
SLUTRAPPORT

Utvärdering av genomförandeorganisationen för strukturfonderna, 2007 - 2013

På väg mot smidiga, smarta och slagkraftiga program?

STOCKHOLM 2010-10-25

Sweco Eurofutures AB

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	KORT SAMMANFATTNING	4
2	BAKGRUND OCH UPPDRAG	8
2.1	UTVÄRDERING I STRUKTURFONDSPROGRAMMEN	8
2.2	UPPDRAGETS SYFTEN	8
2.3	SWECOS ÖVERGRIPANDE UTVÄRDERINGSMODELL	9
2.4	RESULTATEN FRÅN DE FYRA FÖRSTA DELRAPPORTERNA	9
2.4.1	PORTFÖLJPERSPEKTIVET	9
2.4.2	AKTÖRSPERSPEKTIVET	10
2.4.3	PROCESSPERSPEKTIVET	11
2.5	SFYFTE OCH METOD I SLUTRAPPORTEN	12
2.6	SLUTRAPPORTENS UPPLÄGGNING	12
3	GENOMFÖRANDET I ETT PORTFÖLJPERSPEKTIV	13
3.1	STADIGT FÄRRE UNDERKÄNDA PROJEKT	13
3.2	FORTSATTA REGIONALA VARIATIONER	16
3.3	ANALYS FRÅN ETT PORTFÖLJPERSPEKTIV	18
4	AKTÖRSPERSPEKTIVET	19
4.1	STORA FÖRBÄTTRINGAR I SAMARBETSKLIMATET, MEN SÅRBART FÖR FÖRÄNDRINGAR	19
4.2	ANALYS AV GENOMFÖRANDET UR ETT AKTÖRSPERSPEKTIV	22
5	PROCESSPERSPEKTIVEN	23
5.1	STÖDET FRAM TILL FÄRDIGA ANSÖKNINGAR KAN EFFEKTIVISERAS BÅDE I DET KORTA OCH DET LÅNGA PERSPEKTIVET	23
5.2	INGA STORA FÖRBÄTTRINGAR I URVALS- OCH KVALITETSSYSTEMEN, MEN BRISTERNAS INVERKAN PÅ DET DAGLIGA ARBETET ÄR ÄNDÅ BEGRÄNSAD	24
5.3	LÄRANDET I FOKUS MEN SAMTIDIGT EN FORTSATT STOR UTVECKLINGSPOTENTIAL	25
5.4	ANALYS AV GENOMFÖRANDET UR ETT PROCESSPERSPEKTIV	26
6	SAMLADE SLUTSATSER FRÅN UTVÄRDERINGEN AV GENOMFÖRANDEORGANISATIONEN	27
6.1	FRÅN TURBULENS TILL PRAGMATISKT GENOMFÖRANDE	27
6.2	GRUNDLÄGGANDE OTYDLIGHET FINNS KVAR OCH SKAPAR SÅRBARHET	27
6.3	STÖDET TILL PROJEKTUTVECKLING KAN FÖRBÄTTRAS OCH EFFEKTIVISERAS	28
6.4	BRISTER I PROGRAMMENS KVALITETSSYSTEM SVÅRA ATT ÅTGÄRDA	30
6.5	MER FOKUS PÅ LÄRANDE MEN MÅNGA BILDER AV VAD DET BETYDER	30
6.6	SAMMANFATTNING AV SLUTSATSERNA FRÅN UTVÄRDERINGEN AV GENOMFÖRANDEORGANISATIONEN	31
7	SAMMANFATTNING AV SWECOS ERFARENHETER OCH REFLEKTIONER INFÖR EN EVENTUELLT KOMMANDE PROGRAMPERIOD	33
7.1	ETT ÖKAT FOKUS PÅ STRUKTURFONDERNAS LÄRANDEROLL	34

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

7.2	POLITIKENS ROLL I EN KOMMANDE PROGRAMPERIOD	34
7.3	HUR SKAPA EN BÅDE LÄRANDE OCH EFFEKTIV ORGANISATION?	35
7.4	REALISMEN I FÖRSLAGET	36
7.5	REKOMMENDATIONER MED ANLEDNING AV RAPPORTEN	37
8	ENGLISH SUMMARY	38
8.1	RECOMMENDATIONS IN BRIEF:	39
	BILAGA BESKRIVNING AV INTERVJUMATERIALET	40

1 FÖRORD

I april 2008 fick Sweco Eurofutures uppdraget att fortlöpande utvärdera genomförandet av strukturfonderna i Sverige. Uppdraget omfattar den regionala fondens åtta regionala program för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning samt Socialfondens nationella program.

Föreliggande rapport utgör den femte och avslutande rapporten från uppdraget.

I analysarbetet har från Sweco Eurofutures följande konsulter deltagit: Olof Linde, Terese Strenger och Stefan Wing.

Uppdragsledare är Göran Hallin.

Uppdraget har delfinansierats av Europeiska Unionen, Regionala fonden och Socialfonden.

Stockholm, i december 2010

Maria Lundberg

VD

2 KORT SAMMANFATTNING

Uppdragets övergripande syfte är att ge underlag till ständig förbättring av genomförandet. Utvärderingen syftar vidare till att belysa följande huvudfrågor:

- Är genomförandeorganisationen relevant i förhållande till gällande regelverk
- Fungerar genomförandet effektivt?
- Finns det en tydlig fördelning av roller, ansvar och arbete mellan aktörerna?

Detta utgör den femte och avslutande rapporten från denna utvärdering av genomförandeorganisationen. Rapporten sammanfattar och följer upp de tidigare rapporterna samt diskuterar de samlade erfarenheterna inför en kommande programperiod. Denna rapport bygger även på en enkät riktad till samtliga ledamöter i strukturfondspartnerskapen och på intervjuer med merparten av nyckelpersoner i de bägge fondernas genomförandeorganisationer.

Det är utvärderarnas bedömning att genomförandet nu fungerar relativt väl, sett utifrån ett perspektiv av ärendeflöden i form av ansökningar, godkännanden, prioriteringar och beslut i programmen. Den låga godkännandegraden som vi upplevde som ett hot mot både effektivitet och förtroende inom Socialfonden i den första rapporten har ökat påtagligt sedan dess.

Vi noterar att det finns en fortsatt regional variation i andelen godkända och prioriterade projekt. Den övergripande bilden är dock att det inte föreligger regionala skillnader som i dagsläget kan ses som skadliga för genomförandet av programmen.

Den övergripande bilden av genomförandet idag är vidare att genomförandet aktörerna emellan fungerar relativt väl. Samarbetsklimatet mellan i första hand förvaltningsmyndigheterna och strukturfondspartnerskapen på den regionala nivån har utvecklats påtagligt och i positiv riktning sen 2008. I den nuvarande perioden finns av dessa skäl ingen anledning till förändringar i organisationen.

Inför en eventuellt ny programperiod finns dock skäl att se över organisationen för en ytterligare ökad tydlighet, mindre sårbarhet samt ett mer likformigt genomförande i regionerna.

Den bild som framträder i analysen av de tre för utvärderingens centrala processerna är att det finns en del ytterligare frågor att arbeta med i detta perspektiv. De processer som vi har analyserat är stora och grundläggande för genomförandet. Även om det finns funktioner i dessa som kan förbättras och utvecklas redan under innevarande period så är det Swecos slutsats att en mer grundläggande förändring av processerna inte bör göras i denna programperiod. Slutsatsen blir därför att merparten av de lärdomar vi dragit i detta sammanhang därför bör tas tillvara först i samband med förberedandet av en eventuellt kommande programperiod.

De delar som dock kan och bör utvecklas inom innevarande programperiod är:

- Utveckla stödet till de regionala aktörerna när det gäller integrationen av de horisontella aspekterna
- Stödja en bättre samordning av Socialfondens processtöd.
- Stärka möjligheterna att lära från de löpande utvärderingarna av projekten genom en tydligare styrning av deras innehåll.

Inför en eventuellt kommande programperiod har Sweco på basen av detta valt att lyfta fram följande reflektioner:

1. Strukturfondernas roll i den nationella politiken skulle utvecklas i riktning mot att utgöra resurser för lärande. I linje med detta bör programmen sannolikt bestå av större och mer samordnade projekt med ett tydligt lärandemål (t.ex. genom att man prövar olika modeller i olika delprojekt eller olika regioner).
2. Politikens roll i fondernas genomförande behöver stärkas och förtydligas på flera områden. Framför allt handlar detta om den nationella nivån, vi behöver tydligare politiska uttryck för vad vi skall ha strukturfonderna till och vi behöver fler politiker som står upp för fonderna och som försäkras om att fonderna levererar långsiktig nytta. Politiken också har en viktig roll att spela på den regionala nivån. Med ett ökat lärandefokus blir frågan om projektdesign och valet av projekt i högre grad än idag en fråga för olika typer av experter, då det handlar om att säkerställa lärande och kunskapsförmering. Det finns också ett behov av att knyta ett övergripande lärandemål till de regionala utvecklingsutmaningarna i respektive region.

Genomförandet av det förslag som här har lagts bygger på att vi sannolikt kommer att få mindre resurser till det framtida strukturfondsarbetet än vad vi har idag. I den mån detta betyder att det blir mindre pengar till konkret utvecklings- och tillväxtarbete innebär detta naturligtvis att det kommer att finnas dem som motsätter sig en sådan förändring. Det är Swecos bedömning att en förändring som den som skissas här kräver någon form av förstärkning av den nationella politiken för regional tillväxt.

Summering av rekommendationer:

Sweco återupprepar här rekommendationerna från rapport 4 och betonar att det när det gäller lärandesystemens utveckling finns ett utrymme för förbättrad samordning, styrning och effektivisering redan i innevarande programperiod. Vi rekommenderar respektive Övervakningskommittéer att uppmana myndigheterna att för det första se över projektutvecklingsarbetet.

När det gäller den regionala fonden handlar det om stödet till de regionalt utvecklingsansvariga myndigheterna för integreringen av de s.k. horisontella aspekterna.

När det gäller Socialfonden handlar det om en förbättrad samordning och effektivisering av de s.k. processtödens verksamhet.

Vi återupprepar för det andra rekommendationen från rapport 4 till
Övervakningskommittéerna att uppmana myndigheterna att se över samordningen och
styrningen av utvärderingen och följeforskningen.

3 BAKGRUND OCH UPPDRAG

3.1 UTVÄRDERING I STRUKTURFONDSPROGRAMMEN

Utvärderingsarbetet har i den innevarande programperioden ändrat fokus jämfört med tidigare. Den viktigaste förändringen är att man i denna programperiod genomgående arbetar med ett kontinuerligt (*ongoing*) utvärderingsperspektiv. Utvärderingen av genomförandeorganisationen inleddes under våren 2008 och har skett kontinuerligt från dess fram till och med denna rapport. Det kontinuerliga perspektivet har bidragit till ett tydligare konstruktivt syfte med utvärderingsarbetet. Utvärderingarna syftar i högre grad än tidigare till att konstruktivt bidra till utveckling och förbättring av programmen och deras genomförande. Detta har också bidragit till att hålla fokus på förhållanden som kan åtgärdas och förändras inom ramen för innevarande programperiod snarare än de allra bredaste perspektiven, möjligen då med undantag för denna rapport utblickar mot en eventuellt kommande programperiod.

En annan viktig skillnad gentemot tidigare programs utvärderingsinsatser är samordningen av utvärderingen av genomförandet mellan Socialfonden och den regionala fonden.

Utvärderingen av genomförandeorganisationen ingår i ett system av utvärderingar och lärande i fondernas genomförande. Utöver denna utvärdering genomförs inom den regionala fonden även s.k. följeforskning på programnivån och på projektnivån för större projekt. Inom Socialfonden genomförs både övergripande tematiska utvärderingar och utvärderingar av enskilda projekt.

Utöver utvärderingsarbetet genomförs i bägge fonderna olika typer av insatser för att öka lärandet i genomförandet (se rapport 4, från Swecos utvärdering av genomförandeorganisationen).

3.2 UPPDRAGETS SYFTEN

Uppdragets övergripande syfte är att ge underlag till ständig förbättring av genomförandet, ytterst för större effektivitet och ett ökat genomslag för programmen. Ett uttalat syfte är att nyttja det gemensamma perspektivet på genomförandet som ges av att utvärdera såväl den regionala fonden som Socialfonden parallellt och härigenom nyttja de förutsättningar till ömsesidigt lärande som ges av detta.

