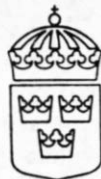


Förslag till riksdagen

1986/87:8



Riksdagens revisorers förslag om den regionala projektverksamheten

Förs.
1986/87:8

Riksdagens revisorer anmäler sin granskning av frågor angående den regionala projektverksamheten. Revisorerna har inriktat sin granskning på hur utvärderingar av projektverksamheten genomförs och utnyttjas. Revisorernas granskning har visat att utvärderingen av de regionala projektmedlens användning har påtagliga svagheter. Goda möjligheter borde dock finnas att utveckla utvärderingsverksamheten. Detta kan väntas öka effektiviteten både på kort och lång sikt. Vidare har revisorerna funnit att det projektregister som innehåller information om projekten behöver förbättras.

Revisorerna föreslår

att en expertgrupp tillsätts med uppgift att utarbeta riktlinjer för utvärdering av den regionala projektverksamheten.

En sammanfattning av granskningsrapporten och remissutfallet är som bilaga fogad till denna skrivelse.

I Genomförd granskning

Sedan budgetåret 1979/80 bedrivs ett regionalt utvecklingsarbete med hjälp av statliga budgetmedel, ställda direkt till länsstyrelsernas förfogande. De anvisade beloppen kallades till att börja med åtgärdsmedel. Numera benämns de projektmedel. Med dessa medel kan länsstyrelserna finansiera vidareutvecklingen av olika förslag som väcks i samband med det regionalpolitiska utvecklingsarbetet i länen. Projektverksamheten har formen av utredningar, försöksprojekt, information, utbildning, företagarservice och konsultarbete samt stöd till produktutveckling och marknadsföring m. m.

År 1983 uppmärksammade revisorerna det redan vid den tiden stora antalet startade projekt och mångfalden i utformningen av dem. Inte minst vid länsresorna hade revisorerna fått ta del av innehållet i projektplaner och pågående projekt. Efter en år 1983 företagen första förstudie beslöt revisorerna att invänta resultatet av en rad pågående utredningar som helt eller delvis berörde projektverksamheten. Därefter gjordes en ny förstudie. I utredningarna redovisades ett utförligt material med bl. a. synpunkter på projektverksamheten. Revisorerna ansåg emellertid att särskilt utvärderingsaspekten borde beaktas mer än vad den gjorts i utredningarna. Revisorerna beslöt därför att granskningen skulle föras vidare.

Revisorernas granskning har haft till syfte att slå fast hur resultatanalyser av den regionala projektverksamheten genomförs och utnyttjas. Intresset har särskilt inriktats på de mera uttömmande bedömningar som benämns utvärderingar. Faktaunderlaget har erhållits från olika utredningar, genom bearbetning av utdrag ur det centrala projektregistret och genom en enkät om projektmedlen vid åtta länsstyrelser.

Granskningsrapporten 1985/86:6, Den regionala projektverksamheten, togs fram under våren 1986. I rapporten redovisas att projektmedlens totala årliga belopp har ökat från 35 milj. kr. budgetåret 1979/80 till 80 milj. kr. budgetåret 1985/86. Tilldelningen av projektmedel per län budgetåret 1985/86 varierade mellan 5,5 och 1,5 milj. kr.

I granskningsrapporten visas det breda användningsområdet för projektmedlen. Enligt de regionalpolitiska besluten skall med projektmedlens hjälp inomregionala obalanser motverkas genom insatser i mindre utvecklade länsdelar. Medlen skall också kunna användas vid lokalt koncentrerade sysselsättningskriser som uppkommit genom strukturomvandling inom industrin. De skall leda till en ökad samverkan mellan länsstyrelsen, länets kommuner och andra aktörer vilkas verksamhet har betydelse för den regionala utvecklingen. Projektmedlen skall i stort sett betraktas som en fri resurs för det regionala utvecklingsarbetet. Enligt statsmakterna bör de dock i betydande utsträckning inriktas på näringslivet. De får emellertid inte användas till direkta investerings- och driftstöd, inte heller till att inrätta fasta tjänster på länsstyrelserna.

I början av år 1986 fanns ca 1 760 projekt införda i det centrala projektregistret vid Umeå högskoloregions datorcentral (UMDAC). Därutöver hade projektmedel betalats ut för ytterligare ca 500 projekt. Vid många projekt tillskjuter intressenterna medel för täckande av stora delar av projektets totalkostnad. Enligt en undersökning omfattande tolv län märks följande delfinansiärer – nämnda i ordning efter storleken av deras bidrag till projektfinansieringen: primärkommuner, företag, utvecklingsfonderna, centrala myndigheter, landsting, högskolor och organisationer.

De vanligaste projektområdena budgetåret 1984/85 var industriell utveckling (39 %), jord, skog och glesbygd (12 %), utbildning, teknikspridning (11 %), kommun- och regionprojekt (9 %) samt turism (8 %).

Granskningen har i korthet visat att utvärderingen av projektverksamheten inte är särskilt utvecklad. Alla faktaunderlag visar klart att utvärderingen av de regionala projektmedlens användning har påtagliga svagheter.

Bland dessa kan nämnas att utvärderingsverksamheten bedrivs på olika ambitionsnivåer i olika län. Sålunda varierar erfarenhetsredovisningen utmed hela skalan från uteslutande en ren projektbeskrivning till en redogörelse för projektens effekter i form av en utvärdering. I regel har inte länsstyrelserna fastställt riktlinjer för utvärderingsverksamheten.

