

Att utvärdera företagsrådgivning

En rapport om hur systemet för företagsrådgivning
skulle kunna utvärderas i sin helhet

Dnr 2009/110



Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 010 447 44 00
Telefax 010 447 44 01
E-post info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta Gustav Hansson
Telefon 010 447 44 40
E-post gustav.hansson@tillvaxtanalys.se

Förord

Tillväxtanalys har fått i uppdrag att ge ett förslag till hur systemet för företagsrådgivning skulle kunna utvärderas i sin helhet, samt hur en mer konkurrensutsatt marknad för rådgivning skulle kunna utvärderas.

Rapporten innehåller en inledande del som ger en beskrivning och definition av företagsrådgivning, samt ett förslag till en beskrivning av företagsrådgivningens programlogik. Detta följs av ett kapitel som beskriver hur systemet för företagsrådgivning kan utvärderas i sin helhet, samt hur ett annat mer konkurrensutsatt system för tilldelning av företagsrådgivning kan utvärderas. Förutom att beskriva helhetsutvärderingens konstruktion, beskriver rapporten även vilken information och datainsamling som är nödvändig för att utföra utvärderingen, samt vilka aktörer som bör medverka.

Rapporten innehåller ett resonemang om programlogik och metodologiska utgångspunkter för monitoring och utvärdering. Dessa resonemang och utgångspunkter ska tjäna som vägledning vid ett fortsatt faktiskt utvärderingsarbete. Vid genomförandet av en helhetsutvärdering kommer också stor vikt läggas vid att vidareutveckla programlogiken, genom intervjuer och samtal med dem som idag praktiskt arbetar med rådgivning. Vidare kommer de olika metodologiska vägvalen prövas och vidareutvecklas i samband med genomförandet.

Rapporten är skriven av Gustav Hansson (projektledare), Barbro Widerstedt och Jonas Månsson.

Östersund, november 2009

Dan Hjalmarsson
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	8
2 Företagsrådgivning och dess programlogik	9
2.1 En beskrivning och definition av företagsrådgivning	9
2.2 Företagsrådgivningens syfte och programteori	11
3 En helhetsutvärdering av rådgivningssystemet	14
3.1 Helhetsutvärderingens delar	14
3.2 Helhetsutvärderingens konstruktion.....	16
3.2.1 Monitoring	16
3.2.2 Effektutvärdering	17
3.3 Att utvärdera ett konkurrensutsatt rådgivningssystem.....	20
3.3.1 Att utvärdera en modell med kundval	20
3.3.2 Att utvärdera en modell med upphandling	23
3.4 Sammanfattning	23
4 Sammanfattande slutsatser	26
Referenser	28

Sammanfattning

Tillväxtanalys har fått i uppdrag att ge ett förslag till hur systemet för företagsrådgivning skulle kunna utvärderas i sin helhet, samt hur en konkurrensutsatt marknad för rådgivning skulle kunna utvärderas. Uppdraget består av att: (1) ge förslag på hur rådgivningssystemet bör utvärderas i sin helhet, (2) ge förslag till hur en mer konkurrensutsatt marknad för rådgivning bör utvärderas, (3) ge förslag till hur datainsamling och dokumentation skall utföras, samt (4) ge förslag till vilka aktörer som skall utföra arbetet.

Företagsrådgivning skall, enkelt uttryckt, ge förslag och vägledning om ett lämpligt tillvägagångssätt vid företagande. Det finns dock olika varianter av företagsrådgivning och ett sätt att klassificera dessa olika varianter är att beskriva rådgivningen som bestående av tre dimensioner: (1) dess former (generell- och specifik rådgivning), (2) dess tidsaspekt (tillfällig eller mer regelbunden rådgivning), samt (3) dess inriktning (starta, driva eller växa).

Tillväxtanalys förslag för hur systemet för företagsrådgivning bör utvärderas är indelat i monitoring och effektutvärdering. Den del som benämns monitoring skall övervaka och följa upp verksamheten. Denna del är operationell till sin natur och bör därför utföras av Tillväxtverket och regionerna i samverkan. En effektutvärdering skall identifiera effekterna av rådgivningen och kräver ett kontrafaktiskt angreppssätt som utreder vad som hade hänt om rådgivning inte hade nyttjats. För att utföra effektutvärderingar krävs detaljerad företags- och kommundata samt att de företag som har fått rådgivning kan identifieras. Effektutvärderingar utförs förslagsvis av Tillväxtanalys.

Att utvärdera huruvida en konkurrensutsättning av marknaden för rådgivning bör införas, kan innebära att kontrastera företag som fått rådgivning i ett system mot företag som fått rådgivning i ett annat system. Detta görs förslagsvis med hjälp av en experimentell design vilken slumpmässigt väljer ut vilka företag som får rådgivning enligt det gamla och nya systemet. Denna typ av tilldelning av rådgivning samt utvärdering skulle kunna ske i enskilda regioner eller över hela landet. På det här sättet kan således ett nytt system för företagsrådgivning introduceras sekventiellt i hela landet och det skulle finnas tillförlitliga utvärderingar som visar på det nya systemets för- eller nackdelar.

Redovisningen ger grundläggande metodologiska utgångspunkter för en helhetsutvärdering av statlig finansierad rådgivning och en översiktlig diskussion om en tänkbar programlogik för en kommande utvärdering. Vid en utvärdering av rådgivningssystemet blir en fortsatt utveckling av programlogiken en av de centrala frågorna.

1 Inledning

Näringspolitikens mål är fler och växande företag. Grunden är att skapa långsiktiga strukturella förutsättningar för dynamik och innovationsförmåga på marknaderna genom att undanröja hinder för start och tillväxt i företag. Statligt finansierad rådgivning till företag har kommit att bli ett konkret och därför ofta förekommande policyinstrument för att uppnå detta mål. Tillväxtanalys har fått i uppdrag av Regeringskansliet (Näringsdepartementet) att redovisa ett förslag till hur rådgivningssystemet kan utvärderas i sin helhet. Uppdraget består av att: (1) Ge förslag på hur rådgivningssystemet bör utvärderas i sin helhet. (2) Ge förslag till hur en mer konkurrensutsatt marknad för rådgivning bör utvärderas. (3) Ge förslag till hur datainsamling och dokumentation skall utföras för att möjliggöra framtida utvärdering, samt (4) ge förslag till vilka aktörer som skall utföra arbetet.

För att kunna besvara hur en helhetsutvärdering av företagsrådgivning bör utformas, inleds rapporten med en beskrivning och definition av företagsrådgivning. Detta leder naturligt in på rådgivningssystemets programlogik, dvs. dess tänkta orsak och verkan. Då företagsrådgivning innefattar ett helt system av olika rådgivningsinsatser, är beskrivningen av systemet och dess programlogik till stor del övergripande och schematisk. Beskrivningen av företagsrådgivning och dess programlogik utgör sedan grunden i ett praktiskt arbete med att göra en helhetsutvärdering.

Uppdraget består även av att ge förslag till hur en mer konkurrensutsatt marknad för rådgivning bör utvärderas. Många frågor och aspekter rörande en helhetsutvärdering av rådgivningssystemet är oberoende huruvida systemet är konkurrensutsatt eller ej. Att skapa en konkurrensutsatt marknad för rådgivning har dock sina egna mål och syften. Dessa mål och syften bör givetvis också utvärderas. Rapporten är därför uppdelad i en del som beskriver hur systemet för företagsrådgivning bör utvärderas, samt en del som beskriver hur olika system för tilldelning av rådgivning bör utvärderas.

Förutom att beskriva helhetsutvärderingens konstruktion beskrivs i rapporten även vilken information och datainsamling som är nödvändig för att utföra utvärderingen, samt föreslås vilka aktörer som bör medverka. Rapporten avslutas med sammanfattande slutsatser.

Viktigt att poängtera är att syftet med denna rapport är att beskriva hur en helhetsutvärdering av rådgivningssystemet bör se ut. Att ge förslag till hur det framtida rådgivningssystemet skall utformas är naturligtvis en fråga för framtida utvärderingar av systemet.

