



# ”Som man frågar får man svar”

– ett aktörsdrivet utvärderingsperspektiv  
på innovationsprogram

PM 2023:10

Datum: 2023-11-17

**Trafikanalys**

Adress: Rosenlundsgatan 54 118 63 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

E-post: [trafikanalys@trafa.se](mailto:trafikanalys@trafa.se)

Webbadress: [www.trafa.se](http://www.trafa.se)

Ansvarig utgivare: Mattias Viklund

Datum: 2023-11-17

Omslagsfoto: Mostphotos

# Förord

Under 2023 har Avdelningen för utvärdering och nulägesanalys vid Trafikanalys gjort flera insatser för att få bättre kunskap om marknadseffekter av offentliga innovationsinsatser.

Denna promemoria undersöker och beskriver hur vissa kvalitativa metoder kan vara komplement till de mer etablerade metoder som används inom innovationsutvärderingar.

Ett tack riktas till medarbetarna Lisa Eriksson och Sara Berntsson, som bollat tankar och idéer under arbetets gång.

Ett stort tack riktas även till de externa forskarna och utvärderarna Emma Ek Österberg, John Hultén, Bo Sandberg, Gustav Sjöblom och Christina Frimodig som har bidragit med kunskap och erfarenheter kring innovation, utvärdering och att leda samverkansarbete. En närmare beskrivning av dem presenteras i en bilaga sist i denna promemoria.

Hans ten Berg har varit projektledare och författare av denna promemoria.

Östersund i november 2023

Andreas Tapani, Avdelningschef

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Inledning .....</b>	<b>7</b>
1.1 Problemformulering .....	7
1.2 Syfte med rapporten .....	9
1.3 Avgränsningar .....	9
1.4 Metod och tillvägagångssätt .....	9
1.5 Disposition .....	10
<b>2 Policyutvecklingen påverkar transportområdet.....</b>	<b>11</b>
2.1 Från New Public Management till Governance.....	11
<b>3 Utvärdering – en fråga om perspektiv .....</b>	<b>13</b>
3.1 Utvärderingsmodeller förenklar en komplex verklighet .....	14
3.2 Hur en programutvärdering kan vara uppbyggd .....	15
3.3 Erbjudandemodellen lyfter fram aktörernas perspektiv.....	16
<b>4 Nätverksstyrning vanligt inslag i innovationsprogram .....</b>	<b>19</b>
4.1 Nätverksstyrning ökar behovet av nya utvärderingsmodeller .....	19
4.2 Systemmodellen bidrar till förståelse av resultatet.....	19
<b>5 Samverkan centralt för innovationsprogram.....</b>	<b>21</b>
5.1 Hur kan man mäta samverkan?.....	21
<b>6 Utvärdering av innovationer på transportområdet – tre fallbeskrivningar .....</b>	<b>25</b>
6.1 FFI .....	25
6.2 Drive Sweden .....	29
6.3 H22 - Helsingborgs innovationsarbete.....	33
<b>7 Hur kan utvärderingsmetoder för innovationsinsatser utvecklas? .....</b>	<b>39</b>
7.1 Erfarenheter från fallstudier .....	39
7.2 Stärka aktörsperspektivet .....	40
7.3 Programteori utifrån erbjudandemodellen.....	41
7.4 Intervjuernas roll i utvärderingen .....	42
7.5 Sammanfattande reflektioner.....	43
<b>Referenser.....</b>	<b>45</b>
<b>Intervjupersoner .....</b>	<b>47</b>

---

# Sammanfattning

Offentlig-privat finansierade innovationsprogram har fått en allt viktigare roll. Från att ha kretsat kring teknikutveckling och ekonomisk tillväxt designade i näringslivets linjära processer har innovationsprogrammen breddats till nätverksliknande arenor för transformativt lärande för att lösa gemensamma samhällsutmaningar.

Samtidigt verkar inte utvärderingsmetoderna, som används för att bedöma innovationssatsningarnas resultat och effekter, ha förändrats i samma riktning. Detta väcker en rad frågor som denna promemoria försöker belysa. Vilka metoder dominerar utvärderingarna idag? Vilka utgångspunkter har utvärderingarnas programteori och effektlogik? Fångar dagens utvärderingsmetoder innovationspolitikens rörelse mot transformativa, kunskapsbaserade och samordnade processer? Hur fångar man innovationsprogrammets komplexa nätverksstyrning och samverkansprocesser?

Tre fallstudier av innovationsutvärderingar inom transportområdet tjänar som exempel på hur innovationsutvärderingar kan genomföras. En slutsats från fallstudierna är att programteorin, det vill säga den idealmodell som beskriver vad programmet ska leda till, hur de ska leda till dessa effekter och för vem, baseras på antaganden om offentlig-privat samverkan som inte analyseras i utvärderingarna.

Trots att offentlig-privat samverkan utgör en bärande del av svensk innovationspolitik och -program verkar inte samverkan definieras närmare och är heller inget som problematiseras. Exempelvis verkar inte frågor om mandat, resurser, inkludering eller gemensamma mål, det vill säga grundläggande faktorer för samverkan, ha ställts. Det gör det svårt att förstå vilket förklaringsvärde samverkansprocesser får i utvärderingarna. Det visar att det finns skäl att utveckla utvärderingsperspektiv och -metoder när det gäller innovationsprogram och insatser. Promemorian visar hur detta kan göras genom ett mer aktörsdrivet angreppssätt.

Med introduktion till teorier om nätverksstyrning och samverkansprocesser och metoder hur man kan utvärdera dem, syftar denna promemoria till att ge ökad insikt för hur innovationsprogrammen fungerar. Tillsammans med en introduktion till aktörsdriven utvärdering ger promemorian en grund till ett mer förståelseinriktat angreppssätt vid utvärdering av innovationsinsatser.

Denna promemoria är en del av Trafikanalys arbete med att skapa kunskap om utvärdering av innovationsinsatser inom fordons- och transportområdet för att utveckla myndighetens utvärderingsmetoder.



# 1 Inledning

Under lång tid har politiken sett möjligheter med marknadskrafternas förmåga till innovation. I stället för den offentliga sektorns inneboende institutionella stelbenthet sågs marknadens överlägsna samordning, nytänkande och idéutveckling som en möjlighet att inte bara skapa nationell konkurrenskraft utan även för att lösa allvarliga utmaningar för hela samhället. Efterkrigstiden präglades av ett linjärt innovationstänkande där stater finansierade forskning och utveckling i strävan mot ökad ekonomisk tillväxt. Globaliseringen och utvecklingen av nationella innovationssystem i flera asiatiska länder, under 1980- och 90-talet, betonade vikten av innovationssystem för kunskapsskapande och kommersialisering genom nätverksstyrning med förmågan att stimulera lärande mellan olika element i systemen och främja entreprenörskap.

En tredje våg av innovationstänkande uppstod ur de gemensamma sociala och miljömässiga samhällsutmaningarna utifrån förändringsinriktade, eller transformativa, ansatser (Schot et al, 2018). Samtidigt är staten nödvändig för att upprätthålla marknadens spelregler. Detta ömsesidiga beroende har utvecklat en komplex offentlig-privat samverkan och har präglat de senaste decenniernas forsknings- och innovationspolitik. De offentlig-privata innovationsprogrammen har därför inramats i allt högre grad av en inriktning mot samhällsliga utmaningar, uppdrag och transformativ förändring<sup>1</sup>.

Nya typer av multiaktörsbaserade nätverk inriktade mot innovationssamverkan har utvecklats med tiden. Detta har inneburit nya utmaningar i former av mål- och intressekonflikter (inom nätverken) som måste hanteras, men som också kräver nya modeller och metoder för att förstås och utvärderas. Innovationsfinansierande myndigheter behöver anpassa sig till dessa nya tillvägagångssätt men de kämpar samtidigt med en mängd nya frågor och utmaningar om hur man omstrukturerar offentliga politiska insatser och utvecklar nya strukturer för lärande och utvärdering (Klerkx and Leeuwis, 2008).

## 1.1 Problemformulering

Innovation och entreprenörskap pekas ofta ut som viktiga lösningar på många olika samhällsproblem. Med hjälp av innovation och entreprenörskap ska näringslivet skapa tillväxt och samhället bekämpa arbetslöshet, reducera socialt utanförskap, lösa globala miljöproblem, stimulera produktivitet och undvika finansiella kriser. Sveriges ekonomi är mycket FoU-intensiv med investeringar på drygt 3 procent av BNP i FoU (Ekonomifakta 2023).

De senaste decennierna har forskare pekat på att samhällets omfattande investeringar i forskning och utveckling inte har förmått generera en god avkastning, vilket påverkat synen på innovation och entreprenörskap. En oro över sjunkande produktivitet i industrin under 1990-talet ledde till begreppet "den svenska paradoxen". Det paradoxala anses vara att samhället investerar betydande ekonomiska medel i forskning, men att det inte leder till innovationer i Sverige. Begreppet den svenska paradoxen har sedan dess fått stark förankring bland forskare och debattörer. Denna "innovationsparadox" har även använts som ett verktyg i strävan att förändra politik och samhälle, genom att påverka näringsliv och universitet. Det har bland annat handlat om att stärka universitet, fokusera på universitetens tredje uppgift och

<sup>1</sup> Begreppet transformativ omställning har sitt ursprung i "innovations- och transitionsforskningen" och relaterar till förändringar i dominerande struktur, teknik och livsstil i samhället (Neij et al 2019).

---

stimulera entreprenörskap och innovation i näringslivet via olika politiska styrmedel. Att lösa problematiken kring denna paradox har därför blivit en nyckelfaktor i svensk innovationspolitik (McKelvey och Zaring, 2016).

Allt sedan 1980-talet har efterfrågan ökat på utvärdering och granskning av allt större och växande offentliga utgifter. Detta har även omfattat offentliga innovationsprogram. Till en början var fokus på programmets effekter för att i "New Public Management"-anda skapa bättre förutsättningar för tillväxt och ökad konkurrenskraft. Över decennierna har utvärderingens roll förändrats i takt med att innovations- och forskningsprogram blivit mer inriktade mot offentlig-privat samverkan (exempelvis Triple Helix-modeller, det vill säga innovationssystem för att främja ekonomisk och social utveckling, vilket vuxit fram i interaktionen mellan stat, universitet och näringsliv) (Georghiou et al 2000).

Långsiktigheten och de mer lösa samverkansformer som ligger till grund för offentlig-privat innovationssamverkan ställer dem som utvärderar inför flera utmaningar. Långa programperioder gör det svårare att veta om resultaten eller bristen på resultat beror på omgivande faktorer. Även om effektutvärderingar, primärt inriktade på resultatindikatorer, alltså är det dominerande perspektivet inom innovationsutvärdering, har utvärderingarna idag mer inslag av systemperspektiv och lärande (Rohracher et al 2023). Med andra ord har nuvarande utvärderingsmetoder inte hängt med i skiftet av innovationspolitiken. Det pågår dock metodutveckling som springer ur behovet att på ett bättre sätt kunna utvärdera transformativ omställning i Sverige, så väl som internationellt (Neij et al 2019, Haddad och Bergék 2023, Creds 2023).

Samhällsvetenskaplig utvärdering utgår ifrån en programteori, dvs. antaganden om genomförande och utfall av en genomförd insats (se längre beskrivning av programteori- eller logik, i kapitel 3). Det finns dock skillnader mellan offentliga och privata programteorier. Offentliga programteorier är ofta inriktade på att främja allmänna mål såsom hållbarhet, tillgänglighet och jämlikhet. Privata programteorier, å andra sidan, är ofta inriktade på att maximera vinsten för företag och investerare (Orazem och Biljon 2023).

Dessa olika programteorier kan påverka genomförandet och slutresultatet av en insats och vara svåra att fånga och beskriva för den som utvärderar insatsen. Skillnader som sällan beaktas i de mer traditionella utvärderingarna. Det kan handla om olika mål, motiv och incitament för att delta i offentliga innovationsprogram. Innovation är idag en allmän reformtrend inom den offentliga sektorn. Det ligger en förväntan i att dessa skilda drivkrafter ska befrukta varandra och öka produktiviteten och innovationskraften i näringsliv, så väl som offentlig sektor (Ek Österberg och Qvist 2020).

Väldigt lite uppmärksamhet har dock riktats mot det omvända, att skilda drivkrafter och antaganden hos privat och offentlig sektor även kan skapa målkonflikter, försvåra samverkan och ge andra resultat än det förväntade.

Vilka metoder dominerar utvärderingarna idag? Vilka utgångspunkter har utvärderingarnas programteori och effektlogik? Fångar dagens utvärderingsmetoder innovationspolitikens rörelse mot transformativa, kunskapsbaserade och samordnade processer? Hur fångar man innovationsprogrammets komplexa nätverksstyrning och samverkansprocesser? Granskar man de antaganden som ligger till grund för programmen eller bygger de på för givet tagna sanningar? Utan att ge säkra svar ger denna promemoria en introduktion till teorier och metoder som kan bringa ljus på viktiga aspekter i framtida utvärdering av innovationssystem och dess organisering. Förhoppningen är att promemorian ska väcka tankar och idéer kring utvärderingens roll i områden som präglas av samverkan kring komplexa utmaningar i såväl transportområdet som i övriga samhället.



## 1.2 Syfte med rapporten

Syftet med denna promemoria är att bidra med tankar kring hur innovationsutvärderingar kan öka det systematiska lärandet utifrån de olika drivkrafter som finns inom offentlig-privat innovationssamverkan.<sup>2</sup> Den kan tjäna som inspiration och delvis ett underlag inför kommande utvärderingar av innovationsprogram eller -insatser.

Promemorian är en del av Trafikanalys arbete med att, dels skapa en större kunskap om utvärdering av innovationsinsatser inom fordons- och transportområdet, dels att utvärdera möjligheten att utveckla utvärderingsmetoder för innovationsinsatserns marknadseffekter.

Metodutveckling av kvalitativa utvärderingsmetoder är också av bredare betydelse för Trafikanalys, då metodutveckling bidrar till att stärka myndighetens analys- och utvärderingskompetens generellt. Denna promemoria kommer att,

- i korthet beskriva utvärderingsfältet som berör offentlig-privata innovationsprogram och trenden som gått från traditionell effektutvärdering till att omfatta mer transformativa och processinriktade metoder för att fånga lärandet i innovativa system.
- Beskriva utmaningarna de mer transformativa utvärderingarna av innovationsprogram för med sig.
- Beskriva samverkansteorier och betydelsen av att hantera spänningsfält och drivkrafter i offentlig-privata samverkanskonflikter för att försöka utveckla nya perspektiv på utvärdering av innovationsprogram.
- Ge exempel på hur utvärderingar av innovationsprogram kan se ut, men också hur de kan kompletteras av kvalitativa metoder.

## 1.3 Avgränsningar

Denna promemoria är ett metodutvecklingsarbete på Trafikanalys. Projektet är tids- och kunskapsmässigt avgränsat varför metodbeskrivningar och -utveckling inte ska betraktas som fullständiga. Valet av fallbeskrivningar, utvärderingar av innovationsprogram och -insatser, syftar till att ge exempel på hur utvärderingsmetoder kan se ut. De alternativa metoder som lyfts fram ska ses som komplement och inte som kritik mot själva fallbeskrivningarna.