Utvärderingen syftar vidare till att besvara ett antal mer precisa om än stora frågor omkring genomförandet:

- Är genomförandeorganisationen relevant i förhållande till gällande regelverk
- Fungerar genomförandet effektivt?

3.3 SWECOS ÖVERGRIPANDE UTVÄRDERINGSMODELL

Sweco har arbetat enligt en bench-learning-modell vilande på tre olika analysben. För det första genomförs utvärderingen ur ett slags *portföljperspektiv*, som kan betraktas som "resultatet" av organisationen och som möjliggör en analys av effektivitet och räckvidd i genomförandet. För det andra genomförs utvärderingen ur ett *aktörsperspektiv*, som syftar till att studera huruvida organisationen av genomförandet fungerar effektivt och huruvida rollfördelningen aktörerna emellan är tydlig. För det tredje innehåller utvärderingen också ett processperspektiv, där syftet har varit att följa ett antal viktiga skeenden, eller processer, i genomförandet. Kombinationen av ett aktörs- och processperspektiv har möjliggjort att delvis kunna studera samma fråga ur olika perspektiv.

Utöver de tre analysbenen bygger utvärderingsarbetet också på vad vi kallat en bench-learning-ansats. Detta innebär en medveten strävan om att nyttja den kontinuerliga jämförelsen mellan den regionala fondens och Socialfondens olika arbetsformer i syfte att stimulera till varandras efterföljd och därmed kontinuerlig utveckling och förbättring.

3.4 RESULTATEN FRÅN DE FYRA FÖRSTA DELRAPPORTERNA

Hittills har fyra delrapporter lämnats från uppdraget. Då resultaten från dessa är en viktig utgångspunkt för uppläggningsen av denna rapport är det viktigt att initialt rekapitulera de viktigaste resultaten från de tidigare rapporterna.

3.4.1 PORTFÖLJPERSPEKTIVET

I den första delrapporten (våren 2008) noterades stora skillnader i genomförandet mellan de två fonderna. Av de inkomna ansökningarna till regionala fonden ledde nästan 60 procent till godkända projekt, medan motsvarande siffra för Socialfonden var knappt 25 procent. Merparten av de projekt som inte godkändes inom Socialfonden, föll bort redan i myndighetens prövning. Den slutsats som vi drog i den första delrapporten var att det även om det fanns rimliga förklaringar till variationerna så innebar den låga andelen projekt som godkändes att det fanns ett effektivitetsproblem i genomförandet – dvs. att allt för mycket tid riskerade att gå åt för att producera och avslå ansökningar som av olika skäl inte uppfyllde de grundläggande villkoren för att få stöd inom Socialfonden.

I rapporten noterades också en betydande regional variation, t.ex. när det gäller strukturfondspartnerskapens benägenhet att prioritera projekt inom Socialfonden. Den låga viljan att prioritera projekt i vissa regioner uppfattades vid den här tiden som ett problem bl.a. av ESF-rådet, som menade att vissa av strukturfondspartnerskapen tillämpade krav och kriterier som var svåra för såväl myndigheten som de sökande att förstå. Här noterades också att de totala handläggningstiderna i någon av regionerna var väldigt långa när det gäller den regionala fonden.

Redan i rapport 2 noterades betydande förändringar i programmens ärendehantering. Andelen beslutade projekt inom Socialfonden ökade till 42 procent och de regioner där beredningen av ansökningarna inte kunde avslutas föreföll nu ha kommit mera i takt med arbetsbördan. En viktig faktor att ta hänsyn till i utvärderingsarbetet var den tämligen plötsliga omsvängning i konjunkturen som nu skedde i spåren av krisen på finansmarknaderna. Särskilt inom Socialfonden påverkade detta direkt utlysningssarbetet och även berednings- och bedömningsprocesserna.

I de tredje och fjärde rapporterna gjordes efter överenskommelse med uppdragsgivarna inga systematiska portföljanalyser.

3.4.2 AKTÖRSPERSPEKTIVET

Den första rapporten präglades i hög grad av vad som då kallades "en upplevd otydlighet i rollfördelningen/.../främst mellan å ena sidan förvaltningsmyndigheterna och å andra sidan strukturfondspartnerskapen". Även om arbetet i de flesta av regionerna redan vid den här tiden kommit igång och börjat hitta sina former, så fanns det betydande roll- och relationsproblem i vissa regioner och för endera av fonderna. Orsaken bedömdes vara en "upplevd" grundläggande otydlighet i organisationen, men konsekvenserna blev flera och konkreta, t.ex.:

- Ett allmänt dåligt samarbetsklimat i några av regionerna, i första hand mellan å ena sidan strukturfondspartnerskapen och å andra sidan någon eller bägge förvaltningsmyndigheterna
- Långa handläggningstider i vissa regioner
- Vissa av strukturfondspartnerskapen upplevde sig få ett otillräckligt underlag
- Vissa av strukturfondspartnerskapen misstrodde myndigheternas bedömningar i vissa fall
- Det fanns ett förhållandevis stort missnöje bland de sökande – i synnerhet med ESF-rådets bedömningsarbete

Redan i samband med den andra utvärderingsrapporten kunde vi dock notera avsevärda förbättringar på många håll. Inte minst föreföll det som att underlagen från myndigheterna till partnerskapen var på god väg att förbättras och att detta också bidrog till allmänt förbättrade relationer, förbättrat förtroende för varandra och ett ökat och fördjupat samarbete parterna emellan.

I de följande två rapporterna har fokus framför allt varit på urvals- och lärandefrågor. Även här har pekats på förhållanden som kan beskrivas som resultatet av en otydlig rollfördelning aktörer emellan. Det handlar t.ex. om frågan om hur urvalsarbetet skall bedrivas. I rapport tre pekades på att det finns betydande oklarheter i hur urvalsarbetet skall bedrivas, liksom att detta leder till förhållandevis stora regionala variationer i praxis. Delvis återspeglar även detta den ovan nämnda upplevda otydligheten i rollfördelningen mellan strukturfondspartnerskap och myndighet, vilket t.ex. i den regionala fondens fall

bl.a. tog sig uttryck i att olika regionala Tillväxtverkskontor betrakta urvalskriteriernas roll olika.

I den fjärde rapporten, som fokuserar fondernas lärsystem, lyfter utvärderingen framför allt fram en viss komplexitet i fördelningen av roller inom Socialfondens genomförandeorganisation. Detta gäller t.ex. gränsdragningarna mellan de olika processtöden samt mellan vissa av processtöden och vissa av temagrupperna. Den komplexa organisationen ökar, enligt utvärderarna, risken för en ineffektiv organisation när det gäller programmens lärande.

3.4.3 PROCESSPERSPEKTIVET

Tre olika processer har varit i fokus i utvärderingen: den första har varit processen före färdiga ansökningar, den andra har handlat om urvals- och bedömningsprocessen och den tredje om lärandet.

Processen fram till färdiga ansökningar har behandlats i första hand i rapport 1 och i rapport 4. I rapport 1 var fokus på hur informationen till potentiella projektägare och hur stödet till de sökande från myndigheter och andra fungerade. Rapporten slog fast att det fanns en betydande skillnad mellan programmen såtillvida att den regionala fonden i hög grad kunde dra nytta av de regionalt utvecklingsansvariga myndigheternas arbete med att både informera om fonderna och stödja utvecklingen av ansökningar. För Socialfondens del saknades i stor utsträckning en liknande möjlighet. För Socialfonden noterades också att myndigheten var särskilt försiktig i dialogen med de sökande med enskilda sökanden i syfte att säkerställa att alla sökande skulle behandlas lika och ha samma tillgång till information.

I den fjärde rapporten fokuserades i synnerhet Socialfondens s.k. processtöd, som har till syfte att stödja utvecklingen av kommande projekt. Här noterades att dessa hade en viktig funktion att fylla, givet programmets tydliga lärandesyfte, men att modellen med fyra olika processtöd kunde betraktas som komplex och bära på en risk för ineffektivitet.

I rapporterna 1, 2 och 3 behandlas urvalsprocesserna. Här noteras i rapport 1 att processen fungerar olika väl i olika regioner (vilket har noterats ovan). I rapporterna 2 och 3 analyseras hur arbetet med de s.k. urvalskriterierna fungerar i praktiken. Slutsatsen var att kriterierna är formulerade så att de blir svåra att tillämpa och att otydligheten i roller mellan strukturfondspartnerskapen och myndigheterna ytterligare försvårar tillämpningen av kriterierna. Särskilt påpekades att kriterierna är svåra att tillämpa på ett sätt som säkerställer att de främjar högsta möjliga kvalitet i genomförandet.

I rapport 4 fokuseras lärprocesserna. Utöver vad som konstaterats ovan, är den kanske viktigaste slutsatsen att det saknas möjligheter att på ett systematiskt sätt lära under programmets gång. Hundratals utvärderingar och följeforskningsinsatser i projekt genomförs, till en kostnad av tiotals miljoner kronor, men det saknas både en tydlig styrning av innehållet i dessa och en systematisk återföring av resultaten från dem till de som ska fatta beslut om nya projekt. Socialfondens tydliga syn på insatsernas syfte som

lärande för andra insatser borde också kunna prövas inom ramen för den regionala fonden. Inom bägge fonderna saknas också tydliga målbilder för vad programmen och projekten skall åstadkomma vilket också försvårar lärandet.

3.5 SFYFTE OCH METOD I SLUTRAPPORTEN

Denna rapport utgör således en slutrapport från utvärderingsuppdraget. Slutrapporten syftar till att i en summerande och samtidigt konstruktiv anda fånga upp resultaten från de fyra tidigare rapporterna för att följa upp utvecklingen av dessa aspekter. Syftet är att dels diskutera vad som hänt sen vi i de tidigare utvärderingsrapporterna först lyfte frågan, därefter – och kanske framför allt – vilka ytterligare förbättringspotentialer kvarstår. Som en delmängd av den frågan kan man också säga att syftet är att indikera vilka förbättringar som vi ser som viktiga såväl inför avslutningen av denna programperiod som inför en eventuellt ytterligare programperiod.

Metoderna följer i allt väsentligt dem som gäller för uppdraget i sin helhet. Denna gång har vi samlat och analyserat genomförandedata från bägge fonderna, vi har riktat en enkät till samtliga ledamöter i strukturfondspartnerskapen, vi har genomfört en fokusgrupp tillsammans med strukturfondspartnerskapens sekreterare samt vi har intervjuat sammanlagt ett fyrtiotal nyckelpersoner i myndigheter och strukturfondspartnerskap.

Det skall också tilläggas att vi i denna rapport återupprepar slutsatser från resonemang som förts och belagts i de tidigare rapporterna. Den som önskar ta del av de fördjupade resonemangen bakom slutsatserna hänvisas till de fyra tidigare rapporterna.

3.6 SLUTRAPPORTENS UPPLÄGGNING

Förutom detta inledande kapitel så är rapporten indelad i sammanlagt sex ytterligare kapitel. Kapiteln 2 – 4 redogör för resultaten av de tre olika analysperspektiven – portfölj-, aktörs- och processperspektiven. I kapitel 5 sammanfattas de viktigaste slutsatserna från dessa kapitel och relateras tillbaka till den situation som presentats i de tidigare rapporterna och som återgivits i detta kapitel. Kapitel 6 utgör Swecos reflektioner och erfarenheter inför en eventuellt kommande programperiod. I ett avslutande kort kapitel 7 sammanfattas de rekommendationer som lämnats med anledning av denna rapport.

Denna kortfattade och i sig sammanfattande rapport innehåller ingen svensk sammanfattning, utan för en sammanfattande läsning hänvisar vi läsaren till kapitel 1, 5, 6 och 7.

4 GENOMFÖRANDET I ETT PORTFÖLJPERSPEKTIV

Två frågor lyftes fram i den första utvärderingsrapporten när det gäller resultaten av portföljanalysen, det första var den stora andelen underkända projekt i myndigheternas prövning när det gäller Socialfonden och det andra var frågan om de betydande regionala variationer som vi kunde iakta, när det gällde resultaten både av myndigheternas bedömningar och strukturfondspartnerskapens prioriteringar.