2 Företagsrådgivning och dess programlogik

2.1 En beskrivning och definition av företagsrådgivning

Företagsrådgivning är riktad till företagare eller blivande företagare och har till syfte att t.ex. informera, att lära ut och att ge övergripande bedömningar kring bokföring, juridik, marknad, marknadsföring, finansiering, affärsidé, myndighetskontakter och liknande. Företagsrådgivning kan således omfatta en mängd olika typer av insatser. Företagsrådgivning kan delas in i tre olika typer:

1. Information och upplysning
2. Generell rådgivning
3. Specifik rådgivning

Det ingår i flera myndigheters ansvarsområden att ge *information och upplysning* om verksamhet kopplad till företagande. Denna information ges t.ex. ofta via internet och det finns även ofta ett telefonnummer som går att ringa för att få ytterliggare upplysning. Denna typ av information, som myndigheterna är tvungna att tillhandahålla, räknas ibland in som en del i företagsrådgivningen¹. En mer strikt definition av rådgivning torde dock inte inkludera information och upplysning eftersom det handlar mer om ren information istället för ett råd, rekommendation eller uppmaning. Ett kriterium som används i denna rapport är att rådgivning kräver personlig kontakt och information och upplysning betraktats därför inte som företagsrådgivning. Information och upplysning kan däremot ses som ett komplement och konkurrent till företagsrådgivning och bör således därför beaktas i en helhetsutvärdering av rådgivningssystemet.

Generell rådgivning är en mer allmängiltig rådgivning som har en hög grad av standardisering och som inte är individanpassad. Generell rådgivning sker oftast till en grupp i form av utbildning, t.ex. starta eget och bokföringskurser. Den *specifika rådgivningen* är individanpassad och utförs i samspel mellan företagare och rådgivare. Den specifika rådgivningen består t.ex. av att bedöma och ge råd om en affärsplan. Vidare kan den specifika rådgivningen delas in i (a) rådgivning tillsammans med finansiering, samt (b) rådgivning utan finansiering. Att dela upp rådgivning i generell och specifik överensstämmer med ansatsen i Hjalmarsson och Johansson (2003) vilka skiljer på operationell och strategisk rådgivning. Den generella rådgivningen är således mer operationell och den specifika mer strategisk, även om t.ex. den generella rådgivningen både innehåller operationella och strategiska frågor. Ovanstående indelning överensstämmer även Storey (2004), som skiljer på "training" vilken sker i grupp samt "consultancy" vilket sker individuellt.

En viktig fråga är också med vilken periodicitet som rådgivningen utförs. En stor del av rådgivningen är tillfällig och syftar till att ge "hjälp till självhjälp". En annan typ av rådgivning är mer regelbunden, men dock inte rutinmässig, såsom t.ex. särskild rådgivning av revisorer.

Företagsrådgivningen är även inriktad mot olika faser av ett företags utveckling och brukar delas in i typer: starta, driva och växa. *Starta* handlar om att ge rådgivning i samband med start av företag, både före och efter. *Driva* handlar om rådgivning i samband med reguljär drift och *Växa* handlar om rådgivning i samband med expansion och tillväxt. Dessa

¹ Se t.ex. FSF 2009:2

grupper går naturligtvis lätt in i varandra. För att t.ex. starta ett företag krävs kunskap om hur företag drivs. Ibland nämns även en fjärde grupp kallad *Främja*, vilken syftar till att stimulera företagande.² Denna grupps mål – att fler företag startas och växer – ingår redan i någon av de tre områdena ovan och är därför inte speciellt beaktad i denna rapport.

Företagsrådgivning kan sammanfattningsvis definieras att ge förslag, råd, rekommendation och vägledning om ett lämpligt tillvägagångssätt vid företagande och innefattas av tre dimensioner:

1. Dess former (generell respektive specifik rådgivning),
2. Dess tidsaspekt (tillfällig eller mer regelbunden rådgivning)
3. Dess inriktning (starta, driva eller växa)

En överblick över utbudet av rådgivare kopplat till olika faser i företagsutvecklingen är kortfattat beskrivet i Tabell 2-1.

Tabell 2-1 Översikt över utbudet av företagsrådgivning kopplat till de olika segmenten inom rådgivning

Starta	Driva	Växa
Offentligt finansierade aktörer		
ALMI Coompanion Drivhuset IFS Innovationsrådgivning Innovationsbron Inkubatorer NyföretagarCentrum Mötesplatser Resurscentra för kvinnor Näringslivskontor Nutek	ALMI Coompanion CONNECT IFS Inkubatorer Mötesplatser Nutek	ALMI Coompanion Exportrådet Enterprise Europe Network IFS Inkubatorer Innovationsbron
Privata aktörer		
Konsulter Inkubatorer Revisorer	Konsulter Revisorer Banker	Konsulter Revisorer Banker Affärsänglar/Riskkapitalister

Källa: FBA (2009)

En beskrivning av utbudet av rådgivning ges i en rapport från FBA (2009) och är därför inte medtagen i den här rapporten.

Inom startasegmentet dominerar idag offentligt finansierade aktörer. En del av dessa aktörer, såsom t.ex. ALMI och NyföretagarCentrum, ger rådgivning till alla typer av företag och entreprenörer. Andra aktörer är mer inriktade mot specifika målgrupper, IFS är t.ex. inriktade mot utrikes födda företagare medan Drivhuset är inriktade mot studenter vid högskola och universitet. Många aktörer inom startasegmentet är också aktiva inom drivasegmentet, eftersom dessa båda typer av rådgivning har stora likheter med varandra.

² FBA (2009)

Inom växasegmentet sker dock en smärre förändring av vilka aktörer som är verksamma och det är även mer vanligt att rådgivningen sker i samband med finansiering.³

I detta avsnitt har företagsrådgivning definierats och dess former, tidsaspekter och inriktning har beskrivits. För att utvärdera den statligt finansierade företagsrådgivningen är det dock viktigt att förstå dess syfte och tänkta inverkan. I nästkommande avsnitt följer därför en beskrivning av varför och på vilket sätt statligt finansierad företagsrådgivning skulle kunna motiveras.

2.2 Företagsrådgivningens syfte och programteori

En statlig intervention, såsom statligt finansierad företagsrådgivning, motiveras av att det råder ett marknadsmisslyckande, d.v.s. att det råder en situation där marknadskrafterna inte i tillräcklig utsträckning har skapat en effektiv allokering.

På en marknad möts säljare och köpare och kommer överens om hur mycket av en vara eller tjänst som skall säljas till ett visst pris. Priset mäter värdet och värdet mäter i sin tur den upplevda nyttan. På en ideal marknad allokeras resurserna så att det uppfyller hela samhällets intresse. Ibland fungerar en marknad dock inte som den ska och det sägs då att det råder ett marknadsmisslyckande, vilket i sin tur kan motivera ett statligt ingripande. Ett marknadsmisslyckande kan dock vara svårt att rätta till och det statliga ingripandet lyckas inte alltid lösa problemet. Ibland kan t.o.m. ett statligt ingripande förvärra skadan vari det talas om ett "policymisslyckande".⁴

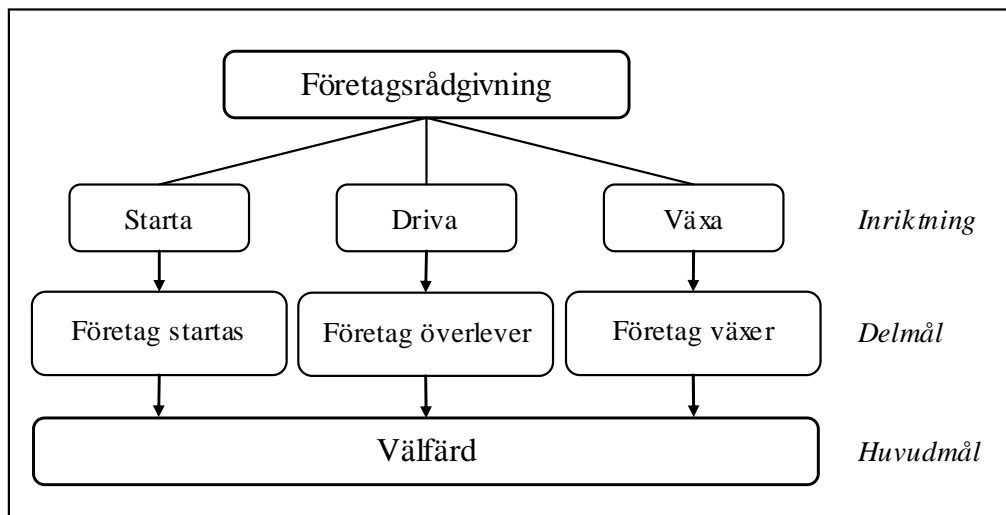
Statligt finansierad rådgivning till företag kan motiveras om rådgivningen och företaget ger upphov till positiva externa effekter, dvs. en effekt som ej är prissatt och inte ingår i det direkta köpet av rådgivningen. Eftersom statligt finansierad rådgivning kan tänkas ge upphov till positiva externa effekter motiverar det ett ingripande av det offentliga. Det är dock viktigt att poängtera att detta inte säger någonting om vem som skall producera rådgivningen, endast att det offentliga bör skapa incitament för att rådgivning konsumeras. Företagsrådgivningens programlogik bygger på (1) att fler och växande företag är bra för Sverige, samt (2) att företagsrådgivning gör att fler företag startas, se Figur 2-1 nedan.