## 1.4 Metod och tillvägagångssätt

Denna promemoria omfattar teorier om nätverksstyrning och samverkansprocesser, och metoder för hur man kan utvärdera dem. Tillsammans med en introduktion till intressent-utvärdering ger promemorian en grund till ett mer förståelseinriktat angreppssätt vid

---

<sup>2</sup> Det finns flera utvärderingar av innovationssamverkan, däribland Riksrevisionens rapport Innovation genom samverkan – statens satsningar på strategiska samverkans- och innovationsprogram (RiR 2020:6) och Tillväxtverkets Effekter av innovationsstöd med samverkanskrav. Rapport 2020:04 och Styrning och implementering av innovationspolitik genom samverkan. Möjligheter och utmaningar. PM 2021:03. De kommer inte beskrivas närmare i denna promemoria då de till stora delar har ett annat syfte och perspektiv.

utvärdering. Promemorian presenterar också hur kvalitativa intervjumetoder kan användas för att i ökad utsträckning fånga viktiga aspekter utifrån intressentmodellen. Tre fallstudier av innovationsutvärderingar tjänar som exempel på hur innovationsutvärderingar kan genomföras, men också vilka tankar de väcker utifrån ett mer intressentorienterat angreppssätt.

Arbetet som ligger till grund för denna promemoria består av en förstudie baserad på intervjuer med forskare och praktiker på området samt en studie av olika skriftliga underlag så som vetenskapliga artiklar, böcker, rapporter och webbplatser. Arbetet har genomförts i tre steg.

1. Det första steget är en intervjustudie där erfarenheter av att utvärdera offentlig-privat-samverkan dokumenterats. Kunskaper och insikter genererade av intervjuerna återges inte i löptext i promemorian. Intervjustudiens syfte var i första hand att bidra med kunskap och insikter kring promemorians frågeställningar. Intervjuerna syftade även till att generera tips på litteratur till grund för litteraturgenomgången. Genomförda intervjuer framgår i förord och bilaga.
2. Det andra steget är en genomgång av litteratur som beskriver utvärderingens roll inom innovationsorganisering och -samverkan. Litteraturgenomgången är baserad på material som kommit fram i intervjuerna tillsammans med sökningar på Google och Google Scholar för vetenskapliga litteratur, så väl som myndighetsrapporter, baserat på promemorians frågeställningar. En del uppslag på litteratur och artiklar kommer från rapporten *Kunskapsläget och marknadseffekter av innovationsinsatser inom logistik* (Sternberg et al. 2023) som tagits fram på beställning av Trafikanalys.
3. Det tredje steget omfattar studier av tre olika innovationsutvärderingar i syfte att beskriva dem och diskutera andra mer kvalitativa metoder i relation till utvärderingarna samt utveckla alternativa synsätt och lösningar.

## 1.5 Disposition

Promemorian är uppdelad i åtta kapitel. Meningen med promemorian är att ge en inblick i området och olika exempel på utvärderingar för att svara på promemorians syfte. Kapitlen är därför korta och ska ses som en introduktion för vidare självstudier.

Det andra kapitlet som följer efter denna inledning beskriver policyutvecklingen på innovationsområdet med fokus på innovationer på transportområdet.

Det tredje kapitlet beskriver utvärdering som teori och metod. Läsaren introduceras till programteori och effektlogik men också kompletterande utvärderingsmodeller, som till exempel erbjudandemodellen.

Det fjärde kapitlet beskriver framväxten av nätverksstyrning, vad det innebär och hur det kan utvärderas.

Det femte kapitlet beskriver samverkan och dess betydelse i innovationsarbetet, men också hur man bättre kan studera och mäta samverkansprocessen och hur det kan användas i utvärdering av innovationsarbetet.

Det sjätte kapitlet går igenom tre olika utvärderingar av innovationsprogram och verksamheter.

Det sjunde och sista kapitlet använder kunskaperna genererade utifrån de tidigare kapitlen för att illustrera hur intressentmodeller och kvalitativa utvärderingsmetoder kan bidra till metodutveckling för nya insikter och perspektiv.

---

## 2 Policyutvecklingen påverkar transportområdet

Det finns flera sätt att definiera innovation. En enkel definition är att innovation innebär att nya idéer tillämpas på ett framgångsrikt sätt som får bred spridning. Denna definition fokuserar på idéinnehållet snarare än på en teknik eller produkt, liksom på framgångsrik introduktion på en marknad eller i bred användning snarare än att bara se till genereringen av nya produkter eller andra idéer. Regeringen 2010–2014 definierade innovation som 'en nyskapande kombination av olika resurser som tar formen av ett värdehöjande erbjudande som svarar mot en efterfrågan på en marknad' (Vinnova 2015). Det numera uppösta Innovationsrådet definierade innovation som "förmågan att framgångsrikt ta fram och införa nya processer, tjänster och metoder som resulterar i betydande förbättringar av kvalitet, effektivitet eller ändamålsenlighet" (Innovationsrådet 2023).

Transportsektorn består av många olika aktörer. I likhet med många andra samhällssektorer blir gränsyta fler och mer disparata. Många av aktörerna i transportsystemet har små eller obefintliga resurser att bedriva FoU eller absorbera FoU-resultat. Det gäller till exempel många privata utförarorganisationer som åkerier men också kommuner och kollektivtrafikmyndigheter. Ömsesidiga beroenden mellan olika delar av systemet skapar inlåsningar vilket gör transportsystemet trögföränderligt.

Förändringsprocesserna är ofta långa eftersom väginfrastruktur, fordonsgenerationer och bebyggelsemönster tar lång tid att förnya och i sin tur förstärks av beteendemönster, lärandeprocesser, normer, värderingar och synsätt. Dess karaktäristik gör sektorn lämplig för olika typer av nätverksstyrning och samverkansformer, där näringsliv, akademi och offentlig verksamhet kan mötas och utbyta idéer (Vinnova 2015).

### 2.1 Från New Public Management till Governance

Transportsektorn har tidigare till stor del organiserats i vertikalt integrerade statliga former, men har under de senaste decennierna avreglerats vad gäller ägarskap, styrningsformer, förhandlingsprocesser och beslutsnivåer i enlighet med det som brukar kallas för New Public Management (NPM).

NPM är ett politiskt paradigm med fokus på avreglering och bolagisering av operativ offentlig verksamhet, konkurrens och marknadsmekanismer samt (ofta kvantitativ) mätning, uppföljning och utvärdering. Denna omvandling har skapat ett stort behov av nätverkssamarbeten. För att uppnå sina mål strävar staten i högre grad än tidigare efter att involvera andra aktörgrupper som ideella organisationer, näringslivet och lokala, regionala eller internationella organisationer i något som kan liknas vid löst organiserade nätverk (Vinnova 2015).

Nätverk som styrningsform har blivit allt vanligare i takt med att samhällsfrågor blivit alltmer komplexa och sektorsgränserna fördelar sig över allt fler aktörer. Nätverksstyrning kallas ibland för *Governance*. Övergången från NPM-styrning till nätverksstyrning kallas i den statsvetenskapliga litteraturen därför från *Government* till *Governance*, där *governance*-begreppet beskriver en pågående förskjutning i makt, inflytande, rollfördelning och

styrningsformer och mellan olika policynivåer. I begreppet ligger att statens roll håller på att förändras från hierarkiskt utövande av konstitutionell makt (government) till att fungera som katalysator eller som samarbetspartner med särskilda resurser och förmågor. Governance är att betrakta som en megatrend, och kallas i dag New Public Governance, där även utvärdering ingår (Stakes 2006, Vedung 2021).

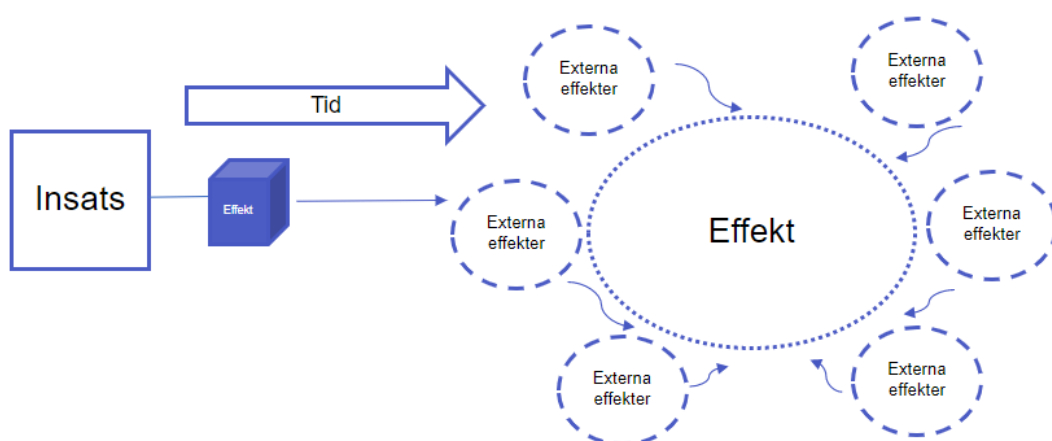
### 3 Utvärdering – en fråga om perspektiv

En utvärdering är *en systematisk undersökning av en aktivitets värde och betydelse* (Sandberg och Faugert 2020). Med det menas att en specifik aktivitet eller insats undersöks organiserat och systematiskt mot ett antal fastställda kriterier. Till skillnad från forskningens mål att ta fram ny generaliserbar kunskap, strävar utvärderingsverksamheten mot att ta fram specifik och tillämpad kunskap.

Det finns en rad teorier och metoder om hur utvärderingar ska utföras men också som är inriktade på tolkning och förståelse för vad som ska studeras. Oavsett val av teori och metod är kausalitet inom utvärdering, det vill säga dess orsakssamband, centralt. Inom exempelvis mål- och effektutvärderingar eftersträvar man att klargöra säkerställda samband mellan en åtgärd och dess effekter. Den komplexa verkligheten gör att det sällan finns självklara samband mellan evidensbaserad kunskap och tillämpning. Detta har fått utvärderingssamhället att tala om additionalitet, det vill säga nettoeffekten av en insats eller mervärde utöver det som ändå skulle skett (Sandberg och Faugert 2020).

En utmaning med utvärdering är just kausaliteten eftersom ju närmare i tid en offentlig satsning ligger, desto lättare är det att tillskriva, eller attribuera, effekterna till projektet, men samtidigt är det svårare att se några faktiska effekter. Över tid blir det lättare att se effekt men svårare att attribuera det till ett visst projekt eftersom många andra externa faktorerna kan påverka effekten av den specifika insatsen, vilket kan illustreras nedan i Figur 1 (Hughes och Martin 2012).

**Figur 1. Figuren beskriver kausalitet mellan insats och effekt över tid. Egen tolkning enligt Hughes och Martins resonemang.**



För att kunna veta i vilken utsträckning en insats bidragit till resultatet kan en kontribueringsanalys<sup>3</sup>, eller bidragsanalys, göras. Då behöver man ofta kartlägga vilket antagande, logik eller teori som ligger bakom åtgärden. Felaktiga antaganden kan ligga till grund för ett misslyckat utfall, vilket även kallas teorifel inom utvärderingslitteraturen. Att en insats inte fått den effekt som avsågs kan också bero på att insatsen implementerades på fel sätt eller att

<sup>3</sup> I vilken utsträckning just den studerade åtgärden har orsakat den observerade effekten.

helt andra faktorer påverkade effekten i en annan riktning än vad som var tänkt (Sandberg och Faugert, 2020).

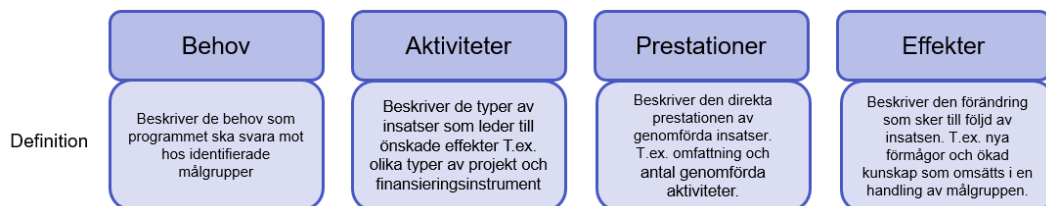
### 3.1 Utvärderingsmodeller förenklar en komplex verklighet

För att strukturera och förenkla utvärderingsarbetet väljs en utvärderingsmodell (se exempel i Figur 2).<sup>4</sup> Valet av utvärderingsmodell är också ett val av perspektiv och kommer ha en normerande inverkan på arbetssätt och medför därför vissa begränsningar. En utvärderingsmodell kan underlätta att identifiera eventuella teori- eller implementeringsfel, kritiska faktorer och möjliga förbättringar. Vanliga utvärderingsmodeller är resultatnriktade modeller, som mäter resultat och kostnadseffektivitet, eller komparativa modeller som är vägledande utifrån jämförelser. Vill man försöka få svar på hur en åtgärd uppnår sitt mål eller fånga olika aktörers perspektiv kan teoribaserade eller aktörsfokuserade modeller vara relevanta.

Mål- och effektutvärderingar är klassiska exempel på resultatnriktade modeller där man försöker klargöra om utfallet av en åtgärd stämmer överens med dess mål eller önskade effekter. De spelar en viktig roll då många verksamheter är målstyrda. Kritiken mot mål- och effektutvärderingar är att de förenklar en komplex verklighet och inte beaktar viktiga kontextuella faktorer inverkan (Sandberg och Faugert 2020).

Ett sätt att bättre fånga den komplexa verkligheten kan vara att använda sig av teoribaserade utvärderingsmodeller som medvetengör bakomliggande antaganden av det som ska studeras. De teoretiska antagandena blir som logiska ramverk som skapar djupare förståelse för hur resultaten uppstår snarare än att bara bedöma om åtgärderna nådde sina mål och förväntade effekter (se Figur 2 nedan).

**Figur 2. Exempel på utvärderingsmodell.**



*Programteori* (kallas även förändringsteori eller program- eller effektlogik) är ett exempel på en modell som ger möjlighet att värdera resultatet både i förhållande till genomförandet och förhållande till den underliggande teorin om en verksamhet. Svårigheterna med programteori som utvärderingsmodeller är att det krävs stor datainsamling för att rekonstruera programteorin. Idealt bygger programlogiken på rätt antaganden och då kan avsedda faktorer uppnås, som i Figur 3 nedan.

<sup>4</sup> För ytterligare en introduktion till utvärderingsmodeller för transportforskning, se Trafikanalys rapport Modell för utvärdering av transportforskning Redovisning av ett regeringsuppdrag Rapport 2012:9.

**Figur 3. Förutsättningar att nå avsedda effekter av innovationsprogram. Bild med inspiration av Ramboll (Ramboll 2020).**

	Programlogiken bygger på fel antaganden	Programlogiken bygger på rätt antaganden
Programmet genomförs ej enligt programlogiken		
Programmet genomförs enligt programlogiken		Avsedda effekter uppnås

## 3.2 Hur en programutvärdering kan vara uppbyggd

En traditionell mål- och effektutvärdering applicerad på exempelvis ett innovationsprogram skulle kort kunna summeras på följande sätt. Utgångspunkten för själva satsningen bygger på ett behov att öka innovationsförmågan inom näringslivet. Det offentliga innovationsprogrammet baseras på ett antagande och en effektlogik där offentliga innovationsmedel bekostar insatser eller verksamheter som annars inte hade genomförts. Detta leder till en rad aktiviteter som i sin tur leder till utveckling av nya metoder och nya tekniska lösningar på kända problem, höjd kompetens hos medverkande företag och organisationer.

I nästa led skaffar sig medverkande företag nya kunskaper, de bli mer attraktiva och bygger upp nya samverkansrelationer med myndigheter och universitet. Detta kan leda till bättre förmåga att utveckla nya produkter och ökad konkurrenskraft, vilket kan leda till bättre lönsamhet och fler arbetstillfällen och så vidare. Dessa prestationer leder till önskvärda effekter som till exempel att näringslivet ökar sin förmåga att initiera och omsätta forskningsprojekt i sin produktutveckling. På så sätt kan den offentliga programansvariga myndigheten bidra till det övergripande målet för satsningen – en långsiktigt hållbar och effektiv transportsektor.