I detta kapitel belyser vi utvecklingen sen den första rapporten och den övergripande bilden är dels att det skett betydande förändringar i andelen godkända projekt i första hand inom Socialfonden, dels att det fortsatt finns betydande variationer mellan regionerna i andelarna godkända respektive prioriterade projekt.

4.1 STADIGT FÄRRE UNDERKÄNDA PROJEKT

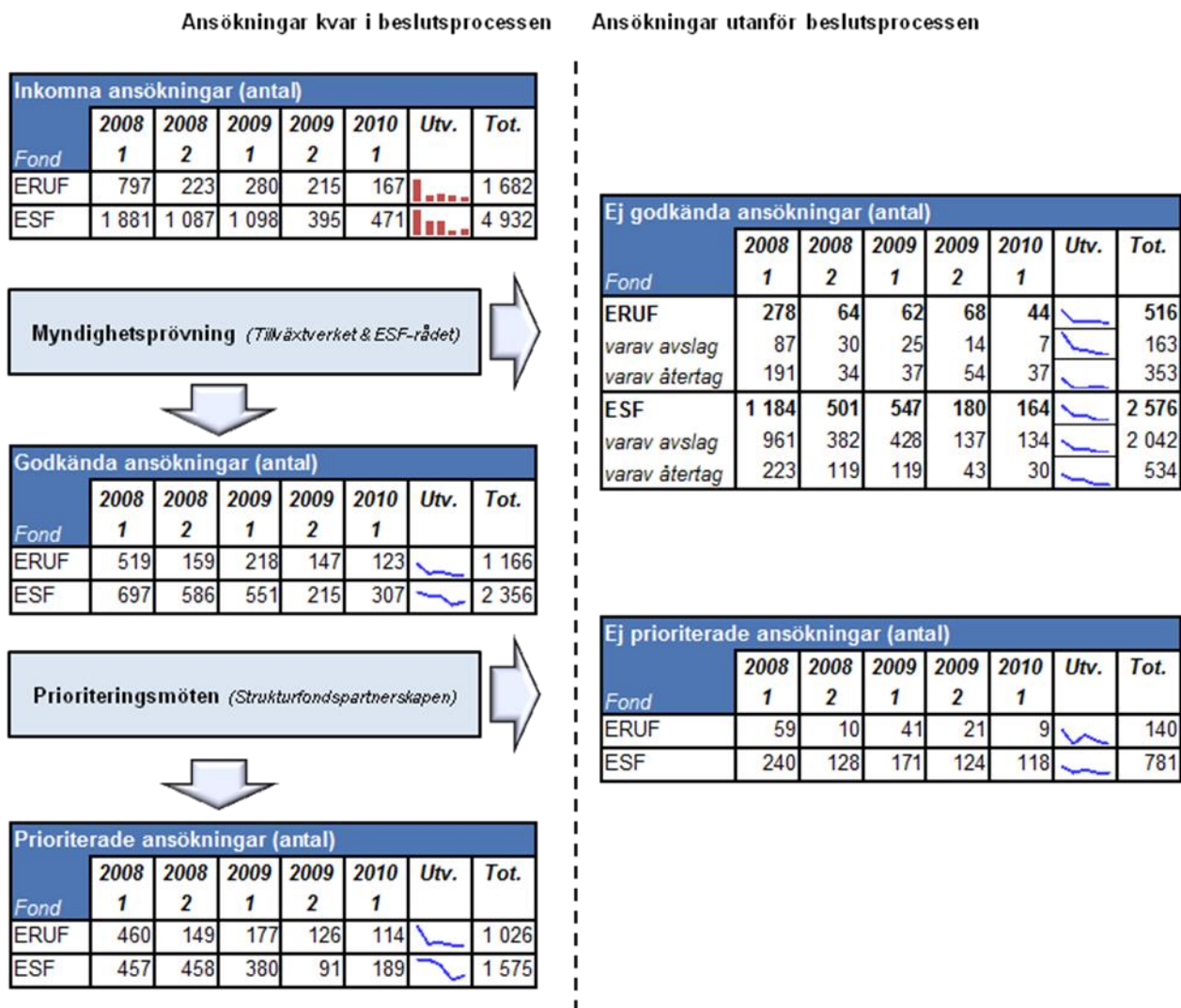
När det gäller de generella flödena av ansökningar och bedömningar är det två saker som först är värda att notera.

För det första, kan vi notera att antalet ansökningar har minskat över tiden för bägge fonderna. Jämför vi exempelvis första halvåret 2008 med första halvåret 2010 så inkom för den regionala fonden 797 respektive 167 ansökningar. Annorlunda uttryckt så inkom nära nog hälften av alla ansökningar som hittills lämnats redan under första halvåret 2008. För Socialfonden var motsvarande siffror 1 881 respektive 471. Sett över hela perioden så finns en viss skillnad i utvecklingen mellan fonderna, såtillvida att ansökningarna till den regionala fonden faller brant redan efter första halvåret 2008 för att sen ligga relativt stabilt under perioden andra halvåret 2008 – andra halvåret 2009 för att därefter falla ytterligare något under första halvåret 2010. För Socialfonden var antalet ansökningar relativt stabilt under perioden första halvåret 2008 – första halvåret 2009, därefter faller antalet ansökningar kraftigt för de två senaste halvåren.

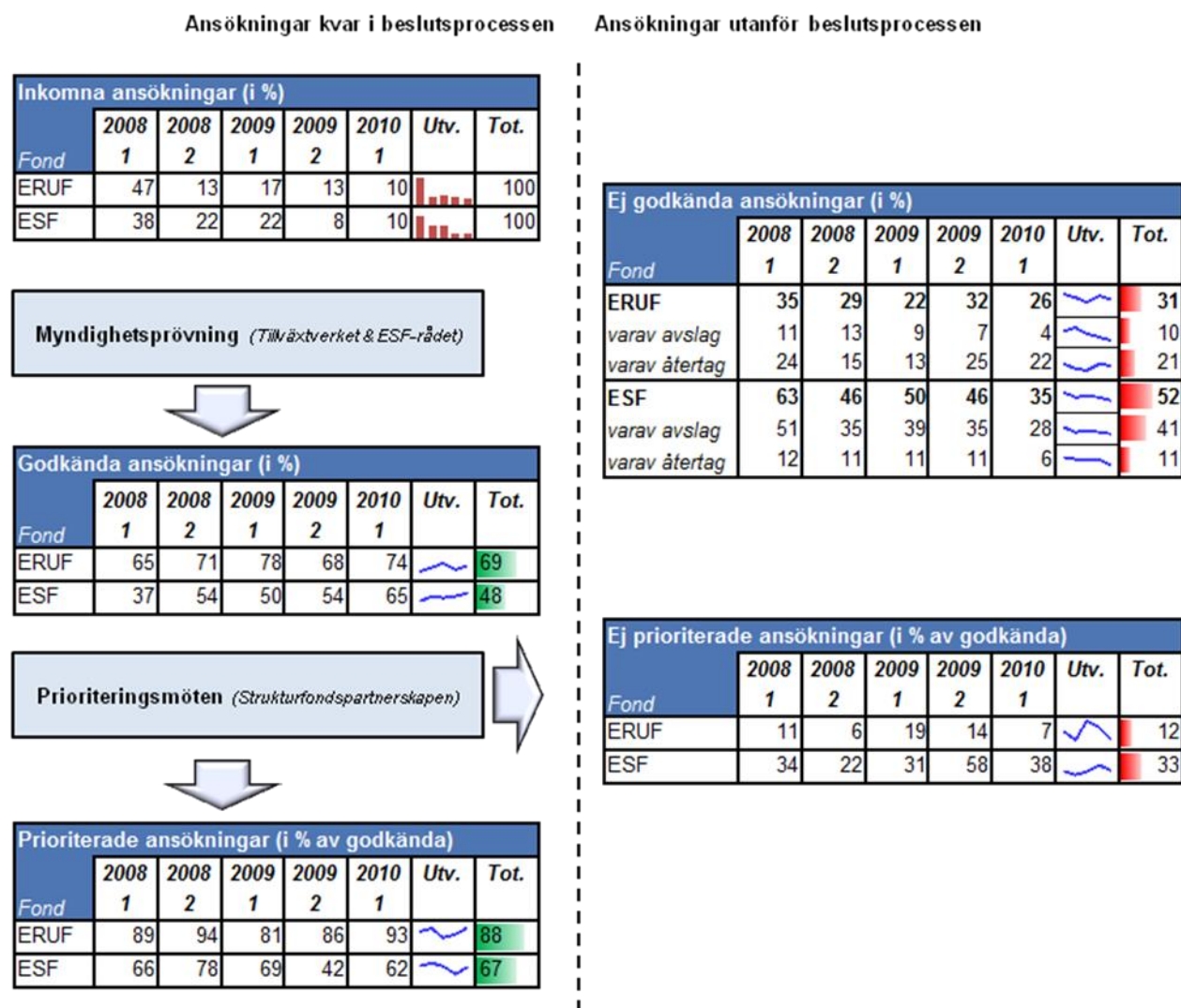
Ser vi till andelen ansökningar som faller bort i myndigheternas prövning så noterar vi att denna minskar för bägge fonderna. För den regionala fonden faller andelen ansökningar som sorteras bort i myndigheternas prövning från 35 procent första halvåret 2008 till 26 procent för första halvåret 2010. Det är de "rena avslagen" som står för den största delen av minskningen medan andelen återtagna ansökningar är relativt konstant över tiden, dock är det så att de flesta projekt som faller bort i fasen av myndighetens prövning görs så efter det att ansökan har återtagits av den sökande.

För Socialfonden, där vi i rapport 1 noterade mycket höga andelar av ansökningarna som föll bort i det inledande skedet, ser vi också en mycket tydlig förändring. Andelen projektansökningar som faller bort i myndighetens prövning har minskat från 63 procent första halvåret 2008 till 35 procent under det första halvåret 2010. Minskningen sker i två steg, dels mellan första och andra halvåret 2008, dels mellan andra halvåret 2009 och första halvåret 2010.

Figur 2.1 Resultaten av myndigheternas prövning och strukturfondspartnerskapens prioritering, 2008 – 2010, antalet ansökningar



Figur 2.2 Resultaten av myndigheternas prövning och strukturfondspartnerskapens prioritering, 2008 – 2010, andelen ansökningar



Vi kan således notera att det fortfarande finns en viss skillnad mellan fonderna i hur stora andelar av projekten som godkänns respektive underkänns, men denna skillnad har avsevärt utjämnats över tiden och är nu omkring tio procentenheter. Det viktigaste är att vi kan se en tydlig minskning i andelen avslag över tiden för bägge fonderna och i synnerhet för Socialfonden. Den minskande andelen avslag i Socialfondens bedömning kan bedömas ha flera orsaker.

För det första, har avslagen inneburit att ett budskap om vad Socialfondsprogrammet skulle rymma respektive inte rymma också kommunicerats till kommande sökande.

Således har sannolikt ett mått av lärande skett hos de sökande, såsom ett resultat av de höga andelarna avslagna projektansökningar. Ett ytterligare skäl kan vara att andelen ansökningar som föregåtts av en förprojektering ökar ju längre in i programmet man kommer.

För det andra har de s.k. processtöden på allvar inlett sin verksamhet från omkring andra halvåret 2009. Deras syfte har uttryckligen varit att stödja de sökande och härigenom öka andelen godkända projekt. Sannolikt har detta också positivt påverkat andelarna godkända projekt, även om det saknas ett tydligt trendbrott i statistiken som skulle kunna stödja denna slutsats.

För det tredje kan också myndigheternas bedömning ha ändrats så att projekt som i de tidiga skedena inte skulle ha blivit godkända idag blir det. Det finns framför allt två faktorer som talar för att det skett en viss sådan förändring, dels det faktum att finanskrisen med många och stora varsel skapade särskilda utlysningar och ökade både tempot och det politiska trycket i myndighetens bedömningsarbete från andra halvåret 2008, dels det faktum att våra iakttagelser i den första delrapporten skapade ett visst tryck i en sådan riktning.

Granskar man ärendeflödena över tiden är det också värt att kommentera den minskade andelen prioriterade projektansökningar för Socialfonden som vi ser under andra halvåret 2009. Anledningen är att man under denna period saknade resurser att prioritera fler projekt, då den kalkylerade utökningen av bemyndiganderamarna i samband med finanskrisen uteblev. Sett över perioden i sin helhet har vi således haft en viss ryckighet i volymen tillgängliga resurser inom Socialfonden med en topp under första halvåret 2009 och en botten under andra halvåret samma år.