I Figur 2-1 är företagsrådgivning uppdelat på starta, driva och växa. Detta skall leda till olika delmål att företag startas, överlever och växer, som i sin tur ska leda till huvudmålet om en ökad välfärd, bestående av flera komponenter såsom ökad sysselsättning och ekonomisk tillväxt. Denna schematiska bild av programlogiken skulle också kunna kompletteras av andra möjliga insatser, såsom t.ex. regelförenkling och företagsstöd, vilka också syftar till att skapa fler och växande företag.

³ FBA (2009)

⁴ För en utförligare beskrivning av marknadsmisslyckande se Begg et al (1997) och Stiglitz (2000)

Figur 2-1 Schematisk bild av företagsrådgivningens programlogik



Helhetsutvärderingen av systemet för företagsrådgivning kan även beskrivas med Figur 2-1. En helhetsutvärdering av rådgivningssystemet innefattar inte endast en utvärdering, utan består av flera utvärderingar. En del av utvärderingarna är mer övergripande och av monitoringkaraktär, medan andra är mer inriktade mot konkreta frågor och enskilda projekt. De enskilda utvärderingarna måste dock anpassas till konkreta åtgärder och deras specifika målbilder. En helhetsutvärdering kan således beskrivas som en sammansatt utvärdering bestående av både övergripande och enskilda specialiserade utvärderingar. En helhetsutvärdering av rådgivningssystemet bygger på så sätt på två steg. I steg ett angrips den övergripande frågan, om fler och växande företag är positivt för välfärden. I steg två utvärderas den specifika åtgärden, om företagsrådgivning gör att fler företag startas, överlever och växer.

En naturlig utgångspunkt för utvärdering av hela systemet är att målet med åtgärderna - fler och växande företag - är bra för tillväxten, genom att skapa långsiktiga förutsättningar för ett innovativt och dynamiskt näringsliv. En väl fungerande rådgivning innebär att nya och bättre produkter och tjänster introduceras på marknaden. Det finns marknader där företagen av olika skäl saknar förmåga eller incitament till förnyelse. För dessa är det särskilt viktigt med rådgivning vid introduktion av innovativa varor och tjänster, eftersom dessa företag har en begränsad erfarenhet av förnyelsearbete. En fungerande rådgivning kan också bidra till att underlätta beslut som innebär neddragningar eller nedläggning av företag, vilket även det bidrar till en mer välfungerande marknad.

Effektiv rådgivning syftar således till att skapa förutsättningar för bättre fungerande marknader. Detta behöver naturligtvis inte betyda att *antalet* företag ökar på marknaden eller att numerären i sig skulle vara av betydelse. Vidare är en rådgivning som leder till att produkter och varor endast tränger undan andra liknande marknadsaktörer inte en effektiv rådgivning. På samma sätt är en rådgivning som "lurar in" företag på marknader där etableringen inte leder till nya eller bättre produkter inte att betrakta som framgångsrik rådgivning.

När individer flyttar mellan nya och existerande företag skapas utrymme för kunskapsspridning som kan vara produktivitetshöjande. När företag med låga kostnader vinner marknadsandelar på bekostnad av företag med högre kostnader frigörs resurser och är en viktig komponent i tillväxten. Historiskt har det visat sig att nya företag skapar nya konstellationer av människor som kan vara mer innovationsbenägna än tidigare. Dessa indirekta effekter är dock svåra att mäta och betydelsen av nya företag har dessutom viktiga kvalitativa aspekter utöver de kvantitativa.

Det finns inga empiriska grunder för att förvänta entydiga korrelationer mellan antalet nya företag och olika utfallsvariabler som BNP eller produktivitet. Det som är centralt i sammanhanget är att marknadsmekanismen fungerar så att högproduktiva företag – nya eller befintliga – ersätter företag med lägre produktivitet. Rådgivningens funktion är att hjälpa företagen att tolka och utnyttja marknadsmekanismen på ett bättre sätt. Ur detta perspektiv är det viktigt att det är låga etableringshinder för start av företag, samt att det finns goda möjligheter för företag att växa.⁵

⁵ För en vidare diskussion se t.ex. Shane (2009), Blanchflower (2004), Audretsch och Fritsch (2003) samt Davis m.fl. (1996).

3 En helhetsutvärdering av rådgivningssystemet

En helhetsutvärdering av rådgivningssystemet utgår naturligt från systemets programlogik och dess olika delar och orsakssamband. Det blir då klart att en helhetsutvärdering består av flera delar. En del rör övergripande frågor om huvudsakliga mål, medan andra är inriktade mot mer detaljerade frågor. En helhetsutvärdering har således en variation i frågeställningarna från en mer allmän och övergripande nivå, till en mer specifik och konkret nivå.

De flesta frågor och aspekter av en utvärdering av själva rådgivningssystemet är oberoende huruvida systemet är konkurrensutsatt eller ej. Det finns dock ett specifikt syfte med att konkurrensutsätta rådgivningssystemet och även detta syfte skall utvärderas. Tillväxtanalys förslag till hur rådgivningssystemet bör utvärderas är därför uppdelat i två delar: (1) hur systemet för företagsrådgivning bör utvärderas, samt (2) hur ett konkurrensutsatt system bör utvärderas. Kapitlet inleder med en kort beskrivning av olika typer av utvärderingar som en helhetsutvärdering bör innehålla.

3.1 Helhetsutvärderingens delar⁶

En helhetsutvärdering bör innehålla utvärderingar som studerar åtgärden innan åtgärden har införts (*ex ante*), under tiden som åtgärden utförs (*on-going*), samt efter att åtgärden har utförts (*ex post*). En *ex ante*- eller förhandsutvärdering ska således genomföras innan åtgärden har börjat och är tänkt att ge underlag för beslut *om* och *hur* åtgärden ska genomföras. I en *ex-ante* utvärdering studeras åtgärdens målformulering samt programlogik, dvs. dess tänkta orsak och verkan. En *ex ante*-utvärdering av rådgivningssystemet skulle t.ex. innebära en genomgång av tidigare utvärderingar samt erfarenheter från andra länder. Tillväxtanalys rapport om kundvalsmodeller för företagsrådgivning (Tillväxtanalys, 2009) är ett exempel på en förhandsutvärdering.

En *on-going*-utvärdering utförs efter att åtgärden har startat och under tiden som åtgärden genomförs. En *on-going*-utvärdering har således ett syfte att fungera som "monitoring" eller övervakning av verksamheten för att ge möjlighet att påverka under processen.

En *ex post*-utvärdering utförs efter att åtgärden är avslutad. Då åtgärden antas ge omedelbara och hållbara resultat kan mätningar göras i direkt anslutning till åtgärden upphör. Många gånger är det dock långsiktiga effekter som är av intresse och då kan *ex post* utvärderingen utföras först efter några år.

De utvärderingar som utförs *on-going* eller *ex post* kan delas in i utfalls- och genomförandeutvärderingar. Utfallsutvärderingar studerar resultat av åtgärder, medan genomförandeutvärderingar studerar själva besluts- och genomförandeprocesserna. Dessa båda typer av utvärderingar kan med fördel kombineras, då en genomförandeutvärdering kan bidra till att förklara varför ett observerat utfall av en åtgärd har blivit som det blivit. På liknande sätt så kombinerar *ex ante*-, *on-going*- och *ex post*-utvärderingarna varandra, då den dokumentation och datainsamling som sker *ex ante* och *on-going* kan användas *ex post*.

⁶ Detta avsnitt bygger på ITPS (2009a)

Utfallsutvärderingar kan vidare delas in i tre varianter med olika ambitionsnivå. En *målutvärdering* eller *måluppfyllelseutvärdering* svarar på frågan om och i vilken grad som ett mål får en åtgärd har uppfyllts. En målutvärdering har dock den begränsningen att den endast svarar på om målen är uppfyllda och inte om det är åtgärden som är orsaken till att målen är uppfyllda. Att målen är uppfyllda, eller ej uppfyllda, kan således bero på andra yttre faktorer som inte har med åtgärden att göra.

