

CLOSER

Utvärdering



Utgivare: Vinnova – Sveriges innovationsmyndighet

Titel: CLOSER – Utvärdering

Författare: Ramboll

Serie och nummer: VR 2022:09

Utgiven: December 2022

ISBN-nummer: 978-91-987944-3-4

Diarienummer: 2022-02632

RAMBOLL | Bright ideas.
Sustainable change.

Innehållsförteckning

Closer	1
Innehållsförteckning	3
1. Inledning	6
1.1 CLOSER är en neutral samverkansplattform, kunskapsnod och projektverkstad med fokus på godstransport och logistik.....	6
1.2 Ramboll har fått i uppdrag att utvärdera CLOSER.....	6
1.3 Metod	6
1.4 Rapportens struktur inklusive bilagor	7
1.5 Beskrivning av vad CLOSER ska bidra till och hur	7
2. CLOSER ska bidra till ett effektivare, hållbarare och mer välfungerande transport- och logistiksystem.....	8
2.1 CLOSERs partnerskapsmodell	9
2.2 Styrelsens och programledningens roll i styrning och drift.....	9
2.3 CLOSER finansierar sin verksamhet genom basfinansiering med offentliga medel, medel från partners och externa projektmedel.....	10
2.4 CLOSER har för närvarande fyra fokusområden och tre centrala värdeerbjudanden	11
2.5 projektverkstad: CLOSER ska initiera och driva komplexa samverkansprojekt	11
2.6 Kunskapsnod: CLOSER ska vara en nationell kunskapsnod för transporteffektivitet	11
2.7 Nätverk: CLOSER ska utveckla och underhålla ett värdeskapande nätverk.....	12
2.8 CLOSERs effektlogik.....	12
3. Analys av CLOSERs styrning och organisation.....	14
3.1 Rambolls bedömning av CLOSERs styrning på strategisk nivå	14
3.1.1 CLOSER bedöms ha en ändamålsenlig modell för strategisk styrning	14
3.1.2 Styrelsen leder och arbetar på ett i huvudsak ändamålsenligt sätt men styrelsens strategiska roll kan stärkas.....	15
3.1.3 CLOSER har vidtagit åtgärder för att styra mot ökad internationalisering men uppföljningen är otydlig	15
3.1.4 CLOSER har tagit ett kliv framåt i jämställdhetsarbetet	16
3.2 Rambolls bedömning av CLOSERs styrning på genomförandenivå	17
3.2.1 CLOSER styrs utifrån behov och drivkrafter som formuleras av partners.....	17
3.2.2 Programkontoret bedöms ha etablerade och väl fungerande arbetssätt för sin verksamhet	17
3.2.3 Processen för att initiera och välja ut projektidéer som CLOSER ska engagera sig i bedöms som Välfungerande.....	18
3.2.4 En stor del av programkontorets tid läggs på projektinitiering och projektansökningar	19
3.3 Rambolls bedömning av CLOSERs organisering	20

3.3.1	Det finns över lag en ändamålsenlig sammansättning av organisationer i styrelsen.....	20
3.3.2	CLOSER har löpande anpassat verksamheten till ett större partnerskap	21
3.3.3	CLOSERs nuvarande organisation är anpassad efter uppdraget men om verksamheten växer ytterligare kan utmaningar uppstå.....	21
3.3.4	Partners är kärnan i CLOSERs nätverk och utgörs av flera aktörerskategorier inom transportsystemet	22
3.3.5	CLOSER bedöms engagera partners och övriga aktörer med nationellt fokus	23
3.3.6	CLOSER har utvecklat former för att underlätta inkludering i programmet, men det är osäkert hur ändamålsenliga dessa är	23
3.3.7	Vad som utgör en ändamålsenlig bredd av partners är svårt att bedöma.....	23
3.3.8	Flera faktorer kan fungera hämmande för vissa organisationstypers beslut att bli partner i CLOSER.....	24
4.	Analys av CLOSERs finansiering och genomförande	25
4.1	Rambolls bedömning av CLOSERs finansiering.....	25
4.1.1	CLOSER har växlat upp basfinansieringen	25
4.1.2	Basfinansiering ses som en förutsättning för att bedriva CLOSERs verksamhet	26
4.1.3	Nuvarande nivå av Basfinansieringen räcker inte om CLOSER växer ytterligare	26
4.1.4	Vinnova eller Trafikverket finansierar de flesta projekt som CLOSER deltar i	26
4.2	Rambolls bedömning av CLOSERs genomförande.....	27
4.2.1	CLOSER är koordinator eller projektledare för de flesta projekt, vilket bedöms ligga i linje med förväntad roll	27
4.2.2	CLOSERs systemorienterade perspektiv återspeglas delvis i projektportföljen	27
4.2.3	CLOSERs tematiska inriktningar utvärderas löpande	28
4.2.4	Energiförsörjning är det dominerande fokusområdet i projektportföljen	29
4.2.5	Vägtransport är det dominerande TRAFIKSLAGET i projektportföljen.....	31
4.2.6	CLOSERs internationella aktiviteter består i första hand av deltagande i EU-projekt och europeiska samverkansorganisationer	32
4.2.7	Jämförbarhetsperspektivet är frånvarande i projektportföljen, delvis av förklarliga skäl	33
5.	Analys av CLOSERs effekter	34
5.1	Utmaningar i att utvärdera kort- eller långsiktiga effekter av CLOSER-projekt	34
5.1.1	Framstående projekt identifierade av programkontoret.....	36
5.2	Rambolls bedömning av specifika utmaningar för effektutvärdering av CLOSERs tredje programperiod	36
5.2.1	Många projekt är fortfarande pågående eller nyligen avslutade	37
5.2.2	Innovationshöjden varierar mellan projekten	37
5.2.3	Det är svårt att fastställa CLOSERs unika mervärde i projektgenomförandet	37
5.2.4	Fördjupning: multimodal informationsdelning (MMID) Fas II.....	38

5.2.5	Rambolls bedömning	38
5.3	Rambolls bedömning av CLOSERS effekter på partners.....	38
5.3.1	Nätverkseffekter	39
5.3.2	Resurseffekter	39
5.3.3	Påverkanseffekter	40
5.3.4	CLOSERS struktur för uppföljning av effekter på deltagare	41
5.3.5	Ramboll bedömer CLOSER som relevant för partners	42
5.4	Sammanställning av observerade effekter i förhållande till CLOSERS effektlogik	42
6.	Slutsatser.....	45
6.1.1	CLOSER har över lag en ändamålsenlig styrning och organisering men utmaningar finns om verksamheten ska växa ytterligare	45
6.1.2	Kapacitetsutmaningar kommer sannolikt uppstå om verksamheten växer ytterligare	45
6.1.3	CLOSERS inriktning justeras löpande efter partners behov.....	46
6.1.4	CLOSERS projektportfölj har ett systemperspektiv men ett helhetsgrepp saknas	46
6.1.5	CLOSER bidrar med flera effekter för sina partners.....	47
7.	Bilagor	48
7.1	Bilaga 1 Översikt över respondenter	48
7.2	Bilaga 2 Exempel på framstående projekt	48
7.2.1	DenCity	48
7.2.2	Multimodal informationsdelning (MMID) fas II	49
7.2.3	Minimizing impact of construction material flows in cities: Innovative Co-Creation	49

1. Inledning

1.1 CLOSER är en neutral samverkansplattform, kunskapsnod och projektverkstad med fokus på godstransport och logistik

CLOSER är en neutral samverkansplattform, kunskapsnod och projektverkstad för ökad transporteffektivitet och välfungerande logistik. CLOSER startades år 2011 med basfinansiering från Vinnova, Trafikverket och Västra Götalandsregionen (VGR). CLOSER har sedan dess finansierats i tre omgångar, där den senaste och pågående programperioden löper mellan 2019 och 2023.

CLOSERs mål är att bidra med nya lösningar till det godstransportsystem som ska försörja ett hållbart samhälle. Aktörer från näringslivet, myndigheter, regioner och kommuner samt akademien och forskningsinstitut har möjlighet att bli partners till CLOSER. CLOSER finansierar inte själv några projekt. I stället erbjuder CLOSER sina partners en mötesplats för att diskutera behov och byta kunskap, tillgång till relevanta nätverk samt stöd att identifiera finansiering, koordinera projektansökningar och leda projekt.

Lindholmen Science Park AB (LSP) står som värd för CLOSER. Enligt Trafikanalys har LSP beviljats cirka 10 gånger mer medel för FoU än närmast följande forskningspark. Enligt Trafikanalys ger detta LSP en särställning som mötesarena för FoU-samverkan mellan privat och offentlig sektor.

1.2 Ramboll har fått i uppdrag att utvärdera CLOSER

Ramboll fick i januari 2022 i uppdrag av Vinnova att genomföra en utvärdering av CLOSER. Utvärderingen fokuserar i första hand på den nuvarande programperioden (2019–2023).

Utvärderingen av CLOSER är den första som genomförts. Det huvudsakliga syftet med utvärderingen är att bidra till att bygga lärande för CLOSER och dess offentliga finansiärer. Utvärderingen fokuserar på CLOSERs styrning och organisation, finansieringsformer, aktivitets- och projektgenomförande samt effekter av CLOSER. Huvudmottagare för utvärderingen är CLOSERs styrelse och programkontor samt Vinnova, Trafikverket och VGR.

1.3 Metod

Primärdata har samlats in genom halvstrukturerade intervjuer. Totalt har 25 intervjuer genomförts. Respondenter innefattar samtliga av CLOSERs basfinansiärer (varav samtliga även sitter i styrelsen), representanter för värdorganisationen LSP (varav en av respondenterna sitter i styrelsen), programkontorets ledning och anställda hos CLOSER samt partnerorganisationer. Därtill intervjuades ordförande för CLOSERs styrelse.

Urvalet av intervjuade partnerorganisationer gjordes av programkontorets ledning. Bland de åtta intervjuade partnerorganisationerna ingår sju i styrelsen. Fem av de åtta organisationerna är så kallade huvudpartners (se avsnitt 2.3 för en definition). De utvalda partnerorganisationernas centrala roll i CLOSER (i egenskap av att även vara styrelseledamot och/eller huvudpartner) kan öka respondenternas möjlighet att ge en överblick över verksamheten. Samtidigt finns det en risk att urvalet inte är representativt för partners i stort och att särskilda intressen eller perspektiv gynnas. Ramboll bedömer dock att de partners som intervjuades uppvisade en öppenhet och förmåga till självreflektion och -kritik.

Intervjufrågorna fokuserade på utvärderingens huvudteman. Dessa inkluderar CLOSERS styrning och organisation, finansiering och genomförande samt effekter. Respondenterna var fria att styra konversationen så länge de höll sig inom ramen för huvudteman. Under intervjuerna tog Ramboll detaljerade anteckningar.

Sekundärdata har samlats in från CLOSERS hemsida, ansökningar om basfinansiering, årsrapporter, verksamhetsplaner, styrelsedokument, målstyrningsverktyg, budget, lägesrapporter samt information om de projekt CLOSER deltagit i (till exempel CLOSERS projektportfölj).

Ramboll har under utvärderingens gång presenterat preliminära resultat för Vinnova respektive CLOSERS programkontor. Syftet har dels varit att ge en uppdatering över utvärderingens framdrift, dels att ge Vinnova (i egenskap av uppdragsgivare) samt CLOSER (i egenskap av utvärderingsobjekt) möjligheten att reagera på preliminära resultat. Preliminära resultat har presenterats vid två olika tillfällen (april/maj respektive juni).

1.4 Rapportens struktur inklusive bilagor

Kapitel 2 presenterar vad CLOSER är tänkt att bidra till och hur

Kapitel 3 presenterar vår analys av CLOSERS styrning och organisation

Kapitel 4 presenterar vår analys av CLOSERS genomförande

Kapitel 5 presenterar vår analys av CLOSERS effekter

Kapitel 6 presenterar våra slutsatser

Bilagor

Bilagor innefattar en delvis anonymiserad översikt över respondenterna i de halvstrukturerade intervjuerna (bilaga 1) samt kortare sammanfattningar av tre CLOSER-projekt som programkontoret kategoriserat som framstående (bilaga 2).

1.5 Beskrivning av vad CLOSER ska bidra till och hur

I följande kapitel beskriver vi mer ingående CLOSERS syfte samt hur CLOSER organiseras och styrs. Vidare beskriver vi hur CLOSER finansieras och CLOSERS huvudsakliga erbjudande. Vi presenterar även en sammanfattande illustration av CLOSERS effektlogik.

2. CLOSER ska bidra till ett effektivare, hållbarare och mer välfungerande transport- och logistiksystem

CLOSER grundades 2012 med finansiering av Trafikverket, Vinnova och Västra Götalandsregionen (VGR). Grundarna har i flera omgångar förnyat sitt stöd till CLOSER. Den senaste programperioden, som också är fokus för denna utvärdering, löper mellan 2019 och 2023.

För att öka transporteffektiviteten och utveckla en välfungerande logistik nationellt ska CLOSER stimulera kunskapsutbyten och samverkan inom forskning, utveckling och innovation (FUI) mellan näringsliv, myndigheter, regioner och kommuner samt akademi och forskningsinstitut. Det långsiktiga målet är att bidra med nya lösningar till ett godstransportsystem som försörjer ett hållbart samhälle. CLOSER avser förena sina partners verksamhetsmål och engagemang med samhällets och "identifiera och testa realiserbara lösningar som möter samhällets näringspolitiska, transportpolitiska och energipolitiska mål."

CLOSER utgår från idén att ny teknik, innovativa affärsmodeller, och regelverk och policys är viktiga förutsättningar för ett effektivare transportsystem. Begreppet transporteffektivitet är i sammanhanget centralt. Transporteffektivitet ska här förstås både som mål och medel. En transporteffektiv verksamhet är hållbar både resurs-, energi-, miljömässigt och ekonomiskt. En transporteffektiv verksamhet bidrar även till miljömässig hållbarhet och ekonomisk nytta (till exempel konkurrensförmåga och tillväxt). CLOSER använder följande definition av begreppet:

"Transport- och logistikverksamhet som sker så effektivt som möjligt utifrån ett resurs-, energi-, miljö- och ekonomiskt perspektiv för att åstadkomma ökad hållbarhet, tillväxt och konkurrensförmåga."

CLOSER gör vissa antaganden om vad som krävs för att öka transporteffektiviteten. Ett centralt antagande är att transporteffektivitet skapas genom nya samarbeten mellan företag, kommuner, regioner, och/eller myndigheter samt akademi och forskningsinstitut. Samarbeten förväntas exempelvis att generera nya initiativ. Så här skriver CLOSER på sin hemsida:

"Tillsammans med dig som verkar inom näringsliv eller industri, på ett universitet eller institut, kommun, myndighet eller region, vill vi på CLOSER driva gemensamma initiativ. Initiativ som bidrar till mer effektiv, hållbar och välfungerande transport- och logistiksystem."

Inom CLOSER bygger initiativ på idéer som kan översättas i projekt, testas, skalas upp och introduceras på marknaden. Enligt sin verksamhetsplan från 2021 prioriterar CLOSER att hitta och testa åtgärder som å ena sidan är genomförbara och å andra sidan stöttar ökad transporteffektivitet på systemnivå. Projektidéer ska exempelvis ha tillräcklig innovationshöjd, vara uppskalningsbara och gå att demonstrera. De ska även ha potential att genomföras relativt snabbt. Den föreslagna åtgärden ska ha en teknologisk mognadsgrad som motsvarar nivå 6 - 8 av totalt 9 nivåer på Technology Readiness Level-skalan (TRL). Enligt Europeiska unionens (EUs) definition av dessa TR-nivåer ska lösningen/åtgärden vara demonstreringsbar, en systemprototyp som testas i tillämpad miljö eller ett system/lösning som är komplett och utvärderad. Enligt definitionen syftar TRL 5 – 7 till demonstration medan TRL 8 – 9 syftar till implementering. Verksamhetsplanen för 2022 bekräftar CLOSERs strategiska fokus på lösningar av hög teknologisk

mognadsgrad. Här kan man läsa att fokus hos CLOSER-initiativ och projekt är på "att testa och demonstrera effekten av nya idéer i en simulerad eller verklig miljö."

Enligt CLOSER ska projekt där till svara mot näringslivets och samhällets behov och drivkrafter. CLOSER vill därför att ett affärslogiskt perspektiv ska finnas med tidigt i innovationsprocessen. Det affärslogiska perspektivet ska enligt CLOSER vara förenligt med samhällets behov av långsiktiga, hållbara åtgärder och önskade effekter.

Nedan beskrivs hur CLOSER organiserar sig för att uppnå sina mål. Häri ingår att beskriva CLOSERs partnerskapsmodell (avsnitt 2.2), CLOSERs styrning och drift (2.3) och finansiering (2.4). Därefter beskriver vi hur CLOSER organiserar sig i tema-/fokusområden (2.5) och vad CLOSER erbjuder sina partners inom dessa områden (2.6). Kapitlet avslutas med en beskrivning av CLOSERs effektlogik (2.7). Effektlogiken ger en överblick över hur CLOSERs aktiviteter förväntas leda till önskade effekter.

2.1 CLOSERs partnerskapsmodell

I sin partnerskapsmodell skiljer CLOSER mellan huvudpartners, partners, projektpartners och små- och medelstora företag (SMF) samt startups.

Huvudpartners är de organisationer som ingått ett partneravtal om att lägga minst en 1/2-tjänst i in-kind eller en kontantfinansiering på minst 250 000 SEK per år. CLOSERs styrelse avgör vilka organisationer som kan accepteras som huvudpartner. Huvudpartners är kvalificerade att sitta i styrelsen och har förtur att bemanna temaområdenas styrgrupper.

Partners är de organisationer som genom sitt partneravtal uttryckt ambitionen att lägga minst 100 timmar in-kind eller en kontantfinansiering på lägre nivå än huvudpartners. Partners ska godkännas av styrelsen. Partners har tillgång till rundabordssamtal och CLOSERs utbud av aktiviteter. Partners har ingen förtur till styrelseplatser eller att leda styrgrupper.

