

Rapport AU 2021:01

Programdokumentation för utvärdering

En lägesbild av Vinnovas, Energimyndighetens och Tillväxtverkets dokumentation av näringspolitiska insatser

Att formulera och dokumentera logiken bakom myndighetsinsatser är centralt för utvärdering, samverkan, politisk styrning och överblick. I denna rapport analyserar vi programdokumentationens omfattning, hantering och innehåll.

Dnr: 2019/14

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010 447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Henrik Hermansson

Telefon: 010-4474427

E-post: henrik.hermansson@tillvaxtanalys.se

Förord

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

Det här är en delstudie som ingår i metodutvecklingsprojektet "Förutsättningar och metod för att kartlägga tillväxtpolitiska insatser". Studien är skriven av Henrik Hermansson och Elsa Nilsson.

Ett varmt tack till deltagarna i ramprojektets referensgrupp som har bidragit med värdefulla inspel. Ett särskilt tack till de personer på berörda myndigheter som tagit sig tid att faktagranska rapporten och komma med kloka inspel.

Östersund april 2021

Sverker Härd, GD, Tillväxtanalys

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
Summary.....	6
1. Programdokumentation – en förutsättning för en effektiv näringspolitik.....	8
1.1 Syfte och frågeställningar	9
1.2 Avgränsningar.....	9
1.3 Metod och data.....	10
1.4 Rapportens struktur.....	10
2. Programdokumentation – vad krävs för utvärdering?.....	11
2.1 Omfattning.....	12
2.2 Hantering	13
2.3 Innehåll.....	14
2.4 Sammanfattning	15
3. Lägesbild av myndigheternas programdokumentation	17
3.1 Vinnovas programdokumentation	17
3.1.1 Omfattning.....	17
3.1.2 Hantering.....	18
3.1.3 Innehåll.....	19
3.1.4 Sammanfattande reflektioner.....	19
3.2 Energimyndighetens programdokumentation	20
3.2.1 Omfattning.....	20
3.2.2 Hantering.....	21
3.2.3 Innehåll.....	22
3.2.4 Sammanfattande reflektioner.....	23
3.3 Tillväxtverkets programdokumentation.....	23
3.3.1 Omfattning.....	23
3.3.2 Hantering.....	24
3.3.3 Innehåll.....	25
3.3.4 Sammanfattande reflektioner.....	25
4. Slutsatser och rekommendationer.....	27
4.1 Rekommendationer till Vinnova.....	27
4.2 Rekommendationer till Energimyndigheten.....	28
4.3 Rekommendationer till Tillväxtverket	28
4.4 Rekommendationer till Regeringen.....	29

Sammanfattning

En effektiv näringspolitik kräver lärande och utvärdering av myndighetsinsatser. Utvärderingar kräver i sin tur tillgänglig programdokumentation i form av exempelvis programplaner, avsättningsbeslut och utlysningstexter. Utan sådan dokumentation går expertisen och logiken bakom insatser förlorad över tid och utvärderingar riskerar att ställa fel frågor.

I den här rapporten har vi analyserat Vinnovas, Energimyndighetens och Tillväxtverkets programdokumentation och tillhörande rutiner. Analysen fokuserar på vilken programdokumentation som myndigheterna upprättar, vad den innehåller och hur den har hanterats efter att den upprättades.

Vår slutsats är att dokumentationsläget på studerade myndigheter riskerar att försvåra utvärdering av såväl enskilda insatser som den samlade näringspolitiken.

Myndigheternas programlogiska reflektioner går förlorade då programdokumentation inte upprättas för viktig verksamhet, inte innehåller viktiga delar eller tappas bort på grund av bristande hantering. Långsiktigt kan bristerna få negativa konsekvenser för politikens effektivitet och regeringens styrning. Identifierade luckor och brister riskerar även att försvåra aspekter av myndigheternas interna arbete såsom överlämningar och samverkan. Dokumenterade programlogiska reflektioner skulle spara tid och resurser vid design av nya insatser och leda till bättre insatser.

Styrkor och svagheter i myndigheternas programdokumentation

Vinnova

Vinnovas hantering av den programdokumentation som upprättas är oftast utmärkt. Myndighetens arbete med öppna data har gjort hanteringen av dokumentation enhetlig. Det har även förenklats utlämning av dokumentation och ökat transparensen kring vilken dokumentation som finns tillgänglig och inte.

Omfattningen av programdokumentationen, det vill säga vilka typer av insatser som myndigheten dokumenterar, är dock inte heltäckande. De icke-publika ansökningsomgångarna som utgör en mycket viktig del av Vinnovas verksamhet dokumenteras inte i tillräcklig omfattning. Även för de strategiska innovationsprogrammen samt för informationsinsatser saknas programdokumentation som skulle underlätta utvärdering och lärande.

Eftersom innehållet i Vinnovas huvudsakliga form av programdokumentation, dvs. utlysningstexter, riktar sig till en extern målgrupp saknas väsentligt innehåll för lärande och utvärdering.

Energimyndigheten

Den programdokumentation som Energimyndigheten upprättar har generellt ett genomarbetat och detaljerat innehåll som möjliggör utvärdering och lärande. Innehållet är oftast homogent och väl strukturerat.

Dokumentationen av de insatser som myndigheten kallar enskilda ansökningar saknar dock myndighetens egna syften och mål, vilket försvårar utvärdering av och lärande kring den delen av verksamheten.

Hantering av myndighetens programdokumentation tycks ha brustit i och med övergångar mellan tekniska lösningar. Det har skapat luckor i centrala databaser och arkivsystem vilket har underminerat versionshanteringen. Luckorna riskerar att skapa problem för framtida utvärderingar.

Tillväxtverket

Tillväxtverkets programdokumentation är relativt decentraliserad. Enskilda avdelningar tycks ha haft egna rutiner för vad som ska upprättas, vad dokumentationen ska innehålla och hur den ska hanteras. Den icke-homogena hanteringen har lett till så betydande brister i hanteringen att det har varit svårt att göra en god bedömning om omfattningen och innehållet av programdokumentation på myndigheten. Dessa brister riskerar göra det svårare att utvärdera många av Tillväxtverkets insatser på ett rättvist och rättvisande sätt.

Ett tydligt förbättringsområde är dokumentationen av regeringsuppdrag. Tillväxtverket får många av dessa, ofta med kort varsel, och förväntas inleda insatserna snabbt. Myndigheten tycks i dessa fall inte hinna dokumentera egna programlogiska tankar och reflektioner. Detta försvårar utvärdering och lärande, vilket i sin tur negativt kan påverka möjligheterna att i dialog med uppdragsgivarna förbättra hur regeringsuppdrag formuleras och genomförs.

Vår analysprocess

Vår analys bygger på den programdokumentation som vi har samlat in inom ramen för vårt metodutvecklingsprojekt *Förutsättningar och metod för att kartlägga tillväxtpolitiska insatser*. Vårt fokus har varit att få en rättvisande bild av dokumentationsläget 2019. Utöver detta har vi analyserat programdokumentationen på myndigheterna så långt tillbaka i tiden som den finns digitalt tillgänglig, något som har varierat mellan de tre myndigheterna.

Datainsamlingen har genomförts i samarbete med myndigheterna för att säkerställa att underlaget är representativt. För att garantera att vi baserar vår analys på en korrekt bild av dokumentationsläget har vi upprepade gånger begärt ut programdokument, påpekat luckor och begärt kompletteringar. Insamlingen har avslutats när respektive myndighet har meddelat att vi har fått del av all relevant dokumentation. För att möjliggöra bästa möjliga dataunderlag har vi låtit insamlingsprocessen få ta den tid den behöver, över ett år.

I rapportens avslutande del riktar vi rekommendationer till de tre myndigheterna och regeringen kring hur arbetet med programdokumentation kan stärkas och stöttas. Våra rekommendationer är ett bidrag till det uppmärksammade behovet av fler effektutvärderingar av de insatser som sker inom näringspolitiken.

Summary

Effective industrial and innovation policy requires learning and evaluation of public interventions. Evaluation in turn requires documentation in the form of, for example, intervention plans and descriptions, decision texts and call tenders. Without such documentation, the expertise and logic behind interventions is lost over time and evaluations risk asking the wrong questions.

In this report, we have analyzed the documentation and associated routines at Vinnova, the Energy Agency and the Agency for Economic and Regional Growth. The analysis focuses on the scope, contents and handling of documentation. Our conclusion is that the state of documentation at the studied authorities is likely to complicate the evaluation of both individual interventions and overall policy.

The authorities' reflections on the logic behind interventions are lost if and when documentation is not established, does not contain important aspects or is lost. In the long term, the deficiencies could have negative consequences for the effectiveness of policy and governance. Identified gaps and deficiencies also risk complicating aspects of the authorities' internal work such as handovers and collaboration. Documented intervention logic for previous interventions would save time and resources in the design of new interventions as well as lead to better interventions.

Strengths and weaknesses in the authorities' documentation of interventions

Vinnova

Vinnova's handling of established documentation is usually excellent. The authority's work with open data has made the processes for handling of documentation uniform. It has also simplified access to documentation and increased the transparency as to which documentation is available and not.

