



PM 2021:04

# Processutvärdering av Tillväxtverkets omställningsuppdrag

En utvärdering av processen, från uppdrag till avrapportering. Syftet med utvärderingen är att bidra med förbättringsförslag inför kommande uppdrag.

En delstudie i ramprojektet Vilken är statens roll vid nedläggning av större arbetsplatser?

Dnr: 2020/60

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010 447 44 00

E-post: [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)

[www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

För ytterligare information kontakta: Ulrica Löfstedt

Telefon: 010-447 44 75

E-post: [ulrica.lofstedt@tillvaxtanalys.se](mailto:ulrica.lofstedt@tillvaxtanalys.se)

# Förord

Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att analysera och utvärdera statens insatser för att stärka Sveriges tillväxt och näringslivsutveckling. Syftet med den kunskap som vi utvecklar är att den ska användas för att effektivisera, ompröva och utveckla tillväxtpolitiken samt genomförandet av Agenda 2030. Vi utvecklar även metoder för att utvärdera och analysera svensk tillväxtpolitik.

Hur hållbar tillväxt skapas och kan påverkas av statliga insatser är komplexa frågeställningar som kräver djuplodande analyser. Vi arbetar med ramprojekt där vi i upp till två år belyser en tillväxtpolitiskt relevant frågeställning med olika metoder och utifrån olika perspektiv. Under ett ramprojekts gång presenterar vi fortlöpande delstudier. Baserat på resultaten i delstudierna, redovisar vi i en avslutande rapport våra slutsatser och rekommendationer.

Det här är en delstudie som ingår i ramprojektet "Vilken är statens roll vid nedläggning av större arbetsplatser?". Studien är skriven av analytiker Ulrica Löfstedt.

Ett varmt tack till deltagarna i ramprojektets referensgrupp som har bidragit med värdefulla inspel: Fredrik Åkerlind (Näringsdepartementet), Carina Lindfelt (Svenskt Näringsliv), Thomas Carlén (LO) och Monika Kväl (Tillväxtverket). Vi vill även tacka de personer som ställt upp på att bli intervjuade inom ramen för studien.

Östersund mars 2021

Peter Frykblom avdelningschef, Internationalisering och strukturomvandling vid Tillväxtanalys

# Innehållsförteckning

Förord .....	2
Sammanfattning .....	5
Summary .....	7
1. Inledning.....	10
1.1 Syfte och frågeställningar .....	11
1.2 Tillvägagångssätt .....	11
1.2.1 Textanalys av dokumentation .....	11
1.2.2 Intervjuer .....	11
1.3 Referensgrupp .....	12
1.4 Avgränsningar.....	12
2. Utvärdering.....	13
2.1 Programteori.....	13
2.2 Processutvärdering .....	13
3. Utvärdering av Tillväxtverkets omställningsuppdrag.....	15
3.1 Bakgrund och initiering .....	15
3.2 Nationella styrdokument .....	16
3.3 Problembeskrivning och tolkning .....	17
3.3.1 Problemet som uppdraget förväntades bidra till.....	17
3.3.2 Tillväxtverkets tolkning av uppdraget .....	17
3.4 Tillämpning av Programteori.....	19
3.5 Projektstyrning .....	20
3.6 Mål .....	20
3.6.1 Målens tydlighet och måluppföljning .....	20
3.6.2 Målgrupp .....	21
3.7 Metod för uppdraget .....	21
3.7.1 Planerade aktiviteter .....	21
3.7.2 Omställningsuppdragets resurser .....	22
3.7.3 Samverkan inom omställningsuppdraget.....	22
3.7.4 Stödfunktioner för omställningsuppdraget .....	23
3.7.5 Bedömning av metoden för omställningsuppdraget.....	23
3.8 Omställningsuppdragets genomförande.....	24
3.8.1 Bedömning av genomförandet av omställningsuppdraget.....	25
3.9 Operativa insatser i omställningsuppdraget.....	25

3.9.1 Bjuvs kommun, Region Skåne .....	25
3.9.2 Oskarshamns kommun.....	26
3.9.3 Proaktivt arbete i anslutning till omställningsuppdraget.....	26
3.9.4 Bedömning av genomförande av operativa insatser .....	27
3.10 Omställningsuppdragets resultat och måluppfyllelse.....	27
3.10.1 Resultat av omställningsuppdraget.....	27
3.10.2 Omställningsuppdragets måluppfyllelse .....	29
3.11 Uppföljning och utvärdering av omställningsuppdraget .....	29
Reflektioner.....	31
Referenser .....	32
Bilaga 1. ....	34

## Sammanfattning

Som en del i vårt ramprojekt om statens roll vid nedläggning av större arbetsplatser har vi utvärderat processen kring Tillväxtverkets uppdrag *Att bistå vid större varsel och omställning i näringslivet*. I texten benämner vi uppdraget *omställningsuppdraget*. Syftet med uppdraget var att stötta regioners och kommuners omställningsarbete efter varsel på grund av större nedläggningar. Uppdraget pågick under perioden februari 2017 till och med december 2018.

Syftet med vår utvärdering är att bidra med lärdomar kring vikten av en programteori, hela vägen från uppdragsbeskrivning till avrapportering.

Det vi har utvärderat är processen före, under och efter uppdragets genomförande. Utvärderingen har genomförts med hjälp av textanalys av relevant dokumentation och semistrukturerade intervjuer med representanter från uppdragsgivare, genomförandemyndighet och deltagande regioner och kommuner.

I utvärderingen fokuserar vi på:

- hur Tillväxtverket tolkade uppdraget och målsättningarna
- tillämpningen av en programteori
- hur Tillväxtverket genomförde uppdraget
- lärdomar inför kommande uppdrag av liknande karaktär

## Resultat och rekommendationer inför kommande uppdrag

### Utgå från en programteori

Resultatet av vår utvärdering visar att uppdraget saknade en tydlig problemformulering. Vår rekommendation är att utgå från en programteori. Värde av en programteori är att den ger de inblandade aktörerna en överenskommen bild av åtaganden och målsättningar. Den överenskomna bilden ökar möjligheterna för en framgångsrik styrning och utvärdering av uppdragets effekt och process. Programteorin bidrar också till att upprätta en logisk struktur som tydliggör hur de planerade insatserna förhåller sig till varandra och hur de tillsammans bidrar till uppdragets målsatta resultat.

### Utvärdera uppdragets måluppfyllelse

Resultatet av vår utvärdering visar att ingen har utvärderat uppdragets effekt och process annat än via ett erfarenhetsutbytesseminarium. Vår rekommendation är att uppföljning och utvärdering sker under processens gång eller i nära anslutning till genomförandet. Utvärderingar som sker en tid efter avslutat uppdrag försvårar ett detaljrikt resultat. Löpande uppföljning och utvärdering under uppdragets gång skapar möjligheter för att korrigera och förändra utifrån uppnådda erfarenheter och lärdomar under pågående process.

### Utarbeta en projektplan för det specifika uppdraget

Resultatet av vår utvärdering visar att Tillväxtverket utgick från projektplanen för uppdragets övergripande program. De tog inte fram en projektplan för det specifika

uppdraget. Vår rekommendation är att utarbeta en projektplan för varje specifikt uppdrag, även om uppdraget ingår som en del i ett större program. Detta för att underlätta såväl genomförandet som utvärderingen. Projektplanen bör innehålla en beskriven metod för uppdraget med modell och tillvägagångssätt.

### **Planera och genomför med resultatet i sikte**

Resultatet av vår utvärdering visar att uppdragets målsättningar var ottydligt formulerade. Vår rekommendation är att formulera målen på ett sätt som gör det möjligt att följa upp måluppfyllelsen och dra lärdomar inför kommande uppdrag. En övergripande målsättning kan vara bred. Den behöver dock konkretiseras och brytas ner i specifika delmål.

### **Tydliggör aktörernas åtaganden**

Resultatet av vår utvärdering visar att uppdragets åtaganden var ottydligt formulerade. Vår rekommendation är att involvera alla aktörer i formuleringen av roller, ansvar, ramar och förväntningar. Detta i syfte att åstadkomma ett gemensamt ansvar för måluppfyllelsen och underlätta styrning, ledning och inte minst engagemang.

### **Ta del av goda exempel**

Resultatet av vår utvärdering visar att Tillväxtverket hade vunnit på att dra lärdom från resultat av tidigare utfört arbete och genomförda insatser inom aktuellt område. Vår rekommendation är att avsätta resurser för att initialt genomföra en omvärldsbevakning i syfte att ta del av goda exempel från framgångsrikt genomförda projekt.

### **Förankra utveckling av metod och test av metodstöd**

Resultatet av vår utvärdering visar att Tillväxtverket hade vunnit på att involvera berörda aktörer i såväl utvecklingen av metodval som testning av metodstöd. Vår rekommendation är att utgå från redan utvecklade och utvärderade metodstöd och försöka hitta förbättringsmöjligheter. Genom att sprida den utvecklade metoden bidrar uppdraget till ett kontinuerligt lärande för både berörda aktörer och andra som står inför ett liknande uppdrag.

## Summary

This memorandum presents a qualitative evaluation of a task assigned to the Swedish Agency for Economic and Regional Growth "To assist with large-scale notices of redundancy and job transition in the business sector," hereinafter referred to as the "job transition assignment." The focus in the evaluation as implemented is on the process and the application of "programme theory." The purpose of the sub-study was to evaluate the Swedish Agency for Economic and Regional Growth's assigned task, with the aim of contributing with learning in preparation for the planning and implementation of assignments and efforts, with the goal of establishing better preconditions for continued assignments of a similar nature.

### **The Swedish Agency for Growth Policy Analysis' job transition assignment**

The Swedish Agency for Economic and Regional Growth's job transition assignment ran from February 2017 to December 2018, and was aimed at supporting Regions and municipalities affected by major business closures in their efforts to deal with the impacts of this. From the perspective of companies and the business community in general, a transparent system and a model similar to that available to individuals when situations of redundancies and job transition arises was non-existent. Within the framework of the assignment, the Swedish Agency for Economic and Regional Growth was to also promote increased coordination between the public authorities at the central government, regional and municipal level. This is because a need for a "coordinating force" has been identified. One purpose of the assigned task was to identify possible areas for development so that central government support could be better coordinated, so that it together contributes to the individuals' job transition and the long-term competitiveness of Regions (Näringsdepartementet, 2017). The overall objective of the job transition assignment was to *"strengthen the ability of those with responsibilities for economic development in the municipalities and Regions to deal with large-scale redundancies and job transition in the business sector."* The job transition assignment was a relatively small assignment and lasted for a limited period of time, and was carried out as part of the Swedish Agency for Economic and Regional Growth's larger programme concerning strengthening regional business development, the aim of which was to support regional parties in their work on structural change both in terms of with large-scale redundancies and job transition in the business sector as well as in continuous structural change.