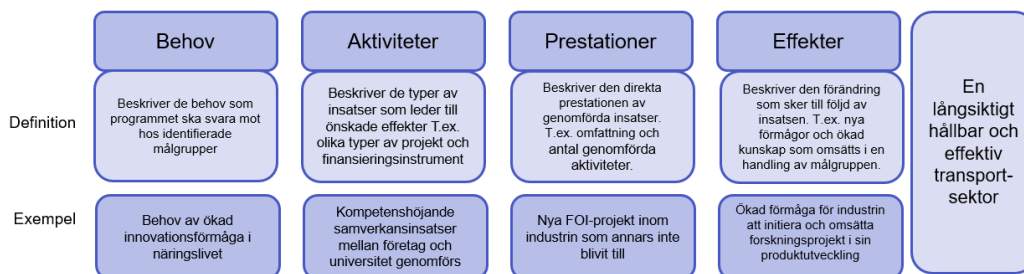
Att utvärdera innovationsinsatsen följer ett antal givna steg, som illustreras genom Figur 4. I det första steget kartläggs programteorin som förenklat kan ses som en kedja med många länkar med flera grenar. En sådan effektanalys kan utföras genom en användning av en programteori, exempelvis utvärdering av styrmedel som ska uppmuntra innovation.

I det andra steget identifieras data om kan fungera som indikatorer på förändringar i de olika länkarna i kedjan, så som fler publicerade forskningsresultat, fler patentansökningar, rekrytering av forskarutbildade, nya samarbetsprojekt mellan universitet och företag, lanseringar av nya produkter.

I det tredje steget ställs frågan: Vilka andra faktorer än innovations-och utvecklingsprogrammet kan ha påverkat de olika länkarna? Det kan handla om den allmänna teknikutvecklingen i andra länder, konjunkturen och konkurrenssituationen i olika branscher, föreskrifter från myndigheter och annat som har betydelse för vad som händer med produktutvecklingen och konkurrenskraften i en bransch.

Avslutningsvis sker en kritisk granskning av de olika länkarna i programteorin med hjälp av en bedömning av de olika indikatorerna för förändringarna i effektkejd och inverkan om omvärldsförändringar och andra faktorer. Det gäller att dels granska såväl indikatorernas kvantitativa värde som olika kvalitativa aspekter, dels bedöma huruvida det kan finnas orsakssamband mellan dem.

**Figur 4. Exempel på hur en programteori över en innovationsinsats för en effektiv och hållbar transportsektor kan utformas.**



### 3.3 Erbjudandemodellen lyfter fram aktörernas perspektiv

Förutom svårigheterna att konstruera programteorin på ett korrekt sätt kan det även finnas dolda programteorier hos olika aktörer inom en verksamhet eller åtgärd. Oförmågan att fånga dolda programteorier kan bidra till att programteorin bygger på felaktiga antaganden vilket leder till teori- och implementeringsfel. Det medför att risken ökar för att förväntade effekter uteblir, men också att utvärderingen av programmet missar viktiga orsakssamband och effektbedömningar.

När man vill analysera och bedöma åtgärder från olika aktörers perspektiv och till exempel försöka fånga dolda programteorier brukar en *aktörsbaserad utvärdering* vara aktuell. Här är det centralt att fånga hur en insats upplevs av dem som berörs av den för att ge vägledning för vidareutvecklande åtgärder. Brukar- och intressentutvärdering är exempel på aktörsbaserad utvärdering. Det ökar sannolikheten för att frågor som engagerar de berörda tas upp i en utvärdering och bidrar därmed till användbarheten och trovärdigheten av resultatet, men kan också leda till en svår balansgång mellan olika intressen och dess påverkan på objektiviteten. Intressentutvärdering bör användas när det finns olika grupper av aktörer vars intressen kan ha betydelse för åtgärdernas genomförande och resultat (Sandberg och Faugert 2020).

En variant av aktörsutvärdering är erbjudandemodellen, vilket är ett ramverk för förståelseinriktat och deltagarfokuserat angreppssätt. Där traditionella mål- och effektutvärderingar ser mottagarna av exempelvis någon form av offentligt styrmedel, som mer eller mindre passiva objekt, ser erbjudandemodellen mottagarna som subjekt som agerar utifrån egna drivkrafter. I en utvärdering blir det utifrån detta perspektiv intressant att undersöka vad en åtgärd erbjuder en aktör för handlingsmöjligheter. Utvärderaren eftersträvar att förstå aktörernas handlingar

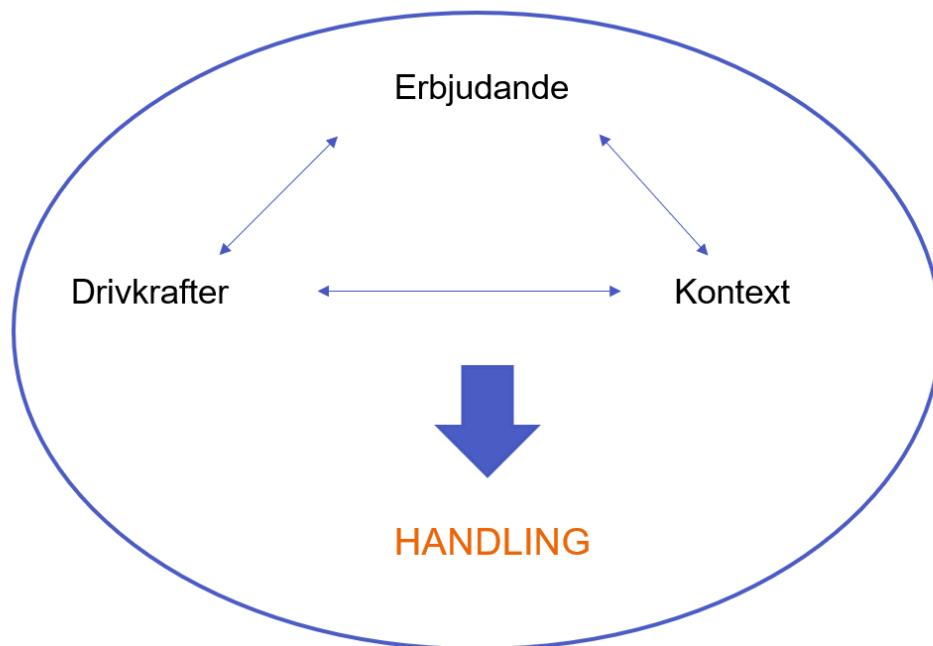


utifrån de sammanhang de utförs i. Modellen använder frågor som fokuserar på aktörens uppfattning av erbjudandet, aktörens kontext, egna drivkrafter och agerande. Samtal om dessa frågor såväl frågor om samverkan med andra aktörer, inom ramen för insatsen, blir här särskilt viktiga (Sandberg och Faugert 2020).

Erbjudandemodellen använder ett teoribaserat perspektiv, men utifrån en aktörsfokuserad kontext för att fånga om en åtgärd är utformad på ett sätt som kan få de effekter programmakaren avsåg (se Figur 5). Modellen utgör ett bra komplement till resultatorienterade utvärderingsmodeller, då fokus ligger på förutsättningar för handlingar och effekter och kan särskilt bidra till teori- eller implementeringsfel. Den bör lämpa sig väl vid utvärdering av stimulansmedel som används av offentliga och privata aktörer för att förstå de inblandades olika drivkrafter och målsättningar med erbjudandet.

Ett praktiskt angreppssätt är att kombinera en analys av den programteori som ligger bakom styrmedlet eller stimulansmedlet, med en analys baserat på erbjudandemodellen. Om utvärderingsuppgiften handlar om att bedöma eller mäta effekterna av styr- eller stimulansmedlet kan detta kompletteras med data om förändringar av indikatorer identifierade i erbjudandemodellen. Utmaningar med erbjudandemodellen är att den ställer höga krav på kännedom om ett projekt och dess aktörer. Det krävs goda kontakter med programansvarige och tidsutrymme för att rekonstruera programmet (Sandberg och Faugert, 2020).

**Figur 5. Målgruppers beteenden – erbjudandemodellen. Alla de tre faktorerna avgör vad målgruppens/individens handlande blir. Det vill säga hur de följer (eller inte följer) styrmedlets intentioner. Här ligger ett stort förklaringsvärde till varför eller varför inte ett styrmedel (exempelvis ett innovationsprogram eller -projekt) fungerar utifrån målgruppens behov och önskemål. Bilden lånat från Sweco, 2014.**





## 4 Nätverksstyrning vanligt inslag i innovationsprogram

Det är ingen slump att nätverk och nätverksstyrning ofta utgör innovationsprogrammets organisering och styrning då samverkan i nätverk motiveras utifrån föreställningen att nätverk kan leda till innovation, kreativitet, synergier och mervärden. Tanken är att inbyggda motsättningar i nätverket leder till spänningar som är skapande, nydanande och innovativa. Spänningarna säkrar att nätverket inte stelnar i sina former, vilket leder till påhittighet, fyndighet, originalitet samt vilja och kapacitet att tänka i nya banor. Bland annat genom utförda oväntade hopslagningar och utväxlingar av resurser (Stakes 2006).

Innovationsutvärdering har traditionellt genomförts utifrån ekonomisk tillväxt. Utvärderingarna har därför ofta haft ett snävt fokus på måluppfyllelse och har generellt inte bidragit till att ge en mer övergripande helhetsbild. Utvärderingar har också i stor utsträckning kommit att ersättas med uppföljningar, indikatorer eller modeller som inte analyserar den faktiska effekten av forsknings- och styrmedelsinsatser (Neij et al. 2019).

### 4.1 Nätverksstyrning ökar behovet av nya utvärderingsmodeller

I takt med att nätverksstyrning, innovation och offentlig-privat samverkan blivit vanliga arbetssätt har behovet av bredare och mer systematiska utvärderingsmodeller, som exempelvis utvärdering mot transformativ förändring, vuxit fram (Schot et al. 2018). I och med inträdet av New Public Governance och nätverksstyrning blir innovationsförmåga, kreativitet, synergier, samarbete och samverkan värden eller egenskaper som också kan beskrivas som målsättningar och kriterier vid utvärdering (Stakes 2006).

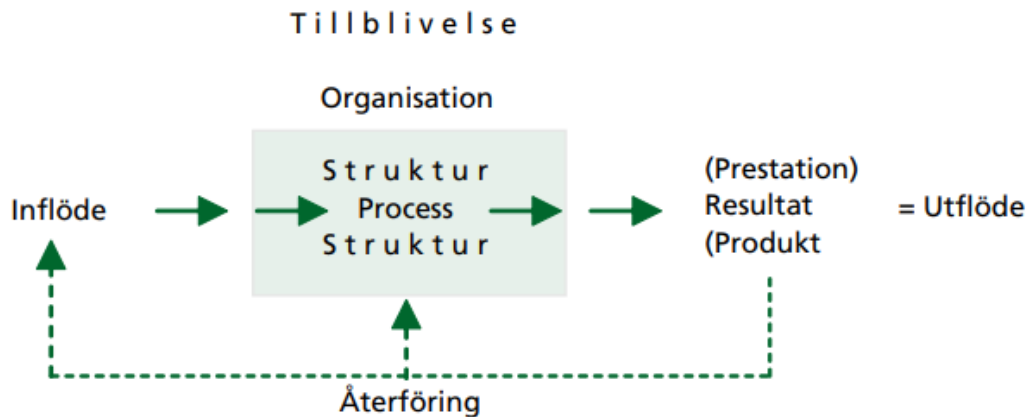
Evert Vedung menar att en till synes självklar utgångspunkt för en utvärdering av nätverks-samverkan rimligen måste vara: har den lett till något (Stakes 2006)? Här är det viktigt att fråga sig om nätverkandet gett något resultat. Från styrningssynpunkt måste det centrala perspektivet på nätverk ändå vara om de levererar, om de ger resultat, och i vad mån dessa resultat beror just på nätverksprocesserna, kanske också strukturer och inflöde. Utvärderingen undersöker med andra ord vad resultatet blev samt om och på vilket sätt process, struktur, inflöde, och omgivning påverkade resultatet (Stakes 2006).

### 4.2 Systemmodellen bidrar till förståelse av resultatet

I detta perspektiv kan ett innovationsprogram modelleras som ett system med inflöde av personal, direktiv och pengar till ett program med en viss struktur vars interna processer i form av ett besluts- och verksamhetsmaskineri producerar ett utflöde av exempelvis innovationsprojekt som i detta sammanhang kan kallas resultat (eller alternativt prestation eller produkt).

Från resultat (utflöde) har vi återföring till process och inflöde (Stakes 2006). Modellen genererar en rad frågeställningar kopplat till varje del av organisationen (se Figur 6 nedan).

**Figur 6. Enkel figur för organisation. (Ur Stakes 2006)**



Nätverkets struktur handlar om vilka som tillåts delta i nätverket och nätverkets interna rolluppsättning. Hur är nätverket avgränsat mot omvärlden? Vilka organisationer, andra kollektiva entiteter och individer ingår i nätverket? Hur är nätverket uppbyggt internt? Vilka personer ingår som ordinarie och som ersättare i den inre nätverkskretsen? Vilka positioner har de i sina moderorganisationer? Nätverkets process blir arbetet i nätverket med att inventera, dryfta och komma överens om vilka problem som skulle kunna lösas genom samordning av resurser. Diskussionsvis arbetar sig nätverket fram till en uppfattning om vad var och en skall göra för att det hela skall gå ihop.

Så småningom fattas beslut om ett kollektivt handlingsprogram – en kollektiv strategi, ett insatspaket, ett åtgärdsprogram – som innefattar vad var och en av de ingående aktörerna åtar sig att ge och ta emot. Handlingsprogrammet måste naturligtvis vara förankrat i såväl nätverkspartnerskapen som i moderorganisationerna. Nätverkets resultat blir innehållet i det samlade, anammade handlingsprogrammet (Prestation, Produkt).

I lyckliga fall mynnar ju nätverkets samverkansprocesser ut i att den inre gruppen fattar ett beslut om sammanföring eller utväxling av resurser vilket också fastställs av moderorganisationerna. Det är det institutionaliserade innehållet i detta beslut som är nätverkets resultat. Nätverkets resultat är identiskt med Utflöde i systemmodellen (Stakes 2006).

## 5 Samverkan centralt för innovationsprogram

Att utvärdera samverkan är viktigt av flera skäl. När offentliga medel använts är det viktigt för den demokratiska legitimiteten att visa hur medlen använts. För många verksamheter som bygger på offentlig-privat samverkan är samverkan en metod för att lösa utmaningar som var och en av aktörerna inte kan lösa var för sig. Att utvärdera samverkan blir därför centralt för att förstå om och hur aktörer tillsammans närmade sig uppsatta mål, resultat och effekter för att skapa förändring.

Ett annat syfte är att tillvarata processinriktat lärande för att återföra och stärka samarbeten och samverkan tillbaka i verksamheten. Tillvägagångssättet att utvärdera samverkan är snarlikt processinriktad eller formativ utvärdering som innebär att en utvärdering inte bara är inriktad på att följa upp slutresultat i ett projekt utan även vill ta tillvara och återkoppla deltagarnas erfarenheter genom att undersöka vad som har lett till resultat. I en sådan utvärdering granskas åtgärder tidigt och återkommande med hjälp av olika metoder, och resultaten återförs regelbundet till deltagarna under uppdragets gång. Det är en form av utvärdering som, förutom uppföljning av resultat och effekter, även syftar till att utveckla lärandet hos deltagarna i det utvärderade uppdraget. Reflektion och ökat lärande ska i sin tur bidra till att leveranserna från uppdraget integreras i den ordinarie verksamheten i organisationerna och därmed blir mer robusta och långsiktiga (Trafikanalys 2020).