However, the scope of the documentation, i.e. the types of interventions that are covered by documentation, is not comprehensive. The non-public calls for proposals that make up a very important part of Vinnova's operations are not documented to a sufficient extent. The strategic innovation programs and interventions focused on spreading information would also benefit from more documentation, to facilitate evaluation and learning. Since the main form of documentation of individual interventions, i.e. call texts, is aimed at an external audience, contents that is important for learning and evaluation is often missing.

The Energy Agency

The contents of documentation of interventions at the Swedish Energy Agency is generally detailed, homogenous and well structured, enabling evaluation and learning. The documentation of individual applications, however, is missing the authority's own purposes and goals, which complicates evaluating and learning about these interventions.

The authority's handling of documentation seems to have failed during transitions between IT systems. There are now gaps in central databases and archive systems, which risk creating problems for future evaluations.

The Agency for Economic and Regional Growth

The documentation of interventions at the Agency for Economic and Regional Growth is relatively decentralized. Individual departments seem to have their own routines for what is to be documented, what the documentation should contain and how it should be handled. The non-homogeneous handling has led to so significant deficiencies in handling, such that it has been difficult to make an informed assessment on the scope and content of program documentation at the authority. These deficiencies risk making it more difficult to evaluate many of the agency's efforts in a fair and accurate manner.

A clear area for improvement is the documentation of interventions responding to government assignments. The agency receives many of these, often at short notice, and is expected to initiate interventions quickly. In these cases, the agency seems not to have the time to document their own thoughts and reflections on the interventions, which complicates evaluation and learning, as well as the design of interventions.

Our analytical process

Our analysis is based on the documentation that we have collected within our method development project *Prerequisites and methods for mapping growth policy initiatives*. Our focus has been the state of documentation for 2019. In addition, we have analyzed the authorities' documentation as far back as digital records is available, something that has varied between the three authorities.

The data collection has been carried out in collaboration with the authorities to ensure that the data is representative. To ensure that we base our analysis on a correct picture of the state of documentation, we have repeatedly requested additional documentation, pointed out gaps and requested clarifications. The collection was only considered completed when the respective agencies announced that we had received all relevant documentation. To enable best possible coverage, we have allowed the collection process to take the time it needs, over a year.

In the concluding part of the report, we address recommendations to the three authorities, and the government, on how to strengthen and further support the agencies' work with documentation. Our recommendations are a contribution to the discussion on the need for more impact evaluations in industrial and innovation policy.

1. Programdokumentation – en förutsättning för en effektiv näringspolitik

En effektiv näringspolitik kräver lärande och utvärdering av myndighetsinsatser. Utvärdering kräver i sin tur programdokumentation - exempelvis programplaner, avsättningsbeslut och utlysningstexter - där utvecklade resonemang om insatser förs och bevaras. Utan sådan dokumentation går expertisen och logiken bakom insatser förlorad över tid och utvärderingar riskerar att ställa fel frågor. Programdokumentation är därmed en hörnsten för rättvisa och rättvisande utvärderingar, särskilt om de ska genomföras av externa oberoende aktörer. Tillväxtanalys har också ett särskilt ansvar för programdokumentation inom näringspolitiken. *”Myndigheten ska samverka med berörda aktörer när det gäller dokumentation och utformning av insatser i syfte att dessa ska vara möjliga att utvärdera”* (§15 Tillväxtanalys instruktion).

Utöver att programdokumentation är centralt för utvärdering så har den även ett mycket stort värde i utvecklingen och genomförandet av näringspolitiska insatser. Att formulera och dokumentera programlogiska tankar möjliggör högre detaljeringsgrad och tydlighet i centrala antaganden, arbetssätt och ansvarsfördelningar. Det underlättar i sin tur för samverkan inom och mellan myndigheter, då deltagarnas föreställningar om sitt deltagande blir synliggjort. Det förenklar även överlämning till nya medarbetare och underlättar kontinuitet i verksamheten över tid. Nedskrivna syften och mål förhindrar att insatser driver mot att lösa enklare, mer närliggande problem.

Ekonomistyrningsverket skriver att ”programteori och verksamhetslogik är en användbar och lämplig metod för att analysera och utveckla styrningen och uppföljningen av statsförvaltningen. Denna metod kan bland annat användas för att göra den formella styrkedjan mer transparent och tillförlitlig” (Ekonomistyrningsverket, 2016:31). Programlogiska dokument är alltså ett bra verktyg för att säkerställa samstämmighet mellan insatser och strategiska mål, och för att synliggöra och hantera eventuella målkonflikter. Sammanfattningsvis är programdokumentation central för utvärdering och lärande, kontinuitet, samverkan, politisk styrning och överblick.

Den information som finns i programdokumentation, exempelvis syfte och målgrupp, finns ej heller i andra datakällor för utvärdering såsom Tillväxtanalys databas över utbetalade stöd (MISS), statsstödsrapportering, årsredovisningar och återrapportering¹. Den programdokumentation som upprättas av och för de utförande myndigheterna bör vara, och är i normalfallet, den mest detaljerade och innehållsrika informationskällan om näringspolitiska insatser. Trots detta har ett av Tillväxtanalys pågående projekt, som syftar till en kartläggning av näringspolitiken utifrån existerande

¹ Inte i tillräcklig detalj och täckningsgrad (Tillväxtanalys förstudie). I MISS registreras inte insatsernas syften, mål och andra programlogiska element. I statsstödsrapporteringen ingår endast en begränsad andel av näringspolitiska insatser och enskilda programlogiska element. Årsredovisningar redogör endast för ett urval av insatser och då saknas ofta information om syfte, målgrupp och liknande – informationen är kortfattad och inte heltäckande. Återrapportering täcker inte egeninitierade insatser eller uppdrag utan krav på återrapportering. Återrapporteringen håller inte en konsekvent struktur och programlogisk information saknas ofta.

programdokumentation, indikerat betydande luckor samt utvecklingspotential. Ett flertal tidigare utvärderingar av tillväxtpolitiska insatser har också hämmats av att programdokumentation inte funnits eller inte gjorts tillgänglig för utvärderarna. Det finns med andra ord anledning för en närmare översyn av dokumentationsläget på näringspolitiska myndigheter.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med rapporten är att säkerställa att den dokumentation och dokumentationsrutiner som krävs för en utvärderingsbar och effektiv näringspolitik utvecklas och bibehålls. Målet är att ge rekommendationer till berörda myndigheter kring hur arbetet med programdokumentation kan stärkas.

I denna rapport besvarar vi följande frågor:

- *Omfattning: För vilka typer av insatser upprättas programdokumentation?*
- *Hantering: Hur hanteras programdokumentation efter att den upprättats?*
- *Innehåll: Vad innehåller den programdokumentation som upprättats?*

Med programdokumentation avser vi sådana dokument som fastställer programlogiska begrepp såsom syfte, mål och målgrupp för en insats och sammanställer reflektioner kring dessa. Med upprättad dokumentation menar vi färdigställda dokument som börjar användas i verksamheten. Vi särskiljer detta från arkivering, vilket kan ske vid ett senare tillfälle, och som i praktiken inte alltid sker. Med hantering av dokumentation avser vi dess arkivering samt övriga rutiner och strukturer för att organisera, bevara och tillgängliggöra dokumentationen.

1.2 Avgränsningar

I rapporten avgränsar vi oss till programdokumentation från Vinnova, Tillväxtverket och Energimyndigheten – de tre myndigheter som delar ut majoriteten av näringspolitiska stöd (med undantag för Skatteverket). Vi avgränsar oss till den utåtriktade delen av myndigheternas verksamhet, insatser med externa målgrupper. Vi kommer med andra ord inte diskutera dokumentationen av intern administration och utvecklingsarbete.

Som diskuteras ytterligare i kapitel 2 så har den programdokumentation som utförande myndighet själv upprättar ett särskilt värde för utvärdering, eftersom den är mest detaljerad och rättvisande. Vi avgränsar oss därför i denna rapport till den interna programdokumentationen och analyserar inte regeringsuppdrag eller myndigheternas instruktioner.

Vi avgränsar oss till dokument som ex ante definierar och avgränsar insatser, exempelvis programplaner, avsättningsbeslut och utlysningstexter. Vi anser att dessa mest troget bör avspegla de programlogiska överväganden som gjordes vid insatsens upprättande. Vi har därför avgränsat bort myndigheternas utvärderingar och uppföljningar, trots att de innehåller programlogiska resonemang, eftersom de har en annan funktion i myndigheternas arbete.

Vi har avgränsat oss till digitalt tillgänglig dokumentation, ej äldre dokument som endast finns tillgängliga i analog form.

1.3 Metod och data

Denna rapport är en del av ett större projekt, *Förutsättningar och metod för att kartlägga tillväxtpolitiska insatser*. Inom ramen för projektet har vi samlat in programdokumentation från Tillväxtverket, Energimyndigheten och Vinnova. Denna programdokumentation och processen för att tillgängliggöra den är det som analyseras i den här rapporten. För att garantera att vi baserar vår analys på en korrekt bild av dokumentationsläget har vi upprepade gånger begärt ut programdokument, påpekat luckor och begärt kompletteringar. Processen har fått ta den tid den behöver, över ett år, för att möjliggöra bästa möjliga dataunderlag. Datainsamlingen har med andra ord skett i samarbete med myndigheterna för att säkerställa att underlaget är representativt. Insamlingen avslutades när respektive myndighet indikerat att vi tillgängliggjorts all relevant dokumentation. Mer detaljer om processen för att begära ut dokumentationen, och om reglerna som styr hur detta bör ske, finns i kapitel 2 och 3.