Slutsatsen blir således att den höga andel underkända projekt som vi bedömde som ett effektivitetsproblem i vår första rapport har minskat. Andelen underkända projekt ligger nu sannolikt på en nivå som kan ses som effektiv, både ur ett resurshushållnings- och ett kvalitetsperspektiv. Flera faktorer har drivit fram denna utveckling, både avsedda och strategiska insatser och händelser som inte initierats av aktörerna. Sweco noterar att finanskrisens påverkan på bedömningsarbetet i myndigheter och partnerskap sannolikt var betydande. En särskild analys av de projekt som godkändes under de s.k. varselutlysningarna skulle kasta ytterligare ljus över frågan.

4.2 FORTSATTA REGIONALA VARIATIONER

Ovan noterades att de regionala variationerna i bedömnings- och prioriteringsarbetet inledningsvis sågs som ett problem av såväl utvärderare som av flera av aktörerna i genomförandeorganisationen.

Ser vi till den regionala fonden kan vi konstatera att det var jämförelsevis långa handläggningstider i Övre Norrland i det inledande skedet, som var upprinnelsen till en del av detta problem. I ljuset av den fortsatta utvecklingen kan en del av detta kanske förklaras av det mycket stora inflödet av ansökningar i det initiala skedet just i Övre Norrland. Av totalt inkomna 307 ansökningar så kom hälften redan under första halvåret, vilket naturligtvis skapade en betydande arbetsbelastning på organisationen. I och för sig

är bilden snarlik även i övriga regioner och i genomsnitt har 47 procent av ansökningarna kommit in under första halvåret 2008.

Ser vi till utvecklingen av andelen godkända projektansökningar i myndighetens prövning kan vi konstatera att den regionala variationen här har fortsatt för bägge myndigheterna. Delvis kan detta förklaras av att antalet ansökningar har varit betydligt färre som konstaterats ovan. Detta gör att det för vissa perioder blir tämligen få ansökningar per region, vilket gör att sannolikheten för stora variationer i andelen godkända ansökningar ökar.

När det gäller den regionala fonden visar en detaljerad granskning att Skåne-Blekinge, Mellersta Norrland och Norra Mellansverige har en något högre andel godkända projekt än övriga regioner. I andra änden av spannet finns Småland & Öarna, Stockholm och Övre Norrland med något lägre andelar godkända projekt. För den regionala fonden kan man urskilja en tendens till konvergens regionerna emellan i detta avseende.

För Socialfonden är det framför allt två regioner som utmärker sig i förhållande till de övriga, det är Övre Norrland som har en väsentligt högre andel godkända ansökningar och Stockholm med en väsentligt lägre andel godkända ansökningar. Inga stora förändringar har noterats under genomförandet, i förhållandet regionerna emellan.

Även partnerskapens prioriteringar varierar regionerna emellan. Skälen till detta kan vara flera – det kan handla om variationer i söktryck, variationer i regionala utlysningar och om skillnader i bedömningar. När det gäller den regionala fonden kan vi dock konstatera att variationen kring genomsnittet på 88 procent prioriterade projekt är ganska begränsad. Stockholm är den region som skiljer ut sig med ett genomsnitt på 76 procent prioriterade, men då ska man komma ihåg att budgeten här är begränsad och att antalet projekt totalt sett är ganska litet.

För Socialfonden är det främst Stockholm och Övre Norrland som har väsentligt lägre andelar prioriterade projekt än genomsnittet, medan Norra Mellansverige ligger en bra bit över genomsnittet. Inga tydliga tendenser kan urskiljas för utvecklingen över tiden. Det är här viktigt att komma ihåg att efterfrågan – uttryckt i antalet inkommande och därmed eventuellt också i antalet godkända ansökningar – också spelar en roll för utvecklingen av andelen prioriterade givet den tillgängliga mängden resurser.

Just söktrycket inom fonderna har varit en fråga, både i arbetet med denna rapport och i arbetet med framför allt rapport 2 och 3. Under finanskrisen var söktrycket högt, inte minst mot Socialfonden och begränsningarna i bemyndiganderamarna skapade en ryckighet i genomförandet.

Idag finns tecken på att mängden resurser i systemet är större än vad systemet klarar att arbeta upp på ett effektivt sätt. Vi har under den senaste tiden t.ex. sett att söktrycket i fonderna minskar. Det kan finnas flera bakomliggande förklaringar till detta. En sådan är just bemyndiganderamarnas variation inom Socialfonden. En annan kan vara valet att satsa på större projekt än i tidigare programperioder, vilket verkar leda till ett större återflöde än tidigare.

4.3 ANALYS FRÅN ETT PORTFÖLJPERSPEKTIV

Det är utvärderarnas bedömning att genomförandet fungerar relativt väl, sett utifrån ett perspektiv av ärendeflöden i form av ansökningar, godkännanden, prioriteringar och beslut i programmen. Den mycket låga godkännandegraden som vi upplevde som ett hot mot både effektivitet och förtroende inom Socialfonden i den första rapporten har ökat påtagligt sedan dess. Lika lite nu som i rapport 1 kunde man avgöra vilken godkännandegrad som är den optimala, men med bara var fjärde ansökan resulterande i ett godkänt projekt var det vår bedömning att effektivitet och trovärdighet stod på spel. Utvecklingen sedan dess ger dock inte anledning till oro i detta avseende.

Vi noterar att det förekommer en fortsatt regional variation i andelen godkända och prioriterade projekt. Variationerna i myndigheternas bedömning är kanske den svåraste att förklara. Här finns som vi ser det två möjligheter, dels att det finns en skillnad mellan myndigheterna i hur man faktiskt bedömer likadana ansökningar, dels att det finns skillnader i vilken typ av stöd ansökningarna har fått innan inlämnandet. Inom Socialfonden skulle det kunna handla om regionala skillnader i processtödens kvalitet och för den regionala fonden skulle det kunna handla om variationer mellan regionernas insatser i projektutvecklingsarbetet.

Delvis kan dessa faktorer även förklara den regionala variationen mellan partnerskapens prioriteringar, men här finns naturligtvis också variationen i söktryck som en viktig variabel som kan skapa skillnader mellan regionerna.

Den övergripande bilden är dock att det inte föreligger regionala skillnader som i dagsläget kan ses som skadliga för genomförandet av programmen.

Inför det fortsatta genomförandet finns skäl att noga följa utvecklingen av söktrycket i fonderna. För att en korrekt analys av detta skall kunna göras krävs också en koppling till en analys av kvaliteten i de projekt som genomförs inom fonderna.

5 AKTÖRSPERSPEKTIVET

Detta avsnitt söker följa upp de viktigaste iakttagelserna från de fyra tidigare rapporterna. Främst handlade det i rapport 1 om slutsatsen att det fanns en upplevd grundläggande otydlighet i rollfördelningen mellan framför allt strukturfondspartnerskapen och de förvaltande myndigheterna, vilket fick flera allvariga konsekvenser för relationerna mellan aktörerna inte minst i det regionala genomförandet i flera regioner. I senare rapporter kunde vi dock konstatera att förhållandet mellan aktörerna dramatiskt hade förbättrats.

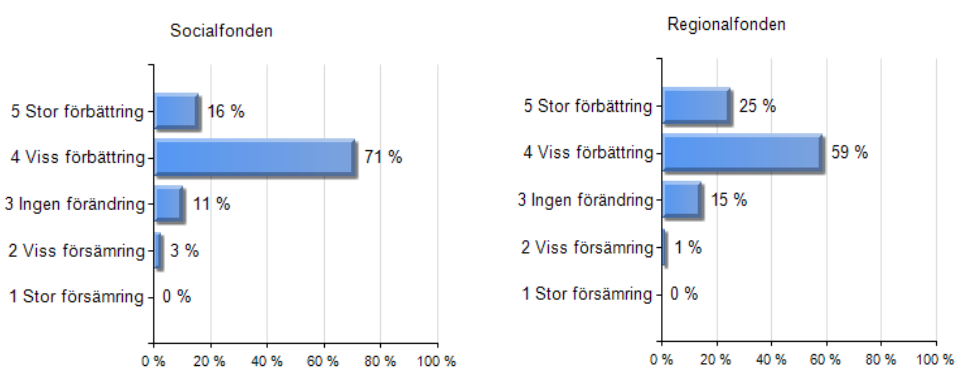
I senare rapporter har vi analyserat kvalitetssystemen och lärsystemen i bägge fonderna.

Detta kapitel bygger på information hämtad från intervjuerna med centrala och regionala aktörer samt en enkät till strukturfondspartnerskapens ledamöter. Detaljerna i dessa metoder återgavs i avsnitt 1, ovan.

5.1 STORA FÖRBÄTTRINGAR I SAMARBETSKLIMATET, MEN SÅRBART FÖR FÖRÄNDRINGAR

Den övergripande bilden är att samarbetsklimatet avsevärt har förbättrats sen den första rapporten och att denna förbättring har fortsatt över tid. Ledamöterna i strukturfondspartnerskapen fick först frågan om hur de uppfattat utvecklingen när det gäller genomförandet av strukturfonderna i sina respektive regioner rent generellt. I figur 3.1 redovisar vi svaren på den frågan. Här framgår att en mycket stor majoritet av de svarande upplever att det skett en förbättring över tid, i runda tal handlar det om cirka 85 procent i bägge fonderna. Det finns en viss skillnad mellan fonderna i hur man värderar denna förbättring, så att flera menar att förbättringen är större för Socialfonden än för den regionala fonden.

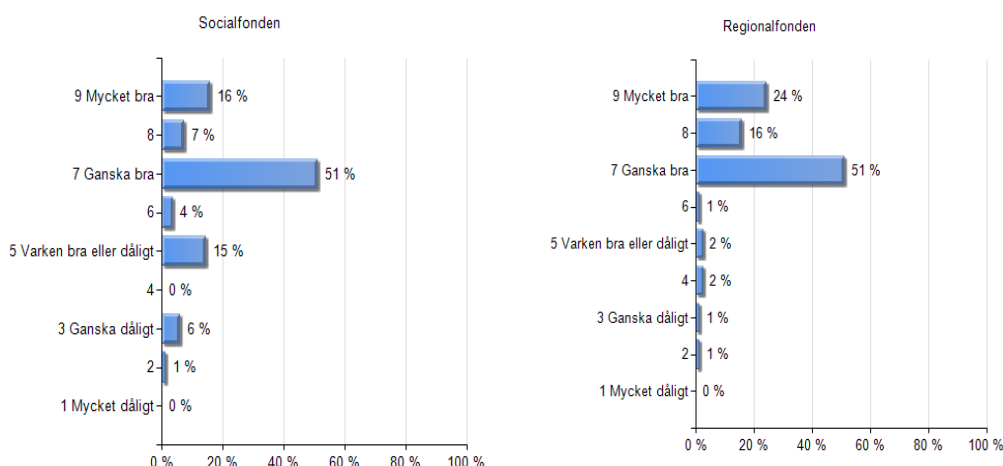
Figur 3.1 Strukturfondspartnerskapens övergripande bild av förändringen i genomförandet



Den här bilden bekräftas också i det närmaste genomgående i våra intervjuer med företrädare för myndigheterna, såväl regionalt som centralt. Några små variationer finns mellan regionerna och de återspeglar sig också i kommentarerna till frågan från de olika strukturfondspartnerskapen, men den övergripande bilden är förbättring.

För en något mer nyanserad bild kan man också se till hur parterternas ledamöter bedömer hur genomförandet idag fungerar i stort. Vi ser då att det dominerande svaret här är "ganska bra", vilket är det svarsalternativ hälften av de svarande väljer som bästa beskrivning. Överlag är ändå en betydande majoritet positiva, för Socialfonden är det 74 procent och för den regionala fonden 91 procent. Detta visar också att det finns en skillnad i hur väl man från strukturfondspartnerskapets sida upplever genomförandet i de två olika fonderna.