Via monitoring of the situation and responses, the development of good examples was carried out and a method support for how to handle a job transition situation, referred to as the "job transition guide," was developed by the Swedish Agency for Economic and Regional Growth (Tillväxtverket, 2019b) within the framework of the assignment. As a continuation of the assignment and the development of the job transition guide, proactive work was carried out in 2019 where the job transition guide was tested plus exchanges of experience took place, and the Swedish Agency for Economic and Regional Growth contributed with experience and knowledge from previous structural transitions. Operational efforts to support Regions and municipalities in the situation where a municipality faces major closures of businesses.



Following the implementation of the assignment, the Swedish Agency for Economic and Regional Growth has been assigned additional assignments in the field and has further developed its methodology and working methods in these areas. However, these subsequent assigned tasks are not included in this evaluation.

### **Process evaluation of the job transition assignment**

In the evaluation of the job transition assignment, it was found that there was no clear formulation of the issues for the assignment. This creates an unclear basis for the assigned task and makes both the implementation and evaluation of the process more difficult. The process evaluation of the job transition assignment also shows that there are several aspects that need to be taken into account when implementing assignments of a similar nature.

### **The importance of programme theory**

Programme theory should be used for each effort/initiative as it creates better possibilities to govern and evaluate a governmental effort and to gain an understanding of what it is meant to lead to. Programme theory helps to establish clear projects with a logical structure and clarify programmes or projects where it is clear how the efforts and measures affect the goals of the programme. The reason for this is to learn from insights and gain knowledge about the relationship between efforts and results.

### **Project plan for the specific assignment**

For the specific assigned task, a project plan should be drawn up. This applies is even if the assignment is part of a larger programme. This creates problems both in implementation and for evaluation when the assigned task is part of a larger effort and there is only one project plan for the overall programme. The project plan should include a described method for the assignment with a model and approach.

### **Clear objectives that are able to be monitored and followed-up**

The objectives should be clearly formulated and possible to be monitored and followed-up. This establishes a basis for being able to follow up, evaluate and create learning for future assignments. An overall objective may be broad, but needs to be made more concrete and clarified, and then broken down into milestones.

### **Governance within the assigned task**

Within the assignments and the activities that are included, a certain level of governance needs to take place so that all participants can clarify what is expected concerning the preconditions, goals, process and expectations. The fact that the participants can control and decide, on this basis, on the direction, method, approach and implementation, establishes possibilities to shape the outcome of the participation.

### **Monitoring of the situation and responses in relevant parts**

A monitoring of the situation and responses covering the relevant elements of the assigned task should be carried out. This applies both to the results from//of previous work performed as well as to efforts in the field, but also to methods and models that are relevant.

### **Anchoring the development and testing of methodological support**

Anchor the development of methodological support via the participation of relevant organisations in the development and presentation and testing of the methodological support. Study already developed methodological support in the field, as a basis for the development of a new methodological support. Developed methodological support should be evaluated where possible, and the results should be used to improve and further develop the developed methodology. The method should then be disseminated and put to use, and then highlighted in good examples where it has been used.

### **Plan and carry out follow-ups and evaluations**

A follow-up and evaluation plan should be drawn up and activities for this should be carried out during the period of the assigned task and/or in close proximity to the end of the assigned task. Ongoing follow-up and evaluation during the assignment establishes new possibilities to correct and change, based on experiences and lessons learned during the ongoing process underway. Evaluation after completed assignment establishes the possibility for learning in preparation for future assignments.

# 1. Inledning

Detta PM ingår i Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser; Tillväxtanalys ramprojekt "Vilken är statens roll vid nedläggning av större arbetsplatser?". Promemorian presenterar en processutvärdering av Tillväxtverkets uppdrag "Att bistå vid större varsel och omställning i näringslivet", här efter benämnt omställningsuppdraget. Under senare tid har olika insatser vid stora neddragningar och nedläggningar av större arbetsplatser varit aktuella. För att skapa ett lärande utifrån dessa bör utvärdering av insatserna genomföras av både de utförande myndigheterna samt av mer oberoende aktörer. Det övergripande målet med utvärderingen är således att bidra till lärande och att resultatet ska kunna användas som en input för att förbättra kommande uppdrag och insatser.

Inom svensk ekonomi och arbetsmarknad pågår en ständig förändring och Sveriges förmåga att klara av strukturomvandling påverkas bland annat av den omställningsförmåga som näringslivet besitter. På grund av ständigt förändrade förutsättningar såväl internt som externt såsom t ex automatisering och digitalisering likväl som en ökad global konkurrens, sker en kontinuerlig omvandling av näringslivet. En ökad globalisering medför t ex att platsens betydelse med dess specifika produktionsfaktorer inte längre har lika stor betydelse och det kan medföra att en viss lokalisering av en verksamhet inte längre ger samma fördelar. Andra faktorer, som t ex lönekostnader och råvarupriser, har därmed fått en större betydelse när det gäller lokalisering av verksamheter.

Över tid har det skett nedgångar i konjunkturen som påverkat näringslivets omstrukturering i vissa specifika branscher eller i stort. Kommuner och regioner hanterar strukturomvandlingen kontinuerligt i sitt lokala och regionala utvecklingsarbete. Ibland uppstår dock större nedläggningar som påverkar arbetsmarknaden och näringslivet i en omfattning och hastighet som är högre än normalt, vilket medför högre krav på kommuner och regioner. I vissa fall har det efterlysts nationella och statliga stödinsatser för att mildra effekterna, men också för att skapa möjligheter till en omställning av befintligt näringsliv för att göra regionen mindre sårbar.

Strukturomvandlingar har över tid hanterats på olika sätt. På senare tid har olika samordningsinsatser för att fokusera existerande regionala och statliga resurser varit aktuella. Näringsdepartementet tilldelade Tillväxtverket 2017 ett uppdrag att under perioden februari 2017 till december 2018 "bistå med insatser vid varsel och omställning i näringslivet". Uppdraget var ett mindre och tidsbegränsat uppdrag och innefattade en basverksamhet med omvärldsbevakning och utbyte med för uppdraget relevanta nätverk för att skapa bättre förutsättningar för Tillväxtverket att agera i en omställningssituation.

Uppdraget skulle kopplas till myndighetens arbete kring regional tillväxt- och näringspolitik och betraktades vid Tillväxtverket som ett pilotuppdrag för en långsiktig utveckling av deras roll vid större varsel och omställningar i näringslivet. Inom ramen för uppdraget har Tillväxtverket "tagit fram, utvecklat och bidragit med kunskap", skrivit en slutrapport som presenterar de slutsatser som omställningsuppdraget genererat samt utarbetat en omställningsguide (Tillväxtverket, 2019b). I regleringsbrevet för budgetåret 2020 tilldelades Tillväxtverket ett fortsatt uppdrag att "bistå regioner med insatser som

stärker deras arbete vid varsel och omställning i näringslivet". Detta senare uppdrag innefattas inte i den genomförda utvärderingen som presenteras i detta PM.

## 1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med delstudien är att utvärdera det uppdrag som Tillväxtverket genomfört kring insatser vid större varsel och omställning i näringslivet med fokus på processen för uppdraget. Målet med delstudien är att bidra till ett lärande kring statens roll vid stora nedläggningar i näringslivet och skapa bättre förutsättningar för fortsatta uppdrag inom området.

Frågeställningar som promemorian avser att besvara:

1. Hur tolkades uppdraget av Tillväxtverket och vilka målsättningar definierades?
2. Hur tillämpades programteori?
3. Hur genomfördes projektet och vilka lärdomar inför kommande uppdrag kan identifieras?

## 1.2 Tillvägagångssätt

Delstudien består av en kvalitativ utvärdering av Tillväxtverkets uppdrag kring insatser vid större varsel och omställning i näringslivet. Utvärderingen genomfördes i dialog med Tillväxtverket och fokus ligger på processen för uppdraget. I det här kapitlet ges en överblick över tillvägagångssättet för arbetet med utvärderingen och PM:et.

### 1.2.1 Textanalys av dokumentation

Utvärderingen av processen och tillämpningen av programteori för omställningsuppdraget grundades i en genomgång och analys av befintlig dokumentation för uppdraget. Denna dokumentation erhöles av Tillväxtverket och omfattade följande dokument: Förslag – Tillväxtverkets arbete för att möte strukturomvandling – Omställningsteam (Tillväxtverket, 2016), Tillväxtverkets roll i arbetet med strukturomvandling i kommuner och regioner (Sweco, 2016), Programplan för stärkt näringslivsutveckling (Tillväxtverket, 2017a), Delrapport 1 och 2 för omställningsuppdraget (Tillväxtverket, 2017b; 2018) samt Slutrapport för omställningsuppdraget (Tillväxtverket, 2019a).

### 1.2.2 Intervjuer

Intervjustudien syftade till att samla in erfarenheter och uppfattningar från de aktörer som var delaktiga i uppdraget. Kvalitativa intervjuer genomfördes med uppdragsgivare, genomförande myndighet samt samtliga de regioner och kommuner som deltagit i de insatser som bedrivits inom ramen för omställningsuppdraget samt det proaktiva arbetet i anslutning till omställningsuppdraget. Stor vikt lades vid att intervjua rätt personer i respektive organisation, där fokus var att intervjua den eller de personer som aktivt deltog i arbetet och ansvarat för insatserna för att möjliggöra en utvärdering av processen och genomförandet. I en region och en kommun var det av olika orsaker inte möjligt att intervjua den eller de personer som aktivt deltagit i arbetet och ansvarat för insatserna och i de fallen gjordes intervjuerna med personer som varit insatta i insatserna och hade kännedom om processen. Intervjuerna var semistrukturerade och hade sin utgångspunkt i en övergripande intervjuguide (se bilaga 1) med kompletterande frågor utifrån

respektive aktör och deras roll i uppdraget och de genomförda insatserna. Intervjuerna genomfördes via telefon eller videokonferens.

### **1.3 Referensgrupp**

En referensgrupp var kopplad till utvärderingen för att kvalitetssäkra PM:et. Denna referensgrupp bestod av myndighetspersoner, representanter från organisationer samt en tjänsteman vid Regeringskansliet. Samtliga ingående personer i referensgruppen fick ett utkast av PM:et skickat till sig och gav därefter skriftliga kommentarer.

### **1.4 Avgränsningar**

Tillväxtverkets omställningsuppdrag var en ingående del i Tillväxtverkets program "Stärkt regional näringslivsutveckling". Denna utvärdering avser den del av det programmet som utgörs av omställningsuppdraget i den mån det är möjligt att särskilja. Utvärderingen avgränsas till att omfatta utvärdering av processen samt tillämpningen av programteori. Utvärderingen omfattar inte efterföljande och pågående uppdrag hos Tillväxtverket inom samma område utan är avgränsad till omställningsuppdraget.

## 2. Utvärdering

Utvärderingen av Tillväxtverkets omställningsuppdrag är en processutvärdering som omfattar programteori och processen för uppdraget.