Vid granskningen har även uppmärksamats att bristerna i utvärderingen beror på en rad olika svårigheter, bland vilka följande kan nämnas. Antalet projekt är stort och de har skilda inriktningar. Projekten administreras av en komplex organisation med många aktörer. Länsstyrelserna har otillräckliga resurser för utvärderingen av projektverksamheten. Metoder för utvärdering saknas. I vissa fall saknas också klar målformulering för projekten.

Som en konsekvens av den bristande utvärderingen blir även de uppgifter som länsstyrelserna lämnar till det centrala projektregistret vid UMDAC otillfredsställande. Sättet att redovisa erfarenhet skiljer sig mellan olika projekt men också mellan olika län avseende samma slags projekt. Ofta erhålls ingen upplysning om huruvida de uppsatta målen har nåtts. Projektregistrets förteckning över sökord upptar ca 500 ord. Någon princip för klassificering av projekt på sökord finns inte. Detta medför att det är svårt att ta ut information ur registret. Alla projekt för vilka regionala projektmedel har beviljats är vidare inte registrerade. De nämnda bristerna i registret är en anledning till att länsstyrelserna i mycket begränsad utsträckning utnyttjar registret.

Trots svårigheter borde det enligt granskningsrapporten finnas goda möjligheter att utveckla utvärderingsverksamheten. Även bristerna i registret bör undanröjas, så att detta kan bli ett verkligt hjälpmedel för bl. a. länsstyrelserna i deras arbete med styrning av projektverksamheten.

I granskningsrapporten har anförts att utgångspunkten för arbetet med att utveckla utvärderingsverksamheten bör vara att alla projekt skall ha någon form av erfarenhetsredovisning. Större och principiellt intressanta projekt bör dock alltid utvärderas. För att detta skall säkerställas kan det diskuteras om inte länsstyrelserna bör avsätta en del av de till en aktör utdelade projektmedlen för utvärdering. Det kan även övervägas om inte uppdraget att utvärdera en del större och principiellt intressanta projekt borde läggas ut till forskare eller forskningsorgan.

I rapporten har föreslagits att en expertgrupp tillsätts, med uppgift att utarbeta riktlinjer för utvärdering av den regionala projektverksamheten.

Ett reformerat register bör enligt granskningsrapporten ge en så aktuell information som möjligt om projekten. Med hjälp av registret skall besked kunna erhållas om vilka projekt som pågår och vilka som är avslutade. Uppgifter om hur mycket som har satsats på olika branscher skall kunna tas fram. Registret bör ha en sådan kvalitet att det kan användas som urvalsram för fördjupade undersökningar. Information om projektverksamhetens utfall, i första hand sammanfattande utvärderingsresultat, bör kunna hämtas ur registret. En länsstyrelse skall av registret kunna få upplysning om andra länsstyrelsernas erfarenheter av sådana projekt som den är intresserad av.

I rapporten har föreslagits att en översyn görs av rapporteringsrutiner och klassificeringsnormer för det centrala projektregistret vid Umeå högskoleregions datorcentral (UMDAC).

Rapporten har remissbehandlats. Remissinstanserna är över lag positiva till rapportens förslag.

2.1 Allmänt

Den regionala projektverksamheten har successivt utökats sedan starten budgetåret 1979/80. Med medlen för denna verksamhet kan länsstyrelserna helt eller delvis finansiera vidareutvecklingen av de olika förslag som kommer fram i det regionalpolitiska utvecklingsarbetet i länen. Det kan t. ex. gälla konkreta projekt som senare genomförs med hjälp av regionalpolitiskt stöd, projekt som till slutresultatet ger en förbättrad samordning mellan olika statliga insatser eller olika former av lokala utvecklingsprojekt som tar till vara lokala och regionala förutsättningar och initiativ.

I statsmakernas senaste regionalpolitiska beslut (prop. 1984/85:115, AU 13, rskr. 354) anförts att den regionalpolitiska projektverksamheten "är ett viktigt regionalpolitiskt medel. För länen utanför stodområdet är projektmedlen det dominerande regionalpolitiska medlet." Vidare framhålls att projektmedlens andel av det s. k. länsanslaget bör höjas.

Betydelsen av den regionala projektverksamheten påpekas i remissyttrandena från flera länsstyrelser utan att denna fråga har behandlats speciellt ingående i granskningsrapporten. Länsstyrelsen i Kronobergs län anför att länsstyrelserna anser att projektverksamheten är en utomordentligt viktig del av deras arbete. Tillkomsten av regionala projektmedel har i hög grad vitaliserat arbetet med utveckling i länen. Genom medlen kan direkta insatser göras på olika områden. En annan och mera effektiv och intressant möjlighet är att länsstyrelsen kan mera konkret initiera och medverka i projekt tillsammans med andra intressenter som landsting, kommuner, andra länsorgan och även enskilda företag. På detta sätt får projektmedlen effekter som är större än vad en direkt medelsanvisning skulle ge. En följd av projektverksamheten har enligt länsstyrelsen också blivit att intresset för och samverkan i arbetet med länets utveckling har ökat på regional nivå.

Riksdagens revisorer konstaterar i detta sammanhang att den betydelse som läggs vid projektverksamheten understryker kraven på att verksamheten också styrs på ett tillfredsställande sätt. En framgångsrik projektverksamhet påverkar enligt revisorerna på ett gynnsamt sätt samverkan mellan olika intressenter i det totala regionala utvecklingsarbetet.

I granskningsrapporten har konstaterats att utvärderingen av projektverksamheten inte är särskilt utvecklad. Utvärderingsverksamheten bedrivs på olika ambitionsnivåer i olika län. De uppgifter som länsstyrelserna lämnar till det centrala projektregistret har vissa brister. Det gäller särskilt erfarenhetsredovisningarna. Remissinstanserna delar uppfattningen att brister finns i resultatanalyserna.