Figur 3.2 Strukturfondspartnerskapets samlade bild av genomförandet

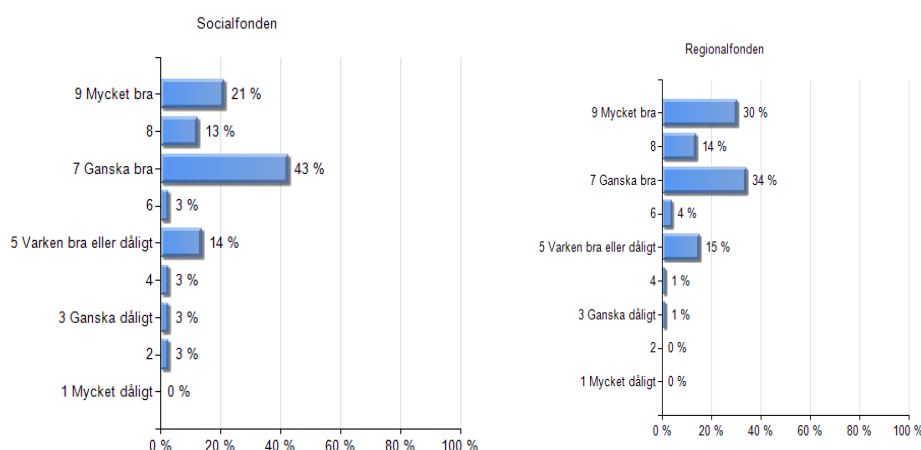


I kommentarerna till svaren lyfter ledamöterna främst fram att man ibland har svårt att koppla samman Socialfondens verksamhet med den övriga regionala utvecklingen och att man har svårt att se och förstå projektens resultat och effekt i dessa avseenden. Detta senare gör att många i partnerskapen vittnar om en osäkerhet kring vad projekten skall leda till, som är större när det gäller Socialfonden än för den regionala fonden. Detta återspeglar sig i sin tur i enkätsvaren, där 33 procent av de svarande ledamöterna är skeptiska eller negativa till Socialfondsprogrammets resultat medan motsvarande siffra för den regionala fonden bara 17 procent.

När det gäller den direkta frågan om samspelet mellan strukturfondspartnerskapen och myndigheten uppfattar nästan 4 av 5 ledamöter att detta idag fungerar bra. Här finns en liten skillnad mellan fonderna som visar på att man är lite mer positiva till samverkan med

den regionala fonden än med Socialfonden, men dessa skillnader är små och skillnader i grad snarare än i sak.

Figur 3.3. Strukturfondspartnerskapets bild av hur rollfördelningen gentemot och samarbetet med myndigheterna fungerar



Denna bild bekräftas i allt väsentligt av intervjuerna, även om den då också kan nyanseras och fler mindre goda exempel ibland också lyfts fram.

När vi talar om framtiden så lyfter ändå en stor majoritet av de intervjuade fram behovet av att förtydliga och förenkla rollfördelningen mellan myndigheter och strukturfondspartnerskap. Den här typen av uppgifter är samtidigt mycket svåra att värdera. Till exempel begränsar sig ofta de svarande till att kommentera framtiden utifrån den nuvarande strukturen.

En annan fråga som lyfts fram i intervjuerna är att förändringarna i stor utsträckning har varit relaterade till person, dvs. att det varit individer i myndigheter och partnerskap som varit bra på att etablera och förbättra relationerna och att sådana personliga egenskaper har haft stor betydelse i flera fall. Ibland har förbättringarna också varit direkt knutna till att nya personer har kommit in på nya platser i genomförandet.

Swecos slutsats är att genomförandeorganisationens aktörer med gemensamma ansträngningar har lyckats väl i att vända ett genomförande som uppvisade allvarliga tecken på kris början av 2008 till något som idag med en gemensam bild bäst beskrivs som väl fungerande. Samarbetet och förtroendet mellan myndigheter och strukturfondspartnerskap är idag väsentligt bättre än 2008.

Swecos bedömning är dock – grundad i intervjuerna med aktörerna – att den av parterna upplevda otydligheten i rollfördelningen i grunden ändå finns kvar: Det som framför allt

har hänt är att man har lärt sig att hantera den. Swecos bedömning är också att dessa faktorer sammantaget leder till en viss sårbarhet i genomförandet, t.ex. inför eventuellt nya ledamöter i strukturfondspartnerskapen eller byten av chefer i myndigheterna.

5.2 ANALYS AV GENOMFÖRANDET UR ETT AKTÖRSPERSPEKTIV

Den övergripande bilden av genomförandet idag är således att genomförandet aktörerna emellan fungerar relativt väl. Samarbetsklimatet mellan i första hand förvaltningsmyndigheterna och strukturfondspartnerskapen på den regionala nivån har utvecklats påtagligt och i positiv riktning sen 2008. Dialogen och rutinerna har utvecklats, liksom även de personliga relationerna mellan aktörerna. I den nuvarande perioden finns av dessa skäl ingen anledning till förändringar i organisationen.

Inför en eventuellt ny programperiod finns dock skäl att se över organisationen för en ytterligare ökad tydlighet, mindre sårbarhet samt ett mer likformigt genomförande i regionerna. I huvudsak bör en sådan översyn handla om på vilket sätt, vilken nivå och i vilka skeden "politiken" skall komma in i genomförandet.

6 PROCESSPERSPEKTIVEN

6.1 STÖDET FRAM TILL FÄRDIGA ANSÖKNINGAR KAN EFFEKTIVISERAS BÅDE I DET KORTA OCH DET LÅNGA PERSPEKTIVET

I uppföljningen av våra tidigare rapporter kring stöden till aktörerna när det gäller vägen fram till färdiga projektansökningar (projekt) har vi i huvudsak baserat vår analys på intervjuer med aktörerna.

De två olika vägar som vi noterade finns för att stödja vägen fram till färdiga projekt – processtöden i Socialfonden och de regionalt tillväxtansvariga myndigheterna i den regionala fonden – anses av de flesta fungera relativt väl. Samtidigt pekar de flesta av de intervjuade på områden som kan förbättras eller utvecklas ytterligare.

En fråga som lyfts fram är samordningsproblematiken för de regioner som består av flera olika län, t.ex. Östra Mellansverige, Norra Mellansverige och Småland & Öarna. Här noterar flera av de intervjuade att projektriggningen kan vara en tämligen tungrodd process. Detta gäller hela förprojektkedjan från de strategiska diskussionerna i strukturfondspartnerskapen till stödet till utvecklingen av enskilda projekt.

En annan fråga som framkommer i en jämförelse mellan den regionala fonden och Socialfonden är skillnaden i hur vissa s.k. horisontella aspekter integreras i programmet. I Socialfondens processtöd läggs mycket stor vikt vid de horisontella aspekterna tillgänglighet och jämställdhet som genom processtöden kan presenteras på ett sammanhållet sätt gentemot de potentiella projekten. Inom den regionala fonden blir hanteringen av dessa kriterier mera beroende av hur de hanteras i det regionala projektutvecklingsarbetet, åtminstone om vi ser till integreringen i de tidigare skedena av projektens utveckling.

Flera av de intervjuade menar också att projektriggningsarbetet inom den regionala fonden riskerar att gynna de aktörer som redan är väl integrerade i det regionala tillväxtarbetet och som har upparbetade kanaler gentemot de regionalt tillväxtansvariga myndigheterna.

Till sist finns hos de intervjuade en bred samsyn omkring behovet av att förenkla och rationalisera processtödens arbete, i enlighet med vad vi föreslog i rapport 4. Det som i första hand upplevs som tveksamt är den komplexa bild som möter de sökande som har att vända sig till inte mindre än tre olika processtöd inför en ansökan. Att samordna dessa processtöd på ett tydligare sätt än idag ses som önskvärt, även om initiativ till en sådan samordning finns på vissa håll redan idag. När det gäller den förbättrade samordningen av processtöden uppfattar man att här finns en möjlighet till utveckling redan inom innevarande programperiod. I samband med en sådan samordning är det enligt Swecos mening också rimligt att se över modellerna för styrningen av processtödens insatser för att säkerställa en hög effektivitet i arbetet.

Processen fram till färdiga ansökningar har behandlats i första hand i rapport 1 och i rapport 4. I rapport 1 var fokus på hur informationen till potentiella projektägare och hur stödet till de sökande från myndigheter och andra fungerade. Rapporten slog fast att det fanns en betydande skillnad mellan programmen såtillvida att den regionala fonden i hög grad kunde dra nytta av de regionalt utvecklingsansvariga myndigheternas arbete med att både informera om fonderna och stödja utvecklingen av ansökningar. För Socialfondens del saknades i stor utsträckning en liknande möjlighet. För Socialfonden noterades också att myndigheten var särskilt försiktig med att aktivt ge råd och stödja enskilda sökanden i syfte att säkerställa att alla sökande skulle behandlas lika och ha samma tillgång till information.

I den fjärde rapporten fokuserades i synnerhet Socialfondens s.k. processtöd, som har till syfte att stödja utvecklingen av kommande projekt. Här noterades att dessa hade en viktig funktion att fylla, givet programmets tydliga lärandesyfte, men att modellen med fyra olika processtöd kunde betraktas som komplex och bära på en risk för ineffektivitet.

6.2 INGA STORA FÖRBÄTTRINGAR I URVALS- OCH KVALITETSSYSTEMEN, MEN BRISTERNAS INVERKAN PÅ DET DAGLIGA ARBETET ÄR ÄNDÅ BEGRÄNSAD

I rapporterna 2 och 3 riktades kritik mot vad vi kallar kvalitetssystemen. Vår slutsats i rapport 2 var dock, kritiken till trots, att i det läget inte gå vidare med en reformering av urvals- och kvalitetssystemen inom ramen för den här programperioden. Även om myndigheterna har vidtagit vissa åtgärder för att utveckla dessa system, är den samlade bilden ändå att förändringarna i detta avseende är relativt begränsade sen rapport 2 lämnades.

Dessa frågor har framför allt berörts i våra intervjuer med såväl myndigheter som partnerskap. Här finns en uppenbar ambivalens hos de intervjuade. Å ena sidan ger man tydligt uttryck för att det finns betydande brister i systemen. Detta tar sig, inte minst hos partnerskapens ledamöter, uttryck i en oro över om man prioriterar rätt projekt. Ledamöterna upplever sig i grunden sväva i en viss osäkerhet om vilka projekt som bäst styr mot programmets mål. Nära kopplat till detta är också återföringen av information från projekten, något som också det framför allt strukturfondspartnerskapen uppger sig få i för liten utsträckning.

Å andra sidan är bilden väldigt samstämmig när man närmar sig frågan om vad som kan göras åt dessa förhållanden. Så gott som samtliga intervjuade tydliggör då att det inte vore klokt att ändra i programmets mål eller urvalskriterier under denna programperiod. Starkast uttrycks detta såsom att man önskar "arbetsro".

Det är Swecos bedömning att de brister vi fortfarande ser i genomförandet när det gäller programmets mål och urvalssystem är en del i orsaken till varför strukturfondspartnerskapen och ibland även myndigheternas handläggare upplever en viss osäkerhet i sitt bedömningsarbete. Samtidigt är det, som vi konstaterade redan i rapport 2, sannolikt svårt att på ett meningsfullt sätt utveckla programmål och programurvalskriterier inom ramen för denna programperiod. Sannolikt kan detta också

vara ett uttryck för att åtminstone en del av strukturfondspartnerskapens ledamöter inte uppfattar urvalskriterierna som så styrande som de facto är.

Det är dock Swecos bedömning att dessa brister i nuläget inte äventyrar genomförandet, även om det skapar en osäkerhet kring effektiviteten i urvalssystemen samt att det försvårar utvärderingen av programmens resultat och effekter.

6.3 LÄRANDET I FOKUS MEN SAMTIDIGT EN FORTSATT STOR UTVECKLINGSPOTENTIAL

Lärprocesserna var i huvudsak i fokus i den fjärde utvärderingsrapporten och även om det knappast har hunnit ske stora förändringar här så har frågorna ändå varit en viktig del i våra intervjuer inför denna rapport.

Det vi noterar i den fjärde rapporten är att lärandet har kommit tydligare i fokus i denna programperiod, investeringarna i olika typer av lärandeinsatser är stora och erfarenheterna från dem förefaller åtminstone delvis vara goda, t.ex. när det gäller projektföljeforskningen/projektutvärderingen ur projektens perspektiv samt erfarenheterna från programföljeforskning och tematiska utvärderingar.

