfinansieringen är ungefär lika stor och kan komma från både privat och offentlig sektor.

Strukturfonderna används i stor utsträckning för att medfinansiera den regionala projektverksamheten i Sveriges regioner. Medlen från fonderna ska bidra till att genomföra EU:s strategi för tillväxt, *Europa 2020*, och EU:s mål om

⁴² Se till exempel Statskontoret 2010:25, *Ett effektivare uppföljningssystem för den nationella ungdomspolitiken*.

⁴³ www.statskontoret.se (bilaga 3).

en smart och hållbar tillväxt för alla. Projekten inom det nationella regionalfondsprogrammet kan exempelvis handla om internationalisering, affärsutveckling, förnybar energi, forskning och innovation.

Strukturfonderna har en nära koppling de regionala projektmedlen. I båda fallen avsätts projektmedel för att genomföra sektorsövergripande program. Strukturfonderna medfinansierar i stor utsträckning samma projekt som de regionala projektmedlen. Regelverket för strukturfonderna har över tid utvecklats när det gäller uppföljning och utvärdering. Inför den nuvarande programperioden har verksamhetslogiken förtydligats och bidragit till ett utvecklat uppföljnings- och utvärderingssystem.

5.4.1 Uppföljningen ska bidra till lärande och ökad kvalitet

Regionalfondens program betonar att systematisk uppföljning och utvärdering ska vara en del av arbetet både i genomförandet av den europeiska sammanhållningspolitiken och i den regionala tillväxtpolitiken. Det övergripande syftet är att bidra till lärande och att förbättra kvaliteten i hela programcykeln, från programplaneringen och genomförandet av projekten till implementeringen i den reguljära verksamheten. Europeiska kommissionen kräver att uppföljningarna och utvärderingarna av de genomförda insatserna ska kunna ligga till grund för att svara på frågor om vilka insatser eller vilket slags insatser som ger effekter, hur, för vem och på vilka villkor.

5.4.2 Indikatorer kopplade till specifika mål

Strukturfondsprogrammen använder indikatorer för att följa upp projekten. Indikatorerna beskrivs i det strukturfondsprogram som den som söker medel ansöker ifrån. Varje indikator är kopplad till ett specifikt mål inom respektive insatsområde i de olika programmen.

Under programperioden 2014–2020 används två olika typer av indikatorer: aktivitetsindikatorer och resultatindikatorer. Aktivitetsindikatorerna har ofta karaktären av resultatindikatorer på projektnivå, enligt den terminologi som Ekonomistyrningsverket använder.

Tillväxtverket följer upp utfallet av aktivitetsindikatorerna. Varje enskilt projekts utfall för aktivitetsindikatorerna summeras sedan till programmets totala utfall, som Tillväxtverket rapporterar till Europeiska kommissionen. Aktivitetsindikatorerna är olika i olika program och i olika insatsområden och investeringsprioriteringar. De enskilda programmen använder totalt 37 aktivitetsindikatorer för att följa upp projekt inom regionalfondsprogrammen.

Resultatindikatorerna mäter resultat i hela regioner och inte i de enskilda projekten. Med Ekonomistyrningsverkets terminologi handlar det snarare om effektindikatorer på samhällsnivå. Tillväxtverket ansvarar för att följa upp resultatindikatorerna. Indikatorerna påverkas både av insatser som genomförs

inom ramen för strukturfondsprogrammen och av andra faktorer, exempelvis svängningar i konjunkturen.

Flera indikatorer för strukturfonderna kräver att den som får medel gör någon typ av undersökning genom enkäter eller intervjuer. I dessa fall har Tillväxtverket tagit fram frågor som behöver besvaras för att kunna rapportera in ett utfall för den aktuella indikatorn.

5.4.3 Krav på extern utvärdering för större projekt

Utvärdering handlar inom ramen för strukturfondsarbetet om att beskriva projektets genomförande, resultat och effekter i relation till de planer och mål som finns på projekt- och programnivå. Samtliga projekt som finansieras av fonden ska följas upp och utvärderas kontinuerligt. Det är den som har fått stödet som ansvarar för att följa upp och utvärdera projektet.