Bristerna i utvärderingen beror enligt granskningsrapporten på ett antal svårigheter. Bl. a. är antalet projekt stort och projekten har de mest skilda inriktningar. Projekten administreras av en komplex organisation med många aktörer. Vidare har länsstyrelserna otillräckliga resurser för utvärderingen av projektverksamheten. Metoder för utvärdering saknas. Trots svårigheter borde det enligt rapporten finnas goda möjligheter att utveckla

utvärderingsverksamheten. Remissinstanserna understryker de svårigheter som har redovisats i granskningsrapporten. Några pekar särskilt på de metodproblem som föreligger i utvärderingen av projektverksamheten. Statens industriverk (SIND) menar att intresset i rapporten i alltför hög grad inriktas på kvantitativa mått, i synnerhet antal arbetstillfällen. Det är SIND:s uppfattning att projektverksamhetens effekter är av olika slag där kvalitativa effekter av typ bättre samverkan och förbättrat informationsunderlag sannolikt överväger de direkta kvantitativa effekterna.

Revisorerna anser att utvärderingen av den regionala projektverksamheten nu har påtagliga svagheter. Revisorernas uppfattning är att resultatanalyser – utvärderingar och uppföljningar – skall ingå tillsammans med bl. a. verksamhetsplanering och projektadministration i ett fungerande ekonomiadministrativt styrsystem och anser därför att länsstyrelsernas resultatanalyser måste avsevärt förbättras. Statsmakternas krav på fungerande system för styrning av statlig verksamhet har alltmer skärpts.

2.2 Riktlinjer för utvärdering

Den genomförda granskningen har enligt revisorernas mening klart visat att utvärderingsverksamheten behöver stödjas och utvecklas. I granskningsrapporten har föreslagits att en expertgrupp tillsätts med uppgift att utarbeta riktlinjer för utvärdering av den regionala projektverksamheten.

Rapportens förslag om en expertgrupp har mottagits positivt av samtliga remissinstanser. SIND tillstyrker förslaget och anför att expertgruppens uppgift bör vara att hitta lämpliga metoder och mallar för utvärdering av projektverksamheten. Länsstyrelsen i Uppsala län instämmer helt i de förslag till åtgärder som lämnas i rapporten. Metodutveckling inom området är enligt länsstyrelsen nödvändig. Synpunkten att utvärdering endast bör ske av större och principiellt viktiga projekt, medan för övriga en redovisning av erfarenheter bör vara tillräcklig, framförs av länsstyrelsen i Kronobergs län. Länsstyrelsen tillstyrker att riktlinjer utarbetas för informationsinnehållet i erfarenhetsredovisningarna. Eventuellt bör också vissa allmänna kriterier ställas upp för att ett projekt skall anses lämpligt för utvärdering. Länsstyrelsen anser dock att detta inte får medföra att länsstyrelsernas frihet att anpassa projekten efter länens specifika förhållanden begränsas. Utvecklingsfonden i Västerbottens län har inget att erinra mot förslagen och anser att verksamheten måste styras utifrån väl definierade och konkreta mål.

Revisorerna föreslår att en expertgrupp tillsätts med uppgift att utarbeta riktlinjer för utvärdering av den regionala projektverksamheten. Utgångspunkten för expertgruppens arbete bör vara att alla projekt skall ha någon form av erfarenhetsredovisning. Större och principiellt intressanta projekt bör enligt revisorernas mening alltid utvärderas. För att detta skall säkerställas kan det diskuteras om inte länsstyrelserna bör avsätta en del av de till en aktör utdelade projektmedlen för utvärdering. Revisorerna anser att det även kan övervägas om inte uppdraget att utvärdera en del större och principiellt intressanta projekt borde läggas ut till forskare eller forskningsorgan.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anför att eftersom klara samband finns mellan förslaget om en expertgrupp rörande riktlinjer för utvärdering och förslaget om en översyn av projektregistret bör samma grupp kunna fullgöra båda uppdragen.

Revisorerna är dock av den uppfattningen att en speciell grupp med inriktning på metodproblem behövs för att utarbeta riktlinjer för utvärderingsverksamheten.

Förs. 1986/87:8

2.3 Förbättrat projektregister

I granskningsrapporten har föreslagits att en översyn görs av rapporteringsrutiner och klassificeringsnormer för det centrala projektregistret vid Umeå högskoleregions datorcentral (UMDAC).

Under granskningens gång har upplysning erhållits om att industridepartementet startat en arbetsgrupp med syfte att förbättra projektregistret.

Förslaget i rapporten har fått ett i stort sett positivt mottagande av remissinstanserna, av vilka flera även yttrar sig om den arbetsgrupp som har startats. SIND delar den principiella synpunkten att en förutsättning för att det centrala projektregistret vid UMDAC skall kunna tjäna som erfarenhets- och informationsbank är att registret hålls aktuellt och att resultatredovisningen för projekten förbättras. Verket påpekar dock att den begärda översynen redan ombesörjs genom industridepartementets försorg. Länsstyrelsen i Norrbottens län finner det angeläget att formerna för rapportering och klassificering förbättras och nämner att man ingår i den aktuella arbetsgruppen. Även UMDAC påpekar att den tillsatta arbetsgruppen arbetar med att systematisera klassificeringen och sänka trösklarna för länsstyrelsernas användning av registret.