En *effektutvärdering* svarar på frågan om måluppfyllelsen är en effekt av åtgärden. En effekt kan beskrivas som skillnaden mellan två alternativa förlopp. Antag att det finns två förlopp *A* och *B*, där *A* är det *faktiska* förlopp då en viss åtgärd implementeras och alternativ *B* det förlopp då samma åtgärd inte implementeras, dvs. ett *kontrafaktiskt* förlopp. I en effektutvärdering är det skillnaden mellan utfallen av båda dessa förlopp som blir effekten av åtgärden.⁷ Genom att studera differensen mellan faktiskt och kontrafaktiskt utfall innebär det att påverkan av övriga yttre faktorer hålls konstanta och således kan skiljas från effekten av åtgärden.

I en *effektivitetsutvärdering* sätts värdet av åtgärdens effekt i relation till kostnaden för åtgärden. I ekonomiska sammanhang avser begreppet ”effektivitet” förhållandet mellan insatserna i en verksamhet och verksamhetens resultat. En effektivitetsutvärdering av en åtgärd innebär därför en granskning av alternativa sätt att uppnå vissa mål, en vägning av fördelar mot nackdelar av att övergå från t.ex. alternativ *B* till alternativ *A*. Att med utgångspunkt från samhällliga målsättningar väga samman för- och nackdelar av en åtgärd, vanligen genom att beräkna de totala intäkterna och de totala kostnaderna, brukar betecknas som en samhällsekonomisk lönsamhetskalkyl (cost-benefit kalkyl). En sammanfattning av de olika typerna av utvärderingar presenteras i Tabell 3-1 nedan.

Tabell 3-1 Olika typer av utvärderingar.

Utfallsutvärdering			Genomförandeutvärdering
Målutvärdering	Effektutvärdering	Effektivitetsutvärdering	
Är målen uppfyllda?	Är måluppfyllelsen en effekt av åtgärden?	Värderas de uppnådda effekterna högre än kostnaderna för åtgärden?	Hur har genomförandet påverkat måluppfyllelsen?
Studerar utfallet			Studerar genomförandet

Ett tredje sätt att dela in utvärderingar ges av Storey (1998), vilken framför allt skiljer på monitoring och utvärdering. Monitoring handlar om att följa och dokumentera insatsen. För företagsrådgivning består monitoring av att övervaka hur mycket pengar som har spenderats, hur många företag som har deltagit, vad deltagarna tyckte o.s.v. Utvärdering handlar däremot om att jämföra det faktiska utfallet med ett kontrafaktiskt utfall. Det som Storey kallar utvärdering är således vad som ovan är benämnt effektutvärdering, medan monitoring utförs under processens gång och är mer inriktat mot mål- och genomförandeutvärdering.

Den följande beskrivningen av Tillväxtanalys förslag för helhetsutvärdering är uppdelad på en utvärderingsstruktur för rådgivningssystemet och en för att utvärdera kundvalssystemet.

⁷ Vedun (1998)

3.2 Helhetsutvärderingens konstruktion

En helhetsutvärdering bör innehålla utvärderingar före, under och efter att en åtgärd har införts. Eftersom statligt finansierad företagsrådgivning har bedrivits en längre tid finns det lite som motiverar att göra en ex-ante utvärdering, förutom att utvärdera åtgärdens programlogik om det planeras större förändringar av programmet. Den förslagna utvärderingsstrukturen är därför uppdelad på monitoring, som följer och övervakar rådgivningen, samt effektutvärdering, vilken är inriktad på att identifiera effekter av rådgivningen.

3.2.1 Monitoring

Monitoring eller övervakning innebär att följa och övervaka de olika aktörerna som ger rådgivning. Denna typ av utvärdering är således något som sker under tiden som verksamheten pågår och syftar till att kvalitetsgranska verksamheten. Syftet med monitoring är att dels från det offentliga sidan kvalitetsgranska de företag eller organisationer som ges pengar, samt dels att informera brukarna om rådgivningens kvalitet. I ett kundvalssystem där staten är marknadsskapare kommer monitoring att vara ett viktigt instrument ifråga om att kvalitetssäkra de företag och organisationer som skall bli auktoriserade rådgivare. Beskrivningen av hur monitoring bör utföras är uppdelad på monitoring av generell- och specifik rådgivning.

Generell rådgivning

Generell rådgivning, såsom det är definierat i den här rapporten, har flera likheter med utbildning. Dessa likheter är speciellt tydliga inom starta- och drivasegmentet, vilket många gånger består av rena kurser och utbildningar. Inom växasegmentet sker rådgivningen troligtvis av en mer en-och-en karaktär och rådgivningen blir mer specifik och har därför inte en lika tydlig koppling till utbildning. Sådantillvida att rådgivning inom växasegmentet kan kopplas till uppsatta mål, så kan rådgivning inom växasegmentet övervakas på samma sätt som starta- och drivasegmentet.

Högskoleverket har nyligen presenterat nya förslag till hur utbildningskvalitén kan utvärderas vid högskola och universitet.⁸ Högskoleverket har en lång tradition av att utföra monitoring av utbildning och dessa erfarenheter borde med fördel användas för att utföra monitoring av företagsrådgivning. Med utgångspunkt i Högskoleverkets förslag skulle övervakning av rådgivningssystemet kunna bestå av tre bedömningsgrunder:⁹

- 1) Rådgivningsföretagets kompetens – vad har rådgivningsföretaget för kompetens och resurser för att utföra rådgivning?
- 2) Rådgivningens mål – vad har rådgivningen för mål och hur väl uppfyller rådgivningsföretagen dessa mål?
- 3) Brukarnas uppfattning – med hjälp av enkäter till brukarna, hur väl stämmer den givna rådgivningen in på de mål som rådgivningen skall uppfylla?

⁸ HSV (2009)

⁹ HSV:s förslag innehåller även bedömningsgrunderna "Utbildningens användbarhet på och för arbetsmarknaden" samt "Granskning av självständiga arbeten". Dessa bedömer Tillväxtanalys att de inte tillämpbara som bedömningsgrunder för rådgivning.

Den första av dessa bedömningsgrunder – rådgivningsföretagens kompetens – består av att granska att de som ger rådgivning har kompetens nog att utföra sådan samt att de innehar även andra resurser som kan tänkas vara nödvändiga.

Den andra bedömningsgrunden – Rådgivningens mål – är att rådgivningen skall ha vissa mål som skall uppfyllas likt en kursplan för en utbildning. Den som får rådgivning skall få vissa kunskaper och erfarenheter av rådgivningen. Den här bedömningsgrunden handlar om att rådgivningen är uppbyggd på så sätt att målen tillgodoses och innebär därför att det är rådgivningens uppbyggnad, dvs. kursplan, som granskas.

Den tredje bedömningsgrunden – brukarnas uppfattning – består av att ta del av brukarnas (de rådgivnas) uppfattning om hur väl målen med rådgivningen har uppfyllts. Detta görs förslagsvis med hjälp av enkäter till brukarna. Det bör poängteras att det enkäterna skall undersöka är huruvida målen är uppfyllda och ej huruvida brukarna tyckte rådgivningen var bra eller dålig i mer allmänna ordalag.

Detaljerna för dessa bedömningsgrunder bör utformas i nära samarbete med expertis inom liknande typer av utvärdering samt med expertis inom rådgivning och företagsutbildning. Vid högskolor och universitet är det skolornas uppgift att redovisa att utbildningen följer riktlinjer och mål, medan utskick och granskning av studentenkäter föreslås läggas ut på entreprenad. Att utforma mer specifikt hur monitoring för företagsrådgivning bör genomföras är av mer operationell karaktär och bör ges i uppdrag till Tillväxtverket i samverkan med regionerna.

Specifik rådgivning

Strategisk rådgivning är mer anpassad till det specifika företaget och följer därför nödvändigtvis inte någon speciellt utformad mall. I likhet med ovanstående förslag bör det ske en bedömning av rådgivarnas kompetens. Det kan dock vara svårt att övervaka denna typ av rådgivning med hjälp av uppsatta mål likt i en läroplan. Själva rådgivningen bör övervakas genom att i första hand försöka utvärdera om rådgivningen gjort att företaget har gått bättre. Idag förekommer monitoring i form av att göra s.k. nöjd kund index (NKI), vilken mäter brukarens nöjdhet med rådgivningen. Det bör här reflekteras vad som menas med nöjdhet. En hög nöjdhet innebär inte nödvändigtvis att företaget har gått bättre. Monitoring av specifik rådgivning bör därför fokusera på företagets prestationer och mindre på brukarens nöjdhet vilken är mer svårtolkat.