Vårt fokus har varit att få en rättvisande bild av dokumentationsläget 2019. Utöver detta har vi analyserat programdokumentationen på myndigheterna så långt tillbaka i tiden som den finns digitalt tillgänglig, vilket varierar mellan myndigheterna beroende på deras respektive rutiner för hantering och digitaliseringsresor.

De tre myndigheterna använder olika terminologi och strukturer både i sin verksamhet och i sin dokumentation. Därför har vi löpande intervjuat ett flertal personer på myndigheterna för att vara säkra på att vi fått ut all programdokumentation de kan tillgängliggöra. Vi har även genomfört ett flertal möten och ostrukturerade intervjuer kring myndigheternas dokumentationsrutiner och dokumenthantering. Vi har intervjuat och mött medarbetare och chefer på avdelningar med ansvar för verksamhetsutveckling, arkiv, analys samt vissa stabsfunktioner. Dessa intervjuer och möten ingår som underlag till denna rapport.

1.4 Rapportens struktur

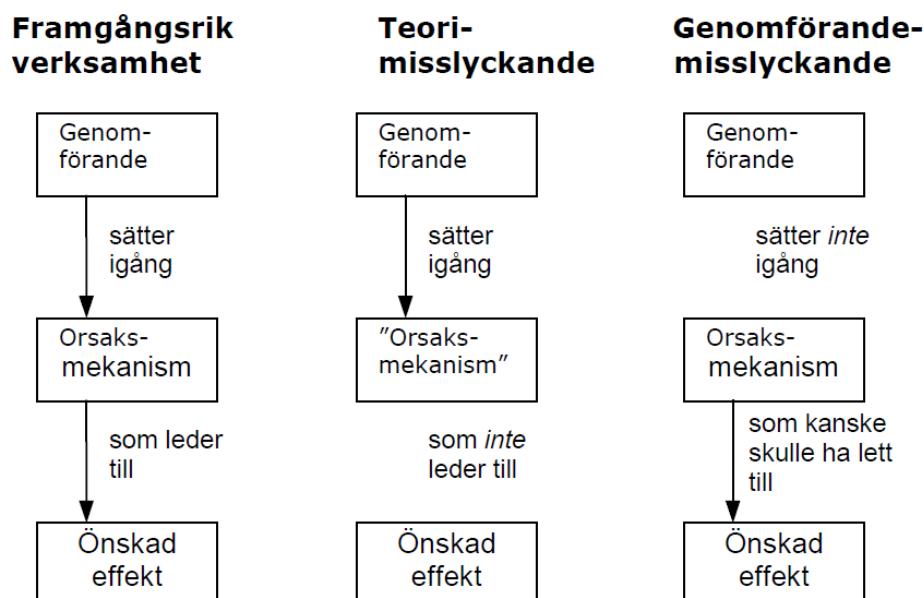
I kapitel 2 redogör vi för lagkrav och förväntningar utöver lagkrav vad gäller programdokumentationens omfattning, innehåll och hantering. I kapitel 3 ger vi en lägesbild av programdokumentationens omfattning, innehåll och hantering på Tillväxtverket, Energimyndigheten och Vinnova. Slutligen, i kapitel 4, presenterar vi våra rekommendationer.

2. Programdokumentation – vad krävs för utvärdering?

I detta kapitel redogör vi för de lagkrav som finns på myndigheters programdokumentation, främst utifrån Arkivlagen (1990:782), Förvaltningslagen (2017:900) och Lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (2010:566). Lagkraven är dock inte särskilt långtgående vad gäller dokumentation för att möjliggöra utvärdering och lärande.

Vi redogör därför även vad som krävs av programdokumentationen för att möjliggöra rättvisa och rättvisande utvärderingar. Denna aspekt av kapitlet bygger på Tillväxtanalys avslutade regeringsuppdrag *Uppdrag om metoder och modeller för utvärderingar och analyser av statliga insatser*. I uppdraget ingick att "...att ta fram förslag på riktlinjer eller andra former av stöd till myndigheter för att formulera uppföljningsbara och mätbara mål [...] i syfte att förbättra förutsättningarna för uppföljning och utvärdering av insatser" samt att "...lämna förslag på hur offentliga insatser kan utformas så att möjligheter till utvärdering förbättras" (Tillväxtanalys 2018:13).

Programdokumentation är av fundamental vikt för just utvärderingar. Till skillnad från uppföljning, som svarar på *vad* som har hänt, så försöker en utvärdering även svara på *varför* något hänt (Statskontoret, 2001). Här innehåller god programdokumentation oersättliga bitar av pusslet som låter den som utvärderar skilja på vad som beror av designen av en insats, vad som beror av genomförandet och vad som beror av omvärldsfaktorer (jfr Figur 1). Programdokumentationen kan och bör vara den främsta källan till information om centrala antaganden och reflektioner om omvärlden och orsaksmekanismer vid tidpunkten då insatsen inleddes.



Figur 1: Teorimisslyckande och genomförandemisslyckande (Källa: Statskontoret, 2001)

Kapitlet och förväntningarna på programdokumentationen är uppdelat i tre delar som motsvarar frågeställningarna. Det vill säga programdokumentationens omfattning, hantering och innehåll.

2.1 Omfattning

Att myndigheter ska utarbeta programlogik och dokumentera den är inget som regleras i lag även om det starkt rekommenderas (Ekonomistyrningsverket, 2016:31). I utvärderingssyfte bör dock programdokumentation upprättas om samtliga typer av insatser, oavsett om det rör sig om utdelning av finansiella medel, förändrade regelverk, informationsinsatser eller insatser i samverkan. Varje näringspolitisk insats eller kombinationer av insatser är förknippad med osäkerhet. Forskning har visat att utformningen av insatser är central och påverkar både utfallet och förutsättningarna för att lära med hjälp av utvärderingar. Det är därför viktigt att det ges tillräckligt med tid och resurser för att göra noggranna förberedelser av insatsen och specifikt att formulera och dokumentera programlogiska tankar. Detta bör styras av myndighetsgemensamma rutiner och inte vara personberoende.

I vissa fall är insatser dock så pass små att utvecklade dokumentation inte är befogad. Det finns ingen exakt gräns för hur omfattande en insats måste vara för att programdokumentation bör upprättas. En tumregel är att ju mer resurser (finansiella, byråkratiska, tid) som insatsen tar i anspråk, desto större behov av programdokumentation.

Myndigheter bör idealt upprätta programdokumentation för både externt och internt initierade insatser som genomförs av myndigheten. Detta eftersom myndigheten befinner sig närmast det problem som ska lösas och har mest kunskap om både verksamheten och målgruppen. Politiska mål med insatser tenderar att vara övergripande och breda (Sandahl, 2018). Regeringsuppdrag innehåller sällan alla detaljer som krävs för att utforma en insats eller möjliggöra utvärdering. De saknar exempelvis ofta "smarta" mål, det vill säga specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta. Det är i sig rimligt att politiska mål inte har alla dessa egenskaper, men konkreta myndighetsinsatser bör däremot alltid ha smarta mål. Myndigheter bör därför komplettera regeringsuppdrag med egen programdokumentation, gärna i dialog med uppdragsgivaren, för att möjliggöra utvärdering av de insatser som uppdraget utmynnat i. I praktiken får myndigheterna ofta många nya små uppdrag med små resurser och höga mål. Det är inte ovanligt att insatser startas för att hinna med och där programteorin utvecklas efter att programmet redan satts igång (Tillväxtanalys PM 2018:13).

I de fall myndigheten inte upprättar och sparar programdokumentation om en insats bör myndigheten dokumentera var programdokumentation finns tillgänglig. Detta kan vara fallet om myndigheten exempelvis genomför en insats i samverkan med annan myndighet. Myndigheter som agerar i samverkan bör eftersträva att programdokumentation upprättas även om de själva inte äger insatsen. I de fall där samverkanspartnern inte omfattas av offentlighetsprincipen bör myndigheten själv ansvara för hanteringen av dokumentation.

2.2 Hantering

Myndigheters hantering av programdokumentation efter att den upprättas styrs i högre utsträckning än själva upprättandet av lagkrav. En myndighets handling klassas som allmän om den förvaras på myndigheten och är inkommen eller upprättad på myndigheten (3, 7, 9 §, 2 kap, SFS 1949:105 ; 4 § 5 § 6 kap SFS 2009:400). Med upprättad menas slutbehandlad eller expedierad. Alla handlingar som tillför sakuppgift till ett ärende ska klassas som allmänna, det kan innebära betydelse för myndighetens verksamhet, allmänhetens insyn, rättskipning, förvaltning eller forskning (3 kap 2 §, RA-FS 1991:1). Denna definition av allmän handling omfattar i normalfallet programdokumentation.

I praktiken bedöms dock om en handling ska klassificeras som allmän eller inte en av myndigheten i fråga. Handlingar som upprättats för handläggning av ett ärende, minnesanteckningar eller arbetsmaterial, kan myndigheten själv välja att göra allmänna eller inte. Väljer myndigheten att spara handlingarna i arkivet så blir de allmänna (11 § kap 2 SFS 1949:105). Här finns med andra ord en lucka som möjliggör att programdokumentation, om arkivering inte sker, inte blir allmän handling trots att den har stort allmänvärde.