Projektpartners är engagerade i projektaktiviteter eller de sammankomster som CLOSER arrangerar i syfte att stimulera kunskapsutbyten. För att delta som projektpartner behöver man inte ingå i ett partneravtal med CLOSER. Projekten har sina egna, separata avtal.

SMF/startups har möjlighet att under ett år delta i CLOSER utan att förpliktiga sig till avtal om in-kind eller kontant finansiering. Det krävs dock att minst en huvudpartner anser att organisationen kan bidra med utvecklingen inom någon eller några temaområden. Det krävs också att styrelsen ger sitt godkännande. Som temporärt invald i CLOSER får SMF/startups möjligheten att pitcha sina idéer för CLOSERs partnerskap samt delta i projektansökningar.

2.2 Styrelsens och programledningens roll i styrning och drift

CLOSERs styrelse ska bestå av minst åtta och max tolv ledamöter samt en ordförande. Styrelsen ska representera näringsliv, samhälle och forskning. I egenskap av grundare har Trafikverket, Vinnova och VGR automatiskt möjligheten att tillsätta en representant i styrelsen. Samma möjlighet innehas av värdorganisationen LSP. Övriga ledamöter väljs av årsmötet.

Alla huvudpartners är automatiskt kvalificerade att bli invald i styrelsen. Huvudpartners 2022 inkluderar RISE, Schenker, Volvo Group, Region Jönköping och Region Örebro Län. När grundare och huvudpartners tillsatts i

styrelsen återstår max tre platser. En av dessa är vigd åt akademien/svenska lärosäten för högre utbildning. Styrelseplatsen roterar mellan lärosätena. Idag är nio lärosäten partners till CLOSER. Resterande två platser i styrelsen fördelas till övriga partners. Dessa är ungefär 40 till antalet och inkluderar näringsliv, samhälle (till exempel regioner, kommuner och städer) samt forskningsinstitut.

CLOSERs partners ger uppdrag till styrelsen att styra, leda och kontrollera CLOSER enligt de olika avtal som reglerar CLOSERs verksamhet samt de inriktningsbeslut som fattas av årsmötet. Styrelsen ansvarar för att godkänna övergripande mål och strategi, årsbudget och verksamhetsplan, nya partners, utveckling eller avveckling av temaområden, inriktning och ambitionsnivå i temaområden. Styrelsen godkänner även programledare på förslag från LSP samt godkänner ordföranden i temaområden.

CLOSERs programledning står för personalledning, övergripande verksamhetsplanering, styrelsematerial, ekonomiuppföljning, och partnerdialog. Till detta kommer projektledare för de projekt som CLOSER deltar i, ansvariga för kommunikation samt temaområdesledare. Dessa koordinerar kunskapsnoder inom varje temaområde och ser till att relevanta förstudier och projekt initieras och koordineras.

Totalt sysselsätter CLOSER runt 13 heltidsekvivalenter men cirka 25 personer är involverade i den dagliga verksamheten. LSP är arbetsgivare för de som på daglig basis arbetar i CLOSERs programledning. LSP tillhandahåller administrativt stöd (till exempel HR, IT, ekonomi och revision), kommunikationssupport samt lokaler, kontorsmöbler och teknisk utrustning och debiterar CLOSER för dessa tjänster. Vid eventuell vinst ska LSP återinföra denna i verksamheten.

2.3 CLOSER finansierar sin verksamhet genom basfinansiering med offentliga medel, medel från partners och externa projektmedel

Basfinansieringen till CLOSER ska möjliggöra programledning och drift. CLOSERs grundfinansiärer Trafikverket, Vinnova och VGR bidrar under programperioden med en årlig och genomsnittlig basfinansiering om 6 450 000 kronor. Totalt för den tredje programperioden 2019 – 2023 är basfinansieringen från grundarna 32 250 000 kronor. I Trafikverkets fall utgår ett in-kind bidrag genom bemanning på 75 procent av en heltidstjänst som arbetar på CLOSERs programkontor. Enligt programkontoret bidrar även Region Örebro län med en bemanning om cirka 15 procent av en heltidstjänst. Region Jönköping samt RISE bidrar vardera med 1 250 000 kronor för programperioden.

Basfinansieringen utgör en grund för CLOSER. Den främsta inkomstkällan för CLOSER projektverksamhet kommer från de projekt som programmet deltar i. Dessa projekt kan och är ofta delfinansierade av CLOSERs grundare och ersättning tillfaller CLOSER för den tid de lägger i dessa projekt.

Utöver basfinansiering och finansiering via projekt bygger CLOSER verksamhet på att dess partners deltar i CLOSER antingen in-kind eller med kontanta medel. Huvudpartners går in med minst en 1/2-tjänst i in-kind eller en kontantfinansiering på minst 250 000 SEK per år. För partners gäller minst 100 timmar i in-kind eller en kontantfinansiering på minst 50 000 SEK per år. Lärosäten samt icke-partners som deltar i någon av CLOSERs aktiviteter har inte krav på att bidra in-kind.

2.4 CLOSER har för närvarande fyra fokusområden och tre centrala värdeerbjudanden

CLOSERs verksamhet är indelad i fyra fokusområden med olika tematiska inriktningar. I dag är dessa Citylogistik, Energiförsörjning, Digitaliserad logistik och Långväga transporter. Syftet med att organisera partners i olika fokusområden är att skapa möjligheter till fokuserade, behovsdrivna diskussioner.

Fokusområdena har förändrats över åren. Nya fokusområden tillkommer medan andra faller bort. Ibland slås områden samman. Dagens fokusområden är inte ömsesidigt uteslutande utan samarbete sker över gränserna både när det gäller strategiska dialoger med partners eller i projekt, där flera fokusområden kan behandlas inom samma projekt.

Beslut om fokusområden tas av styrelsen för CLOSER. Enligt ledningen har CLOSER gjort ställningstagandet att inte fokusera på fordonsnära teknikfrågor, till exempel forskning och utveckling av tekniska komponenter. Detta beslut präglar samtliga fokusområden. Inom varje område erbjuder CLOSER sina partners olika typer av stöd. Historiskt sett har CLOSER erbjudit sina partner två huvudsakliga tjänster: projektstöd och kunskapsnod. I dialog med finansörerna har ytterligare erbjudande lyfts fram. Detta är erbjudandet om att vara en nätverksplats. Nedan beskrivs dessa tre erbjudanden.

2.5 projektverkstad: CLOSER ska initiera och driva komplexa samverkansprojekt

CLOSER har som målsättning att ta ett nationellt ledarskap i att initiera och driva komplexa samverkansprojekt för sina partners. Som projektverkstad ska CLOSER möjliggöra, mäkla och koordinera projekt. Detta innebär bland annat att CLOSER bistår sina partners i att generera projektidéer, bilda konsortier, hitta rätt finansiering, koordinera projektansökningar, leda projekt och ansvara för kommunikation. CLOSERs projektverkstad drivs av CLOSERs projektledare.

Projektverkstaden ska stimulera en större bredd och ett engagemang bland svenska aktörer att delta i nationella och internationella FoU-projekt. CLOSER anser att samverkansprojekt i högre grad än andra projekt kan möta komplexa utmaningar kopplade till morgondagens godstransportprojekt.

Under CLOSERs tredje programperiod har totalt 39 samverkansprojekt genomförts eller är pågående. Flera projekt är direkta följdprojekt av projekt som drivits under tidigare programperioder.

2.6 Kunskapsnod: CLOSER ska vara en nationell kunskapsnod för transporteffektivitet

CLOSER har som målsättning att vara en nationell kunskapsnod för transporteffektivitet. CLOSER ska ta ett nationellt ledarskap för att effektivt bedriva kunskapsinhämtning och -delning med relevans för sitt partnerskap och samhället i stort. Med relevans avses de främsta frågeställningar som partners och samhället står inför och som bidrar till ett jämlikt, transporteffektivt samhälle. Samtidigt ska CLOSER söka kunskap om innovativa idéer som påverkar branschen på sikt.

Programkontor vägleder och förbereder så att CLOSERs partners kan föra konstruktiva samtal som bidrar med värde till partners och transport- och logistikbranschen i stort.

Fokusområdena är den övergripande strukturen för delning och inhämtning av kunskap. Inom varje fokusområde är CLOSERS tematiska rundabordssamtal traditionellt sett kärnan i rollen som kunskapsnod. Samtalen fokuserar på erfarenhetsutbyte kring utmaningar, aktuell forskning samt idéer för behovsdrivna demonstrationsprojekt. Rundabordssamtalen leds av en ordförande (en partner) samt en temaområdesledare från CLOSERS programkontor. Samtalen ligger till grund för projekt som kräver samverkan för att kunna genomföras. Rundabordssamtal arrangeras 2–4 gånger per år.

Fokusområdena har kommit olika långt i utvecklingen av rundabordssamtal. HCT-programmet, som en del av temaområdet Långväga transporter, Citylogistik och energiförsörjning har drivit rundabordssamtal i flera år medan formerna för ett rundabordssamtal för Digitaliserad logistik testats med varierat resultat. Styrelsen har därför gett medgivande till att Digitaliserad logistik i stället anordnar arbetsmöten och frukostseminarier. Därutöver arrangerar CLOSER större konferenser (i första hand Trafikeffektivitetsdagen TREFF och CLOSERS årsmöte), workshops och seminarier kring specifika teman, samt arbetar aktivt och kontinuerligt med extern kunskapsdelning genom presentationer, via programmets hemsida, nyhetsbrev, sociala medier, med mera.

2.7 Nätverk: CLOSER ska utveckla och underhålla ett värdeskapande nätverk

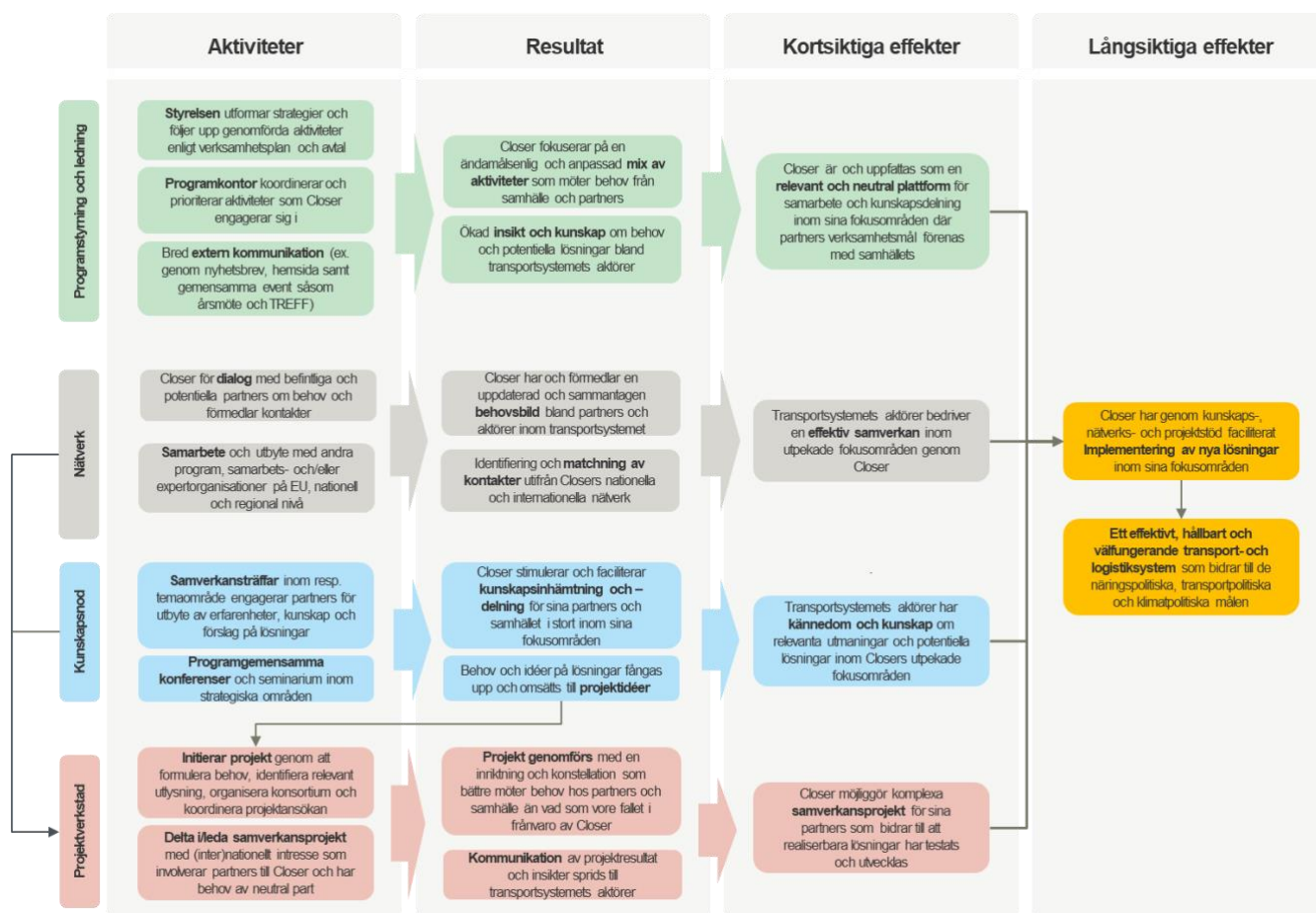
CLOSER ska kontinuerligt etablera, utveckla och underhålla relationer med på området ledande organisationer nationellt som internationellt. Fokus är på att vårda sina befintliga partners engagemang och samtidigt identifiera aktörsgrupper som idag inte finns representerade eller är underrepresenterade i CLOSER partnerskap utefter behov.

CLOSERS nätverk går samtidigt bortom de organisationer som för närvarande är partners. CLOSER involverar och når ut till externa aktörer på olika sätt. Organisationer som inte är partners kan involveras i rundabordssamtal utifrån specifikt, saknad kompetens eller att de, som exempelvis vissa myndigheter, enligt deras stadgar inte kan bli partner i CLOSER. Externa organisationer kan också involveras som deltagare på events som CLOSER anordnar (till exempel frukostseminarier, konferenser eller workshops). Rundabordssamtal ska företrädesvis vara viktiga för partners i CLOSER. En bredd av aktörer involveras även i de projekt som CLOSER initierar, driver eller deltar i. Dessa aktörer representerar olika delar av transportsystemet och består av företag, myndigheter, akademi, intresseorganisationer och så vidare.

2.8 CLOSERS effektlogik

I samråd med CLOSER har Ramboll tagit fram en effektlogik för att förtydliga vad CLOSER avser att bidra till och på vilket sätt detta förväntas ske (figur 1). Effektlogiken visar grundläggande antaganden. Dessa fungerar som villkor för att förväntade effekter ska uppstå i nästa led. Varje "ruta" tillhör en specifik kategori av aktiviteter som kopplar till CLOSERS centrala verksamhetsdelar – programstyrning, nätverk, kunskapsnod, projekt. Aktiviteter är de konkreta insatser som måste genomföras för att nå önskade resultat. Effekter på kort sikt är de förändringar som sker i direkt anslutning till programmet och som programmet till stor del har kontroll över. Effekter på lång sikt påverkas i större utsträckning av faktorer som helt eller delvis ligger utanför programmets kontroll.

Figur 1 Effektlogik för CLOSER.



3. Analys av CLOSERS styrning och organisation

I detta kapitel presenterar vi vår analys av CLOSERS styrning och organisation. Kapitlet inleds med en analys av CLOSERS styrning på strategisk nivå och genomförandenivå. Därefter följer en analys av CLOSERS organisering. Utgångspunkt i analysen tas i första hand från de intervjuer som genomförts samt de styrdokument som finns avseende CLOSERS styrning och organisation. En sammanfattning av vår analys presenteras nedan.

3.1 Rambolls bedömning av CLOSERS styrning på strategisk nivå

I detta avsnitt redogör vi för vår analys avseende CLOSERS styrning på strategisk nivå.

3.1.1 CLOSER bedöms ha en ändamålsenlig modell för strategisk styrning

CLOSERS partners ger uppdrag till styrelsen att styra, leda och kontrollera CLOSER enligt de avtal som reglerar verksamheten samt de inriktningsbeslut som fattas under CLOSERS årsmöte. Styrelsen (genom dess ledamöter, valberedning och ordförande) leder, styr och följer upp verksamheten genom programledningen. Programledningen verkställer genom sina temaområden aktiviteter som syftar till kunskapsdelning, projektinitering och projektkoordinering.

Programkontoret tar årligen fram en verksamhetsplan som är styrande för CLOSERS arbete. Verksamhetsplanen baseras på ansökan för CLOSER 2019–2023. I denna framgår bland annat CLOSERS uppdrag och de mål som är satta för verksamheten. Ramboll bedömer att verksamhetsplanen över lag är utformad på ett ändamålsenligt sätt.

Programkontoret arbetar med Objective Key Results (OKR) som målstyrningsverktyg för programmet. I målstyrningsverktyget har CLOSERS mål (Objectives) kopplats till tillhörande nyckelresultat (Key Results). För varje mål och nyckeltal finns en utsedd ägare som ansvarar för genomförande och uppföljning av målen och nyckelresultaten. Målen och nyckelresultaten följs upp och rapporteras löpande på styrelsemöten. Detsamma gäller för uppföljning av ekonomi och personalfrågor. I intervjuer med respondenter framkommer att målstyrningsverktyget nyligen har införts och att det möjliggör för en effektivare styrning och uppföljning av verksamheten. Mot denna bakgrund kan Ramboll inte bedöma hur OKR som målstyrningsverktyg fungerar i praktiken. Däremot kan vi göra bedömningen att verktyget är ändamålsenligt utformat.

Programkontoret följer årligen upp engagemanget hos CLOSERS olika partners, både avseende resultat och hur antalet engagerade timmar överensstämmer med den ambition som finns i de olika partneravtalen. Uppföljningen sker genom så kallade lägesrapporter. Alla partners skickar in en lägesrapportering två gånger per år. I den beskriver respektive partner hur de uppfyllt sitt åtagande och vilka resultat/effekter de ser av samarbetet inom CLOSER under aktuell period. De ska också beskriva också om det är någon särskild aktivitet eller till exempel projektarbete som de deltagit i som gått särskilt bra och om det är något som gått mindre bra under perioden som CLOSER kan lära sig av. Programkontoret gör sedan en sammanställning av samtliga lägesrapporter.