Det råder dock en viss oklarhet kring hur de näraliggande begreppen samverkan, samordning, samarbete kan definieras och särskiljas. Samordning definieras ibland som att det finns en inneboende hierarki där den som samordnar styr och övriga aktörer följer. Samarbete beskrivs ibland som att olika parter arbetar gemensamt med en viss fråga och befinner sig på en likartad nivå. Både samordning och samarbete är nödvändiga komponenter i samverkan.

En vanlig definition av samverkan är att det handlar om ett arbete i en avgränsad grupp där styrning sker mot ett gemensamt utstakat mål. Definitionen bygger bland annat på Huxham och Vangen (2005) som definierar samverkan som: Ett arbete över organisatoriska gränser mot ett gemensamt mål [egen översättning]. Danermark (2004) definierar samverkan på ett likartat sätt, som medvetna målinriktade handlingar som utförs tillsammans med andra i en klart avgränsad grupp kring ett definierat problem och syfte.

### 5.1 Hur kan man mäta samverkan?

En utmaning för uppföljning och utvärdering av samverkan kan vara att bedöma mervärdet av samverkansaktiviteterna och hur det påverkar utfallet och därmed dess betydelse för samhället. Det har dels sin grund i att jämförelser med den kontrafaktiska situationen (dvs. att samverkan inte sker) svårligen låter sig göras, dels att det förutsätter en helhetssyn på samverkansaktiviteter för att kunna bedöma värdet av dessa (Vetenskapsrådet 2019).

Forskare som har studerat samverkan i praktiken har kunnat identifiera en rad faktorer som antingen hjälpt eller stjälpt samverkan. Faktorerna kan ställas upp som motsatspar där hindren bland annat innefattar: otydliga mål; revir och maktstrider; brist på resurser i form av kompetens, tid och pengar; skilda regelverk och avsaknad av tillit. Framgångsfaktorerna innefattar bland annat: samsyn om målen; tillgång till resurser i form av kompetens, tid och

pengar och hög grad av tillit och öppenhet mellan aktörerna. En teoretisk ram kan möjligen tydliggöra vilka faktorer som påverkar samverkan. Danermark och Germundsson (2007) och Germundsson (2015) har utvecklat ett sådant ramverk genom att strukturera hinder och framgångsfaktorer för samverkan i tre olika dimensioner.

- Den första dimensionen, *regelverk*, inrymmer de lagar och regler som styr samverkansaktörerna, det vill säga lagar, förordningar och föreskrifter, anvisningar och interna regler.
- Den andra dimensionen, *organisation*, innefattar både hur aktörerna är organiserade och hur samverkan är utformad. I denna dimension ryms det flest hindrande och främjande faktorer för samverkan.
- Den tredje dimensionen, kultur, innefattar hur samverkansaktörerna ser på samverkan och den problemställning som samverkan avser.

För att utvärdera samverkan kan kriterier användas.<sup>5</sup> Kriterier kan vara kopplade till möjliga syften med samverkan. Westin och Hellqvist (2019) delar in kriterierna efter formella styrmedel men också efter mer mjuka värden.

- För det första bör samverkan som inkluderar offentliga aktörer utvärderas utifrån samma kriterier som de konventionella styrmedlen information, lagstiftning och ekonomiska styrmedel. Sådana kriterier inkluderar måluppfyllelse, ekonomi, legitimitet, institutionalisering och relevans.
- För det andra bör samverkan utvärderas utifrån sin potential att nå vissa kvaliteter som inte i lika hög grad förknippas med konventionella styrmedel. Dessa kvaliteter motsvaras av kriterierna synergier, innovation och kreativitet, socialt kapital, lärande, demokratiskt deltagande och demokratisk dialog.

Kriterierna överlappar varandra och kan kombineras i specifika utvärderingar. I flera fall kräver uppfyllande av ett visst kriterium att andra kriterier har uppfyllts. Exempelvis är måluppfyllelse ofta beroende av exempelvis innovation och kreativitet. Omvänt kan innovation och kreativitet ingå formuleringarna av målen för samverkan. De olika utvärderingskriterierna kan vara av olika relevans för olika aktörer, deras representanter och andra intressenter. I idealfallet går det att utvärdera utifrån en stor mängd kriterier, men i praktiken krävs det avgränsningar. Vilka kriterier som beaktas har naturligtvis stor betydelse för utvärderingens resultat, och avgränsningen bör därför vara medveten och transparent så långt möjligt. Avgränsningen bör motiveras i utvärderingen (Westin och Hellqvist 2019).

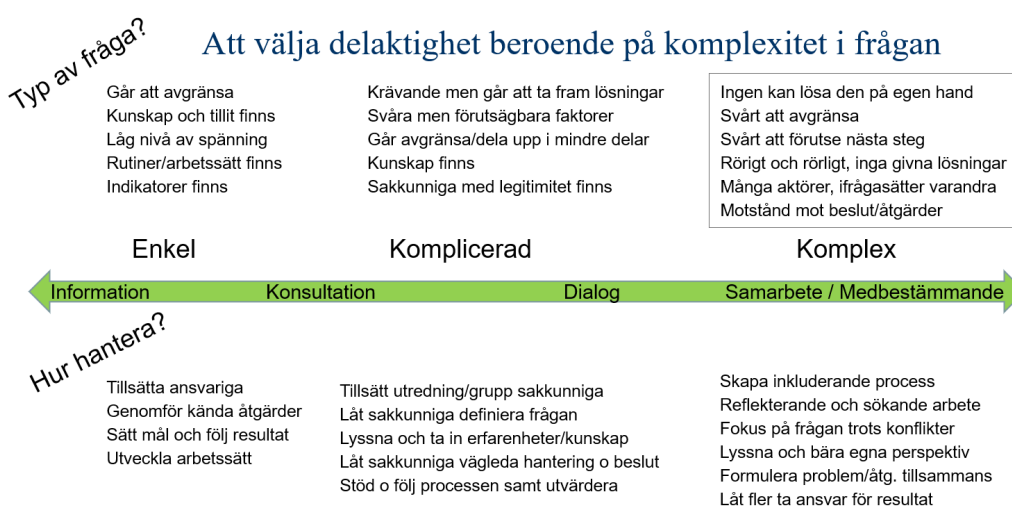
Samverkan lyfts ofta upp som ett slags kärnvärde inom innovationssystem. Det beskrivs ofta som metod och som mål på området. Innovationsprogrammen ska både frambringa hållbara produkter och tjänster, men också skapa nya samverkansytter både nationellt och internationellt. Potentialen för innovation i samverkan hör ihop med kvaliteter i processen – exempelvis hur kreativ denna är. Kreativitet kan i sin tur gynnas av förutsättningarna och strukturen för samverkan – exempelvis spänningar mellan olika aktörers perspektiv som kräver kreativa lösningar och tillit och tillräckliga resurser för att skapa en miljö där nya idéer kan prövas. Dessa faktorer kan därför vara relevanta att fånga upp i en utvärdering (Westin och Hellqvist 2019).

Praktiska erfarenheter av samverkan visar att samverkan både kan vara en tillgång och ett hinder som måste hanteras. Hindren för samverkan är i regel större om konfliktytorna är tydliga, exempelvis om organisationerna har olika logik och mål. Samverkan påverkas av delaktighet, exempelvis blir samverkan i hög grad påverkad av i vilken grad någon part har det

<sup>5</sup> I detta fall har utvärderingskriterier hämtats från (Westin och Hellqvist 2019) rapport Att utvärdera samverkan - varför, vem, vad, hur?

sista ordet. I andra sammanhang kan deltagandet vara på lika villkor och då finns utrymme för en annan typ av samverkan. Aktörernas olika roller och arbetssätt kan också utgöra hinder. Det är viktigt att beakta aktörernas olika egenskaper, roller och behov innan samverkansprocesser inleds. Detta kan göras genom olika verktyg, så som SKR:s delaktighetstrappa (SKR 2023). Modellerna förtydligar nivå av delaktighet i samverkan beroende på frågans komplexitet (se exempel på detta i Figur 7 nedan). Sådana metoder kan underlätta samverkansarbetet längre fram.

**Figur 7. Delaktighet efter komplexitet i frågan. Bild lånad av Christina Frimodig, Naturvårdsverket. Bilden är en tolkning av Sande och le Rouxs delaktighetsmodell.<sup>6</sup>**



<sup>6</sup> Sande och le Roux är verksamma på Dialogues, som arbetar med dialog och samverkan inom myndigheter, organisationer, grupper och individer.





## 6 Utvärdering av innovationer på transportområdet – tre fallbeskrivningar

Nedan följer fallbeskrivningar av tre innovationsprogramutvärderingar och -verksamheter: Fordonsstrategisk forskning och innovation (FFI), Drive Sweden, samt H22 som är Helsingborgs välfärds- och innovationssatsning. Syftet med fallbeskrivningarna är att dra lärdomar utifrån utvärderingarnas genomförande kopplat till deras programlogik, metoder, resultat och effekter.

Urvalet av fallbeskrivningar är inte givet. Det finns många innovationsprogram och -verksamheter som har utvärderats.<sup>7</sup> Fallbeskrivningarna kan därför inte sägas täcka alla aspekter. Däremot omfattar dessa utvärderingar flera aspekter som är intressanta. Dels har programmen och verksamheterna varit verksamma olika lång tid, dels har programmen och verksamheterna olika stark anknytning till forskning och näringsliv. I ett fall är programmet, FFI, starkt knutet till stora fordonstillverkningsföretag.

I Drive Sweden är målsättningarna mer samhällsövergripande vilket breddar både projektens innehåll så väl som anknytningen till universitet och näringsliv. FFI och Drive Sweden drivs i statlig regi medan H22, är kommunalt med tydliga välfärdsmålsättningar i en kommunal kontext. Det som förenar programmen och verksamheterna är att forskning, innovation och samverkan mellan offentliga och privata aktörer tillsammans ska skapa förutsättningar för internationell konkurrenskraft och för hållbara lösningar på globala samhällsutmaningar.

Det finns flera områden som är intressanta att studera kring dessa utvärderingar, till exempel hur de beaktar aktörsperspektivets betydelse för effektlogik och programteori, underliggande och kanske dolda programteorier samt samverkan och nätverksstyrning.

### 6.1 FFI

Programmet Fordonsstrategisk forskning och innovation (FFI) lanserades 2009 och syftar till att stärka svensk fordonsindustris konkurrenskraft. FFI bygger vidare på tidigare fordonsforskningsprogram där staten och industrin har samverkat sedan början av 1990-talet. Programmet låter staten och industrin samfinansiera problemdriven forskning i tidiga faser med fokus på de två målområdena Klimat och miljö samt Trafiksäkerhet.

I FFI samverkar Energimyndigheten, Trafikverket och Vinnova som representanter för staten och Volvo Group, Volvo Cars, Scania samt Fordonskomponentgruppen som representanter för industrin. Sedan starten för 10 år sedan har FFI finansierat forskning och innovation för totalt 10 miljarder kronor fördelat på drygt 1 000 projekt, varav de offentliga medlen utgör knappt hälften av finansieringen. Över 500 organisationer har deltagit i FFI. De främsta

<sup>7</sup> De mest tydliga exemplen är utvärderingar av statens strategiska innovationsprogram. Totalt handlar det om 17 strategiska innovationsprogram. De utvärderas vart tredje år. År 2021 nådde fem program den tredje omgången och genomgick en stor utvärdering: Drive Sweden (hållbara mobilitetslösningar), InfraSweden2030 (transportinfrastruktur), Medtech4Health (medicinteknik), Smart Built Environment (samhällsbyggnad) och RE:Source (hållbar materialanvändning). Mer information finns på [www.vinnova.se/m/strategiska-innovationsprogram/](http://www.vinnova.se/m/strategiska-innovationsprogram/).

enskilda deltagarna i programmet utifrån projektens totala kostnader är Volvo Group, Volvo Cars, Scania, Chalmers, KTH och de institut som i dag ingår i RISE (Ramboll 2020).

FFI:s inriktning på fordonsrelaterad FoU är relevant för att bidra till fordonsindustrins konkurrenskraft och Sveriges transport- och klimatpolitiska mål. FFI fokuserar i första hand på att initiera och genomföra teknikutvecklingsprojekt som rör själva fordonet. Programmet är därmed en del av en större policy mix som exempelvis består av politiska styrmedel, regelverk och infrastrukturinvesteringar. Dessa delar bidrar tillsammans till de övergripande transport- och klimatpolitiska mål som programmålen också kopplar till (Ramboll 2020).

Programmet är indelat i fem programområden som vart och ett har en ansvarig myndighet.

- Energi och miljö (Energimyndigheten)
- Trafiksäkerhet och automatiserade fordon (Trafikverket)
- Elektronik, mjukvara och kommunikation (Vinnova)
- Hållbar produktion (Vinnova)
- Effektiva och uppkopplade transportsystem (Vinnova).

Ramboll utvärderade FFI på uppdrag av Vinnova år 2020. Frågeställningarna utvärderingen ville besvara var:

- 1) Hur har respektive målområde utvecklats under de senaste 20 åren?
- 2) Vilka faktorer har i huvudsak bidragit till målområdets utveckling?
- 3) På vilket eller vilka sätt har FFI bidragit till utvecklingen inom målområdet?

Uppdraget handlade således främst om att identifiera hur de beviljade projekten bidragit till att nå programmens uppsatta mål, snarare än att identifiera om det finns någon direkt kausalitet mellan projektens insatser och att nå de uppsatta målen. Inom ramen för utvärderingen analyserades även programmets styrning och administration. Detta skedde huvudsakligen utifrån följande frågor.

- 4) Har programmet utförts på ett transparent och öppet sätt? Har programmet inkluderat objektiv och effektiv bedömning av ansökningar, spridning av resultat samt uppmuntrat till samverkan mellan programmets parter?
- 5) Har både kvinnor och män på ett jämställt sätt tagit del av bidragsstöd samt deltagit i och haft inflytande över programmet?

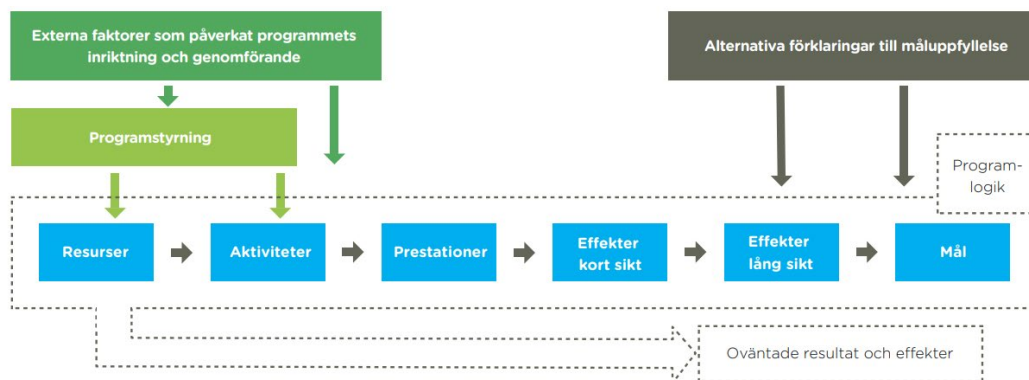
Ramboll utgår ifrån en så kallad teoribaserad ansats för att bedöma FFI:s genomförande och resultat. Detta innebär att de har konstruerat en idealmodell som beskriver vad programmet ska leda till (vilka effekter), hur de ska leda till dessa effekter och för vem. Programlogiken beskrev insatsens målhierarki och skapade en grund för att mäta resultat och effekter (se Figur 8).