Allmänna handlingar ska arkiveras på ett sätt som underlättar utlämnande, befrämjar sökning och tillgänglighet. Myndigheternas arkiv ska i sin tur vara organiserat på ett sätt som underlättar utlämnande av allmän handling, samt tillhandahålla information om arkivets innehåll (3 § och 6 §, SFS 1990:782; 3§, SFS 1991:446). Enligt lag är myndigheter inte skyldiga att arkivera dokument i digitalt format, utan något som bör göras "...i så stor utsträckning som möjligt" (Finansdepartementet 2010). Även Riksrevisionen förespråkar elektroniska arkiv för att bevara elektroniska handlingar och för att effektivisera den offentliga förvaltningens informationshantering (2016:14). Arkivet ska dock ha en struktur som befrämjar sökning och tillgänglighet i arkivet och som underlättar gallring (5 §, 3 kap, RA-FS 1991:1), samt forskningens behov (Riksrevisionen, 2016:14).

Utifrån ett utvärderingsperspektiv blir fler aspekter av hanteringen av just programdokumentation viktiga. Korrekta, tillgängliga metadata om dokumenten såsom när dokumenten skapades, av vem, vilken version som gäller samt eventuella kopplingar till andra dokument och ärenden är väldigt hjälpsamt. Det underlättar organisering av dokument, automatiserad hantering samt kontroll att utvärderingar baseras på de mest relevanta dokumenten (inklusive att de är rätt version). Detta blir särskilt viktigt om insatser, och därmed deras programdokumentation, förändras över tid. En utvärderare som inte kan avgöra vilken version av en programplan som gällde ett visst år kan inte göra en rättvisande utvärdering. Dessa metadata bör finnas antingen i direkt anslutning till dokumenten i sig eller samlade i någon form av databas i anslutning till arkivsystemet som skapar överblick.

En databas över vilken programdokumentation som finns och vilken dokumentation som borde finnas underlättar överblick av myndighetens insatser och politiken. Detta är betydelsefullt eftersom många insatser (ibland på många olika myndigheter) förväntas få en samlad effekt. Utvärderingar bygger därför ofta på så kallade policymix-analyser, som i sin tur bygger på att utvärderaren kan identifiera alla relevanta insatser och deras programdokumentation. För en enkel hantering av programdokumentation är det även

hjälpfullt med tydliga rutiner för hur dokument döps, mycket förvirring kan undvikas med stringenta dokumentnamn. Utkast bör särskilt märkas ut och differentieras från slutgiltiga och beslutade versioner dokument.

Riksrevisionen påpekar att tillgängliggörandet av programdokumentation som öppen data kan vara väldigt effektivt. "Att arbeta med öppna data på ett strukturerat sätt kan vara en väg till ordning och reda i organisationens information, system och processer. Bättre intern effektivitet kan vara ett resultat av att publicera öppna data genom att de offentliga aktörerna tvingas arbeta strukturerat med sina informationsresurser. I samband med att den egna organisationens data struktureras och organiseras mer effektivt och blir tillgänglig för andra offentliga aktörer öppnas möjligheter också till effektivare samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting. Med öppna data skulle också möjligheterna att analysera och följa upp den offentliga sektorns arbete öka" (Riksrevisionen 2016:14).

I de då fall programlogisk information så som insatsens budget eller tidsperiod finns dokumenterad på andra sätt än via programdokumentation, exempelvis i en annan databas på myndigheten, krävs tydliga kopplingar till de andra källorna. Om det inte går att koppla programdokumentation till myndigheternas databaser eller andra källor behövs all information omfattas av programdokumentationen för att kunna utvärdera insatserna.

Utvärdering av insatser sker ofta flera år efter att de genomförts, för att effekterna ska ha haft en chans att uppstå. Under den tiden kan myndigheter i många fall hinna byta ut olika tekniska system för ärendehantering, arkiv och så vidare. Själva rutinerna för vad som ska dokumenteras och hur detta går till kan också förändras. Vid sådana förändringar är det av stor vikt att gamla dokument bevaras, men även att deras kontext bevaras, inklusive metadata såsom vilken insats de avser och vilka rutiner som gällde när de äldre dokumenten skapades.

2.3 Innehåll

Det finns endast begränsade lagkrav på innehållet i programdokumentation och då endast för sådana dokument som innehåller beslut enligt Förvaltningslagen (2017:900, §§31 och 32). Programdokumentation utgör sällan beslut i den betydelsen, men det finns undantag. Exempelvis vissa riktade insatser där avsättningsbeslutet om att tilldela medel till ett företag är detsamma som dokumentet som innehåller programlogiska överväganden. I sådana fall kräver lagen viss grundläggande information² samt en motivering till beslutet³, men inte att programlogiska val såsom målgrupp eller syfte

² Förvaltningslagen 2017:99 §31: För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar

1. dagen för beslutet,
2. vad beslutet innehåller,
3. vem eller vilka som har fattat beslutet,
4. vem eller vilka som har varit föredragande, och
5. vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

³ Förvaltningslagen 2017:99 §32: Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

beskrivs. De flesta programdokument innehåller dock inte beslut som direkt påverkar en enskild person och deras innehåll regleras därmed inte i lag.

De mest långtgående kraven och förväntningarna på programdokumentation kommer istället från dokumentens önskade funktion – att underlätta samverkan, kontinuitet, styrning och överblick samt lärande och utvärdering. En genomarbetad programteori underlättar för utvärdering oberoende om syftet med utvärderingen är lärande, ansvarsutkrävande eller beslutsfattande. På ett övergripande plan krävs tydlighet och precision kring de programlogiska frågor som definierar och avgränsar en insats och de medverkande aktörernas ansvar. Vad som krävs bör samlas i någon form av mall. Utifrån ett utvärderingsperspektiv är följande frågor de viktigaste att besvara och dokumentera (ur Tillväxtanalys utvärderingsguide för planering av insatser⁴ samt Tillväxtanalys PM 2018:13):

- Vad är problemet som insatsen förväntas lösa? Alternativt, vad är syftet med insatsen?
- Varför har denna typ av insats valts? Vilka andra typer av insatser valdes bort och varför?
- Vilka resurser tas i anspråk av insatsen?
- Vilken är målgruppen? Hur definieras den grupp som vars deltagande ger störst positiva samhällseffekter? Hur ska målgruppen konkret identifieras och nås?
- Vad är framgång för insatsen? Vilka konkreta mål har insatsen och hur förhåller sig dessa till mer övergripande mål?
- Hur kan insatsen bidra till att framgång nås? Vad är den effektkedja som förväntas inledas i och med insatsen? Vilka andra insatser bidrar till framgång?
- Hur ska lämplig data för utvärdering hämtas in?
- Hur planeras lärande inom och från insatsen?

I praktiken så måste innehållet justeras beroende på insatsens storlek och komplexitet. Insatser som tar större resurser i anspråk, som kräver mer samverkan eller som kan antas ha större snedvridande samhällsekonomiska effekter kräver mer detaljerad programdokumentation. Även insatser som är nya i termer av tillvägagångssätt kan behöva en mer utförlig dokumentation för att underlätta kontinuerligt lärande. Detta är speciellt viktigt när det är många osäkra och möjligtvis okända faktorer som efter hand behöver analyseras och följas upp. I såna fall kan innehållet behöva uppdateras genom insatsen, det är i så fall kritiskt att det ursprungliga innehållet bevaras så att deltagare och utvärderare kan följa utvecklingen. Insatser ser också olika ut, inte minst beroende på om det rör sig om utdelning av medel, informationskampanjer eller nya regleringar, vilket självklart påverkar vad dokumentationen bör innehålla. Sammanfattningsvis så finns det en gemensam kärna som all programdokumentation bör innehålla, samtidigt som det måste finnas stor möjlighet att anpassa dokumentation efter insats.

2.4 Sammanfattning

Det finns inget juridiskt regelverk eller allmänt etablerad standard för exakt vad som ska dokumenteras för att möjliggöra utvärdering. Samtidigt finns det ett behov av att sätta programlogiska reflektioner, avvägningar och antaganden på pränt. Detta för att kunna avgöra, vid en obestämd punkt i framtiden när deltagarna kanske fått nya anställningar

⁴⁴ <https://www.tillvaxtanalys.se/publikationer--seminarier/metodutveckling/utvarderingsguide.html>

eller gått i pension, varför och hur en insats uppnådde de effekter som uppmäts. För att så långt som möjligt underlätta rättvisa och rättvisande utvärderingar bedömer vi att:

- Programdokumentation bör skapas av den genomförande myndigheten, av den personal som står problemet som ska lösas närmast.
- Alla insatser bör omfattas av programdokumentation, även om den kan variera i omfattning beroende på hur stor och komplex insatsen i fråga är.
- Programdokumentation bör upprättas på flera nivåer så att det blir enkelt att se hur övergripande mål och strategier påverkat utformningen av enskilda insatser.
- Programdokumentation bör hanteras på ett sådant sätt att det blir enkelt för framtida utvärderare att få tillgång till den, företrädesvis genom digital arkivering och som allmän handling.
- Programdokumentation bör hanteras på ett sådant sätt att det blir enkelt för framtida utvärderare att se vilka insatser som hänger ihop och vilken dokumentation som är relevant för vilken insats, företrädesvis genom någon form av metadata ansluten direkt till dokumentationen.
- Programdokumentation bör innehålla information om de val som definierar en insats och som deltagare kan följa såsom mål, syfte, målgrupp och vilken information kring utfall och effekter som ska samlas in.
- Programdokumentation bör idealt innehålla motiveringar av de val och antaganden som gjorts, samt varför alternativa vägar inte valdes.

