

Utvärdering av Stockholmsmodellen

SLUTRAPPORT AUGUSTI 2019



Innehåll

1. Inledning	4
1.1 Uppdraget	4
1.2 Syfte och frågeställningar	4
1.3 Utvärderingens ramverk	5
1.4 Rapportens disposition	7
2. Stockholmsmodellen	8
2.1 Bakgrund	8
2.2 Stockholmsmodellens huvudprinciper	8
2.3 ESF och ERUF	9
2.4 Stockholmsmodellen i praktiken	11
3. Intressenternas relation till Stockholmsmodellen	16
3.1 Ändamålsenlighet i organisation och arbetsätt	16
3.2 Fondsamverkan och -synergier	19
3.3 Sammanhållna strategiska satsningar	20
3.4 Aktivt ägarskap	20
3.5 Lärande och resultatspridning	21
4. Portföljanslys av projekt i Stockholmsregionen	23
4.1 Översiktlig portföljanslys	23
4.2 Analys av beviljade projekt	27
4.3 Analys av beviljade projekts genomförande och resultat	32
4.4 Analys av avslagna projekt	35
4.5 Jämförelse av beviljade projekt med föregående programperiod 2007 – 2013	35
5. Utvärderingens övergripande analys	37
5.1 Ändamålsenligheten i genomförandet och de prioriterade projektens relevans	37
5.2 Integreringen av horisontella principer	39
5.3 Fondsamverkan och -synergier	40
5.4 Sammanhållna strategiska satsningar	40

5.5 Ägarskapet	42
5.6 Lärande och resultatspridning.....	42
6. Utvärderarnas rekommendationer.....	44
6.1 Skapa samsyn för att lösa befintliga utmaningar och skapa mervärde i regionen.....	44
6.2 Glöm inte bort respektive fonds förutsättningar och mål.....	44
6.3 Förtydliga och kommunicera förutsättningarna för att driva strukturfondsprojekt	45
6.4 Renodla beredningsgruppens funktion.....	45
6.5 Utveckla det aktiva ägarskapet	46
6.6 Sträva mot bredare aktörsrepresentation	46

1. Inledning

I framtagandet av strukturfondsprogrammen 2014-2020 i Stockholm har stor vikt lagts vid erfarenhetsåtervinning och kunskapsuppbyggnad i syfte att skapa bättre och mer fokuserade program och projekt. För att åstadkomma sammanhållna strategiska satsningar har den så kallade Stockholmsmodellen utvecklats. Stockholmsmodellen innebär en förändring i arbetssätt och former för implementeringen av Regionalfonds- och Socialfondsprogrammen i Stockholm.

Genom att anta fyra huvudprinciper för sitt arbete är det tänkt att Strukturfondspartnerskapet ska ges en mer strategisk roll vilket i förlängningen kan leda till mer efterfrågade projekt som svarar upp mot regionens behov. En tänkbar effekt är att ett aktivare regionalt ägarskap skapas i projekten. Projekten får således högre legitimitet och i förlängningen större möjlighet att implementera sina resultat i ordinarie verksamhet, vilket på längre sikt bidrar till att skapa bättre förutsättningar för strukturförändrande insatser.

1.1 Uppdraget

Sweco har i uppdrag från Region Stockholm och Länsstyrelsen i Stockholm att utvärdera Stockholmsmodellen. Utvärderingen ska dels bidra till ett ökat lärande hos i första hand Strukturfondspartnerskapet Stockholms län, regionalt tillväxtansvariga aktörer inklusive förvaltande myndigheter för fonderna i Stockholmsregionen. Dels skapa förutsättningar för metodutveckling och förändrade arbetssätt under nuvarande programperiod och dels möjliggöra att kunskaper kan tillvaratas i förberedelser och programframtagande inför nästa strukturfondsperiod 2021-2027.

Fokus för uppdraget ligger på att utvärdera modellen som verktyg för styrning och organisering av arbetet med Europeiska Socialfonden och Europeiska Regionala utvecklingsfonden i Stockholmsregionen.¹ Utvärderingen fokuserar alltså inte på resultat och effekter av respektive strukturfondsprogram.

Uppdraget har inkluderat att löpande följa arbetet med Stockholmsmodellen och Swecos konsulter har därför deltagit vid större delen av strukturfondspartnerskapets sammanträden, mobiliseringsmöten, dialogmöten och andra träffar som arrangerats inom ramen för Stockholmsmodellen.

I oktober 2017 presenterade Sweco en delrapport där fokus låg på frågor rörande modellens implementering och arbetssätt. I den här slutrapporten besvaras samtliga för uppdraget relevanta utvärderingsfrågor. Utvärderingens avgränsningar och fokus, prioritering av resurser till utvärderingens olika moment, vilket underlagsmaterial som ska användas och andra uppdragsrelaterade frågor har löpande stämts av med uppdragsgivaren.

1.2 Syfte och frågeställningar

Swecos utvärdering av Stockholmsmodellen utgår ifrån följande utvärderingsfrågor:

¹ I rapporten används "ESF" eller "Socialfonden" samt "ERUF" eller "Regionalfonden" för att underlätta läsning.

1. Är SFP:s beslut om inriktningar (exempelvis utlysningar, åtgärder, projekt, målgrupper) i påbörjade satsningar i enlighet med programmets interventionslogik, definierade mål och förväntade resultat och effekter?
2. Är organisation och arbetssätt ändamålsenliga i förhållande till målen på olika nivåer? Utvärderingen ska särskilt fokusera på sådana genomförandefaktorer (t ex Stockholmsmodellens olika steg) som bedöms vara kritiska för att satsningarna ska uppnå resultat och effekter. Frågor som bedöms vara viktiga att titta på utifrån ett genomförandeperspektiv inbegriper:
3. Om och hur förutsättningar för synergier, komplementaritet och samordning inom och mellan Regional- och Socialfonden har organiserats i regionen?
4. Om och hur förutsättningar för aktivt ägarskap av insatserna och förankring på olika nivåer har uppnåtts?
5. Hur olika styrningsmekanismer, exempelvis Strukturfondspartnerskapets roll, mobilisering av aktörer, utlysningar, beredning och projekturval, beslutsmotiveringar, stöd till projektutveckling och pågående projekt, dialog och kommunikation, användningen av och utformning av urvalskriterier, samt utvärdering och uppföljning har organiserats?
6. Hur system för lärande och spridning av resultat har skapats?
7. Hur hänsyn tagits till de horisontella principer/prioriteringarna och hur de integrerats i genomförandet (i t.ex. beslutade inriktningar, utlysningar, beredning och beslut)?

Därtill ska utvärderingen besvara om Stockholmsmodellens fyra huvudprinciper har uppfyllts i arbetet med modellens implementering samt i form av det utfall som modellen ska bidra till, dvs. projekten de resultat de kan förväntas bidra till. De fyra huvudprinciperna är:

- Koncentration av resurser
- Samverkan mellan fonderna
- Företag och arbetskraft i fokus
- Initiera satsningar

I beskrivningen av Stockholmsmodellen står också att det är centralt med erfarenhetsåtervinning och kunskapsuppbyggnad samt former för genomförande och arbetssätt. På detta sätt syftar modellen till att öka resultat, effekter och utväxling av fonderna i Stockholmsregionen.

1.3 Utvärderingens ramverk

Utvärderingsfrågorna och huvudprinciperna lägger dels ett stort fokus på frågor rörande styrning, organisation och arbetssätt, dels på utfallet, resultaten och lärandet. Detta återspeglas också i utvärderingens genomförande.

Inledningsvis är det viktigt att betona att den utvärdering som presenteras här inte utgör en resultat- och effektutvärdering av vare sig Socialfonds- eller Regionalfondsprogrammen i Stockholmsregionen. Istället handlar utvärderingen om just Stockholmsmodellens förutsättningar och förmåga att styra, organisera och påverka genomförandet av de två strukturfonderna i regionen. Utvärderingen kommer därför inte att bedöma resultat och effekter

av de två programmen, utan handlar alltså i första hand om att utvärdera Stockholmsmodellens förmåga att bidra till ett sådant utfall (i form av de beviljade projekten) som i förlängningen, teoretiskt, har förutsättningar att bidra till programmens målpuppfyllelse.

Med tanke på att utvärderingen dels ska ha fokus på sju olika utvärderingsfrågor och fyra huvudprinciper har Sweco valt att formulera sju nya, något mer operationaliserade frågeställningar som syftar till att fånga både de sju utvärderingsfrågorna och de fyra huvudprinciperna på samma gång. Denna sammanslagning av utvärderingsfrågor och huvudprinciper syftar till att dels förbättra läsförståelsen och dels renodla analysdelarna i utvärderingen. De ”nya” utvärderingsfrågorna som Sweco har utgått ifrån återfinns i tabellen nedan. I tabellen tydliggörs också vilka metoder och vilket material som utgör huvudsakligt underlag för analys.

Tabell 1. Utvärderingsfrågor och metoder

Utvärderingsfrågor	Metoder/material
Är Stockholmsmodellens arbetssätt och organisation ändamålsenligt utformade?	Intervjuer med Stockholmsmodellens intressenter Styrdokument och sammanträdesprotokoll
Är prioriterade projekt i linje med programmens interventionslogik?	Portföljanalys Studier av centrala styrdokument (programdokument, regional handlingsplan, RUFs etc.)
Har horisontella principer integrerats tydligt i de projekt som prioriterats?	Portföljanalys Analys av projektutvärderingar
Har Stockholmsmodellen bidragit till fonsdsamverkan/-synergier?	Intervjuer med Stockholmsmodellens intressenter Portföljanalys Analys av projektutvärderingar
Har Stockholmsmodellen bidragit till att skapa sammanhållna strategiska satsningar?	Portföljanalys Intervjuer med Stockholmsmodellens intressenter Analys av projektutvärderingar
Har Stockholmsmodellen bidragit till ett mer aktivt ägarskap inom strukturfonderna?	Intervjuer med Stockholmsmodellens intressenter Analys av projektutvärderingar
Har Stockholmsmodellen bidragit till ett mer utvecklat lärande och resultatspridning kring strukturfonderna i regionen?	Intervjuer med Stockholmsmodellens intressenter Analys av projektutvärderingar

Utöver dessa utvärderingsfrågor och metoder inkluderar Swecos utvärdering en jämförelse rörande genomförandet av Social- respektive Regionalfonden i två andra programregioner:

Sydsverige² (Skåne och Blekinge län) respektive Västsverige (Västra Götalands och Hallands län). Denna jämförelse syftar till att undersöka likheter och skillnader i genomförande och utfall, dra lärdomar från dessa regioners arbetssätt, och till att ge ytterligare underlag för Swecos analys.

Den delrapport som Sweco presenterade hösten 2017 fokuserade mycket på att beskriva och utvärdera Stockholmsmodellens organisation och arbetssätt. En del av detta underlag återanvänds i denna rapport, framför allt när det gäller beskrivningar av Stockholmsmodellen. Men denna slutrapport lägger ett större fokus på att bedöma det praktiska utfallet av Stockholmsmodellen i form av projekten och den samlade projektportföljen. Utöver detta görs även en ny analys av Stockholmsmodellens organisation och arbetssätt, framför allt med stöd av underlag från intervjuer med 26 intressenter.

1.4 Rapportens disposition

Rapportens nästa kapitel beskriver Stockholmsmodellen och den målstruktur som berör respektive program.

Därefter återges i kapitel 3 resultatet av de intervjuer med Stockholmsmodellens intressenter som genomförts, och som fokuserar på dessa personers bild av modellens ändamålsenlighet samt hur de ser på kvaliteten i modellens implementering.

I kapitel 4 behandlas Stockholmsmodellens utfall och resultat, främst i form av två olika portföljanalyser som omfattar dels en övergripande beskrivning av projektansökningar och beviljade projekt inom Strukturfonderna i Stockholm, och dels en fördjupad, kvalitativ analys av beviljade och avslagna projektansökningar. Kapitlet inkluderar även ett avsnitt där utvärderingar av projekt och kluster i Stockholm bedöms.

Swecos övergripande analys och svar på utvärderingens frågeställningar återfinns i kapitel 5.

I kapitel 6 presenterar Sweco rekommendationer för det framtida arbetet med Stockholmsmodellen och Strukturfonderna. Den som inte önskar ta del av det empiriska underlag som utgör grunden för utvärderingen kan enbart läsa kapitel 5 och 6.

² Sydsverige kallas Skåne-Blekinge inom ramen för Europeiska Regionala Utvecklingsfonden. I rapporten används dock genomgående namnet "Sydsverige" förutom i de fall där uppgifter om fonderna presenteras separat.

2. Stockholmsmodellen

Detta kapitel beskriver bakgrunden till Stockholmsmodellen, hur den är tänkt att fungera och hur dess arbetssätt ser ut.

2.1 Bakgrund

Stockholmsmodellen skapades under det fondgemensamma regionala förarbetet inför programperioden 2014-2020. Redan i maj 2012 fick Länsstyrelsens tillväxtavdelning i uppdrag att påbörja förberedelserna för inför den kommande strukturfondsperioden. Inledningsvis genomfördes en erfarenhetsåtervinning av Social- och Regionalfonden – däribland en intervjustudie med länets berörda organisationer inklusive förvaltande myndigheter – liksom ett antal nationella och regionala dialoger. Särskilda erfarenhetsdiskussioner genomfördes med det regionala strukturfondspartnerskapet som ett led i kunskapsåterföringen inför kommande programperiod. Redan då framkom ett antal lärdomar som utgör grunden för Stockholmsmodellen - betydelsen av ökat regionalt ägarskap av fonderna, ökad fokusering, näringslivets medverkan liksom en ökad samverkan mellan fonderna. I januari 2013 bildade Länsstyrelsen en gemensam regional programmeringsgrupp för strukturfonderna, bestående av elva organisationer (inklusive Tillväxtverket och Svenska ESF-rådet), med uppdraget att utarbeta förslag till operativt program för Regionalfonden samt en kommande regional handlingsplan för Socialfonden. Programmeringsgruppens aktörer, som i princip speglar aktörerna i länets strukturfondspartnerskap, medverkade också i delar av förberedelserna.

Processen utgjordes av programmeringsinternat tematiska workshops utifrån regionens prioriteringar den utmynnade i en plattform och ett antal huvudprinciper som utgångspunkt för strukturfonderna.³

2.2 Stockholmsmodellens huvudprinciper

Arbetet med det nya operativa programmet inom ERUF och den regionala handlingsplanen inom ESF mynnade ut i fyra gemensamma huvudprinciper för Regional- och socialfonden: koncentration av resurser, företag och arbetskraft, samverkan mellan fonderna samt initiera satsningar. Dessa principer kan sägas utgöra Stockholmsmodellen och är – tillsammans med bedömningskriterier för strukturfondspartnerskapet – vägledande för prioritering av projekt. Huvudprinciperna beskrivs nedan:

- **Koncentration av resurser** innebär att resurserna i fonderna ska användas för att bidra till att möta uttryckta regionala utmaningar samt "göra tydligt avtryck inom de områden där insatserna genomförs". Strävan i programgenomförandet är mot "sammanhållna strategiska satsningar".
- **Samverkan mellan fonderna** eftersträvas i syfte att uppnå synergieffekter och ett flerdimensionellt förstärkt tillväxtarbete. Samverkan förstås som ett effektivt sätt att använda och mobilisera resurser.
- **Företag och arbetskraft i fokus** handlar om att insatser ska sätta företag, sysselsatta och arbetslösa i fokus och påvisa tydliga avtryck hos målgruppen.

³ Länsstyrelsen Stockholm 2013 Regionalt strukturfondsprogram för investeringar i tillväxt och sysselsättning i Stockholm 2014-2020

- **Initiera satsningar** innebär att insatser ska vara väl förankrade hos aktörer i regionen, att de tar en aktiv roll gällande kunskapsåterföring och lärande, samt att strukturfondspartnerskapet tar en proaktiv roll i deras arbete.

I beskrivningen av Stockholmsmodellen står också att det är centralt med erfarenhetsåtervinning och kunskapsuppbyggnad samt former för genomförande och arbetssätt. På detta sätt syftar modellen till att öka resultat, effekter och utväxling av fonderna i Stockholmsregionen.

2.3 ESF och ERUF

För att förstå hur det är tänkt att Stockholmsmodellen ska åstadkomma önskade målsättningar beskrivs inledningsvis hur målstrukturen för Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska Socialfonden (ESF) är uppbyggd.

2.3.1 VILKA RESULTAT SKA PROGRAMMEN UPPNÅ?

Målet för EUs sammanhållningspolitik under programperioden 2014-2020 är att bidra till smart, hållbar och inkluderande tillväxt för alla. Detta är det överordnade målet för samtliga Europeiska struktur- och investeringsfonder (ESI-fonder). Partnerskapsöverenskommelsen (PÖ)⁴ anger inriktningen för Sveriges genomförande av ESI-fonderna. De övergripande riktlinjer PÖ ger i förhållande till regionalfonden är att insatserna ska främja ett ökat entreprenörskap samt utveckla företagande regionalt och nationellt. Insatserna ska även ske fokuserat och utifrån regionala förutsättningar, samverka över programgränser och nationsgränser, kombinera entreprenörskaps- och innovationsåtgärder samt främja företag med tillväxtpotential.