### 2.1 Programteori

Programteori eller programlogik är befintlig dokumentation om programmets logiska struktur, funktion samt hur dess insatser ska uppnå målen med programmet, det vill säga de tänkta resultaten. Blom och Morén (2007) menar att "Grundtanken med programteori är att den ska vara ett verktyg för att (1) utvärderaren ska kunna förstå och förklara (inte bara beskriva) ett program och dess utfall, samt för att (2) vägleda utvärderingen". Programteori kan vara såväl formell som informell (Vedung, 2009; Blom & Morén, 2007). Den formella programteorin finns ofta beskriven i projektbeskrivningar och officiella dokument. Den informella programteorin finns ofta inte nedtecknad och är därmed svårare att identifiera. Syftet med att analysera programteori är att tydliggöra ett program eller ett projekt, dess logiska struktur samt hur insatserna inverkar på målen med programmet. Målet med programteori är att skapa en insikt och kunskap om sambandet mellan insatser och resultat (Blom & Morén, 2007, Vedung, 2009; McLaughlin & Jordan, 1999).

Det finns olika programteoretiska modeller, men de flesta har liknande delar (se till exempel Andersson, u.å; ESV, 2012:43). Vid utveckling av ett program följer processen de ingående stegen i modellen. Nedan presenteras den modell för programteori som legat till grund för utvärderingen av programteori för omställningsuppdraget.



Fig. 1. Modell för programteori (Tillväxtanalys, 2013)

- *Analys av problem*, dvs identifiering av de problem som ska lösas.
- *Inventering av resurser*, dvs identifiera de resurser som finns tillgängliga för projektet.
- *Aktiviteter*, dvs identifiera vilka nödvändiga och genomförbara aktiviteter utifrån tillgängliga resurser.
- *Resultat*, dvs den förändring som aktiviteterna har medfört.
- *Måluppfyllelse* genom insatserna utifrån tillgängliga resurser och aktiviteter.

I utvärderingen av tillämpningen av programteori för omställningsuppdraget har samtliga steg i ovan modell för programteori omfattats.

### 2.2 Processutvärdering

Processutvärdering är inriktad på den process som genomförts och utifrån denna en analys av framgångsfaktorer och förbättringsmöjligheter för ett projekt, uppdrag eller utvecklingsarbete. Utvärderingen kan grundas på olika delar såsom till exempel dokument, aktiviteter, intervjuer eller fokusgrupper med olika aktörer. En processutvärdering syftar till att dokumentera och reflektera över initiering och genomförande. Om projektet är av pilotkaraktär där lärande av och om projektet är centralt är processutvärdering extra intressant och givande.

Processutvärderingen som genomfördes av omställningsuppdraget fokuserade på tolkning av uppdraget, definition av målsättningar, tillämpning av programteori och genomförandet av uppdraget. Den modell som legat till grund för processutvärderingen är grundad på ett underlag för processutvärdering som utvecklats av Tillväxtanalys (2019).

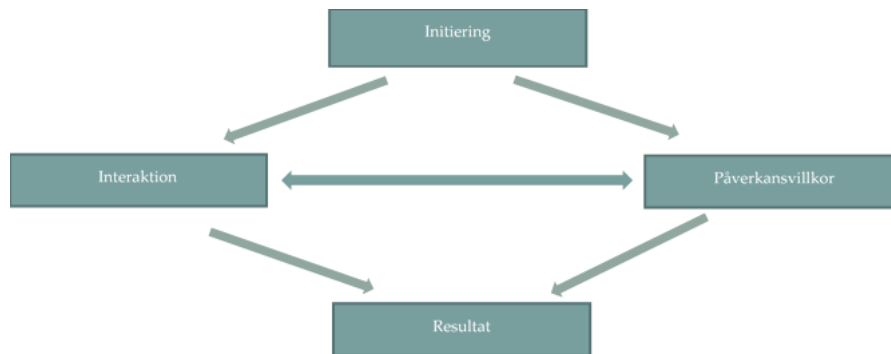


Fig. 2. Modell för processutvärdering vid utvärdering av omställningsuppdraget

- *Initiering*: Problemet som uppdraget förväntades bidra till? Tolkning av uppdraget? Vilken var den tänkta målgruppen?
- *Interaktion*: Hur och av vem formulerades målen för projektet? Hur utformades projektplan och projektaktiviteterna? Hur gjordes urvalet för studien och hur påverkade det resultatet?
- *Påverkansvillkor*: Hur tydliga var målen och hur var måluppföljningen? Har det skett någon samverkan och i så fall hur? Stödfunktioner för projektet?
- *Resultat*: I vilken utsträckning motsvarar processen och inriktningen av dess resultat uppdragsgivarens och deltagarnas förväntningar? Vilka delar i processen har fungerat bra respektive mindre bra? Vilken nytta har resultaten fått? Hur har resultaten använts i fortsatt arbete?

I utvärderingen av processen för Tillväxtverkets omställningsuppdrag har samtliga delar i modellen för processutvärdering som presenteras i figur 2 omfattats.

## 3. Utvärdering av Tillväxtverkets omställningsuppdrag

Detta kapitel presenterar den utvärdering som genomförts av Tillväxtverkets omställningsuppdrag där processen för genomförandet samt tillämpningen av programteori varit i fokus.

### 3.1 Bakgrund och initiering

Bakgrunden till uppdraget var en skrivelse från Tillväxtverket till Regeringskansliet i augusti 2016. Som en grund för skrivelsen var Tillväxtverkets tidigare arbete inom området där de bland annat haft en roll i arbetet med strukturomvandling i kommuner och regioner (Sweco, 2016). Tillväxtverket hade även tidigare, 2009<sup>1</sup>, ett uppdrag av Näringsdepartementet tillsammans med Myndigheten för Tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. I detta uppdrag bistod de i samordningen av insatser på grund av varsel, som Regeringskansliet och de, vid den tiden utsedda, regionala varselsamordnarna utförde. Tillväxtverket hade även kartlagt regionernas behov genom dialogmöten med regionalt utvecklingsansvariga i tre regioner och en genomgående slutsats från dessa var att det fanns ett stort behov av ett metodiskt arbetssätt för att möta näringslivets allt snabbare omvandling. En annan slutsats var att den bästa metoden var att samverka på alla nivåer.

Utifrån tidigare utfört arbete inom området, menade Tillväxtverket att det saknades en nationell aktör samt ett metodiskt förhållnings- och arbetssätt som kan stödja kommuner och regioner som ställs inför situationer där de ska hantera större varsel och omställningar. De menade vidare att de fått signaler att det, från nationellt håll, fanns ett intresse av att skapa en bra grund och en metodik för ett mer hållbart förhållnings- och arbetssätt. Tillväxtverkets önskade att anta rollen som nationell aktör och få ett större uppdrag på lång sikt med finansiering,

Tillväxtverket arbetade fram ett kunskapsunderlag innehållande ett huvudförslag med ett tydligt mandat för en mer aktiv och omfattande roll som myndigheten skulle kunna anta för att stötta kommuner och regioner i omställningsarbetet vid händelse av större varsel och omställningar i näringslivet. Ett förslag i kunskapsunderlaget innefattade ett mer omfattande arbete för att möta strukturomvandling genom så kallade omställningsteam. I kunskapsunderlaget presenterades även en skiss på en organisation för ett sådant uppdrag, en utgångspunkt för nödvändiga åtgärder samt de resurser som Tillväxtverket kunde erbjuda.

Tillväxtverkets arbete är generellt inriktat mot att skapa hållbar tillväxt och konkurrenskraftiga företag i hela Sverige genom att stärka företag och regioner. Företagens konkurrenskraft kan stärkas genom att skapa bra förutsättningar för dem samt att möjliggöra att de kan utvecklas i gynnsamma regionala miljöer. Tillväxtverkets arbete ska även inriktas mot en samordning mellan myndigheter på nationell nivå samt även mellan nationell och regional nivå. Näringsdepartementet menar att varsel och stora omställningar över tid har hanterats olika och att det grundar sig i olika politiska

---

<sup>1</sup> N2009/05490/RT. Bistå länens varselsamordnare.



bevekelsegrunder. Tillväxtverkets instruktion i deras grunduppdrag, deras tidigare erfarenheter samt den skrivelse som skickades till Näringsdepartementet, belyste ett behov av en samordnande kraft med mandat inom området.

Utifrån den inkomna skrivelsen, tidigare uppdrag och erfarenheter fattade Regeringskansliet beslut<sup>2</sup> den 9 februari 2017 att ge Tillväxtverket ett uppdrag att bistå med insatser vid varsel och omställning i näringslivet. Detta uppdrag omfattade inte alla delar som skrivelsen från Tillväxtverket skickade in, utan var ett kortare och mindre omfattande uppdrag. Det som eftersöktes var någon form av liknande transparent system och modell som finns för individer vid varsel och nedläggningar för att skapa kunskap och konkurrenskraft långsiktigt.

### **3.2 Nationella styrdokument**

Tillväxtverket fick i regeringsbeslut 2017-02-09 i uppdrag att "bistå med insatser vid varsel och omställning i näringslivet". Uppdraget löpte under tiden 2017-02-09 till och med utgången av 2018. Uppdraget skulle "samordnas med myndighetens övriga arbete kopplat till regional tillväxtpolitik och näringspolitik och bidra till att skapa fortsatt hållbar regional tillväxt och näringslivsutveckling i de berörda regionerna".

Tillväxtverket förväntades inom ramen för uppdraget att "bedriva en basverksamhet som inkluderar omvärldsbevakning och kontakt med relevanta nätverk". Uppdraget förväntades bidra till att göra Tillväxtverket "bättre förberedd" och kunna "agera snabbare när behov uppstår".

Av uppdraget framgår också att "Vid större varsel och omställning – där Tillväxtverket ser behov av mer operativa insatser från nationell nivå – ska det på myndigheten finnas en kontaktperson för det fortsatta arbetet i den berörda regionen. Vad som kan betraktas som större varsel och omställning avgörs av Tillväxtverket utifrån dess betydelse för den berörda regionen".

Tillväxtverket skulle inom ramen för de operativa insatserna i uppdraget bidra med bland annat:

- *Kunskap* genom till exempel analyser och de erfarenheter som gjorts vid tidigare strukturomvandlingar samt den generella kompetensen inom tillväxt- och näringslivsfrågor som finns inom Tillväxtverket.
- *Finansiering* genom till exempel de ordinarie möjligheter för finansiering som finns vid Tillväxtverket eller förmedling av kontakter till relevanta finansieringskällor.
- *Nätverk*, det vill säga verka genom att till exempel samordna och förmedla kontakter till andra statliga myndigheter och andra relevanta aktörer.

Tillväxtverket skulle även enligt uppdraget "genomföra insatserna i nära samverkan med den regionalt utvecklingsansvariga aktören i respektive län" samt "samverka med berörda statliga myndigheter, däribland länsstyrelser i berörda län, Arbetsförmedlingen, Myndigheten för yrkeshögskolan, Statens skolverk, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska EFS-rådet), Verket för innovationssystem samt det av staten ägda bolaget Almi företagspartner AB".