3. Lägesbild av myndigheternas programdokumentation

I detta kapitel beskrivs en lägesbild av Vinnovas, Energimyndigheten och Tillväxtverkets programdokumentation. Vi beskriver för vilka typer av insatser programdokumentation upprättas (omfattning), hur programdokumentation hanteras efter att den upprättats (hantering) samt vad programdokumentation som upprättats innehåller (innehåll).

3.1 Vinnovas programdokumentation

3.1.1 Omfattning

Vinnovas verksamhet domineras av utlysningar av medel för forsknings- och innovationsprojekt. Dessa organiseras under större program och kan innehålla ett flertal ansökningsomgångar. Tidigare har Vinnova upprättat programbeskrivningar och beskrivningar av effektlogik för vissa insatser, men det utgör inte längre en del av den interna rutinen. Denna typ av dokumentation är alltså inte tillgänglig. Det finns även viss programdokumentation på övergripande nivå för myndigheten, det är dock inte tydligt vilken sådan dokumentation som är relevant för specifika insatser. Från ett utvärderingsperspektiv kan det sägas saknas en mellannivå av dokumentation som binder samman övergripande mål med utformningen av specifika insatser.

Den huvudsakliga formen av programdokumentation som nu upprättas på Vinnova är utlysningstexter, med potentiella sökande som målgrupp. För de insatser som inte innebär utdelning av medel, främst då olika former av informationsinsatser men även exempelvis policylab, upprättas i normalfallet ingen programdokumentation.

Vinnova har två typer av ansökningsomgångar: publika och icke-publika. För de publika ansökningsomgångarna upprättas alltid en utlysningstext, eftersom denna publiceras på hemsidan för att möjliggöra utlysningen. De icke-publika ansökningsomgångarna kan dock sakna utlysningstext eller motsvarande dokumentation, eftersom de inte publiceras på hemsidan och utlysningen hanteras på ett mer bilateralt vis mellan sökande och Vinnova. Enligt Vinnova finns inga gemensamma dokumentationsrutiner för de icke-publika ansökningsomgångarna, eftersom de kan se så annorlunda ut.

I vår sammanställning av Vinnovas programdokumentation⁵ mellan 2001 och 2019 ingår 926 ansökningsomgångar, varav 272 är publika och 654 är icke-publika. De icke-publika ansökningsomgångarna utgör med andra ord majoriteten av alla ansökningsomgångar (se Tabell 1).

Icke-publika ansökningsomgångar används av huvudsakligen två anledningar. För det första, om ansökningsomgången är en ny etapp av ett existerande program kan ansökningsomgången göras icke-publik. Detta innebär att endast organisationer som redan får stöd inom insatsen får ansöka om en andra omgång stöd, något som informerats om i den första publika ansökningsomgången. För det andra, om ansökningsomgången målgrupp är en liten, väldefinierad grupp görs omgången icke-publik. Exempelvis om endast universitetsledningar kan beviljas stöd skickas endast

⁵ Från Vinnovas API på dataportal.se.

information om ansökningsomgången till universitetsledningarna, istället för att lägga ut en publik ansökningsomgång.

Ser vi till alla år i våra data så finns utlysningstext i 109 av de 926 ansökningsomgångarna (12 procent). Data är dock långt mer heltäckande för senare år. Efter 2018 har vi fått utlysningstexter för samtliga publika ansökningsomgångar. Vi har endast kunnat identifiera en utlysningstext för de 50 icke-publika ansökningsomgångarna. Eftersom de icke-publika ansökningsomgångarna ofta följer på tidigare publika ansökningsomgångar så skulle det kunna finnas relevant programlogik i utlysningstexten till den publika ansökningsomgången som vi inte kan identifiera, dokumenten är inte länkade på ett sådant sätt att det är möjligt.

Tabell 1: Ansökningsomgångar med och utan utlysningstext under två tidsperioder

	2001-2019		2018-2019	
	Publik	Ej publik	Publik	Ej publik
Ansökningsomgång				
Antal ansökningar	3971	545	1995	147
Andel beviljade projekt	21%	81%	23%	64%
Beviljad budget	1395 mkr	1396 mkr	860 mkr	710 mkr
Har utlysningstext	89	20	26	1
Har ej utlysningstext	183	634	0	49
Andel med utlysningstext	33%	3%	100%	2%

Som tidigare nämnt omfattar ansökningsomgångarna endast insatser där finansiella stöd delas ut. Insatser där inga pengar delas ut saknar således dokumentation.

Ytterligare en begränsning vad gäller programdokumentationens omfattning på Vinnova gäller de strategiska innovationsprogrammen som utgör en stor och viktig del av verksamheten. Programmen är organisatoriskt fristående och drivs av externa aktörer med egna krav på och former för sin dokumentation. Dessa har blivit ombedda att använda sig av programteori men har endast gjort det i varierande grad (Vinnova 2017: 8): "Utvärderarna har konstaterat att det skiljer sig mycket i vilken utsträckning programmen använder sig av effektlogik för detta ändamål och de effektlogiker som har utvärderats varierar från hög detaljnivå och en genomtänkt struktur till att enbart påvisa en konceptuell inriktning för programmet". Även Riksrevisionen har i en granskning kommit fram till två gemensamma slutsatser för de strategiska innovationsprogrammen och samverkansprogrammen. Den första är att externt anlidade personer i expertroller får stor påverkan på programformernas innehåll och inriktning, utan att berörda myndigheter systematiskt gör och dokumenterar självständiga överväganden inför beslut. Den andra slutsatsen är att regeringen i utgångsläget inte har gett ansvariga myndigheter tillräckligt med tid att göra avvägningar och planera genomförandet av programformerna (Riksrevisionen 2019/20:185).

3.1.2 Hantering

Vinnova tillgängliggör sin programdokumentation via dataportal.se. Dataportal.se är en öppen svensk dataportal för ökad innovationskraft som sköts av DIGG- Myndigheten för digital förvaltning. Vinnova ger tillgång till utlysningstexter och andra dokument som publicerats offentligt på Vinnovas hemsida automatiskt genom ett flertal API:er.

Tillgängligheten av existerande dokumentation, både i termer av transparens och enkelhet i att ta del av dokumentationen, är mycket god. Det går att se både vad som finns och vad som saknas. Dokumentationen innehåller endast slutgiltiga dokument, inte några utkast eller dokument rörande insatser som inte blivit av.

Vinnovas öppna data med programdokumentation är organiserat på flera alternativa nivåer, utefter ansökningsomgång, utlysning och program. Detta gör det möjligt att se vilka utlysningar som exempelvis hör till vilket program. Dock är det inte alltid enkelt att se vilken dokumentation från en nivå som är relevant och aktuell för en annan. I dagsläget kan vi ur öppna data inte identifiera vilken annan dokumentation som skulle kunna vara relevant för de icke-publika ansökningsomgångarna. I sådana fall där insatser som tillhör olika program på något sätt ändå hänger samman som en bredare uppsättning så saknas information som låter oss se såna kopplingar.

3.1.3 Innehåll

Innehållet i de utlysningstexter som utgör Vinnovas huvudsakliga programdokumentation är inte komplett ur ett utvärderingsperspektiv.

Utlsyningsstexterna har som syfte att beskriva för aktörer utanför Vinnova vem som får söka (målgrupp), vilka avgränsningar eller inriktningar som kan finnas samt vilket regelverk som kommer appliceras. Det som saknas är programlogiska resonemang som är viktiga för lärande och utvärdering men som de sökande inte behöver och kanske inte ens borde få se. Syfte, effektlogik, vilken data som ska samlas in samt ansats för lärande är aspekter som ofta saknas i utlysningstexterna.

Det finns dock en betydande variation i innehållet i utlysningstexterna. Vissa utlysningstexter består enbart av korta bildspel där syfte och målgrupp inte beskrivs eller beskrivs mycket kortfattat. I andra utlysningstexter finns syfte, målgrupp etcetera utförligt beskrivet i utlysningstexten. I majoriteten av fallen innehåller utlysningstexterna en stor del av den information som behövs för utvärdering av insatserna.

3.1.4 Sammanfattande reflektioner

Vinnovas hantering av den programdokumentation som upprättas är oftast utmärkt. Arbetet med öppna data har gjort hanteringen av dokumentation enhetlig, förenklat utlämning av dokumentation och ökat transparensen kring vad som finns och inte finns. Av de tre myndigheter vi undersökt har Vinnova kommit längst vad gäller hanteringen av programdokumentation. Vinnova driver dessutom ett samverkansprojekt (Gemensamma Data Projektet, GDP) som syftar till att sprida dessa goda rutiner till andra FoU-finansierande myndigheter vilket är väldigt positivt.

Omfattningen av programdokumentationen, det vill säga vilka typer av insatser som dokumenteras, är dock inte heltäckande. De icke-publika ansökningsomgångarna utgör en mycket viktig del av Vinnovas verksamhet men dokumenteras inte i tillräcklig omfattning. Givet att dessa utlysningar ej heller är öppna för vem som helst att söka bör det idealt finnas än mer dokumentation om hur målgruppen identifierats och varför en icke-publik ansökningsomgång är motiverad. Även för de strategiska innovationsprogrammen samt för informationsinsatser saknas programdokumentation som skulle möjliggöra utvärdering och lärande.