Hur utvärderingarna görs beror på vilket stort projekt det handlar om och på hur stort projektet är. Samtliga projekt som har fått mer än tre miljoner kronor i stöd från EU ska ha en extern utvärderare. Det finns även riktlinjer för resultat- och effektbaserad uppföljning, både för följeforskning och för extern utvärdering.

5.4.4 Utvecklad insatslogik ger ett komplext uppföljningssystem

Mellan 50 och 60 procent av de regionala projektmedlen i 1:1-anslaget går till att medfinansiera strukturfondsprogrammen. Strukturfonderna är därför den verksamhet som har närmast koppling till de regionala projektmedlen eftersom de medfinansierar samma projekt i stor utsträckning. Strukturfondsregelverket har över tid utvecklats även vad gäller uppföljning och utvärdering. Inför den nuvarande programperioden har inte minst insatslogiken utvecklats och bidragit till ett tämligen komplext uppföljnings- och utvärderingssystem.

Den utveckling vi ser i dag går mot ett alltmer sektoriserat genomförande av strukturfondsprogrammen vilket delvis följer av kraven på ökat resultatfokus. När programmen fokuserar och koncentrerar insatserna till ett mindre antal prioriteringar skapar det också förutsättningar för mer detaljerad uppföljning med fokus på resultat.

5.4.5 Strukturfonderna har varierande betydelse för den regionala projektverksamheten

Kartläggningen av den nuvarande uppföljningen av projektverksamheten visar att några län använder indikatorer som i huvudsak överensstämmer med indikatorerna i strukturfondsarbetet. Dessa län har vanligen gjort ett urval av dessa indikatorer och i vissa fall modifierat dem något.

Några län har en uttalad ambition att använda största delen av projektmedlen till att medfinansiera strukturfonderna. Det medför att de i hög grad förlitar sig på Tillväxtverkets uppföljning och utvärdering av strukturfondsprojekten. Det motiverar att de själva inte har utvecklat någon resultatuppföljning av den regionala projektverksamheten.

Men de regionala beslutsfattarna anser att det vore både bra och möjligt att utöka samordningen med Tillväxtverket. Utvärdering är ett exempel där strukturfondsarbetet har påverkat samordningen med den regionala projektverksamheten. Där sker samordning exempelvis när det gäller följeforskning av projekt och klusterutvärderingar.

5.5 Liknande svårigheter att mäta resultat från biståndet som från regional tillväxtpolitik

Konsulten har även jämfört uppföljningen av den regionala projektverksamheten med Sidas system för resultatuppföljning av specifika biståndsinsatser. Till grund för Sidas uppföljning finns huvudmålet för svenskt bistånd samt sex målområden. Därutöver har regeringen beslutat om närmare 40 olika resultatstrategier för länder, regioner eller verksamhetsområden.

När Sida handlägger nya insatser bedömer biståndsmyndigheten om insatsidén passar in under någon av resultatstrategierna. Men det finns inget sammanhållet resultatramverk med indikatorer vilket gör det svårt att lägga samman resultaten från olika programinsatser. Jämfört med den regionala tillväxtpolitiken bedömer vi att biståndspolitiken ändå har ett tydligare ramverk för styrning med vägledningar, riktlinjer och handböcker för vad som ska följas upp och rapporteras. Ramverket ger bättre förutsättningar för en enhetlig rapportering från de berörda aktörerna.

Statskontoret konstaterade i en rapport från 2011 att det är svårt att mäta resultat kopplat till insatser, både för den regionala tillväxten och för utvecklingssamarbetet. Båda områdena karaktäriseras av komplexa system med styrning på flera nivåer – internationellt, nationellt, regionalt, lokalt. En insats eller ett projekt kan också ha finansiering från flera håll.⁴⁴

5.6 Kultursamverkansmodellen både liknar och skiljer sig från den regionala projektverksamheten

Riksdagen fattade i december 2009 beslut om att införa en ny modell, kultursamverkansmodellen, för att fördela statliga bidrag till regional kulturverksamhet. Kultursamverkansmodellen liknar enligt konsultens kartläggning den regionala projektverksamheten i vissa delar. Enligt den nya modellen ska

⁴⁴ Statskontoret 2011:25, *Styrningen av svensk biståndspolitik, En utvärdering*.

landstingen eller regionerna, i samverkan med länets kommuner och kulturliv, ta fram en regional kulturplan som underlag för den statliga bidragsgivningen.