---

<sup>2</sup> N2017/01030/RTS

Tillväxtverket hade ansvar att följa upp uppdraget gällande "verksamhet, resultat och samverkan med berörda aktörer på nationell, regional och lokal nivå". Krav på återrapportering till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) bestod av delredovisningar senast den 30 juni 2017 samt 30 mars 2018. Slutredovisning skulle göras senast den 29 mars 2019. Därutöver skulle Tillväxtverket informera Näringsdepartementet löpande vid uppkomsten av frågor som var av betydelse för regeringen eller krävde åtgärder av regeringen. För uppdragets genomförande avsatte regeringen totalt 1 miljon kronor 2017-2018.

### **3.3 Problembeskrivning och tolkning**

#### **3.3.1 Problemet som uppdraget förväntades bidra till**

Det finns i uppdragsbeskrivningen inget formulerat problem som uppdraget förväntades bidra till. Dock var skälen till regeringens beslut att Tillväxtverket bland annat arbetar för att stärka företagets konkurrenskraft och att myndigheten ska verka för sektorssamordning. Det är många olika aktörer som behöver samverka vid varsel och omställning i näringslivet för att i de berörda regionerna skapa möjlighet till en fortsatt hållbar regional tillväxt och näringslivsutveckling. Det är enligt regeringsbeslutet viktigt att ansvarsfördelningen vid varsel och omställning är tydlig mellan de statliga myndigheterna både på individnivå och på regional nivå. Ett formulerat syfte för uppdraget var, med detta som grund, att "identifiera eventuella utvecklingsområden för att statliga myndigheters stöd bättre ska kunna samordnas så att de tillsammans bidrar till individers omställning och regioners långsiktiga konkurrenskraft".

Tillväxtverket hade i sin skrivelse till Regeringskansliet beskrivit en avsaknad av ett metodiskt förhållnings- och arbetssätt och önskade genom sitt förslag i skrivelsen lägga grunden för ett mer långsiktigt arbete med ett uppdrag till Tillväxtverket att bli en samordnande myndighet för omställningsarbete.

Skälen för regeringens beslut, som det framgår av regeringsbeslutet för uppdraget, var att Tillväxtverket verkar för att stärka företagets konkurrenskraft. Detta bland annat genom att generera mer gynnsamma förutsättningar för företagande och skapande av attraktiva miljöer regionalt för utveckling av företagen, vilket medverkar till en hållbar tillväxt i regionerna. Tillväxtverket skulle även verka för en samordning mellan myndigheter på såväl nationell nivå som mellan nationell och regional nivå. För att skapa en hållbar tillväxt regionalt samt näringslivsutveckling i berörda regioner behöver flera olika aktörer samverka vid varsel och omställning i näringslivet.

Enligt Näringsdepartementet var det händelser i omvärlden och den kontinuerliga dialogen med regionerna som styrde det som skulle utföras i uppdraget. Det har över tid funnits olika bevekelsegrunder till hur varsel och omställningar har hanterats och det fanns ett behov av en "samordnande kraft" som även har mandat. Det som saknades var ett liknande transparent system och modell som för individer i en situation med varsel och omställning.

#### **3.3.2 Tillväxtverkets tolkning av uppdraget**

Uppdraget till Tillväxtverket var att bistå med insatser vid varsel och omställning i näringslivet och det skulle samordnas med deras arbete gällande regional tillväxtpolitik och näringspolitik för att i de berörda regionerna bidra till en fortsatt hållbar

näringslivsutveckling och hållbar tillväxt regionalt. Utöver detta skulle Tillväxtverket även utöva en basverksamhet, vilken skulle innefatta omvärldsbevakning samt för uppdraget relevanta nätverk. Detta för att skapa en bättre förberedelse och en beredskap för agerande när behoven uppstår. I händelse av större varsel och omställning och där behov av nationella operativa insatser identifieras skulle det på Tillväxtverket finnas en kontaktperson, vilken skulle vara tillgänglig för vidare arbete i berörd region.

Uppdraget tolkades utifrån Regeringskansliets beslut av Tillväxtverket som ett pilotuppdrag för hur de långsiktigt kunde utveckla sin roll vid större varsel och omställningar i näringslivet samt att de i ett kortare perspektiv, i samverkan med andra berörda myndigheter, skulle stötta regioner och kommuner där större varsel eller annan större omställning av näringslivet sker. Följande aktiviteter inkluderades även i uppdraget i Tillväxtverkets tolkning: En omvärldsbevakning gällande strukturomvandling med fokus på näringslivet inom ramen för den löpande verksamheten, utse en kontaktperson som kunde samordna myndighetens stöd med bland annat kunskap, finansiering och nätverk vid större varsel och omställningar för att genom detta skapa möjligheter till bibehållen hållbar regional näringslivsutveckling och tillväxt. Inom ramen för uppdraget skulle även operativa insatser genomföras efter behov där en kontaktperson skulle finnas tillgänglig för arbetet i berörd region. Tillväxtverket avsåg i uppdragets början att genomföra 5-7 nationella operativa insatser.

I uppdraget skulle Tillväxtverket enligt deras tolkning bidra med:

- Kunskap: Genom analyser av och erfarenheter från strukturomvandlingar som skett samt att genom deras samlade kunskap om tillväxt- och näringslivsfrågor,
- Nätverk: Genom en samordning av kontakter med statliga myndigheter och andra berörda aktörer,
- Finansiering: Som skulle ske från myndighetens ordinarie finansiering, men även att de förmedlade kontakter till andra lämpliga finansieringskällor.

Grunden i arbetet var Tillväxtverkets strategiska regionarbete och fem av myndighetens sex resultatområden, nämligen affärsutveckling, digitalisering, förenkling, kompetensförsörjning och regional kapacitet. Tillväxtverket anger i programplanen att de "löpande ska informera Näringsdepartementet om eventuella frågor som kräver åtgärd ifrån eller är av betydelse för Regeringen". Vidare att de "ansvarar för att uppdraget följs upp avseende bland annat verksamhet, resultat och samverkan med de berörda aktörerna på nationell, regional och lokal nivå".

Näringsdepartementet såg också uppdraget som ett pilotuppdrag där en kontinuerlig dialog fördes med dem som uppdragsgivare. Uppdraget hade två delar enligt Näringsdepartementet. Det var dels det allmänna kunskapsbaserade stödet som Tillväxtverket skulle bistå med samt basverksamheten som de skulle bedriva. Näringsdepartementet anser att Tillväxtverkets tolkning av uppdraget var i linje med vad både de och regionerna upplevde ett behov av.

Tillväxtanalys kan utifrån utvärderingen konstatera att Tillväxtverkets tolkning av uppdraget var helt i linje med Näringsdepartementets inriktning, dvs ett uppdrag i mindre omfattning som kunde fungera som ett pilotuppdrag. Tillväxtanalys bedömning är att Tillväxtverkets tolkning av uppdraget omfattade de flesta i uppdraget angivna delarna. Därtill inkluderade Tillväxtverket, utifrån uppdraget, ytterligare delar såsom

utveckling av metodstöd, en omställningsguide för såväl hantering av uppkomna situationer med större varsel eller omställning i näringslivet samt möjlighet att arbeta proaktivt med dessa frågor. Detta initiativ var ett resultat av aktiviteter och kunskap som genererades utifrån andra aktiviteter genomförda inom ramen för uppdraget. Delar som inte till fullo blev uppfyllda utifrån uppdragsbeskrivningen enligt intervjuerna i utvärderingen var de delar som innefattade uppföljning. En viss uppföljning på övergripande nivå skedde och rapporterades i de rapporter som genererades inom uppdraget, men uppföljning av såväl verksamhet, resultat som samverkan med berörda aktörer på nationell, regional och lokal nivå genomfördes inte på en djupare och mer omfattande nivå.

### 3.4 Tillämpning av Programteori

Tillväxtverket bedrev, vid tiden för skrivelsen till Regeringskansliet, ett egeninitierat strategiskt regionarbete som syftade till att de som nationell myndighet skulle hjälpa regionerna i det regionala ledarskapet. Då Tillväxtverket fick regeringsuppdraget "att bistå med insatser vid varsel och omställning i näringslivet", det så kallade "omställningsuppdraget" (Näringsdepartementet, 2017), arbetades ett nytt program fram. Detta program "Stärkt regional näringslivsutveckling" innehöll både "omställningsuppdraget" som ett delprojekt samt delar av Tillväxtverkets tidigare program "Stärkt strategiskt regionarbete". Syftet med programmet "Stärkt regional näringslivsutveckling" var att stödja regionala aktörer i deras arbete med strukturomvandling både när det gäller större varsel och omställningar i näringslivet (omställningsuppdraget) samt i den kontinuerliga strukturomvandlingen.

Tillväxtverkets uppdrag att bistå vid varsel och omställning i näringslivet inkluderades som en del i Tillväxtverkets program. Den befintliga programplanen omfattade programmet "Stärkt regional näringslivsutveckling" i sin helhet och det fanns ingen särskild projektplan för det specifika uppdraget att bistå vid varsel och omställning i näringslivet. Den dokumentation som finns är den ingående delen i programplanen (Tillväxtverket, 2017a) samt delrapporter (Tillväxtverket, 2017b; 2018) och en slutrapport (Tillväxtverket, 2019a) för uppdraget. Orsaken till att uppdraget blev en del i ett större projekt var att det på så sätt blev en del i en större helhet där synergieffekter kunde erhållas. Det skapade enligt Tillväxtverket en bra samverkan mellan dem och regionerna samt stärker det regionala ledarskapet.

Uppdraget skulle "samordnas med myndighetens övriga arbete kopplat till regional tillväxtpolitik och näringspolitik och bidra till att skapa fortsatt hållbar regional tillväxt och näringslivsutveckling i de berörda regionerna". Att Tillväxtverket valde att utforma uppdraget som en del i ett större arbete kring regional näringslivsutveckling, gav fördelar gällande samordning av deras arbete inom regional tillväxt och näringslivsutveckling. Uppdraget var inte heller så omfattande, vilket kan motivera att det ingick som en del i ett större program. Dock är programplanen utformad så att programteorin inte blir tydlig och detta skapar problem gällande att följa upp och utvärdera insatsen samt dess resultat. Detta hade dock, enligt Tillväxtanalys, kunnat åtgärdas genom att det i programplanen funnits tydliga beskrivningar och projektplaner för de delprojekt och uppdrag som ingår i det övergripande programmet. Enligt ITPS (2009) kan utvärdering av projekt som finns på lägre nivåer i programhierarkin skapa förutsättningar för en utvärdering av hela programmet.

### 3.5 Projektstyrning

Det strategiska regionarbetet och även omställningsuppdraget styrdes av Tillväxtverket och en ledningsgrupp för avdelningen Regioner som bestod av regionala utvecklingsdirektörer. Programmet i stort hade en beställare, en programägare och programansvariga samt programmedarbetare. Till omställningsuppdraget tillsattes tre personer från Tillväxtverket som hade ansvaret för det strategiska regionarbetet och dessa tre personer arbetade med omställningsuppdraget. Varje person tilldelades ansvar för en geografisk yta, så att dessa blev kontaktpersoner på Tillväxtverket för regioner i respektive geografiska yta. Programplanen fastställdes och godkändes 2017-10-23.