Innehållet i Vinnovas programdokumentation riktar sig till en extern målgrupp, de potentiellt sökande. Det innebär att den inte konsekvent innehåller allt som behövs för lärande och utvärdering. Många av de val som gjorts i insatsernas utformning syns i utlysningstexterna, men anledningarna bakom valen går förlorade.

3.2 Energimyndighetens programdokumentation

3.2.1 Omfattning

Den del av Energimyndighetens verksamhet som vi samlat in programdokumentation kring⁶⁶ kan något förenklat delas in utefter hur insatserna tillkommit. Dels finns det regeringsuppdrag som utformas utanför myndigheten. Dels finns det egeninitierade insatser som myndigheten framarbetar inom ramen för sin instruktion. Slutligen inkommer det ibland så kallade enskilda ansökningar från företag, utanför ramen för ett existerande program eller utlysning men inom ramen för myndighetens instruktion, som kan ge upphov till riktade stöd.

Enligt Energimyndigheten tas alltid ett avsättningsbeslut för samtliga insatser, oavsett hur de tillkommit. Utöver avsättningsbeslut kan det dessutom upprättas en programbeskrivning, beroende på hur insatsen tillkom. För egeninitierade insatser upprättas normalt en programbeskrivning. För insatser som myndigheten inte initierat självt och för insatser som innebär samarbeten med andra aktörer upprättas ibland men inte alltid en programbeskrivning. Det upprättas sällan en programbeskrivning för insatser som uppstått genom regeringsuppdrag. För enskilda ansökningar, som alltså inte tillhör ett program eller en utlysning, upprättas inte programbeskrivningar. Den dokumentation som finns är i dessa fall själva ansökan samt ett avsättningsbeslut. I de fall en insats innehåller en utlysning så ska i normalfallet även en utlysningstext upprättas.

Vi har från Energimyndigheten fått tillgång till programdokumentation från totalt 135 insatser. Av de 135 insatserna har 93 (69 procent) tillhörande programbeskrivning och 127 (94 procent) tillhörande avsättningsbeslut. Sammanlagt har 85 insatser (63 procent) både programbeskrivning och avsättningsbeslut, medan 42 insatser (31 procent) inte har programbeskrivning, men har tillhörande avsättningsbeslut. Endast åtta insatser (6 procent) har programbeskrivning men inget avsättningsbeslut.

Av de 42 insatser som inte har programbeskrivning men har avsättningsbeslut verkar det främst handla om samarbeten, regeringsuppdrag samt insatser som inte genomförts. I flera fall är det dock otydligt ifall insatsen är ett samarbete, regeringsuppdrag, om det inte genomförts eller om programbeskrivning saknas trots att det är en egeninitierad, genomförd insats.

Av de åtta insatser som har programbeskrivning men inte avsättningsbeslut är fyra regeringsuppdrag eller samverkansinsatser, vilka enligt Energimyndigheten ska ha avsättningsbeslut men inte nödvändigtvis programbeskrivning. För de andra fyra insatserna är det oklart om det rör sig om insatser som genomförts eller ej. Vi vet alltså inte varför avsättningsbeslut saknas för de åtta insatserna.

⁶⁶ Finansiering av innovation, affärsutveckling och forskning i företag, det vill säga det som traditionellt kan anses tillhöra näringspolitiken.

I de fall en insats på Energimyndigheten medför att pengar delas ut till privata aktörer så ska även en utlysningstext upprättas enligt myndighetens rutiner. Sammanlagt har 33 av 135 insatser (24 procent) minst en utlysningstext. Det finns bland de insatser vi fått dokumentation om flera insatser som medfört att pengar delas ut till privata aktörer men där vi inte fått tillgång till en utlysningstext.

3.2.2 Hantering

Vid den tidpunkt 2019 då Tillväxtanalys inledde diskussionerna med Energimyndigheten om att få tillgång till programdokumentation saknades överblick av dokumentationen på Energimyndigheten. Det fanns en överblick över myndighetens insatser men saknades en auktoritativ lista över vilken dokumentation som fanns eller vilken dokumentation som borde finnas. Med hjälp av verksamhetsstöd och analytiker på Energimyndigheten lyckades vi sammanställa en uppsättning på 253 dokument om 135 insatser ur det digitala diariet.

I arbetet med att sammanställa dokumentationen påträffades ett antal problem, bland annat feldöpta dokument och programdokumentation som inte hade ett tillhörande diarienummer. Vi kunde också notera att det saknades dokumentation och att många av de dokument vi fått var "tomma". Vi klassade dokument som tomma om de helt saknade innehåll eller endast innehöll en mall, utan information om den faktiska insats som dokumentet skulle röra. 38 av de dokument vi tog del av ur arkivet var tomma, vilket motsvarar 15 procent av dokumenten.

Då bristerna i dokumentationen påpekades lyckades Energimyndigheten ersätta majoriteten av de tomma dokumenten med dokument som faktiskt innehöll information om insatserna. Dessa dokument hade lagrats på de enskilda medarbetarnas datorer, inte i arkiv, diarium eller andra centrala system. Den kompletterande dokumentationen samlades in med hjälp av förfrågningar till ansvariga handläggare, i de fall de fortfarande fanns kvar på myndigheten.

Genom den andra insamlingen av dokumentation skapades dock en mer heltäckande bild av Energimyndighetens insatser. I tillägg utlämnades dokument tillhörande nio nya diarienummer. Totalt innehöll den andra omgången 61 dokument, varav 48 ersatte tomma eller saknade dokument. 13 dokument tillhörde de nio nya insatserna. En del dokument som vi klassar som tomma återstår dock även efter den andra insamlingsomgången. Energimyndigheten påpekade att en del av de tomma dokumenten tillhör insatser som aldrig genomförts.

Kompletteringen skedde utifrån den första uppsättningen med dokument (och därmed diarienummer) som Energimyndigheten skickat till Tillväxtanalys. Om det finns dokumentation om andra insatser vars diarienummer aldrig kom till vår kännedom så vet vi inte om att den finns eller saknas.

Svårigheter med att avgöra om programdokumentationen gäller en insats som genomförts eller inte är en återkommande problematik. Detta även för de 85 insatser som har både avsättningsbeslut och programbeskrivning. I vissa fall har vi fått "Förslag till beslut" men vi vet inte om beslut faktiskt tagits. Enligt kommunikation från myndigheten indikerar ett diariefört "förslag" att insatsen inte genomförts, att förslaget fick avslag. Vi har dock kunnat bekräfta flera fall där beslut faktiskt har tagits om att initiera insatsen

men att själva beslutet inte diarieförts. Vi kan inte med säkerhet skilja på dessa fall utifrån själva dokumentationen. I många fall verkar det dokument vi fått tillgång till vara det sista utkastet innan dokumentet gick till beslut (med "spåra ändringar" och många kommentarer i marginalerna). Det faktiska beslutet finns enligt våra kontakter med myndigheten ofta utskrivet för underskrift som diarieförts i pappersform.

Innan 2015 är den digitalt tillgängliga programdokumentationen från Energimyndigheten mycket begränsad. Detta beror enligt myndigheten på att man gick över från analogt till digitalt arkiv 2015. Vi har inte jämfört dokumentationen före och efter 2015 då vi anser att det digitalt tillgängliga materialet från och med 2015 ger en tillräcklig lägesbild av Energimyndighetens dokumentation av näringspolitiska insatser. Den digitala dokumentationen innefattar femtioålet insatser med diarienummer som indikerar att insatsen initierats innan 2015.

Sammanfattningsvis så har Energimyndigheten haft betydande luckor i diariet och andra centrala system, som till betydande utsträckning ändå kunnat kompletteras utifrån vad som finns på enskilda medarbetares datorer. I möte med Energimyndighetens företrädare om läget så förklarades situationen med att myndigheten bytt ärendehanteringssystem upprepade gånger under senaste åren och att dokumentation då gått förlorad. Enskilda medarbetare har då försökt säkra dokumentationen genom att lagra versioner på sina egna datorer. Detta har dock lett till att versionshanteringen, det vill säga en tydlig bild av vilken version av dokument som är slutgiltiga och gäller vid en viss tidpunkt, i många fall har gått förlorad.

3.2.3 Innehåll

Energimyndigheten upprättar vanligtvis en så kallad programbeskrivning för egeninitierade insatser. Vi har fått motstridiga kommunikationer kring om det finns en mall för programbeskrivningar, men olika programbeskrivningar tenderar att följa samma rubriker och innehålla samma typ av information. Energimyndighetens programbeskrivningar är ungefär 20 sidor långa och innehåller detaljerad information om syfte, mål, budget och övrig information kring insatserna som möjliggör utvärdering.

Avsättningsbeslut ska upprättas för samtliga insatser och inkluderar en beskrivning av insatsen. Avsättningsbesluten är betydligt mer kortfattade jämfört med programbeskrivningarna och utgör ungefär fyra sidor. De är även mer kortfattade vad gäller syfte, mål och målgrupp i jämförelse med programbeskrivningar. Budget, tidsperiod och insatsens inriktning och avgränsningar kan dock utläsas. Det saknas ibland viktig information för utvärdering för de insatser som har avsättningsbeslut men inte programbeskrivning. Utlysningstexter innehåller i normalfallet budget, målgrupp och inriktning men kan sakna information om insatsens mål och syften.