Lägesrapporteringen är ett sätt att löpande dokumentera effekter av att delta som partner i programmet samt upplevda utmaningar. Rapporterna är även ett sätt att mäta aktivitetsgraden bland partners. Ramboll kan inte

bedöma hur dessa lägesrapporter används i exempelvis lärandesyfte internt. Att de existerar är dock en indikator på att CLOSER har en struktur för löpande uppföljning.

3.1.2 Styrelsen leder och arbetar på ett i huvudsak ändamålsenligt sätt men styrelsens strategiska roll kan stärkas

Styrelsens roll, ansvar och arbetsordning beskrivs i dokumentet *CLOSERs styrning – roller ansvar och arbetsordning*. Enligt dokumentet ansvarar styrelsen för att godkänna och årligen revidera övergripande mål och strategi för programmet, samt godkänna årsbudget och verksamhetsplan. Styrelsen ansvarar även för att godkänna utveckling eller avveckling av temaområden samt för att godkänna inriktning och ambitionsnivå i CLOSERs olika temaområden. Därutöver ansvarar styrelsen för att godkänna nya partners samt godkänna programledare på förslag från LSP. Styrelsen ansvarar även för att godkänna ordföranden i temaområden och beakta jämställdhetsfrågor i den processen. Ramboll bedömer att detta är ett dokument som på ett relativt tydligt sätt beskriver styrelsens roll och ansvar.

I de intervjuer som genomförts framkommer att respondenter generellt anser att CLOSER har en engagerad och kompetent styrelse. Samtidigt framkommer i intervjuer att det finns behov av att se över styrelsens roll och ansvar. Respondenter beskriver att styrelsen är mer reaktiv än strategisk och att det finns behov av att styrelsen tar en mer strategisk roll i styrningen av CLOSER. Exempelvis nämns att styrelsen bör agera mer strategiskt avseende CLOSERs internationalisering. Från intervjuerna framkommer det även på sina ställen att styrelsen i högre utsträckning bör fokusera på CLOSERs kärnfrågor, dvs. insatser för att bidra till ökad transporteffektivitet. Vissa upplever exempelvis att det inom CLOSER finns en glidning mot ett teknikfokus snarare än systemperspektiv i hur man tillämpar begreppet transporteffektivitet.

Mot bakgrund till detta bedömer Ramboll att det finns behov av att se över och tydliggöra styrelsens strategiska roll och ansvar.

Styrelsen träffas vanligtvis vid fyra ordinarie halvdagsmöten per år samt ett särskilt strategimöte för att diskutera den långsiktiga utvecklingen av CLOSER. Exempel på återkommande agendapunkter på styrelsens sammanträden är lägesrapporter från programledaren, uppföljning av ekonomi och utfall, aktivitetsuppföljning samt en fördjupad diskussion om ett eller två temaområden per styrelsemöte. Ramboll bedömer att de agendapunkter som definierats för styrelsens sammanträden är relevanta.

Från intervjuer framkommer att det finns behov av att styrelsens ledamöter bättre förbereder sig inför sina sammanträden. Detta för att skapa bättre förutsättningar för mer strategiska och effektiva möten. Vidare framkommer det även på sina ställen att upplägget på det årliga strategimötet bör ses över för att skapa bättre förutsättningar för strategiska och effektiva diskussioner.

3.1.3 CLOSER har vidtagit åtgärder för att styra mot ökad internationalisering men uppföljningen är otydlig

CLOSER har för programperioden 2019–2023 fått i uppdrag att, i egenskap av kunskapsnod och projektverkstad, förstärka verksamhetens internationella engagemang och intensifiera samverkan. CLOSER har till följd av detta tagit fram en internationaliseringsstrategi som dels anger den strategiska inriktningen för arbetet, dels en handlingsplan med aktiviteter för arbetet.

En förutsättning för implementering av internationaliseringsstrategin är enligt CLOSER att arbetet sker i nära samarbete med partners med kunskap och erfarenhet av internationellt samarbete, exempelvis Vinnova,

Trafikverket, regioner, städer, akademi och institut samt OEM:er. En annan förutsättning är att inkludera arbetet i den årliga verksamhetsplanen.

Ramboll kan inte bedöma i vilken utsträckning internationaliseringsstrategin och aktiviteterna i handlingsplanen har genomförts. Detta då vi inte tagit del av någon uppföljning av internationaliseringsstrategin. I programkontorets målstyrningsverktyg OKR har vi dock kunnat se att programkontoret planerat följa upp aktiviteter med koppling till internationalisering.

CLOSER har avsatt en person på halvtid för omvärldsbevakning och projektutveckling med ambition att öka kunskapsbytet, initiera fler samarbeten, matcha partnerskap och säkra finansiella resurser på europeisk och internationell nivå. Ramboll bedömer att detta är en positiv åtgärd för att öka internationaliseringsarbetet.

Från intervjuerna framkommer att det finns vissa utmaningar med internationalisering. Det framkommer exempelvis på sina håll att det inte är tydligt vilka förväntningar som finansiärerna har på CLOSERs internationalisering. Det framkommer också att programkontoret skulle behöva fler resurser för att kunna arbeta med internationalisering i större utsträckning.

3.1.4 CLOSER har tagit ett kliv framåt i jämställdhetsarbetet

I ansökan för den tredje omgången av CLOSER framgår att CLOSER ska verka för jämställdhet (till exempel jämn könsfördelning i styrelse, möten/workshops, temaområdes- och projektledningsuppdrag samt i kontorsbemanning).

CLOSER tog fram en jämställdhetsstrategi 2020. Enligt den ska CLOSER bidra till jämställdhetspolitiska mål genom att; ta en utbildande roll gentemot partners, alltid ta ett jämställdhetsperspektiv i sin nätverkande roll och använda CLOSERs position i samhället för att vara drivande inom utvecklingen mot ett jämställt transportsystem. I jämställdhetsstrategin ingår ett antal mål för jämställdhetsarbetet fördelat på programledning och organisation samt CLOSER som kunskapsnod och projektverkstad. Som stöd för att implementera strategin och inkludera ett genus- och mångfaldsperspektiv i den dagliga verksamheten har programkontoret utvecklat ett par verktyg i form av reflektionsguider för uppstart, genomförande och avslut av projekt samt event.

Uppföljning av jämställdhetsarbetet ska enligt strategin ske en gång per år som en del av CLOSERs utvärdering. I det ingår att utvärdera genomförda åtgärder samt användning av kompletterande verktyg, uppdatera status av åtgärder samt vid behov lägga till nya samt ta fram nulägesanalys och analysera förändring.

Den nulägesanalys som genomfördes 2021 visar att projektverksamheten generellt har en relativt bra sammansättning av kvinnor och män. Ett par områden såsom järnvägsprojekt sticker ut med förhållandevis få kvinnor engagerade. Vidare visar nulägesanalysen att fördelningen mellan kvinnor och män inom CLOSERs programverksamhet är något tyngre vad gäller män (13/7). Enligt verksamhetsplanen 2021 och intervjuer med representanter på programkontoret är detta något som CLOSER arbetar med kontinuerligt och reflekterar kring vid nyrekrytering. Enligt representanter på programkontoret finns särskilt utmaningar med att rekrytera utifrån ett mångfaldsperspektiv.

Ramboll bedömer att det finns en jämn könsfördelning i styrelsen utifrån en 40/60-fördelning. Fördelningen mellan kvinnor och män bland styrelsens ledamöter är något tyngre vad gäller män. I intervjuer med

respondenter framkommer på sina håll att det finns behov av att se över styrelsens sammansättning av ledamöter utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Mot bakgrund till ovan bedömer Ramboll att CLOSER tagit ett kliv framåt i sitt jämställdhetsarbete.

3.2 Rambolls bedömning av CLOSERs styrning på genomförandenivå

I detta avsnitt presenterar vi vår analys av CLOSERs styrning på genomförandenivå.

3.2.1 CLOSER styrs utifrån behov och drivkrafter som formuleras av partners

De som intervjuats anser generellt att CLOSER har förmåga att anpassa verksamheten utifrån vad som händer i omvärlden. Exempelvis lyfter några respondenter att valet av fokusområden såsom Digitaliserad logistik och Energiförsörjning är konsekvenser av CLOSERs omvärldsanalys. Programkontoret har också avsatt en person på halvtid för att arbeta med omvärldsbevakning.

Från intervjuerna framkommer även att programkontoret har god förmåga att identifiera insatsområden för verksamheten. Respondenter beskriver generellt personalen på programkontoret som lyhörda, öppna och flexibla för de idéer och behov som formuleras av partners genom exempelvis rundabordssamtal, seminarier eller liknande. Enligt flera respondenter har dessa förmågor varit avgörande för ett större partnerskap och en större projektportfölj.

Mot denna bakgrund gör Ramboll bedömningen att CLOSER i hög grad styrs utifrån en så kallad bottom up-styrning, det vill säga utifrån de behov och drivkrafter som formuleras av dess partners.

3.2.2 Programkontoret bedöms ha etablerade och väl fungerande arbetssätt för sin verksamhet

CLOSER har dokumenterade arbetsprocesser för kunskapsdelning, projektinitiering och projektkoordinering. I dokumentet *CLOSERs styrning – roller ansvar och arbetsordning* finns CLOSERs huvudprocesser illustrerade samt övergripande beskrivningar av former för exempelvis rundabordssamtal för temaområden och strategiska råd för temaområden.

Baserat på de intervjuer som Ramboll genomfört framträder en bild av ett programkontor med väl fungerande arbetssätt för sin verksamhet. Exempelvis beskriver respondenter att processen för att initiera och välja ut projektidéer är välfungerande. Inom denna arbetsprocess har programkontoret tagit fram en mall som ska underlätta för urval av projekt.

Från intervjuerna framkommer att respondenter generellt anser att programkontoret har den kompetens som krävs för uppdraget. Flera av de respondenter som intervjuats beskriver att CLOSER lyckas attrahera drivna och kunniga projektledare och att det inom programkontoret finns en stor kunskap och förståelse för området. Samtidigt framkommer i intervjuer att synen på vad programkontoret ska bidra med skiljer sig åt mellan respondenter. Enligt några respondenter ska programkontoret bidra med projektledning medan några anser att programkontoret ska bidra med sakområdeskompetens. Det finns också respondenter som beskriver att typ av projekt styr vilken kompetens som är nödvändig. Exempelvis anses sakområdeskompetens viktigare i tekniktunga projekt. Vidare beskriver några respondenter att det behövs olika kompetenser i olika faser beroende på om det handlar om idégenerering, projektledning eller arbete i olika arbetspaket.

Från intervjuerna framkommer att CLOSER har en högre personalomsättning än tidigare. Ramboll kan utifrån intervjuerna inte ge något svar på vad personalomsättningen beror på. Av intervjuer framkommer att personalomsättningen delvis kan förklaras av att CLOSER attraherar unga och drivna personer som ständigt är på väg mot nya utmaningar. Några av de respondenter som intervjuats beskriver att en utmaning som CLOSER står inför att är rekrytera rätt kompetens till verksamheten.

Det bör i detta sammanhang återigen lyftas att Trafikverkets in-kindbidrag till CLOSER bland annat innefattar att myndigheten har en anställd på CLOSERS programkontor. Denna person lägger 75 procent av sin heltidsanställning på programkontoret. Enligt programkontoret bidrar även Region Örebro län med en bemanning om cirka 15 procent av en heltidstjänst. Denna struktur ger programkontoret ökad insyn och eventuellt inflytande i Trafikverket och Region Örebro län. Det omvända kan dock också vara fallet. Deltagare med resurser allokerade till programkontoret, så som exempelvis Trafikverket, kan eventuellt komma att inta en särställning i förhållande till andra deltagare.

3.2.3 Processen för att initiera och välja ut projektidéer som CLOSER ska engagera sig i bedöms som Valfungerande

Fokusområdenas rundabordssamtal (eller motsvarande) är en central funktion för att generera de uppslag som ligger till grund för initiativ och projektinitiering. Samtalen kretsar kring fokusområdets utmaningar, aktuell forskning samt idéer för demonstrationsprojekt. Det är områdets ledare från CLOSERS programkontor som ser till att relevanta förstudier och projekt initieras och koordineras. Det uppges i intervjuerna att partners oftast tar direktkontakt med ledarna för att förmedla konkreta projektförslag.

Processen att generera projektförslag är bottom-up-styrd. Beslut om vilka projektförslag som går vidare till att bli projektansökningar är väl förankrade bland partners men besluten tas formellt gemensamt av de olika temaområdenas ledare och CLOSERS programledning. De tidigare utgörs av CLOSER/LSP-anställda och utses av styrelsen. Programledningen innefattar programansvarig och vice-programansvarig. Undantag från den här beslutsordningen sker om temaområdesledare och programledningen bedömer att projektförslaget ligger utanför de rådande fokusområdenas inriktning. Detta är sällan fallet. Men när det är så vänder sig programledningen till styrelsen för förankring av beslut att gå vidare med projektförslaget. Ett sådant inriktningsbeslut från styrelsen skedde till exempel då CLOSER valde att ansöka medel för ett projekt gällande dröñartransport.

De respondenter som intervjuats anser generellt att programkontoret har förmåga att prioritera och lägga resurser på rätt saker. Samtidigt beskriver flera respondenter att ett ökat tryck på verksamheten kommer ställa högre krav på programkontoret att prioritera insatser och att det finns risk för att programkontoret lägger tid på sådant som inte skapar störst effekt för ökad transporteffektivitet.

Flera respondenter betonar att det finns ett större behov av att programkontoret är selektiva kring vilka insatser som ska prioriteras i takt med att verksamheten växer. I intervjuer med representanter på programkontoret framkommer det att CLOSER arbetar med selektering på olika sätt för att minimera tiden på projektidéer som inte är relevanta för programmet. Exempelvis har programkontoret utvecklat en mall för utformningen av projektförslag. Den innehåller kriterier som ska vara styrande för beslut om en projektansökan ska skrivas eller inte. Respondenter beskriver också att ett ökat behov av prioritering kan leda till att CLOSER behöver välja bort vissa befintliga insatsområden.

I mallen som nämns ovan måste utföraren bland annat beskriva projektet/idén, vem man avser samt önskar samarbeta med, CLOSERS roll i projektet, vilken utlysning man avser svara på och en uppskattning av budget.

Mallen är också ett instrument för att värdera hur projektportföljen samt enskilda initiativ korresponderar med övergripande mål och ansvar att driva utveckling mot ökad transporteffektivitet och välfungerande logistik i samhället. Mallen innehåller exempelvis en checklista av interna krav som projektet måste uppfylla. Projektet måste bidra till CLOSERS övergripande mål, innefatta minst två partners från CLOSER och vara av nationellt eller internationellt intresse. Projektets resultat ska också kunna komma CLOSER till nytta, projektet ska kräva samverkan mellan behovsägare och utförare/möjliggörare samt ha behov av en neutral part i form av CLOSER.

Projektmallen innehåller även en rad s.k. aspekter, utifrån vilka CLOSER-projekt diskuteras. Dessa aspekter innefattar projektidéns innovationshöjd, hur projektet skapar nytta för samtliga involverade och hur det kan fortleva efter projektfinansieringens avslut. Andra aspekter handlar om hur projektet är organiserat för att kunna täcka flera perspektiv nödvändiga för att bemöta komplexa utmaningar. Perspektiv innefattar policy, infrastruktur, forskning, affärsmodeller, samhällsplanering, teknik. Ytterligare en aspekt är projektets "demonstrer- och implementeringsbarhet". Projektidén ska exempelvis vara uppskalningsbar, gärna internationellt och gå att demonstrera alternativt implementeras relativt snabbt (TRL 6 – 8). En sista aspekt är att idén/projektet ska vara genomförbart här förstått som att det ska finnas en tilltro till konsortiet och en lämplig fördelning av budget mellan utförare/partners i projektet.

Ramboll bedömer att mallen är ett centralt och ändamålsenligt instrument för selektering av projektförslag. Ramboll kan inte bedöma hur mallen tillämpas.

Från genomförda intervjuer framgår det tydligt att partners behov är den sannolikt mest avgörande faktorn för om CLOSER ska engagera sig i ett projekt. Detta behov kan mycket väl sammanfalla med samhällets behov eller det behov som olika finansiärer upplever som viktiga. Det är dock inte en garanti. Intervjuerna vittnar bland annat om att partners från näringslivet typiskt sett är pressade att visa avkastning på sina investeringar. Det finns en upplevelse att detta emellanåt leder till att projekt som kan generera nytta på kortare sikt prioriteras. För företag kan detta innebära att man undviker projekt av högre risk. Detta kan vara projekt där värden antingen är svåra att förutse och/eller svåra att appropriera (till exempel allmännyttor). Samhällsbehov som kräver längre projekt och/eller där utfallet inte direkt kan generera intäkter riskerar att selekteras bort. Sammantaget kan dessa omständigheter främja projekt som fokuserar på inkrementell innovation (låg risk) framför mer banbrytande (hög risk).

3.2.4 En stor del av programkontorets tid läggs på projektinitiering och projektansökningar

Programledare, biträdande programledare, ansvarig för internationell samordning och temaområdesledare lägger huvuddelen av sin tid inom CLOSER medan projektledare i olika utsträckning lägger delar av sin arbetstid på projekt inom något annat program vid LSP (så kallade systemprogram). Att personer inom CLOSER i takt med att projektportföljen växt spenderar alltmer tid i andra program inom LSP skiljer sig från den första omgången av CLOSER då projektledare nästan uteslutande arbetade i projekt som bedrevs av CLOSER själva. Till detta kommer den personal som tillhandahålls av Trafikverket samt Region Örebro.

Basfinansieringen täcker kostnaden för 4,5 heltidsekvivalenter. Cirka hälften av basfinansieringen används till verksamhet som rör att initiera eller ansöka om projektmedel.