Kulturrådet ska sedan samråda med de övriga berörda myndigheterna med utgångspunkt i kulturplanerna om nivån på bidragen till respektive landsting eller region. Därefter beslutar Kulturrådet om hur medlen ska fördelas. Statsbidraget ska användas så att det bidrar till att uppnå de nationella kulturpolitiska målen. Samtidigt ska bidraget ge möjligheter till regionala prioriteringar och variationer. Regionerna ska själva ansvara för att bidragsgivningen främjar en god tillgång för länets invånare till de kulturpolitiska områdena. Kulturrådet gör en nationell uppföljning av hur de statliga bidragen fördelas i respektive region mellan de olika kulturpolitiska områdena.

Kulturrådet har tagit fram föreskrifter för kvantitativ uppföljning och riktlinjer för den kvalitativa uppföljningen av kultursamverkansmodellen. Enligt en rapport från Kulturanalys upplever regionerna att det är praktiskt svårt att följa upp enligt Kulturrådets krav. De har även synpunkter av mer principiell karaktär på att kraven minskar regionernas självständighet.⁴⁵

Enligt Kulturanalys finns det flera risker med att alltför starkt betona en detaljerad uppföljning. Ett vanligt problem när det gäller uppföljning av offentliga verksamheter som liksom kultursektorn präglas av relativt vaga och visionära mål är att uppföljningen bara mäter de aspekter som är möjliga att kvantifiera. Kulturanalys påpekar även att uppföljningen i sin nuvarande form kräver mycket resurser, eftersom den sysselsätter många personer både på statlig och på regional nivå.

5.6.1 Liknande styrmodell för kultursamverkansmodellen som för den regionala projektverksamheten

Kultursamverkansmodellen liknar den regionala projektverksamheten. Det är ungefär lika mycket medel som fördelas inom ett decentraliserat och komplext flernivåsystem, där flera aktörer verkar på flera nivåer. Styrmodellerna liknar också varandra, eftersom statliga medel fördelas till regionerna som själva får prioritera och fördela pengarna till verksamheten utifrån ett övergripande styrdokument – de regionala utvecklingsstrategierna och kulturplanerna. Dessa dokument tas fram i samverkan mellan den nationella, regionala och lokala nivån. Men det är ändå värt att notera att kulturplanerna till sin karaktär är betydligt mer konkreta än de regionala utvecklingsstrategierna samt att det finns riktlinjer för hur de ska utformas. Något motsvarande finns inte för regionala utvecklingsstrategier utöver det som anges i förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete.

⁴⁵ Kulturanalys 2012:1, *Kultursamverkansmodellen, En första utvärdering*.

5.6.2 Kulturrådet har en tydligare roll än Tillväxtverket

Inom både kultursamverkansmodellen och den regionala projektverksamheten finns en utmaning i att en alltför detaljerad uppföljning kan bli alltför styrande i förhållande till de regionala aktörernas behov av att anpassa verksamheten till regionala förutsättningar. Dessa regionala förutsättningar är ju också motivet till att fördela ut medlen.

Kulturrådet har en tydligare roll än Tillväxtverket när det gäller att stödja regionerna i deras arbete med kulturplanerna. Kulturrådet bedömer planerna och fördelar medel till regionerna. Kulturrådet har bland annat tagit fram riktlinjer för den kvalitativa rapporteringen för att öka enhetligheter, eftersom regionernas rapportering och bedömning av resultat tidigare har varit ojämn. Behovet av att tydliggöra och precisera syftet med den nationella uppföljningen finns inom både kultursamverkansmodellen och den regionala projektverksamheten.