Innehållet i Energimyndighetens programdokumentation är i huvudsak utförlig och tillräcklig för utvärdering. Ett undantag är dock de enskilda ansökningar som kommer in utan att Energimyndigheten har en utlysning. Dessa saknar ofta programdokumentation i betydelsen myndighetens egna programlogiska överväganden och reflektioner. Den dokumentation som finns är aktörens ansökan, vilken inte nödvändigtvis speglar myndighetens mål och syften med att bevilja stöd. Vi kan se vad som beviljats men får en tufft förståelse för varför, trots att det kan röra sig om betydande summor.

3.2.4 Sammanfattande reflektioner

Energimyndighetens programdokumentation har när den upprättas generellt ett genomarbetat och detaljerat innehåll. Innehållet är även i normalfallet homogent och väl strukturerat. Av de tre myndigheter vi undersökt har Energimyndigheten kommit längst vad gäller programdokumentationens innehåll i termer av att möjliggöra utvärdering och lärande.

Det är positivt att Energimyndigheten upprättar avsättningsbeslut för alla typer av insatser. Särskilt positivt är att det innebär att myndigheten upprättar egen programdokumentation kring regeringsuppdrag. Å andra sidan innehåller inte avsättningsbesluten samma detaljnivå som programbeskrivningar och vissa delar av verksamheten kan med fördel kompletteras med programbeskrivningar. Särskilt för enskilda ansökningar kan det vara värt att upprätta dokumentation om myndighetens egna syften och mål med att bevilja stöd.

Energimyndighetens hantering av programdokumentation verkar ha brustit i och med övergångar mellan tekniska lösningar. Det har skapat luckor i centrala databaser och underminerat versionshanteringen. Detta riskerar att skapa problem för framtida utvärderingar, särskilt om ansvariga handläggare gått vidare till nya anställningar och den dokumentation de själva sparar gått förlorad.

3.3 Tillväxtverkets programdokumentation

3.3.1 Omfattning

Tillväxtverkets programdokumentation varierar med verksamheten och insatsernas tillkomst. Enligt Tillväxtverkets rutiner bör en programplan upprättas för alla insatser som myndigheten själv initierar inom ramen för sin instruktion (förordning 2009:145).

Myndigheten förvaltar också en betydande mängd regeringsuppdrag som ibland ges med kort varsel. För dessa skapar myndigheten i regel inga programplaner eller liknande dokument. Inte heller avsättningsbeslut som innehåller betydande programlogiska resonemang upprättas för dessa, man utgår från regeringsuppdraget trots att de ofta är knapphändiga. För samtliga insatser som medför utdelning av finansiellt stöd ska dock en utlysningstext upprättas.

Myndigheten förvaltar även flera EU-program. Över dessa har Tillväxtverket endast begränsad rådighet, inklusive över vilken typ av programdokumentation som upprättas. Återrapporteringen av dessa insatser är dock betydande, i alla fall i termer av antalet variabler som samlas in och rapporteras. Flera av Tillväxtverkets insatser genomförs också i samverkan med andra myndigheter, inte minst regionerna, som i vissa fall upprättar programdokumentation utöver vad Tillväxtverket gör.

Trots ovan nämnda rutiner saknas i praktiken programdokumentation kring en stor mängd egeninitierade insatser. Det finns stora luckor i omfattningen av dokumentationen. För många insatser kan vi inte identifiera någon programdokumentation alls. Det är svårt att säga i vilken grad luckorna beror på att dokumentation aldrig upprättats respektive inte hanterats på ett sätt som gör att myndigheten har möjlighet att lämna ut den.

3.3.2 Hantering

Vid den tidpunkt 2019 då Tillväxtanalys tog kontakt med enheterna Analys respektive Verksamhetsstöd på Tillväxtverket fick vi beskedet att programdokumentationen borde finnas tillgänglig i myndighetens diarium. Ett arbete inleddes med att identifiera och sammanställa dokumentationen för utlämning. Det arbetet visade att den relevanta dokumentationen i mycket hög utsträckning saknades i diariet, eller åtminstone inte kunde lokaliseras. Det fanns heller ingen auktoritativ lista över vilken dokumentation som borde finnas. Vi kunde alltså inte identifiera exakt vad som saknades.

Ett arbete inleddes därför där varje enhet samlade in programdokumentation. Arbetet resulterade inte i tillfredsställande insamling av programdokumentation enligt Tillväxtverket. Under vintern 2019-2020 prioriterades insamling av programdokumentation ytterligare på Tillväxtverket. Varje avdelningschef fick ansvar att sammanställa dokumentation från respektive avdelning. Våren 2020 levererade Tillväxtverket 181 dokument. Dokumentationen är dock fortfarande inte heltäckande enligt Tillväxtverket, men myndigheten har nu producerat en lista över vilken dokumentation som bör finnas.

Sedan Tillväxtanalys bett om Tillväxtverkets programdokumentation har alltså en tidskrävande engångsinsats skett för att samla in dokumentation från relevanta enheter. Insamlingen har försvårats då varje avdelning ansvarar för att tillhandahålla dokumentation på Tillväxtverket medan en centraliserad dokumethantering saknas. Hanteringen av dokumentationen är personberoende, då varje anställd dokumenterat de insatser som denne ansvarar för. Myndighetsövergripande rutiner finns men har inte tillämpats. Det har framkommit stora problem i att få tag i programdokumentation om den ansvarige har bytt arbete och insatsen avslutats. I fåtalet fall har ansvarig chef haft tillgång till programdokumentation från insatser som avslutats och letts av anställda som slutat på myndigheten. För majoriteten av insatserna saknas programdokumentation för sådana insatser.

Tillväxtverket samlar årligen in information, som delvis hämtas ur programdokumentation, för årsredovisningen. Enligt uppgift till oss sparas dock inhämtad data inte i diarium eller arkiv i obearbetat format, endast vissa sammanställda uppgifter. Utlysningstexter upprättas och offentliggörs på hemsidan, men sparas inte på en central plats när de inte längre är aktuella.

I samband med utlämningen av dokument så har Tillväxtverket sammanställt en lista på 190 insatser. Tillväxtverket uppskattar att 58 insatser, motsvarande 31 procent av insatserna, har någon form av programdokumentation. Det finns dock stora osäkerheter i den sammanställda informationen samt den programdokumentation Tillväxtverket samlat in. Enligt avdelningschefers uppskattningar krävs stort arbete för att samla mer programdokumentation.

Av de 181 filer Tillväxtverket tillhandahållit är 54 är döpta till "utkast" eller "arbetsmaterial". Enligt uppgifter finns i vissa fall slutgiltiga versioner som vi inte fått tillgång till av olika anledningar. I andra fall handlar det om att inga slutgiltiga versioner finns, trots att insatsen genomförts. Det finns ingen annan dokumentation om insatsers tillhörande dokument som låter oss bedöma om de dokument vi har är slutversioner eller arbetsmaterial.

Ytterligare 16 filer är inte programdokumentation med den typ av innehåll vi efterlyser. Kvar finns 111 dokument, varav regeringsuppdrag utgör 54. Dessa är alltså inte upprättade av myndigheten. Förutom de 54 regeringsuppdragen är 15 dokument programplaner, sex är beslutstexter och tre är utlysningstexter, resterande 33 dokument är lägesrapporter, ändringar av beslut, aktivitetsplaner och handlingsplaner med mera. I den programdokumentation vi fått tillgång till finns endast tre färdigställda utlysningstexter, trots att de enligt rutin ska upprättas för alla insatser som medför utdelning av stöd till privata aktörer.

Utifrån listan över insatsen samt vår genomgång av dokumentationen ser vi att endast 37 av 190 insatser har dokumentation med programlogiskt innehåll som hanterats på ett sådant sätt att den kan tillgängliggöras för oss.

Det går inte att utesluta att ytterligare dokumentation kan finnas i systemen NYPS och P360, men Tillväxtverket kan enligt kommunikation till oss inte avgöra i vilken omfattning och bedömer inte att den skulle täppa till de luckor som observerats.

3.3.3 Innehåll

Då varje anställd eller enhetschef ansvarar för att upprätta och spara dokumentation för insatserna och de gemensamma rutinerna inte alltid följs varierar även innehållet i programdokumentationen för olika insatser.

Enligt Tillväxtverkets rutiner så ska det upprättas en så kallad programplan för alla egeninitierade insatser, utifrån en tydlig mall och utgöra ungefär 15 sidor vardera. Trots dessa interna rutiner om programplaner och utlysningstexter följer den programdokumentationen vi tagit del av inte konsekvent samma mallar eller struktur. Vår bedömning är dock att innehållet, trots att strukturer skiljer sig åt, oftast innehåller de centrala val som gjorts. Dock saknas ofta beskrivningar och reflektioner kring alternativ som valts bort och avvägningar mellan alternativ.