Grunden för utformning av projektplan och aktiviteter var regeringsuppdraget. Projektplanen och de övergripande projektaktiviteterna för programmet i sin helhet utformades av programägare, beställare och programansvarig vid Tillväxtverket. För omställningsuppdraget specificerades aktiviteter, vilka utformades av de tre personer som var aktiva i projektet på Tillväxtverket.

### 3.6 Mål

Målen för uppdraget i stort formulerades av Tillväxtverket utifrån uppdragsbeskrivningen av Regeringskansliet och de ingående delar för uppdraget som formulerats. Målen för uppdraget förändrades lite över tid och var generellt och övergripande formulerat för uppdraget under hela omställningsuppdraget. Det generella målet för programmet i sin helhet var överenskommet mellan programägare, beställare och programansvarig vid Tillväxtverket. I slutrapporten presenteras följande mål med omställningsuppdraget: "Den övergripande målsättningen var att, där vi såg behov av det, stärka kommuners och regionalt utvecklingsansvarigas (regioners) förmåga att hantera större varsel och omställningar i näringslivet." (Tillväxtverket, 2019a)

Utöver mål med programmet, så finns förväntade resultat av programmet i sin helhet beskrivna i programplanen och som är helt i linje med de mål som finns formulerade. Förväntat resultat enligt programplanen för programmet "Stärkt regional näringslivsutveckling":

- Regionalt utvecklingsansvariga aktörer upplever en stärkt förmåga att hantera större varsel och omställningar i näringslivet,
- Regionalt utvecklingsansvariga aktörer upplever att det regionala ledarskapet har stärkts genom Tillväxtverkets insatser,
- Kommuner upplever en stärkt förmåga att hantera större varsel och omställningar i näringslivet.

#### 3.6.1 Målens tydlighet och måluppföljning

Målen för uppdraget var övergripande och generellt beskrivna i såväl uppdraget som i programplanen och rapporterna från projektet. Tillväxtanalys menar att målen inte är specificerade och inte detaljerade. Dock finns mål för omställningsuppdraget specificerat i de delrapporter (Tillväxtverket 2017b; 2018) samt den slutrapport (Tillväxtverket, 2019a) som Tillväxtverket lämnade in till Näringsdepartementet. Dessa mål är i stort samma mål, men är olika formulerade och visar en liten skillnad i fokus. Målsättningen förändras därmed till en viss del över tid i omställningsuppdraget enligt dokumentationen.

Målen är formulerade på en övergripande nivå och måluppföljningen var vag och skedde endast på en övergripande nivå i slutrapporten. Det råder dock delade uppfattningar om hur mål ska vara formulerade för att de ska kunna följas upp. För att uppnå uppföljningsbara mål som bidrar till lärande och utvärdering används ofta SMART-kriterierna (European Commission, 2006), dvs att målen ska vara "Specifika", "Mätbara", "Accepterade", "Realistiska" och "Tidsbestämda" (DS 2000:63). ESV (2020:28) menar dock att mål kan vara "vaga och omätbara i sina formuleringar eftersom datainsamling i förhållande till vaga mål kan möjliggöras med indikatorer". Målen kan enligt ESV (2020:28) vara tydliga genom att vara begripliga. Detta innebär att det går att utvärdera om "verkligheten förflyttar sig i målets riktning eller inte".

### 3.6.2 Målgrupp

I beslutet för uppdraget från Regeringskansliet definieras målgruppen primärt till regionerna, men även sekundärt till nationell nivå och individnivå. Den, enligt programplanen för programmet "Stärkt regional näringslivsutveckling", definierade målgruppen var "regionalt utvecklingsansvariga i samtliga 21 län samt kommuner som hanterar större varsel och omställningar i näringslivet". Enligt slutrapporten för omställningsuppdraget var den primära målgruppen "kommuner och regioner som ställts inför större varsel eller omställningar i näringslivet under uppdragsperioden" med näringslivet i fokus (Tillväxtverket, 2019). Även Regeringen och Tillväxtverket själva angavs som målgrupp vid intervju med Tillväxtverket. Detta eftersom Regeringskansliet behöver göra insatser på en högre nivå vid varsel och omställning samt att uppdraget enligt Tillväxtverket sågs som ett pilotuppdrag som en grund för vidare uppdrag.

Näringsdepartementet anger i sitt beslut regionerna som målgrupp för uppdraget gällande att skapa fortsatt hållbar regional tillväxt och näringslivsutveckling. Dock nämns även att ett syfte med uppdraget var att identifiera utvecklingsområden för samordning av statliga myndigheters stöd.

## 3.7 Metod för uppdraget

Metoden är i såväl programplan som delrapporter och slutrapport vagt beskriven: "I genomförandet av uppdraget används Tillväxtverkets verktyg kunskap, nätverk och finansiering i nära dialog med relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå." Dock kan man i beskrivningen av aktiviteterna och resultatet få en uppfattning om använd metod på en övergripande nivå.

### 3.7.1 Planerade aktiviteter

De aktiviteter som var definierade för programmet "Stärkt regional näringslivsutveckling" som helhet var kategoriserade enligt följande: Ständigt pågående strukturomvandling, bistå vid större varsel och omställningar i näringslivet samt operativa nationella insatser vid större varsel och omställningar i näringslivet. Inom ramen för omställningsuppdraget skulle Tillväxtverket genomföra omvärldsbevakning av utvecklingen gällande strukturomvandling med fokus på näringslivet. Myndigheten skulle även stötta regioner och kommuner där större varsel eller omställning av näringslivet skedde genom operativa insatser. I händelse av större varsel och omställning skulle Tillväxtverket utse en kontaktperson för samordning av myndighetens stöd via kunskap, finansiering och nätverk för att bidra till att det regionala näringslivet hade tillväxt och utvecklades på ett fortsatt hållbart sätt. Tillväxtverket initierade utifrån

aktiviteter och kunskap generad inom ramen för uppdraget även en utveckling av ett metodstöd för regioner och kommuner vid hantering av större varsel och nedläggningar. En löpande information skulle ske till Näringsdepartementet vid frågor som var av vikt eller krävde åtgärd av regeringen. Även uppföljning av verksamhet, resultat och samverkan med berörda aktörer på nationell, regional och lokal nivå skulle ske. Tillväxtverket skulle även löpande genomföra kunskapsspridning från programmet i sin helhet till intressenter.

### **3.7.2 Omställningsuppdragets resurser**

För uppdragets genomförande avsatte regeringen 1 miljon kronor under perioden 2017-2018. De tilldelade medlen i uppdraget var till personalkostnader för att genomföra uppdraget. De aktiviteter som skulle genomföras inom ramen för uppdraget förväntades, där så var relevant, ske inom ramen för Tillväxtverkets ordinarie finansieringsmöjligheter, det vill säga det regionala anslaget. Alternativt skulle Tillväxtverket förmedla kontakter till andra finansieringskällor som var relevanta. Uppdraget bemannades med tre personer i den fasta projektorganisationen, men hade vid behov tillgång till övriga kompetenser på myndigheten. En enhetschef och en avdelningschef var kopplade till uppdraget för beslutsfattande. Utifrån behov har de inom ramen för uppdraget undersökt de möjligheter för finansiering inom Tillväxtverket som fanns.

### **3.7.3 Samverkan inom omställningsuppdraget**

Samverkan mellan Tillväxtverket och andra aktörer och myndigheter skedde i början av uppdraget genom möten med dessa. Under uppdragets senare del var dessa myndigheter aktiva vid förfrågan på initiativ från den deltagande regionen eller kommunen.

Tillväxtverket skulle genomföra uppdragets insatser i nära samverkan med den regionalt utvecklingsansvariga aktören i respektive län samt samverka med berörda statliga myndigheter såsom länsstyrelser i berörda län, Arbetsförmedlingen, Myndigheten för yrkeshögskolan, Statens skolverk, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Vinnova samt statsägda Almi Företagspartner AB. Denna samverkan skedde under uppdragets första tid genom möten med andra myndigheter gällande hur uppdraget kan kopplas samman med pågående processer vid andra myndigheter för att sedan tillsammans med dessa diskutera och utveckla ett metodstöd. Tillväxtverket fungerade även som dörröppnare mot andra myndigheter för deltagande region och kommun.

I uppdragets senare del samverkade Tillväxtverket med Innovasjon Norge för utveckling av omställningsguiden. Tillväxtverket hade inte samverkan med någon annan aktör som utvecklat metoder och modeller för omställning. Region Skåne hade sedan tidigare grundat sitt arbete på Kronobergsmodellen (Regionförbundet Södra Småland, 2012), vilket de även gjorde i det aktuella omställningsuppdraget. Deltagande region och kommun samverkade i de operativa insatserna med andra myndigheter samt andra regioner och kommuner i deras aktiviteter inom uppdraget. I de operativa insatserna hade Tillväxtverket en nära dialog med aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Tillväxtverkets roll i denna kommunikation var att fungera som kontaktperson och "dörröppnare" mot myndigheterna. Denna kontakt och kontaktsättet fungerade bra och var värdefulla enligt deltagarna i de operativa insatserna.

Samverkan mellan de deltagande kommunerna i det proaktiva arbetet skedde inledningsvis, men eftersom de projekten hade olika inriktning och fokus blev det inget utvecklat samarbete. Dock är detta att lära av varandra, att samverka, byta erfarenheter och lära av andra något som lyftes fram som positivt och önskvärt genom hela uppdraget.

### **3.7.4 Stödfunktioner för omställningsuppdraget**

De praktiska stödfunktioner som fanns för uppdraget är Arena för Tillväxt, andra myndigheter och då särskilt Energimyndigheten. Ingen formell referensgrupp fanns inrättad för uppdraget. Kontinuerliga avstämningar skedde med Näringsdepartementet.

Gällande stödfunktioner i form av resurser, så uppfattades resurstillgången gällande personal som tillräcklig av såväl Tillväxtverket som den region och kommun som deltog i uppdraget. Den deltagande regionen och kommunen ansåg att de fått resurser gällande det personliga stödet i tid från Tillväxtverket utifrån deras situation och behov av hjälp. Dock fanns hos såväl Tillväxtverket som deltagande region och kommun ett önskemål om att uppdraget skulle innefatta ekonomiska medel att tillgå för uppdragets aktiviteter. Enligt Näringsdepartementet hade uppdraget begränsade medel avsatta för genomförandet samt att uppdraget förväntades utföras inom ramen för ordinarie resurser och myndighetsmandat.