I förhållande till Socialfonden ska denna enligt PÖ bidra till att öka sysselsättningen, främja anställbarhet och förbättra tillgängligheten till arbetsmarknaden. Mer specifikt slår PÖ fast att det viktigaste målet för regeringens politik är full sysselsättning och att en höjning av sysselsättningsgraden till väl över 80 procent för kvinnor och män i åldrarna 20-64 är ett övergripande mål för insatserna inom Socialfonden. Andra angivna mål i PÖ är att andelen 18–24-åringar som inte avslutat gymnasiestudier och som inte studerar ska vara mindre än 10 % och att andelen 30–34-åringar som har minst en tvåårig eftergymnasial utbildning ska uppgå till 40-45 %. PÖ vill även att insatserna inom Socialfonden ska öka den sociala delaktigheten genom att minska andelen utanför arbetskraften (utom heltidsstuderande), långtidsarbetslösa eller långtidssjukskrivna till väl under 14 %.

Insatserna inom strukturfonderna programperioden 2014-2020 väljs utifrån en "meny" bestående av elva tematiska mål där Sverige valt att genomföra insatser inom nio av dessa. De tematiska mål som gäller för Stockholmsregionen är följande sex:

ERUF

- Tematiskt mål 1: Stärka forskning, teknisk utveckling och innovation
- Tematiskt mål 3: Öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag
- Tematiskt mål 4: Stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi inom alla sektorer

⁴

<http://www.regeringen.se/contentassets/c581908af38a4be0a40663540fd9c0bc/partnerskaps-overenskommelsen>

ESF

- Tematiskt mål 8: Främja hållbar och kvalitativ sysselsättning och arbetskraftens rörlighet
- Tematiskt mål 9: Främja social delaktighet och bekämpa fattigdom och diskriminering
- Tematiskt mål 10: Investera i utbildning och vidareutbildning, inklusive yrkesutbildning för färdigheter och livslångt lärande

Inom var och ett av de tematiska målen finns ett antal, från EU bestämda, investeringsprioriteringar som preciserar vilka insatser som kan beviljas medel ur Regional- och Socialfonden. Inom varje investeringsprioritering finns särskilda mål som är tänkta att ytterligare precisera genomförandet av programmen och ta hänsyn till programmets behov och särdrag. Till de särskilda målen är såväl aktivitets- som resultatindikatorer kopplade. Aktivitetsindikatorerna⁵ avser följa upp om de aktiviteter programmen är tänkta att bevilja har genomförts. Varje program har satt ett målvärde för respektive aktivitetsindikator som sedan de enskilda projekten ska uppnå tillsammans.

I syfte att mäta huruvida de önskade målsättningarna med programmen har uppfyllts tillämpas så kallade *programspecifika resultatindikatorer*. Resultatindikatorerna är i regel en eller två stycken per särskilt mål och är i relation till ERUF centrerade kring indikatorer som mäter förändringen hos företag i ett programområde och i ESF kopplade till antalet projektdeltagare. Viktigt att betona är att de särskilda målen är överordnade resultatindikatorerna. Hur målstrukturen inom ERUF och ESF är strukturerade och hur de ska följas upp kan illustreras enligt nedan.⁶

Figur 1. Målstruktur för ERUF och ESF



⁵ Kallas utfallsindikatorer i de operativa programmen i Sverige.

⁶ Angivna resultat- och aktivitetsindikatorer är de vanligast förekommande indikatorerna i programmen men utgör ej en uttömmande lista av valda indikatorer

2.4 Stockholmsmodellen i praktiken

Mer detaljerat implementeras Stockholmsmodellen genom att huvudprinciperna operationaliserats och att bedömningsområden fastställts. Nedan beskrivs de centrala aktörerna i genomförandet av Stockholmsmodellen samt vilka bedömningsområdena är och hur urvalsprocessen går till.

2.4.1 AKTÖRER OCH ROLLER

De aktörer som driver arbetet med Stockholmsmodellen är främst sekretariatet för Strukturfondspartnerskapet, bestående av en sekreterare⁷ och SFP:s ordförande, samt beredningsgruppen och de förvaltande myndigheterna ESF-rådet och Tillväxtverket. Sekretariatets huvuduppgift är att leda mobilisering, implementering och kunskapsåterföring inom fonderna enligt Stockholmsmodellen. Andra uppgifter är att i samråd med beredningsgruppen ta fram underlag inför SFP:s yttrande om inkomna projektansökningar och upprätta förslag till dagordningar för möten, sammankalla partnerskapet etc. Sekretariatet har även i uppgift att sköta den administrativa hanteringen vad gäller utbetalning av ersättningar till ledamöterna och andra möteskostnader. De förvaltande myndigheterna ska kontrollera att ansökan avser stöd som är förenligt med det berörda strukturfondsprogrammet samt med tillämpliga unionsrättsliga och nationella bestämmelser. De förvaltande myndigheterna ska enligt arbetsordningen även tillämpa urvalskriterier och bedöma vilka projekt som bidrar till att uppnå de specifika målen och resultaten inom insatsområdena. Inom de regionala strukturfondsprogrammen och det nationella socialfondsprogrammet ska den förvaltande myndigheten i ett prioriteringsunderlag sammanställa de projekt som godkänts. Av underlaget ska särskilt urvalskriterierna och bedömningen hur projekten uppfyller dem framgå.

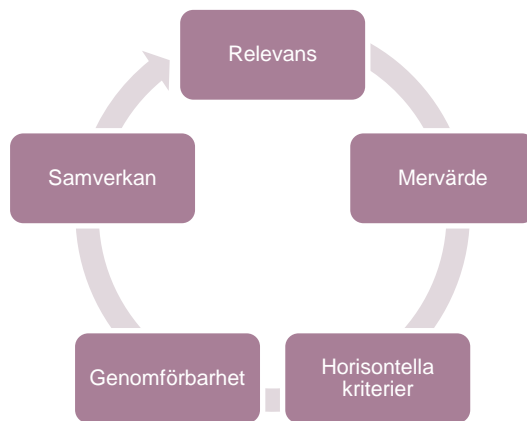
Organisationer representerade i SFP har möjlighet att utse representanter till beredningsgruppen. Gruppen har tillsammans med sekreteraren en vital roll i arbetet med Stockholmsmodellen genom att de ska ta en proaktiv roll när det gäller att identifiera regionala behov och i förlängningen ta fram förslag på utlysningar.

2.4.2 BEDÖMNINGSMOMRÅDEN OCH URVALSPROCESSEN

Stockholmsmodellens huvudprinciper ska efterföljas genom att beredningsgruppen och SFP prioriterar projektansökningar som ligger i linje med huvudprinciperna. För att kunna göra detta har huvudprinciperna operationaliserats i två dokument som stipulerar bedömningsområden och bedömningskriterier. Det första dokumentet kallas "Strukturfondspartnerskapets bedömning" och har fem bedömningsområden och nyckelord. Det andra dokumentet är en bedömningsmall för Strukturfondspartnerskapets beredningsgrupp. Bedömningsmallen för beredningsgruppen följer de fem bedömningsområdena och erbjuder tillhörande exempel som kan vägas in i bedömningen. För varje område ska beredningsgruppen göra en sammanfattande bedömning med skala 0 – 4 poäng där 0 står för avslås och 4 för utmärkt. Det finns också möjlighet att kommentera styrkor och svagheter. Avslutningsvis gör beredningsgruppen en kvalitativ sammanfattning. Därtill tillkommer nationella och regionala bedömningskriterier – vilket varierar mellan fonderna. Nedan sammanfattas innehållet i bedömningsunderlaget för strukturfondspartnerskapet och beredningsgruppen.

⁷ Huvudsekreteraren är baserad på Region Stockholm. Fram till årsskiftet 2018-2019 låg sekretariatsfunktionen på Länsstyrelsen i Stockholm.

Figur 2. Bedömningsområden för strukturfondspartnerskapet i Stockholm



Relevans gällande huvudstadsregionens särskilda utmaningar: Har projektet exempelvis förutsättningar att bidra till hållbar stadsutveckling i regionen? Bidrar projektet till att minska inomregionala skillnader i regionen? Finns kopplingar till några av regionens identifierade styrkeområden?

Mervärde gällande målgruppen: Bidrar projektet exempelvis till ett mervärde i förhållande till tidigare genomförda insatser och ordinarie strukturer i regionen? Har projektet på ett tydligt sätt påvisat ett konkret behov hos målgruppen?

Samverkan handlar om aktörer: Har exempelvis projektet föregåtts av tidigare samarbeten mellan deltagande aktörer? Finns tillräcklig kompetens hos aktörerna?

Horisontella kriterier handlar om projektets förmåga att bidra till jämställdhet, anti-diskriminering, tillgänglighet och hållbarhet. Finns exempelvis perspektiven med i genomförandeplaner och i samverkan med andra?

Genomförandekapacitet gäller organisationen och handlar om roller, ansvarsfördelning och strategi. Har exempelvis projektägaren kapacitet att genomföra projektet? Finns en tydlig plan för nyttiggörande och implementering i ordinarie verksamhet?

2.4.3 HÅLLBAR STADSUTVECKLING

En bärande tanke och ytterligare styrmekanism som används inom ramen för Stockholmsmodellen är "Hållbar stadsutveckling". Som illustreras i figuren nedan har projektportföljen kategoriserats i olika komponenter som alla ska bidra till det övergripande målet om en hållbar stadsutveckling. Denna indelning har syftat till att vara vägledande för SFP i sitt urval av projekt och fyller en funktion i att kommunicera för projekten och andra berörda hur satsningarna inom ERUF och ESF hänger ihop. De fem teman som presenteras nedan, inkluderande stad, attraktiv stad, hälsosam stad, grön stad och smart stad härstammar från den kartläggning av regionala styrkeområden som Länsstyrelsen beställde 2015.⁸ Kartläggningen erbjuder ett tänk kring smart specialisering som knutits till arbetet med strukturfonderna.

⁸ Länsstyrelsen i Stockholm 2015 Kartläggning av styrkeområden i Stockholmsregionen rapport 2015:4

Figur 3. Hållbar stadsutveckling Stockholmsregionen



2.4.4 STOCKHOLMSMODELLEN: PROCESSER OCH ARBETSSÄTT

Regionala behov och inriktning

Arbetet har under programperioden utgått från RUFSS 2010 och prioriteringarna i tillväxtarbetet. Sekretariatet och beredningsgruppen har tillsammans med förvaltande myndigheter fört regelbundna dialoger i syfte att anpassa och konkretisera behoven över tid. När det gäller socialfonden har detta skett genom att årligen revidera den regionala handlingsplanen. Detta har skett genom en gemensam kick-off i januari där beredningsgruppen samt ESF-rådet bidrar med kunskap och omvärldsanalys i syfte att skapa en helhetssyn för kommande års utmaningar i Stockholmsregion där fonden kan fungera som möjliggörare.

Processen har mynnat ut i ett årligt tema som presenterats som kommande inriktning på strukturfondspartnerskapets möte i mars månad. SFP beslutar om inriktningen som därefter fördjupas till mötet i juni. Mobiliseringen inför kommande utlysning tar därefter vid, vilket beskrivs mer utförligt nedan.

Socialfondens handlingsplaner har haft följande övergripande teman under programperioden:

- 2015: Hållbar stadsutveckling (fondgemensam med ERUF)
- 2016: Byggsektorn
- 2017: En sammanhållen etablering och inkludering
- 2018: Ett hållbart arbetsliv
- 2019: Kunskap

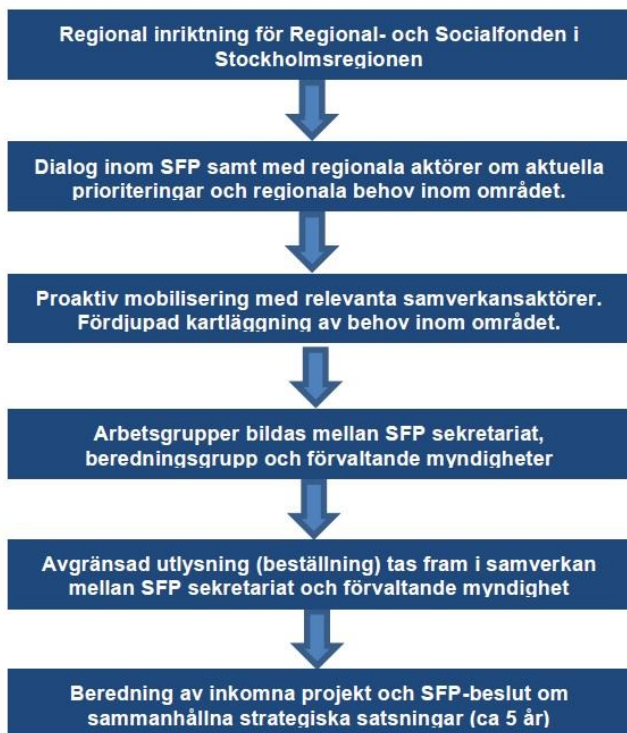
I flera av beredningsgruppens organisationer föregås den årliga kick-offen av intern förankring i form av workshops, dialoger eller konferenser för att på detta sätt öka relevansen av prioriteringen.

Sekretariatet och beredningsgruppen ansvarar för mobilisering av aktörer och planering av aktiviteter i nära dialog och samverkan med förvaltande myndigheter.

Mobilisering

Planering av sekretariatets och beredningsgruppens strategiska arbete leds av sekretariatet och förankras gemensamt vid beredningsgruppens möten. Det operativa mobiliseringsarbetet i beredningsgruppen sker i arbetsgrupper som speglar fondernas aktuella inriktning med lämplig sammansättning från beredningsgruppen och förvaltande myndighet. En arbetsgrupp har en kontaktperson från beredningsgruppen som är sammankallande och även kontakt gentemot förvaltande myndighet. Sekretariatet arbetar i nära dialog med beredningsgruppens samtliga arbetsgrupper.

Figur 4. Stockholmsmodellen i praktiken.



Mobiliseringen startar i samband med att SFP beslutat om inriktningen inför kommande år. Detta görs genom att sekretariat och beredningsgrupp inventerar intressenter och möjliga projektägare. Detta görs såväl inför utlysningar inom socialfond som regionalfond. Intressenter bjuds in till seminarium och enskilda dialoger för att inventera projektidéer och för att informera om kommande utlysningar. Vid dessa tillfällen får aktörer presentera sina idéer, möta möjliga samarbetspartners och får vägledning hur de går vidare i processen. Parallellt håller förvaltande myndigheter informationsträffar som förtydligar kraven från fondens sida. Det finns även möjlighet för aktörer att träffa förvaltande myndigheter enskilt.

Utlisningsprocessen

Efter mobiliseringsperioden tar förvaltande myndigheter "över" processen genom att öppna utlysningen. Utlisningstexterna ska spegla prioriterad inriktning men har även hållits relativt öppen för att inte stänga ute projektidéer som kan bidra till regionens utveckling. Utlisningstexten kommuniceras till beredningsgrupp och SFP men ägs av förvaltande myndighet. I detta skede har beredningsgruppen och sekretariatet en mer tillbakadragen roll men bistår vid behov.

Prövning, beredning, prioritering

Beredningsgruppen biträder partnerskapets sekretariat med underlag för prioriteringar, inklusive bedömning om ansökningar om stöd är i linje med de prioriteringar som länet gjort i det regionala strukturfondsprogrammet i Stockholm och motsvarande regional handlingsplan för det nationella socialfondsprogrammet

Representanterna i beredningsgruppen ansvarar för förankring inom respektive organisation.

Som stöd för sekretariatets och beredningsgruppens bedömning och värdering av projekt samt sekretariatets slutliga förslag till prioritering används en bedömningsmall. Bedömningsmallens

områden speglar de regionala urvalskriterier och principer för urval som återfinns i programmet respektive handlingsplanen för Regional- och Socialfonden. Bedömningen ska komplettera förvaltande myndigheters beredning med det regionala perspektivet och ligga till grund för SFP:s beslut, inte vara en överprövning av förvaltande myndighets beredning.

Då förvaltande myndigheters beredning är klar hålls ett överlämningsmöte tillsammans med sekretariat och beredningsgrupp. Syftet med överlämningsmötet är att samtlig information om projekten ska nå beredningsgruppen och förtydliganden kring myndigheternas bedömning kan göras. Ett ytterligare syfte är att samtliga aktörer inklusive Tillväxtverket och ESF-rådet ska få kännedom om projektaktörer och projektidéer för att möjliggöra fonsamverkan längre fram, även om fonsamverkan inte är uttryckt av projektansökarna själva.

3. Intressenternas relation till Stockholmsmodellen

Detta kapitel behandlar Stockholmsmodellens implementering – med andra ord hur genomförandet av Stockholmsmodellen fungerat ur de olika intressenternas perspektiv. Underlaget till kapitlet bygger i huvudsak på 26 intervjuer med representanter för strukturfondspartnerskapet, beredningsgruppen, förvaltande myndigheter, projektägare och projektledare (för att underlätta läsning sammanfattas dessa som "intressenter" i texten) som genomförts under våren 2019. I kapitlet återges främst intressenternas syn på hur väl de uppfattar att Stockholmsmodellen och dess arbetssätt fungerat.

Sweco bedömer att det är centralt att synliggöra intressenternas syn på modellens ändamålsenlighet och implementering då det är just dessa aktörer och individer som är ägare och bärare av modellen. Utan en stark tro på modellen saknas förutsättningar för ett gemensamt ägande.

De intervjuer som Sweco genomfört har tagit sin utgångspunkt främst i följande utvärderingsfrågor, vilka har operationaliserats i ett antal intervjufrågor som varje respondent har fått besvara:

- Är Stockholmsmodellens arbetssätt och organisation ändamålsenligt utformade?
- Har Stockholmsmodellen bidragit till fondsamverkan/-synergier?
- Har Stockholmsmodellen bidragit till att skapa sammanhållna strategiska satsningar?
- Har Stockholmsmodellen bidragit till ett mer aktivt ägarskap inom strukturfonderna?
- Har Stockholmsmodellen bidragit till ett mer utvecklat lärande och resultatspridning kring strukturfonderna i regionen?