Enligt länsstyrelsens i Västerbottens län mening är en översyn en absolut nödvändighet om registret skall kunna användas på något annat sätt och med annat syfte än att få fram en totalredovisning av varje läns projektverksamhet. Länsstyrelsen ställer sig dock tveksam till registrets styrande funktion utan vill hellre se registret som ett uppslagsverk där länsstyrelserna kan hitta intressanta projekt och kontaktmän. Övriga remissinstanser är positiva till förslaget i rapporten.

Utvecklingsfonden i Västerbottens län framhåller särskilt att det inte bara för anslagsgivande myndigheter utan också för de länsorgan som arbetar med projekten är angeläget med ett fungerande informationssystem varigenom tidigare och pågående aktiviteter kan överblickas. Den avslutade verksamheten skall enligt fonden kunna utvärderas och den pågående styras.

En arbetsgrupp med deltagare från regeringskansliet (industridepartementet), UMDAC och fyra länsstyrelser genomför nu en översyn av projektregistret. Enligt uppgifter som revisorerna har inhämtat från regeringskansliet har arbetsgruppen till syfte att lösa de problem som påpekats vid granskningen. Revisorerna utgår därför från att uppställda krav kommer att bli tillgodosedda.

3 Hemställan

Förs. 1986/87:8

Riksdagens revisorer hemställer

beträffande *den regionala projektverksamheten*

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorer-
na anført om att en expertgrupp tillsätts med uppgift att utarbeta
riktlinjer för utvärdering av den regionala projektverksamheten.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit
revisorerna Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Börje Stensson (fp),
Kjell Nilsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s), Bertil Jonasson (c), Stig Gustafs-
son (s), Birgitta Rydle (m), Anita Johansson (s), Torsten Karlsson (s),
Hans Lindblad (fp) och Olle Aulin (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Gö-
ran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen och revisionsdirektören Leif Rind-
löv (föredragande).

Stockholm den 11 december 1986

På riksdagens revisorers vägnar

Wiggo Komstedt

Leif Rindlöv

Sammanfattning av rapport 1985/86:6 om den regionala projektverksamheten och de remissyttranden som avgetts över den

Förs.1986/87:8
Bilaga

1 Rapporten

1.1 Allmänt

Sedan budgetåret 1979/80 bedrivs ett regionalt utvecklingsarbete med hjälp av särskilda statliga budgetmedel, ställda direkt till länsstyrelsernas förfogande. Med dessa s. k. regionala projektmedel kan länsstyrelserna finansiera vidareutvecklingen av olika förslag som väcks i samband med det regionalpolitiska utvecklingsarbetet i länen. Medlen kan användas för utredningar, försöksprojekt, information, utbildning, företagsservice och konsultarbete samt stöd till produktutveckling och marknadsföring m. m.

Riksdagens revisorers granskning har inriktats på hur resultatanalyser av projektverksamheten genomförs och utnyttjas. Här avses huvudsakligen de mera uttömmande bedömningar som benämns utvärderingar till skillnad från uppföljning. Det har således inte varit fråga om att granska utfallet av enskilda projekt eller projektgrupper.

Projektmedlens totala årliga belopp har ökat från 35 milj. kr. budgetåret 1979/80 till 80 milj. kr. budgetåret 1985/86. Tilldelningen av projektmedel per län budgetåret 1985/86 varierade mellan 5.5 och 1.5 milj. kr.

De regler, som i början av år 1986 gäller för projektverksamheten, utformades i väsentliga delar genom 1979 års regionalpolitiska beslut. Genom 1982 och 1985 års regionalpolitiska beslut har inriktningen av projektverksamheten ytterligare preciserats. Regler för projektmedlens användning ges även i regleringsbrevet för budgetåret 1985/86, avseende anslag till Regional utveckling.

Enligt de regionalpolitiska besluten skall med projektmedlens hjälp inomregionala obalanser motverkas genom insatser i mindre utvecklade länsdelar. Medlen skall också kunna användas vid lokalt koncentrerade sysselsättningskriser som uppkommit genom strukturomvandling inom industrin. De skall leda till en ökad samverkan mellan länsstyrelsen, länets kommuner och andra aktörer vilkas verksamhet har betydelse för den regionala utvecklingen.

Projektmedlen skall i stort sett betraktas som en fri resurs för det regionala utvecklingsarbetet. Enligt statsmakterna bör de dock i betydande utsträckning inriktas på näringslivet. De får emellertid inte användas till direkta investerings- och driftstöd, inte heller till att inrätta fasta tjänster på länsstyrelserna.

Om projektarbetet i form av utredningar, förstudier, försöksprojekt osv. leder till att en fortsatt verksamhet på längre sikt etableras, skall denna finansieras på annat sätt, t. ex. med lokaliseringsbidrag eller lokaliseringslån.

Om länsstyrelse ställer projektmedel till annans förfogande skall riktlinjer för medlens användning lämnas. Om medel ställs till förfogande för enskilt företag, får ersättning uppgå till högst hälften av den beräknade totalkostnaden.

Umeå högskoloregions datorcentral (UMDAC) handhar på uppdrag av industridepartementet ett register över de projekt som helt eller delvis finansieras genom projektmedlen. Registret förs löpande. Uppgifter om projekten inrapporteras via datamedium till UMDAC.

Förs. 1986/87:8
Bilaga

I januari 1986 fanns ca 1 760 projekt införda i UMDAC-registret. Därutöver har projektmedel betalats ut för ytterligare ca 500 projekt. Vid många projekt tillskjuter intressenterna medel för täckande av stora delar av projektets totalkostnad. Enligt en undersökning omfattande tolv län märks följande delfinansiärer – nämnda i ordning efter storleken av deras bidrag till projektfinansieringen: primärkommuner, företag, utvecklingsfonderna, centrala myndigheter, landsting, högskolor och organisationer.