### **3.7.5 Bedömning av metoden för omställningsuppdraget**

Metoden för uppdraget är endast beskriven på en övergripande nivå och detta medför enligt Tillväxtanalys svårigheter att både bedöma och utvärdera vald metod utifrån den dokumentation som finns tillgänglig. Intervjustudien resulterade inte heller i en mer detaljerad beskrivning av den faktiskt metoden, vilket kan förklaras av att det gått en tid sedan uppdraget genomfördes. Enligt resultatet av intervjuerna växte metoden fram under genomförandet av uppdraget. Metoden har inte utvärderats eller följts upp i samband med uppdragets genomförande. Intervjuerna visar på tveksamheter kring metoden bland dem som deltog i aktiviteter och insatser och flera menar att det saknades goda möjligheter till förberedelser innan olika aktiviteter och insatser. Detta skulle kunnat ske i form av beskrivningar av vad som förväntas, mål med insatsen och information om de aktiviteter som skulle genomföras. De deltagande organisationerna anser dock att metoden förbättrades avsevärt efter de initiala faserna i arbetet. De lyfter fram en stor frihet att styra arbetet och innehåll som positiv. Dock påtalar samtliga en brist i styrning av innehåll och riktning. Kontaktpersonen och de aktiviteter som bedrevs genom denne anser samtliga ingående organisationer som positivt.

De resurser som funnits tillgängliga för uppdraget skapade ramen för vad som var möjligt att genomföra inom omställningsuppdraget. Uppdraget fick ekonomiska resurser, men inte finansiering till stödjande åtgärder i den mån som Tillväxtverket önskade utifrån skrivelsen. Dock genomfördes omställningsuppdraget under en period av högkonjunktur, vilket påverkade antalet större nedläggningar och varsel och därigenom behovet av stödjande åtgärder. Detta påverkade dock möjligheten till finansiering positivt för deltagande kommun och region. Tillväxtverket skapade även möjligheter till finansiering inom ramen för sin ordinarie verksamhet för de aktuella fallen och bistod i arbetet utifrån befintliga finansieringsmöjligheter. De personella resurser som fanns tillgängliga upplevdes som tillräckliga av samtliga berörda.



### 3.8 Omställningsuppdragets genomförande

Tillväxtverkets omställningsuppdrag genomfördes under perioden februari 2017-december 2018. I ett inledande skede, som en uppstart, deltog Tillväxtverket i nätverksträffar och möten med relevanta aktörer och organisationer. Detta för att inhämta kunskap om övergripande behov på lokal och regional nivå. De behov som identifierades var ett metodstöd för hur en kommun eller region bör organiseras vid händelse av varsel eller större omställningar samt erfarenhetsutbyte kring hantering av större omställningar där det funnits en påverkan på lokal eller regional nivå. För att utveckla och i förlängningen förbättra metodstödet samverkade Tillväxtverket med akademi, nationella myndigheter och företrädare från regionalt utvecklingsansvariga aktörer. Ett samarbete med Arena för Tillväxt och Varselgruppen<sup>3</sup> initierades också. Samarbetet med Arena för Tillväxt syftade till att kartlägga hur de verkade mot den kommunala nivån samt vilka insatser som de kunde bistå kommunerna med. I Varselgruppen skulle Tillväxtverket bidra med sina erfarenheter gällande det regionala perspektivet på tillväxt och näringsliv. Behovet av erfarenhetsutbyte identifierades även i diskussionsmöten som Tillväxtverket ordnade i samverkan med Regeringskansliet. Vid dessa diskussionsmöten deltog sex kommuner och fyra regioner<sup>4</sup> och temat var hur näringslivets förnyelseförmåga kan förbättras vid större omställningar och varsel.

Sju goda exempel på fallstudier och generaliserbara angreppssätt beskrevs och presenterades inom ramen för uppdraget. Detta för att utifrån erfarenheter och lärdomar från tidigare strukturomvandlingar, bidra med kunskap och erfarenheter. I urvalet av goda exempel säkerställdes att det fanns en spridning av såväl bransch, typ av omställning samt geografisk position. Tillväxtverket genomförde även ett erfarenhetsutbyte med Innovasjon Norge. Detta för att inhämta kunskap och erfarenheter kring hur den nationella nivån kan stödja lokal och regional nivå i händelse av större varsel och omställningar i näringslivet. Med inspiration från Innovasjon Norges arbete utvecklade Tillväxtverket ett metodstöd för att stödja kommuner och regioner; Omställningsguiden (Tillväxtverket, 2019b). Omställningsguidens syfte är att stödja och hjälpa tjänstemän och politiker i kommuner eller regioner som i sitt arbete hanterar större varsel och omställningar i näringslivet. Den kan även användas i ett proaktivt syfte för att göra kommunen eller regionen bättre förberedd på framtida omställningar.

Inom ramen för uppdraget genomfördes även operativa insatser i Oskarshamns kommun och Region Skåne där Tillväxtverket antog en kunskapsstödande roll. I dessa båda fall utsågs en nationell kontaktperson som utifrån Tillväxtverkets verktyg kunskap, nätverk och finansiering samordnade stöd i den uppkomna situationen, bistod med erfarenheter kring hur andra kommuner och regioner arbetat samt fungerade som en dörröppnare till nationella myndigheter.

Som en fortsättning på uppdraget och utvecklingen av omställningsguiden genomfördes ett proaktivt arbete under 2019 där omställningsguiden skulle testas i två kommuner, Hagfors och Skinnskatteberg. Detta för att skapa en bättre förberedelse inför eventuella framtida omställningar. Urvalet av kommuner till det proaktiva arbetet skedde utifrån

<sup>3</sup> Den nationella varselgruppen hade som huvudsyfte att ta fram information och förutsättningar kring ett varsel i ett tidigt skede.

<sup>4</sup> Bjuv, Borås, Kumla, Mariestad, Oskarshamn och Trollhättans kommun samt Region Skåne, Region Örebro, Regionförbundet i Kalmar och Västra Götalandsregionen.

kommunernas sårbarhet. Det proaktiva arbetet genomfördes enligt tidplan och ingår som en del i denna utvärdering av Tillväxtverkets omställningsuppdrag.

### **3.8.1 Bedömning av genomförandet av omställningsuppdraget**

Processen för uppdraget har enligt de berörda i stort fungerat på ett tillfredsställande sätt. En inledande omvärldsbevakning och identifiering och presentation av goda exempel samt inhämtning av kunskap och behov utgjorde en grund för vidare arbete i projektet med insatser och utveckling av metodstöd. Samverkan, erfarenhetsutbyte och att lära av andra var givande enligt samtliga deltagare och Tillväxtverkets omställningsuppdrag har skapat möjligheter för detta. Tillväxtanalys menar att detta är något som även bör finnas med i framtida arbete kring större varsel och nedläggningar. Fallstudier över goda exempel på lyckat omställningsarbete gav ett bra inspel. Funktionen med en kontaktperson som fungerade som "dörröppnare" mot andra myndigheter och aktörer var givande enligt samtliga deltagare. Genomförandet motsvarade, enligt Tillväxtanalys utvärdering, även i stort uppdragsgivarens förväntningar.

## **3.9 Operativa insatser i omställningsuppdraget**

Under perioden då Tillväxtverkets uppdrag pågick, var det högkonjunktur, vilket gjorde urvalet av regioner och kommuner för de operativa insatserna begränsat. Initialt planerades för 5-7 operativa insatser, men i uppdraget gjordes endast två insatser. Detta medför att grunden till studien blev mindre än planerat. Dock kunde tillgängliga resurser fördelas på få insatser, vilket medförde att dessa kunde få mer stöd och resurser än vad som varit fallet med flera insatser. De operativa insatser som genomfördes inom ramen för uppdraget var för Bjuvs kommun/Region Skåne och Oskarshamns kommun. I dessa operativa insatser utsågs en nationell kontaktperson av vilken regionen och kommunen fick hjälp med kontakter till nationella myndigheter samt tillgång till Tillväxtverkets samlade stöd genom deras verktyg kunskap, nätverk och finansiering.

### **3.9.1 Bjuvs kommun, Region Skåne**

I den operativa insatsen i Bjuvs kommun är det Region Skåne som är stödmottagare inom ramen för Tillväxtverkets omställningsuppdrag. Insatsen var riktad mot att i samarbete med det då nystartade bolaget Foodhills AB, arbeta fram ett förslag för utveckling av området där Findusfabriken var placerad skulle utvecklas. Målet för det projektet var att starta ett internationellt referens- och försökscentrum för cirkulär biobaserad livsmedelsproduktion i "Food Valley of Bjuv". Region Skåne önskade stöd i form av kontakter till myndigheter på nationell nivå samt koordinering av dessa. En kontaktperson tillsattes från Tillväxtverket inom ramen för omställningsuppdraget som skulle medverka som nationell representant och förmedla kontakter på nationell nivå till projektet. Tillväxtverket hade även en plats i projektets styrgrupp. Region Skåne är i stort nöjda med Tillväxtverkets insatser utifrån uppdraget.

Region Skåne har tidigare erfarenheter från större varsel och nedläggningar och har en uppbyggd struktur gällande sådana situationer. De arbetar enligt Kronobergsmodellen (Regionförbundet södra Småland, 2012), vilket är en modell och arbetsmetod i form av ett ramverk för att snabbt och på ett koordinerat och samordnat sätt kunna agera när det sker förändringar i näringslivet. Region Skåne blev inte introducerad till omställningsguiden då de valde att arbeta enligt Kronobergsmodellen.

### 3.9.2 Oskarshamns kommun

Den operativa insatsen i Oskarshamns kommun var inom ramen för deras projekt "Omställning för tillväxt" där syftet med projektet var att "öka kunskapen om tillväxtfrågor och att öka förändringskraften i arbetet med att bredda näringslivet". Målet var ett mer hållbart näringsliv i kommunen, att vara bättre rustade inför omställningar samt att skapa en bättre organisation för detta. Fokus var hur kommunen kunde ställa om, hur nya vägar skulle kunna hittas samt var växtkraften fanns.

Inom ramen för projektet deltog Tillväxtverket i dialoger, styrgrupp och hade en kontaktperson kopplad till projektet. Tillväxtverket bidrog med sin kunskap och kontaktpersonen förmedlade kontakter till andra myndigheter och fungerade som dörroppnare, samt att Oskarshamns kommun var aktiva i arenor för erfarenhetsutbyte. Oskarshamns kommun blev inbjuden att vara en del i att ta fram och arbeta med omställningsguiden, men de har inte aktivt deltagit och inte fått den presenterad.

Projektet hade en lång inkörningsperiod där de bland annat var svårigheter med personalomsättning samt byte av förvaltning under projektperioden. En annan svårighet var att projektgruppen inte hade mandat att ta beslut om åtgärder. Något som Oskarshamns kommun upplever som positivt är möjligheten att styra projektet utifrån kommunens möjligheter och målet med projektet. Oskarshamns kommun anser att projektet och Tillväxtverkets insats har berikat och varig givande för dem. De har gjort en genomlysning av organisationen och höjt kunskapen inom olika områden. Detta har medfört att de blivit bättre rustade i hur de är organiserade inför omställningar i näringslivet samt erhållit en insikt att kommunen behöver växa. Kopplat till detta arbete har de därför tagit fram en tillväxtstrategi med handlingsplaner och målet är att göra en plan för vägen framåt.