Resultatet av intervjuerna presenteras under följande rubriker, som motsvarar en förenkling av utvärderingsfrågorna ovan:

- Ändamålsenlighet i organisation och arbetssätt
- Fondsamverkan och -synergier
- Sammanhållna strategiska satsningar
- Aktivt ägarskap
- Lärande och resultatspridning

3.1 Ändamålsenlighet i organisation och arbetssätt

I detta avsnitt presenteras intervjupersonernas syn på ändamålsenligheten i Stockholmsmodellens organisation och arbetssätt. Fokus läggs i detta avsnitt på ett övergripande perspektiv av de olika stegen i Stockholmsmodellen, från regional dialog och inriktningsprocess till prioritering av projekt i SFP.

3.1.1 REGIONALA BEHOV OCH INRIKTNING

Intervjupersonerna är överlag positiva till hur den regionala dialogen och inriktningsprocessen fungerar. Många lyfter det som positivt att olika regionala och lokala aktörer involveras tidigt i processerna och på så sätt får möjlighet att påverka strukturfondernas användning i regionen. Samtidigt lyfter flera att det finns behov av att utveckla och bredda dialogen för att öka

strukturfondernas synlighet och spridning i alla delar av regionen. Detta inte minst för att höja och bredda intresset för fonderna som finansieringsverktyg, samt att representationen av fler kommuner, aktörer i civilsamhället samt näringslivet ska bli bättre i modellens senare delar, framför allt i samband med mobilisering och utlysningar.

Något som lyfts av flera intervjupersoner är att SFP-ledamöterna i dessa tidiga skeden bör utveckla den informella spridningen och dialogen om strukturfonderna inom sina respektive organisationer och nätverk. Några personer bedömer att en för stor del av dialogen och spridningen har "överlämnats" till beredningsgruppens representanter att hantera.

Därtill efterlyser flera intervjupersoner att tydligheten rörande både mål och medel för Stockholmsmodellen stärks i dessa tidiga skeden för att främja en starkare samsyn mellan representanter i SFP och beredningsgruppen under senare moment. Detta gäller t.ex. vad som ska utgöra en "sammanhållen, strategisk satsning" och hur detta ska tolkas inom ramen för en specifik inriktning, som *kompetens*. Men generellt bedöms en starkare och tydligare samsyn vara viktig för att undvika interna målkonflikter och underlätta bedömnings- och prioriteringsprocesser.

3.1.2 MOBILISERINGSPROCESSEN

Respondenterna är överlag mycket positiva till ambitionerna med den regionala mobiliseringsprocessen i Stockholmsmodellen. Det anses av många som ett bra sätt att informera om möjligheterna med fonderna och engagera de aktörer som är tänkta att genomföra insatser och bidra med de resultat och effekter som ska ge avtryck regionalt.

Det är samtidigt tydligt att många respondenter är besvikna över uppslutningen kring mobiliseringen i praktiken. Aktörer från civilsamhälle, näringsliv samt norrortskommuner .

Det finns också de som menar att alltför många av de aktörer som dyker upp i mobiliseringen är desamma som alltid funnits med i strukturfonderna. Förmågan att locka och engagera nya aktörer har varit bristfällig i mobiliseringen, men även senare delen av processen, menar dessa respondenter.

Enligt en av de personer i beredningsgruppen som Sweco talat med blir många potentiella projektägare eller partners ofta inte varse möjligheterna att ansöka om projektmedel från strukturfonderna förrän utlysningarna är på plats. För att adressera detta har t.ex. ESF-rådet under programperiodens senare del övergått till månatliga informationsmöten, där intressenter ges relevant info om utlysningar inom ESF.

Flera respondenter menar att de mobiliseringsdialoger som genomfördes i programperiodens början var röriga och för breda samt att de inte resulterade i tillräckligt många eller konkurrenskraftiga projektansökningar. Senare dialogmöten har getts tydligare inriktning och varit bättre i detta avseende, menar samma respondenter. Mobiliseringsprocessen uppges överlag ha vässats och avgränsats löpande under programperiodens gång. Ett exempel som en respondent lyfter är att mobiliseringsdialogerna tidigt under programperioden var väldigt möjlighetsorienterade, men att man samtidigt talade för lite om utmaningar och begränsningar med fonderna. Detta gjorde, menar respondenten, att många aktörer blev besvikna i samband med antingen utlysnings- eller bedömnings-/prioriteringsprocessen, då deras projektidé antingen inte passade så väl som de trodde, eller att de fick avslag på sin ansökan. Under programperiodens senare del bedöms detta av samma person fungera bättre, genom att det i samband med mobiliseringen ges rimligare förväntningar rörande vilka projekt och projekttyper som efterfrågas av förvaltande myndigheter och SFP.

3.1.3 UTLYSNINGSPROCESSEN

Mobiliseringsprocessen lägger grunden för en lyckad utlysningsperiod, där "rätt" aktörer inkommer med konkurrenskraftiga ansökningar som svarar mot syfte och mål för utlysningen. Bland respondenterna är det tydligt att de flesta både har positiva och negativa saker att säga om hur väl denna utlysningsprocess fungerat.

Respondenterna anser överlag att utlysningarna varit tydliga och avgränsade. Några anser dock att utlysningarna tidigare under programperioden (i synnerhet inom Socialfonden) var alltför snäva och utpekande; och att de på så sätt har genererat för få projektansökningar och utestängt vissa aktörer från att söka medel. Dessa respondenter menar att de smalare utlysningarna placerade för höga förväntningar på ett för litet antal aktörer att inkomma med starka (och ofta stora) projektansökningar. Om detta inte sker finns det en stor risk att man inte lyckas bevilja projektmedel i den takt som måste ske för att nå full in-teckningsgrad, menar en respondent.

Andra respondenter lyfter att de avgränsningar och mer riktade utlysningar som gjordes tidigt under programperioden varit medvetna och positiva; att det varit ett sätt att få fram "rätt" projekt drivna av "rätt" aktörer och att detta gett förutsättningar för att skapa de sammanhållna, strategiska satsningar som modellen syftar till.

Ur förvaltande myndigheters perspektiv är flera respondenter positiva till den ökade tydligheten och inriktningen i utlysningarna jämfört med förra programperioden. Samtidigt menar i synnerhet respondenter från ESF-rådet att det överlag blivit för många smala och avgränsade utlysningar tematiskt och aktörsmässigt, och att detta skapat utmaningar vad gäller att få in tillräckligt många och bra projektansökningar.

Några respondenter från SFP upplever att möjligheten att påverka innehållet i utlysningstexterna har minskat under periodens senare del, och att förvaltande myndigheter på det sättet "återtagit en del av kontrollen" över utlysningstexternas innehåll.

3.1.4 PRÖVNING, BEREDNING, PRIORITERING

Många respondenter pekar på att det inkommit ett färre antal ansökningar från ett färre antal aktörer än vad som varit ambitionen och vad som hade varit optimalt för att få till fler och ännu bättre projekt. Detta gäller i synnerhet för Socialfonden och i högre grad för PO 2 än PO 1.

Det är också några respondenter som beklagar att de aktörer som står bakom ansökningarna främst är återkommande och erfarna projektaktörer, och att modellen sammantaget misslyckats med att få in nya aktörer, och då i synnerhet aktörer från civilsamhälle och näringsliv som projektägare eller -partners.

Några respondenter lyfter att förvaltande myndigheters tillämpning av regelverket kring respektive fond och i synnerhet av statsstödsreglerna skapat utmaningar under en stor del av programperioden i samband med att inkomna ansökningar bedöms.

En annan respondent lyfter att dessa utmaningar till stor del hade kunnat undvikas om den information som går ut i samband med mobiliseringen varit konsekvent och bättre anpassad efter de förutsättningar som faktiskt råder för fonderna. Flera respondenter lyfter att denna information blivit tydligare och rakare under programperiodens senare del.

Beredningsgruppen beskrivs av de flesta respondenter som viktig för att Stockholmsmodellens syfte och mål ska få genomslag. Beredningsgruppen betraktas av många som SFP:s högra hand och har därtill, menar några, bidragit till att samverka och dialog mellan förvaltande myndigheter och regionala aktörer stärkts genom beredningsgruppen. Flera inom och utanför

beredningsgruppen lyfter representanternas sakområdeskunskaper och organisationskännedom som centrala faktorer i samband med bedömningen av ansökningar.

Den kritik som respondenter lyfter rörande beredningsgruppen handlar om att den inte varit tillräckligt bred, att den saknat representanter från näringslivet, att representanter saknat, eller inte i tillräcklig utsträckning nyttjat, nätverk som omfattar andra aktörer i regionen. Det, menar några respondenter, har bidragit till begränsade framgångar vad gäller att väcka intresse för fonderna på bred front regionalt. Samtidigt lyfter några respondent från beredningsgruppen att för höga förväntningar lagts på gruppen vad gäller just nätverkande och information om fonderna. Dessa respondenter menar att förvaltande myndigheter och SFP bör ta större roller gällande engagerande via nätverk respektive information.

Det framkommer också i intervjuer att det finns frågetecken inom beredningsgruppen rörande de bedömningskriterier som används. Framför allt rör frågetecknen att beredningsgruppen till stor del bedömer ansökningar utifrån liknande kriterier som förvaltande myndigheter redan bedömt samma ansökningar utifrån. Det förekommer önskemål om att renodla rollerna och på så sätt effektivisera processen.

Prioriteringen av projekt i SFP har överlag resulterat i bra projektportföljer menar de flesta respondenter. Undantaget är PO 2 inom Socialfonden där in-teckningsgraden i slutet av programperioden fortfarande är mycket låg. Det förekommer också en del kritik mot prioriteringsarbetet i SFP från några respondenter. Det faktum att prioriteringen kräver konsensusbeslut i SFP har varit en utmaning, menar de. Detta då det vid några tillfällen lett till att ansökningar som godkänts av förvaltande myndighet och som beredningsgruppen föreslagit för prioritering sedan fallit i samband med SFP:s prioritering, i något fall trots att ingen konkurrenssituation med någon annan ansökan föreligger.

Otydligheten och oenigheten inom SFP kring vad som i en specifik utlysning ska kunna utgöra en "sammanhållen, strategisk satsning" har också skapat utmaningar i samband med prioriteringen, menar några respondenter.

3.2 Fondsamverkan och -synergier

Respondenterna är i princip eniga om att ambitionerna vad gäller fondsamverkan och -synergier mellan de olika fondernas insatser inte har nått målet. De få exempel på detta som tas upp av respondenterna är ERUF-projektet Grön bostad som samverkat med bl.a. ESF-projektet Sverige Bygger Nytt (ESF). Den utlysning inom byggsektorn som genomfördes nämns av flera respondenter som intressant ur ett fondsamordningsperspektiv. I intervjuerna framkommer också att ett utbyte skett mellan projekt på hälso- och sjukvårdsområdet, men då främst mellan projekt inom samma fond. Detta utbyte har t.ex. karakteriserats av möten projekten emellan samt av gemensamma informationsspridningsträffar.

Förklaringarna till den begränsade fondsamverkan som respondenterna lyfter fram är bl.a. oklara förutsättningar för att rent praktiskt åstadkomma en fungerande fondsamverkan, bristande information till potentiella projektägare om möjligheterna i kombination med ett svagt intresse hos samma grupp. Därtill finns olika mål för, och krav på projekten inom respektive strukturfondsprogram, liksom bristande samordning mellan de förvaltande myndigheterna kring frågan, i synnerhet vad gäller möjligheten till gemensamma utlysningar. Bland respondenterna finns det också de som anser att SFP bör ta en mer aktiv roll kring frågan. Slutligen så lyfter en respondent möjligheten att titta på Västsverige som ett gott exempel rörande fondsamordning, där man arbetat aktivt med en fondgemensam arbetsgrupp för att skapa gemensamma utlysningar fonderna emellan.

3.3 Sammanhållna strategiska satsningar

Respondenterna är eniga om att det inom ramen för Stockholmsmodellen saknats en tydlig och gemensam definition av vad som utgör en "sammanhållen strategisk satsning". De flesta respondenter sätter ett likhetstecken med stora och resursstarka projekt, andra betraktar "klustring" av flera projekt inom ett visst område som ett sätt att satsa strategiskt, medan en tredje definition handlar om att samla rätt aktörer inom ett och samma samverkansprojekt. Geografisk spridning av projekt i regionen samt ett stort antal i målgruppen som ett visst projekt vill nå ut till utgör ytterligare exempel på tolkningar av begreppet bland respondenterna. Det framgår tydligt av intervjuerna att det finns en mängd olika tolkningar av begreppet. Samtidigt är det flera respondenter som efterfrågar en utvecklad och gemensamt antagen definition av begreppet inför kommande programperiod för att underlätta styrning och prioritering, samt för att undvika missförstånd och konflikter.

Det finns, meningsskiljaktigheterna till trots, en bild hos respondenterna att projekten i Stockholm idag är mer strategiska och sammanhållna än tidigare. Flera respondenter tar tidigare programperioder som exempel på detta. Det som tas upp är bl.a. att projekten var betydligt fler till antalet, var mindre, spände över ett bredare fält av insatser och teman, samt tenderade att vara mer lokala vad gäller syfte och mål. Respondenterna lyfter de mer riktade utlysningarna som en delförklaring till att mer strategiska satsningar åstadkommit, liksom det aktiva arbetet med mobilisering av regionens aktörer inför dessa utlysningar. De skarpade kraven från EU på tydliga resultat och effekter samt ett tydligare tematiskt fokus i strukturfondsprogrammen tas också upp som förklaringar.

Några menar därtill att Stockholmsmodellens strävan efter att skapa sammanhållning mellan intressenter bidrog till att främja strategiska satsningar i kölvattnet av flyktingkrisen 2015. Då, menar de, fanns en flexibilitet hos organisationer som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunerna samt ett mandat för samarbete vilket några respondenter menar troligtvis inte hade funnits utan Stockholmsmodellen.

3.4 Aktivt ägarskap

Att Stockholmsmodellen har bidragit till ett mer aktivt ägarskap inom strukturfonderna är de flesta respondenter eniga om. Många menar att ambitionen om att de regionala aktörerna genom Stockholmsmodellens arbetssätt i större utsträckning ska äga, driva eller medverka i processerna kring genomförandet av strukturfondsprogrammen är väldigt positivt samt att det har gett ett positivt utfall i form av engagerade aktörer regionalt. I synnerhet exemplifieras detta av våra respondenter i form av "mer engagerade SFP-ledamöter", "utvecklad dialog mellan förvaltande myndigheter och övriga regionala aktörer". Några respondenter påpekar dock att det är en brist att engagemanget från olika representanter inom SFP varierar, och att det är viktigt att säkerställa ett brett engagemang inom partnerskapet.

Samtidigt som flera respondenter menar att Stockholmsmodellen har bidragit till ett ökat engagemang bland regionala aktörer för ett mer strategiskt genomförande av strukturfonderna i regionen, så är det många som anser att dessa olika aktörer också bör vara mer aktiva i sitt ägarskap, exempelvis genom att utanför SFP-sammanträden eller beredningsgruppsmöten agera ambassadörer för fonderna, och aktivt sprida information om dem i sina olika nätverk.

Det finns också respondenter som menar att det regionala ägarskapet i Stockholmsmodellen bör stärkas i samband med faserna projektgenomförande och avslut, för att på så sätt säkerställa att projekten levererar de förväntade och önskvärda resultaten. Just nu, menar de, läggs mycket fokus på initiering och prioritering.

En brist relaterad till ägarskapet som flera respondenter lyfter, är att samarbetet inom Stockholmsmodellen stundtals har präglats av ett antal konflikter och av att aktörer tenderar att "bevaka sina positioner". Detta, menar flera respondenter, har begränsat nyttan och resultaten av samarbetet.

Flera respondenter menar att det finns olika uppfattningar aktörerna emellan om exakt vilka roller och mandat SFP, beredningsgruppen respektive förvaltande myndigheter har eller bör ha inom ramen för Stockholmsmodellen. Otydligheten och de olika uppfattningarna skapar ett ifrågasättande främst av det arbete som sker inom ramen för mobilisering, utlysning och prioritering. Några beklagar t.ex. ett minskat inflytande från SFP under programperiodens senare del vad gäller framtagandet av utlysningstexter inom Socialfonden.

Samtidigt lyfter flera respondenter att samma projektägare återkommer som stödmottagare i projekt, trots högre ambitioner i arbetet med att mobilisera flera och olika typer av projektaktörer regionalt. Flera respondenter ser dominansen av kommuner (i synnerhet Stockholms stad) som projektägare, i kombinationen av bristande engagemang i fonderna från näringslivet och civilsamhället, som problematiskt ur ett ägarskapsperspektiv. Fokuset på sammanhållna strategiska satsningar i kombination med regeltolkningar från förvaltande myndigheter, menar några respondenter, har skrämt bort mindre aktörer från att söka projektmedel och från att medverka som partners i projekt.

Det finns en genomgående uppfattning om att de tilltänka projektaktörerna överlag fortfarande uppfattar strukturfondsprojekt som administrativt mycket tungrodda och att detta utgör ett hinder för ett bredare och mer aktivt ägarskap kring fonderna, dess mål och resultat. Fondernas attraktivitet bedöms av respondenterna antingen vara oförändrad eller som försämrad jämfört med föregående programperiod.