3.3 Rambolls bedömning av CLOSERs organisering

I detta avsnitt presenterar Ramboll sin analys av CLOSERs organisering.

3.3.1 Det finns över lag en ändmålsenlig sammansättning av organisationer i styrelsen

Enligt de avtal som reglerar programmet ska styrelsen bestå av minst åtta och max tolv ledamöter samt en ordförande. Styrelsen ska representera näringsliv, samhälle och forskning.

Ramboll bedömer att det finns en relativt bred sammansättning av organisationer i styrelsen. Det finns en balans mellan näringsliv, samhälle och forskning bland de huvudpartners och partners som ingår i styrelsen (figur 2).

Figur 2 CLOSERs styrelse

Organisation	Roll	Typ av organisation
Vinnova	Grundare	Samhälle
Trafikverket	Grundare	Samhälle
VGR	Grundare	Samhälle
Lindholmen Science Park AB	Värdorganisation	
Region Jönköpings län	Huvudpartner	Samhälle
Region Örebro län	Huvudpartner	Samhälle
Schenker AB	Huvudpartner	Näringsliv
Volvo Group (AB Volvo)	Huvudpartner	Näringsliv
RISE	Huvudpartner	Forskningsinstitut
Lunds universitet (ReLog)	Partner (2-årsmandat)	Akademi
Stockholms stad	Partner (2-årsmandat)	Samhälle
Jula Logistics AB	Partners (2-årsmandat)	Näringsliv

I intervjuer med respondenter framkommer på sina håll att styrelsen inte är fullt ut representativ för samhället då små- och medelstora företag (SMF) och startups inte ingår som ledamöter i styrelsen. Vidare lyfter några respondenter att det utifrån ett nationellt perspektiv inte är representativt att endast 3 av 21 regioner ingår i styrelsen. Samtidigt framkommer att det skulle vara en obalans i styrelsen om samtliga regioner skulle ingå. I intervjuerna framkommer även att några respondenter gärna ser att Energimyndigheten ingår som partner i styrelsen eftersom energiförsörjning är ett av CLOSERs fokusområden.

Från intervjuerna framkommer på sina håll att det finns behov av att reformera styrelsen. Respondenter beskriver att ordförandeskapet bör rotera oftare och att det finns anledning att se över styrelsens sammansättning och hur partners väjs in i styrelsen i det fall CLOSER växer ytterligare. Det senare är någonting som även nämns i ansökan för nuvarande programperiod. I den framgår att valberedningen, i takt med att antalet huvudpartners ökar, kan behöva arbeta i dialog med huvudpartners för att åstadkomma att Vinnova - CLOSER – Utvärdering

vissa huvudpartners alternerar i styrelsen under olika verksamhetsår. Ramboll kan inte bedöma i vilken utsträckning valberedningen har haft sådana dialoger med huvudpartners.

3.3.2 CLOSER har löpande anpassat verksamheten till ett större partnerskap

Enligt verksamhetsplanen för 2022 ska CLOSER kontinuerligt etablera, utveckla och underhålla relationer med ledande organisationer nationellt och internationellt inom transportområdet. Fokus är på att vårda sina befintliga partners och samtidigt identifiera aktörsgrupper som idag inte finns representerade eller är underrepresenterade i CLOSERs partnerskap utefter behov.

Ramboll bedömer att CLOSER löpande anpassat verksamheten till ett större partnerskap. Den nuvarande organisationen har vuxit fram och utvecklats över tid och flera förändringar har genomförts för att anpassa verksamheten till ett större partnerskap. Exempelvis har temaområden införts samt strategiska råd/styrgrupper inom respektive temaområde etablerats. Antalet heltidstjänster på programkontoret har ökat från tre heltidstjänster under 2014/2015 (plus en heltidstjänst från Trafikverket) till att idag vara 13 heltidsanställda (plus en heltid från Trafikverket). Därtill har en biträdande programansvarig tillsatts för att skapa ytterligare stöd i strategisk och operativ programledning.

Ramboll bedömer att CLOSER också utvecklat sin styrning. Exempelvis har programkontoret, utifrån dialog med partners, sett över och förtydligat mål för programmet som ska vara styrande för de aktiviteter som drivs inom ramen för programmet. Som tidigare nämnt har programkontoret också infört en ny målstyrningsmetod för verksamheten.

Ramboll gör även bedömningen att programkontoret utarbetat rutiner och processer för att anpassa organisationen utefter en växande verksamhet. Exempelvis har programkontoret sett över och förtydligat processen kring hur partners bjuds in till att formera nya projekt och satsningar. Programkontoret har också tillsammans med CLOSERs styrelse förtydligat de krav som ställs på projekt där CLOSER ska och bör engageras i.

3.3.3 CLOSERs nuvarande organisation är anpassad efter uppdraget men om verksamheten växer ytterligare kan utmaningar uppstå

De respondenter som intervjuats anser generellt att programkontorets nuvarande storlek är anpassad efter CLOSERs uppdrag. Samtidigt beskriver flera respondenter att det finns utmaningar med att CLOSER växer. De ser exempelvis att det kan bli svårare att hålla ihop programmet om verksamheten växer för fort. Det kan också bli svårare att få en överblick av organisationen som helhet. Det kan också bli svårare att säkerställa resurser när mängden projekt ökar.

Vidare ser respondenter att det finns risk för att programmet tappar en del av sin effektivitet och flexibilitet om verksamheten växer ytterligare. I intervjuerna framkommer exempelvis att antalet avstämningsmöten ökat i takt med att CLOSER vuxit. Utifrån den personalstruktur som finns, där projektledare arbetar både inom CLOSER och LSP, har projektledare avstämningar med såväl programansvarig på CLOSER som med chefer på LSP. Detta minskar enligt respondenterna effektiviteten i verksamheten eftersom samma information behöver förmedlas i olika forum.

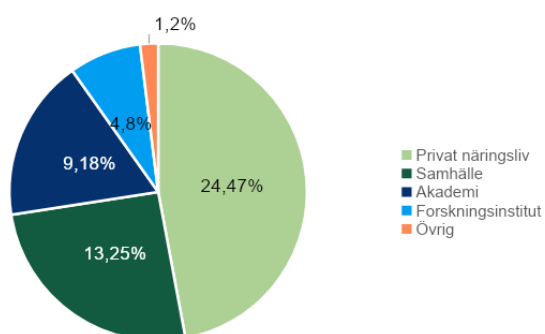
Från intervjuerna framkommer även att en växande verksamhet med ett breddat engagemang och större partnerskap kan leda till att programmet tappar sitt fokus och att CLOSERs uppdrag blir otydligt. Några respondenter från de partners som intervjuats beskriver även att de ser risk för att CLOSER närmar sig rollen som ett institut, vilket de inte anser önskvärt.

Respondenter beskriver även att det kan bli svårt att hålla partners engagerade i det fall partnerskapet växer ytterligare. Enligt respondenter finns också kapacitetsutmaningar för programkontoret att växa ytterligare givet de resurser som finns inom CLOSERS basorganisation.

3.3.4 Partners är kärnan i CLOSERS nätverk och utgörs av flera aktörerskategorier inom transportsystemet

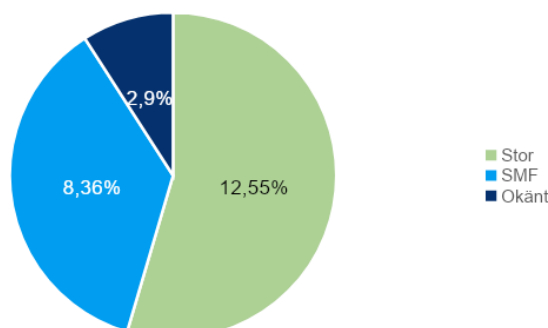
Antal partners har ökat kontinuerligt sedan CLOSERS startade. CLOSER hade 51 partners i februari 2022. Partnerskapet består av 24 organisationer från det privata näringslivet, 13 organisationer från samhälle (regioner, myndigheter och kommuner), 9 organisationer från akademi och 4 organisationer från forskningsinstitut (figur 3). I partnerskapet finns också LSP (kategoriserad övrig organisation) som vårdorganisation för CLOSER. Det finns idag ingen definierad målsättning för antal partners i CLOSER. Fokus ligger på att involvera engagerade organisationer som partners.

Figur 3 Fördelning av partners per partnerkategori, antal och andel



befolkningsmässigt stora regioner/kommuner, vilket sannolikt kan motiveras av att det är mellan dessa noder som de stora godsströmmarna sker. Vidare domineras partnerskapet av större företag, vilka i sin tur främst är verksamma inom vägtransport – representanter för järnväg och sjöfart saknas i stort. CLOSERS näringslivspartners består av 12 stora företag och 8 SMF (figur 4). Av dessa 8 SMF har ett fåtal färre än 250 anställda.

Figur 4 Fördelning av näringslivspartners utefter företagsstorlek, antal och andel



CLOSER har enligt intervjuer med respondenter som intervjuats upplevt utmaningar med att involvera och engagera SMF och varuägare till programmet. Detta har sannolikt olika förklaringar. CLOSER upplever att

SMF och företag i uppstartsfas inte har möjlighet att investera tid i CLOSER på samma sätt som större aktörer. Fokus för SMF uppges i stället ligga på interna funktioner och det finns begränsade ekonomiska möjligheter för SMF att i slutändan delta i de projekt som CLOSER leder. För kategorin varuägare upplever CLOSER att logistikfrågor är frångådda kärnverksamheten och därmed inte rönar lika stor uppmärksamhet inom dessa företag som motiverar ett engagemang i CLOSER.

En växande aktörskategori som inte återfinns som partner i CLOSER är techbolag inom transportområdet. I rapporten *Forskning och innovation inom godstransporter – nationella och internationella prioriteringar* gör Trafikanalys bedömningen att Sveriges investeringar i techbolag på transportområdet ökade med 4 – 5 gånger mellan 2019 och 2020. Motsvarande siffra för Europa var 2 – 3 gånger. Vidare menar Trafikanalys att Sverige utmärker sig ur ett internationellt perspektiv genom sina relativt större investeringar i ren energi och transport. Det senare innefattar energilagring (ex. Northvolt), logistik & leveranser (ex. Einride, Instabox, Budbee), autonomi & sensorteknik (ex. Einride och Candela Speed Boat), fordonstillverkning (ex. Cake och Volta Trucks), navigering & kartering (ex. Automile). Av de techbolag som finns med på Trafikanalys topp tio-lista ingår enbart en i CLOSER, och detta som tillfällig partner (Einride).

3.3.5 CLOSER bedöms engagera partners och övriga aktörer med nationellt fokus

Enligt respondenterna finns en uppfattning av att CLOSER vid tiden för sitt grundande i första hand betraktades som en västsvensk angelägenhet. De mest aktiva aktörerna fanns i regionen, nästintill samtliga projekt genomfördes där och flera aktiviteter skedde fysiskt på Lindholmen. Den kritik som uppstod bedöms CLOSER ha tagit till sig och programmet har idag en stor nationell spridning i partners, projekt involverar aktörer från flera delar av Sverige och hybridmöten som underlättar deltagande från hela landet har förstärkts under pandemin. CLOSER har idag fysisk närvaro på Lindholmen samt genom LSP:s kontor i Stockholm. Därutöver har CLOSER genom persontimmar personal i Borlänge (Trafikverket) och Örebro (regionen). De projekt som CLOSER medverkar i ska vara av nationellt eller internationellt intresse enligt den mall för projektidéer som CLOSER bygger sina bedömningar på. Att det fortfarande finns en viss övervikt på västsvenska aktörer sett till partners och var projekten genomförs är kan eventuellt förklaras med Lindholmens ställning rörande FoU inom transportområdet.

3.3.6 CLOSER har utvecklat former för att underlätta inkludering i programmet, men det är osäkert hur ändamålsenliga dessa är

I intervjuer med respondenter framkommer att CLOSER upplevs som relativt öppet och inkluderande för olika typer av aktörer. Flera respondenter beskriver att en av CLOSERS främsta framgångar är att programmet lyckats engagera såväl samhällsaktörer, akademi och näringslivspartners. Samtidigt framkommer att partnerskapsformen kan vara hämmande för vissa typer av organisationer, exempelvis SMF och startups.

CLOSER har utvecklat former i syfte att försöka inkludera SMF och startups i högre utsträckning. Om minst en huvudpartner anser att startups eller SMF kan bidra med utvecklingen inom någon eller några temaområden, kan de ges möjlighet, efter styrelsens godkännande att under ett år delta i CLOSERS round-tables utan att förpliktiga sig till avtal med in-kind. De får vid relevanta tillfällen möjlighet att "pitcha" sina idéer för CLOSERS partnerskap samt delta i projektansökningar. Ramboll kan inte bedöma i vilken utsträckning detta sker.

3.3.7 Vad som utgör en ändamålsenlig bredd av partners är svårt att bedöma

Det är svårt att definiera vad en ändamålsenlig bredd av partners i CLOSER skulle innebära. Ett antal givna aktörskategorier finns i form av lärosäten/institut som bedriver transportrelaterad forskning, konsultbolag verksamma inom berörda områden, expeditiönsföretag, OEM samt kommuner/regioner. Men sektorn kan i

praktiken breddas till att omfatta även aktörer som fastighetsägare och energisektorn. Detta innebär även att exempelvis flera olika förvaltningar inom en enskild kommun eller flera fakulteter (så som samhällsvetenskaperna och humaniora) inom ett enskilt lärosäte i teorin behöver involveras i CLOSER för att fånga alla de potentiella frågeställningar som utvecklingen av ett effektivt och hållbart transportsystem innebär.

I ansökan för nuvarande omgång av CLOSER framgår att ett skäl för basfinansieringen är att CLOSER ska anpassas till ett större partnerskap och fler temaområden än tidigare. Rambolls bedömning är att antal temaområden ej blivit fler och vi kan i nuläget inte se ett behov av detta. Vad gäller antal partners kan vi från intervjuerna inte utröna någon uttryckt önskan om att öka antal partners och det finns ingen konkret målsättning rörande detta. Utgångspunkten för CLOSER uppges vara att identifiera engagerade partners snarare än fler. Det finns även en insikt om att det finns praktiska hinder för att utöka antal partners. Detta har dels att göra med begränsade resurser för att hantera och engagera ett större antal partners, dels att det kan uppstå en "teoretisk mättnad" av somliga perspektiv vid ett utökat antal partners. Detta rör i första hand kategorin regioner/kommuner där Ramboll, utifrån genomförda intervjuer med bland annat partners, framgår det att det inte finns en stark önskan att engagera fler regioner som partners. Dessa ska i stället engageras i aktiviteter eller projekt rörande specifika frågeställningar. Utifrån intervjuerna med partners framgår det att det inte heller finns en tydlig önskan om att involvera SMF eller startups i en större utsträckning. Man menar bland annat att dessa inte har kapaciteten (till exempel tid och andra resurser) att på ett aktivt sätt bidra till CLOSER.

3.3.8 Flera faktorer kan fungera hämmande för vissa organisationstypers beslut att bli partner i CLOSER

För att kunna vara en neutral plattform bygger det på att många olika perspektiv och partners möts och samverkar. Det har varit, och är, en utmaning att engagera vissa typer av önskvärda partners.

Baserat på intervjuer med LSP samt styrelse och programledning för CLOSER framträder ett antal faktorer som uppfattas som potentiellt hämmande för att engagera en större bredd av organisationer som partners. Dessa faktorer beskrivs kort nedan.

- Krav på att delta antingen in-kind eller med kontanta medel är hämmande för SMF med begränsade resurser att sätta av till omvärldsbevakning eller projektdeltagande.
- Upplevd geografisk tyngdpunkt på Göteborg och delvis Stockholm minskar förutsättningarna att delta på mindre evenemang för organisationer bortom dessa geografier.
- CLOSERs fokus på att i första hand omsätta behov till projekt är inte tilltalande för organisationer som inte har för avsikt att delta i offentligt finansierade samverkansprojekt.
- Logistik upplevs som avlägset eller mindre prioriterat för vissa företags kärnverksamhet, trots att de spelar en viktig roll för transportsystemets funktion. Detta gäller exempelvis varuägare eller OEM:er som vill arbeta med fordonsutveckling men inte har logistik för produktion i fokus.

4. Analys av CLOSERs finansiering och genomförande

I detta kapitel presenterar Ramboll sin analys av CLOSERs finansiering och genomförande. Kapitlet inleds med en analys av hur ändamålsenliga de former är som CLOSER finansieras genom. Därefter följer en analys av hur CLOSER genomförs. Utgångspunkt tas i första hand från de intervjuer som genomförts samt från en analys av CLOSERs projektportfölj. En sammanfattning av vår analys presenteras nedan.

4.1 Rambolls bedömning av CLOSERs finansiering

I det här avsnittet redogör vi för vår analys av CLOSERs finansiering.