### 3.9.3 Proaktivt arbete i anslutning till omställningsuppdraget

Tillväxtverket genomförde efter omställningsuppdraget ett proaktivt arbete i två kommuner som klassificerats som sårbara. Dessa var Hagfors kommun och Skinnskattebergs kommun. Ett syfte med det proaktiva arbetet var att få möjlighet att testa och vidareutveckla omställningsguiden. Det fanns ingen plan för detta proaktiva arbete och inte heller någon beskrivning av testet av omställningsguiden eller målet för detta test, vilket medförde att de två kommunerna antog två helt skilda ansatser. Hagfors kommun hade en anställd i kommunen som projektledare och de arbetade fram en strategi för hur de ska hantera ett framtida större varsel eller omställning. Skinnskattebergs kommun anlätade en extern konsult och arbetet riktades mot Räddningstjänst och samhällsberedskap. Båda kommunerna fick omställningsguiden samt de sju fallstudierna med goda exempel. De erbjöds dock inte stöd och hjälp av kontaktpersonen vid Tillväxtverket. De båda kommunerna hade endast lite kontakt med varandra under arbetet på grund av den stora skillnaden på inriktning av deras proaktiva arbete.

Kommunerna hade stor frihet att utforma arbetet som de önskade och det upplevdes positivt eftersom det fanns möjlighet att utforma och arbeta utifrån egna mål. Dock fanns en önskan om lite mer styrning och uppsatta mål. Hagfors kommun upplever att de arbetat fram ett bra koncept, men att det inte fanns något intresse att tillvarata deras erfarenheter och kunskaper. De hade även önskat kunna få hjälp av kontaktpersonen på

Tillväxtverket med kontakter till andra myndigheter och relevanta nätverk. Detta hade enligt dem skapat möjligheter att utveckla arbetet ännu mer. Det utfördes ingen uppföljning, utvärdering eller insamlande av erfarenheter och kunskap från det proaktiva arbetet. De deltagande kommunerna hade gärna sett en kontinuerlig uppföljning under arbetet gång samt att de fått möjlighet att ge förbättringsförslag till omställningsguiden.

### **3.9.4 Bedömning av genomförande av operativa insatser**

Tillväxtanalys kan konstatera att den region och den kommun som deltog i de operativa insatserna hade olika förutsättningar och situationer, vilket innebar att deras deltagande blev lite olika beroende på detta. Båda anser att processen varit flexibel och att den inte var styrd från Tillväxtverket. Detta har skapat flexibilitet och möjlighet att utveckla utifrån egna förutsättningar, vilket de lyfter som positivt även om de har saknat initiering och styrning i början av arbetet. Tillväxtverket hade i uppdraget en kunskapsstödjande roll som diskussionspart, de deltog i ledningsgrupper och arbetsgrupper i aktivt omställningsarbete, de spred erfarenheter från andra regioner och kommuner samt fungerade som kontakt mot andra nationella myndigheter. Detta medförde, enligt deltagande region och kommun, positiva resultat i de operativa insatserna. Erfarenhetsutbytet var mycket givande enligt deltagarna.

Det är Tillväxtanalys bedömning att omställningsuppdragets operativa insatser med fördel hade kunnat genomföras med mer styrning och introduktion från Tillväxtverket. De deltagande kommunerna och regionerna saknade detta under aktiviteter och genomförande i de diskussionsmöten och operativa insatser som genomfördes inom ramen för uppdraget. Bristen på direkt styrning medförde att resultatet blev beroende av personerna som var involverade i arbetet. En framgångsfaktor var att det utfördes av en person som var insatt i kommunens näringsliv och att arbetet blev invävt i kommunens ordinarie verksamhet. Detta gällde såväl de operativa insatserna som genomfördes inom ramen för omställningsuppdraget, som det proaktiva arbetet efter uppdragets slutdatum.

Möjligheten för deltagande kommun och region i de operativa insatserna att styra arbetet själva med Tillväxtverket som stöd var dock positivt när arbetet kommit igång. I det proaktiva arbetet hade dock mer styrning medfört att resultatet inte blev lika beroende av deltagande personer och kompetenser. Den samverkan med andra myndigheter som genomfördes inom ramen för projektet gav bra inspel till kommande projektaktiviteter.

## **3.10 Omställningsuppdragets resultat och måluppfyllelse**

### **3.10.1 Resultat av omställningsuppdraget**

De resultat som presenteras i slutrapporten från uppdraget är inriktade mot hur olika perspektiv bör hanteras, hur attraktiva miljöer och platsperspektivet påverkar och vilka perspektiv<sup>5</sup> som det är av vikt att hantera parallellt. Resultaten som presenteras innefattar även rekommendationer till Regeringen angående hur Regeringen, Tillväxtverket och andra aktörer kan agera och vilka aktiviteter som bör vidtas i händelse av större varsel

---

<sup>5</sup> Individperspektivet, Företags- och näringslivsperspektivet samt Attraktiva miljöer- och platsperspektivet.

och omställningar. Tillväxtverkets prestationer och genomförda aktiviteter inom ramen för uppdraget finns även beskrivna i rapporter från uppdraget (Delrapport 1 och 2 (Tillväxtverket, 2017b; 2018) samt Slutrapport (Tillväxtverket, 2019a)).

Inom ramen för omställningsuppdraget har Tillväxtverket, enligt slutrapporten för uppdraget, arbetat fram kunskapsunderlag, bidragit till kunskaps- och erfarenhetsspridning, presenterat goda exempel på omställningsarbete och arbete med varsel och nedläggningar, genomfört operativa insatser där Tillväxtverket haft en stödjande roll och fungerat som dörröppnare till andra myndigheter. Intervjuerna i utvärderingen visar att nyttan med de insatser som genomförts har varit uttalat stor i Oskarshamns kommun och Hagfors kommun. Dessa kommuner har på olika sätt arbetat fram organisationer som är bättre förberedda på situationer av större varsel eller omställningar i kommunen.

Tillväxtverket har även utvecklat ett metodstöd i form av en omställningsguide vars syfte är att inspirera och stödja kommuner och regioner i sin hantering av större varsel eller omställningar i näringslivet. Omställningsguiden är en metod för genomförande av en omställningsprocess med fem faser. Dessa fem faser har definierade syften och mål samt aktiviteter och förslag på vilken roll som bör utföra aktiviteterna. Omställningsguiden kan även användas i proaktivt arbete för att hjälpa kommuner och regioner att vara bättre förberedda inför situationer av sådan karaktär. Som en fortsättning på omställningsuppdraget initierade Tillväxtverket ett proaktivt arbete i två sårbara kommuner för att kunna möjliggöra test och vidareutveckling av omställningsguiden.

Inom ramen för omställningsuppdraget har även Tillväxtverket bedrivit samarbete internationellt och haft erfarenhetsutbyte med och inhämtat kunskap från Innovasjon Norge. Arenor för kunskaps- och erfarenhetsutbyte skapades genom diskussionsforum med sex kommuner och fyra regioner samt samverkan med akademi, nationella myndigheter och aktörer med regionalt utvecklingsansvar.

De slutsatser och lärdomar som Tillväxtverket presenterade i slutrapporten var att det utifrån tillgängliga data är svårt att förutsäga och förvarna om sysselsättningskriser på lokal nivå. Tillväxtverket har i slutrapporten för uppdraget dock presenterat ett antal insatser som kan genomföras för att få en uppfattning om läget. En annan slutsats och lärdom som Tillväxtverket kunde presentera utifrån genomfört uppdrag, var att förutsättningarna att hantera händelser av mer omfattande karaktär i näringslivet är beroende av vilket perspektiv som hanteras. Deras resultat visar att kommuner och regioner behöver hantera flera perspektiv parallellt vid större varsel och omställningar. Dessa perspektiv är individperspektivet, företags- och näringslivsperspektivet samt attraktiva miljöer- och platsperspektivet. I de två sistnämnda perspektiven råder det en avsaknad av ett välkänt och transparent system som kan initieras vid en sådan större händelse. Dock är attraktiva miljöer och platsperspektivet ett långsiktigt och kontinuerligt arbete.

Slutrapporten för omställningsuppdraget innehåller ett antal slutsatser och rekommendationer till regeringen för att på en mer övergripande nivå skapa bättre förutsättningar för kommuner, regioner och Tillväxtverket att kunna arbeta på ett ändamålsenligt sätt som är inriktat mot goda resultat. Dessa är kortfattat:

- En samordnad syn på när Tillväxtverkets ska stödja kommuner och regioner i händelse av större händelser i näringslivet.
- Stärkta möjligheter för Tillväxtverket att utföra prognoser och analyser.
- Öka flexibiliteten för stödmottagare för användande av anslag.
- Ökad flexibilitet för Tillväxtverket för användande av anslag för att t ex kunna bistå med kunskaps- och erfarenhetsutbyte på ett bättre sätt.

Omställningsuppdraget bekräftar enligt Tillväxtverket att det finns en tröghet när det gäller att ställa om pågående arbete, insatser och program vid händelse av större händelser i näringslivet. En svårighet som Tillväxtverket belyser är att det varit en utmaning att bistå kommuner och regioner i tidiga skeden på grund av begränsad tillgång till information i dessa skeden. Tillväxtverket anger att omställningsuppdraget har skapat en möjlighet för myndigheten att utveckla och stärka sin kunskap och roll.

### **3.10.2 Omställningsuppdragets måluppfyllelse**

Tillväxtanalys kan, utifrån genomförd utvärdering konstatera att de delrapporteringar (Tillväxtverket 2017b; 2018) och slutrapportering (Tillväxtverket, 2019a) som föreskrivs i beslutet är genomförda inom angivna tidsramar. Delrapporteringarna beskriver de aktiviteter samt kommande aktiviteter som genomförts och planeras inom ramen för uppdraget. Slutrapporten presenterar en summering av uppdraget, genomförda aktiviteter, slutsatser och rekommendationer samt förslag till fortsatt arbete inom området.

Målen med uppdraget är på en generell nivå både enligt beslutet för uppdraget samt den dokumentation som finns att tillgå. Utifrån målens art, är det inte möjligt att formulera och följa upp målen utifrån SMART-kriterierna, men Tillväxtanalys anser att målen dock är begripliga och att det är möjligt genom kvalitativ utvärdering klargöra att omställningsuppdraget har medfört en förflyttning i målens riktning i enlighet med ESVs (2020:28) uppfattning att målen kan vara tydliga genom att vara begripliga och att utvärdering kan ske utifrån kriteriet om att "verkligheten förflyttar sig i målets riktning eller inte".