En genomgående tendens de senaste åren har varit att ökat utrymme har getts åt projekt med inriktning mot teknikutveckling och teknikspridning. Projekt i vilka högskola och näringsliv samverkar har fått ökad betydelse.

De vanligaste projektområdena budgetåret 1984/85 var industriell utveckling (39 %), jord, skog och glesbygd (12 %), utbildning, teknikspridning (11 %), kommun- och regionprojekt (9 %) samt turism (8 %).

Projektens tidsåtgång varierar ganska mycket. Ca 1/3 av projekten slutförs inom kortare tid än ett år. Nästan alla är avslutade efter tre år.

Faktaunderlaget för revisorernas granskningsrapport har erhållits på tre vägar. För det första har vissa uppgifter om utvärdering av projektverksamheten erhållits från ett antal utredningar som redovisats under åren 1984 och 1985, även om dessa utredningars huvudsyfte inte har varit att granska hur projektverksamheten redovisas. För det andra har kansliet gått igenom några utdrag ur det projektregister som finns vid UMDAC, med särskild inriktning på hur man i registret redovisar de erfarenheter som gjorts av projekten. För det tredje har kansliet utfört en enkät om projektmedlen. Enkäten sändes ut till åtta länsstyrelser. Syftet var att få upplysningar om hur de regionala projekten utvärderades. De slutsatser som kan dras av faktamaterialet från var och en av de tre källorna överensstämmer väl sinsemellan.

1.2 Utvärderingen

Utvärderingen av projektverksamheten är inte särskilt utvecklad. Alla faktaunderlag visar klart att utvärderingen av de regionala projektmedlens användning har påtagliga svagheter.

Utvärderingsverksamheten bedrivs på olika ambitionsnivåer i olika län. Sålunda varierar erfarenhetsredovisningen utmed hela skalan från en ren projektbeskrivning till en redogörelse för projektens effekter i form av en utvärdering. Man sysslar i flera län ibland med samma slags projekt, men samordning och erfarenhetsutbyte mellan länen förekommer sällan.

Uppgiften att utvärdera ett projekt ligger ofta på mottagarna av projektmedel. Länsstyrelsen har emellertid alltid det yttersta ansvaret för att en utvärdering genomförs.

Det bör uppmärksammas att innebörden av begreppet "utvärdering" växlar mellan de utredare som skrivit om projektmedlen. Ibland används sålunda ordet "utvärdering" när "uppföljning" avses. I bl. a. budgethand-

boken definieras emellertid dessa båda resultatanalytiska begrepp. "Uppföljning" är en löpande kontroll av en verksamhet mot planer och budgetar. "Utvärdering" är en mera uttömmande bedömning av en verksamhets effekter.

I regel har inte länsstyrelserna fastställt riktlinjer för utvärderingsverksamheten. Metoder för utvärdering av de regionala projekten saknas.

De nämnda bristerna vid utvärderingarna beror på ett antal svårigheter.

Projekten har ofta oklara syften. De administreras av en komplex organisation med många aktörer. Överblicken över projekten kompliceras av att en rad delprojekt ofta ingår tillsammans i ett ramprojekt.

Projekten kan omfatta de mest skilda verksamheter, ämnesområden och samhällssektorer. Projektens planering, utförande och utvärdering måste därför variera mycket från projekt till projekt.

Det finns – oavsett ämne och samhällssektor – olika typer av projekt. Utvärderingarna måste bli av olika slag beroende på projekttyp.

Projekten kan delas in enligt följande. A. Projekt som enligt intentioner eller planer skall utmynnas i fortsatt verksamhet sedan det projektmedelsfinansierade arbetet avslutats. B. Projekt som innebär tillfällig verksamhet. C. Projekt som innebär endast utredning.

För projekt av typ A spelar tidsaspekten en stor roll för utvärderingen. Skall en avrapportering göras när den initierande projektfasen avslutats, eller skall bedömningen knytas till den tidpunkt när den åsyftade verksamheten funnit sina former och löper vidare av egen kraft?

Man ställs inför en rad metodproblem när de regionala projekten skall utvärderas. En del projekt kan utvärderas genom att kvantitetsuppgifter anges. Utfallet av andra projekt måste redovisas utan "hårddata". Vilka kriterier skall man uppställa för ett "lyckat" projekt? Hur mäter man den förändring i sysselsättning, produktion, försäljning etc. som uppkommit t.ex. genom ett utbildningsprojekt? Normer för utvärdering kan bli komplicerade.

Trots de förut angivna svårigheterna borde det finnas goda möjligheter att utveckla utvärderingsverksamheten. En bättre utvärdering av projektverksamheten kan väntas öka effektiviteten både på kort och lång sikt. I det korta perspektivet innebär en utvärdering ett kontrollmoment som medför ett ökat tryck att starta och genomföra projekt vilka väntas ge påtagliga resultat. På längre sikt kan utvärderingarna väntas ge återföring av erfarenheter som underlättar styrning av projektverksamheten mot de områden som ger avkastning.

En ytterligare anledning till att förbättra utvärderingarna är att projektverksamheten är föga reglerad.

Utvärderingsverksamheten behöver, som visats, stödjas och utvecklas. Därför behöver en särskild expertgrupp tillsättas med uppgift att utarbeta metoder och principer för en förbättrad resultatanalys av den regionala projektverksamheten. Flera av de länsstyrelser som deltog i enkäten uttryckte önskemål om ett sådant stöd.