En monitoring som fokuserar på företagets prestationer kan inspireras av modellerna för nöjdekundindex. Statistiska centralbyrån (SCB) använder en mer avancerad variant av nöjdekundindex. Modellen går ut på att mäta flera olika latenta variabler för nöjdhet, utifrån vilka det genom en statistisk beräkning får fram en övergripande nöjdhetsindex. Denna nöjdhet åtföljs sedan av en åtgärdsmatris av sådant som bör prioriteras och förbättras.¹⁰

3.2.2 Effektutvärdering

En helhetsutvärdering bör förutom monitoring även innehålla en utvärderingsdel som är inriktad mot att identifiera effekterna av rådgivningen. Effektutvärderingen skall fokusera på frågan om företagsrådgivning gör att fler företag startas, överlever och växer. Att utvärdera huruvida företagsrådgivning har bidragit till marknadens funktionssätt, vilket

¹⁰ Se http://www.scb.se/Pages/List_250934.aspx 2009-10-28

diskuterades i avsnitt 2.2, är en komplex fråga som ej är lämplig att inkludera i en utvärdering, utan är istället en fråga för forskning och separata analyser. Det som en helhetsutvärdering däremot kan och bör studera är huruvida företagsrådgivning gör att fler företag startas, överlever och växer.

En av svårigheterna med att utföra en effektutvärdering är att det kontrafaktiska utfallet, dvs. det utfall som hade skett utan rådgivning är okänt. Skillnaden mellan det verkliga utfallet och det kontrafaktiska utfallet är vad som i utvärderingslitteraturen definieras som en effekt. Ett användbart angreppssätt är att jämföra utfallet i rådgivna företag, med det i icke rådgivna företag vilka i utgångsläget är så lika rådgivna företagen som möjligt. Genom att jämföra företag med deras "tvillingar", som så nära som möjligt representerar en kontrafaktisk situation, kan effekterna av stödet utvärderas. Wren och Storey (2002) är ett exempel på studie vilket studerar effekten av konsulttjänster på företagens utveckling med hjälp av matchning.

En metod för att matcha individer, företag osv. med varandra är propensity score matching.¹¹ Propensity score matching kan sammanfattas i tre steg: I det första steget estimeras sannolikheten för ett företag att få rådgivning. I det andra steget används dessa sannolikheter till att para ihop rådgivna företag med de företag som ej har fått rådgivning och som har samma eller liknande sannolikheter. De rådgivna företagen blir på så sätt matchade med sina "tvillingar" bland företagen som ej har fått rådgivning. I det tredje steget jämförs de rådgivna företagens utveckling med utvecklingen hos de matchade icke rådgivna företagen. Om de rådgivna företagen har haft en bättre utveckling än sina "tvillingar" tolkas detta som en effekt av rådgivningen.

ITPS har använt metoden propensity score matching för att studera effekten av det regionala utvecklingsbidraget.¹² Att studera effekterna för företagsrådgivning med hög precision är således möjligt. Det som behövs för att genomföra en sådan studie är bra data över företag i olika bolagsformer samt information om vilka företag som har fått rådgivning (organisationsnummer) och information om när rådgivningen har skett. Det kan dock vara svårt att få tillgång till denna information. Tillväxtanalys individ- och företagsdatabas (IFDB) är avidentifierad och det måste till ett tillstånd från SCB för att identifiera vilka företag som har fått rådgivning. I ITPS (2007, 2009b) användes en alternativ datakälla från MM-partner (numera PAR) vari endast aktiebolag kunde studerades.

En studie som använder sig av en matchningsteknik är därför genomförbar för att studera företagens utveckling. Denna typ av studie fungerar för driva- och växasegmentet av företagsrådgivningen, där det finns ett specifikt företag som har fått stödet. När individer skall studeras, vilket är vanligt i startasegmentet, är det kontrafaktiska utfallet dock svårt att fastställa. Att använda ett kontrafaktiskt angreppssätt kräver att de individer som har fått rådgivning kan hänföras till nystartade företag. Dessa nystartade företag jämförs sedan med andra nystartade företag, vilka ej har erhållit någon rådgivning. En sådan studie studerar dock hur rådgivningen har påverkat företagens lönsamhet och inte huruvida rådgivningen har lett till att fler företag har startats.¹³

¹¹ Rosenbaum och Rubin (1983)

¹² ITPS (2007), ITPS (2009b)

¹³ Se ITPS (2003)

Om det är individer i en starta-eget kurs som skall studeras är det dessutom tvetydigt vad som skall benämnas som en positiv effekt av kursen. Om kursen gör att en individ som innan kursen hade en låg benägenhet att starta företag sedan startar företag på grund av kursen, så har kursen haft en positiv effekt. Om kursen däremot gör att en individ som innan kursen hade tänkt starta företag sedan väljer att ej starta ett företag, måste detta också benämnas som att kursen har haft en positiv effekt. Kursen har i det fallet fått individen att granska sin affärsidé och inse att starten av det tänkta företaget kanske inte var en så bra idé i alla fall. En översikt över hur en starta-eget kurs kan bedömas baserat på individens preferenser innan kursen samt agerande efter kursen, presenteras i Tabell 3-2. Märk här att om individen är benägen att starta företag innan kursen och sedan startar ett företag, är det svårt att säga vilken effekt kursen har haft för individens agerande.

Tabell 3-2 Bedömningsgrunder för starta-eget kurs

Benägenhet att starta företag <i>innan</i> kurs	Agerande <i>efter</i> kurs	Bedömning av kurs
Hög benägenhet	Startar företag	0
	Startar inte företag	+
Låg benägenhet	Startar företag	+
	Startar inte företag	0

Tabellen ovan kan utvecklas på flera sätt. Förutom att förhöra sig om individens benägenhet att starta företag innan kursen, kan individens benägenhet efter kursen också studeras. De effekter som uppnås kan vidare delas upp i t.ex. samhällsekonomiska samt statsfinansiella effekter.

Att effektutvärdera rådgivningens effekter på antalet startade företag är således en svår uppgift. Detta beror dels på att det är svårt att skapa ett kontrafaktiskt utfall, samt dels för att rådgivningen även har till uppgift att ibland avråda för att företag startas. Ett mer genomförbart angreppssätt är istället att ge ut enkäter till brukarna innan och efter kursen för att fånga information såsom i Tabell 3-2. En sådan undersökning hör förslagsvis till rutinmässig monitoring.

I Tillväxtanalys uppdrag för den här rapporten står uttryckligen att arbetet skall kunna ge underlag för den framtida utformningen av rådgivningssystemet avseende typ av åtgärder och val av målgrupper. Att på något sätt tidigt identifiera ”vinnare” baserat på ett antal relevanta faktorer är en mycket svår och vansklig uppgift¹⁴. Det som däremot är görligt är att undersöka om olika stödåtgärder missgynnar vissa grupper. Tillväxtanalys har t.ex. fått i uppdrag att analysera huruvida tilldelningen av regionala företagsstöd missgynnar kvinnor. Denna analys skall presenteras till Regeringskansliet senast den 1 mars 2010.

¹⁴ Se vidare diskussion i Delmar och Davidsson (2006) och Shane (2009)

3.3 Att utvärdera ett konkurrensutsatt rådgivningssystem

Regeringen överväger att konkurrensutsätta rådgivningssystemet genom att antingen införa en s.k. kundvalsmodell eller genom i större omfattning nyttja upphandling. En beskrivning av hur rådgivningssystemet skall utvärderas i framtiden bör således även beskriva hur ett konkurrensutsatt system bör utvärderas. Många av de aspekter som den här rapporten hittills har tagit upp gäller även för ett konkurrensutsatt system. Det finns dock specifika mål med att konkurrensutsätta verksamheten och en utvärdering av systemet bör således också beakta om konkurrensutsättningen har lett till förväntade mål.

3.3.1 Att utvärdera en modell med kundval

En beskrivning av kundvalsmodellen och dess förväntade effekter¹⁵

En kundvalsmodell består av tre aktörer: politiker, brukare och producenter. Modellen fungerar på så sätt att politikerna ger en check till brukarna vilken de fritt kan välja att använda på ett urval av givna producenter. Att införa en kundvalsmodell har två syften: För det första skall producenterna konkurrera om brukarna. Denna konkurrens antas påverka kvalitet och effektivitet i en positiv riktning. För det andra skall kundvalsmodellen ge brukarna en större frihet genom att de själva väljer vilken producent de vill nyttja.