Referenser

Ekonomistyrningsverket 2006:8, *Effektutvärdering. Att välja väg.*

Ekonomistyrningsverket 2012:41, *Rapport Resultatindikatorer.*

Ekonomistyrningsverket 2016:31, *Vägledning Verksamhetslogik.*

Proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017, Regional tillväxt.*

Kulturanalys 2012:1, *Kultursamverkansmodellen, En första utvärdering.*

Regeringsbeslut 2015-07-02, *En nationell strategi för hållbar tillväxt och attraktionskraft 2015-2020.*

Regeringsbeslut 2015-12-17, *Villkor m.m. för budgetåret 2016 för Gotlands kommun, landstingen i Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Gävleborgs och Jämtlands län samt samverkansorgan inom Utgiftsområde 1 Rikets styrelse, 19 Regional tillväxt och 22 Kommunikationer.*

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende länsstyrelserna.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Tillväxtverket inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt och utgiftsområde 24 Näringsliv.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

Riksrevisionen 2014:10, *Förvaltningen av regionala projektmedel.*

Statistiska centralbyrån, 2015, *Forskning och utveckling inom företagssektorn.*

Statskontoret 2010:25, *Ett effektivare uppföljningssystem för den nationella ungdomspolitiken.*

Statskontoret 2011:25, *Styrningen av svensk biståndspolitik, En utvärdering.*

Statskontoret 2013:4, *Utvärdering av uppföljningssystemet för den nationella folkhälsopolitiken.*

Tillväxtanalys 2013:02, *Att utveckla lärande.*

Tillväxtverket (2016), *De små stegens förändring, Sammanställning av regionernas redovisningar.*

Tillväxtverket (2016), *Finansiering för regional tillväxt 2015, Rapport 0200.*

Tillväxtverket (2012), *Förslag till hur uppföljning av projektverksamheten kan förbättras.*

Regeringsuppdraget

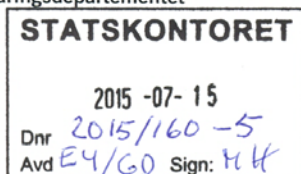


Regeringsbeslut IV 1

2015-07-09

N2015/5296/RT

Näringsdepartementet



Statskontoret

Box 8110

104 20 Stockholm

Uppdrag att utreda åtgärder för ökat resultatfokus i uppföljningen av anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utreda förslag för en ökad resultatorientering i uppföljningen av anslag 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder* inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt. Fokus i uppdraget ska ligga på den regionalt beslutade projektverksamhet som finansieras av anslaget.

Statskontoret ska beskriva och analysera hur projektverksamheten som är finansierad med medel från anslaget följs upp och utvärderas i samtliga län. Förslag på ett utvecklat uppföljningssystem med tydligare resultatfokus ska även lämnas. Statskontoret ska dessutom beskriva och analysera förväntade resultat och effekter av ett utvecklat uppföljningssystem.

Förslaget till utvecklat uppföljningssystem ska:

- spegla de specifika förutsättningar för hållbar tillväxt som råder i respektive region enligt gällande regional utvecklingsstrategi, handlingsplan eller motsvarande inom det regionala tillväxtarbetet, samtidigt som det ska stärka möjligheterna till nationell uppföljning,
- kopplas till prioriteringarna i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020, och möjliggöra uppföljningar utifrån ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt perspektiv, samt
- utformas på ett sätt som ger bästa möjliga förutsättningar att projektverksamhetens långsiktiga resultat och effekter kan utvärderas.

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: n.registrator@regeringskansliet.se

Besöksadress
Mäster Samuelsgatan 70

Telefax
08-411 36 16

Statskontoret ska beskriva och analysera hur uppföljningen kan organiseras och hur organisationen kan påverka uppföljningens kvalitet. Systemet för uppföljning av projektverksamhet inom strukturfondsprogrammen ska utgöra en viktig utgångspunkt för uppdraget, med ambitionen att minimera dubbelarbete och dra nytta av relevanta delar av det indikatorsystem som finns för dessa program. Därtill ska erfarenheter beaktas från andra uppföljningssystem som bedöms vara relevanta.

Statskontoret ska vid genomförandet av uppdraget inhämta kunskap från och föra dialog med berörda aktörer, såsom Regeringskansliet (Näringsdepartementet), Tillväxtverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) och de regionala aktörer som beslutar om projektmedel och regionala företagsstöd.