Utifrån denna teoretiska bild över vad programmet var tänkt att genomföra och uppnå kunde Ramboll föra kvalificerade resonemang om hur programmet bidragit till att nå de uppsatta målen. Ramboll menade att de kunde föra dessa resonemang även om det i praktiken var svårt att belägga orsakssambanden mellan aktiviteter och effekter. Utvärderingsmetoden tog sin utgångspunkt i att starka forskningsmiljöer som involverar företag, akademi, myndigheter och institut även bidragit till att stärka företagens konkurrenskraft.

Om utvärderingen kunde belägga att programmets insatser bidragit till att skapa sådana miljöer, antog utvärderingen även att programmet stärkt företagens konkurrenskraft, trots att Ramboll inte kunde mäta och isolera det direkta sambandet däremellan. På samma sätt kunde de göra ett antagande om ett motsatt förhållande. Det innebär att de avsedda

effekterna troligtvis inte uppstod som följd av programmet om Ramboll inte kan fastställa att programmet har bidragit till starka forskningsmiljöer. Men FFI genomförs inte isolerat från omvärlden. Utvärderingen tog därför hänsyn till händelser och faktorer som ligger utanför programmets kontroll och som har påverkat de mål som programmet avsåg att bidra till. Ramboll utformade därför en så kallad inbäddad programlogik som tog hänsyn till hur programmet var tänkt att bidra till uppsatta mål, liksom vilka externa faktorer som kunde underlätta eller begränsa programmets förutsättningar att nå dessa mål.

**Figur 8. Inbäddad programlogik för bedömning av FFI:s måluppfyllelse (Ramboll 2020).**



En operationalisering av programlogiken gav utvärderingen en analysram med 60 indikatorer för att bedöma programmets aktiviteter, prestationer och effekter. Flera olika metoder användes, däribland forskningsöversikter, fallstudier och en projektportföljanslys. Över 400 personer bidrog till inspel via intervjuer, enkäter och fallstudier.

Eftersom det är omöjligt att fastställa kausala samband mellan ett projekts interna processer och effekterna från tidigare eller närliggande samverkande projekt fokuserade Ramboll i stället utvärderingen både på om FFI:s programlogik var korrekt (det vill säga om FFI var utformat på rätt sätt) och om implementeringen av programmet skedde i linje med programlogiken (det vill säga om FFI hade genomförts på rätt sätt).

Exempel på teorifel i den uppsatta programlogiken hade kunnat vara antagandet att FFI finansierar FoU-projekt som annars inte hade skett. Om Ramboll enbart skulle ha fokuserat på projektens producerade resultat och inte tagit hänsyn till att genomförandet grundade sig på felaktiga antaganden skulle de även ha missbedömt programmets verkliga nettobidrag. Detta nettobidrag var alltså vad FFI har bidragit till som annars inte skulle ha skett i termer av exempelvis investeringar, beteenden och effekter (så kallad additionalitet).

Rambolls utvärdering av FFI utgick därmed både från en bedömning av programmets genomförande i förhållande till programlogiken och en bedömning av programlogiken som sådan. Rambolls modell omfattar faktorer som kunde fånga externa faktorer och alternativa förklaringar till måluppfyllelse. Modellen kunde därför sägas vara giltig för att fånga systemeffekter på ett bredare plan. Däremot tog inte utvärderingen upp att olika aktörer kan ha olika kontext eller drivkrafter som kan påverka både innehåll och förväntat resultat (i alla fall framgick det inte på ett tydligt sätt i rapporten). Aspekter om olika antaganden bakom effektlogiken hos olika aktörer problematiserades inte.

Utvärderingen slog fast att FFI hade följt programteorin, genomfört programmet på det sätt som avsågs, vilket gett betydande effekter. Bland effekterna lyfte Ramboll fram att programmet lett till samsyn om inriktningen för fordonsrelaterade insatser för företag, akademi, institut och myndigheter i Sverige. Vidare hade FFI bidragit till att stärka den

vetenskapliga kvaliteten och kunskapsuppbyggnaden inom berörda ämnesområden. Den hade även stärkt befintliga nätverk. Utvärderingen identifierade flera fall av innovationseffekter inom de fokuserade teknikområdena som har bidragit till att stärka fordonstillverkarnas konkurrenskraft. De har också stärkt det målområde som innovationerna hör till. Ramboll bedömde att FFI direkt har påverkat Volvo Groups utveckling av elektriska bussar, Scania's utveckling av hybridbussar och autonoma fordon, samt Volvo Cars utveckling av mer effektiva förbränningsmotorer och nya trafiksäkerhetslösningar.

Utvärderingen analyserade eller problematiserade inte relationen mellan näringsliv eller stat, men konstaterade att programmets inriktning, genomförande och finansiering hade skett i en mycket nära samverkan mellan stat och industri. Ramboll menade att programmet liknar de så kallade *utvecklingspar*<sup>8</sup> som historiskt har funnits mellan svenska staten och dess affärsverk och storföretag inom tekniktunga branscher. Grundtanken för dessa satsningar är att industrin ska kunna investera i samhällsnyttig FoU som kräver stort risktagande och långsiktighet.

Detta sker genom att erbjuda de två centrala resurser som staten har i form av kapital och humankapital från det statliga universitetssystemet. Men FFI skiljer sig också från de historiska exemplen som nämns ovan. För det första är inte staten den primära kunden för de innovationer som ska utvecklas, utan det är marknaden. För det andra sker inte finansieringen genom att staten köper in företagens produkter utan genom att medfinansiera FoU-projekt. De innovationer som utvecklas genom statens insatser i FFI måste därför vara konkurrenskraftiga på marknaden för att skapa nytta för samhället i stort. Det är alltså helt avgörande att de lösningar som utvecklas introduceras på marknaden genom konkurrenskraftiga företag för att uppnå FFI:s mål om att minska fordonens utsläpp och antal skadade och omkomna i trafiken.

FFI är ett samverkansprogram mellan staten och industrin och utgör i sig självt ett forum för att samordna de FoU-insatser som sker för att bidra till de transportpolitiska målen inom berörda områden. Fordonstillverkarna räknar FFI som det viktigaste programmet för samverkansforskning. Den samverkansforskning som genomförs inom FFI ska inte enbart resultera i nya produkter och tjänster.

I programlogiken finns även ett antagande om att samverkansprojekten ska generera "mjuka" värden i form av ökade förmågor för fordonsindustrin, till exempel att bättre kunna initiera utvecklingsprojekt med akademi och institut samt bättre kunna omsätta denna kunskap i sitt produktutvecklingsarbete.

För att bedöma detta mätte Ramboll antalet doktorander i forskningsprojekt och projekt-deltagares uppfattning om hur FFI påverkat deras förmåga till samverkansforskning. Ramboll fann att samtliga projekt genomförts i samverkan. Men det fanns en tydlig koncentration av projektmedel som omsätts av förhållandevis få organisationer och programmet upplevdes av somliga respondenter som "stängt". Ramboll slog fast särskilt att samverkansforskningens har haft stor betydelse och att industrins FoU-satsningar kopplat till trafiksäkerhet respektive klimat och miljö sannolikt skulle ha sett annorlunda ut och inte genomförts i samma utsträckning om det inte vore för samverkan med akademi, institut och andra företag.

För målområdet konkurrenskraft fanns det inte några kvantitativa målandikatorer på motsvarande sätt som för målområdena Trafiksäkerhet respektive Klimat och miljö. Fokus låg i stället på förmågor som stärkt kompetens och kompetensförsörjning, samverkansmönster, teknikutveckling och spridning.

I sin rapport skrev Ramboll att deras genomförda enkäter pekade på att det kunde finnas utmaningar med att bryta vissa samverkansmönster. För att värdera hur FFI bidrar till att skapa "mjuka" värden ställde Ramboll frågor till projektledare och deltagande organisationer

<sup>8</sup> Ett utvecklingspar är en långvarig relation mellan ett tillverkande företag och en av dess stora statliga kunder som samarbetar för att utveckla flera nya teknologier. Ett välkänt exempel på svensk mark är det statliga Vattenfall och det privatägda ASEA (Företagskällan 2023).

från industrin om hur de uppfattar att FFI hade påverkat deras förmåga till samverkansforskning baserat på enkäter och fallstudier. Ramboll menade att det fanns tecken på att nya aktörer upplever att programmet är stängt för dem och att det premierar de samverkansstrukturer som redan finns. I ett antal fallstudier, som bifogas till utvärderingen, förekommer samverkan flitigt. Oftast som en resultatbeskrivning av projektmedlemmar. Samverkan pekas ofta ut som ett viktigt resultat av FFI. Rambolls utvärderingsmodell och övergripande frågeställningar omfattade mer processororienterade frågeställningar, då de undersöker om programmet utförts på ett transparent och öppet sätt samt om programmet uppmuntrat till samverkan. Samtidigt beskrevs inte samverkan närmare eller hur aktörerna tolkat begreppet. Inga frågeställningar kopplat till samverkan som ligger till grund för intervju- och enkätfrågor redovisades heller i rapporten.

## 6.2 Drive Sweden

Det strategiska innovationsprogrammet (SIP) Drive Sweden har sitt ursprung ur Intelligent Vehicle Safety Systems (IVSS), vilket var ett tidigare forskningsprogram inom trafik- och fordonssäkerhet som etablerades 2003. Programmet erhöll offentlig finansiering genom Vägverket och flertalet stora aktörer från fordonsindustrin så som Volvo Cars, AB Volvo, Scania och Saab Automobile AB deltog i programmet.

Drive Sweden har som vision att Sverige ska ta en ledande roll i att skapa framtidens mobilitetslösningar för människor och gods som är hållbara, säkra och tillgängliga för alla (Sweco, Faugert & Co Utvärdering och Technopolis Sweden 2021). Ambitionen för Drive Sweden är att utgå från ett systemperspektiv som inkluderar såväl samhälls- som infrastrukturaserpekter.

Drive Sweden är organiserat med en programstyrelse, ett programkontor på Lindholmen Science Park som ansvarar för den operativa verksamheten samt ett utökat programkontor som är programmets operativa resurs och vars medlemmar bidrar till verksamheten. Styrelsen är sammansatt av huvudaktörer inom mobilitetsområdet i syfte att nå en så bred representation av medlemsorganisationer som möjligt. Programmets insatsformer domineras av enskilda projekt, utlysningprojekt som härstammar från öppna utlysningar samt samverkansprojekt som drivits genom Drive Sweden med finansiering från regeringens strategiska samverkansprogram. Enskilda projekt har mottagit två femtedelar av programmets offentliga finansiering.

Drive Swedens verksamhet utgår från den strategiska inriktning som programmet har formulerat i sina agendor. Programmet baseras på en programlogik med fem temaområden vägleda av visionen att Sverige ska ta en ledande roll i att skapa framtidens mobilitetssystem för människor och gods som är hållbara, säkra och tillgängliga för alla. Dessa temaområden är Allmänhetens engagemang, Policyutveckling, Affärsmodeller samt Samhällsplaneringen och den digitala infrastrukturen. Drive Sweden överlappar FFI, men bara till viss del och ska ses mer som ett komplement (Sweco, Faugert & Co Utvärdering och Technopolis Sweden 2021).

På systemnivå anger Drive Sweden följande effektmål för 2030.

- Hållbarhet: En effektivare och flexiblere användning av befintlig och framtida infrastruktur, minskat buller samt energiförbrukning i transportsystemet.
- Säkerhet: trafiksäkerhet är en alltmer integrerad del av transportsystemets utveckling.
- Tillgänglighet: förbättrade förutsättningar för god tillgänglighet för både varor och människor som inkluderar alla grupper i samhället, i stads- liksom landsbygdsområden.

Drive Sweden verkar för hållbara mobilitetslösningar inom fem temaområden:

- Allmänhetens engagemang – Utvecklingen måste alltid ske med användarens bästa för ögonen. Användare – både privatpersoner och företag – måste vara med från början för att lösningarna ska rikta in sig på verkliga behov och lösa riktiga problem. Detta gör Drive Sweden bland annat genom projekt där människor får testa nya typer av tjänster för att ta reda på hur de agerar och vad de tycker. Programmet jobbar även med fokusgrupper där människors behov och önskemål avseende mobilitet detaljstuderas.
- Policyutveckling – Lagar och regelverk behöver anpassas till framtidens möjligheter. Vilka regler ska till exempel gälla för automatiska arbetsfordon inom inhägnade områden? Hur får vi dela data från sensorer och kameror? Hur kan dagens skatteregler förändras så att de inte försvårar bildelning? Eller hur ska en förlös buss få framföras utan att en ansvarig person finns ombord? Vilka regler ska gälla för en paketrobot som färdas på en trottoar? Hur ska elsparkcyklar och andra nya fordon placeras ut i städerna?
- Affärsmodeller behöver stöpas om när vi går mot att prenumerera på en tjänst i stället för att köpa ett fordon. Hur kan till exempel privata operatörer bli återförsäljare av kollektivtrafik som integreras i kombinerade tjänster? Hur ska information delas mellan olika logistikaktörer så att hela transportkedjan kan optimeras genom planering och samlastning?
- Samhällsplaneringen i våra städer får helt nya utmaningar och möjligheter. När det blir färre privatägda bilar kan antalet parkeringsplatser minska ordentligt och ytan kan användas till annat. Samtidigt ställer de nya transportlösningarna nya krav. Hur planerar man exempelvis för bildelning och mer cykling? Eller för lösningar man inte alls känner till idag?
- Digital infrastruktur behöver möta våra nya transportbehov. Historiskt har vi investerat enorma summor i vägar, parkeringsplatser och skyltar. Nu behöver man delvis rikta om investeringarna för att möta nya behov. Digitala insatser för till exempel kommunikation mellan fordon och trafiksignaler eller högupplösta digitala kartor för självkörande fordon. En nyckelfråga handlar om att dela data på helt nya sätt.

Sweco och Technopolis group utvärderade programmet efter sex år och syftet var att påvisa resultat och tidiga effekter som underlag för myndigheternas beslut om fortsatt finansiering, samt att utgöra stöd för myndigheterna och programkontoret så att programmet lär och utvecklas på bästa sätt. Utvärderingen genomfördes januari–november 2021.

Utvärderingens metoder byggde på dokumentstudier utifrån Drive Swedens egen programlogik, programkontorets självvärdering genom enkätstudier och intervjuer, registeranalyser, finansieringsanalyser, sociala nätverksanalyser, bibliometriska analyser över publikationer samt sakkunnigas bedömningar. Då utvärderingen utgick från programmets egen programteori tog inte utvärderingen upp alternativa antaganden om effektlogik. Däremot har Drive Swedens programteori tagits upp i tidigare programutvärderingar, där Drive Sweden uppmanades utveckla programteorin (Sweco, Faugert & Co Utvärdering och Technopolis Sweden 2021).

De frågor som utvärderingen har haft i uppgift att besvara var:

*Programstrategi, organisation och implementering*

- På vilket sätt är startade aktiviteter, insatser och projektportfölj i linje med vad som ska åstadkommas?

- 
- Hur väl lyckas programkontor och aktörer med förnyelse, nationell kraftsamling och mobilisering?
  - På vilket sätt jobbar programkontor och styrelse med öppenhet och likabehandling i genomförandet?
  - Hur har inriktningen av insatser som förstärker befintliga satsningar som görs både nationellt och internationellt utvecklats?
  - Hur ändamålsenliga är programkontorets och styrelsens arbetssätt, ledning och organisation?
  - Vilka förbättringar finns det utrymme för?
  - Vilka mål för SIP:en hade kunnat nås utan dess genomförande?
  - På vilka sätt skulle SIP:ens fortsatta verksamhet kunna förändras för att bli mer ändamålsenlig?
  - Ska SIP:en finansieras ytterligare tre år?