3.5 Lärande och resultatspridning

En uttrycklig ambition med Stockholmsmodellen är att utveckla lärandet och resultatspridningen från strukturfonderna. Den lärandeplan som finns framtagen för strukturfonderna i Stockholmsregionen⁹

"...ska bidra till en förbättrad utformning och ett stärkt genomförande av strukturfondsprogram och projekt i Stockholmsregionen. Det ska ske genom att strukturera och systematisera lärande och kunskapsåterföring från fonderna på olika nivåer i regionen."

Planen operationaliseras i tre moment: uppföljning av projektportfölj och projektpresentationer, dialogplattform för projekt och projektutvärderare samt utvärderingen av Stockholmsmodellen.

Respondenternas vaga uppfattningar om läroplanens implementering och resultat i arbetet med Stockholmsmodellen är ett tydligt resultat av de intervjuer som genomförts. Flera av respondenterna känner överhuvudtaget inte till den lärandeplan som tagits fram för arbetet med Stockholmsmodellen. En respondent menar att det först fanns ett stort engagemang kring lärandet men att det sedan har svalnat. Arbetet skulle behöva intensifieras, tydliggöras och mottagarnas behov undersökas, menar samma person.

De projektpresentationer som genomförts i SFP beskrivs av flera respondenter som positiva inslag i mötestillfällena. Men några menar att dessa presentationer ofta blir för ytliga och inte är tillräckliga som instrument för resultatspridning och lärande. För samtidigt finns det en bild

⁹ Regional lärandeplan för strukturfonderna 2014-2020 i Stockholmsregionen, Strukturfondspartnerskapet Stockholms län.

bland respondenterna av att resultatspridningen externt överläts åt ledamöter från SFP och beredningsgrupp samt projektledare som förhoppningsvis sprider erfarenheter och resultat i egna forum och nätverk. Kunskapen om utfallet av denna spridning är svag bland respondenterna. En respondent anmärker att det varit otydligt för vilka resultatspridningen faktiskt ska utformas. Flera föreslår därför att SFP-ledamöternas roll och ansvar för modellen borde förtydligas och tillägnas mer utrymme i den utbildning som nya ledamöterna får inför uppdraget.

Andra respondenter menar att återförandet av resultat och kunskap är bristfällig. "Projekt har bjudits in till SFP-sammanträden för att presentera sig, men utöver det har jag inte sett något... ESF-rådet har heller inte gjort det mer än i deras projektbank.", säger en respondent. "Dialogplattformarna – har de ägt rum? Vilka har deltagit? Vad har de kommit fram till?", tillägger samma respondent. En annan respondent instämmer i kritiken mot dialogplattformarna och menar att genomförandet av dessa har brutit och att lärandet blivit lidande. "Det hade varit snyggt om hela cirkeln fungerat. I sådant fall borde det inte finnas nackdelar med modellen", tillägger respondenten.

Den tidigare huvudsekreteraren beskrivs odelat som en starkt drivande person i hela arbetet med Stockholmsmodellen. Också den f.d. ordföranden för SFP får goda vitsord. Det framgår dock av intervjuerna att det finns en tydlig oro om att arbetet med Stockholmsmodellen, delvis på grund av dessa personers starka drivkraft och engagemang, har blivit för personberoende och att lärandet inte formaliserats tillräckligt för att arbetet ska kunna fortgå utan alltför stora "omtag". Detta kan också relateras till att flera respondenter uttrycker att engagemanget för, och kunskapen om, Stockholmsmodellen i SFP och i beredningsgruppen varierar mellan olika ledamöter.

4. Portföljanslys av projekt i Stockholmsregionen

Från intressenternas relation till Stockholmsmodellen och dess implementering, går utvärderingen i detta kapitel vidare till att granska det utfall som modellen ska leda till: en projektportfölj som har förutsättningar att bidra till mål och förväntade resultat för Socialfonden respektive Regionalfonden och möta utmaningar och behov i Stockholmsregionen.

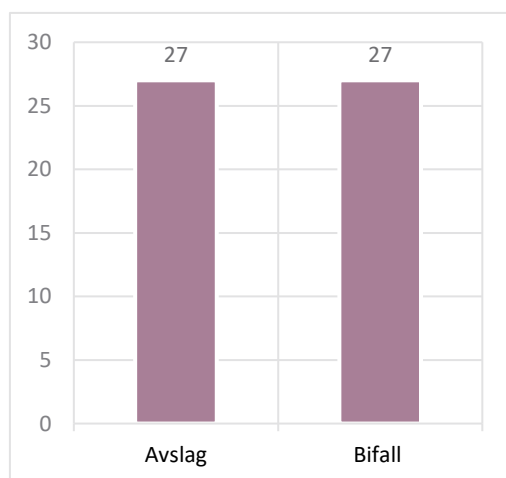
Kapitlet innefattar dels en översiktlig portföljanslys som bygger på aggregerade projekt-/ansökningsdata från ESF-rådet och Tillväxtverket. I den översiktliga analysen granskas t.ex. typer av projektägare, projektstorlek och inteckningsgrad. I den fördjupade portföljanslysen har Sweco analyserat ansökningshandlingar för samtliga beviljade samt ett urval av avslagna ansökningar. Denna analys fokuserar främst på huruvida ansökningarna uppfyller Stockholmsmodellens huvudprinciper eller ej. Sweco analyserar i detta kapitel även ett urval av projektutvärderingar samt de två utvärderingarna av temat/klustret hållbar stadsutveckling i ESF respektive ERUF. Denna analys görs för att kunna säga något om de beviljade projektens genomförande och resultat. En enklare jämförelse med den förra programperiodens projektportfölj görs också.

Sammantaget syftar kapitlet till att ge ytterligare underlag för att besvara samtliga utvärderingsfrågor.

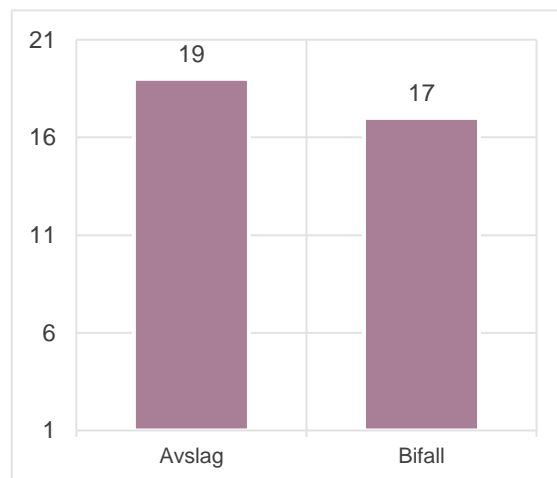
4.1 Översiktlig portföljanslys

Under programperioden 2014–2020 har 54 respektive 36 ansökningar inkommit till ESF och ERUF i Stockholmsregionen¹⁰. Beviljandegraden är ungefär hälften i båda fonderna.

Figur 6. ESF-rådets beslut för projektansökningar till ESF



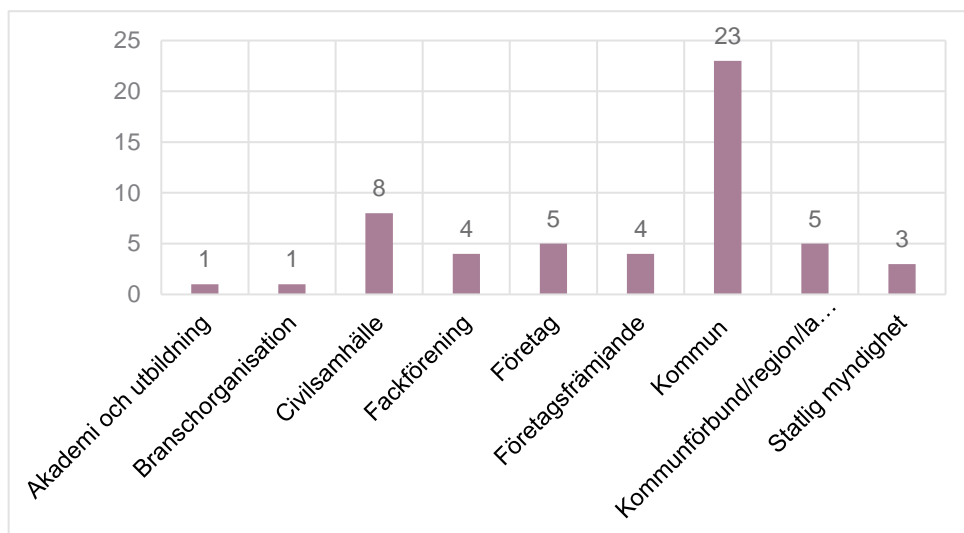
Figur 5. Tillväxtverkets beslut för projektansökningar till ERUF



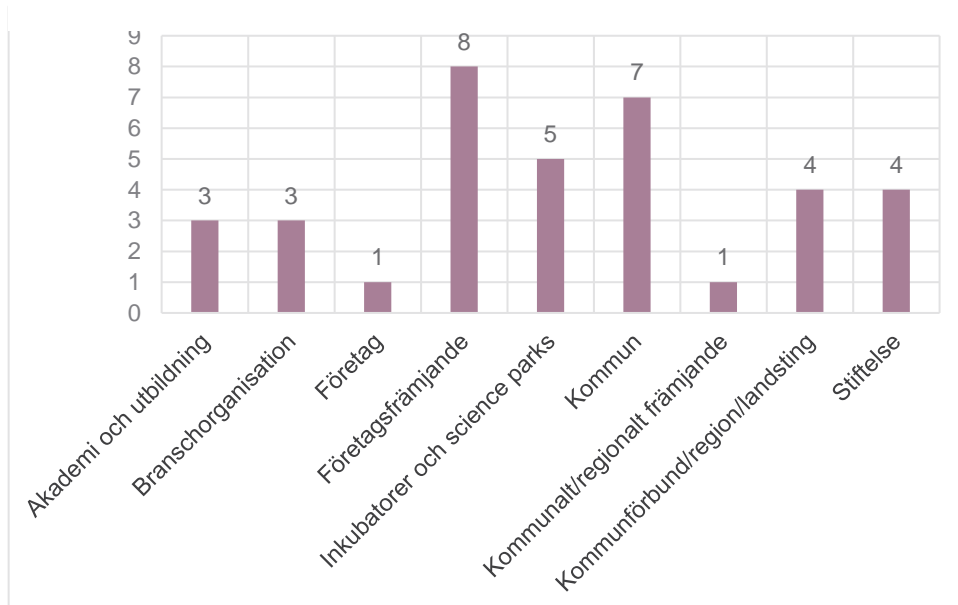
¹⁰ Avseende ESF har 2 återtagna ansökningar och 9 ansökningar under beredning exkluderats.

Sweco särskiljer mellan tolv typer av organisationer som sökt projekt i en eller båda fonderna¹¹. I Stockholmsregionen är kommuner de vanligaste ansökande till ESF, följt av civilsamhällets aktörer. För ERUF är ansökningarna mer jämnt fördelade mellan olika typer av projektägare. De som dominerar är företagsfrämjande aktörer och kommuner, men efter dessa fördelar sig ansökningarna förhållandevis jämnt över projektägartyperna.

Figur 7. Ansökningar per typ av organisation (ESF)



Figur 8. Ansökningar per typ av organisation (ERUF)



Figurerna nedan visar hur stor del av de inkomna ansökningarna till ESF respektive ERUF som avslagits respektive bifallits. Kommuner, kommunförbund, regioner och landsting är de återkommande aktörer med högst beviljandegrad på sina projektansökningar.

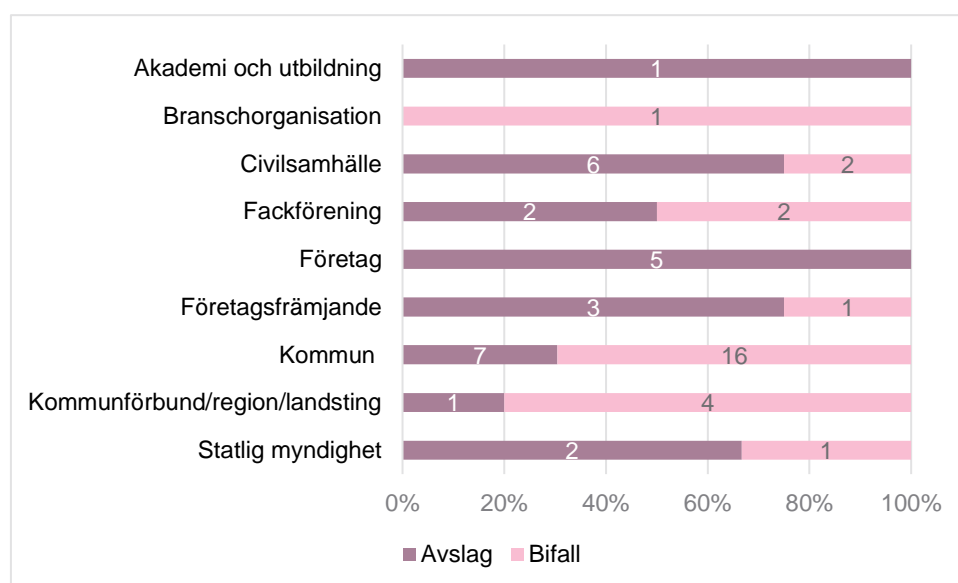
¹¹ akademi och utbildning, branschorganisation, civilsamhälle, fackförening, företag, företagsfrämjande, inkubatorer och science parks, kommun, kommunalt/regionalt främjande, kommunförbund/region/landsting, statlig myndighet och stiftelse.

Civilsamhälleliga aktörer, företag och företagsfrämjande aktörer har varit minst framgångsrika sett till antal ansökningar.

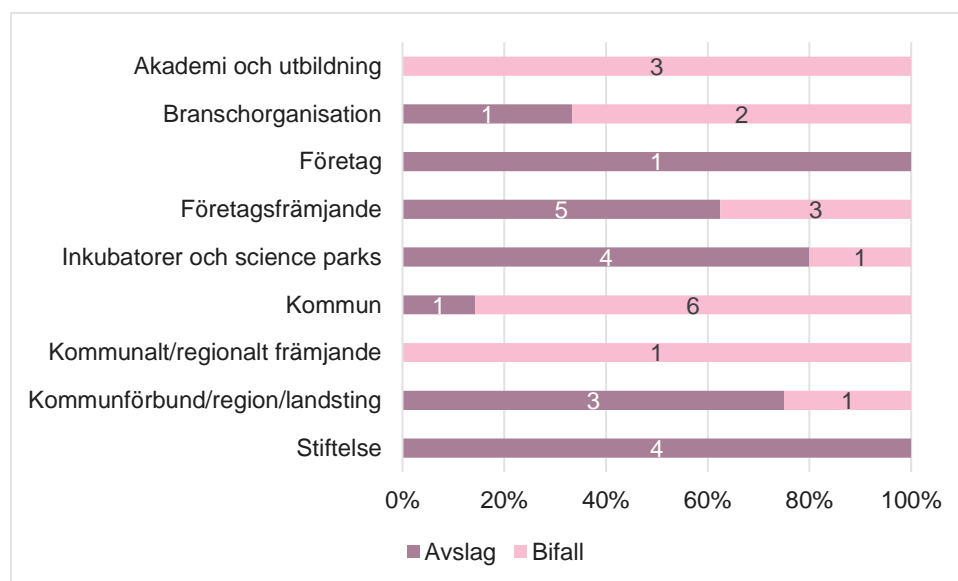
Aktörer inom akademi och utbildning samt, återigen, kommuner har nått störst framgång i sina ansökningar till ERUF. Minst framgångsrika var inkubatorer och science parks, kommunförbund, regioner och landsting, samt stiftelser, som fick avslag i samtliga fyra fall.

Värt att notera i sammanhanget är att det är särdeles komplicerat för företag att äga och driva projekt i de båda fonderna. De förvaltande myndigheterna har utifrån regelverket gjort bedömningen att vinstdrivande verksamheter inte kan stå som huvudsakliga stödmottagare. Det förklarar den höga andelen avslag i denna kategori.