## **3.11 Uppföljning och utvärdering av omställningsuppdraget**

Utvärderingen som utförts av Tillväxtanalys visar att uppdraget inte har följts upp och någon direkt utvärdering av uppdraget, dess genomförande eller resultat har inte utförts av varken Tillväxtverket, Näringsdepartementet eller annan extern part. Den utvärdering som genomförts inom ramen för uppdraget och som nämns i den andra delrapporten (Tillväxtverket, 2018) är en utvärdering av det diskussionsmöte som Tillväxtverket bjöd in till i samverkan med Regeringskansliet. Utvärderingen visade att både kommuner och regioner önskade mer tid för dialog samt att information borde skickats ut i förväg. Under uppdragets gång skedde även en löpande dialog där resultat och slutsatser redovisades löpande och där Näringsdepartementet hade möjlighet att göra inspel. Detta upplever både Tillväxtverket och Näringsdepartementet som framgångsrikt och givande.

Tillväxtverket menar att de tagit med sig lärdomar av genomförandet av uppdraget i planering och genomförande av efterföljande uppdrag på det sätt att de lärt av det som gått bra respektive mindre bra. De har även använt resultatet av omställningsuppdraget

som en grund för efterföljande uppdrag. Den av Tillväxtanalys utförda utvärderingen av omställningsuppdraget omfattar inte efterföljande insatser och uppdrag och som en uppföljning gällande förbättring av process och vilket lärande som genomförandet av omställningsuppdraget genererat, borde en utvärdering av dessa efterföljande insatser och uppdrag genomföras. De rekommendationer och slutsatser som presenteras i detta PM utgår från utvärderingen av omställningsuppdraget och det lärande som detta har genererat.

Tillväxtanalys utvärdering visar att utvärdering och uppföljning är något som de deltagande kommunerna och regionerna efterfrågar och ser ett mervärde med för att skapa ett lärande och en vidareutveckling av de insatser som genomfördes under projektet. Även Tillväxtverket och Näringsdepartementet påtalar nyttan av att implementera erfarenheter från genomförda uppdrag till nya uppdrag. Näringsdepartementet menar i intervjustudien att en uppföljning och en utvärdering även hade kunnat skapa lärdomar kring roller och vem som ska ha vilken roll i kommande uppdrag.

Det metodstöd som utvecklades inom ramen för omställningsuppdraget har inte utvärderats. Omställningsguiden presenterades vid Sveriges Kommuner och Landstings nätverksträff i december 2019. Det proaktiva arbetet efter omställningsuppdraget där omställningsguiden skulle testas har inte följts upp och inte utvärderats. Omställningsguiden har inte heller vidareutvecklats utifrån resultat och lärdomar från de proaktiva projekten.

Utvärdering och uppföljning är av vikt för att lära av det man gjort inför framtida insatser samt att förbättra resultatet av insatsen. I omställningsuppdraget har ingen direkt uppföljning eller utvärdering skett förutom vid ett seminarium för erfarenhetsutbyte. Uppföljning och utvärdering bör ske under processens gång eller i nära anslutning till genomförandet. Att utvärdera en tid efter skapar problem i form av att personer som deltagit aktivt på olika nivåer gällande planering och genomförande av olika anledningar inte längre är möjliga att kontakta. Har det förflutit lite längre tid sedan uppdraget genomfördes är det även svårare att fånga upp detaljer, vilket medför att utvärderingen därav blir på en mer generell nivå. När det inte längre är möjligt att intervjua personer som haft en betydande roll i processen hos vissa aktörer, så får inte heller alla frågor svar från alla inblandade aktörer, vilket givetvis påverkar utvärderingen.

## Reflektioner

Syftet med vår processutvärdering är att bidra med lärdomar kring vikten av en programteori, hela vägen från uppdragsbeskrivning till avrapportering. Vår förhoppning är att utvärderingen av processen kan bidra med lärdomar inför kommande uppdrag av liknande karaktär.

Tillväxtverkets omställningsuppdrag var ett mindre omfattande uppdrag under en begränsad tid och med en liten budget. Liksom alltid påverkade förutsättningarna gjorda prioriteringar, insatser och resurstilldelning. Efterföljande uppdrag inom området inkluderas inte i utvärderingen.

En viktig lärdom är att en gedigen grund för alla inblandade aktörer att utgå från är en framgångsfaktor, oavsett uppdragets omfattning. En väl utarbetad programteori och projektplan ger goda förutsättningar för ett lyckat genomförande. Dessa komponenter underlättar uppföljningar under processens gång liksom utvärderingar av önskat resultat.

En annan lärdom är vikten av att säkerställa att alla inblandade aktörer har en överenskommen bild av förutsättningar, mål, process och förväntningar. Det ger förutsättningar och engagemang för att ta både ett gemensamt och ett eget ansvar. Styrningen kan då med fördel ske på en övergripande nivå i syfte att anpassa processen till de förutsättningar och behov som uppstår. Vi ser också stora fördelar med att involvera de inblandade aktörerna i såväl utveckling av metod som testning av metodstöd.

En tredje viktig lärdom är vikten av att genomföra uppföljningar och utvärderingar under uppdraget gång och/eller i nära anslutning till att uppdraget avslutas. Utvärderingar långt efter avslutat uppdrag är svårare att genomföra. De riskerar även att få en lägre kvalitet, bland annat på grund av informationsbrist. Det kan vara svårt att involvera berörda aktörer i utvärderingen på grund av att de har lämnat ursprungsorganisationen. I brist på information ökar risken att man tillför information och lärdomar som man har fått efter att uppdraget genomfördes.

Utvärderingar är viktiga för att skapa möjligheter till lärande och förbättringar. En utarbetad plan för hur utvärderingen ska göras bör finnas redan vid planering av uppdraget.



## Referenser

- Blom, Björn & Morén, Stefan (2007) *Insatser och resultat i socialt arbete*. Studentlitteratur; Lund.
- Donaldson, I Stewart (2007) *Program Theory-Driven Evaluation Science - Strategies and applications*. Lawrens erlbaum association. New York.
- ESV 2006:7. *Måluppfyllelseanalys. Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras*.
- ESV 2012:43 *Programteori och verksamhetslogik – ett metodstöd för Regeringskansliet*.
- ESV 2020:28. *Genomslaget. Resultatredovisningarna och myndigheternas arbete med dessa efter ändrade krav*.
- European Commission (2006). *Smart Innovation: A Practical Guide to Evaluation Innovation Programmes*.
- ITPS (2009). *Metoder för att utvärdera den regionala tillväxtpolitiken. Lärdomar och råd för utvärderare och uppdragsgivare*. Regleringsbrevsuppdrag nr. 6, 2008. Östersund.
- Jerkedal, Åke (2005) *Utvärdering - steg för steg: om projekt- och programbedömning*. Norstedts juridik, Stockholm.
- McLaughlin, John A.; Jordan, Gretchen B. (1999). "Logic Models: A Tool for Telling Your Program's Performance Story". *Evaluation and Program Planning*. Volume 22, Number 1, February 1999.
- Näringsdepartementet (2017) *Uppdrag att bistå med insatser vid varsel och omställning i näringslivet*. N2017/01030/RTS.
- Regionförbundet södra Småland (2012) *Varsel i pratiken – Kronobergsmodellen*.
- Sweco (2016) *Tillväxtverkets roll i arbetet med strukturomvandling i kommuner och regioner*. PM, 2016.
- Tillväxtanalys (2013) *Utvärdering av hållbara turistdestinationer*. PM 2013:031. Östersund.
- Tillväxtanalys (2019) *Exploring university-industry interaction in collaborative R&D projects*. PM 2019:06. Östersund.
- Tillväxtverket (2016) *Förslag: Tillväxtverkets arbete för att möta strukturomvandling – Omställningsteam*.
- Tillväxtverket (2017a) *Programplan: Stärkt regional näringslivsutveckling*.
- Tillväxtverket (2017b) *Delrapport: Uppdrag att bistå med insatser vid varsel och omställning N2017/01030/RTS*.
- Tillväxtverket (2018) *Delrapport: Uppdrag att bistå med insatser vid varsel och omställning N2017/01030/RTS*.

Tillväxtverket (2019a) Slutrapport: Uppdrag att bistå vid varsel och omställning i näringslivet, N2017/01030/RTS.

Tillväxtverket (2019b) Omställningsguiden. URL:  
<https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/omstallningsguide.html>.

Tillväxtverket och Svenskt Näringsliv (2016) Sårbara kommuner 2016. Rapport 0208 Rev A, 2016.

Vedung, Evert (2009) Utvärdering i politik och förvaltning. Studentlitteratur; Lund.

# Bilaga 1.

Organisation:

Roll i organisationen:

Roll i omställningsuppdraget:

Vilket var det problem som uppdraget förväntades bidra till att lösa? Hur? Initiering?

Tolkning av uppdraget? Hur var tolkningen i organisationen?

Vilken var den tänkta målgruppen?

Vilka resurser tilldelades? Vilka resurser fanns tillgängliga?

Hur och av vem formulerades målen?

Hur utformades projektplan och projektaktiviteterna?

Vilka aktiviteter var aktuella? Vilka genomfördes? Hur genomfördes de? Vilka genomfördes inte och varför?

Hur gjordes eventuellt urval och hur påverkade det resultatet?

Hur tydliga var målen och hur var måluppföljningen?

Har det skett någon samverkan och i så fall hur?

Stödfunktioner för projektet?

Vad resulterade uppdraget i för er organisation?

I vilken utsträckning motsvarar processen och inriktningen av dess resultat era förväntningar?

Vilka delar i processen har fungerat bra respektive mindre bra?

Vilken nytta har resultaten fått?

Hur har resultaten använts i fortsatt arbete?

Har det genomförts någon uppföljning och/eller utvärdering? Om ja, hur och när? Om nej, varför inte?

Lärdomar av genomfört uppdrag? Förbättringsförslag?

Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att analysera och utvärdera statens insatser för att stärka Sveriges tillväxt och näringslivsutveckling. Genom vår kunskap bidrar vi till att effektivisera, ompröva och utveckla tillväxtpolitiken samt genomförandet av Agenda 2030.

I vårt arbete fokuserar vi särskilt på hur staten kan främja Sveriges innovationsförmåga, på investeringar som stärker innovationsförmågan och på landets förmåga till strukturomvandling. Dessa faktorer är avgörande för tillväxten i en öppen och kunskapsbaserad ekonomi som Sverige. Våra analyser och utvärderingar är framåtblickande och systemutvecklande. De är baserade på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Sakkunniga medarbetare, unika databaser och utvecklade samarbeten på nationell och internationell nivå är viktiga tillgångar i vårt arbete. Genom en bred dialog blir vårt arbete relevant och förankras hos dem som berörs.

Tillväxtanalys finns i Östersund (huvudkontor) och Stockholm.

Den kunskap vi tar fram tillgängliggör vi på [www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se). Anmäl dig gärna till vårt nyhetsbrev för att hålla dig uppdaterad om våra pågående och planerade kunskapsprojekt. Du kan även följa oss på Twitter, Facebook och LinkedIn.



**Tillväxtanalys**

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010-447 44 00

E-post: [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)

Webb: [www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)