#### *Programresultat och effekter*

- Vilka resultat och effekter har hittills åstadkommit genom de projekt som finansierats inom SIP:en?
- Hur har verksamheten i SIP:en anpassats till förändringar i omvärlden?
- Hur skapas i SIP:en och projekten förväntad nytta för behovsägare och huvudintressenter?
- Hur förhåller sig SIP:en till jämförbara satsningar i andra länder?
- På vilket sätt bidrar verksamheten i SIP:en till de övergripande effektmålen för hela satsningen på SIP:ar?

Utvärderingen omfattade aktiviteter och insatser för att nå de mål som fastställts i dess egen agenda och programlogik, samt att identifiera resultat och tidiga effekter från de projekt och andra aktiviteter som finansierats genom programmet. Med andra ord har utvärderingarna omfattat programkontorets och styrelsens operationalisering av SIP:en, samt arbetet i och resultat och tidiga effekter av de projekt och andra aktiviteter som finansierats genom programmet.

Utvärderingen fann att programmets strategiska inriktning mot mobilitet, samt den arena för samverkan som programmet utgjorde, skapat en kraftsamling i enlighet med de uppsatta effektmålen. Det fanns dock vissa utmaningar i att vidareutveckla arbetet med att involvera användarperspektivet ytterligare samt engagera fler kommuner och andra offentliga aktörer (inte minst utanför storstadsområdena) för att öka tillgängligheten i det framtida mobilitets-systemet. Programlogiken var tydlig och förankrad i programmets fem temaområden, vilket gav en tydlig bild av de kort- och långsiktiga resultaten och effekterna som förväntas uppnås. Nästan alla av de projekt som har granskats i utvärderingen bedömdes bidra till uppfyllandet av programmets mål.

I utvärderingen skiljde Sweco, Faugert och Co samt Technopolis group Sweden på resultat och effekter. Med resultat avsåg de det direkta utfallet av ett FoU-projekt, medan effekter uppstod efter en tid när resultaten har vidareutvecklats, implementerats i större skala eller kommersialiserats. Ett FoU-projekt leder ytterst sällan i sig självt till en effekt, varför Sweco,

Faugert och Co samt Technopolis group Sweden var noga med att skriva att projekten bidrar till effekter.

De främsta effekterna av företagens deltagande i Drive Swedens forsknings- och innovationsprojekt (FoU-projekt) var att samarbeten med andra företag och med FoU-utförare (forskningsinstitut samt universitet och högskolor (UoH)) i Sverige har uppnåtts, liksom teknisk kunskapsöverföring till den egna organisationen. Projekten utvecklade ny kunskap som tillsammans med kunskapsöverföring bidrog till vidareutveckling av lösningar, varor och tjänster. Projekten bidrog även till en kunskapshöjning om vad som krävs för att kunna implementera nya och framgångsrika produkter och processer i det framtida mobilitets-systemet.

Stora förhoppningar fanns om att de relationer som har uppstått eller fördjupats i projekten skulle utvecklas till långsiktig FoU-samverkan, och bestående affärsrelationer, samt bidra till mobilitetsområdets utveckling. Offentliga organisationers deltagande i FoU-projekt ledde i hög grad till att de fick tillgång till programmets nätverk och möjligheten att bedriva FoU i samverkan med deltagare av andra aktörstyper. Deltagarna fick kunskap om mobilitetsfrågor samt nya insikter om sin roll som företrädare för offentliga organisationer i ett utvecklat ekosystem för mobilitets- och transportfrågor. Deltagarna förutsåg att etablerade samarbeten kommer att bestå och utvecklas till mer långvarig samverkan. Liksom för företagen menade representanterna för offentliga organisationer att projekten bidragit till en kunskapshöjning som på sikt kan underlätta implementering av mobilitetslösningar. FoU-utförarnas deltagande i FoU-projekt ledde till att deras FoU-verksamhet har blivit mer relevant för offentliga organisationer och företag. Nya FoU-projekt och utveckling av demonstratorer och prototyper var andra viktiga effekter som i stor utsträckning uppnåtts i projekten. Kunskapsöverföring skedde främst i form av teknisk kunskap som kan vidareutvecklas och i form av kunskap och kompetens som på sikt kan möjliggöra implementering av de tekniska lösningarna.

Det mest framträdande resultatet på systemnivå var att programmet lyckats med att attrahera många olika aktörer. Antalet unika aktörer i projekt och antalet unika samarbeten hade ökat över tid. De mest framträdande effekterna på samhällsnivå var att företagens deltagande lett till bibehållen eller utökad FoU-verksamhet i Sverige samt att projekten lett till teknologispredning till andra branscher.

Utvärderingens bedömning var att programmet i flera avseenden var ändamålsenligt. Programmet skapade nationell kraftsamling, hade en stor attraktionskraft och det fanns en internationell efterfrågan på samarbete med Drive Sweden. Programmets projektportfölj var relevant och nästan alla av de projekt som bedömts i utvärderingen bidrog till programmets mål. Utvärderingen konstaterade att programmets resultatmål för 2021 var helt eller delvis uppfyllda. Vad gäller de mer långsiktiga effektmålen menade projektdeltagarna att projekten främst bidragit till utveckling och demonstration av varor och tjänster. Drive Sweden kunde endast i begränsad utsträckning bidra till samtliga övergripande mål för de strategiska innovationsprogrammen (SIP), men dess bidrag var i många avseenden betydelsefulla. Drive Sweden skapade gynnsamma förutsättningar för att bidra till starkt hållbar tillväxt, starkt konkurrenskraft och ökad export för svenskt näringsliv, samt till att göra Sverige till ett attraktivt land att investera och bedriva verksamhet i (Sweco, Faugert och Co och Technopolis group Sweden 2021).

Samverkan ges stor vikt i utvärderingen av Drive Sweden. Den samlade empirin från utvärderingen visar att Drive Swedens främsta mervärde ligger i förändrade beteenden avseende samverkan som uppstått mellan olika typer av aktörer inom programmet. Genom att samla aktörer från olika branscher för att arbeta tillsammans mot ett gemensamt mål skapades förutsättningar för att på sikt kunna uppnå visionen att Sverige skall ta en ledande roll i skapandet av framtida mobilitetssystem för människor och gods. Programmets



strategiska inriktning mot mobilitet samt den arena för samverkan som programmet utgör skapade en kraftsamling i enlighet med de uppsatta effektmålen. Utvärderingen pekar på att programmets utformning, organisation och arbetssätt skapade förutsättningar för FoU-samverkan. Den slår även fast att deltagarna i programmet ansåg att samverkan var ett viktigt skäl att delta samt att det fanns förhoppningar att samverkan skulle rendera i innovationer och produkter på längre sikt. Noterbart är att ingen av utvärderingens frågeställningar omfattade förutsättningar för samverkan och nätverk på ett tydligt sätt. Ätminstone framgick det inte på ett tydligt sätt i utvärderingen. Däremot ställdes enkätfrågor rörande medverkande företags samverkansrelaterade motiv att delta i FoU-verksamheter och deras bedömning om kortsiktiga och långsiktiga effekter av FoU-samverkan.

## 6.3 H22 - Helsingborgs innovationsarbete

Helsingborgs stad har sedan 2019 valt innovation som arbetssätt för att lösa framtidens välfärdsutmaningar under namnet H22. I sitt arbete inom H22 kombinerar Helsingborgs stad målsättningarna i Agenda 2030 med Smart City-konceptets fokus på teknisk utveckling med tillitsbaserat ledarskap, innovation och partnerskap som arbetsmetoder.

Tillsammans med näringsliv och akademien hoppas kommunen hitta innovativa lösningar på komplexa samhälls- och välfärdsutmaningar, eftersom kommunen anser att många utmaningar inte längre kan lösas med rådande arbetssätt och metoder. Med ett iterativt arbetssätt ska Helsingborg genomföra en kulturförflyttning som på lång sikt ska göra staden till en stark och innovativ organisation som ständigt utvecklas.

Fokus i arbetet med innovationer har legat på att bygga kultur, struktur och förmåga inom organisationen. För att komma i fråga att få medel ur innovationsfonden måste innovationen lösa ett behov inom ett strategiskt område som utmanar kärnverksamheten eller löser en av stadens gemensamma utmaningar.

Det övergripande temat för satsningen har varit "H22 – The making of a Smarter City" med tre fokusområden:

- Innovativ välfärds- och stadsutveckling.
- Stärkt livskvalitet - livet i staden och livet mellan husen med människornas livskvalitet i fokus.
- City governance - ledarskap för framgångsrik stadsutveckling.

Med H22 har Helsingborgs stad velat skapa en samarbetsplattform såväl inom Helsingborgs förvaltningar och kommunalt bolag som med externa aktörer såsom näringsliv, föreningsliv, akademi, internationella organisationer och stadens invånare. Internt har fokus legat på att implementera innovation som arbetsmetod och externt att skapa möjligheter för externa aktörer att använda staden som testbädd för innovation.

Helsingborg utgår ifrån Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) definition av innovation som något som är *Nytt, Nyttigt och Nyttiggjort*. För att något ska klassas som innovation måste kommunen kunna spara pengar, se en kvalitativ uppsida eller en generell vinst för samhället. För att Helsingborg ska veta om innovationen är både nyttig och nyttiggjord arbetar de med effektmål och effekthemtagning utifrån tre olika angreppssätt.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Helsingborg kommuns webbplats. Helsingborgs satsning på innovation: <https://innovation.helsingborg.se/helsingborgsmodellen/>

### Helsingborgs tre angreppssätt för innovation

- **Idédriven innovation:** Många kloka idéer kommer direkt från verksamheten, från medarbetare som har idéer om hur deras jobb kan göras bättre. Vi har skapat strukturer för att stadens medarbetare ska få rätt stöd i att testa och vidareutveckla sina idéer.
- **Utmaningsdriven innovation:** Vi har identifierat femton stadsgemensamma utmaningar som vi behöver samverka för att kunna lösa. Vi sätter strukturer för att kunna lösa utmaningarna över verksamhets- och sektorsgränser.
- **Möjlighetsdriven innovation:** Vi tar fram teknik och plattformar som bland annat kan samla in och analysera data. Genom data och den nya tekniken kan vi sedan utforska nya tjänster och produkter.

H22:s innovationsmodell innehåller fyra steg:

- **Utforska idé:** Som ett första steg synliggörs vilka behov som finns till förändringar och idéer till hur dessa kan lösas.
- **Utforska upplägg:** För att kunna testa idén som en pilot under en avgränsad tid tydliggörs vilka förväntade effektmål som idén kan ge.
- **Utveckla pilot:** En test av idén i skarpt läge där värdet av piloten mäts kontinuerligt och där den finjusteras och vidareutvecklas. Steget avslutas med ett beslut om en tjänst som kan/bör skalas upp eller ett beslut om att lägga ner då den inte skapar tillräckligt värde.
- **Skala:** Slutligen utvärderas om initiativet skapar värde eller inte genom att mäta mot uppsatta effektmål. Om produkten eller tjänsten skapat värde inleds ett arbete med att implementera innovationen i ordinarie verksamhet. För att fatta beslut om detta krävs bra dokumentation och en tydlig plan för hur verksamheten ska jobba med innovationen.

Innovationerna ska tas tillvara genom Helsingborgs effekthämtningsmodell genom att:

- Fokusera på de förändrings- och innovationsinitiativ som verkligen skapar värde. Vad är det som gör störst skillnad? Hur kan förvaltningarna göra mer av det?
- Snabbt lägga ner de initiativ som inte ger effekt.
- Säkerställa att det arbete som läggs ner på att innovera, skapa nytt och förändra ger ett faktiskt resultat – att det går att hämta hem effekterna av insatsen.

Satsningarna inom H22 omfattar många projekt och spänner över flera områden. Av totalt 597 idéer och 228 piloter återstod 45 innovationsprojekt som skalades upp. Den totala summan för tilldelade medel för år 2022 var 120 miljoner kronor, beviljade medel är totalt 95 miljoner kronor och använda medel är totalt 61 miljoner kronor.

Flera initiativ berör transporter och hållbara städer. Det är exempelvis ett digitalt planeringsprogram som genom en digital tvilling gör det möjligt att skapa mer hållbara transportscenarios in till staden, men även initiativ som handlar om förarlösa fordon i containerhamnen och robotar inom sophantering. Ingen av de projekten har utvärderats, vad Trafikanalys kunnat erfar.

H22 och H22 City Expo<sup>10</sup> har under 2022 utvärderats av Afry (Afry 2022). Utvärderingen sträckte sig från våren 2019 till sommaren 2022. Medieanalysen sträckte sig dock fram till slutet av oktober 2022. Utvärderingens dataunderlag bestod av platsbesök på H22 City Expo, enkätundersökning, djupintervjuer, workshops, en medieanalys och statistik.

Syftet med utvärderingen var att kartlägga vilka nyttor som har skapats av satsningen som helhet, både på kort och lång sikt. Utvärderingen tittade även på utfallet för att hitta nya välfärdslösningar, samt vilken effekt satsningen har skapat för det lokala och regionala närings- och föreningslivet utifrån aspekter som turism, näringslivs- och marknadsutveckling, samarbeten och partnerskap.

Utvärderingen har även tittat på hur H22 påverkat Helsingborgs invånares engagemang i stadens utveckling samt hur H22 har påverkat bilden av staden utifrån aspekter som positionering, medievärde och varumärke. Utvärderingen sammanfattar även de erfarenheter som H22 har gett och målet är att utvärderingen ska bidra till organisatoriskt lärande genom att peka på hur staden kan dra nytta av erfarenheterna i sin fortsatta verksamhet.

H22:s nio långsiktiga värden har utgjort grunden för utvärderingen:

- Värde 1: Stolta och engagerade invånare
- Värde 2: Ett starkt föreningsliv
- Värde 3: Ett starkare näringsliv
- Värde 4: Stärkt besöksnäring och ökad turism
- Värde 5: Attraktiv och effektiv organisation
- Värde 6: Stärker Helsingborg som plats
- Värde 7: Nya samarbeten
- Värde 8: Befolkningsutveckling
- Värde 9: Ökat markvärde och kvalitetshöjning i stadsbyggandet

Afry konstaterade att eftersom det inte är möjligt att så kort inpå satsningen kvantitativt mäta dessa effekter lade de tyngdpunkten i utvärderingen på att kvalitativt undersöka vilka potentiella effekter som har genererats och kan komma att genereras av satsningen. För att fånga in så många aspekter som möjligt av satsningens resultat genomfördes analysen utifrån samtliga nio värden.

För att utvärdera hur väl H22 lyckats generera de nio värdena använde Afry sig av analysmetoden effektlogik (se Figur 9). Det är en etablerad metod för att utvärdera innovationssatsningar och används exempelvis av Sveriges innovationsmyndighet Vinnova. Afry utgick från Ekonomistyrningsverkets modell för effektlogik i sin analys, men förenklade stegen något.

**Figur 9. Förenklad version av Ekonomistyrningsverkets effektlogikmodell.**



<sup>10</sup> H22 City Expo var en internationell stadsmässa i Helsingborg från den 30 maj till den 3 juli 2022 och del av en löpande satsning på innovation och stadsutveckling i kommunen. Den byggde på traditionen från tidigare genomförda H55 år 1955 och H99 år 1999.

Modellen skiljer mellan fyra aspekter på en innovationssatsning:

- Resurser (exempelvis i form av pengar, kompetens, organisation).
- Aktiviteter (exempelvis i form av samverkan, konferenser, utställningar, publikaktiviteter).
- Resultat (exempelvis i form av exponering, deltagarantal, upplevelser, samarbeten, antal innovationer).
- Effekter (exempelvis i form av utvecklad innovationskultur, stärkt välfärd, mer engagerade invånare).