Lärandet utgör samtidigt det område där såväl strukturfondspartnerskapen som representanter för genomförandeorganisationen uttalar att de skulle önska sig ett bättre underlag. Det bör då poängteras att detta handlar om en övergripande nivå. Framför allt gäller det, som vi bedömer det, en besvikelse över de bristande möjligheterna att se resultaten från det egna arbetet, vare sig man är ledamot i de prioriterande strukturfondspartnerskapen eller arbetar i myndigheterna.

Inom den regionala fonden uttalar man en önskan om större nytta, i beslutsfunktionerna, från både program- och projektföljeforskningen. Detta handlar enligt vår tolkning om en önskan om att tydligare kunna avläsa projektens och programmets övergripande utveckling och påverkan på programmålen.

Inom Socialfonden menar många företrädare att man får ett bra kvalitativt underlag genom de insatser som processtödet för strategisk påverkan och lärande (SPEL) genomför. Däremot är man mindre tillfreds med att man ännu inte har lyckats få någon tydlig återkoppling från SCB:s uppdrag att samla in uppgifter om de deltagande individerna i projekten för att i sin tur möjliggöra en uppföljning och utvärdering av programmets resultat.

Inom den regionala fonden noterar flera av de intervjuade i myndigheten att den s.k. programstödsfunktionen av olika skäl inte fått den roll som det ursprungligen var tänkt. Programstöd har inte blivit den strategiska funktion för svåra frågor som var syftet. Anledningen till detta är svår att slå fast men många menar att programstöd har kommit allt för långt ifrån det praktiska genomförandet.

Från strukturfondspartnerskapen finns generellt en önskan om en bättre återkoppling när det gäller resultaten från programmen. Detta gäller framför allt resultaten från Socialfondens projekt, vilket man kan anta främst beror att man anses ha en bättre överblick över den regionala fondens projekt genom de övriga kontakter som partnerskapets ledamöter har.

Avslutningsvis vill vi också notera att lärandefrågorna är notoriskt svåra. Genom våra intervjuer ser vi att det finns väldigt många olika uppfattningar om vad man menar med lärande och vad som är de väsentliga frågorna i detta avseende. För många begränsar sig lärandefrågorna till en återkommande återkoppling om vilka resultat de gjorda insatserna leder till medan det för andra mera är ett förhållningssätt till arbetets genomförande. Vi har beskrivit hela detta spektrum i rapport 4.

6.4 ANALYS AV GENOMFÖRANDET UR ETT PROCESSPERSPEKTIV

Den bild som framträder i analysen av de tre för utvärderingens centrala processerna är att det finns en del ytterligare frågor att arbeta med i detta perspektiv. Om aktörsanalysen i huvudsak resulterade i en genomgående positiv bild av programmets genomförande så visar analysen ur ett processperspektiv på flera kvarstående förbättringsområden. Man kan säga att detta också är en illustration till hur man hanterat de grundläggande frågorna inom genomförandet. Där en smidig genomförandeorganisation klarar av att kompensera för otydligheter i rollfördelningen framträder brister istället i den detaljerade analysen av processerna.

De processer som vi har analyserat är stora och grundläggande för genomförandet. Även om det finns funktioner i dessa som kan förbättras och utvecklas redan under innevarande period så är det Swecos slutsats att en mer grundläggande förändring av processerna inte bör göras i denna programperiod. Mervärdet av det arbetet skulle sannolikt vara allt för marginellt. Slutsatsen blir därför att merparten av de lärdomar vi dragit i detta sammanhang därför bör tas tillvara först i samband med förberedandet av en eventuellt kommande programperiod.

7 SAMLADE SLUTSATSER FRÅN UTVÄRDERINGEN AV GENOMFÖRANDEORGANISATIONEN

I detta kapitel sammanfattar vi de viktigaste slutsatserna från det hittills rapporterade arbetet med utvärderingen av genomförandeorganisationen.

7.1 FRÅN TURBULENS TILL PRAGMATISKT GENOMFÖRANDE

Den första tidens turbulenta situation när det gäller genomförandet har kraftigt förbättrats och idag är den övergripande bilden att genomförandet i allt väsentligt fungerar väl när det gäller organisationens basala funktioner. Det är Swecos slutsats att den turbulenta situationen i inledningen hade flera orsaker, den mest grundläggande var dock en otydlighet i rollfördelningen mellan å ena sidan strukturfondspartnerskapen och å andra sidan de förvaltande myndigheterna. En ytterligare anledning till de inledande svårigheterna var den höga belastningen på den nya organisationen.

Sett i backspegeln kan vi se att andelen av det totala antalet ansökningar till fonderna var väldigt stor i de tidiga skedena. I kombination med den otydlighet som vi noterat ovan och den ännu inte intrimmade organisationen bidrog även detta till att skapa en turbulens i genomförandet.

De många problemen i de tidiga skedena har successivt kunnat hanteras och lösas. Idag är relationerna mellan aktörerna i stor utsträckning präglade av ett tydligt samförstånd och en pragmatism syftande till ett så effektivt genomförande av programmen som möjligt.

De höga andelarna avslagna projektansökningar som noterades för Socialfonden i början av perioden har minskat och närmat sig den regionala fondens nivåer. Denna utveckling har flera förklaringar: t.ex. finanskrisens påverkan och processtödens arbete med att förbättra projekten. Ytterligare en anledning är som antytts ovan att antalet ansökningar totalt sett har minskat, vilket skapat ett bättre utrymme för att stödja de ansökningar som faktiskt kommer in. Det är Swecos bedömning att det i dagsläget inte kan anses vara onormalt höga andelar ansökningar som underkänns i myndigheternas prövning, vare sig för Socialfonden eller för den regionala fonden.

Aktörerna inom genomförandet beskriver idag en bild av ett genomförande där de grundläggande funktionerna är på plats och fungerar väl och där relationerna parterna emellan är goda. En sammanfattande syn är att det man mest av allt önskar sig av det fortsatta genomförandet är arbetsro. Swecos slutsats i detta avseende är därför att det inte finns anledning att i nuläget förändra i den övergripande rollfördelningen aktörerna emellan.

7.2 GRUNDLÄGGANDE OTYDLIGHET FINNS KVAR OCH SKAPAR SÅRBARHET

Det är dock Swecos slutsats att den inledande otydligheten i genomförandet i grunden finns kvar. Genomförandeorganisationen har inte "löst ut" dessa frågor, utan de har funnit vägar att hantera dem på. Detta har inneburit att denna hantering delvis grundar sig på

olika praxis i de olika regionerna. Det betyder också att det numera funktionella samarbetet mellan myndigheterna och strukturfondspartnerskapen är tämligen sårbart inför personförändringar, t.ex. i samband med att partnerskapen nu får nya ledamöter.

Man kan även hävda att genomförandet på grund av detta riskerar att ha blivit mindre effektivt än det annars skulle ha varit. Den praxis med vilken man hanterat frågan regionalt har ofta inneburit ett behov av ytterligare möten och avstämningar aktörerna emellan, något som det kanske hade varit ett mindre behov av om rollfördelningen mellan parterna varit tydlig i ett inledande skede.

Det många ger uttryck för i intervjuerna är att det finns ett behov av att förtydliga politikens (och de övriga parternas) roll i genomförandet av strukturfonderna. Många pekar på det faktum att politiken kommer in på "fel sätt", på "fel nivå" och i "fel frågor".

Samtidigt finns en stor samstämmighet bland aktörerna om att politiken och parterna de facto har en roll i genomförandet. Flera menar dock att det har varit svårt för många i strukturfondspartnerskapen att se denna roll när det gäller Socialfonden. Här finns också de som menar att strukturfondspartnerskapen i detta avseende inte väl representerar de parter som har de tydligaste intressena i Socialfondens genomförande.

7.3 STÖDET TILL PROJEKTUTVECKLING KAN FÖRBÄTTRAS OCH EFFEKTIVISERAS

En central del i genomförandet av strukturfondsprogrammen är stödet för att skapa de bästa projekten. Här är det Swecos slutsats att genomförandeorganisationen på den nationella nivån behöver skaffa sig en bättre kunskap om hur projekt uppstår både inom Socialfonden och den regionala fonden. Att påverka projektens innehåll och utformning är kanske det viktigaste sättet att påverka programmets resultat och effekt.

Här har fonderna valt olika utgångspunkter för detta. Inom den regionala fonden bedrivs detta arbete i huvudsak genom de regionalt tillväxtansvariga myndigheterna. Dessa är i hög grad involverade i att utveckla och förädla idéer till projekt som kan komma att delfinansieras genom strukturfonderna. De detaljerade formerna för detta utvecklingsarbete varierar dock från län till län, bland annat när det gäller i vilken utsträckning som myndigheterna själva är en del i den utvecklingsprocessen och i vilken utsträckning som myndigheterna själva i förlängningen också söker och driver projekt.

Detta innebär att det samlade inflytandet över projektriggningsprocessen blir tämligen begränsat inom den regionala fonden, såväl inom som mellan de olika programmen. Detta behöver inte vara någon nackdel, men skulle kunna vara det i vissa sammanhang. Ett sådant är t.ex. när det gäller den del i riggningen av projekt som kan sägas handla om en analys. Här finns t.ex. inga samordningsmöjligheter när det gäller att analysera vad som gjorts tidigare inom ett givet fält och vilka resultat och erfarenheter man kan dra från detta. I den mån sådana analyser görs blir de upp till de enskilda regionala myndigheterna eller i ännu högre grad upp till de sökande i respektive projekt. Här finns mängder med exempel på likartade projekt i den regionala fondens projektportfölj där betydande effektivitetsvinster hade kunnat göras med en samlad eller samordnad inledande analys, t.ex. inom områdena stöd till uppbyggnaden av inkubatorer, stöd till affärsrådgivning eller stöd till nyföretagande och entreprenörskap bara för att nämna några.

Ett annat område som inom den regionala fonden i hög grad har lämnats över till de regionalt tillväxtansvariga myndigheterna är att stödja utvecklingen av projekten ur perspektiven de horisontella kriterierna, dvs. mångfald, integration och jämställdhet. Här är det vår bedömning att avsaknaden av en sammanhållen sådan stödfunktion innebär att det har blivit upp till länen att själva stödja detta arbete och att i den mån detta stöd saknas så blir det svårt för den förvaltande myndigheten att annat än mer ytligt förbättra projekten i detta avseende när ansökningarna väl lämnats in.

I de regioner där flera län utgör en gemensam strukturfondsregion kan detta få till följd att arbetet med att stödja projektutvecklingen blir komplicerat. Olika läns olika rutiner för att arbeta med projektutveckling kan komplicera arbetet, inte minst när det gäller att skapa länsgränsöverskridande projekt. Det kan även få olika konsekvenser för partnerskapens genomslag för sina prioriteringar.

Samtidigt är styrkan med den regionala fondens projektutvecklingsmodell just dess regionala förankring. När projekten väl kommer till partnerskapen och de regionalt tillväxtansvariga myndigheterna så är de ofta redan väl förankrade och kända hos dessa. Detta torde bidra till att på ett aktivt sätt länka strukturfondernas projektportföljer till de regionala programmen (RUP och RTP). Baksidan på detta mynt kan vara att det är svårt för aktörer som inte har etablerade relationer till de regionala myndigheterna att få igenom projektförslag.

Socialfonden har som framgått tidigare investerat betydande resurser i ett särskilt system för att stödja projektutvecklingen, genom olika så kallade processtöd. Den övergripande bilden är att dessa är på väg att finna sina roller, men att här återstår dels ett samordningsarbete dels ett effektiviseringsarbete.

Idag kan en projektsökande möta tre olika organisationer, förutom ESF-rådet, som skall "hjälpa till" i projektutvecklingen och med att ta fram en ansökan. I en annan studie (Kontigo 2010) framgår att projekten kan uppleva detta som förvirrande. Våra egna observationer säger att detta också är ineffektivt.

Även inom Socialfonden finns ett mer grundläggande problem i samband med projektutvecklingsarbetet. Detta handlar om att det i stor utsträckning saknas tydliga mål för vad ett bra Socialfondsprojekt är, dvs. det blir otydligt vad slags stöd som processtöden skall leverera till projekten, mer än ett stöd för att uppnå de krav som programmet ställer om att vara inriktade mot vissa grupper, vara innovativa eller att ha integrerat ett jämställdhets- och ett tillgänglighetsperspektiv i projekten.