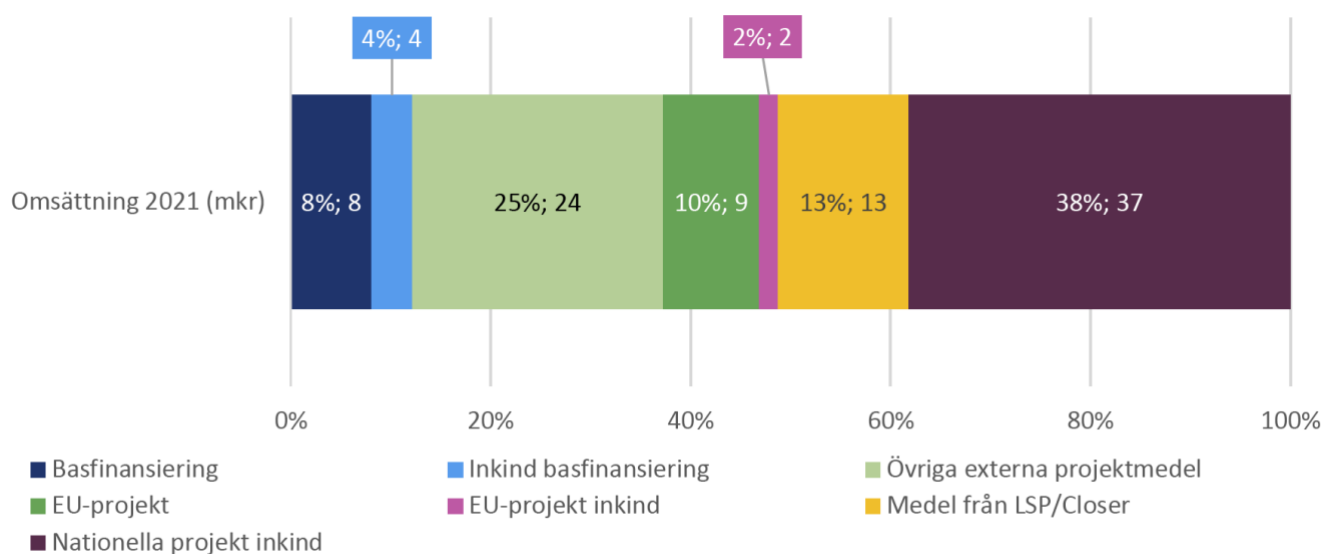
4.1.1 CLOSER har växlat upp basfinansieringen

I intervjuer med representanter för finansiärer och programledning framkommer att det i nuläget inte finns några tydliga mål avseende hur mycket CLOSER förväntas växla upp basfinansieringen. Några respondenter anser att detta är någonting som finansiärerna behöver bli tydligare kring inför en ytterligare programperiod.

Ramboll bedömer att basfinansieringen visat sig ge god uppväxling. För de föregående två omgångarna har CLOSER växlat upp basfinansieringen med en faktor fem.

Ramboll har inte underlag för att bedöma hur mycket CLOSER växlat upp basfinansieringen för pågående programperiod. Vi kan dock redogöra för att CLOSER under 2021 omsatte 97 miljoner kronor (figur 5). Den största andelen av omsättningen avsåg medel från nationella projekt in-kind (37 mnkr) följt av övriga externa projektmedel (24 mnkr), medel från LSP/CLOSER (13 mnkr), EU-projekt (9 mnkr) och basfinansiering (8 mnkr). Medel från EU-projekt in-kind (2 mnkr) och basfinansiering in-kind (4 mnkr) avsåg en mindre andel av den totala omsättningen.

Figur 5 Översikt av omsättning av medel för 2021, andel och omsättning i miljoner kronor



4.1.2 Basfinansiering ses som en förutsättning för att bedriva CLOSERS verksamhet

Flera representanter från styrelse, finansiärer och programledning som intervjuats anser över lag att nuvarande basfinansiering är ändamålsenlig. Från intervjuerna framkommer generellt att basfinansieringen är en förutsättning för att bedriva CLOSERS verksamhet. Respondenter beskriver att en finansieringsmodell som enbart baseras på projektfinsiering skulle vara för riskabel för verksamheten. Detta då basfinansieringen möjliggör för programledning drift av CLOSER. Vidare framkommer att CLOSER skulle avvecklas relativt snabbt om basfinansieringen upphör.

4.1.3 Nuvarande nivå av Basfinansieringen räcker inte om CLOSER växer ytterligare

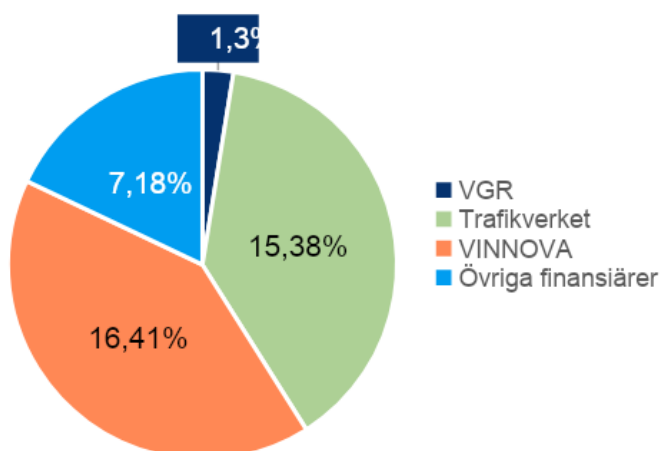
Flera av de respondenter som intervjuats beskriver att nuvarande basfinansiering ligger på rimliga nivåer i relation till CLOSERS uppdrag. Samtidigt framkommer att programkontoret med nuvarande nivå av basfinansiering inte kan hantera ett större partnerskap och en större projektportfölj. Respondenter beskriver att ett ökat tryck på verksamheten exempelvis kan påverka basorganisationens förmåga att prioritera och lägga resurser på rätt saker.

Från intervjuerna framkommer även att en ökad basfinansiering skulle innebära att programkontoret exempelvis kan lägga mer tid och resurser på ansökningar av EU-projekt och på så sätt kunna arbeta mer aktivt för ökad internationalisering.

4.1.4 Vinnova eller Trafikverket finansierar de flesta projekt som CLOSER deltar i

CLOSER deltar i en stor mängd program som finansieras av en mindre grupp myndigheter (figur 6). Den vanligaste finansiären av de projekt som CLOSER deltar i är Vinnova (16 projekt) följt av Trafikverket (15 projekt). VGR finansierar en mindre andel av projekten (1 projekt). Övriga finansiärer är olika EU-program. I flera fall är det problematiskt att identifiera och särskilja mellan olika finansiärer. Exempelvis kommer finansiering i Interreg-programmen från EU men Tillväxtverket är förvaltande myndighet. Liknande förhållande gäller för de projekt där CLOSER har en roll som klusterkoordinator på uppdrag av Trafikverket. För projekt som ligger inom program som finansieras av flera myndigheter (exempelvis FFI) är det utmanande att särskilja vilken myndighet som finansierar det aktuella projektet, vilket skiftar mellan ämnesområden. Med detta i beaktande framgår det ändå tydligt att Vinnova och Trafikverket som huvudsakliga bidragare till CLOSERS basfinansiering även är huvudsakliga finansiärer av de projekt som CLOSER deltar i.

Figur 6 Projekt som finansieras av grundarna till CLOSER, antal och andel



4.2 Rambolls bedömning av CLOSERS genomförande

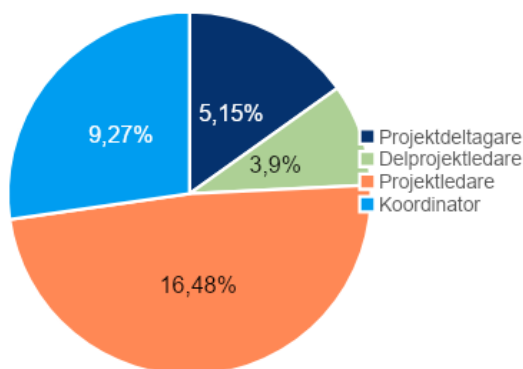
CLOSERS tredje programperiod löper mellan 2019 och 2023. Vid tidpunkten för utvärderingen deltar CLOSER i, eller har deltagit i, totalt 39 projekt. De projekt som CLOSER initierar och/eller deltar i ska ligga i linje med den inriktning som stipuleras i LSP:s avtal med grundarna och de partneravtal som ingåtts med CLOSERS partners. Varje projekt ska medverka till att uppnå CLOSERS övergripande mål om att bidra med nya lösningar till det godstransportsystem som ska försörja ett hållbart samhälle. Projektportföljen ska även täcka in CLOSERS olika fokusområden och ligga i linje med den inriktning som anges i CLOSERS programansökan för den tredje programperioden.

4.2.1 CLOSER är koordinator eller projektledare för de flesta projekt, vilket bedöms ligga i linje med förväntad roll

CLOSER är koordinator (9 projekt) eller projektledare (16 projekt) för majoriteten av de projekt de är engagerade i. I enstaka fall (5 projekt) är CLOSER projektdeltagare och delprojektledare (3 projekt). Fördelningen illustreras i figur 7. Samtidigt använder olika finansiärer olika terminologi för liknande roll. I flera projekt för Trafikverket har CLOSER rollen som "klusterkoordinator", vilket omfattar koordineringsarbete inom ramen för delar av större EU-projekt. Dessa projekt kategoriserar vi som att CLOSER har en koordinatorroll.

En del av CLOSERS logik är att rollen som koordinator, och i viss mån projektledare, är viktig för att säkerställa att resultat från enskilda projekt sprids och att erfarenhetsutbyte möjliggörs med aktörer i CLOSERS nätverk. Ramboll bedömer att CLOSER genomgående är stringenta med att ta den typ av roll i projekten som avses i underliggande avtal, det vill säga att i första hand koordinera eller driva komplexa samarbetsprojekt.

Figur 7 CLOSERS roll i projekt, antal och andel



4.2.2 CLOSERS systemorienterade perspektiv återspeglas delvis i projektportföljen

Enligt CLOSER medför ny teknik, innovativa affärsmodeller, och regelverk och policys stora möjligheter att skapa ett mer effektivt transportsystem. CLOSER anser även att fler och nya samarbeten är förutsättningar för att driva utvecklingen mot ett sådant system. Därför vill CLOSER driva gemensamma initiativ med näringsliv eller industri, universitet och/eller institut och kommun, myndighet och/eller region. Dessa initiativ ska bidra till effektivare, hållbarare och mer välfungerande transport- och logistiksystem. Detta perspektiv vittnar om att CLOSER har en tydlig intention om att ta ett systemorienterat perspektiv på vad som krävs för ökad transporteffektivitet.

Det finns dock inga vedertagna kriterier för att bedöma om ett projekt tar ett systemperspektiv. En framväxande operationalisering av begreppet återfinns i Vinnovas satsning på systemdemonstratorer där systeminnovation innefattar fem förändringsdimensioner. Dessa är (i) teknik, produkter och processer, (ii) affärsmodeller och upphandling, (iii) policy och regelverk, (iv) infrastruktur och produktionssystem samt (v) beteende, kultur och värderingar. Ett systemperspektiv bygger även på antagandet att en bredd av aktörer från olika sektorer och branscher behöver involveras för att skapa systeminnovation.

För vissa CLOSER-projekt är systemperspektivet väldigt tydligt (exempelvis inom ASTER, HITS och REEL). För andra är det mindre framträdande (exempelvis projektet om geofencing). Ytterligare en indikator på ett systemorienterat perspektiv i CLOSERs projektportfölj är antalet och bredden av organisationer som deltar i de projekt som CLOSER antingen leder eller koordinerar. I genomsnitt deltar 12 partners i ett CLOSER-projekt.

Naturligen kan inte alla förändringsdimensioner enligt definitionen ovan utforskas i varje enskilt projekt, eller i samma utsträckning mellan projekt. Projekt måste avgränsa sitt fokus. Det viktiga är att projekten tillsammans skapar synergier som har bäring på systemomställning och att dessa synergier tas tillvara på av CLOSER samt paketeras och sprids.

I intervjuerna med partners lyfts det även att det finns ett behov av att diskutera begreppet transporteffektivitet för att öka samsynen på dess innebörd och vilka typer av problem som CLOSER ska lösa. Just nu, menar vissa, finns det en glidning bort från ett systemperspektiv mot ett mer tekniskt när CLOSER tolkar och tillämpar begreppet transporteffektivitet. Ett område där det finns en upplevd glidning är elektrifiering. Här måste den tekniska utvecklingen samspela med utvecklingen av en nationell infrastruktur inkluderat energiförsörjning, varför ett systemperspektiv i synnerhet är viktigt.

Rambolls bedömning är att projektportföljen sammantagen tar ett systemorienterat perspektiv. Denna bedömning baseras på sammanfattningen av de projekt som CLOSER deltar i.

Ramboll kan inte bedöma om det är CLOSER eller finansörerna som är upphovskällan till systemorientering och CLOSERs breda konsortier. Ramboll kan dock avgöra att CLOSER kvalificerar för att driva (projektleda och koordinera) och/eller delta i sådana projekt.

Ramboll kan inte heller bedöma huruvida CLOSER förmår skapa viktiga synergier mellan projekten och dess resultat, paketera dessa och sprida dem. I den utsträckning CLOSER bedriver policypåverkan verkar detta främst ske på projektnivå. Ramboll förstår att detta är kopplat till CLOSERs roll som neutral samverkansplattform. Samtidigt riskerar det att viktiga helhetsperspektiv och budskap går förlorade.

4.2.3 CLOSERs tematiska inriktningar utvärderas löpande

I CLOSERs ansökan om finansiering för den tredje programperioden (2019–2023) beskrivs inriktning och mål för respektive fokusområde, om än enbart för nästföljande år. Ramboll bedömer att de individuella beskrivningarna av inriktning för respektive fokusområde är ändamålsenliga i meningen att de är tematiskt avgränsade och relevanta.

Även om de fyra fokusområdena är tematiskt avgränsade är de i grunden väldigt breda och utesluter få typer av projekt som rör logistik och transport. Formulering av inriktningen inom fokusområdet Citylogistik kan lyftas som exempel. Den övergripande inriktning för fokusområdet är att "Skapa smarta lösningar som bidrar till mer effektivt utnyttjande av infrastrukturen". Ramboll gör bedömningen att den inriktning som CLOSER

projektportfölj de facto får i första hand styrs av de behov som formuleras av dess partners genom exempelvis rundabordssamtal.

Inom CLOSER sker det löpande analys av vad CLOSER ska fokusera på. Ramboll bedömer att detta ett tecken på flexibilitet som kan gynna CLOSERs möjlighet att anpassa sig till viktiga trender och utmaningar. Fokusområden kan adderas eller slås samman inom en programperiod. Beslut kan även tas om att skifta inriktning inom enskilda fokusområden. Ett exempel på detta är styrelsens beslut att CLOSER inte ska fortsätta att engagera sig i teknikutvecklingsprojekt (till exempel bromsar, koppel, etcetera) på järnvägssidan.

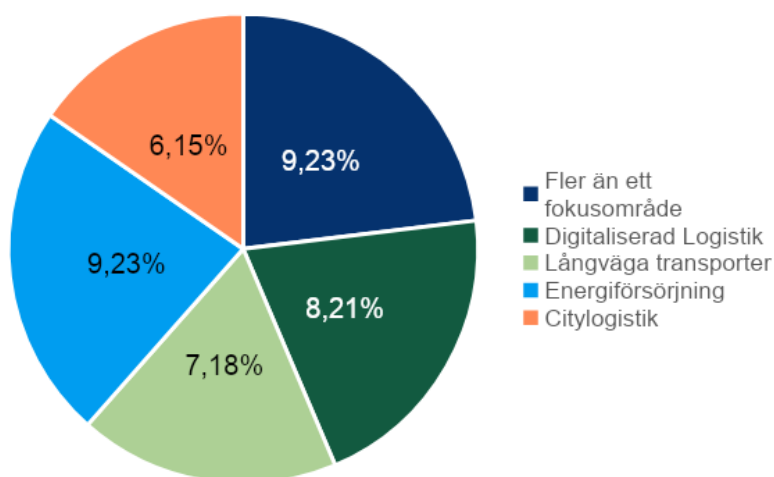
Det är i grunden positivt att CLOSER kan förändras och anpassa sig till de behov som uppstår samt ha förmåga att löpande utvärdera var CLOSER fokus ska vara i förhållande till andra aktörer och omfattning av finansieringsmöjligheter. Ur ett utvärderingsperspektiv blir det däremot svårt att över tid bedöma projektportföljen i förhållande till en inriktning som förändras. Detta även om anledningen bakom förändringarna är motiverade.

4.2.4 Energiförsörjning är det dominerande fokusområdet i projektportföljen

CLOSER definierar själva vilket projekt som tillhör vilket fokusområde. I enstaka fall har CLOSER ansett att samma projekt tillhör flera fokusområden. Det finns ingen uttalad förväntan från styrelsen eller i underliggande avtal om hur fördelningen av projekt mellan fokusområde ska vara. Ramboll har därför ingen måttstock för att bedöma den nuvarande fördelningen.

Utifrån CLOSERs egen klassificering återfinns flest projekt inom fokusområdet Energiförsörjning (9 projekt), följt av Digitaliserad logistik (8 projekt), Långväga transporter (7 projekt) och Citylogistik (6 projekt). Fördelningen illustreras i figur 8. Den jämna fördelningen av projekt över fokusområdena signalerar att CLOSER lyckas med en balanserad prioritering. Samtidigt berör ungefär en fjärdedel av projekten mer än ett fokusområde. Detta vittnar eventuellt om en svårighet i att hålla isär den tematiska uppdelningen som fokusområdena ska representera.