För uppdragets genomförande ska Statskontoret etablera en referensgrupp där berörda regionala aktörer samt Tillväxtverket erbjuds att delta. Syftet är att ge representanterna möjlighet att redovisa sina erfarenheter av uppföljningsarbetet samt att inhämta aktörernas synpunkter under arbetes gång.

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Näringsdepartementet) informerat om hur arbetet fortskrider. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 15 december 2016.

Medel för uppdraget ska belasta utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslag 4:1 *Regeringskansliet m.m.*, anslagsposten 1 Till Regeringskansliets disposition, budgetram 10 Näringsdepartementet, för budgetåret 2015 och får högst uppgå till 300 000 kronor. Avsikten är att under 2016 avsätta upp till 500 000 kronor för uppdraget.

Skälen för regeringens beslut

Anslag 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder* inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt används främst för projektverksamhet, stöd för regionala investeringar, stöd för att regionalt främja små och medelstora företag samt stöd till kommersiell service.

Regeringen anser att uppföljningen av anslag 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder* måste utvecklas för att kunna användas som underlag för en resultatorienterad styrning av anslaget. Med ett mer resultatorienterat uppföljningssystem avses en uppsättning av indikatorer som inte enbart fångar in uppgifter om vilka aktiviteter som har genomförts, utan som i betydligt högre grad än i dag fångar in i vilken mån aktiviteternas avsedda konsekvenser har realiserats. Syftet med detta är att åstadkomma ett effektivare och mer transparent genomförande av den regionala


tillväxtpolitiken, och att underlätta det regionala lärandet. Syftet är också att stärka förutsättningarna för utvärderingar av effekter av de insatser som anslaget finansierar. Regeringen anser vidare att resultaten från uppföljningen ska ge underlag för en ändamålsenlig resultatredovisning i budgetpropositionen.

Regeringen har genomfört en översyn av principerna för fördelningen av anslaget 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder*. Översynen har visat att det finns behov av att förändra och förtydliga dels regeringens styrning av medlen, dels befintliga uppföljningssystem. Mot bakgrund av detta och i enlighet med Riksrevisionens iakttagelser i rapporten Förvaltningen av regionala projektmedel aviserade regeringen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel (skr. 2014/15:12) sin avsikt att utreda förutsättningarna för ett stärkt resultatfokus i uppföljningen av anslag 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder*.

På regeringens vägnar



Sven-Erik Bucht



Björne Hegeföldt

Kopia till

Riksdagen, näringsutskottet
 Finansdepartementet/BA och SFÖ
 Näringsdepartementet/KLS, ESR, FF, HL och AS
 Riksrevisionen
 länsstyrelserna
 Gotlands kommun
 Gävleborgs läns landsting
 Hallands läns landsting
 Jämtlands läns landsting
 Jönköpings läns landsting
 Kronobergs läns landsting
 Skåne läns landsting
 Västra Götalands läns landsting
 Örebro läns landsting
 Östergötlands läns landsting
 samverkansorganen
 Tillväxtverket
 Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Definitioner av indikatorer för uppföljning av regionalt beslutade projekt

Vi lämnar förslag på definitioner eller kommentarer för åtta av våra föreslagna indikatorer i tabellen nedan. De bygger i huvudsak på definitioner utarbetade av Västra Götalandsregionen och av regionalfonden. Sju indikatorer har vi lämnat okommenterade eftersom vi bedömer att Tillväxtverket i samråd med de regionala aktörerna har bättre möjlighet att precisera dessa utifrån sina specifika kunskaper.