Den logiska modellen byggde på att H22 mobiliserar resurser som använts för att genomföra aktiviteter vars resultat skapar kort- och långsiktiga effekter. Med effektlogiken utvärderades inte de effekter som satsningen genererade utifrån objektiva jämförelsetal. Effekterna sattes i stället i relation till insatta resurser och bedömde effekternas värde utifrån det. De tre första stegen i effektlogiken (resurser, aktiviteter och resultat) undersöktes genom kvantitativa metoder i form av inläsning av statistik och underlag samt de enkätundersökningar som gjordes under H22 City Expo. Effekterna undersöktes med kvalitativa metoder eftersom huvuddelen av dessa bedömdes uppstå först efter projektiden.

Afry använde kvalitativa metoder i form av intervjuer som var inriktade på hur respondenterna berättade och vilka tolkningar som kunde göras utifrån det. För en satsning som H22 fanns det inte en effektlogik, utan en hel rad effektkedjor, som behövde undersökas kopplat till satsningens olika syften och målgrupper. Utvärderingen tittade inte närmre på aktörers olika kontext och drivkrafter och vilken betydelse de kunde ha haft för genomförandet.

Utvärderingen beskrev och kartlade förarbetet till H22, organisation, projektorganisation, innovationsbolag och olika stödfunktioner till arbetsprocesserna inom H22 och H22 City Expo.

Afry konstaterade att H22 var en komplex satsning bestående av flera delar med i viss mån olika mål, syften och målgrupper. För att skapa en tydlig ram utgick utvärderingen från förstuderapporten "H22: A Smarter City – En välfärdssatsning för framtiden", som färdigställdes inför beslutet om H22 våren 2019. Utvärderingen tog sin utgångspunkt i de nio värden som definierades i förstudien, vilka även beskrevs som effektmål för satsningen. Det konstaterades att flera av de effekter som beskrevs i värdena skulle skapas över lång tid.

Tyngdpunkten i utvärderingen låg på att kvalitativt undersöka vilka effekter som genererats och kunde komma att genereras av satsningen. Sammantaget visar utvärderingen att H22 lett till stora och positiva förändringar av arbetssättet inom Helsingborgs organisation och att det finns goda förutsättningar för att dessa förändringar kommer att bestå och utvecklas.

I samtliga nio förvaltningar inom Helsingborgs stad återfanns en stor stolthet över det som åstadkommit av den egna förvaltningen inom H22 samt hur man har nått ut till branschen. H22 innebar ett nytt sätt att arbeta på inom kommunkoncernen<sup>11</sup>, vilket kan beskrivas som en kulturförflyttning och transformation som gör det möjligt för kommunen att möta framtidens utmaningar på ett bättre sätt. Utvärderingen visar att medarbetarna inom Helsingborgs stad har anammat modellen Våga, Testa, Gör och rädslan att göra fel har minskat.

Utvärderingen konstaterade att H22 lett till nya samarbeten och att Helsingborg har etablerat sig som en intressant partner för såväl andra kommuner som aktörer såsom näringsliv, föreningsliv och akademi i arbetet med framtidens välfärds- och stadsutvecklingsfrågor. Huvuddelen av de nio värden som eftersträvas enligt förstuderapporten är effekter som kan uppnås först på längre sikt.

---

<sup>11</sup> En kommunkoncern är en organisation som består av en huvudkommun och de olika dotterbolag, företag och verksamheter som ägs eller kontrolleras av den huvudkommunen. (Carlsson et al. 2020).

Enligt utvärderingen har H22 gett resultat som skapat förutsättningar för att uppfylla de nio värdena och därmed bidra till en positiv utveckling i Helsingborg inom flera områden. Detta sker dock inte av sig självt utan kräver fortsatt arbete som utnyttjar de förutsättningar som skapats genom H22, konstaterar Afry (Afry 2023).

Samverkan togs upp flera gånger i Afry:s utvärdering. Samverkan beskrevs som en bärande del av H22, inte minst det offentligas samverkan med näringslivet. Det pekades också ut särskilt som en aktivitet i effekthemtagningsmodellen. Intervjufrågorna verkade ta upp samverkan, men frågorna redovisades inte i rapporten. Samverkan eller samarbete verkade inte definieras närmare och var heller inget som problematiseras. Exempelvis verkar inte frågor om mandat, resurser, inkludering eller gemensamma mål, det vill säga grundläggande faktorer för samverkan, tagits upp och problematiserats i intervjuer och enkäter. Däremot återgavs resultatet från intervjuerna bitvis. Exempelvis skrev Afry att: *"Några av respondenterna menar att just samverkan med näringslivet är ett av de områden där H22 haft störst betydelse och lyckats bäst. Men det är inte en direkt och nu uppnådd effekt utan den kräver att detta utnyttjas för näringslivsutvecklingen framöver"*.

Samtidigt visade intervjuerna att någon inte såg några större förändringar i den lokala samverkan mellan företagen medan andra menade att samarbetena inom Familjen Helsingborg blivit starkare men även med akademien i Helsingborg, Lund och Köpenhamn. Afry menade dock att den samlade bilden från intervjuer och enkäter var att H22 lett till nya samarbeten, vilket också var ett av kärnvärdena i H22:s vision.



## 7 Hur kan utvärderingsmetoder för innovationsinsatser utvecklas?

Innovationer och offentlig-privat innovationssamverkan är komplexa materia med mångtydiga begrepp och företeelser. Trots decennier av statlig innovationsfinansiering med en ständig ström av projekt och aktiviteter kan man uppleva begrepp som innovation och innovationssamverkan som tomma och odefinierade. Samhällets krav på att utvärdera offentligt finansierade verksamheter har lett till rullande utvärderingar som försöker bedöma programmets resultat och effekter.

### 7.1 Erfarenheter från fallstudier

Utvärderingarna i fallstudierna koncentrerar sig på förutsättningar för måluppfyllnad genom att beskriva organisation, aktiviteter, samverkan och samverkansmönster. Genom enkäter, djupintervjuer, biometrisk analys och fallstudier bedömer utvärderingarna hur programmets organisation, struktur och arbetssätt fungerar utifrån uppsatta mål. Utvärderingarna syftar i första hand att ge rekommendationer tillbaka till programansvarig myndighet.

De tre utvärderingarna utgår samtliga från en programteori och effektlogik. Utvärderingarna ska främst ses som mål- och effektutvärderingar, även om de inte gör anspråk på att mäta konkreta effekter utanför programmet. Utvärderingarna gör inga anspråk på att bedöma samband mellan programmets aktiviteter och dess externa resultat. I stället bedöms programmen och dess aktiviteter utifrån antaganden om programteorin och dess effektlogik. Om implementeringen av programmet har skett i linje med programlogiken har programmen bidragit till att nå sina mål. Detta gör att valet av programteori och effektlogik är väldigt viktigt. Har utvärderingarna valt en programlogik med fel antaganden är det högst oklart om utvärderingarna kan bedöma om programmets insatser nått avsedda effekter. Några djupare resonemang om vad antagandena baseras på redovisas inte, utan följer något som kan betraktas som en standard för den typen av utvärderingsmodeller.

Samverkan får relativt stort utrymme i utvärderingarna. Den lyfts både som ett arbetssätt som ska bidra till att innovationsprogrammen når sina mål, och som ett resultat i sig. Utvärderingarna beskriver vad deltagarna anser om samverkan i innovationsprogrammen och om programmen lett fram till nya nätverk och samverkanspartners. Några kriterier som beskriver förutsättningar för samverkan tas inte upp. Intervjuguide med frågor om samverkan beskrivs inte och bifogas inte heller i utvärderingarna, vilket gör det svårt att förstå vilket förklaringsvärde samverkansprocesser får i utvärderingarna.

Utvärderingarna i de tre fallbeskrivningarna verkar klanderfritt genomförda, givet uppdragets syfte och mål, med allt ifrån programteorier, effektlogik och ett mycket omfattande analysunderlag. Utvärderingarna av innovationsprogram idag genomförs i huvudsak av de stora konsultföretagen. Metoderna är snarlika. De är mer praktiskt lagda och har en tonvikt på kvantitativa analysmetoder. Kvalitativa metoder används också, som exempelvis kvalitativa intervjufrågor om aktörernas bedömningar och perspektiv, som i högre utsträckning skulle kunna bidra till intressanta frågeställningar om innovationsprogrammets roll i allmänhet.

Utvärderingarna prövar inte innovationssystemen baserat på deras resultat och effekter. I stället fokuserar utvärderingarna, helt i enlighet med uppdraget, på rekommendationer riktade till programmet som sådant. Kanske beror utvärderingarnas "likriktade" metodval och genomförande på att offentliga upphandlingar via ramavtal i viss mån driver datainsamling i större utsträckning än metodutveckling, då det är svårt att mäta vad som utgör ett bra anbud för en analytjänst. Värderingar av anbud dras åt det som går att mäta, till exempel datainsamling, pris och andra metriska mått. Underlaget till denna promemoria (med endast tre fallstudier) är för litet för att dra tydliga slutsatser, men mot bakgrund av litteratur, intervjuer samt diskussioner internt på Trafikanalys finns det skäl att utveckla utvärderingsperspektiv och -metoder när det gäller innovationsprogram och insatser.

## 7.2 Stärka aktörsperspektivet

Hur bör man då gå till väga? Vilka metoder kan användas? Ett sätt att utveckla utvärderingar av innovationsprogram är att stärka aktörs- och beteendeorienterade perspektiv för att ge full information om åtgärdernas faktiska utformning och eventuell justering av åtgärderna. För att kunna designa ett innovationsprogram utifrån ett aktörsperspektiv behöver ansvarig myndighet förstå vad som styr de olika målgruppernas beteende. Erbjudandemodellen, presenterad i Sandberg och Faugerts Perspektiv på utvärdering, kan vara en utgångspunkt för att fånga aspekter av detta perspektiv (Sanberg och Faugert 2020).

"Erbjudandet" i detta fall är innovationsprogrammet eller -insatsen självt: hur är det utformat, när tas det i bruk, och hur kommuniceras det. Drivkrafterna hos målgruppen kan vara både främjande och hindrande, de handlar till stor del om vilken vinst de ser i att medverka i programmet. Kontexten eller omvärlden utgör också en påverkan. Hur påverkar kultur och värderingar som omger aktörerna? Hur påverkar näringslivets ekonomi och konkurrenssituation? Alla dessa faktorer påverkar agerandet/handlingen hos målgrupper och färgar antaganden som ligger till grund för effektlogiken bakom en insats eller åtgärd (se Figur 10).

**Figur 10. Förutsättningar att nå avsedda effekter av ett program genom erbjudandemodellen. Egen bearbetning.**



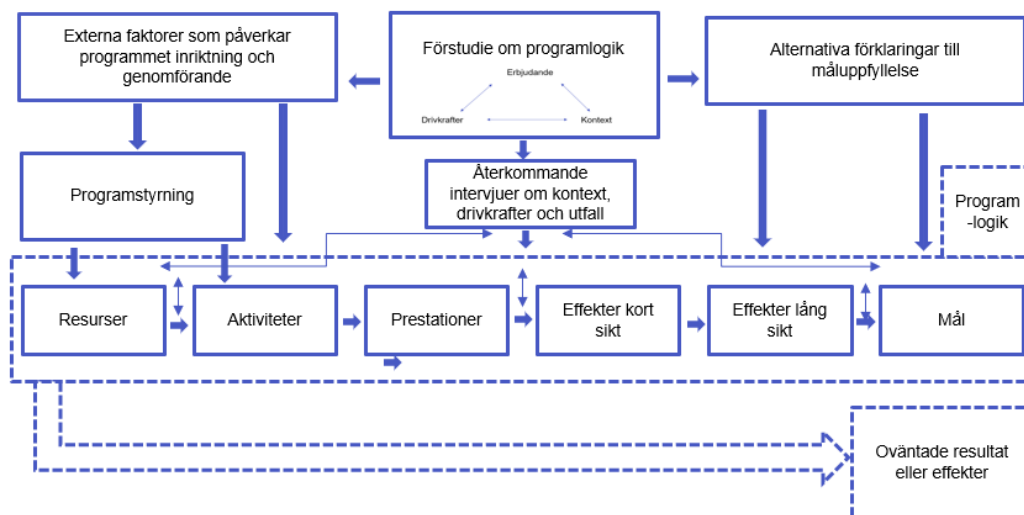
Att arbeta utifrån modellerna ovan kan både tydliggöra innan program drar i gång, och inom utförandet av själva utvärderingen. Själva utmaningen att hamna rätt vid beskrivningen av ett program är att det finns utrymme för olika tolkningar. Det är viktigt att vara öppen för olika tolkningar av vad som ska ske i programmet, för att främja kreativitet. Vid själva utvärderingen blir det dock viktigt att fånga in hur aktörerna har tolkat och agerat utifrån sina drivkrafter och sammanhang. Det blir ju också viktigt att programägarna är medvetna om vad "avsedda effekter" är. Kanske finns det ett brett spann av vad som är avsedda effekter, och att man avser att nå många av dem, men inte alla. Effekterna måste ju vara formulerade på en väldigt övergripande nivå.



## 7.3 Programteori utifrån erbjudandemodellen

Erbjudandemodellen kan bidra till att ge programägaren (programansvarig myndighet) nya perspektiv för vilka antaganden som ska ligga till grund för programmets programteori och effektlogik. Om programteorin justeras kan det även påverka utvärderingsmodellen för programmet. En förstudie till programmet, baserad på erbjudandemodellen, skulle kunna bidra till delvis en annan programteori. Det skulle kunna sätta större fokus på externa faktorer och alternativa förklaringar till måluppfyllelsen samt oväntade resultat och effekter. Det skulle kanske även ge en annan förståelse kring stegen i programteorin, det vill säga dess resurser, aktiviteter, prestationer, effekter på kort och lång sikt samt dess mål. Det skulle också kunna ge programkontoret ökad medvetenhet kring programmets styrning. Ett exempel nedan gestaltar hur programteorimodellen (Figur 11) skulle kunna se ut baserad på erbjudandemodellen.

**Figur 11. Programlogik med inbäddad erbjudandemodell för att bedöma ett programs effekter. Egen bearbetning utifrån Rambolls programlogik (Ramboll 2020).**



Intressentmodeller som erbjudandemodeller kan både användas när en verksamhet startar upp och användas efter en verksamhet avslutats. Intressentperspektivet kan användas för att fånga upp aktörernas syn på kontext och drivkrafter i ett tidigt stadium programprocessen. Timingen är viktig för att inte missa målgruppernas perspektiv, som i sin tur påverkar utformningen av programteorin. Modellen kan även användas i ex-postutvärderingar, det vill säga en bedömning i efterhand, för att skapa förståelse och insikter kring vilken betydelse aktörernas kontext och drivkrafter haft och hur det kan ha påverkat slutresultatet. Den kvalitativa djupintervjun är oundgänglig för detta ändamål. Djupintervjuer, så väl som gruppintervjuer och enkäter, utgör en viktig del av erbjudandemodellen. Inte bara i förstudien.

Det är lika viktigt att följa upp samtalet under arbetets gång för att samla upp erfarenheter och kanske göra nödvändiga förändringar. Utan samtal kan programägaren inte fånga olika målgruppers tankar och synsätt baserat på deras kontext och drivkrafter och återkoppla till programkontor och aktörer i projekten. Detta är särskilt viktigt i de initiala skedena av formandet av ett program eller aktivitet, annars kan viktiga aspekter gå förlorade och påverka arbetsprocessen och möjligheten att utvärdera den bli negativ. Det kan vara en fördel om utomstående genomför intervjuerna, då de inte påverkas av programägarens drivkrafter. De

kan lika gärna utföras av en konsult eller annan aktör. Det viktiga är att resultaten återkopplas till programägare och berörda aktörer.