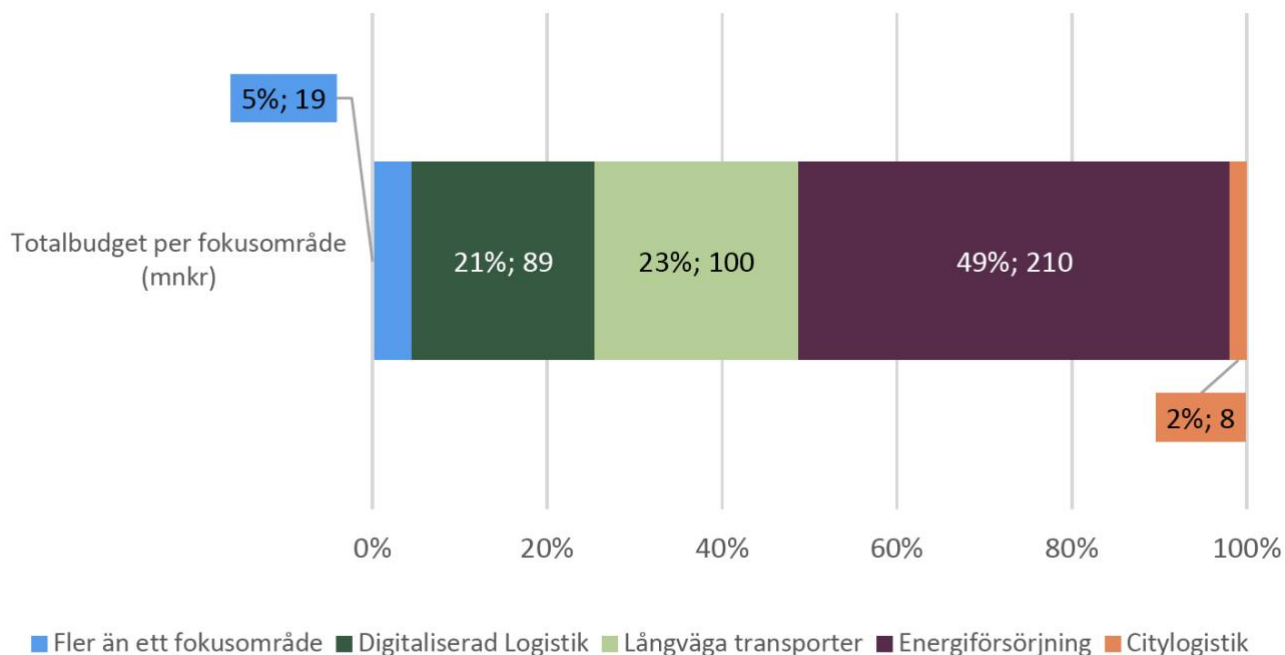
Figur 8 Fördelning av projekt per fokusområde, antal och andel



Den jämna fördelningen upphör dock när vi ser till projektbudget per fokusområde (figur 9). Utifrån erhållna medel per fokusområde framträder Energiförsörjning (210 mnkr) som det största området följt av Långväga transporter (100 mnkr), Digitaliserad logistik (89 mnkr) och Citylogistik (8 mnkr). Projekt som är kategoriserade att tillhöra flera fokusområden har en totalbudget på 19 miljoner kronor. Våra intervjuer har validerat bilden av

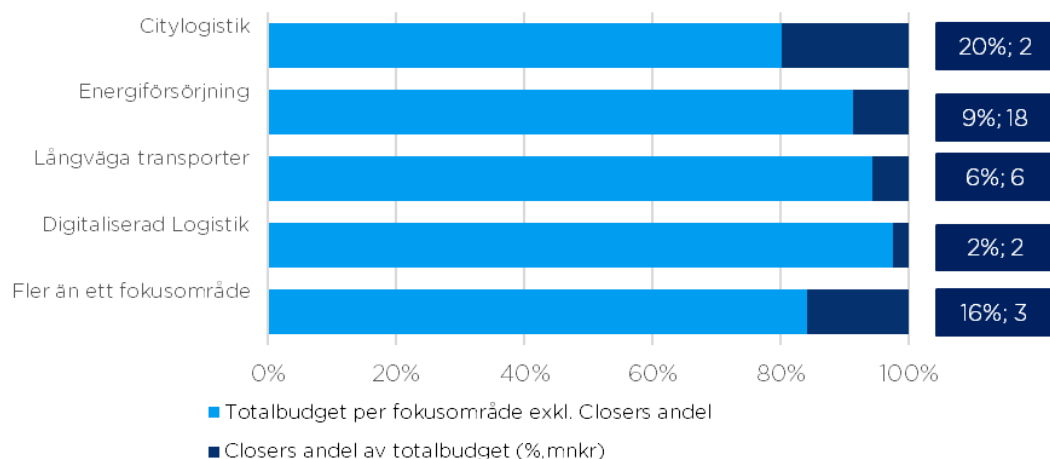
att tillgängliga medel mellan fokusområdena skiljer sig stort åt. Budgetfördelningen över fokusområdena kan tolkas som att CLOSER prioriterar Energiförsörjning högre än exempelvis Citylogistik. Fördelningen kan även tolkas som att ju högre totalbudget, desto högre är CLOSERs förmåga/kapacitet inom fokusområdet. En tredje tolkning är att desto högre totalbudget, desto mer resurskrävande är projekten inom det fokusområdet. Demonstratorprojekt inom Energiförsörjning kan exempelvis kräva stora projektbudgetar för genomförande (och då även högre nivåer av medfinansiering från projektdeltagarna, vilket återigen signalerar fokusområdets höga prioritet).

Figur 9 Totalbudget per fokusområde, andel och miljoner kronor



Genom att titta på hur mycket budget CLOSER bidrar med av totalbudget får vi en indikation på hur CLOSER prioriterar sina medel. Figur 10 nedan visar att Energiförsörjning är den största interna budgetposten i CLOSER. Den är tre gånger större än Långväga transporter, sex gånger större än projekt med mer än ett fokusområde och nio gånger större än Citylogistik och Digitaliserad logistik.

Figur 10 CLOSERs andel av totalbudget per fokusområde, andel och miljoner kronor

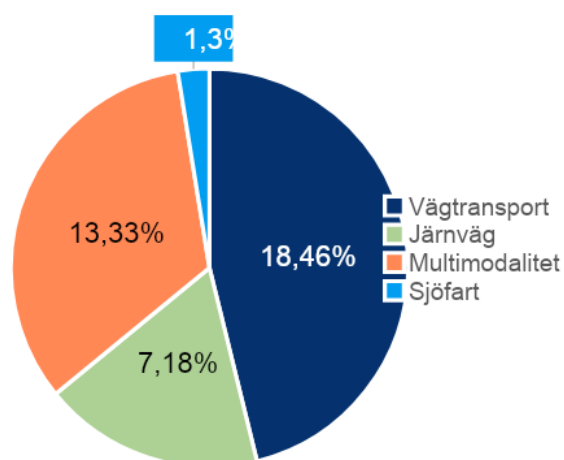


4.2.5 Vägtransport är det dominerande TRAFIKSLAGET i projektportföljen

Ramboll har genomfört en portföljanalys av de 39 projekt som CLOSER är eller har varit engagerade i under den tredje programperioden avseende det trafikslag som är i fokus för respektive projekt (figur 11). Det finns ingen uttalad förväntan från styrelsen eller i underliggande avtal om hur fördelningen av projektens fokus på olika trafikslag. Det finns därför ingen måttstock som Ramboll kan utgå ifrån i vår bedömning om portföljens balans av trafikslag.

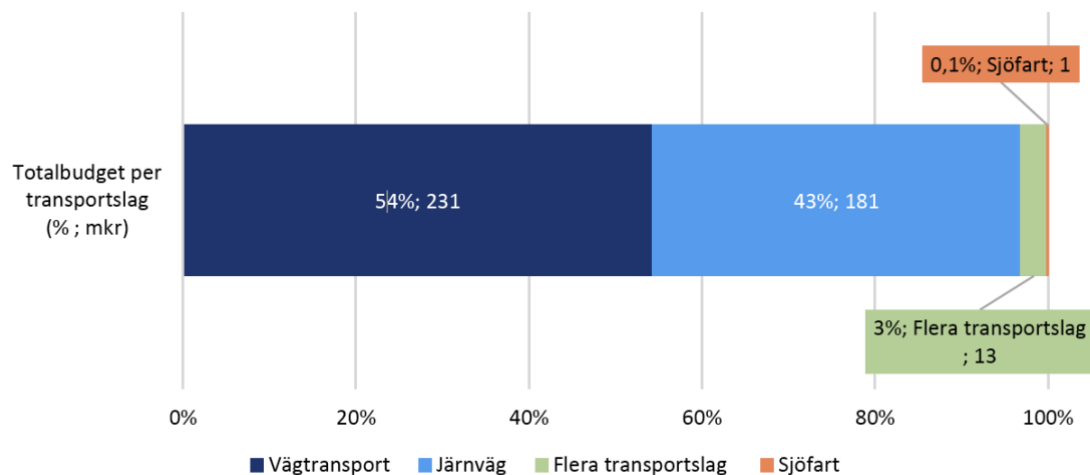
En majoritet av projekten fokuserar på vägtransport varav drygt en tredjedel (7 projekt) faller under fokusområdet Energiförsörjning. Efter vägtransport följer projekt som fokuserar på flera trafikslag genom olika former av multimodala transporter (hädanefter: multimodalitet). Cirka 18 procent av projekten fokuserar på järnväg och enbart ett fåtal projekt fokuserar på sjöfart. Det är i flera fall en utmaning att bedöma projektens primära fokus utifrån kategoriseringen trafikslag. Över lag bedöms balansen mellan trafikslag i projektportföljen ligga i linje med önskad inriktning.

Figur 11 Fördelning av projekt per trafikslag (antal; andel)



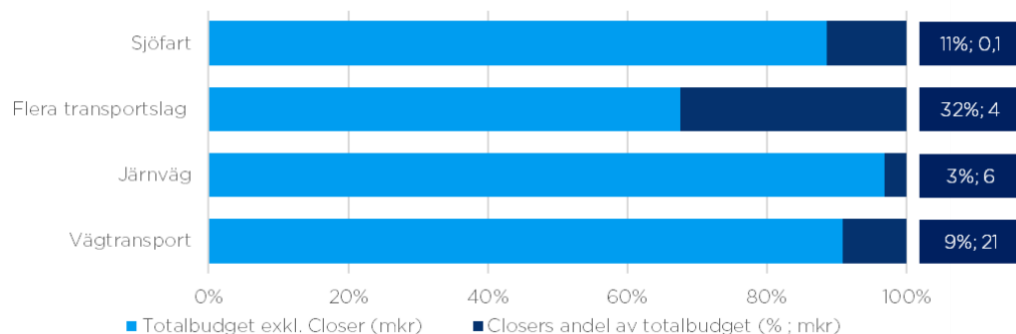
Även utifrån en analys av erhållna medel per trafikslag framgår det tydligt att vägtransport (231 mnkr) dominerar. Följer gör järnväg (181 mnkr) och projekt som fokuserar på multimodalitet (13 mnkr). Sjöfart erhåller en relativt liten budget i sammanhanget (595 tkr). Fördelningen mellan trafikslag illustreras i figur 12.

Figur 12 Totalbudget per trafikslag, andel och budget i miljoner kronor



Genom att titta på hur mycket budget CLOSER bidrar med av totalbudget per trafikslag får vi en indikation på hur CLOSER prioriterar sina medel (figur 13). Figur 13 nedan visar att mest interna medel allokeras till Vägtransport (21 MSEK). Vägtransport konsumerar ungefär 3,5 gånger så mycket medel än den näst största budgetposten som är järnväg.

Figur 13 CLOSERS andel av totalbudget per trafikslag, andel och budget i miljoner kronor.



4.2.6 CLOSERS internationella aktiviteter består i första hand av deltagande i EU-projekt och europeiska samverkansorganisationer

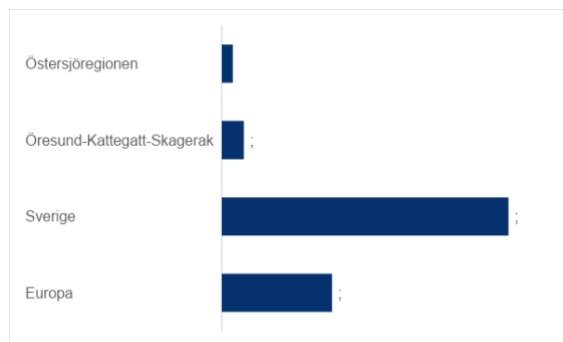
I internationaliseringsstrategin redovisar CLOSER vilken roll och vilket arbete som programmet gjort kopplat till en internationell kontext under de tidigare programperioderna. Där framgår att det har genomförts internationella aktiviteter samt drivits och initierats EU-projekt. Exempel på internationella aktiviteter är konferenser där CLOSER deltagit som både kunskapsspridare och kunskapsinhämtare. Konferenserna har enligt CLOSER varit till nytta för programmet, projekten och för partners. De har exempelvis lett till att nationella projekt skalats upp och till initiering av projekt. Ett annat exempel på aktiviteter är att CLOSER regelbundet tagit emot internationella delegationer för att presentera pågående och kommande projekt och initiativ. Under perioden 2012–2019 har deltagande i EU-projekt, internationella konferenser och forum främst initierats av specifika förfrågningar från enskilda intressenter inom och utanför CLOSERS partnerskap. Samtidigt ser CLOSER att det med åren uppstått en ökad förståelse inom partnerskapet för vikten av internationell samverkan för verksamheten.

I internationaliseringsstrategin och verksamhetsplanerna för 2019–2022 redovisar CLOSER olika prioriterade aktiviteter för internationaliseringsarbetet under pågående programperiod. Exempelvis framgår i verksamhetsplanen för 2021 och 2022 att CLOSER ska utöka arbetet med den europeiska teknikplattformen ALICE. Ramboll kan inte bedöma i vilken utsträckning olika aktiviteter har genomförts eller vad de resulterat i. Detta då vi inte tagit del av någon uppföljning av internationaliseringsstrategin eller verksamhetsplanerna.

Under åren 2012–2018 har EU-projekt bidragit med 34 miljoner kronor till CLOSERS verksamhet. Det motsvarar 13,7 procent av den totala omsättningen under perioden. Ramboll har inte motsvarande siffror för pågående programperiod.

Ett sätt att mäta CLOSERS grad av internationalisering är att identifiera de CLOSER-projekt som individuellt har ett geografiskt fokus utanför Sverige, alternativt ingår i ett större kluster av projekt med samma fokus (figur 14). Av samtliga projekt i projektportföljen har 13 projekt geografiskt fokus i Europa, varav tre projekt har ett särskilt fokus på Östersjöregionen respektive Öresund-Kattegatt-Skagerak.

Figur 14 Projektens geografiska fokus, andel och antal



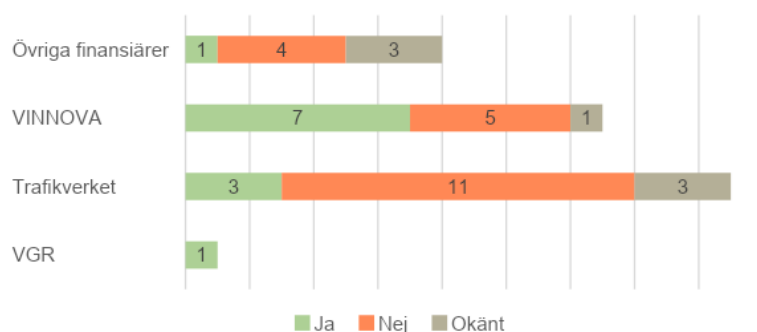
De projekt som har ett internationellt fokus finansieras framför allt av Trafikverket och ligger inom fokusområdet Långväga transporter eller inom flera fokusområden. Mer än hälften av dessa projekt fokuserar på Järnväg som trafikslag. Ramboll bedömer att det således finns viss grad av internationalisering i projektportföljen. Samtidigt ser vi att internationaliseringen rör Järnväg. Inom vilket är det trafikslag har CLOSERS styrelse valt att skjuta ut projekt med motivering att projekten är för teknik(utvecklings)intensiva (till exempel Shift2Rail och Europes Rail). På så vis försvinner också en stor del av den internationella dimensionen.

4.2.7 Jämställdhetsperspektivet är frånvarande i projektportföljen, delvis av förklarliga skäl

I de projekt som CLOSER koordinerar eller projektleder finns begränsat eller obefintligt jämställdhetsfokus. De jämställdhetskrav som finns i utlysningar från flera finansiärer (oavsett sakområde) följs sällan upp och det uppges i intervjuer med respondenter vara utmanande för CLOSER att identifiera projekt som belyser jämställdhetsfrågorna på ett bättre sätt än idag.

Av de projektbeskrivningar som Ramboll tagit del av nämns jämställdhet i 12 av 38 projektbeskrivningar. Vinnova nämner jämställdhet i 7 av 15 projektbeskrivningar och Trafikverket nämner jämställdhet i 3 av 17 projektbeskrivningar. VGR nämner jämställdhet i den projektbeskrivning som Ramboll tagit del av. I projektbeskrivningar för övriga finansiärer nämns jämställdhet i 1 av 8 projektbeskrivningar (figur 15).

Figur 15 Antal projektbeskrivningar som integrerar jämställdhet per finansiär



Inom persontransporter kan jämställdhetsperspektivet förekomma explicit i specifika utlysningar men mer sällan när det rör godstransporter. Samtidigt finns möjligheter att i anslutning till demonstratorer och living labs säkerställa att deltagare rekryteras brett utifrån jämställdhets- och mångfaldskriterier.

5. Analys av CLOSERS effekter

I detta kapitel diskuteras huruvida CLOSER bidragit till avsedda effekter. Kapitlet inleds med en problematisering över generella utmaningar i att utvärdera effekter av projekt för forskning, utveckling, demonstration och innovation. Detta sätts i relation till varför det inom ramen för det här uppdraget är svårt att utvärdera huruvida CLOSER har bidragit till innovationer, ökad transporteffektivitet och ett välfungerande logistiksystem och samhällsnytta. Därefter redogör vi för de effekter som faktiskt går att identifiera. Fokus ligger där på de effekter som CLOSERS partners själva rapporterar.

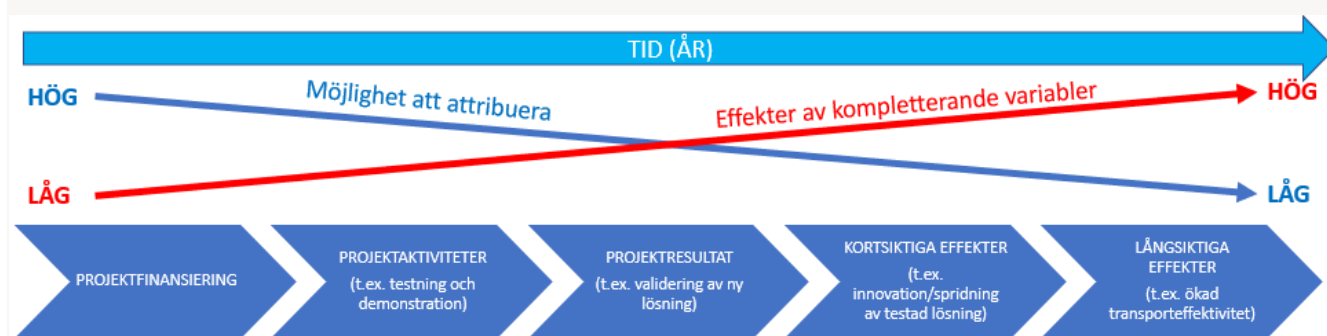
5.1 Utmaningar i att utvärdera kort- eller långsiktiga effekter av CLOSER-projekt

CLOSER genomför sina initiativ i projektform. Projekten finansieras av externa medel i kombination med deltagarnas medfinansiering. I projekten ska idéer som kan översättas i nya innovativa produkter och tjänster testas, skalas upp och genomföras i verkligheten. Slutligen ska detta kunna leda till en mer hållbar transportbransch och ett hållbart samhälle. Detta är vad avsnitten 5.1 och 5.2 avser med förväntade effekter på kortare och längre sikt.