Samtidigt visar det sig att processtöden för de horisontella aspekterna, både direkt och indirekt, förefaller ha bidragit till att på ett effektivt sätt integrera dessa aspekter i projekten.

Slutsatserna när det gäller stödet till utvecklingen av projekt skiljer sig delvis från dem som gäller rollfördelningen aktörerna emellan. Här finns det, menar Sweco, vissa möjligheter att utveckla insatserna redan under denna programperiod, och att åstadkomma effektiviseringar och förbättringar. Inom Socialfonden handlar detta framför allt om att driva arbetet med en samordning och effektivisering av processtöden, t.ex. genom en tydligare samordning (eventuellt sammanslagning) av processtöden för projektutveckling, jämställdhets- och tillgänglighetsintegrering. Inom den regionala fonden

handlar det framför allt om att stödja regionernas projektutvecklingsarbete med tydligare riktlinjer för vad integreringen av de horisontella perspektiven innebär inom den regionala fonden. Detta bör kunna ske genom olika typer av utbildningsinsatser.

Övriga slutsatser kan enligt Swecos bedömning vara svåra att tackla inom ramen för den innevarande programperioden utan att störa den övergripande genomförandeorganisationen.

7.4 BRISTER I PROGRAMMENS KVALITETSSYSTEM SVÅRA ATT ÅTGÄRDA

Med programmens kvalitetssystem menar Sweco framför allt programmets mål och urvalskriterier. Det är Swecos slutsatser att det finns en betydande variation i uppfattningarna om vilken roll dessa system bör spela i genomförandet. I praktiken handlar det om hur man uppfattar betydelsen av att ha tydliga och väldefinierade mål för arbetet, hur man definierar indikatorernas roll, hur man ser på vikten av att följa upp och rapportera måluppfyllelsen för de uppställda målen, hur man betraktar urvalskriterierna i programmen och så vidare. I merparten av dessa frågor finns enligt vår bedömning ingen tydlig samsyn idag. Slutsatsen blir trots detta att dessa brister inte skapar omedelbara och akuta problem för genomförandet. Den allmänna uppfattningen förefaller snarast vara att det bästa är att inom ramen för den nuvarande programperioden adressera denna fråga. Detta är också Swecos slutsats, såsom vi beskrivit i bland annat rapport 2 tidigare.

Ett problem i sammanhanget är dock att detta de facto bidrar till att skapa en viss osäkerhet omkring fondernas övergripande syften och inriktning. Detta påverkar förhållanden som i sin tur påverkar andra delar av genomförandet, t.ex. när det gäller stödet till projektutveckling som vi noterat ovan eller när det gäller att sprida erfarenheterna från programgenomförandet i det som av kommissionen kallas "public debate".

7.5 MER FOKUS PÅ LÄRANDE MEN MÅNGA BILDER AV VAD DET BETYDER

På samma sätt som vi menar att det finns stora variationer i hur man ser på programmets kvalitetssystem finns heller ingen gemensam uppfattning om vad lärande betyder i sammanhanget eller hur det ska organiseras.

Först och främst skall emellertid noteras att lärandefrågor har fått en högre prioritet i denna programperiod jämfört med i tidigare. Det är framför allt två förhållanden som tydligast bidrar till detta, dels den ökade satsningen på utvärdering (och följeforskning) på olika nivåer, dels de omfattande investeringarna i lärandets olika delar inom Socialfonden. Det är Swecos bedömning att ambitionerna härigenom har höjts avsevärt jämfört med tidigare och att detta skickar viktiga signaler till aktörerna.

De brister i lärsystemen som Sweco noterat i framför allt rapport 4 kvarstår dock. Det som i genomförandeorganisationen främst uppfattas som ett problem handlar om bristen på återföring av erfarenheter från de redan beslutade projekten till beslutsorganisationen. Orsakerna till att detta fortfarande är ett problem trots de ovan nämnda ökade insatserna inom lärandeområdet är flera:

För det första handlar det om brister i styrningen av projektens mål, så att det skapas förutsättningar för en effektiv uppföljning. Nuvarande system av mål och indikatorer möjliggör inte en effektiv uppföljning av resultat och inte heller en mer långsiktig utvärdering.

För det andra behöver rutinerna för uppföljningen förbättras så att de beslutsansvariga kan få en bättre och löpande uppföljning.

För det tredje behöver den löpande utvärderingen (följeforskningen) av projekten styras så att den bättre än idag möjliggör en löpande uppföljning på en samlad nivå.

Ett dilemma är att dessa orsaker delvis är beroende av varandra och att lärsystemen här lider av brister i kvalitetssystemen.

Slutsatserna här blir att det finns mer att arbeta med när det gäller utvecklingen av lärandet. Samtidigt är de grundläggande problemen sådana att de är svåra att angripa inom ramen för denna programperiod och att vinsterna med att göra det skulle vara små med tanke på att genomförandet hunnit så pass långt. I några fall menar vi ändå att det finns ett förbättringsutrymme att ta tillvara inom denna programperiod. Det handlar framför allt om styrningen av de löpande utvärderingarna av projekten. Här menar vi att insatser kan göras för att få dessa mer homogena och till sitt innehåll mer inriktade mot att leverera information och kunskap till programmets beslutssystem.

7.6 SAMMANFATTNING AV SLUTSATSERNA FRÅN UTVÄRDERINGEN AV GENOMFÖRANDEORGANISATIONEN

Den första slutsatsen är att genomförandet i praktiken fungerar väl. De grundläggande funktionerna är på plats och relationerna parterna emellan är idag goda. De inledande problemen med ett bristande förtroende parterna emellan har i hög grad överbryggats. Det finns i nuläget därför ingen anledning att ändra i den övergripande rollfördelningen aktörerna emellan. Samtidigt är det Swecos slutsats att den inledande otydligheten i genomförandet i grunden finns kvar och att den behöver adresseras inför kommande program. Framför allt handlar det om behovet av att enas om vilken roll som "politiken" skall ha i genomförandet.

Den andra slutsatsen rör genomförandeorganisationens förmåga att utveckla de bästa projekten för att bidra till långsiktig och strukturell utveckling, sysselsättning och tillväxt. Här menar vi att för den regionala fondens del å ena sidan finns en viktig regional förankring, men att det å andra sidan brister i samordningen kring projektutvecklingsarbetet mellan länen och mellan programmen. Inom den regionala fonden finns också ett behov av ökad styrning för att tydligare integrera de horisontella aspekterna i projekten. Trots en hög ambitionsnivå finns inom Socialfonden fortfarande ett behov av att förbättra samordningen av processtöden. Det som kan åtgärdas inom ramen för denna programperiod är i första hand stödet till de regionala aktörerna när det gäller integrationen av de horisontella aspekterna liksom en bättre samordning av Socialfondens processtöd.

Den tredje slutsatsen är att det finns vissa grundläggande problem med vad vi kallar programmets kvalitetssystem, främst när det gäller programmets mål och kriterier för att

välja projekt. Slutsatsen är att även om detta inte skapar akuta problem för genomförandet så bidrar det till osäkerheter och ineffektivitet i flera olika delar. Sammantaget menar vi dock att detta inte kan åtgärdas inom ramen för denna programperiod.

Slutligen har lärandet givits en ökande prioritet inom ramen för denna programperiod. Här finns dock mer att göra, på lång sikt för att skapa en ökad samsyn kring lärandet i stort och på kort sikt genom att stärka möjligheterna att lära från de löpande utvärderingarna av projekten genom en tydligare styrning av deras innehåll.

8 SAMMANFATTNING AV SWECOS ERFARENHETER OCH REFLEKTIONER INFÖR EN EVENTUELLT KOMMANDE PROGRAMPERIOD

Denna del syftar till att summera några av de mer långsiktiga erfarenheterna från denna första gemensamma utvärdering av genomförandet av strukturfonderna i Sverige. Fokus här är på erfarenheter som kan vara av värde inför arbetet med en eventuellt kommande programperiod. De reflektioner vi presenterar här bygger i grunden vidare på analysen i denna rapport och i de tidigare rapporterna från utvärderingen. Det är framför allt två grundläggande slutsatser som vi har utgått från i detta kapitel.

För det första handlar det om slutsatsen att genomförandet lider av en delvis otydlig målstruktur när det gäller programmets övergripande mål. För oss handlar lösningen av denna problematik inte så mycket om teknikaliteter såsom hur målen formuleras eller vilka indikatorer som skall användas för att mäta uppföljningen av dem. Den mer grundläggande frågan handlar istället om behovet av att klara ut förutsättningarna för fondernas genomförande genom att tydliggöra fondernas roll i Sverige och deras relation till den nationella politiken. Som vi konstaterat tidigare så behövs här ett tydligare politiskt ställningstagande för fonderna och ett tydliggörande av deras syfte. Swecos reflektion är att ett ökat lärandefokus kan utgöra grunden för ett sådant tydligare mål.

För det andra ser vi att den otydlighet vi menar ligger till grund för en del av de problem som vi sett i genomförandet under denna programperiod behöver klaras ut inför en kommande period. Att politiken har en roll är som framgått viktigt, men det finns ett stort behov av att tydliggöra vilken den är och hur och var den ska utövas. Swecos reflektion handlar om möjligheterna till ett tydliggörande av den politiska rollen på flera nivåer.

Med dessa grundförutsättningar på plats kan sedan mer detaljerade diskussioner föras omkring organisationen av genomförandet i en kommande programperiod.

En viktig fråga inför våra reflektioner har också varit vad vi kan förvänta oss av en ny strukturfondsperiod i termer av resultaten av de förhandlingar som kommer att föras mellan kommissionen och medlemsstaterna. Vi har utgått från att det kommer att finnas ett tryck på att reformera strukturfonderna, som kommer att handla om att minska resurserna i första hand till de ekonomiskt starkare medlemsstaterna och att istället föra över resurser till de svagare staterna och till andra områden inom EU:s budget. Vad utfallet av detta blir är omöjligt att spekulera i, men vår utgångspunkt har här varit att det finns flera poänger med "smalare men vassare fonder". Vi har naturligtvis klart för oss att konsekvenserna av detta blir olika för de två politikområdena, men detta bör i första hand hanteras inom ramen för den nationella politiken. EU:s fonder bör inte vara ett instrument för att tillförsäkra nationella resurser till ett visst politikområde.

8.1 ETT ÖKAT FOKUS PÅ STRUKTURFONDERNAS LÄRANDEROLL

Sweco menar att ett ökat fokus på att fondernas huvudsakliga uppgift skall ses som bidragande till ett lärande som kan nyttjas inom de nationella politikområdena. Med detta menar vi att strukturfonderna skulle ses som ett tillskott som möjliggör att man prövar och utvecklar nya metoder och modeller som sedan kan implementeras i den nationella politiken. Denna syn liknar den roll som Socialfonden åtminstone i teorin har haft i denna programperiod.

För bägge fonderna skulle en sådan syn innebära en viss förskjutning i hur man beskriver programmets mål, från att programmen på kort sikt skall bidra till ökat entreprenörskap, innovationer eller ökad sysselsättning till att bidra till en ökad *kunskap om* vilka metoder som på lång sikt leder till dessa mål. Detta betyder att det kan uppstå en målkonflikt mellan det korta och det långa perspektivet, men att strukturfondernas mål är att påverka det långa perspektivet, *via* att förändra de nationella politiska strukturerna *genom lärande och kunskap*.

Med en sådan syn på strukturfonderna behövs exempelvis ett tydligare och mer samordnat stöd till projektutvecklingsarbetet. Ett lärande för den framtida politiken uppnås bäst genom att man skapar bra förutsättningar för att pröva olika metoder och modeller i programmets genomförande, t.ex. genom att man skapar flera parallella snarlika projekt där enskilda faktorer tillåts variera projekten emellan med syfte att genom utvärderingar lära av vilka organisationsformer som fungerar bättre och vilka som fungerar sämre.

En sådan syn bör också påverka systemen för att välja projekt. Grundläggande för valet av projekt bör som alltid i ett program vara att välja de projekt som bäst och mest effektivt leder fram till programmålets uppfyllelse. Men om programålet är lärande, betyder det att de projekt som bör väljas är de som bäst leder till ett sådant lärande. I linje med det ovan sagda bör dessa sannolikt bestå av större och mer samordnade projekt med ett tydligt lärandemål (t.ex. genom att man prövar olika modeller i olika delprojekt eller olika regioner).