## 7.4 Intervjuernas roll i utvärderingen

För att närmare illustrera hur intervjuerna kan spela en roll i viktiga skeden av utvärderingen kan Figur 12 ses som ett bidrag till en utvärderingsmodell för ett fiktivt innovationsprogram som syftar till att skapa en hållbar och effektiv transportsektor. Den tar hänsyn till samtliga steg i en traditionell utvärderingsmodell (se Figur 2), men pekar här ut i vilka steg intervjuer kan spela en viktig roll och eventuellt också påverka de exempel på behov, aktiviteter, prestationer och effekter som pekats ut i programmet. Teoretiskt ska erbjudandemodellen bidra till att i ökad utsträckning nå det långsiktiga målet med programmet, eftersom viktiga iakttagelser gjorts innan i intervjuerna. På det här sättet kan man se rutorna eller stegen i modellen som en hjälp vid själva intervjumomentet.

**Figur 12. Programlogik med inbäddad erbjudandemodell som visar stegen där intervjuer kan spela en viktig roll. Egen bearbetning.**



Även om en strukturerad intervjuguide som bygger på utvärderingens syfte är det viktigt att intervjupersonens upplevelser och utsagor får stå i fokus. Den kvalitativa intervjuetodiken<sup>12</sup> behöver vara transparent. Det är viktigt att arbeta etiskt i förhållande till både intervjuperson och den kunskap som intervjun syftar till att samla in.

För att samla information som ger programägaren ökad förståelse kring intressenternas perspektiv kan intervjuguiden omfatta flera frågor som ställs till de olika intressenterna baserat på deras övergripande syn på programmets syfte och mål, hur de ser på resurser och stöd, regelverk, samarbeten, nätverk och vilka förväntade effekter de ser. Frågorna som ställs kan exempelvis vara: Vilka är de viktigaste målen och syftena med innovationsprogrammet enligt din uppfattning? Tror du andra aktörer delar din syn på innovationsprogrammets syfte och mål? Vilka är de styrkor och svagheter du ser i innovationsprogrammet struktur och funktion? Har din organisation haft möjlighet att samarbeta med andra aktörer inom innovationsprogrammet? I så fall, vilka har dessa samarbeten varit och vilka resultat har de gett? Hur har innovationsprogrammet stöttat din organisation när det gäller tillgång till finansiering,

<sup>12</sup> För en introduktion till kvalitativ intervjuetodik rekommenderas Steinar Kvale och Svend Brinkmann bok Den kvalitativa forskningsintervjun. Där beskriver de utförligt fem steg för kvalitativ intervjuetodik utförligt: förberedelse, genomförande, transkription, analys och rapportering (Kvale och Brinkmann 2014).

kompetens och infrastruktur? Finns det områden där du anser att din organisation har behövt mer stöd eller resurser? Har regleringar eller byråkratiska processer påverkat din organisations innovationsaktiviteter på något sätt?

Eftersom samverkan och nätverksstyrning är centrala inslag i arbetsprocesserna för innovationsprogram bör även de undersökas återkommande med kvalitativa djupintervjuer, fokusgrupper och enkäter. Samverkan är en process som på flera plan fordrar samsyn och dialog. Enligt Danermarks och Germundssons forskning om samverkan kan följande frågor ställas i intervjuguiden: har samverkansprocesserna haft en formell struktur och tid för att lyckas? Har det funnits gemensamma utgångspunkter och referensramar? Ser man på mål, principer och förhållningssätt till samverkan på ett likartat sätt? Har det funnits organisatoriska och resursmässiga förutsättningar för samverkan? Har alla känt sig motiverade till samverkan. Delar alla samma mål för samverkan? Vilka roller har de haft? Vem har ansvaret och vem styr samverkan? Får alla komma till tals? Andra påverkansfaktorer såsom olika kunskaps-traditioner och professionella mål bör också diskuteras och klargöras. Dessa aspekter bör ingå i utvärderarens intervjuguide.

Nätverk och nätverksstyrning är idag en naturlig del av synen på hur innovationer fungerar och är organiserade. Tanken är att inbyggda motsättningar i nätverket leder till spänningar som är skapande, nydanande och innovativa. Spänningarna säkrar att nätverket inte stelnar i sina former, vilket ska leda till påhittighet, fyndighet, originalitet samt vilja och kapacitet att tänka i nya banor. Bland annat genom utförda oväntade hopslagningar och utväxlingar av resurser. Hur den här processen utvecklar sig och ter sig är också viktigt att fånga i de återkommande djupintervjuerna. Frågorna kan ta sin utgångspunkt i en nätverksmodell (se Figur 6). Modellen genererar en rad frågeställningar kopplat till varje del av organisationen. Fokus ligger här på nätverksstyrningens process, struktur, inflöde och hur det påverkar resultatet. Vilka tillåts delta i nätverket och nätverkets interna rolluppsättning? Hur är nätverket avgränsat mot omvärlden? Vilka organisationer, andra kollektiva entiteter och individer ingår i nätverket? Hur är nätverket uppbyggt internt? Vilka personer ingår som ordinarie och som ersättare i den inre nätverkskretsen? Vilka positioner har de i sina moderorganisationer? Dessa frågor kan utgöra exempel på intervjufrågor i en intervjuguide. Viktiga frågeställningar till aktörerna inom innovationsprogram är i vilken grad nätverk och samverkan bidragit till att innovationsmiljön blir innovativ, kreativ och nytänkande. Är det inflödet av resurser? Eller handlar det om nätverkets struktur? Eller kanske om nätverkets processer? För att få svar på frågorna bör de brytas ned i ett flertal kriterier som utvärderingsfrågorna kan baseras på. Exempel på frågor en utvärderare kan ställa sig för att kunna beskriva innovationer och kreativitet: Vilka sociala eller tekniska innovationer har samverkansprocessen resulterat i? Har strukturen och processen gynnat kreativa lösningar? Hur? Har det funnits förutsättningar för innovation i form av exempelvis tillit och resurser att pröva nya idéer?

## 7.5 Sammanfattande reflektioner

Att ta större utgångspunkt i aktörers kontext och drivkrafter, som exempelvis erbjudandemodellen, kan bidra med nya ansatser och modeller som ger ett gott förklaringsvärde i utvärdering av innovationssystem.

I denna promemoria föreslås erbjudandemodellen för att ge perspektiv på innovationsprogram, men den kan användas på en mängd olika områden. Det bör tilläggas att utvärderingsmodeller inte har som ambition att vara heltäckande – deras syfte är att ge ett fokus i angreppssätt och datainsamling. Det är inte givet att just erbjudandemodellen passar i ett specifikt innovationsprogram som ska studeras, men mot bakgrund av betydelsen av

samverkan blir erbjudandemodellen kraftfull. Varje teori ger sina förklaringsvärden och -faktorer.

Erbjudandemodellen är, precis som lyftes tidigare i promemorian, en metod som kräver mycket omfattande datainsamling. Att genomföra intervjuer är ett noggrant hantverk som är tidsödande. Det är inte alla verksamheter som har den tiden eller resurserna som en sådan modell kräver. För att se hur väl en aktörsbaserad utvärderingsmodell fungerar vid utvärdering av innovationsprogram behöver den först testas.

Fördjupningen och metoddiskussionen i den här promemorian ska ses som ett försök att utveckla metoder för utvärderingar av innovationsprogram och -verksamheter för att bättre fånga antaganden, föreställningar, kontext och drivkrafter som lätt kan förbises i traditionell effekt- och resultatutvärdering. Verkligheten ter sig alltid mer komplex än en programlogik eller -teori kan fånga.

I slutändan ligger utmaningen att kartlägga programteorin och få en komplett och samstämmig bild av hur olika aktörer har förväntat sig att ett program ska fungera. Det kan också vara svårt att generera all data som behövs för att belysa hur programteorin fungerar. Det kan också vara svårt att klargöra orsakssambanden och avgöra hur andra faktorer än programmet eller åtgärden kan ha spelat in. I praktiken är det ofta en kombination av olika metoder och angreppssätt, en så kallad metodtrianglering, som krävs för att få fram en tydlig effektanalys.

---

## Referenser

- Afry (2023). Välfärdssatsning och stadsutveckling i Helsingborgs stad – en utvärdering av H22.
- Carlsson; Jörgen, Haraldsson, Mattias; Sandell, Niklas (2020). Kommunala koncerner. En studie av bolagsstrukturer, budgetar och ägardirektiv. Skriftserie 2020:1. Institutet för ekonomisk forskning vid Lunds universitet.
- Creds (2023). The research to impact journey: an overview, [www.creds.ac.uk/the-research-to-impact-journey-an-overview/](http://www.creds.ac.uk/the-research-to-impact-journey-an-overview/)
- Danermark, Berth (2004). Samverkan – en fråga om makt, Örebro, LäroMedia AB.
- Danermark, Berth och Germundsson, Per (2007), Nya vägar till arbetsmarknaden – kvalitetssäkring av samverkan, Sundsvall, Sundsvalls kommun.
- Ek Österberg, Emma and Qvist, Martin (2020). Public Sector Innovation as Governance reform: A Comparative Analysis of Competitive and Collaborative Strategies in the Swedish Transport Sector. Administration & Society 2020, Vol. 52(2) 292–318
- Ekonomifakta (2023). Forskning och utveckling. Webb. [www.ekonomifakta.se/Fakta/Utbildning-och-forskning/Forskning-och-utveckling/Forskning-och-utveckling/](http://www.ekonomifakta.se/Fakta/Utbildning-och-forskning/Forskning-och-utveckling/Forskning-och-utveckling/)
- Georghiou, Luke och Roessner, J. David (2000). Evaluating technology programs: Tools and methods. Research Policy 29(4-5):657-678
- Germundsson, Per (2015), Forskningsprojekt kring samverkansöverenskommelse mellan kommunförbundet Skåne och Region Skåne om habilitering. Slutrapport, Malmö, Malmö högskola.
- Haddad, C. R. and Bergek, A. (2023), "Towards an integrated framework for evaluating transformative innovation policy", Research Policy, Vol. 52 No. 2, pp. 104676.
- Hughes, A. and Martin, B. R. (2012), "Enhancing Impact - The Value of Public Sector R&D". London, UK, National Centre for Universities & Business
- Huxham, Chris och Vangen, Siv (2005). Managing to Collaborate The Theory and Practice of Collaborative Advantage. Routledge.
- Innovationsrådet (2023). Vad är innovation? Webb. [www.innovationsradet.se/vad-vi-gor/vad-ar-innovation/](http://www.innovationsradet.se/vad-vi-gor/vad-ar-innovation/)
- Klerkx, Laurens. and Leeuwis, Cees. (2008), "Delegation of authority in research funding to networks: experiences with a multiple goal boundary organization", Science and Public Policy, Vol. 35 No. 3, pp. 183-196.
- Kvale, Steinar och Brinkmann, Svend (2014). Den kvalitativa forskningsintervjun. Studentlitteratur. 3:e upplagan. Tryckt 2021.
- McKelvey, Maureen och Zaring, Olof (2016). Sveriges entreprenöriella ekosystem. ISBN: 978-91-977728-4-6 Utgivare: ESBRI
- Neej, Lena; Sandin, Sofie; Benner, Mats; Johansson Maria och Mickwitz, Per (2019). Vägledning för utvärdering av transformativ omställning – med fokus på energisystemet.

- 
- Vägledning för utvärdering av transformativ omställning – med fokus på energisystemet. Lunds universitet.
- Orazem, Geoff och van Biljon, Peet (2023). What Makes Public Sector Innovation Different? Artikel i Fedscout. [www.fedscout.com/blog/what-makes-public-sector-innovation-different](http://www.fedscout.com/blog/what-makes-public-sector-innovation-different)
- Ramboll (2020). Fordonsstrategisk forskning och innovation. Programutvärdering.
- Rohracher, Harald; Coenen, Lars och Kordas, Olga (2023). Mission incomplete: Layered practices of monitoring and evaluation in Swedish transformative innovation policy. *Science and Public Policy*, Oxford University Press, vol. 50(2), pages 336-349.
- Sandberg, Bo och Faugert, Sven (2020). Perspektiv på utvärdering. Studentlitteratur. Utgåva 4.
- Schot, Johan and Steinmueller, W. Edward (2018). 'Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change.' *Research Policy*, 2018, 47 (9), 1554-1567.
- SKR (2023). Delaktighetstrappan Och liknande modeller. Produktion: Advant. Tryck: LTAB, 2023
- Stakes (2006). Konsten att utvärdera nätverk. Rapporter 5/2006. Helsingfors.
- Statens offentliga utredningar SOU (2010). Innovationsupphandling SOU 2010:56. Klimat- och näringslivsdepartementet.
- Sternberg, Henrik, Marnelle Sternberg och Gustav Martinsson (2023). Kunskapsläget och marknadseffekter av innovationsinsatser inom logistik. Trafikanalys. Publiceras 2024.
- Sweco, 2014. Ändamålsenliga styrmedel för energieffektivisering? Utvärdering av 24 styrmedel för energieffektivisering, syntesrapport.
- Sweco, Faugert & Co Utvärdering och Technopolis Sweden (2021). Sexårsutvärdering av det strategiska innovationsprogrammet Drive Sweden. Vinnova Rapport VR 2021:11
- Trafikanalys (2020). Dialog, kunskapsutbyte och samverkan – om genomförandet av den nationella godstransportstrategin PM 2020:9
- Vedung, Evert (2021). Utvärdering av gränsöverskridande samverkan. Uppsala. Utdrag ur Evert Vedungs privata arkiv. Presenterad på Svuf den 19 april 2021: [www.youtube.com/watch?v=0jF7buf3xBU&t=161s](https://www.youtube.com/watch?v=0jF7buf3xBU&t=161s)
- Vetenskapsområdet (2019). Indikatorer för uppföljning av samverkan och samhällspåverkan inom utbildning och forskning
- VINNOVA (2015). Nätverksstyrning av transportinnovation. VR 2015:07
- Westin, Martin och Hellqvist, Alexander (2019). Att utvärdera samverkan - varför, vem, vad, hur? SWEDESD och SLU Miljökommunikation. Uppsala universitet

## Intervjupersoner

Bo Sandberg är författare till Perspektiv på utvärdering. Han är kriminolog och har arbetat med utvärdering sedan 1999. Han har forskat och undervisat i utvärdering bland annat vid Stockholms universitet och arbetar som utvärderingskonsult.

John Hultén är föreståndare för K2. Han har disputerat i statsvetenskap vid Lunds universitet och har bedrivit forskning om politiska beslutsprocesser, transportplanering och finansiering. Han har mer än 15 års erfarenhet av arbete med transportfrågor på regional och nationell nivå.

Emma Ek Österberg är docent i offentlig förvaltning. Hennes forskning rör styrning och organisering i offentlig sektor ofta med fokus på förvaltningspolitiska reformer och dess konsekvenser.

Christina Frimodig är Samordnare i verksamheten Rörlighet i staten och samverkansledare på Naturvårdsverket.

Gustav Sjöblom har forskat vid Chalmers, Teknikens ekonomi och organisation - Innovation and R&D Management, och arbetar vid Transportstyrelsen och har författat Vinnovareporterna Nätverksstyrning av transportinnovation.

Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.



**Trafikanalys**  
Rosenlundsgatan 54  
118 63 Stockholm

Tel 010 414 42 00  
[trafikanalys@trafa.se](mailto:trafikanalys@trafa.se)  
[www.trafa.se](http://www.trafa.se)