Utgångspunkten för expertgruppens arbete bör vara att alla projekt skall ha någon form av erfarenhetsredovisning. Större och principiellt intressanta projekt bör dock alltid utvärderas. För att detta skall säkerställas kan

det diskuteras om inte länsstyrelserna bör avsätta en del av de till en aktör utdelade projektmedlen för utvärdering. Det kan även övervägas om inte uppdraget att utvärdera en del större och principiellt intressanta projekt borde läggas ut till forskare eller forskningsorgan. I princip bör nämligen inte ett verkställande organ utvärdera sin egen verksamhet.

I granskningsrapporten har föreslagits att en expertgrupp tillsätts med uppgift att utarbeta riktlinjer för utvärdering av den regionala projektverksamheten.

1.3 Projektregistret

De uppgifter som länsstyrelserna lämnar till projektregistret vid UMDAC har vissa brister. Det gäller särskilt erfarenhetsredovisningarna, vilket återspeglar vad som har beskrivits i föregående avsnitt. Redovisningarna kan variera från ett återgivande av projektets innehåll till en regelrätt utvärdering. Sättet att redovisa "erfarenhet" varierar mellan olika projekttyper men också mellan olika län avseende samma slags projekt. Ofta erhålls ingen upplysning om huruvida de uppsatta målen nåtts. Kvaliteten på erfarenhetsredovisningarna borde emellertid kunna höjas sedan utvärderingarna har förbättrats. I många fall saknas projektdata i registret.

Projektregistrets förteckning över sökord upptar ca 500 ord. Någon princip för klassificering av projekt på sökord finns dock inte. Detta medför att det är svårt att ta ut information ur registret.

Bristerna i registret är en anledning till att länsstyrelserna i mycket begränsad utsträckning utnyttjar registret för styrning av projektverksamheten.

De påtalade bristerna i projektregistret vid UMDAC bör undanröjas, så att detta kan bli ett verkligt hjälpmedel för bl.a. länsstyrelserna i deras arbete med styrning av projektverksamheten. Därför behövs regler för rapporteringen av projektdata till registret samt ett system för klassifikation av projekten.

Ett reformerat register bör ge en så aktuell information som möjligt om projekten. Med hjälp av registret skall besked kunna erhållas om vilka projekt som pågår och vilka som är avslutade. Uppgifter om hur mycket som satsats på olika branscher skall kunna tas fram. Registret bör ha en sådan kvalitet att det kan användas som urvalsram för fördjupade undersökningar. Information om projektverksamhetens utfall, i första hand sammanfattande utvärderingsresultat, bör kunna hämtas ur registret. En länsstyrelse skall av registret kunna få upplysning om andra länsstyrelser erfarenheter av sådana projekt som den är intresserad av.

I granskningsrapporten har föreslagits att en översyn görs av rapporteringsrutiner och klassificeringsnormer för det centrala projektregistret vid Umeå högskoleregions datorcentral (UMDAC).

2 Remissyttrandena

Yttranden över rapporten har avgetts av sju myndigheter och organ. Dessa är statens industriverk (SIND), Umeå högskoleregions datorcentral (UM-

2.1 Allmänt

Rapporten har fått ett klart positivt mottagande av remissinstanserna. Revisorernas förslag har i huvudsak tillstyrkts eller lämnats utan erinran i remissvaren. Umeå universitets datorcentral (UMDAC) har begränsat sitt yttrande till det egna ansvarsområdet.

Flera länsstyrelser påpekar *betydelsen av den regionala projektverksamheten* utan att denna fråga har behandlats speciellt ingående i granskningsrapporten.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anför att länsstyrelserna anser att projektverksamheten är en utomordentligt viktig del av deras arbete. Tillkomsten av regionala projektmedel har i hög grad vitaliserat arbetet med utveckling i länen. Enligt länsstyrelsen kan genom medlen direkta insatser göras på olika områden. Länsstyrelsen understryker också att en annan och mera effektiv och intressant möjlighet är att länsstyrelsen mera konkret kan initiera och medverka i projekt tillsammans med andra intressenter som landsting, kommuner, andra länsorgan och även enskilda företag. På detta sätt får projektmedlen effekter som är större än vad en direkt medelsanvisning skulle ge. Vidare anser sig länsstyrelsen böra påpeka att en följd av projektverksamheten också har blivit att intresset för och samverkan i arbetet med länets utveckling har ökat på regional nivå.

Även *länsstyrelsen i Västerbottens län* pekar på att projektmedlen fyller en viktig funktion som komplement till övrig regionalpolitisk verksamhet som i huvudsak är inriktad mot investeringsverksamhet. Med det regionalpolitiska verktyget projektmedel kan länsstyrelserna mycket mer aktivt än tidigare arbeta med och stödja projekt- och affärsidéer i den inledande fasen i utvecklingsprocessen. Just denna inriktning av verksamheten mot förstudier och produktutveckling, som föreskrivs i de regionalpolitiska besluten medför enligt länsstyrelsen ofta ett högre risktagande än i det konventionella regionalpolitiska stödet.

I revisorernas granskningsrapport konstateras att *utvärderingen av projektverksamheten* inte tycks vara särskilt utvecklad. Utvärderingsverksamheten bedrivs på olika ambitionsnivåer i olika län och har brister. Revisorerna har funnit att de uppgifter som länsstyrelserna lämnar till det centrala projektregistret också har brister.

Remissinstanserna instämmer i att brister finns i utvärderingarna. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anför att riksdagens revisorer konstaterar att utvärderingen av projektverksamheten inte är särskilt utvecklad och att samordning och erfarenhetsutbyte mellan länen endast sker i begränsad omfattning. Länsstyrelsen instämmer i dessa revisorernas påpekanden. Vidare framhåller man bl. a. att den systematiska utvärderingen av enskilda projekt fortfarande ges för litet utrymme.