Figur 9. Status för projektansökningar (ESF)

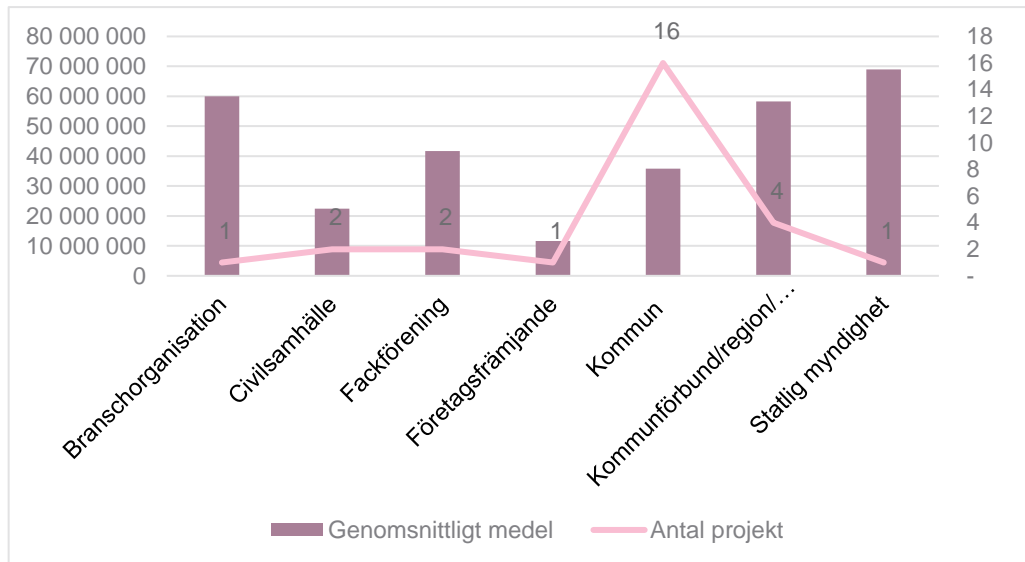


Figur 10. Status för projektansökningar (ERUF)

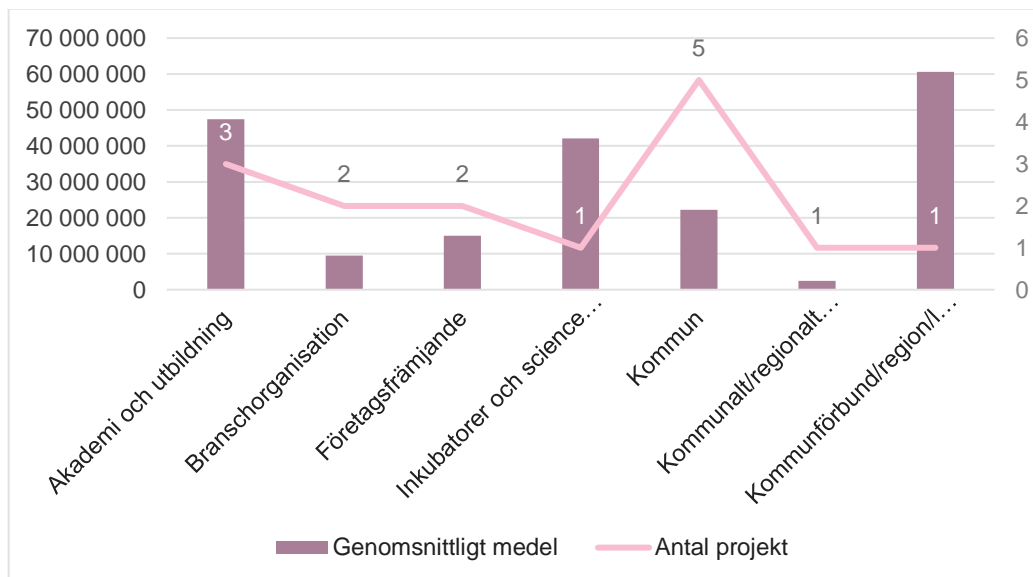


Den genomsnittliga beviljade projektbudgeten per typ av projektägare inom ESF respektive ERUF visas i graferna nedan. Staplarna representerar genomsnittlig budget och linjen representerar antal beviljade projekt.

Figur 11. Genomsnittlig totalkostnad per projekt (ESF)



Figur 12. Genomsnittlig totalkostnad per projekt (ERUF)

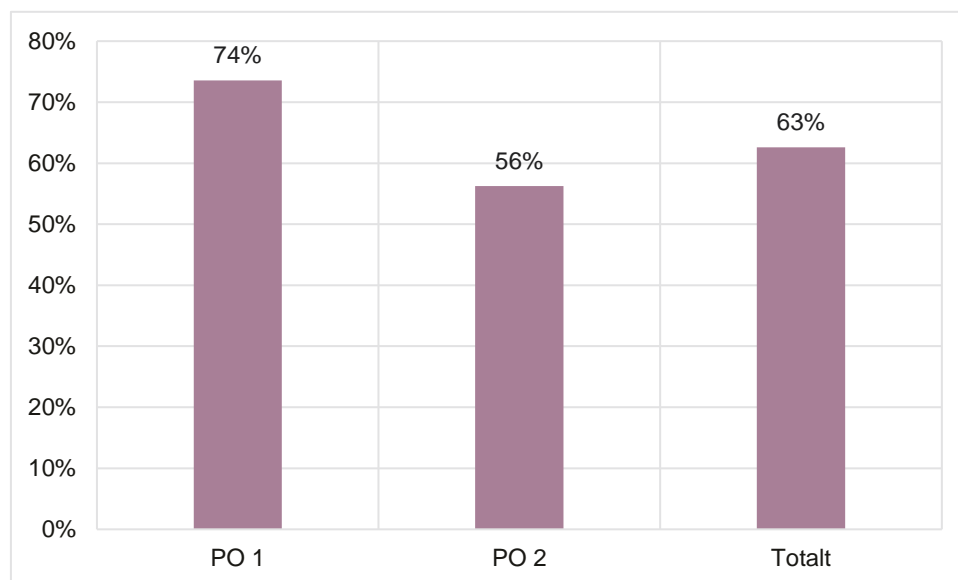


Vid granskning av intecknade EU-medel i ESF framgår det att 74 % av programområde 1 och 56 % av programområde 2 var intecknade i projekt i december 2018. Den totala inteckningsgraden av EU-medel för Socialfonden i Stockholm var 63 % vid samma tidpunkt. Sweco saknar detaljerade data över inteckningsgrad i ERUF, Tillväxtverket uppger dock att 95 % av medlen i Stockholms programområde var intecknade i mars 2019, samt att

inteckningsgraden förväntas uppgå till 99 % i samband med nästa prioriteringsrunda i juni 2019.¹²

De stora skillnaderna i in-tecknade medel mellan de båda fonderna är intressant att notera, eftersom båda programmen omfattas av Stockholmsmodellens arbetsområde. Den låga in-teckningsgraden i Socialfonden så här sent i programperioden indikerar att något i processerna kring utlysningar, mobilisering och ansöknings-/bedömningsprocesser inte fungerat tillräckligt väl. I vår avslutande analys återkommer vi till denna fråga.

Figur 13. In-teckningsgrad per programområde (ESF)



4.2 Analys av beviljade projekt

I detta avsnitt presenteras en fördjupad analys av projektportföljen som bygger på en granskning av beviljade och avslagna projektansökningar under programperioden. De utlysningar som varit aktuella för respektive projektansökan har också granskats. Syftet är att bedöma huruvida ansökningarna följer principerna i Stockholmsmodellen. Detta ger utvärderingen ytterligare underlag för en analys av hur väl Stockholmsmodellen fungerat som styrverktyg. En särskild jämförelse med förra programperioden görs också för att undersöka skillnader och likheter mellan den nuvarande och tidigare projektportföljen.

Sweco har gjort en kvalitativ bedömning av ansökningarna utifrån en checklista bestående av sex olika bedömningskriterier. Checklistan är en operationalisering av huvudprinciperna i Stockholmsmodellen och bygger på tre underlag: (1) Stockholmsmodellen med dess huvudprinciper, (2) Strukturfondspartnerskapets bedömningsområden samt (3) bedömningsmall för strukturfondspartnerskapets beredningsgrupp. Beviljade och avslagna ansökningar till ESF och ERUF fram till och med mars 2019 har ingått i Swecos granskning.

¹² SFP-protokoll från 2019-03-22.

Tabell 2. Swecos checklista för projektportföljanalys

Bedömningskriterium	Frågeställning	Nyckelord
Relevans	Är projektet relevant för huvudstadsregionen utifrån de särskilda utmaningar som uttrycks i regionala strategiska styrdokument?	Hållbar stadsutveckling Minskade inomregionala sociala och ekonomiska skillnader Infrastruktur/bostäder Arbetsmarknad/kompetensförsörjning Klimat/energi
Projektlogik	Är projektet väl genomtänkt vad gäller uppbyggnad och organisation, målgrupper, utvärdering och lärande?	Röd tråd mellan olika arbetsmoment Målgruppsanalys Riskanalys Rimlighet
Samverkan	Bygger projektet på samverkan mellan olika aktörer och finns det förutsättningar att uppnå fondgemensamma synergieffekter?	Aktörssamverkan Sektorsövergripande samverkan Programöverskridande samverkan
Horisontella principer	Är jämställdhet, icke-diskriminering, tillgänglighet och hållbarhet integrerade perspektiv som också operationaliserats för att uppnå resultat och effekter?	Operationalisering Integrering i projektets olika delar Användbarhet
Genomförande-kapacitet	Finns det en organisatorisk kapacitet och aktivt ägarskap hos inblandade aktörer för att planer ska kunna omsättas till tydliga resultat och effekter?	Ansvarsfördelning Roller och mandat Realism och trovärdighet Erfarenhet och förankring
Resultat och effekter	Finns förutsättningar för projektet att generera sysselsättning, nya arbetstillfällen, innovationsförmåga och/eller konkurrenskraft i regionen?	Ekonomisk och social sammanhållning Sysselsättning och kompetensförsörjning Innovation och entreprenörskap

I checklistan har beredningsgruppens bedömningskriterium "mervärde" integrerats i det vidare bedömningsområdet som vi kallar projektlogik. Därmed tas ingen särskild hänsyn till just mervärde och relevans för målgruppen. Istället hanteras det som en del av projektets uppbyggnad och röda tråd. För enkelhetens skull innefattar horisontella principer här även hållbarhetsdimensionerna. Genomförandekapacitet och samverkan är, precis som i bedömningsunderlagen, egna bedömningsområden. Däremot ser vi det som nödvändigt att ta särskild hänsyn till projektansökningarnas tänkta resultat och effekter, som därför utgör ett eget bedömningsområde. Fortsättningsvis hänvisar vi till projektansökningarna som "projekten".

4.2.1 RELEVANS

De beviljade ESF- och ERUF-projekten har sammantaget ett tydligt fokus på att hantera särskilda regionala utmaningar. Däremot är beskrivningarna om hur projekten ska stärka

tillväxt, regional utveckling, företagande och sysselsättning relativt breda och oprecisa. Problemanalyserna i ansökningarna är genomgående av hög kvalitet, med referenser till förstudier, tidigare projekt och regionala styrdokument.

De utlysningar som genomförts i Stockholmsregionen har överlag varit riktade till specifika teman, aktörer eller geografiska områden i regionen. Detta kan bidra till en hög relevans. I denna programperiod är det dock från EU-nivå också ett betydligt tydligare fokus på en god "interventionslogik" i programmen – att det ska finnas en röd tråd för målstyrning från Europa 2020 ned till de enskilda projekten. Det finns, med andra ord, flera olika styrningsverktyg utöver principerna i Stockholmsmodellen som formar projekten och säkrar deras relevans och koppling till olika mål på övergripande nivå. Därtill är de utpekade regionala utmaningarna relativt brett formulerade och omfattar en stor del av det som normalt återfinns inom det regionala utvecklingsområdet.

4.2.2 PROJEKTLOGIK

Projektlogik är det svåraste bedömningskriteriet att granska projektansökningarna utifrån. Anledningen är att innehållet i de beviljade ansökningarna är så pass omfattande och komplext. Det är en utmaning att på begränsad tid tränga ner och göra en rimlighetsbedömning av projektets uppbyggnad, organisation, målgrupp, riskanalys, utvärdering och lärande.

Swecos analys visar dock att det i ansökningarna överlag finns en röd tråd från problemanalys till de resultat och effekter som projektet ska uppnå. Flera projekt inom ERUF och ESF bygger vidare på tidigare förstudier eller projekt och i ESF finns därtill en analys- och planeringsfas inbyggd i inledningen av projektet där projektlogiken (förändringsteorin) är en viktig del. Den fasen ska godkännas genom en avstämningsrapport innan projektet startar sin operativa verksamhet. Allt detta är faktorer som borgar för en god projektlogik. Generellt är det dock så att ansökningarna, i synnerhet inom ESF, blir något "baktunga". Mycket utrymme ägnas åt problemanalys och vad som ska åstadkommas tidigt i projektets genomförande. Mindre fokus läggs på utvecklade resonemang kring hur projektets insatser ska leda till avsedda resultat och effekter, och hur resultat ska implementeras i ordinarie verksamheter. Resultat och effekter varierar dessutom kraftigt vad gäller graden av operationalisering och tydlighet. Inom ESF ska detta tydliggöras i och med avstämningsrapporten, vilket förklarar obalansen något. Men ur Stockholmsmodellens perspektiv riskerar ett svagt fokus på utvecklade resonemang om hur exakt projekten ska nå måluppfyllelse att försvåra beredningsgruppens och SFP:s bedömnings- respektive prioriteringsarbete.

Riskanalyser förefaller vara ett underutnyttjat verktyg för att åstadkomma bra projekt. En särskild tabell för riskanalys finns i ESF-ansökningarna, men framstår ofta som något pliktskyldigt ifyllt. Vidare ser vi en risk i att både ERUF- och ESF-projektansökningarna tenderar att underskatta uppgiften att faktiskt nå ut till de för projekten så viktiga målgrupperna och få dem att medverka. Istället för att beskriva målgruppens utmaningar utvecklade i problemanalysen hade vi gärna sett att ännu större energi läggs på att beskriva hur projektet operativt ska hantera detta och säkra målgruppens medverkan. Riskanalysen kan här fylla en viktig funktion. Det finns många gånger antaganden om att målgruppen kommer att delta, av den enkla anledningen att de står inför särskilda utmaningar. Men det är naturligtvis inte självklart att målgruppen kommer eller kan delta. En tydligare riskanalys med fokus på just målgruppens förutsättningar att delta är önskvärd.

För att kraftsamla och ge avtryck krävs att resultat, kunskap och erfarenhet kommuniceras och implementeras. Men kunskapsspridning är inte detsamma som implementering. Både ERUF- och ESF-projekten sätter en stor tilltro till kunskapsspridning i form av exempelvis spridningsseminarium och erfarenhetsseminarium. Men dessa resonemang är ofta

underutvecklade. Och frågor kring implementering av projektets arbetssätt eller resultat likaså. Av SFP-protokollen att döma (motiveringstexter till beslut) framgår det att kunskap, lärande och metodutveckling värderas högt, men möjligheten att bedöma just denna aspekt av projektansökningarna är begränsad delvis på grund av svagt utvecklade resonemang på detta tema.

4.2.3 SAMVERKAN

Samverkan och synergieffekter är viktiga förutsättningar för att skapa strategiska och sammanhållna tillväxt- och sysselsättningseffekter och ett effektivt resursutnyttjande av de båda fonderna. Samverkanskonstellationerna i projekten är överlag ambitiöst riggade. Det framgår dock tydligt i ansökningarna att det framförallt handlar om samverkan mellan olika typer av offentliga aktörer. Näringslivet deltar sällan som aktiv part i projekten, annat än i form av några exempel på företag-/branschfrämjande aktörer. Och civilsamhället förefaller ha varit involverade i ännu mindre utsträckning.

Det är också sällsynt med några utvecklade resonemang eller planer rörande fondöverskridande samverkan i ansökningarna. I praktiken har också samverkan mellan fonderna blivit mycket begränsad inom projekten. Vikten av fondöverskridande insatser har under programperioden artikulrats uppförande: I slutet av 2015 gav Regeringskansliet de tre förvaltande myndigheterna Tillväxtverket, ESF-rådet och Jordbruksverket i uppdrag att se över de befintliga programmens möjligheter att stödja insatser i relation till flyktingmottagandet samt möjligheter till ytterligare samordning mellan fonderna. Vi kan se spår av detta i en fond och några projekt: En utlysning 2017 inom Socialfonden hade ett särskilt fokus på att hjälpa nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden. Minst fem Socialfondsprojekt involverar direkt nyanlända invandrare. I ett projekt ges exempelvis språkstöd, introduktionsprogram och matchning för nyanlända i syfte att öka deras intresse för byggindustrin och stärka kompetensförsörjningen i branschen. Vi ser däremot mycket begränsade indikationer på fondöverskridande samarbeten för denna målgrupp.

4.2.4 GENOMFÖRANDEKAPACITET

De projektägare som beviljats medel är generellt etablerade, välkända, har betydande finansiell och organisatorisk kapacitet, tidigare erfarenhet av sitt verksamhetsområde samt kunskap om sin målgrupp. Men organisatorisk kapacitet behöver inte nödvändigtvis betyda att de samverkande aktörerna är införstådda i projektets mål, arbetsprocesser samt förväntade resultat och effekter. Organisatorisk kapacitet behöver heller inte betyda att projektplanen i praktiken översätts till ett gott projektgenomförande. Det finns ändå några faktorer som Sweco menar talar för en god genomförandekapacitet, exempelvis avsiktsförklaringar och samverkansavtal. Att aktörer skriver avsiktsförklaringar och samverkansavtal och på så sätt formaliserar samverkan ger en bra grund att stå på eftersom det förtydligar respektive aktörs roller och ansvar i projektet.

En ytterligare reflektion kring genomförandekapaciteten gäller förmågan att skapa effekter genom att överföra och implementera resultat i ordinarie verksamhet. Tidigare i detta kapitel har vi redogjort för utmaningarna vi ser kopplade till förutsättningarna för projektens långsiktiga avtryck och implementering av resultat och lärdomar. Dessa frågor tillägnas helt enkelt inte så mycket uppmärksamhet i ansökningarna och gör dem svårbedömda ur det avseendet. Långsiktighet i resultat och implementeringsfrågor utgör en del av bedömningsområdet genomförandekapacitet. Utifrån ansökningarna bedöms dessa frågor som underutvecklade. Implementering och god förankring är centralt för att åstadkomma den kraftsamling som Stockholmsmodellen syftar till. Här borde det finnas fler "krokar" att hänga upp projekten på, för att säkra resultatens omhändertagande och nytta i ordinarie verksamhet.