Mot denna bakgrund bör en effektutvärdering av CLOSER härleda effektivitets- och hållbarhetshöjningar i transport- och logistiksystemet till nya innovativa produkter och tjänster (som testats, skalats upp och genomförts). Dessa produkter och/eller tjänster måste kunna kopplas till CLOSER-projekt (som genomförts i samverkan mellan näringsliv, akademi/forskningsinstitut och offentliga aktörer). Där till måste dessa projekt "öppnas upp" för att identifiera värdeskapande aktiviteter som genererat projektresultaten, hur dessa aktiviteter har genomförts (till exempel genom nya synergier mellan utförare) och vilka dess interna förutsättningar för att genomföras har varit (så som rollen av specifik kompetens hos utförarna). Slutligen ingår det i kartläggningen av en sådan kausalitetskedja att koppla aktiviteterna till finansieringsformen. Det senare innebär att besvara frågor såsom: på vilket sätt har finansieringens utformning möjliggjort de värdeskapande aktiviteterna? Att koppla finansiering till aktiviteter är i synnerhet viktigt för en utvärdering av CLOSER. CLOSER-projekt bygger på extern finansiering och det ingår i CLOSERS centrala erbjudande att attrahera sådan finansiering. Det senare innebär att CLOSERS beslut om vilken typ av finansiering att söka kan längre ner i genomförandekedjan ha effekter på vilka typer av aktiviteter som kan utföras (och av vem).

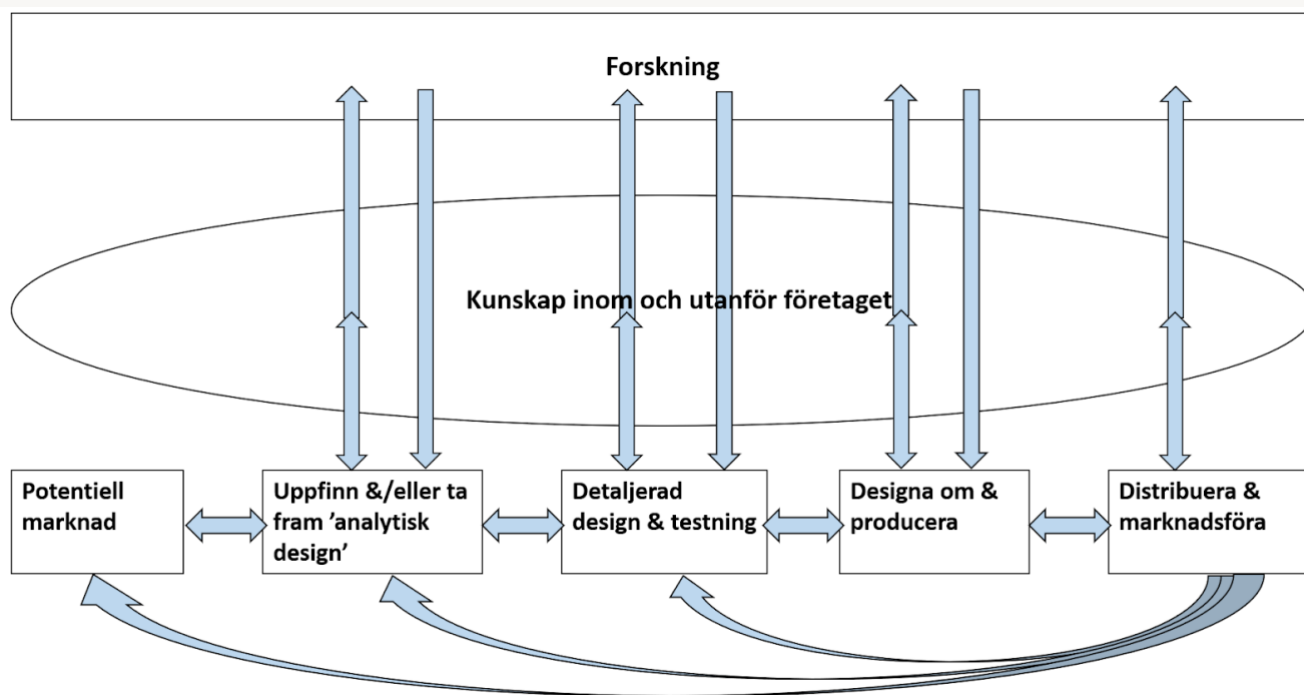
En övergripande utmaning med att härleda kortsiktiga eller långsiktiga effekter till projekt för forskning, utveckling, demonstration och innovation är att det tar tid för effekter att visa sig (om alls). Ju längre tiden är mellan finansiering (som input) och en efterönskad och observerad effekt (som impact) desto större är sannolikheten att effekten är ett resultat av fler så kallade samvarierande variabler än enbart de initiala. Initiala variabler kan exempelvis förstås som specifika projektaktiviteter (som möjliggjorts genom finansiering). Samvarierande, eller kompletterande variabler kan innefatta aktiviteter bland de större nätverk av aktörer som krävs för att utveckla och introducera en validerad lösning på en marknad. De senare är typiskt sett variabler som ligger utanför projektets kontroll. Över tid blir det med andra ord allt svårare att attribuera effekter till de aktiviteter som skedde i projektets tidiga faser. De av CLOSERS projekt som har till syfte att generera, testa och skala upp nya innovativa produkter och tjänster är inte undantagna denna utmaning. Figur 16 nedan är ett sätt att illustrera utmaningen. Den blå pilen indikerar den avtagande möjligheten att utfallen, i takt med att innovationsprocessen utvecklas över tid, kan tillskrivas, eller attribueras till projektets tidiga aktiviteter. Den röda pilen är ett sätt att illustrera att antalet externa variabler som också kan förklara utfallen ökar i takt med att innovationsprocessen fortskrider.

Figur 16 Tid, attribuering, effekt. En förenkling från Hughes och Martin 2012.



Man skulle kunna anföra att de CLOSER-projekt som från start anses ligga högt på en TRL-skala (till exempel TRL 6 – 8) också bör befinna sig närmare en marknadsintroduktion och därmed även observerbara effekter på transportsystemet och samhället. Detta kan, men behöver inte vara fallet. En marknadsintroduktion faller inte per automatik ur ett demonstratorprojekt. Ett sådant projekt testar och avser validera en teknik under utveckling. Idag vet vi att den så kallade linjära innovationsmodellen saknar stöd i verkligheten. Modellen antar att från (grund)forskning (eller behov) följer tillämpad forskning, teknikutveckling och demonstration och slutligen kommersialisering/innovation och samhällsnytta. I stället visar evidensen att innovationsprocessen bör ses som dynamisk där varje värdeadderande aktivitet har kopplingar "framåt", återkopplingar "bakåt" och tvåvägskopplingar på "tvärs". Figur 17 är ett sätt att illustrera komplexitet i denna så kallade "kedjelänkade", eller "interaktiva" innovationsmodellen. Modellen illustrerar till exempel att design och testning är avhängig kunskap inom företaget och/eller forskning men att det omvända även gäller, det vill säga att design och testning kan ge upphov till ny kunskap inom företaget och/eller forskningen. Den nya kunskapen kan å ena sidan leda till justeringar i designen och därmed leda innovationsprocessen "framåt". Å andra sidan kan den nya kunskapen leda innovationsprocessen "bakåt" genom att ge upphov till en ny, oförutsedd uppfinring för vilken marknaden inte är densamma som den marknad som ursprungligen avsågs.

Figur 17 Kedjelänkad innovationsmodell. En förenkling från Kline och Rosenberg 1986



Snarare än fungera som utvärderingsmodell är syftet med den kedjelänkade modellen främst att visa utmaningen i att studera och utvärdera en innovationsprocess.

Med de metodologiska utmaningarna i åtanke är det svårt att bedöma utsträckningen i vilken CLOSER har bidragit till innovation, ökad transporteffektivitet och ett välfungerande logistiksystem och/eller samhällsnytta. I den utsträckningen det kan fastställas behövs fallstudier för varje CLOSER-projekt. I dessa studier/utvärderingar bör sakkunniga/områdesexperter ingå för att bidra med bedömning om projekten bidragit till förnyelse.

En fördjupad analys enligt ovan ryms inte inom ramen för Rambolls uppdrag. Uppdraget fokuserar i stället sin analys på projektportföljsnivå. Ramboll har dock kunnat genomföra en delvis fördjupad analys på projektnivå. Innehållet och resultatet av denna delvisa fördjupning presenteras nedan. Även den belyser utmaningen i att fastställa hur CLOSER bidragit till innovation, ökad transporteffektivitet/ett välfungerande logistiksystem och samhällsnytta under nuvarande programperiod/den aktuella projektportföljen. Avsnittet där efter utvecklar denna utmaning.

5.1.1 Framstående projekt identifierade av programkontoret

Under utvärderingen bad Ramboll CLOSERs programkontor att identifiera och förmedla två till tre framstående CLOSER-projekt samt bifoga projektens slutrapporter. Projekten kunde vara avslutade, alternativt påbörjade projekt som byggde på tidigare resultat/projekt. Programkontoret valde där efter ut projekten Multimodal Informationsdelning Fas II (2018 - 2020), MIMIC (2018 - 2021) och DenCity (Steg 3 som innefattas i projektportföljen löpte mellan 2019 och 2020). För de två första projekten mottog Ramboll slutrapporter. För det sista projektet hänvisade programkontoret till projektets hemsida där man kan hitta 20 olika rapporter fördelade över sex olika teman. DenCity inkluderar ungefär 30 aktörer (exklusive finansiärer). Komplexiteten i att analysera det sista projektet är där med hög.

Efter en analys av tillgängligt underlag gör Ramboll följande bedömning av projekten. Projekten har som gemensamt att de är en påbyggnad av förstudier. Inom projekten arbetade man med konceptualisering, driva piloter och hitta skalbara, praktiska lösningar inom transportsektorn. Projektens resultat förs vidare genom övergripande implementeringsguide, publikationer och kunskapsspridning. CLOSER har i samtliga projekt varit en plattform för parterna att hitta samverkansområden, projektifiera och påskynda/möjliggöra projekten genom att initiera projekten och leda dem.

Resultaten av Rambolls analys av de tre projekt som av programkontoret bedöms som framstående belyser en rad utmaningar för den del av utvärderingen som syftar till att identifiera hur CLOSER bidragit till innovation, ökad transporteffektivitet/ett välfungerande logistiksystem och samhällsnytta under nuvarande programperiod (samt generellt). Avsnittet nedan fördjupar denna utmaning. Avsnittet där efter identifierar de typer av effekter som faktiskt går att identifiera. Dessa handlar uteslutande om vad partners själva identifierar som mervärdet av att delta i CLOSER.

5.2 Rambolls bedömning av specifika utmaningar för effektutvärdering av CLOSERs tredje programperiod

Ovan beskrev vi generella utmaningar i att utvärdera effekter av forsknings- utvecklings-, demonstrations, och/eller innovationsprojekt. Vi förde ett kortare resonemang om hur CLOSER inte är undantagen sådana utmaningar. Vi lyfte därtill våra övergripande slutsatser från tre delvis fördjupade fallstudier. Nedan redogör vi

för några specifika utmaningar för en effektutvärdering av CLOSERS projektportfölj för programperioden 2019–2023.

5.2.1 Många projekt är fortfarande pågående eller nyligen avslutade

Av de 39 projekt som CLOSER deltar i eller har deltagit i fram tills idag är 27 projekt fortfarande pågående. Det kan i dessa projekt vara prematurt att identifiera eller säkerställa framgångsrika innovationer då dess eventuella effekter/innovationer ligger i framtiden (och således även bedömningen om de är framgångsrika eller inte). Detsamma gäller samhällseffekter. Denna problematik kan även förlängas till de åtta projekt som precis avslutats (2021). Även här kan det vara för tidigt att bedöma inverkan av projektens resultat. Detsamma gäller de projekt som avslutats under programperioden men som utgör ett delprojekt eller steg i ett större program eller ambition.

5.2.2 Innovationshöjden varierar mellan projekten

En annan utmaning i att utvärdera CLOSER-projektens bidrag till innovation och samhällseffekter härrör projektens natur. Av de projekt som avslutats mellan 2019 och 2021 finns det projekt vars förväntade resultat av naturliga skäl inte har innovationshöjd. Dessa är projekt som exempelvis haft som mål att identifiera gemensamma behov (till exempel SladdEl) eller genomföra förstudier (till exempel Säker vätgasinstallation och HasT). De projekt som avser sprida resultat som tagits fram i andra projekt eller program (till exempel MIMIC och DenCity Steg 3) bör ha högre innovationshöjd i det att de eventuellt ligger närmare en marknadsintroduktion. Generellt sett ligger dock en eventuell innovation och effekt på transportsystem och samhälle även i dessa projekt på framtiden (om alls).

5.2.3 Det är svårt att fastställa CLOSERS unika mervärde i projektgenomförandet

Som Rambolls analys av CLOSER nuvarande projektportfölj visar involverar CLOSER i genomsnitt 12 partners i sina projekt (se kapitel 4). Detta utesluter inte att det där utöver deltar externa projektpartners. Rambolls analys av projektportföljen visar även att CLOSER i 85 procent av projekten antingen är projektledare (49 procent), koordinator (27 procent) eller delprojektledare (9 procent).

Dessa förhållanden kopplar till en större utmaning när det kommer till att utvärdera CLOSERS bidrag till resultat hos avslutade projekt. Utmaningen handlar om möjligheten att attribuera utfall till CLOSERS medverkan. Utmaningen ligger i att (i) isolera CLOSERS bidrag till resultat när flera parter ingår i projektet (som också bidrar till resultaten) och (ii) uppskatta huruvida ett sådant resultat ändå kunde ha uppnåtts utan CLOSERS deltagande. Detta är genomgående fallet där CLOSER tagit en mer generisk funktion såsom projektledare eller koordinator (vilket är CLOSERS huvudsakliga roll i projekt).

Utmaningen blir här att identifiera hur projektledningen/koordinering möjliggjorde viktiga aktiviteter för övriga deltagare och hur dessa aktiviteter kopplar till projektets resultat. Ju längre avståndet är mellan CLOSERS insats/aktivitet och resultat/utfall i en genomförandekedja, desto fler blir antalet variabler som enskilt eller tillsammans orsakar resultaten (se figurerna 16 och 17 ovan). Utmaningen blir också att förstå vad som hade hänt om just CLOSER *inte* varit projektledare/koordinator. Hade exempelvis en annan aktör kunnat ta samma roll som CLOSER och generera liknande resultat? Eller: vilket är CLOSERS unika mervärde som projektledare/koordinator som inte går att finna hos annan aktör?

Dessa är frågor som svårligen kan besvaras genom dokumentstudier av exempelvis slutrapporteringar. De kräver i stället, på grund av sin komplexitet (utfall kan vara resultat av många samvarierande variabler), fallstudier per varje projekt. I en sådan undersökning kan exempelvis projektdeltagarna själva få attribuera

viktiga resultat till CLOSERS projektledning/koordinering. Ett konkret exempel på utmaning i att utvärdera hur CLOSER bidragit till resultat (och i förlängningen effekter) är projektet Multimodal informationsdelning (MMID) Fas II.

5.2.4 Fördjupning: multimodal informationsdelning (MMID) Fas II

CLOSER genomförde detta projekt tillsammans med Sandvik MT, Geodis, Ericsson, Sjöfartsverket, Trafikverket och RISE. Projektet bestod av fyra arbetspaket varav CLOSER ansvarade för paket 1: projektledning och kommunikation.

Enligt slutrapporten ansvarade CLOSER för "säkerställa att projektets syfte och målsättningar har uppnåtts". Vad exakt detta innebär i termer av möjliggörande aktiviteter framgår inte av slutrapporten. CLOSER ansvarade även för kommunikation inom projektet och utåt mot externa aktörer. Kommunikationen avsåg att sprida resultat och framsteg från projektets implementering. Ansvar för paket 1 innefattade även att upprätta en plan för hur projektet, *genom en planerad tredje fas*, kunde växlas upp för en större storskalig spridning och implementering. Den tredje uppgiften är alltså en framtidsytande aktivitet. Det är också en tydlig indikation på att förväntade nyttor av projektet (om några alls) för branschen och samhället ligger i framtiden.

Övriga deltagare i MMID stod för övriga tre arbetspaket. Dessa innefattade (i) vidareutveckling och demonstration av den konceptuella systemarkitekturen (Ericsson), (ii) analys av hur organisation och ägandeskap kan utformas (RISE) samt (iii) undersökning hur precision och transparens i försörjningskedjan kan öka genom att addera nya datakällor (Sjöfartsverket). Enligt projektets slutrapport ska CLOSER även ha bidragit till de två senare (ii - iii) tillsammans med samtliga av de övriga deltagarna. Det framgår inte av slutrapporten hur ett sådant bidrag skedde.

Av arbetspaketens innehåll att döma besitter övriga deltagare en hög nivå av sakkunskap och verktyg för att bedriva teknologisk och/eller konceptuell utveckling. Som sådan kan vi anta att (i) övriga deltagarnas aktiviteter har hög, direkt bäring på resultat och att (ii) deltagarnas kunskap/expertis är mindre utbytbar, det vill säga att den är svårare att ersätta än exempelvis kunskap i projektledning, resultatspridning och kommunikation med finansiärer. Det bör dock tilläggas att framgångsrik, extern projektledning av projekt med hög, teknologisk höjd också förutsätter att projektledaren har goda, områdesspecifika kunskaper. Det senare verkar vara fallet för CLOSERS projektledare.