8.2 POLITIKENS ROLL I EN KOMMANDE PROGRAMPERIOD

Politikens roll i fondernas genomförande behöver stärkas och förtydligas på flera områden. Framför allt handlar detta om den nationella nivån, vi behöver tydligare politiska uttryck för vad vi skall ha strukturfonderna till och vi behöver fler politiker som står upp för fonderna och som försäkras sig om att fonderna levererar långsiktig nytta. Det är viktigt att politiken på både den nationella och den regionala nivån är engagerad i programmets utveckling. För att ett programmet med lärandefokus skall kunna omsättas i en praktisk omställning av den nationella politiken fordras att politiken ger sin syn på kunskapsbehoven och utvecklingsönskemålen när det gäller de nationella politiska systemen. Vilka metoder och modeller är det vi behöver ny kunskap kring? Var ser vi behoven som störst? Naturligtvis har även den regionala politiska nivån en roll i detta, även här finns tankar om kunskapsluckor och brister som bör tas tillvara. Inom den regionala tillväxtpolitiken är det på den regionala nivån som den nationella politiken i stor utsträckning genomförs.

Inte minst viktigt är att både de myndigheter och de politiker som ansvarar för och berörs av den nationella politiken på ett tydligt och aktivt sätt ges möjlighet att delta i utvecklingen av kommande programperiods program.

Precis som nu tror vi att politiken också har en viktig roll att spela på den regionala genomförandenivån. Frågan är dock hur denna roll ser ut, särskilt i ljuset av ett eventuellt ändrat övergripande fokus för strukturfondernas genomförande. Med ett ökat lärandefokus blir frågan om projektdesign och valet av projekt i högre grad än idag en fråga för olika typer av experter, då det handlar om att säkerställa lärande och kunskapsförmering. Men det finns också ett behov av att knyta ett övergripande lärandemål till de regionala utvecklingsutmaningarna i respektive region. Detta talar för att regionerna kan och bör ha olika lärandemål när det gäller nyttjandet av strukturfonderna. I vissa regioner är man kanske främst intresserad av kunskap för glesa regioner, i andra kanske främst för storstäder. I ytterligare andra regioner kanske det mest är aktuellt med mer kunskap om riskkapital i små industriföretag medan det i andra regioner mera handlar om hur man kan utveckla en mer dynamisk besöksnäring. Denna typ av strategiska diskussioner bör knytas till respektive regions regionala utvecklingsprogram och ges en tydlig tolkning i relation till framtagandet av program.

Det är dock mer tveksamt om politikens uppgift bör vara att faktiskt prioritera mellan projekt. Med tydliga mål och tydliga urvalskriterier och, inte minst viktigt, ett stort mått av inflytande över den regionala medfinansieringen bör detta vara fullt tillräckligt för att säkerställa ett regionalt politiskt inflytande även över kommande programperiod.

8.3 HUR SKAPA EN BÅDE LÄRANDE OCH EFFEKTIV ORGANISATION?

Den första frågan handlar om fonder och program. Flera av dem vi intervjuat menar att det skulle bli enklare och mer effektivt med en fond, en myndighet och ett program. Sweco tar inte ställning i denna fråga utan nöjer sig med att konstatera att de reflektioner och tankar kring en ny period som vi lagt fram här kräver en ökad nationell samordning av genomförandet.

Även framöver bör politiken och intressenterna ha en tydlig plats i genomförandet. Vi menar att utvecklingen av det nya programmet (programmen) är en viktig sådan uppgift. Inte minst viktigt är det att få ett engagemang från de myndigheter och de politiker som har ansvaret för genomförandet av den nationella politiken. Politiken och parterna spelar också en viktig roll i projektutvecklingsfasen och i besluten vilken kunskapsutveckling som är mest värdefull för den aktuella regionen.

Den regionala frågan är också viktig för organisationen av genomförandet. Inom den nuvarande programperioden har vi sett att diskrepansen mellan länsindelningen och strukturfondsregionerna ibland ställer till problem, t.ex. i projektutvecklingsarbetet, och ibland innebär en stimulans att söka nya samarbetskonstellationer. Sweco menar dock att man med ett tydligt lärandemål för programmen ändå skapar en möjlighet till flerlänsövergripande projekt och att man därför borde prioritera kopplingen mellan program (del av program) och enskilda län.

Flera av de intervjuade reser också frågan om förenklingar. Här finns en potential i en ökad samordning t.ex. mellan fonderna eller mellan myndigheterna. Men med ett sådant

syfte som det som här har skisserats för en kommande programperiod förändras också behovet av att förenkla. Sannolikt går vi mot större och strategiska projekt (i den meningen att de syftar till att lära för ett vidare arbete) och riggningen av sådana projekt måste med nödvändighet få vara komplex. Fondernas syfte bör, enligt våra reflektioner, inte vara att smidigt och snabbt slussa ut extra pengar i systemen utan de bör inriktas mot projekt som skapar ny kunskap för det ordinarie arbetet med den nationella politiken.

8.4 REALISMEN I FÖRSLAGET

Genomförandet av det förslag som här har lagts bygger på att vi sannolikt kommer att få mindre resurser till det framtida strukturfondsarbetet än vad vi har idag. Detta skall ses både mot en bakgrund av vad vi tror kan bli resultatet av kommande budgetförhandlingar men också mot vad vi menar vore av godo för ett tydliggörande av fondernas roll i politiken.

I den mån detta betyder att det blir mindre pengar till konkret utvecklings- och tillväxtarbete innebär detta naturligtvis att det kommer att finnas dem som motsätter sig en sådan förändring. Det är Swecos bedömning att en förändring som den som skissas här kräver någon form av förstärkning av den nationella politiken för regional tillväxt, t.ex. genom en förstärkning av anslaget 1:1 inom utgiftsområde 19. Detta är pengar som öronmärks till länens aktörer och som därmed kan användas för genomförande av regionala utvecklingsprojekt, med eller utan ett tydligt lärandemål.

Anledningen till detta förslag är den relativa betydelse som vi menar att framför allt den regionala fonden har för den nationella regionala tillväxtpolitiken, med andra ord – den regionala fondens resurser utgör ju en väsentlig del av de regionalt tillgängliga tillväxtresurserna i regionerna. Försvinner eller minskar dessa resurser i län där beroendet till dem är som allra störst – t.ex. i Norrbotten, Västerbotten, Jämtland eller Västernorrland så innebär detta en väsentlig förändring i vad som är möjligt att genomföra i dessa regioner. Det är därför vi ser att en förändrad inriktning och total mängd resurser för den regionala fonden sannolikt måste åtföljas av en ökning i den tillgängliga tillväxtresursen för vissa län.

8.5 REKOMMENDATIONER MED ANLEDNING AV RAPPORTEN

Föreliggande rapport har dels utgjort en syntes av tidigare rapporter, dels en reflektion över erfarenheter från genomförandet inför en eventuellt kommande programperiod. Detta gör att vi i denna rapport endast har begränsade rekommendationer till de fyra övervakningskommittéerna. Nedan förtydligar vi dock de rekommendationer som vi lämnar i denna rapport.

Sweco återupprepar här rekommendationerna från rapport 4 och betonar att det när det gäller lärandesystemens utveckling finns ett utrymme för förbättrad samordning, styrning och effektivisering redan i innevarande programperiod. Vi rekommenderar respektive Övervakningskommittéer att uppmana myndigheterna att för det första se över projektutvecklingsarbetet.

När det gäller den regionala fonden handlar det om stödet till de regionalt utvecklingsansvariga myndigheterna för integreringen av de s.k. horisontella aspekterna.

När det gäller Socialfonden handlar det om en förbättrad samordning och effektivisering av de s.k. processtödens verksamhet.

Vi återupprepar för det andra rekommendationen från rapport 4 till Övervakningskommittéerna att uppmana myndigheterna att se över samordningen och styrningen av utvärderingen och följeforskningen.

9 ENGLISH SUMMARY

The overall objective of this evaluation is to contribute to ongoing improvement of the implementation of the European Social Fund and the operational programmes of the European Regional Development Fund in Sweden in the period of 2007 – 2013. Some of the more concrete questions facing the evaluation are:

- Is the implementation organization relevant?
- Is implementation efficient?
- Is there a clear distribution of roles, responsibilities and tasks among the stakeholders?

This is the fifth and final report from our mission. It summarizes and follows up upon the four preceding reports and discusses the main insights for a coming programming period. The report draws on a survey targeting the all members of the structural fund partnerships (Strukturfondspartnerskapen), as well as on interviews with a large number of representatives of the implementation organization in general.

It is the overall conclusion on behalf of the evaluators that implementation is now working – in terms of applications, assessments and prioritizations. The low rate of project passing the assessment systems in the early days for the Social Fund has now increased considerably.

We can also see that there is a continued inter-regional variation in terms of the ratios on accepted and denied projects. However it may also be concludes that such a variation is not necessarily harmful to programme implementation.

The main point to be made is that relations between the stakeholders in general seem to be functional. There has been a significant improvement in cooperative structures since the first report in 2008. We therefore do not see any reasons to pursue changes to the organizational structure, from this perspective.

When looking into a possible new programming period, however, there are reasons to review the organizational structure for implementation, in order to achieve increased clarity, less fragility and a more even implementation in the different regions.

The big picture is also that there are more to learn when looking into the three central processes at focus in this evaluation. Firstly, we need to state that the processes at focus are big and overarching, meaning that many of them may not be fundamentally changed or altered within this programming period. However, there are parts within these processes which we find may be improved already in the remaining part of the present programming period. These parts are:

- Improve the support to regional authorities (for the ERDF) when promoting integration of horizontal aspects
- Promote further coordination of the so-called process-support-projects within the ESF

- Improve the possibilities for learning from the ongoing evaluation at the level of individual projects by developing more detailed guide-lines as to how such evaluations shall be carried out

In the wake of a possible forthcoming programming period Sweco, on the basis of our evaluation reports have chosen to give attention to the following recommendations:

1. The role of the Structural Funds, in relation to national policy, may be developed to more clearly focus on resources for learning. In line with this, programmes should possibly be made up from larger but more coordinated projects emphasizing learning objectives.
2. The role of politicians in the implementation of funds needs to be reinforced. Above all at the national level. There is room for stronger political statements over for what purposes these resources are needed and how we can assure that they deliver long term goods. Politicians also have an important role to play at the regional level. With an increased focus on learning, the question of project design and the selection of individual projects will need to become a question for experts to a greater extent than today. However there is still a need for connecting overruling objectives of learning to regional challenges of development in each and every region.

The implementation of this proposal is built on an assumption that there will be less resources available through the structural funds in the future. This means that there will probably be necessary to reinforce national regional policy for obtaining the effects of a learning purpose discussed here.

9.1 RECOMMENDATIONS IN BRIEF:

Sweco repeats its recommendations from report no. 4, stressing that there is room for improvement regarding coordination, guidance and efficiency in learning systems already within the present programming period. Sweco therefore recommends each of the Monitoring Committees to encourage Management Authorities to review its pre-project support processes. For the ERDF this primarily is about the support for regional development authorities regarding the so called horizontal aspects of the programmes. For the ESF this is primarily about the improving coordination between its process-support projects and improving their cost-efficiency.

Furthermore Sweco restates the recommendation from report no. 4 that the Monitoring Committees encourages the Managing Authorities to assess coordination and guidance of the ongoing evaluation at the project level.

BILAGA BESKRIVNING AV INTERVJUMATERIALET

Inför denna rapport har vi intervjuat ett urval av ordföranden i strukturfondspartnerskapen (totalt fyra av åtta), vi har intervjuat enskilt och/eller i grupp samtliga sekreterare i strukturfondspartnerskapen. Vi har även intervjuat samtliga regionala chefer i såväl Socialfonden som i den regionala fonden.

På den nationella nivån har vi genomfört intervjuer med de ansvariga cheferna för bägge förvaltande myndigheter samt med ett urval av övriga nyckelpersoner i respektive myndighet. Vi har även genomfört intervjuer med ett urval tjänstemän inom regeringskansliet.

Intervjuerna har genomförts under augusti – september 2010. Intervjuerna har genomförts antingen som besöksintervjuer eller som telefonintervjuer.