4.2.5 HORISONTELLA PRINCIPER

Jämställdhet, tillgänglighet, icke-diskriminering och ekologiskt hållbar utveckling utgör de fyra horisontella principerna i Socialfonden. Inom ERUF är det miljö, jämställdhet samt icke-diskriminering som utgör de horisontella *kriterierna* (alternativ "hållbarhetsaspekterna"). Dessa principer/kriterier ska genomsyra projektens idé, planering, genomförande och resultat.¹³ För enkelhetens skull använder Sweco genomgående begreppet horisontella principer, även när det är ERUF-projekt som avses. De horisontella principerna är enligt Sweco relativt enkla att bedöma eftersom det är ett avgränsat bedömningskriterium, vars tillhörande text och skrivelser i projektansökningarna ofta är mer avskilda och lätta att identifiera (till skillnad från projektlogiken som är omfattande och utspridd i olika delar av ansökan).

De horisontella principerna behandlas i både ERUF- och ESF-projekten, men de framstår som mer operationaliserade i ESF-projekten. Skrivelserna om horisontella principer fyller en kunskaps- och styrningsfunktion i projekten. Framförallt ingår kön, ålder och etnisk tillhörighet i problembeskrivningarna och bidrar till en fördjupad analys med hjälp av exempelvis könsuppdelad statistik. Kön, ålder och etnisk tillhörighet vävs in naturligt i problembeskrivningar som kopplar till arbetsmarknad, sysselsättning och företagande. ERUF-projekten lider av en viss brist på operationalisering och omfattar främst presentationer av könsuppdelad statistik i problemanalysen. Att enbart inkludera könsuppdelad statistik i problemanalysen, utan att använda resultaten för att redogöra för en målgruppsanpassning av genomförandet, innebär att kraften att koncentrera resurser med hjälp av de horisontella principerna riskerar att utebli. I ansökningarna är det mycket vanligt att operationaliseringen av de horisontella principerna utlovas ske i form av en "plan" som ska tas fram senare. Risken med ett sådant förhållningssätt är att de horisontella principerna då blir något av ett sidospår i projektgenomförandet.

4.2.6 RESULTAT OCH EFFEKTER

Bedömningskriteriet resultat och effekter infördes för att uppmärksamma det primära syftet med projektverksamheten: att åstadkomma tydliga avtryck i regionen och sätta företag och arbetskraft i fokus. I denna utvärdering ligger inte fokus på uppkomna resultat och effekter i respektive program, utan fokus ligger på att bedöma i vilken utsträckning modellen resulterat i en projektportfölj med projekt som är riggade för att åstadkomma önskade resultat och effekter.

De beviljade projekten har ett fokus på att uppnå resultat och effekter i linje med rådande målstrukturer i programmen och huvudstadsregionens särskilda utmaningar. En iakttagelse är dock att flera projekt, inom båda fonderna, har ett stort antal aktiviteter som ibland omfattar flera olika områden, mål och målgrupper. Aktiviteterna tycks i många ansökningar få ett egenvärde. Med detta menar vi att det ibland finns ett glapp mellan planerade aktiviteter och hur exakt dessa ska leda till avsedda resultat och effekter.

¹³ Inom ESF är den fjärde principen om ekologiskt hållbar utveckling endast aktuell i särskilda utlysningar och projekt.

4.3 Analys av beviljade projekts genomförande och resultat

I detta avsnitt diskuteras i vilken utsträckning Stockholmsmodellens huvudprinciper har fått genomslag i projektens genomförande och resultat. Underlag för diskussionen är ett urval projektutvärderingar samt de två utvärderingarna av hållbar stadsutveckling i regional- respektive socialfonden¹⁴.

Det är på sin plats att återigen poängtera att den här utvärderingen inte har fokus på resultat och effekter. Däremot menar vi att det är av intresse att studera om och hur Stockholmsmodellens principer verkar fått genomslag i genomförandet av projektet. För detta ändamål har vi följaktligen granskat utvärderingarnas skrivningar gällande:

- Sammanhållna strategiska satsningar
- Aktivt ägarskap
- Förutsättningar för implementering och spridning av resultat
- Integrering av horisontella principer

4.3.1 SAMMANHÅLLNA STRATEGISKA SATSNINGAR

Vad säger utvärderingarna om koncentration av resurser genom så kallade sammanhållna strategiska satsningar? Vad går det att hitta i utvärderingarna angående hur insatserna satt företag, sysselsatta och arbetslösa i fokus?

För att besvara dessa frågor använder vi oss av de två portföljutvärderingarna av hållbar stadsutveckling. I klusterutvärderingen av socialfonden konstateras att det i projektens genomförande har skett förändringar i förhållande till det planerade utfallet. En förefallande stor andel av medlen hade, vid klusterutvärderingens genomförande, inte betalats ut. Flera av projekten hade reviderat budgeten och deltagarvolymen i projekten uppgick till knappt hälften av den planerade volmen. Detta menar vi kan ses som tecken på att koncentration av resurser inte självklart bidragit till tänkta resultat av den principen. Istället finns det indikationer om att det, i vissa fall, funnits svårigheter att arbeta utifrån koncentrerade volymer.

I utvärderingen av hållbar stadsutveckling inom regionalfonden konstateras att projekten i Stockholmsregionen har ett tydligt fokus på innovation och internationalisering i befintliga företag. Regionalfondsprojekten i Stockholmsregionen haft en tydlig koncentration kring insatsområde "näringslivsutveckling/tillväxt". I övriga två regioner (Skåne-Blekinge samt Västsverige) har projekten verkat inom flera olika insatsområden som exempelvis "bostäder och service", "stadsutvecklingsprocessen" samt "grönområden och offentliga platser". Något som vi menar styrker bilden av att fokus för ERUF i Stockholmsregionen har legat på just näringsliv och innovation.

¹⁴ Vi har granskat fyra projektutvärderingar inom ERUF samt utvärderingen av hållbar stadsutveckling i regionalfonden. Inom socialfonden har vi granskat sju projektutvärderingar samt klusterutvärderingen av hållbar stadsutveckling inom socialfonden i Stockholm.

4.3.2 AKTIVT ÄGARSKAP

Inledningsvis kan vi konstatera att utvärderingarna av ERUF-projekten inte diskuterat ägarskapsfrågan. I två av utvärderingarna nämns att styrgruppens arbete fungerat väl. Däremot saknas en djupare analys av frågan.

I utvärderingarna av ESF-projekt är ägarskapsfrågan däremot central. Den övergripande bilden från utvärderingarna är att styrgruppen i många fall haft en något begränsad roll. Ansvar för projektgenomförande och uppföljning har ofta vilat på projektledaren och projektgruppen. I flera utvärderingar framhålls detta som problematiskt och något som påverkat projektens genomförande och resultat. Ett exempel är ett projekt där projektledaren bytts ut flera gånger under genomförandet och där styrgruppen hade behövt ta en mer central roll. Nu innebär bytet av projektledare omstart varje gång, eftersom genomförandet inte ägts av styrgruppen i tillräcklig omfattning. I ett annat fall framkommer att ägarskapet är passivt och frånvarande. Detta beror, enligt utvärderaren, främst på att Stockholms stad var projektägare men projektet riktat sig till en rad andra kommuner. I dessa kommuner hade projektägaren inget mandat.

I utvärderingen av ett av projekten lyfts istället det aktiva ägarskapet som väl fungerande och att detta varit en framgångsfaktor. Projektet bestämde sig i ett tidigt skede att implementera delar av erfarenheterna i ordinarie verksamheter. Enligt utvärderingen var en avgörande förutsättning för implementeringen att projektet haft en tydlig styrning. I styrgruppen för projektet fanns höga chefer från berörda förvaltningar representerade.

Det aktiva ägarskapet och styrningen framstår som viktiga komponenter i genomförandet. Trots detta innehåller utvärderingarna sällan några djupgående analyser av skälen till att ägarskapet brustit. Det framkommer överlag inte om projektägarna och styrgruppen getts förutsättningar att ta ett aktivt ägarskap eller ej, eller om det snarare handlat om ovilja, okunskap eller någon annan faktor.

I klusterutvärderingen av hållbar stadsutveckling inom socialfonden diskuteras det regionala ägarskapet. I utvärderingen konstateras att det fanns ambitioner att upprätta lärande nätverk och ett aktivt regionalt ägarskap kring hållbar stadsutveckling. Men detta har inte gett något tydligt resultat i form av nyttskapande utbyte mellan projekten eller organisationerna bakom dem. Det fanns även en tanke om samverkan mellan socialfonden och regionalfonden inom utlysningen. Klusterutvärderingen fastslår att dessa ambitioner inte alls fått fäste i projekten.

4.3.3 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR IMPLEMENTERING OCH SPRIDNING AV RESULTAT

Vi har granskat projektutvärderingarna utifrån i vilken omfattning som system för lärande och spridning av resultat har skapats i projekten. Flera av utvärderingsrapporterna vi haft till förfogande har varit halvtidsutvärderingar och dessa har endast i begränsad omfattning fokuserat på frågor rörande implementering och långsiktigt hållbara resultat. Det går dock att utläsa att flera av ESF-projekten har arbetat med implementering och att styrgrupperna tagit visst ansvar i frågan. I utvärderingen av ett ESF-projekt framkommer exempelvis att projektet sedan starten arbetat strategiskt mot implementering. Redan under första halvåret hölls en implementeringsworkshop. Vid tiden för utvärderingsrapporten, med ett halvår kvar av projektgenomförandet, hade projektet nått så långt att arbetsätt och resultat delvis kunde ses som implementerade. I den inledande nulägesanalysen för ett annat ESF-projekt konstateras att plattformar för tillvaratagande av nya kunskaper i ordinarie verksamheter tagits fram.

Ett av ESF-projekten som utvärderats har lyckats väldigt väl med implementeringen. Enligt utvärderingen har projektägaren, en kommun, beslutat om att implementera

projektverksamheten i den ordinarie arbetsmarknadsverksamheten redan innan projektavslut. Ett halvår innan projektet formellt avslutades i december 2018 var implementeringen av projektets arbetsätt och metoder genomförd.

Det finns även exempel på ESF-utvärderingar där bristande förutsättningar för implementering framhålls. I en utvärdering konstaterades exempelvis att styrgruppens representanter enbart fokuserat på implementering på lokal nivå och inte på regional nivå.

I ERUF-utvärderingarna återfinns väldigt lite gällande implementeringsfrågan. Inte i någon av projektutvärderingarna diskuteras implementeringsfrågan och huruvida projekten skapat förutsättningar för fortlevnad i ordinarie verksamheter.

4.3.4 INTEGRERING AV HORISONTELLA PRINCIPER

Vi har granskat utvärderingsrapporternas skrivningar om horisontella principer i projekten. Det är flera av utvärderingarna som inte diskuterar i vilken omfattning eller på vilka sätt som projekten integrerar horisontella principer. De utvärderingar som ägnar uppmärksamhet åt principerna ger olika bilder av principernas genomslag i projekten. I utvärderingarna för några av ESF-projekten nämns att arbete med jämställdhet, tillgänglighet och/eller icke-diskriminering har genomförts i delar av projekten. Exempelvis är det flera av projekten som haft utbildande insatser till projektpersonal gällande de horisontella principerna. Att följa upp målgrupperna utifrån kön och arbeta med riktade insatser för att nå fler av underrepresenterat kön (ofta kvinnor) är också vanligt förekommande. I en ESF-utvärdering konstateras exempelvis att "arbete med fokus på främst jämställdhet har gjorts men det har inte fått tillräcklig prioritet". Det är på basis av utvärderingarna relativt få projekt som tydligt har integrerat de horisontella principerna i genomförande och resultatuppföljning.

I slututvärderingen av ett ESF-projekt framhålls jämställdhetsarbetet som extra lyckat. Projektet har på ett ovanligt sätt lyckats med att involvera kvinnorna. Utvärderingen framhåller att detta inte skett av en slump utan att projektmedarbetarna arbetat medvetet med frågorna. I utvärderingen konstateras att:

Nyckeln till framgången har varit det bemötande, det förhållningssätt, de metoder man använt och den kompetens medarbetargruppen har. [...] Det tycks ha varit en självklar utgångspunkt som präglat projektet, i allt från rekrytering där man medvetet sökte att rekrytera fler kvinnor till projektet, något som också visar sig i statistiken vi gått igenom. Och i bemötandesituationer vittnar handläggare om att de medvetet skapar utrymme i kalendern för kvinnor jämfört med män. Det faktum att en majoritet av de anställda i projektet är kvinnor har sannolikt också underlättat för deltagande kvinnor: möjligheten till identifikation underlättade och stimulerade ambitionen att nå vidare, närmare sina drömmar och närmare ett jobb.

Den generella bilden från ESF-utvärderingarna är att jämställdhetsperspektivet är det perspektiv, av de horisontella principerna, som fått störst utrymme i projekten. Tillgänglighet har främst handlat om fysiskt tillgängliga lokaler för deltagare och medarbetare. Icke-diskriminering har inte haft varit i något större fokus förutom vissa skrivningar i bakgrundsanalyser om exempelvis normer och lika rättigheter oberoende av etnisk bakgrund.

I projektutvärderingarna inom ERUF diskuteras de horisontella principerna väldigt begränsat. Det nämns, i ett par av utvärderingarna, att satsningarna främst har fokuserat på socialt utsatta områden och/eller grupper. I övriga utvärderingar framstår det som att de horisontella principerna inte har varit i något större fokus.

I utvärderingen av hållbar stadsutveckling i ERUF konstateras att på hållbarhetsområdet är det de sociala frågorna som får störst utrymme. Detta gäller dock ERUF-projekt i hela landet och inte enbart i Stockholm. I utvärderingen konstateras att:

Flertalet projekt verkar också för att möta segregationsproblematiken, med fokus på skapandet av arbetstillfällen i förortsmiljöer. Vår tolkning av hur regionalfondensprogrammen arbetat med att stödja insatser för den sociala dimensionen stärker bilden av att Regionalfondens insatser för hållbar stadsutveckling är insatser för samhällsutveckling i staden.

4.4 Analys av avslagna projekt

De avslagna projekten i regional- och socialfonden har – av sekretariatet och beredningsgruppen – motiverats enligt följande:

- Bristfällig relevans och regional förankring
- Avsaknad av centrala samarbetspartners
- Orealistiska resultatmål
- För höga kostnader i förhållande till planerade resultat och effekter
- Brist på nytänkande och för stora likheter med ordinarie verksamhet
- Svag planering för lärande och spridning av erfarenheter
- Ingen gemensam ansökan, dvs. samverkansparterna framstår inte som likvärdiga vad gäller engagemang och ansvar.

Partnerskapet har enligt vårt underlag prioriterat projekt i linje med beredningsgruppen undantaget något enstaka fall. I regionalfonden har 19 projekt avslagits. I Socialfonden har 27 ansökningar avslagits. Motiveringarna varierar men handlar främst om brister i genomförandet, svag regional förankring och orealistiska mål.

Det är relativt lätt att identifiera orealistiska mål, särskilt gällande sysselsättning och antal nya arbetstillfällen. Glappet mellan problemformulering, resultat och effekter – där det så kallade hur:et inte framgår, visar också att ansökningarna inte är tillräckligt genomarbetade. Bristen på regional förankring i avslagna ansökningar, dvs. regional behovsbeskrivning, regionala samarbetspartners och regional kunskapsspridning, visar på att avslag motiverats i enlighet med Stockholmsmodellen där satsningar ska ge strategisk påverkan i regionen. Avslagen har med andra ord motiverats i enlighet med Stockholmsmodellen och programmets inriktning.

Endast i något fall har vi identifierat projektansökningar vars skäl till avslag inte är tydligt. De avslagna projekten brister framför allt i sin projektlogik där den röda tråden mellan projektens olika delar är svag. Resultat och effekter är exempelvis inte realistiska i förhållande till projektgenomförandet. De avslagna projektansökningarna är i de flesta fall också, i sin helhet, betydligt kortare i omfång och mindre genomarbetade. Ett antal projekt är också introverta, i den mening att de främst syftar till att generera resultat för sin egen verksamhet snarare än att lyfta blicken och bidra till att hantera särskilda regionala utmaningar för huvudstadsregionen.

4.5 Jämförelse av beviljade projekt med föregående programperiod 2007 – 2013

En översiktlig kvalitativ genomgång av ett urval av ESF-projekt i den förra programperioden 2007-2013 visar en del skillnader jämfört med nuvarande programperiod. Det fanns en betydligt större spridning av beviljade ekonomiska medel i den förra programperioden.

Storleksklasserna rörde sig då från några hundra tusen, ett par miljoner till tiotals miljoner. 115 projekt beviljades i Stockholm. I den nuvarande programperioden har 27 projekt beviljats fram till och med mars 2019.

I programperioden 2007 – 2013 prioriterades 34 regionalfondsprojekt i Stockholm. Nio stycken är benämnda som rena förstudier. De belopp som beviljades varierar från som minst 80 000 SEK till 73 miljoner kronor. Projektägare var exempelvis Landstinget, kommuner men också exempelvis Länsstyrelsen i Stockholm, Filmpool Stockholm, Botkyrka kommun, Kista Science City AB, KTH och Skärgårdsstiftelsen.

Den tydliga trenden nu är färre och större projekt – någon som ligger i linje med Stockholmsmodellens principer.

I den förra programperioden var mångfalden bland projektägarna i ESF också betydligt större. Tidigare återsågs projektägare från civilsamhället, exempelvis Coompanion, Röda korset, RFSL, Hela Sverige ska leva m.fl. Dessa typer av aktörer är betydligt mindre framträdande i den nuvarande programperioden i Stockholm. De nuvarande projektägarna är istället välkända och resursstarka aktörer från främst offentlig sektor. De beviljade projekten i den förra programperioden var relevanta utifrån sina programområden och mål i Socialfondsprogrammet. Projekten motiverades också utifrån behov inom branschen/arbetsmarknadsområdet. Däremot var den direkta kopplingen till särskilda utmaningar i Stockholmsregionen inte lika tydlig under förra programperioden. Den problematik som projekten syftade till att adressera var betydligt mer allmängiltig och mindre Stockholmsspecifik.