Även *länsstyrelsen i Kronobergs län* delar uppfattningen att utvärderingen av den regionala projektverksamheten inte är särskilt väl utvecklad. I granskningsrapporten anges att erfarenhetsutbyte mellan länen om pro-

jekt sällan förekommer. Länsstyrelsen anser dock att möjligheter till sådant finns eftersom projekten i regel redovisas i de årliga länsrapporterna och i flera fall i s.k. projektkataloger. Ofta förekommer även regionala träffar och i flera fall personliga kontakter mellan länsstyrelserna.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anför att enligt riktlinjerna för projektverksamheten skall projekten fortlöpande rapporteras till Umeå högskoleregions datorcentral (UMDAC). Länsstyrelsen konstaterar att det är ett stort antal länsstyrelser som av olika anledningar inte följer den riktlinjen.

Enligt *länsstyrelsen i Norrbottens län* skulle mer systematiska utvärderingar av projektresultaten med stor sannolikhet höja kvaliteten på den regionala projektverksamheten i allmänhet. *Utvecklingsfonden i Västerbottens län* instämmer i den analys som föranlett förslagen.

UMDAC anser att kritiken mot bristerna i det nuvarande registret är berättigad både vad avser innehåll och stringens. Dessa svagheter försvårar utvärderingen av projektarbetet. Bristerna kan delvis förklaras av att registret till helt nyligen varit i sin uppbyggnadsfas, vilket också framhålls i rapporten.

De nämnda bristerna i utvärderingen beror enligt granskningsrapporten på ett antal svårigheter.

Remissinstanserna understryker detta. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* hade per den 1 juni 1986 fått in 96 st. diarieförda ärenden med anspråk på projektmedel under budgetåret 1985/86. Projektverksamheten är den till antalet största ärendegruppen per tjänst på den regionalekonomiska enheten. I den prioriteringssituation som uppstår mellan att låta nya ärenden ligga för att i stället satsa de knappa resurserna på att hålla UMDAC:s projektregister à jour har länsstyrelsen valt att satsa på kundkontakter dvs. de nya ärendena. Med hänsyn till bristerna i registret anser länsstyrelsen att valet har varit logiskt och försvarbart.

En ytterligare svårighet som diskuteras av några remissinstanser är de metodproblem som föreligger i utvärderingen av projektverksamheten. SIND menar att intresset i rapporten i allt för hög grad inriktas på kvantitativa mått, i synnerhet antal arbetstillfällen. Verket framhåller att projektverksamheten är ett regionalpolitiskt medel och skall därigenom medverka till att uppfylla de allmänna regionalpolitiska målen att skapa arbetstillfällen och förbättra service och miljö. Det är SIND:s uppfattning att projektverksamhetens effekter är av olika slag där kvalitativa effekter av typ bättre samverkan och förbättrat informationsunderlag sannolikt överväger de direkta kvantitativa effekterna.

Länsstyrelsen i Västerbottens län påpekar att utvärderingen av projektet är förenad med ett flertal metodproblem. Enligt länsstyrelsens uppfattning måste det vara svårt att hitta en allmängiltig metod för att bedöma om projektet är lyckat.

Beträffande den i granskningspromemorian påtalade svårigheten att projekten ofta har oklara syften menar *länsstyrelsen i Uppsala län* att de förklaringar som anges i rapporten inte är fullständiga. När revisorerna anser att utvärderingen försvåras av att projekten ofta har oklara syften vill länsstyrelsen bestämt protestera. I de allra flesta fall har projektens syften varit mycket klara men dokumentationen/registreringen har varit undermålig.

I granskningsrapporten föreslås att en expertgrupp tillsätts med uppgift att utarbeta riktlinjer för utvärdering av den regionala projektverksamheten.

Förslaget har mottagits positivt av samtliga remissinstanser. *SIND* tillstyrker förslaget och anför att expertgruppens uppgift bör vara att hitta lämpliga metoder och mallar för utvärdering av projektverksamheten. *SIND* har erfarit att forskargruppen Beckman vid Lunds universitet har analyserat bl. a. sådana frågor. Expertgruppen skulle förslagsvis kunna bestå av Björn Beckman, någon från industridepartementet och någon länsstyrelserepresentant. Expertgruppen bör enligt *SIND* på kort tid kunna få fram en utvärderingsmall avseende en rad olika effekter såväl kvalitativa som kvantitativa.

Länsstyrelsen i Uppsala län instämmer helt i de förslag till åtgärder som lämnas av riksdagens revisorer. En expertgrupp med uppgift att utarbeta riktlinjer för utvärdering av den regionala projektverksamheten bör snarast tillsättas. Metodutveckling inom området är nödvändig. I de flesta fall bör utvärderingsansvaret kunna ligga på det organ eller den grupp som haft projektansvaret. Undantagsvis – i mycket stora och principiellt viktiga projekt av nationellt intresse – bör utvärderingen läggas på forskare eller fristående experter.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att utvärdering endast bör ske av större och principiellt viktiga projekt, medan för övriga en redovisning av erfarenheter bör vara tillräcklig. Länsstyrelsen tillstyrker att riktlinjer utarbetas för informationsinnehållet i erfarenhetsredovisningarna. Eventuellt bör också vissa allmänna kriterier ställas upp för att ett projekt skall anses lämpligt för utvärdering. Detta får dock inte medföra att länsstyrelsernas frihet att anpassa projekten efter länens specifika förhållanden begränsas.