I en kundvalsmodell har politikerna det yttersta ansvaret genom att de prioriterar mellan olika verksamheter, fördelar resurser, godkänner vilka producenter som skall ingå i systemet, samt ansvarar för att kvalitetssäkra att producenterna uppehåller den kvalitet som utlovats. En marknad med en kundvalsmodell är således en s.k. ”managed market” en kontrollerad marknad, vilken har en offentlig huvudman som marknadsskapare (Kastberg, 2005). De fördelar och nackdelar som ett kundvalssystem innebär kan sammanfattas:

Fördelar:

- Den kommunala och privata verksamheten kanske bedrivs på ett mer effektivt sätt
- Positivt för kunden som får välja själv (detta är dock endast ett partiellt fritt val eftersom kommunen väljer ut lämpliga leverantörer)
- Ger större möjligheter för företag att etablera sig inom rådgivningsbranschen

Nackdelar och eventuella problem:

- Det kan innebära en ökad administration från kommunens sida
- Det kräver en mångfald av producenter, vilket är svårt speciellt i mindre kommuner där mindre företag kan ha svårare att etablera sig
- Kräver ett aktivt val av konsumenten (transaktionskostnad)
- Kräver en överkapacitet i det som bjuds (dvs. det krävs t.ex. att det finns lediga platser på kursen)

¹⁵ Detta avsnitt bygger på Tillväxtanalys (2009)

I fråga om rådgivning till företagare, där rådgivningen ofta består av relativt korta kurser, är frågan om det verkligen kommer att finnas ett val för konsumenten. Det vill säga; kommer kunden att välja mellan leverantörer, eller helt enkelt ta den kurs som passar bäst i tiden? Såsom det sker på en del orter idag, så samarbetar olika rådgivningsorganisationer med varandra för att undvika att de har t.ex. en starta-eget kurs samtidigt.

Till skillnad mot friskolan, vilken lyder under en kundvalsmodell, så är det inte intressant att ge deltagare på företagsrådgivning betyg. Företagsrådgivningen kommer således inte att konkurrera med betyg. Däremot kan det finnas andra liknande sätt att konkurrera, dvs. att måla upp att företaget kommer att göra en stor vinst vilket skulle kunna leda till ett ökat risktagande. Staten och kommunen har här som marknadsskapare ett ansvar i att garantera att kvaliteten upprätthålls och att rådgivningen följer gällande lagstiftning och etiska riktlinjer. De krävs också offentligt tillhandahållen information så att konsumenterna kan göra informerade val. Monitoring är således ett viktigt instrument eftersom staten är marknadsskapare.

Metoder för att utvärdera kundvalsmodellen

För att utvärdera kundvalsmodellen bör det genomföras utvärderingar ex ante, on-going (monitoring) samt ex post. En ex ante- eller förstudie kan bestå av förhandsbedömningar, tidigare utvärderingar samt erfarenheter från andra länder. Tillväxtanalys rapport om kundvalsmodeller för företagsrådgivning är ett exempel på en sorts förhandsutvärdering.¹⁶

Monitoring är ett extra viktigt instrument med en kundvalsmodell. Monitoring under en kundvalsmodell kan utformas på liknande sätt som för rådgivningssystemet i övrigt, vilket är beskrivet i avsnitt 3.2.1. Här kan det också vara intressant att undersöka hur reformens mål har uppfyllts, såsom om fler rådgivningsföretag har etablerats, om det blir fler rådgivningstimmar per insatt krona osv.

Att genomföra en effektutvärdering ex post, är kanske det som är mest intressant. Det som är intressant att studera, är vad kundvalssystemet ger som inte det nuvarande systemet ger. Det gäller således att utvärdera rådgivna företag i ett kundvalssystem ställt mot rådgivna företag i det nuvarande systemet.¹⁷ För att det här ska gå att utvärdera på ett tillförlitligt sätt måste det finnas data på företag som får rådgivning i ett kundvalssystem och för de med nuvarande system.

Generellt finns det åtminstone tre olika utvärderingsdesigner att använda för en effektutvärdering: Experimentella-, kvasi-experimentella- samt icke-experimentella designer. Den mest fördelaktiga designen för att utvärdera kundvalsmodellen är den experimentella designen. Innebörden av en experimentell design är att objekten (företag, individer, kommuner, etc.) som är föremål för en åtgärd, *slumpmässigt* kan delas in i minst två grupper. En grupp som tar del av åtgärden och en annan som inte får ta del av densamma (dvs. kontroll-, jämförelse- eller kontrafaktisk grupp). Den stora fördelen med detta förfarande är att det inte sker något systematiskt urval, eller selektion, av de objekt som ingår i respektive grupp, utan alla har initialt samma sannolikhet att bli utvalda till att få del av den aktuella åtgärden. Eftersom det inte finns någon selektion in i åtgärden är de kausala förhållandena som studeras klara och utvärderaren kan relativt enkelt genomföra en effektutvärdering enbart genom att studera skillnader i utfall. Just avsaknaden av systematiska urval för att ta del av kundvalsmodellen innebär att den experimentella

¹⁶ Tillväxtanalys (2009)

¹⁷ Utvärderingen av konsultcheckar i Kalmar län (Ramböll, 2009) är således en utvärdering av rådgivning och inte en utvärdering av ett kundvalssystem jämfört med ett annat system.

designen är den design som har den högsta interna validiteten, dvs. det finns ingen annan design som skattar effekterna mer precist.

I fallet med företagsrådgivning skulle en sådan experimentell design kunna utformas så att vissa företag som söker rådgivning blir tilldelade rådgivare och andra blir tilldelade en check. En sådan randomisering skulle kunna ske i enskilda regioner eller över hela landet. Det viktiga är att en del av det nuvarande systemet bevaras, medan en annan grupp får del av ett annat system och att denna fördelning sker slumpmässigt. Att genomföra en sådan här tilldelning av rådgivning är fullkomligt rimligt eftersom det innebär att alla rådgivna företag kommer att få minst lika bra rådgivning som de får idag. Det kritiska med ett sådant här system är istället att granska och kvalitetssäkra de konsultföretag som skall ackrediteras.

De nackdelar som ofta framhävs med denna typ av design är framför allt de problem som kan uppstå under experimentets gång. Exempelvis om något påverkar det slumpmässiga urvalet, exempelvis en grupp med specifika karaktäristika avbryter sitt deltagande. I dessa fall minskar den experimentella designens interna validitet och i extrema fall helt tar bort möjligheterna till effektutvärdering. Det är således viktigt att de personer eller företag som deltar binds upp för hela perioden som projektet pågår. Ett annat problem ofta förknippat med experimentell design är att det ofta rör sig om relativt små grupper, ofta relaterat till kostnader för att genomföra studien. I fallet med företagsrådgivning bör detta inte vara ett problem då det finns uppgifter på vilka som kan bli föremål för att delta respektive bilda kontrollgrupp. En tredje nackdel med experimentell design är de etiska aspekterna, vilka ofta framhålls vid utvärderingar inom medicinsk vetenskap. Denna fråga bör diskuteras djupare, men en initial bedömning är att det inte bör finnas några etiska problem i fallet med företagsrådgivning. Ett fjärde generellt problem eller förutsättning, är att om en experimentell design ska tillämpas så måste randomiseringen genomföras innan projektet startat varför utvärderingsperspektivet måste in mycket tidigt¹⁸. Trots dessa problem är det dock Tillväxtanalys bedömning att införandet av kundvalsmodellen med fördel kan utvärderas med hjälp av en experimentell design.

En kvasi-experimentella metod, såsom t.ex. propensity score matching vilket hänvisades till i avsnitt 3.2.2., kräver att de rådgivna företagen från både ett kundvalssystem och det nuvarande systemet matchades. Detta är svårt att genomföra eftersom det kräver att den regionala heterogeniteten kan kontrolleras för.

De icke-experimentella designerna har en låg intern validitet eftersom det varken finns kontrollgrupper eller randomiseringar att tillgå. En möjlighet är att studera målvariablerna före och efter politikförändringen. Här finns dock problemet med att kontrollera för andra yttre faktorer som påverkar företagets verksamhet. En utvärdering som studerar före och efter situationen kan inte visa på kausalitet, dvs. att det är reformen som har skapat den eventuella förändringen. Tillväxtanalys uppfattning är därför att det bästa alternativet är utvärdera kundvalsmodellen med hjälp av en experimentell design.