En ytterligare aspekt av hur dokumenten skiljer sig åt är hur de döps. Programplan, projektplan, insatsplan, genomförandeplan och projektdirektiv är alla namn som förekommer på det huvudsakliga dokumentet med programlogiskt innehåll. Det finns vissa formella skillnader mellan olika typer av dokument (exempelvis är projektdirektiv en överenskommelse mellan beställare, projektägare och projektledare). Oavsett namn så innehåller programplaner som upprättas normalt den information som krävs utifrån ett utvärderingsperspektiv så som syfte och målgrupp.

3.3.4 Sammanfattande reflektioner

Tillväxtverket är en relativt decentraliserad myndighet vad gäller programdokumentation. Enskilda avdelningar verkar ha egna rutiner för upprättande, hantering och innehåll i programdokumentation. Detta har lett till så betydande brister i hanteringen att det är svårt att göra en god bedömning om omfattningen och innehållet av programdokumentation på myndigheten. Dessa brister riskerar att göra det svårare att utvärdera många av Tillväxtverkets insatser på ett rättvist och rättvisande sätt.

Ett tydligt område för förbättringar är kring dokumentationen av regeringsuppdrag. Tillväxtverket får många av dessa, ofta med kort varsel, och de ska inledas snabbt. Tyvärr tycks inte myndighetens egna programlogiska tankar och reflektioner hinna

dokumenteras. Även kring de europeiska insatser som myndigheten förvaltar dokumenteras i många fall inte myndighetens egna reflektioner i programdokument. Detta försvårar utvärdering och lärande, vilket i sin tur negativt kan påverka möjligheterna att i dialog med uppdragsgivarna förbättra hur regeringsuppdrag uppkommer och bedrivs.

4. Slutsatser och rekommendationer

Vår slutsats är att dokumentationsläget på studerade myndigheter riskerar att försvåra utvärdering av såväl enskilda insatser som den samlade näringspolitiken.

Myndigheternas programlogiska reflektioner går förlorade då programdokumentation inte upprättas för viktig verksamhet, inte innehåller viktiga delar eller tappas bort på grund av bristande hantering. Långsiktigt kan bristerna få negativa konsekvenser för politikens effektivitet och regeringens styrning. Identifierade luckor och brister riskerar även att försvåra aspekter av myndigheternas interna arbete såsom överlämningar och samverkan. Dokumenterade programlogiska reflektioner skulle spara tid och resurser vid design av nya insatser och leda till bättre insatser.

Det ideala ur ett utvärderingsperspektiv vore om respektive genomförande myndighet upprättade egen programdokumentation för varje näringspolitisk insats, även sådana som initieras genom regeringsuppdrag eller i samverkan. Detta eftersom myndigheterna är närmast implementationen och de problem som ska lösas. Hanteringen av upprättad programdokumentation bör ske på ett sätt som gör det enkelt att i efterhand ta del av den i syfte att utvärdera effekten av insatsen. Vi anser att detta kräver en central och homogen hantering med tydliga listor över vad som finns och bör finnas dokumenterat kopplat till varje insats samt hur insatserna hänger ihop. Slutligen bör programdokumentation innehålla all den information som krävs för att möjliggöra lärande och utvärdering. Det räcker inte hela vägen med dokument med andra syften, såsom utlysningstexter.

Det finns tydligt en medvetenhet om vikten av programdokumentation på de tre myndigheterna och utvecklingsarbete pågår kontinuerligt. Energimyndigheten planerar att övergå till ett system med mer strukturerad information kring insatsers syften och mål. Tillväxtverket planerar en omorganisation under 2021 och har under senare år vidareutvecklat sin metodik för insatsplanering. Med våra rekommendationer vill vi peka ut områden av särskild vikt för att styrka förmågan till lärande och utvärdering.

4.1 Rekommendationer till Vinnova

Vinnovas huvudsakliga programdokumentation utgörs av utlysningstexter som saknar viktigt innehåll. Vi rekommenderar Vinnova att systematiskt upprätta programplaner med ett heltäckande innehåll för utvärdering och lärande för alla sina insatser.

För att utvärdera de icke-publika ansökningsomgångarna som utgör en viktig del av Vinnovas verksamhet är det av särskild vikt att dokumentera varför omgångarna är icke-publika snarare än publika, samt vilken målgrupp omgångarna riktas till. Vi rekommenderar Vinnova att systematiskt upprätta mer heltäckande programdokumentation kring icke-publika ansökningsomgångar.

Flera av de större satsningar som Vinnova gör i samverkan med andra aktörer, främst de strategiska innovationsprogrammen, saknar i dagsläget programdokumentation upprättad på Vinnova. Vi rekommenderar att sådan dokumentation upprättas för att klargöra Vinnovas egna målsättningar och reflektioner.

De delar av Vinnovas verksamhet som inte innebär direkt finansiering av forskning och innovation, exempelvis informationsinsatser, saknar idag programdokumentation. Även

dessa insatser behöver utvärderas och utvecklas genom lärande. Vi rekommenderar därför att dessa omfattas av det föreslagna arbetet med programplaner.

4.2 Rekommendationer till Energimyndigheten

När Energimyndigheten har bytt olika tekniska lösningar har programdokumentation och versionshantering gått förlorad. Vi rekommenderar att bibehållen versionshantering och bevarad dokumentation prioriteras vid pågående och kommande förändringsarbete på myndigheten.

Energimyndighetens diarium och insamlade dokumentation innehåller ibland utkast snarare än slutgiltiga versioner. Vår tolkning är att detta delvis beror på rutiner för fysiska underskrifter som gör att slutgiltiga versioner ej är digitala. Vi rekommenderar att myndigheten systematiskt övergår till elektroniska signaturer.

På Energimyndigheten pågår ett utvecklingsarbete kring att dokumentera insatser som strukturerad data. Detta kommer antagligen att förbättra överblicken och tydliggöra vilken dokumentation som finns, vilket vi välkomnar. Samtidigt finns ett stort värde i de utvecklade programlogiska resonemang som förs i existerande programplaner. Vi rekommenderar därför Energimyndigheten att det nya systemet kompletterar, inte ersätter, det goda arbetet med utförliga programplaner.

Vi rekommenderar att Energimyndigheten inleder ett arbete med att dela programdokumentation som öppna data, eftersom detta tenderar att leda till tydliga och automatiserade rutiner för hantering av programdokumentation.

Enskilda ansökningar till Energimyndigheten kan ofta vara av betydande storlek och ligga nära marknader som kan snedvridas. Dessa insatser utgör en viktig del av verksamheten. Det är därför av särskild vikt att Energimyndighetens egna avvägningar och syften med att bevilja sådana ansökningar dokumenteras. Vi rekommenderar att arbetet med enskilda ansökningar formaliseras ytterligare med hjälp av en eller flera övergripande programplaner. Vi rekommenderar också att avsättningsbeslut kompletteras med myndighetens egna programlogiska överväganden.

4.3 Rekommendationer till Tillväxtverket

Tillväxtverket saknar centrala och robusta rutiner för upprättande och hantering av programdokumentation samt dess innehåll. Vi rekommenderar Tillväxtverket att skyndsamt upprätta sådana rutiner och garanterar att de efterföljs.

Tillväxtverket får ett större antal regeringsuppdrag kring vilka myndigheten inte upprättar någon egen programdokumentation. Vi rekommenderar Tillväxtverket att dokumentera det arbete som sker med att konkretisera och implementera uppdragen, samt Tillväxtverkets egna reflektioner kring de val som då görs, i någon form av standardiserad programdokumentation.

Vi rekommenderar Tillväxtverket att inleda ett arbete med att dela programdokumentation som öppna data, eftersom detta tenderar leda till tydliga och automatiserade rutiner för hantering av programdokumentation.

4.4 Rekommendationer till Regeringen

Myndigheternas programdokumentation kring regeringsuppdrag, i den mån den upprättas, är ofta mer knapphändig än den som rör myndigheternas egeninitierade insatser, i den mån den alls upprättas. Vi rekommenderar att uppdrag till de tre myndigheterna formuleras på ett sätt som möjliggör en konkretiserande dialog kring mål och andra programlogiska element. Vi rekommenderar även att de tre myndigheterna, där så är möjligt, ges tid nog att utforma egen programdokumentation inför att insatserna inleds, samt att detta förväntas av myndigheterna.

Att tillhandahålla programdokumentation som öppna data kan var en väg till tydliga och automatiserade rutiner för hantering av programdokumentation. Vi rekommenderar regeringen att ålägga de tre myndigheternas att tillhandahålla programdokumentation som öppna data, genom att inkludera detta i myndigheternas instruktioner.

Vi rekommenderar att arbetet med programdokumentation lyfts fram och prioriteras i myndighetsdialoger med berörda myndigheter och att utvecklingsarbetet löpande följs upp.

Referenser

Ekonomistyrningsverket, 2016:31: *Vägledning – verksamhetslogik.*

Riksrevisionen 2016:14: *Den offentliga förvaltningens digitalisering – en enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*

Sandahl, R. (2018). *Utvärdering – en balansakt.* PM för Tillväxtanalys.

Statskontoret, 2001:22: *Utvärdera för bättre beslut – att beställa utvärderingar som är till nytta i beslutsfattandet.*

Tillväxtanalys, 2018:13: *Förslag till förbättrad utvärdering av offentliga insatser.*

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

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

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

Tillväxtanalys finns i Östersund (huvudkontor) och Stockholm.

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



Tillväxtanalys
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010-447 44 00
E-post: info@tillvaxtanalys.se
Webb: www.tillvaxtanalys.se