I rapporten föreslås att utarbetandet av riktlinjer skall göras av en expertgrupp utan att närmare redovisa gruppens sammansättning. Länsstyrelsen anser att uppdraget bör lämnas till en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från industridepartementet och länsstyrelserna. Eftersom klara samband finns med den översyn som föreslås av UMDAC:s projektregister, bör samma grupp enligt länsstyrelsen kunna fullgöra båda uppdragen. Enligt rapporten kan det övervägas om forskare skall stå för utvärderingen av vissa större projekt. Kostnaderna för en sådan utvärdering får emellertid inte belasta projektmedlen utan måste täckas på annat sätt. Länsstyrelsen anser det synnerligen angeläget att projektmedlen används för åtgärder att förbättra den regionala utvecklingen.

Länsstyrelsen i Västerbottens län är positiv till tanken att få en ökad kunskap om utvärdering och utvärderingsmetodik. Enligt länsstyrelsens mening förefaller det, med hänsyn till resurssituationen, dock inte praktiskt genomförbart att utveckla utvärderingsmomentet i varje projekt i någon större utsträckning. För länsstyrelsens del ter det sig därför mer intressant att forskare eller forskningsorgan, exempelvis Centrum för regionalvetenskaplig forskning vid Umeå universitet (CERUM), med något eller några års mellanrum genomför en mera vetenskapligt betonad utvär-

dering av intressanta projekt och ämnesområden eller genomför jämförelser mellan länen. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* ser gärna att en expertgrupp tillsätts med uppgift att utarbeta metodiska och effektiva rutiner för utvärdering av projektverksamheten.

Utvecklingsfonden i Västerbottens län har inget att erinra mot förslagen och anser det angeläget att ett informationssystem för den regionala projektverksamheten utvecklas.

Förs. 1986/87:8
Bilaga

2.3 Förbättrat projektregister

I rapporten föreslås att en översyn görs av rapporteringsrutiner och klassificeringsnormer för det centrala projektregistret vid Umeå högskoleregions datorcentral (UMDAC).

Förslaget i rapporten har fått ett i stort sett positivt mottagande av remissinstanserna. Flera remissinstanser yttrar sig även om den arbetsgrupp som startats. *SIND* delar den principiella synpunkten att en förutsättning för att det centrala projektregistret vid UMDAC skall kunna tjäna som erfarenhets- och informationsbank är att registret hålls aktuellt och att resultatredovisningen för projekten förbättras. Verket påpekar dock att industridepartementet för närvarande genomför en översyn. Bl.a. avser man förändra rapporteringsrutinerna till UMDAC-registret så att varje länsstyrelse inte behöver bekosta inmatning och uppdatering utan endast leverera underlaget till UMDAC som ombesörjer inmatning m. m. på industridepartementets bekostnad. *SIND* finner att riksdagens revisorers krav redan ombesörjs genom industridepartementets försorg.

Länsstyrelsen i Norrbottens län finner det angeläget att formerna för rapportering och klassificering förbättras. Länsstyrelsen ingår i en mindre arbetsgrupp med bl.a. industridepartementet och UMDAC med syftet att dels förbättra registreringsunderlaget för projektregistret, dels finna ett bättre sökordssystem.

Även *UMDAC* nämner att den tillsatta arbetsgruppen arbetar fram en systematisk klassificering. Gruppen arbetar också med att sänka trösklarna för länsstyrelsernas användning av registret för att på detta sätt få ett mer aktuellt och konsistent registerinnehåll och därmed även öka länsstyrelsernas incitament att utnyttja registret i sitt arbete med projektverksamheten.

Enligt *länsstyrelsens i Västerbottens län* mening är en översyn en absolut nödvändighet om registret skall kunna användas på något annat sätt och med annat syfte än att få fram en totalredovisning av varje läns projektverksamhet. Länsstyrelsen ställer sig dock tveksam till registrets styrande funktion utan vill hellre se registret som ett uppslagsverk där länsstyrelserna kan hitta intressanta projekt och kontaktmän.

Länsstyrelsen i Uppsala län anser att påtalade brister i UMDAC-registreringen snarast bör undanröjas och *länsstyrelsen i Kronobergs län* anför att eftersom klara samband finns mellan de två förslagen bör samma grupp kunna fullgöra båda uppdragen.

Utvecklingsfonden i Västerbottens län anför, eftersom resultatet av expertgruppens arbete säkerligen får konsekvenser för annan projektverk-

samhet, följande. Inte bara för anslagsgivande myndigheter utan också för de länsorgan som arbetar med projekten är det därför angeläget med ett fungerande informationssystem varigenom tidigare och pågående aktiviteter kan överblickas. Den avslutande verksamheten skall kunna utvärderas och den pågående styras. Genom informationssystemet bör vägledning för annan projektverksamhet kunna erhållas. För att uppnå nämnda syften måste, enligt utvecklingsfondens mening, den regionala projektverksamheten styras utifrån en strategisk planering med väl definierade och konkreta mål. Informationen bör omfatta uppgifter om ansvarig för målformulering, för genomförande och för resultatredovisning.

Förs. 1986/87:8
Bilaga

Revisorernas förslag

1 Genomförd granskning	1
2 Revisorernas överväganden	4
2.1 Allmänt	4
2.2 Riktlinjer för utvärdering	5
2.3 Förbättrat projektregister	6
3 Hemställan	7

Bilaga

1 Rapporten	8
1.1 Allmänt	8
1.2 Utvärderingen	9
1.3 Projektregistret	11
2 Remissyttrandena	11
2.1 Allmänt	12
2.2 Riktlinjer för utvärdering	14
2.3 Förbättrat projektregister	15