¹⁸ Exempel på studier som använder experimentell design inom det samhällsvetenskapliga området för svenska förhållanden är Delander (1978) och Hägglund (2006)

3.3.2 Att utvärdera en modell med upphandling

Ett annat sätt att konkurrensutsätta en marknad är upphandling. I en upphandling så lägger producenter bud om att sköta den specifika offentliga verksamheten under en begränsad tid. Att den offentliga verksamheten upphandlas antas på så sätt göra att verksamheten bedrivs på ett bra och kostnadseffektivt sätt.

Det finns dock flera argument för och emot ett system med upphandling. Ett argument är att upphandlad verksamhet inte stimulerar till långsiktighet eftersom kontraktet endast gäller under en begränsad tidsperiod. Detta sägs hämma produktutvecklingen samt skapa oro för producenten, brukaren och det offentliga. Ett annat argument är att ett kundvalssystem skapar en hårdare konkurrensmiljö än vid ett system med upphandling, eftersom producenterna dagligen sätts på prov och inte bara vid upphandlingstillfället. I ett kundvalssystem kan brukaren således när som helst byta leverantör. Ett tredje argument är att brukaren själv inte får välja, utan det är politikerna som väljer. I ett kundvalssystem så väljer dock politikerna ut vilka producenter som brukaren kan välja mellan och ger på så sätt endast ett begränsat fritt val. Ett fjärde argument är att vid upphandling är det svårt för småföretag att tävla och vinna upphandlingen. I ett kundvalssystem ges däremot småföretag en större möjlighet att vara med.¹⁹

Att utvärdera ett system med upphandling har stora likheter med att utvärdera ett system med kundval. En *ex ante*-utvärdering kan bestå av att granska programlogiken samt att sammanfatta tidigare erfarenheter av upphandling inom andra relaterade områden. Monitoring under ett system med upphandling även det utformas på liknande sätt som är beskrivet i avsnitt 3.2.1. För att effektutvärdera ett system med upphandling är den experimentella designen även här att föredra. Denna design går ut på att slumpvis fördela vilka företag som får rådgivning enligt nuvarande modell och de som får rådgivning enligt ett system med upphandling. Att effektutvärdera med hjälp av en *kvasi-experimentell* design är svårt eftersom det kräver att den regionala heterogeniteten kan kontrolleras för.

3.4 Sammanfattning

En utvärdering av rådgivningssystemet bör först och främst skilja på utvärdering av rådgivningssystemet samt på utvärdering av olika rådgivningssystem. En utvärdering av rådgivningssystemet fokuserar på huruvida det är fördelaktigt för företag att få rådgivning framför att inte få rådgivning. En utvärdering av olika rådgivningssystem fokuserar däremot på om ett system för att tillhandahålla rådgivning är mer fördelaktigt än ett annat system.

En helhetsutvärdering av företagsrådgivning bör innehålla *ex ante*-utvärderingar, monitoring samt effektutvärderingar. En *ex ante* utvärdering går ut på att utvärdera programlogiken samt att ge råd om implementeringen av programmet eller åtgärden. En sådan utvärdering kan utföras av Tillväxtanalys.

Monitoring utförs under tiden som insatsen pågår och ger möjlighet att påverka under processen. Monitoring bör utföras av Tillväxtverket och regionerna i samverkan. Monitoring av den generella rådgivningen utförs genom att granska de tre bedömningsgrunderna: rådgivningsföretagets kompetens, rådgivningens mål, samt brukarnas uppfattning om måluppfyllelse. Att granska rådgivningens mål är att likt en

¹⁹ SKL (2001)

kursplan granska att kunskaper som skall förmedlas verkligen förmedlas. Det övergripande målet med utvärderingen är dock inte alltid att företag skall starta, överleva och växa. Rådgivningen är också till nytta om det ger individer och företagare insikt om att det inte är lämpligt att t.ex. starta ett företag. För en starta-eget kurs bör monitoringen därför kompletteras med att innan och efter kursen ställa frågor till individen för att utvärdera om individen har ändrat benägenhet till att starta eller inte startat ett företag, se Tabell 3-2 ovan. Den specifika rådgivningen bör följa samma angreppssätt som för generell rådgivning så långt det är möjligt. Rådgivningens mål är att företaget skall gå bättre och är det som monitoringen skall fokusera på. Att undersöka brukarnas "nöjdhet" med rådgivningen i allmänhet är inte att rekommendera.

En *effektutvärdering* analyserar huruvida rådgivning gör att fler företag startas, överlever och växer. Angreppssättet för att utföra denna typ av utvärdering skiljer sig beroende på om det är företag eller individer som studeras. Om det är företag som studeras kan en kvasi-experimentell design användas, där rådgivna företag kontrasteras mot företag som ej fått rådgivning. För detta krävs identifiering av stödföretagen, helst medelst organisationsnummer, samt detaljerad företags- samt kommundata. Denna typ av studie utförs av Tillväxtanalys.

Om det är individer som skall studeras och dessa individer kan hänföras till företag, kan en kvasi-experimentell design användas. Om detta inte är möjligt, t.ex. för en starta-eget kurs, används istället enkäter som undersöker individernas benägenhet att starta företag innan och efter kursen. En sådan typ av utvärdering är mer av monitoringtyp och bör utföras av Tillväxtverket. En sammanfattning av dessa rekommendationer är presenterade i Tabell 3-3 nedan.

Tabell 3-3 En sammanfattning av helhetsutvärdering av rådgivningssystemet

	Ex ante	Monitoring	Effektutvärdering
Angreppssätt	Granska programmets uppbyggnad	Övervaka och följa verksamheten	Identifiera effekter av verksamheten
Metod	Tidigare studier samt logiskt resonerande kring programmets orsak och verkan	Tre bedömningsgrunder: rådgivningsföretagets kompetens, rådgivningens mål, samt brukarnas uppfattning om måluppfyllelse. (Skillnader mellan generell och specifik rådgivning bör beaktas)	Kontrastera rådgivna företag med icke rådgivna företag (kvasi-experimentell design)
Dokumentation och datainsamling	Mål- och styrdokument	Information om rådgivningsföretagen, rådgivningens innehåll samt enkäter till brukarna	Identifiering av stödföretag (org nr) samt företags- och kommundata
Utförs av	Tillväxtanalys	Tillväxtverket och regionerna	Tillväxtanalys

Värt att notera är att genomförandet av helhetsutvärderingen är uppbyggt kring en samverkan mellan flera aktörer. Denna samverkan är inte bara viktig för att företagsrådgivning skall kunna utvärderas i sin helhet, utan även för att säkerställa att nödvändig dokumentation och datainsamling utförs.

Att utvärdera ett system för hur rådgivningen fördelas, såsom t.ex. kundval eller upphandling, har flera likheter med att utvärdera rådgivningssystemet i sin helhet. En ex ante utvärdering fokuserar på de tänkta effekterna av ett nytt system. I ett kundvals- eller upphandlingssystem är monitoring ett mycket viktigt instrument för att kvalitetssäkra de företag och organisationer som skall bli auktoriserade rådgivare. Monitorings utformning bör utformas i likhet med monitoring av rådgivningssystemet i övrigt, vilket är beskrivet ovan.

Tabell 3-4 En sammanfattning av hur ett nytt system för tilldelning av rådgivning bör utvärderas

	Ex ante	Monitoring	Effektutvärdering
Angreppssätt	Granska programmets uppbyggnad	Övervaka och följa verksamheten	Identifiera effekter av olika system
Metod	Tidigare studier samt logiskt resonerande kring programmets orsak och verkan	Tre bedömningsgrunder: rådgivningsföretagets kompetens, rådgivningens mål, samt brukarnas uppfattning om måluppfyllelse. (Skillnader mellan generell och specifik rådgivning bör beaktas)	kontrastera företag med rådgivning i ett system, mot företag med rådgivning i annat systemet (experimentell design).
Dokumentation och datainsamling	Mål- och styrdokument	Information om rådgivningsföretagen, rådgivningens innehåll samt enkäter till brukarna	Identifiering av stödföretag (org nr) samt företags- och kommundata
Utförs av	Tillväxtanalys	Tillväxtverket och regionerna	Tillväxtanalys

En effektutvärdering av ett system med kundval eller upphandling går ut på att kontrastera företag som har fått rådgivning i ett system mot företag som har fått rådgivning i ett annat system. En sammanfattning av hur ett nytt system skall utvärderas i sin helhet är presenterad i Tabell 3-4 ovan.