De beviljade projekten i ERUF under föregående programperiod har haft en mångfald av olika inriktningar: från att förbättra infrastruktur, trafiksäkerhet, omlastningscentraler till kompetensutveckling i branscher, stärka företagandet, företagsrådgivning och samarbete mellan akademi och näringsliv. Projekten ligger i linje med program mål och insatsområdena Storstadens innovativa miljöer, Tillgänglighet och Företagsutveckling. Utmärkande är att universitet och forskningsaktörer agerat som återkommande projektägare och samverkanspartner, exempelvis SU, KTH och KI. Att med hjälp av forskningsaktörer stimulera nyföretagande och öka tillväxtförutsättningar för befintliga företag var ett återkommande tema i den förra programperioden. Likaså fanns, i den förra programperioden, ett flertal projekt relaterade till filmproduktion, exempelvis för att marknadsföra regionen.

Vidare hade ESF-projekten i den förra programperioden ett svagare fokus på samverkan, lärande och fortsatt implementering av resultat. Antalet samverkanspartners i enskilda projekt var färre och resonemangen om vikten av samverkan för att uppnå synergier och robusta resultat är i projektbeskrivningarna inte särskilt utvecklade. Genomförbarheten och organisatorisk kapacitet hos projektägarna under den förra programperioden har Sweco inte bedömt i denna utvärdering.

De horisontella principerna i ESF-projekten var i förra programperioden tillgodosedda i varierande och överlag lägre utsträckning än under nuvarande. Jämställdhet är huvudsakligen integrerat i projektens bakgrundsbeskrivning. I den nuvarande programperioden finns ett större helhetstänk kring de horisontella principerna där perspektivet ska fylla en funktion för att nå mål, utföra aktiviteter och skapa önskvärda resultat och effekter.

Genomförbarheten och organisatorisk kapacitet hos projektägarna i ERUF under den förra programperioden har Sweco inte bedömt i denna utvärdering. Beskrivningarna som Sweco har haft tillgång till säger heller inget om de horisontella principerna. De förväntade effekterna på sysselsättning och företagande är implicit uttryckta.

5. Utvärderingens övergripande analys

I detta kapitel presenteras Swecos övergripande analys och svar på utvärderingsfrågorna. Underlaget för analys utgörs av föregående kapitel samt av det material som återfinns i bilaga 1: jämförelsen med regionerna Sydsverige och Västsverige.

De för utvärderingen aktuella frågorna, som också utgör basis för underrubrikerna i detta kapitel, återfinns i tabellen nedan.

Tabell 3. Utvärderingsfrågor

Utvärderingsfrågor
Är Stockholmsmodellens arbetssätt och organisation ändamålsenligt utformade?
Är prioriterade projekt i linje med programmens interventionslogik?
Har horisontella principer integrerats tydligt i de projekt som prioriterats?
Har Stockholmsmodellen bidragit till fondsamverkan/-synergier?
Har Stockholmsmodellen bidragit till att skapa sammanhållna strategiska satsningar?
Har Stockholmsmodellen bidragit till ett mer aktivt ägarskap inom strukturfonderna?
Har Stockholmsmodellen bidragit till ett mer utvecklat lärande och resultat spridning kring strukturfonderna i regionen?

5.1 Ändamålsenligheten i genomförandet och de prioriterade projektens relevans

Under denna rubrik hanteras de två första utvärderingsfrågorna som berör i vilken utsträckning de prioriterade projekten matchar programmens interventionslogik samt ändamålsenligheten i Stockholmsmodellens arbetssätt och organisation.

Swecos bedömning är att de projekt som beviljats ligger i linje med respektive strukturfondsprogramms mål och tematiska fokus samt är relevanta för de regionala utmaningar och behov som pekats ut för Stockholmsregionen. Vidare är det utvärderarnas bedömning att de flesta projekt är riggade utifrån en relevant och realistisk projektlogik. Det finns dock frågetecken kring ändamålsenligheten i genomförandet. Den låga in-teckningsgraden i Socialfonden visar t.ex. att modellens alla delar inte fungerat fullt ut.

Det framgår tydligt av Swecos utvärdering att syfte och mål med Stockholmsmodellen värderas högt av många av de aktörer som är engagerade i strukturfondernas genomförande. Swecos bedömning är att modellens arbetssätt bidrar till ett ökat engagemang hos de aktörer som är engagerade i strukturfondspartnerskapet samt att dialogen mellan förvaltande myndigheter och regionala aktörer utvecklats genom modellen. Samtidigt är det tydligt att det finns en potential

att engagera ett bredare fält av aktörer i fondernas genomförande och att få en starkare representation från aktörer i civilsamhället och näringslivet.

Det finns frågetecken rörande potentiella inläsningseffekter i genomförandet. Flera tydligt avgränsade utlysningar har genomförts i kombination med mobiliserings- och informationsträffar som riktats till aktörer som identifierats som tilltänkta "leverantörer" av de resultat som projekten inom dessa utlysningar ska bidra till. Medan detta arbetssätt på ett tydligt sätt bidrar till den fjärde huvudprincipen om att "koncentrera resurser", så riskerar det samtidigt att utestänga andra aktörer och målgrupper. Om det visar sig att de tilltänka projektägarna inte är tillräckligt intresserade, eller inte förmår ta fram projektansökningar som möter förvaltande myndigheters minimikrav så riskerar utlysningen att resultera i få eller inga ansökningar som håller måttet. Arbetssättet med smala, skarpt avgränsade utlysningar ställer med andra ord stora krav på att föregående steg i processen (behovsinventering, inriktning, mobilisering/information) fungerar fullt ut.

Med medvetet smala utlysningar finns det samtidigt en risk att aktörer och projektidéer som har potential att kunna bidra till programmets måluppfyllelse utestängs och därmed att konkurrensen mellan olika typer av projektaktörer och idéer minskar när det väl är dags för prioritering. Utvärderingen har visat att genomförandet av strukturfonderna i Stockholmsregionen har koncentrerats framför allt till offentliga aktörer, och att aktörer från civilsamhälle och näringsliv inte har engagerats i den utsträckning som önskats. Swecos jämförande analys av genomförandet i Sydsverige och Västsverige visar att en annan mix av aktörer är fullt möjlig att åstadkomma.

Projektens relevans för programmets interventionslogik bedöms ha säkerställts bl.a. genom de utlysningar som genomförts, förvaltande myndigheters prövningar av ansökningar mot lagar och regler, program mål och förväntade resultat samt en årligen uppdaterad regional handlingsplan (ESF), beredningsgruppens bedömningar och slutligen prioriteringen från SFP. De mål som projekten ska bidra till på olika nivåer återkommer med andra ord i flera "filtrerande" moment. Att passera alla dessa stora som små nålsögon utan att ansökan skulle kunna vara relevant för programmen och Stockholmsregionens utmaningar bedömer Sweco som osannolikt. Därmed uppfyller modellen sitt syfte i det avseendet att de projekt som beviljats ligger i linje med programmen och Stockholmsregionens utmaningar och behov.

Medan de tillgängliga Regionalfondsmedlen har intecknats nära nog fullt ut i skrivande stund, så är inteckningsgraden i Socialfonden låg (i synnerhet inom PO 2) i Stockholmsregionen. Detta tyder på att modellen inte fullt ut infriar de förväntningar som finns på den när det gäller att mobilisera intresse och engagemang hos de aktörer som ska äga och driva de insatser som i sin tur ska leda till programmets måluppfyllelse och resultat. Det finns förstås en rad faktorer som kan påverka vilka och hur många som söker och beviljas projekt, men att väcka intresse för fonderna som finansieringsverktyg hos regionala aktörer, och att initiera satsningar, är centrala funktioner för Stockholmsmodellen och dess arbetssätt. Utfallet i termer av projektportföljen för Socialfonden, samt mot bakgrund av vad som framkommer i Swecos intervjuer, visar att det finns behov av att förbättra detta arbete.

Swecos utvärdering visar vidare att det förefaller saknas en enhetlighet och samsyn kring flera av Stockholmsmodellens huvudprinciper. Detta diskuteras närmare under kommande avsnitt som berör dessa principer, men överlag kan en bristande samsyn kring målen och medlen för Stockholmsmodellen utgöra hinder i samband med exempelvis bedömningsdiskussioner i beredningsgruppen, eller i samband med prioriteringsdiskussioner i SFP. Eftersom prioriteringen av projekt sker genom konsensusbeslut innebär en avvikande åsikt att en ansökan som har godkänts av förvaltande myndighet och som av beredningsgruppen föreslagits för prioritering kan fällas i samband med just prioriteringen, vilket också har skett (även då det saknats konkurrerande projektansökningar att prioritera). Detta är förstås helt i enlighet med regelverket för strukturfondspartnerskap, men om det sker för ofta, och i

synnerhet om det sker utan konkurrens från andra projektansökningar, så är det Swecos bedömning att det kan bidra till att urholka förtroendet för strukturfonderna i Stockholmsregionen. En förutsägbar och transparent process bedöms vara viktig för att öka intresset och engagemanget för strukturfonderna.

5.2 Integreringen av horisontella principer

Swecos analys visar att de horisontella principerna ("kriterier", eller "hållbarhetsaspekter" i ERUF) integreras tydligare i ESF-projekten jämfört med ERUF-projekten. De horisontella principerna varierar vad gäller operationalisering, från enklare redovisningar av könsuppdelad statistik i problemanalyser till tydligt operationaliserade och integrerade i genomförandet i form av specifika mål och aktiviteter. Medan det har skett en positiv utveckling jämfört med förra programperioden så är det fortfarande relativt vanligt med mer pliktskyldiga skrivningar vars funktion i det operativa projektgenomförandet är oklart enligt Sweco.

Under programperioden har det, i synnerhet i Socialfonden, varit mer omfattande krav på integreringen av horisontella principer i projekten. ESF-rådet har också upphandlat ett särskilt stöd, ESI-support, som tillhandahållit projekten och projektparterna praktiskt stöd och kunskapsutveckling rörande horisontella principer i projektverksamhet. Detta har sannolikt bidragit till de skillnader som Sweco konstaterat vad gäller graden av operationalisering mellan ESF- respektive ERUF-projekt.

För Stockholmsmodellens framtida arbete bedömer Sweco att aktörerna bakom Stockholmsmodellen kan göra mer för att främja de horisontella principernas operationalisering i de projekt som genomförs. För även om intentionerna finns där, t.ex. i form av målgruppsinriktade utlysningar på arbetsmarknadsområdet, eller insatser för att öka tillgängligheten i vården, så visar den varierande operationaliseringen och "höjden" gällande horisontella principer i ansökningar och utvärderingar att mycket arbete återstår.

Den operationalisering som vi oftast sett i vår analys är inåtblickande, mot den egna organisationen. Ett exempel är ett projekt som handlar om digital kompetensutveckling inom hälso- och sjukvården. I ansökan beskriver projektet hur jämställdhetsplaner hos de medverkande organisationerna ska analyseras för att exempelvis säkerställa god tillgänglighet till utbildningslokaler för anställda med fysiska funktionsnedsättningar. Operationaliseringen betyder att jämställdhetsplaner ska granskas. Här riktas fokus inåt mot organisationen: sjukvårdspersonalen och deras arbetsplatser.

En annan typ av operationalisering är att fokus riktas utåt, mot slutanvändarna. En ökad digital kompetens bland sjukvårdspersonalen skulle kunna bidra till en ökad tillgänglighet för sjukvårdens målgrupp: patienterna. Om personalen exempelvis lär sig att behärska tekniken för videobaserade möten kan fler patienter möjligtvis få ökad tillgänglighet till sjukvården. Patienter med svårigheter att resa kan prata med sin läkare via videolänk, patienter som bor långt ifrån sjukhuset behöver inte nödvändigtvis ta sig dit fysiskt. En sådan operationalisering menar vi, är utåtblickande. Effekten ur ett tillgänglighetsperspektiv, bedömer Sweco som större med en utåtblickande operationalisering. Några projekt har resonerat så: Ett socialfondsprojekt för kompetensförsörjning och kompetensutveckling i teknikföretagen har integrerat ett arbete med resurseffektiva affärsmodeller som stärker deras konkurrenskraft. Hållbarhet skrivs alltså inte enbart in i bakgrundsbeskrivningen – perspektivet har operationaliserats till införandet av en ny affärsmodell. Ett regionalfondsprojekt kring mat har använt bakgrundsanalysen kring socioekonomiska skillnader till en operationalisering av sitt projektgenomförande: Målgruppen som ingår i projektet erbjuds inte bara utbildning, utan även praktik i syfte att stärka deras ställning på arbetsmarknaden och skapa en stark rekryteringsbas för måltidspersonal i länet.

En utåtblickande operationalisering av de horisontella principerna kan, med andra ord, generera betydande kraft till Stockholmsmodellen. Det ligger därför i allas intresse att undvika pliktskyldiga skrivningar.

5.3 Fondsamverkan och -synergier

Utvärderingen visar att ambitionerna rörande fondsamverkan inom och mellan fonderna, enligt Swecos bedömning, inte full ut har levt upp till de förväntningar som anges i huvudprincipen om samverkan mellan fonderna.

Fondsamverkan har varit en förväntning som i hög grad kommit uppifrån, från EU-kommissionen via regeringen till de förvaltande myndigheterna. Men ur potentiella projektägares perspektiv har det enligt Swecos bedömning varit otydligt vad fondsamverkan ska bidra till. Det är också en fråga som Sweco bedömer inte har prioriterats högt från vare sig förvaltande myndigheter eller övriga aktörer bakom Stockholmsmodellen.

Fondernas olika förutsättningar, mål, målgrupper, och de höga administrativa kraven en fondsamordning på projektnivå kräver, bidrar knappast till att skapa tydliga incitament för fondsamordning, snarare tvärtom. Enligt Sweco så är det mycket svårt att åstadkomma en effektiv fondsamverkan utifrån dessa premisser. Vår jämförelse med regionerna Sydsverige och Västsverige visar att det varit utmanande att få till fondsamverkan och -synergier även där, så det är inte en utmaning som är unik för Stockholmsregionen.

Utvärderingen visar på isolerade exempel på fondsamverkan, där Grön bostad och Sverige bygger nytt tas upp som exempel i de intervjuer som genomförts. I granskningen av projektportföljen och utvärderingarna talas det också mycket lite om dessa frågor eller hur en fondsamverkan ska bidra till mervärde. Och när det gäller fondsamverkan inom en och samma fond visar klusterutvärderingen av hållbar stadsutveckling i Socialfonden samt den tematiska utvärderingen av hållbar stadsutveckling i Regionalfonden att samverkan och synergier varit mycket begränsade även där. Utbytet mellan dessa projekt har enligt utvärderingarna främst handlat om möten där man utbytt erfarenheter som varit tämligen praktiskt orienterade kring projektledningsfrågor.

Swecos bedömning är att utmaningarna kring samverkan mellan fonderna till stor del ligger utanför Stockholmsmodellens kontroll och att de begränsade resultaten på detta område knappast kan läggas modellens arbetssätt eller organisation till last. Däremot ser vi utvecklingsmöjligheter vad gäller de regionala aktörernas ansvarstagande för att säkerställa synergier mellan projekt inom samma fond. Detta återkommer vi till i avsnittet nedan om ägarskapet.

5.4 Sammanhållna strategiska satsningar

Genomförandet av Socialfonden och Regionalfonden i Stockholmsregionen har karakteriserats av relativt få och stora projekt. Det har blivit betydligt större och färre projekt jämfört med den förra programperioden. Swecos analys av genomförandet i två andra regioner visar att projekten i Stockholmsregionen också är avsevärt större i genomsnitt än i dessa två andra regioner. Tidigare har Sweco konstaterat att de projekt som beviljats ligger i linje med programmålen och de bedömningskriterier som satts upp för Stockholmsmodellen. Detta innebär sammantaget att utfallet i termer av projektportföljen ligger i linje med Stockholmsmodellens första huvudprincip om en koncentration av resurser.

Koncentrationen av resurser syftar till att de insatser som genomförs inom strukturfonderna ska ge tydliga avtryck inom de områden där insatserna genomförs. Detta ska ske genom "sammanhållna strategiska satsningar". I den delrapport som överlämnades under hösten

2017 konstaterade Sweco att detta begrepp var oklart och behövde definieras. En otydlig definition gör det utmanande att utvärdera huruvida Stockholmsmodellen lyckats med ambitionen att åstadkomma sådana satsningar. Efter de intervjuer som genomförts för denna slutliga utvärderingsrapport står det klart för Sweco att det fortfarande saknas en definition eller samsyn mellan aktörerna om vad begreppet sammanhållen strategisk satsning egentligen innebär eller bör innebära rent konkret. Det finns olika uppfattningar bland modellens intressenter om det t.ex. ska handla om resursmässigt stora projekt eller om det främst handlar om att rätt aktörer ska samverka i projektet, alternativt att flera mindre projekt inom samma tema/för samma målgrupp kan anses som en strategisk satsning. För att underlätta prioriteringsarbetet framgent vore det önskvärt, enligt Sweco, att det tydliggörs vilken typ av insatser "sammanhållna strategiska satsningar" faktiskt är eller bör vara, samt att detta även kommuniceras inom ramen för varje mobiliserings- och utlysningssprocess.