Indikator	Definition/kommentar
Deltagande företags utgifter för egen FoU-verksamhet	Indikatorn avser att mäta FoU-verksamhet som utförs av företag inom den egna juridiska enheten. Verksamheten ska ha utförts i Sverige av företagets egen personal eller av konsulter i FoU-projekt som letts av företaget och där företagets personal arbetat tillsammans med konsulterna. Till egen FoU räknas även FoU som gjorts på beställning från andra företag. Med företaget avses den juridiska enheten eller bokslutsenheten, inte ev. koncern. ⁱ
Antal kommersiella produkter/tjänster/patent som följd av projekt	Indikatorn avser att mäta antalet produkter eller tjänster som utvecklats inom ramen för en insats och som har introducerats på marknaden/kommersialiserats. Produkter kan vara materiella eller immateriella (inklusive tjänster). Med patent avses antal patentansökningar som inkommit till Patent- och registreringsverket inom ramen för ett projekt. ⁱⁱ
Antal deltagande organisationer i projekt inom innovation mellan lärosäten, företag och det omgivande samhället	
Nya företag, (totalt, fördelat på män och kvinnor)	Indikatorn avser att mäta antalet företag (totalt, fördelat på män och kvinnor) som startats till följd av insatser som genomförts i ett projekt. ⁱⁱⁱ
Nya arbetstillfällen (totalt, fördelat på män och kvinnor)	Indikatorn avser att mäta antalet nya arbetstillfällen som uppkommit till följd av insatser i ett projekt räknat i heltidsanställningar (totalt, fördelat på män och kvinnor). Indikatorn ska fånga upp den del av ökningen av arbetstillfällen som är en direkt följd av projektet. Anställda som arbetar i projektet ska inte inräknas. ^{iv}
Antal individer/företag som fått innovationsrådgivning i ett projekt (totalt, fördelat på män och kvinnor)	
Antal deltagande organisationer i projekt för att främja en miljödriven näringslivsutveckling.	
Antal deltagande organisationer i projekt mellan kommuner, regioner och företag med syfte att öka tillgängligheten genom transportsystemet.	
Antal deltagande organisationer i projekt gällande strategisk planering för fysisk planering och boende	

Indikator	Definition/kommentar
Antal företag som fått tillgång till bredband med minst 100 Mbit.	Indikatorn avser att mäta antalet företag som till följd av ett projekt fått möjlig tillgång till internet med en nerladdningshastighet på minst 100 Mbit/s. Företag som får räknas ska tidigare endast ha haft en begränsad tillgång till en hastighet på minst 100 Mbit/s eller ingen alls. Kapacitet och tillgång måste vara en direkt konsekvens av det givna stödet. ^v
Antal deltagande organisationer i projekt med syfte att öka konkurrenskraften i besöksnäringen.	Med ökad konkurrenskraft avses ökad tillväxt. Med besöksnäring avses det som bidrar till turismkonsumtionen. Turism mäts och definieras från konsumtions-sidan som människors aktiviteter när de reser till eller vistas på platser utanför sin vanliga omgivning för fritid, affärer eller andra syften och för kortare tid än ett år.
Antal deltagande organisationer i projekt som sammanför utbildningsanordnare med arbetsgivare.	
Antal individer som deltar i kompetenshöjande aktiviteter (totalt, fördelat på män och kvinnor)	Med kompetensutvecklingsinsatser avses insatser av karaktären utbildning eller kurs. Möten eller seminarier ska inte ingå i indikatorn. ^{vi}
Antal deltagande organisationer i gränsöverskridande projekt	Med gränsöverskridande projekt avses insatser som involverar samarbete med en eller flera organisationer i ett annat land inom ramen för ett projekt.
Antal företag (som deltagit i projekt) som etablerat sig, eller inlett samarbete med företag på andra sidan gränsen	

ⁱ Definition av FoU-verksamhet bygger på Statistiska centralbyrån, *Forskning och utveckling inom företagssektorn 2015, UF302*, s. 7.

ⁱⁱ Definitionen bygger i huvudsak på Västra Götalandsregionen, *Resultatindikatorer för projekt inom tema "En region för vi tar globalt ansvar"*.

ⁱⁱⁱ Ibid

^{iv} Definitionen bygger i huvudsak på Tillväxtverket, *Riktlinjer för att samla in och mäta aktivitetsindikatorer*, s. 20. (Används inom regionalfonden.)

^v Ibid

^{vi} Definitionen bygger i huvudsak på Västra Götalandsregionen *Resultatindikatorer för projekt inom tema "En region för alla"*.