4 Sammanfattande slutsatser

Tillväxtanalys har fått i uppdrag att ge ett förslag till hur systemet för företagsrådgivning kan utvärderas i sin helhet, samt hur en konkurrensutsatt marknad för rådgivning skulle kunna utvärderas. Till detta hör även att beskriva hur datainsamling och uppföljning bör genomföras, samt vilka aktörer som skall utföra utvärderingarna. Den här rapporten skall således definiera vad företagsrådgivning är, beskriva dess programlogik, samt föreslå hur systemet skall utvärderas avseende vad som skall utvärderas, vem som skall utföra utvärderingen, samt vilken typ av information som är nödvändigt för att utföra utvärderingen.

Företagsrådgivning skall, enkelt uttryckt, ge förslag och vägledning om ett lämpligt tillvägagångssätt vid företagande. Det finns dock olika varianter av företagsrådgivning och ett sätt att klassificera dessa olika varianter är att beskriva rådgivningen som bestående av tre dimensioner: (1) dess former (generell- och specifik rådgivning), (2) dess tidsaspekt (tillfällig eller mer regelbunden rådgivning), samt (3) dess inriktning (starta, driva eller växa). Rådgivning kan således vara mer allmän i sin karaktär och rikta sig till flera företag samtidigt eller så sker rådgivningen mer enskilt en-och-en. Rådgivning kan vara tillfällig eller mer regelbunden. Rådgivningen är också oftast inriktad mot att antingen starta företag, driva företag, eller att få företag att växa.

Tillväxtanalys förslag för hur systemet för företagsrådgivning bör utvärderas är indelat i monitoring och effektutvärdering. Den del som benämns monitoring skall övervaka och följa upp verksamheten. Denna del är operationell till sin natur och bör därför utföras av Tillväxtverket och regionerna i samverkan.

Att utföra monitoring på den generella rådgivningen innebär att granska att rådgivningsföretagen har tillräcklig kompetens, samt att målen med rådgivningen har blivit uppfyllt. För den specifika rådgivningen skall monitoring utföras på samma sätt, så långt det är möjligt. Viktigt är att monitoringen är inriktad mot rådgivningens eventuella påverkan på företagets resultat och inte företagsledarnas allmänna "nöjdhet" med rådgivningen.

En helhetsutvärdering bör förutom monitoring även innehålla en utvärderingsdel som är inriktad mot att identifiera effekterna av rådgivningen. En effektutvärdering kräver ett kontrafaktiskt angreppssätt som utreder vad som hade hänt om rådgivning inte hade nyttjats. Att effektutvärdera rådgivning till företag går således ut på att kontrastera företag som har fått rådgivning mot företag som inte har fått rådgivning. Denna typ av utvärdering använder sig av olika matchningsmetoder och har hög tillförlitlighet. För att utföra utvärderingen krävs detaljerad företags- och kommundata samt att de företag som har fått rådgivning kan identifieras. Effektutvärderingar utförs förslagsvis av Tillväxtanalys.

Att genom ett kontrafaktiskt angreppssätt utvärdera rådgivningens effekter för individer är svårt och det bästa som kan göras är istället att likt monitoring mäta individens inställning och agerande före och efter rådgivningen.

Denna rapport beskriver även hur en konkurrensutsättning av marknaden för rådgivning skulle kunna utvärderas. Att utvärdera huruvida ett system för rådgivning är att föredra framför ett annat, skiljer sig avsevärt från att utvärdera vad rådgivning ger för effekter. Att utvärdera huruvida en konkurrensutsättning av marknaden för rådgivning bör införas,

innebär att kontrastera företag som fått rådgivning i ett system, mot företag som fått rådgivning i ett annat system.

Att utvärdera ett rådgivningssystem framför ett annat görs fördelaktigast genom att använda en experimentell design vilken slumpmässigt väljer ut vilka företag som får rådgivning enligt det gamla och nya systemet. Eftersom det inte finns någon selektion in i åtgärden ges effekterna genom att enbart studera skillnader i utfall. Denna typ av tilldelning av rådgivning samt utvärdering skulle kunna ske i enskilda regioner eller över hela landet. Det viktiga är att en grupp fördelas rådgivning enligt det nuvarande systemet, medan en annan grupp får del av det reformerade systemet. På det här sättet kan således ett nytt system för företagsrådgivning introduceras sekventiellt i hela landet och det skulle finnas tillförlitliga utvärderingar som visar på det nya systemets förträfflighet.

Referenser

- Audretsch, David B. och Michael Fritsch (2003). "Linking Entrepreneurship to Growth: The Case of West Germany". *Industry and Innovation*, 10(1): 65-73.
- Begg, David, Stanley Fisher och Rudiger Dornbusch (1997). *Economics*, Berkshire: McGraw-Hill.
- Brue, Stanley L. (2000). *The evolution of economic thought*, Orlando: The Dryden Press.
- Delander, Lennart (1978). *Studier kring den arbetsförmedlande verksamheten*, SOU 1978:60.
- Delmar, Frédéric, och Per Davidsson (2006). "Firm size expectations of nascent entrepreneurs" i *Entrepreneurship and the growth of firms*, red. Davidsson, Per., Delmar, Frédéric. och Johan Wiklund, 87-108. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Davis, Steven J., Haltiwanger, John och Scott Schuh (1996). "Small Business and Job Creation: Dissecting the Myth and Reassessing the Facts". *Small Business Economics* 8: 297-315.
- FBA (2009) Statligt finansierad företagsrådgivning – För fler och växande företag. http://www.fba.se/SITE_PDF/ftgradgivning.pdf
- Hjalmarsson, Dan och Anders W. Johansson (2003) "Public advisory services – theory and practice". *Entrepreneurship & Regional Development*. 15: 83-98.
- HSV (2009). Kvalitetsutvärdering för lärande: Högskoleverkets förslag till nya kvalitetsutvärderingar för högskolestudier. Rapport 2005:25 R.
- Hägglund, Pathric (2006). *Natural and classical experiments in Swedish labour market policy*, Ph.D. dissertation, Stockholm university, Stockholm
- ITPS (2003). Utvärdering av de näringspolitiska effekterna av stöd till start av näringsverksamhet. ITPS A2003:003. Östersund.
- ITPS (2007). Effektutvärdering av det regionala utvecklingsbidraget: en studie av effekter på svenska aktiebolag. A2007:016. Östersund.

- ITPS (2009a). Metoder för att utvärdera den regionala tillväxtpolitiken – Lärdomar och råd för utvärderare och uppdragsgivare. A2009:002, Östersund.
- ITPS (2009b). The Relation between Firm Subsidy and Success – Does Regional Context Matter? ITPS Working Paper R2009:004. Östersund.
- Kastberg, Gustaf (2005). *Kundvalsmodeller: en studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Avhandling. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Ramböll (2009). Slutrapport utvärdering av konsultcheckar. Augusti 2009. Regionförbundet Kalmar län.
- Rosenbaum, Paul R., och Donald B. Rubin (1983). "The Central Role of Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects", *Biometrika* 70: 41-55.
- Shane, Scott (2009). "Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy". *Small Business Economics* 33: 141-49.
- SKL (2001). Valfrihet och kundvalssystem i kommunal verksamhet – underlag för lokala bedömningar. ISBN 91-7099-988-0.
- Storey, David J.(1998). "Six steps to heaven: evaluating the impact of public policies to support small business in developed economies" CSME Working Paper No. 59. University of Warwick.
- Tillväxtanalys (2009). Kundvalsmodeller för företagsrådgivning. Rapport 2009:04. Dnr. 2009/110. Östersund.
- Wren, Colin och David J. Storey (2002). "Evaluating the effect of soft business support upon small firm performance". *Oxford Economic Papers* 54: 334-65.

Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Bryssel, New Delhi, Peking, San Francisco, Tokyo och Washington.

Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar, analyser och internationellt kontaktskapande och därigenom medverkar vi till:

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser
- tillhandahålla globala mötesplatser och främja internationellt kontaktskapande inom tillväxtpolitiken

Om rapportserien:

Rapportserien är Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer. I rapportserien ingår även myndighetens faktasammanställningar.

Övriga serier:

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

Svar direkt – uppdrag som ska redovisas med kort varsel.

Working paper/PM – metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter är exempel på publikationer i serien.