Givet den bristande definitionen och operationaliseringen av begreppet så är det svårt att bedöma om huvudprincipen gällande sammanhållna, strategiska satsningar är uppfylld eller ej. Om sammanhållna strategiska satsningar är att likställa med stora projekt kan huvudprincipen sägas vara uppfylld. Ett stort antal projekt har tillkommit som ett resultat av avgränsade och specifika utlysningar vilket samlat resurser kring ett visst strategiskt område eller tema. Och vi ser samtidigt att projektportföljen består av ett färre antal och resursmässigt större projekt.

Principen om att koncentrera resurser till ett färre antal större projekt bedömer Sweco samtidigt som ett visst risktagande. Med resursstarka projekt så kan det finnas större möjligheter för enskilda projekt att göra avtryck på det sätt som uttrycks i modellen. Större åtaganden från projektägare och samverkansparter i form av medfinansiering bör skapa incitament för ett mer aktivt ägarskap och ansvarstagande för projektgenomförandet. Och istället för att driva ett stort antal mindre projekt som blir utmanande att överblicka och följa upp, så kan ett engagemang i ett färre antal projekt ge betydligt större möjligheter till översyn, uppföljning och lärande löpande från projektets huvudparter. Men, det är samtidigt inte självklart att detta sker, utan det är något som ligger på projektägaren och samverkansparterna att driva. Och det är heller inte givet att de större projekten ger bättre resultat "per krona" jämfört med ett större antal mindre projekt.

Risken, menar Sweco, ligger i att ha väldigt höga förväntningar på de projekt som beviljats medel, enbart för att de är resursstarka eller drivs av "rätt" samverkanskonstellationer. Ett misslyckat projektgenomförande kan bero på en lång rad faktorer som personalbyte, förändrade omvärldsfaktorer, nya prioriteringar i verksamheten som gör projektet mindre intressant osv. Skillnaden mellan ett stort projekt som misslyckas och ett mindre som misslyckas är förstås att ett stort, misslyckat projekt påverkar det aktuella programmets måluppfyllelse i större utsträckning.

Det vi också ser tydliga tecken på i vår analys är att de stora projekten tenderar att involvera många aktörer eller flera delar av aktörernas respektive organisationer, en mängd olika aktiviteter, mål på olika nivåer (t.ex. på individ-, organisations-, strukturnivå) och därmed förväntningar och krav från flera olika håll. Det gör projektgenomförandet komplext och ställer stora krav på kompetens och drivkraft hos projektledning, samverkansparter och styrgrupp. Det kräver också en tydlig struktur och planering för hela genomförandet samt den löpande uppföljningen och lärandet, inte minst på grund av att det är relativt vanligt att projektledare måste bytas ut mitt under projektgenomförandet. Ett komplext genomförande riskerar också att på sikt innebära att en eller flera av aktiviteterna av praktiska skäl prioriteras ned till förmån för andra, och därmed att ett eller flera av målen inte uppfylls. Om ett syfte med projektet exempelvis är att ge tydliga avtryck i den projektägande partens organisation, i form av nya/utvecklade arbetssätt, metoder eller liknande, så kan ett komplext riggat

samverkansprojekt med flera parter involverade göra det utmanande att parallellt kunna fokusera på att uppnå den typen av organisationspåverkande mål. Skälet till detta är att samverkansprojekt som regel ställer stora krav på gemensam struktur, löpande dialog, informationsutbyte, avstämningar och möten parterna emellan. Detta är moment som kräver mycket tid och energi från projektledningen. Tid som annars hade kunnat läggas på att uppnå organisationsrelaterade resultat och påverkan, något som generellt är utmanande att uppnå även i insatser som exklusivt är inriktade på just detta.

Detta ska vägas mot att ett större projekt sannolikt har bättre förutsättningar att genomföra strategiska kommunikationsinsatser (t.ex. för att attrahera målgrupper eller för att sprida resultat och lärdomar) och som tidigare påpekats, har potentiellt bättre förutsättningar att bidra till ett aktivt ägarskap och ansvarstagande från projektparterna.

5.5 Ägarskapet

Det är Swecos bedömning att Stockholmsmodellen, dess organisation och arbetsätt på ett tydligt sätt bidragit till ett ökat engagemang för strukturfondernas genomförande i regionen, åtminstone bland de aktörer som är direkt involverade i arbetet inom ramen för exempelvis strukturfondspartnerskapet och beredningsgruppen. Det är också vår bedömning att dialogen och utbytet mellan de involverade aktörerna har främjats av modellen, även om detta också blottlagt målkonflikter och oenigheter aktörer emellan.

Vi ser samtidigt tecken på att intresset för strukturfonderna som finansieringsverktyg har minskat hos vissa aktörer under programperioden. Det är som tidigare konstaterats främst aktörer från offentlig sektor, i synnerhet ett begränsat antal kommuner eller kommunala bolag, som främst är aktiva som projektägare i fonderna. Bredden på aktörer som är engagerade som projektägare i Stockholmsregionen är begränsad, i synnerhet om jämförelser görs med regionerna Sydsverige och Västsverige där framför allt civilsamhällets aktörer respektive universitet och högskolor är vanligt förekommande projektägare.

Frågan kring fondsamverkan och synergier mellan projekt är också relevant i sammanhanget. För även om vi i Stockholmsmodellens arbetsätt har sett flera exempel på ambitioner att bidra till synergieffekter mellan projekt inom samma utlysning, mellan projekt som ska bidra till resultat för samma eller liknande målgrupper, mellan projekt inom samma tematiska område, så är det Swecos bedömning att dessa ambitioner i praktiken begränsats till arbetet med mobilisering, utlysningar och prioritering av projekt. I vår utvärdering ser vi få eller mycket begränsade insatser för att löpande facilitera, främja och följa upp eventuella synergieffekter mellan projekten från någon av de regionala aktörerna bakom Stockholmsmodellen. Istället lämnas detta ansvar i hög grad över till projekten. Resultatet av detta har, enligt Swecos bedömning, gjort att de potentiella synergieffekterna i stor utsträckning uteblivit och att utbytet mellan olika projekt främst bestått av ett fåtal möten och erfarenhetsutbyten.

En utmaning under den innevarande programperioden har varit att förutsättningarna för olika aktörer att driva och samverka i projekt varit otydliga. Som exempel kan nämnas att de operativa programmen för de båda fonderna blev godkända sent, mycket på grund av att partnerskapsöverenskommelsen och processerna runt den drog ut på tiden. Därtill har implementeringen av nya regelverk och tolkningar av befintliga regelverk under programperioden påverkat förutsättningarna för olika aktörer att driva och samverka inom ramen för strukturfondsprojekt.

5.6 Lärande och resultatspridning

Ett viktigt delmål i arbetet med Stockholmsmodellen har varit att sprida resultat och erfarenheter från genomförandet av strukturfonderna regionalt. Tanken med detta har varit att

sprida viktiga lärdomar till representanter i strukturfondspartnerskapet, befintliga och potentiella projektägare, samt utvärderare för att på så sätt visa om och i så fall hur de olika projekt som prioriterats skapat resultat, vilka faktorer i genomförandet som bidragit till måluppfyllelse, och underlätta för kommande projekt att göra rätt saker på rätt sätt. Det uppdrag som Sweco har som utvärderare av Stockholmsmodellen utgör också en del i lärandet kring Stockholmsmodellen och strukturfonderna.

Swecos bedömning är att de ambitioner som uttrycks i den regionala lärandeplanen för strukturfonderna i Stockholmsregionen är mycket positiva. Men vår analys visar tecken på att spridningen och lärandet verkar bristfälligt. Bland Stockholmsmodellens intressenter finns främst vaga uppfattningar om vad lärandeplanen är för något, eller vilka aktiviteter som faktiskt har genomförts för att stärka lärandet och sprida resultat och erfarenheter.

Det har funnits förväntningar på att representanterna i Strukturfondspartnerskapet ska vara aktiva i spridningsarbetet utifrån de projektredovisningar och informationspunkter som tas upp i samband med partnerskapets möten. Men vår analys visar att detta inte förefaller ha skett i den utsträckning som förväntats. Det har också funnits förväntningar på att dialogmöten/plattformar mellan projektledare och projektutvärderare ska ge ett mervärde för dessa aktörer och att träffarna ska stimulera vidare erfarenhetsutbyte och resultatspridning. Swecos bedömning är att resultat- och erfarenhetsutbytet utanför ramen för dessa tillfällen har varit mycket begränsat.

Det är också fortfarande många delkomponenter av Stockholmsmodellen som är informella och odefinierade – t.ex. innebörden av "sammanhållna, strategiska satsningar", eller exakt vilket mandat och vilka roller olika aktörer bakom modellen bör ha. Det finns fortfarande en oenighet bland aktörerna kring dessa frågor, en oenighet som fortfarande bidrar till konflikter bl.a. i samband med de partnerskapsmöten som syftar till samordning och samarbete.

I avsaknad av en tydlig formalisering av Stockholmsmodellen och dess arbetssätt försvåras lärandet, och Sweco bedömer att det istället finns en stor risk för personberoende i genomförandet vilket skapar en osäkerhet inför framtiden.

6. Utvärderarnas rekommendationer

6.1 Skapa samsyn för att lösa befintliga utmaningar och skapa mervärde i regionen

En tydlig styrka med Stockholmsmodellen är att den strävar efter att samla regionala och lokala aktörer i förberedande, mobiliserande samt utlysning-, berednings- och beslutsprocesser. Det ger förutsättningar att utveckla engagemang, samarbete och gemensamt lärande för strukturfonderna bland de aktörer som förväntas driva och samverka i projekt och leverera de förväntade resultaten. Samtidigt är det tydligt att samarbetet inom ramen för modellen har präglats av en del utmaningar i form av otydlighet rörande mål, medel och respektive aktörs roll och ansvar, något som Sweco bedömer har bidragit till att skapa viss oenighet i samband med exempelvis bedömning och prioritering av projekt.

Ska modellens legitimitet och långsiktighet säkras bedömer Sweco att det är angeläget att tydliggöra respektive aktörs roll och ansvar samt att säkerställa en samsyn kring detta, liksom hur modellens huvudprinciper ska tolkas. Det är lika viktigt att respektive aktör är engagerad i strukturfondernas genomförande som att aktörerna strävar mot gemensamt antagna och accepterade mål.

Swecos rekommendation är att det sker ett omtag kring Stockholmsmodellens huvudprinciper, fördelningen av roller och ansvar, samt att en samsyn kring dessa frågor säkerställs. Med tanke på att många nyckelpersoner i Stockholmsmodellen ersatts av nya ansikten relativt nyligen bedömer Sweco att det finns goda möjligheter att ta upp dessa frågor för diskussion. Och med en ny programperiod runt hörnet så är det angeläget att en samsyn uppnås på kort tid.

6.2 Glöm inte bort respektive fonds förutsättningar och mål

I sammanhanget bedömer Sweco att det är viktigt att påminna om de överordnade mål som styr strukturfondernas genomförande, nämligen de mål och prioriteringar som anges i respektive strukturfondsprogram och den regionala handlingsplanen för Socialfonden. Stockholmsmodellen ska ge bästa möjliga förutsättningar för ett bra genomförande av respektive program och de projekt som prioriteras ska bidra till målen och indikatorerna inom dessa program. Även om detta kan tyckas självklart så ser Sweco skäl att påminna om detta.

De smala, avgränsade utlysningar som präglade programperiodens tidigare del bedöms ha bidragit positivt vad gäller att koncentrera fondernas resurser. Men de förefaller inte på längre sikt ha varit ändamålsenliga när det gäller att skapa en projektportfölj som sammantaget svarar mot alla de mål och indikatorer som finns för respektive program. Detta framträder tydligast för Socialfondens PO 2. Samtidigt har projekt som hade kunnat bidra till programmål och indikatorer avslagits i samband med prioritering, även utan konkurrens från andra projekt.

Sweco rekommenderar att de mål och indikatorer som finns för respektive program kommuniceras tydligt och vid upprepade tillfällen, i synnerhet för SFP, som ett sätt att påminna om vad det är Stockholmsmodellen och dess olika insatser och moment faktiskt ska bidra till.

6.3 Förtydliga och kommunicera förutsättningarna för att driva strukturfondsprojekt

Sweco bedömer att det inför den kommande programperioden är särdeles viktigt att förutsättningarna för att vara projektägare eller samverkanspartner i strukturfondsprojekt klargörs så långt som möjligt, samt att den informationen kommuniceras på ett konsekvent och effektivt sätt till potentiella projektaktörer.

Det är förstås viktigt att väcka intresse och vara möjlighetsorienterad i samband med informationsspridning och mobilisering, men samtidigt bedömer Sweco att det är minst lika viktigt att den information som kommuniceras är realistisk och förankrad i de förutsättningar som faktiskt råder för programmen och de projekt som beviljas medel genom dem. Vår utvärdering har visat att den information som spridits om programmen inom ramen för Stockholmsmodellens insatser inte alltid har matchat de krav och förväntningar som ställs på projektansökningar. Förväntningarna har inte alltid matchat det som står i utlysningstexter, eller det som sker när en ansökan prövas av förvaltande myndighet. I samband med förvaltande myndigheters prövning och bedömning har också projektaktörer rapporterat om inkonsekvens när det gäller vad handläggare bedömer som ok respektive inte ok att göra inom ramen för ett projekt. Detta är exempel på bristande samordning internt hos förvaltande myndigheter, men också mellan de aktörer som ska samverka inom ramen för Stockholmsmodellen.

Sweco rekommenderar att de förutsättningar som råder för att äga, samverka och delta i strukturfondsprojekt klargörs och kommuniceras enhetligt av de aktörer som förväntas sprida information och väcka intresse för fonderna som finansieringsinstrument. Motsägelsefulla budskap riskerar att urholka förtroendet och minska intresset för strukturfonderna hos potentiella projektägare i regionen.

6.4 Renodla beredningsgruppens funktion

Beredningsgruppen skattas högt av Stockholmsmodellens intressenter. Framför allt lyfts dess funktion som kontaktyta mellan regionala aktörer som en styrka för strukturfondernas genomförande i regionen. Sweco bedömer att den kunskap och kompetens som representanterna i beredningsgruppen sitter på utgör ett värde för strukturfondernas genomförande i regionen. Men samtidigt är det Swecos bedömning att gruppen idag gör ett arbete som i hög grad redan görs av förvaltande myndigheter. De bedömningskriterier som beredningsgruppens arbete vilar på överlappar i många avseenden med den prövning och bedömning som handläggare på ESF-rådet eller Tillväxtverket redan gör. Därmed är det i dagsläget svårt att se en tydlig additionalitet i beredningsgruppens funktion och arbetssätt inom ramen för Stockholmsmodellen.

Swecos rekommendation är att beredningsgruppens roll och funktion utreds med fokus på att tydligare särskilja beredningsgruppens arbetsinsatser och verktyg (bedömningskriterier) från den prövning och bedömning av ansökningar som redan görs av förvaltande myndigheter.

6.5 Utveckla det aktiva ägarskapet

Sweco ser en viss risk för att samarbetet inom ramen för Stockholmsmodellen fokuserar något för mycket på former för handläggning och beslut, och mindre på resultaten och effekterna av de insatser som faktiskt prioriteras. Både de intervjuer som Sweco genomfört, och de partnerskapsmöten som Sweco deltagit vid, indikerar detta. Inom Socialfondsutlysningen hållbar stadsutveckling genomfördes en klusterutvärdering som visat på bristande styrning och uppföljning från regionala aktörer bakom modellen. Projekten i utlysningen har som mest utbytt erfarenheter som mer har att göra med projekttekniska frågor snarare än att det funnits något fokus på att genom samverkan skapa bättre resultat och effekter.

Om aktörerna bakom Stockholmsmodellen menar allvar med ambitionen om att säkra ett aktivt ägarskap kring strukturfonderna så är det enligt Swecos bedömning inte tillräckligt att facilitera och prioritera projekt. Det behövs också ett mer aktivt ägarskap som är kopplat till genomförandet samt inte minst resultaten, effekterna och lärandet från dessa insatser.

6.6 Sträva mot bredare aktörsrepresentation

Fondernas insatser drivs idag främst av aktörer inom offentlig sektor, och då främst kommuner. Det finns ett tydligt missnöje bland modellens intressenter rörande denna bristande bredd i representationen.

För att väcka intresse och engagemang för strukturfondernas genomförande i regionen hos fler aktörer än de "redan invigda" bedömer Sweco att framför allt två saker bör ske: Förtydliga förutsättningarna för att äga och samverka i strukturfondsprojekt och kommunicera detta konsekvent (se avsnitt 6.3), samt att ansvaret för informationsspridning och intresseväckande insatser klargörs och efterlevs.

Den första punkten har redan diskuterats i föregående avsnitt. Den andra punkten handlar om att det idag finns en oenighet inom ramen för Stockholmsmodellen rörande vem/vilka som har ansvaret för att väcka intresse och engagemang för fonderna i regionen. SFP-ledamöter menar att beredningsgruppen och förvaltande myndigheter bör ta ett större ansvar för detta, medan samma förväntningar finns på SFP från övriga aktörer. Oavsett bör ansvaret förtydligas samt insatserna följas upp löpande.

Inför den kommande programperioden bedömer Sweco även att det är angeläget att utreda möjligheterna att utforma mer lättillgängliga fonder och program. Idag förefaller de inte vara tillräckligt attraktiva finansieringskällor för många aktörer, i synnerhet inte i jämförelse med andra nationella program och stöd som omgärdas av mindre administrativa, ekonomiska och juridiska svårigheter. Även om detta är en uppgift som ligger utanför Stockholmsmodellens mandat så har aktörerna bakom modellen möjligheter att påverka inom ramen för programprocesser och -skrivningar.