5.2.5 Rambolls bedömning

Mot bakgrunden ovan kan Ramboll inte i nuläget bedöma om CLOSER projektportföljinvesteringar har generat framgångsrika innovationer, haft en inverkan på transportsystemets effektivitet och hållbarhet eller, i förlängningen genererat samhällsnytta, under programperioden 2019 – 2023. Detta är ett annat sätt för att säga att CLOSERS utfallsadditionalitet och effektadditionalitet är svårbedömda i nuläget.

Vad Ramboll däremot kan utvärdera är vilket värde deltagandet i CLOSER skapar för partners. Ramboll har därför genomfört intervjuer med partners för att inhämta deras redogörelser för hur deltagande i CLOSER har skapat mervärden. Dessa mervärden bör anses som omedelbara effekter av att ingå i CLOSER.

5.3 Rambolls bedömning av CLOSERS effekter på partners

I detta avsnitt lyfter vi vilka övergripande effekter av CLOSER som Rambolls utvärdering med en högre grad av tillförlitlighet kan påvisa. Dessa är uteslutande effekter som CLOSERS partners själva identifierat som viktiga för den egna organisationen. De inkluderar nätverkseffekter, resurseffekter och påverkanseffekter.

5.3.1 Nätverkseffekter

Partners från offentlig sektor så som regioner och städer uppger att genom att delta i CLOSERS rundabordssamtal kan de lättare komma i kontakt med relevanta aktörer från akademi och näringslivet. De kan även enklare komma i kontakt med relevanta satsningar och projekt som de troligtvis annars inte hade upptäckt.

Trots att både regioner, kommuner och städer typiskt sett har sina nätverk vid sidan av CLOSER upplevs CLOSER som en effektivare arena för att hitta rätt aktör, ibland ner på personnivå. CLOSER skiljer sig från andra mötesarenor/nätverk i det att aktörerna kan föra diskussioner på strategisk nivå utan att behöva ingå projekt. Medan projekt har en början och slut är CLOSER mer bestående varför aktörerna också får utrymme att bygga mer långsiktiga relationer.

För företag kan CLOSER möjliggöra samtal som hade varit känsliga att föra bilateralt. I andra fall kan tillgången till ett större nätverk, genom exempelvis rundabordssamtal, stimulera fördjupade, bilaterala samtal som förläggs utanför CLOSER. När dessa mognat kan aktörerna återvända till CLOSER för att förverkliga gemensamma intressen i samverkan med andra partners. I grova drag växte exempelvis projektet REEL fram på det sättet.

I intervjuerna lyftes det fram spekulationer om att stora projekt, där större aktörer från näringslivet varit drivande, troligtvis hade ägt rum även om CLOSER inte funnits. Mindre självklart var dock om projekten genomförts av samma aktörskonstellation. CLOSER fungerar i dessa avseenden som en mekanism för att öka sannolikheten att just partners samverkar. Den här typen av nätverkseffekt kan bäst beskrivas som att CLOSER erbjuder en plats för olika aktörer att upptäcka varandra. Det är dock inte alltid sådana upptäckter leder till projekt. Nyttan kan i stället vara att man som partners kan använda nätverket till omvärldsbevakning, det vill säga hålla sig uppdaterad om vad som händer hos andra aktörer i andra delar av landet.

Detta är sätt genom vilket etablering och förvaltning av nya kontakter leder till inhämtning av kunskap som vid senare tillfälle kan komma att ligga till grund för projekt.

En nätverkseffekt som är gemensam för aktörer från regioner, kommuner och städer är att CLOSER fungerar som en dörröppnare. Denna aktörskategori kan exempelvis förlänga CLOSERS nätverk till andra aktörer i regionen, kommunen eller inom staden. Som partner i CLOSER kan exempelvis regioner hjälpa sina kommuner och/eller SMFs att ta del av relevanta aktiviteter/fokusområden. Kommuner och/eller SMFs har kanske inte samma resurser som en region att delta i CLOSER. För dessa aktörer blir regionen därför en öppning in i CLOSERS nätverk.

5.3.2 Resurseffekter

Partners rapporterar även att deltagandet i CLOSER har resurseffekter, här förstått som att CLOSER skjuter till med resurser som effektiviserar interaktionerna mellan CLOSERS partners. I stället för att partners för flera bilaterala möten utanför CLOSER finns det genom CLOSER en upparbetad struktur för multilaterala möten. Detta sparar tid för partners. Dels för att den upparbetade strukturen tillåter fokuserade dialoger med fler deltagare. Men även för att partners själva inte behöver lägga ner tid på att administrera samtalen. På så sätt kompletterar CLOSER deltagarnas egna resurser. De senare kan i stället läggas på dialoger om gemensamma behov, utmaningar och potentiella lösningar.

Ytterligare resurseffekter som kan uttolkas från partnerintervjuerna uppstår när CLOSER investerar sin tid i att sortera bland projekt och ansökningar, bedriva omvärldsspaning, initiera projekt och driva dem, skriva

rapporter och arrangera events. Programkontorets resurser och förmåga att fånga upp trender, koppla ihop partners behov och koka ner dem till projekt (under rundabordssamtal) är konkreta exempel på varför vissa partners anser det är effektivt att ingå i CLOSER.

Det framgår från intervjuerna att partners anser att CLOSER har förståelse för finansieringslandskapet och kan navigera inom detta. Ett konkret uttryck för sådan kunskap är att CLOSER blir en draghjälp för sina partners när det kommer till att ansöka om medel. Detta resurstöd kan vara extra viktigt när det kommer till stora internationella ansökningar så som utlysningar inom EU. I de fall CLOSER ingår i just internationella projekt lyfter partners CLOSER som en viktig resurs för att samla svenska deltagare och leda projekten.

Effekterna ovan handlar främst om CLOSER som resurs i att administrera och koordinera processer som partner själva anser att de inte mäktar med. I detta avseende är CLOSER en resurs som kompletterar partners egna resurser. En annan typ av resurseffekt handlar om hur deltagandet i CLOSER höjer partners kapacitet. Från intervjuerna framgår det att den mest påtagliga resurseffekten i det här avseendet är när deltagandet i CLOSER ger partners tillgång till kunskap som de inte tidigare hade. Detta gäller för samtliga typer av aktörskategorier (näringsliv, akademi/forskningsinstitut och regioner). Regionerna och de regionala aktörer de involverar kan genom CLOSER få tillgång till befintlig kunskap som de annars hade behövt upphandla. Effekten är här att de både sparar medel och får tillgång till relevant kunskap.

Från intervjuerna framgår dock att akademi/forskningsinstitut samt företag i högre grad än regioner lyfter hur CLOSER möjliggör kunskapsproduktion som en viktig effekt. För forskningsutförare kan CLOSER-projekt innebära möjligheten att fokusera på mer tillämpningsnära projekt. CLOSER är i det här sammanhanget en kanal till viktiga kontakter där forskningsutförarna kan inventera behov och föreslå förstudier. CLOSER blir där efter ett paraply under vilket forskningsutförarna kan realisera projekten.

Bland företagen uppges bland annat att CLOSER kortar ner inlärningssträckor. Genom CLOSER-projekt kan företagen exempelvis genomföra tester i flera tillämpningsområden samtidigt. Detta i och med att fler aktörer kan genomföra testerna parallellt i sina egna miljöer. Resultaten kan sedan föras tillbaka in i den gemensamma projektgruppen. I förlängningen kan kortade inlärningssträckor innebära att lösningar skalas upp snabbare för ny testning.

Det krävs inte alltid ett deltagande i projekten för att partners ska ta del av den kunskap som genereras i CLOSER-projekt. CLOSERs seminarier är till exempel ett sätt att tillgodogöra sig sådan kunskap/resultat.

5.3.3 Påverkanseffekter

Nätverks- och resurseffekterna identifierade ovan svarar mot CLOSERs huvudsakliga erbjudande om att vara en samverkansplattform, kunskapsnod och projektverkstad. Från intervjuerna framgår även en tredje effekt, här kategoriserad som påverkanseffekt. Den rapporterades inte i samma utsträckning som effekterna ovan men bör ändå nämnas.

Från intervjuerna framkom det att CLOSER är ett redskap för individuella aktörer att påverka sektorns interna riktning genom att delta i CLOSER. Desto mer partners investerar i CLOSER, desto mer ökar möjligheten att påverka riktningen inom fokusområden och projekt. Det framkom även att det hos vissa finns en rädsla att stå utanför CLOSER just eftersom ett utanförskap eventuellt skulle innebära en "missad opportunity" att bidra med sin kunskap och därmed också en påverkansmöjlighet. Påverkanseffekt, som ett resultat av att delta i CLOSER, upplevdes dock inte begränsad till den här typen av intern påverkan. Partners menade även att CLOSER har effekten att de kan utöva extern påverkan.

Partners nämner till exempel att det finns en del CLOSER-projekt med påverkanshöjd på aktörer utanför CLOSER, så som beslutsfattare. I intervjuerna framkommer det att vissa partners upplever att dessa projekt, trots att de bedrivs på golvnivå kommuniceras upp till centrala beslutsfattare genom CLOSERs kanaler. Genom att delta och bidra till dessa projekt kan partners påverka policy. Exakt vad för slags kanaler detta rör sig om kan Ramboll inte bedöma.

Ett konkret exempel på projekt med policypåverkan som lyftes av två olika partners är HCT. Genom projektet blev det tydlig att även större företag måste samarbeta med konkurrenter, akademi/forskningsinstitut samt offentlig sektor för att påverka förändringar i regler. CLOSER-projekt blir i det här avseendet ett redskap för lobby mot politiken. Det bör dock nämnas att Trafikverket, en av CLOSERs grundare, var drivande i att HCT-projektet landade i CLOSER. Myndighetsförankringen genom Trafikverket kan på så sätt ha varit en viktig förutsättning för vad som kom att bli ett projekt med hög påverkanshöjd.

I intervjuerna framgår det generellt att CLOSERs relevans för deltagarna är avhängig deltagarnas insats. Detta oavsett om deltagaren är ett företag, region eller forskningsutförare. Desto mer tid och personella resurser deltagarna investerar i CLOSER, desto mer upplever deltagarna att de får tillbaka. Det senare innefattar möjligheten att påverka CLOSERs riktning inom de fokusområden som deltagandet gäller. Även det omvända gäller. Ett lägre engagemang upplevs ge lägre avkastning. För företag som är pressade att uppvisa omedelbar avkastning på sina investeringar krävs alltså ett högt engagemang.

Eftersom större aktörer typiskt sett har mer resurser att investera än mindre aktörer, kan de större i högre grad påverka inriktningen och påverkan på policy än de som inte har samma resurser. Därmed får de tidigare mer ut av sitt partnerskap än de senare. Av intervjuerna framgår det dessutom att större organisationer kan hysa en större mångfald av expertis. Dessa organisationer kan därför delta i flera fokusområden och på så sätt även påverka CLOSERs samlade riktning. Även detta är oavhängigt om deltagaren är ett företag, region eller forskningsutförare.

5.3.4 CLOSERs struktur för uppföljning av effekter på deltagare

De av Ramboll identifierade effekterna överensstämmer med resultaten av CLOSERs egna uppföljningar. Dessa uppföljningar sker formellt genom en enkät som distribueras till CLOSERs deltagare två gånger om året. I enkäten uppskattar aktörer från de olika partnerkategorierna själva hur de uppfyllt sina åtaganden i CLOSER och effekter av deltagandet. Vid tiden för utvärderingen ägde den senaste enkätundersökningen rum våren 2022. Den besvarades av 34 aktörer. Detta är en ökning från 2019 då 25 aktörer svarade på enkäten. Av de svarande 2022 är nio partners från det offentliga (ex. VGR, Trafikverket och Region Örebro), fyra från akademi/institut ex. (RISE och VTI) och resterande från näringslivet (till exempel konsultbolag, stora bolag och övriga). Det bör nämnas att högskolornas/universitetens partnerskap kräver inte en motinsats i form av 100 persontimmar/år. De är inte ålagda att svara på enkäten.

CLOSER upprättar lägesrapporter som bygger på enkäten. I den senaste enkäten lyfter flera av de 34 svarande fram nätverk och förbättrade möjligheter att hitta samarbetspartners som två viktiga mervärden som följer av att de engagerat sig i CLOSER. Programkontoret uppges själva ha stöttat partners med att identifiera lämpliga kontakter, exempelvis vid stora myndigheter som Trafikverket. Rundabordssamtal, frukostmöten, seminarier, konferenser och liknande som CLOSER anordnar uppges som goda forum för nätverkande. Stöd att hitta samarbetspartners är sannolikt även nära kopplat den projektverksamhet som CLOSER bedriver i inledande faser av en projektidé och ansökan, då relevanta konsortier ska sätts samman.

En majoritet av respondenterna i lägesrapporterna anser sig ha uppfyllt sina åtaganden enligt samarbetsavtalet och där med engagerat sig i olika aktiviteter i den utsträckning deras in-kind bidrag kräver. I rapporten 2021 var det 6 partners som inte anser att de uppfyllt sina åtaganden.

Det som respondenterna framför allt lyfter fram som resultat/effekter från deltagandet i CLOSER är (utan inbördes rangordning):

- ta del av projektresultat/medverka i projekt
- ha en mötesplats
- nätverka och hitta samarbetspartners
- få ta del av omvärldsbevakning och kunskap
- diskutera och föra fram projektinitiativ
- delta i seminarier/konferenser både som talare och deltagare

De aktiviteter som lyfts som särskilt bra är de så kallade rundabordssamtalen, möjligheten att delta på events samt att använda CLOSER för att initiera och driva projekt.

5.3.5 Ramboll bedömer CLOSER som relevant för partners

Ramboll bedömer att CLOSERs relevans för partners är hög. De tre effekterna ovan är en indikation på CLOSERs höga relevans. Ytterligare ett sätt att bedöma relevansen är att förstå om deltagandet i CLOSER utgör ett stort eller litet åtagande för partners. Ramboll ställde därför denna fråga i partnerintervjuerna. Svaren vittnar om att partners löpande utvärderar och prioriterar sitt deltagande i CLOSER. Detta trots att deltagande i CLOSER (i) kräver en betydande resursinvestering och samt att det (ii) finns flera arenor för FoI-samverkan inom godstransport och logistik.

5.4 Sammanställning av observerade effekter i förhållande till CLOSERs effektlogik

Ramboll utgår ifrån en så kallad teoribaserad ansats för att bedöma CLOSERs effekter (figur 18). Detta innebär att vi har konstruerat en hypotetisk effektkedja som beskriver vad programmets aktiviteter ska leda till (vilka effekter), hur de ska leda till dessa effekter och för vem (se figur 1 ovan). Utifrån denna teoretiska bild över vad programmet är tänkt att genomföra och uppnå kan vi föra kvalificerade resonemang om hur programmet bidrar till att nå de uppsatta målen. Vi kan föra dessa resonemang även om det i praktiken är svårt att belägga orsakssambanden mellan aktiviteter och effekter. Med andra ord gör vi antaganden om effekter, men det finns inget kontrafaktiskt scenario vi kan jämföra dessa observationer med.

Figur 18 Övergripande bedömning

Del av effektlogik	Rambolls bedömning
Kortsiktiga effekter	
CLOSER är och uppfattas som en relevant och neutral plattform för samarbete och kunskapsdelning inom sina fokusområden där partners	Går delvis att bedöma. • Bland intervjuade partners – varav 7 av 8 också ingick i styrelsen och 5 av 8 var huvudpartners – framgår det att

verksamhetsmål förenas med samhällets	samtliga investerare märkbara resurser i CLOSER. Detta indikerar att CLOSER är relevant. • Det är mindre tydligt huruvida CLOSER är en neutral plattform. CLOSER framhäver sig som organisatoriskt neutral i bemärkelsen att ingen enskild aktör från privat näringsliv, akademi eller myndighet/region/kommun äger eller driver CLOSER på strategisk nivå eller projektnivå. Detta innebär emellanåt inte att CLOSER är de facto neutral. Precis som andra samverkansarenor som organiseras underifrån riskerar CLOSER att styras av intressen från större aktörer. • Det är även mindre tydligt i vilken utsträckning partners verksamhetsmål förenas med samhällets. Det finns indikationer på att CLOSER inte har rätt mekanismer att mäkla mellan kortsiktiga intressen och långsiktiga, samhällsintressen. De tidigare kan vara ett utfall av att näringsliv, och den delen av akademi/forskningsinstitut som deltar, är beroende av att demonstrera resultat på kortare sikt. Där med prioriteras projekt med lägre risk (och eventuellt lägre omställningspotential). Motiven mellan aktörerna kan variera.
Transportsystemets aktörer bedriver en effektiv samverkan inom utpekade fokusområden genom CLOSER	Går delvis att bedöma: avsedd effekt delvis uppnådd. Partners till CLOSER upplever att samverkan huvudsakligen är effektiv. Samverkan ger exempelvis upphov till viktiga nätverks-, resurs- och påverkanseffekter. Huruvida aktörer utanför CLOSER påverkas av närvaron av CLOSER är mindre tydligt. Aktörer utanför CLOSER har exempelvis inte ingått i intervjuunderlaget.
Transportsystemets aktörer har kännedom och kunskap om relevanta utmaningar och potentiella lösningar inom CLOSER utpekade fokusområden	Går delvis att bedöma: avsedd effekt delvis uppnådd. Partners till CLOSER är i kontinuerlig dialog med varandra om utmaningar och potentiella lösningar inom sina fokusområden. Ramboll kan inte bedöma huruvida dessa insikter delas av externa aktörer. Aktörer utanför CLOSER har exempelvis inte ingått i intervjuunderlaget.
CLOSER möjliggör komplexa samverkansprojekt för sina partners som bidrar till att realiserbara lösningar har testats och utvecklas	Går delvis att bedöma: avsedd effekt delvis uppnådd. CLOSER initierar och driver samverkansprojekt som både är komplexa i sin tematik och i sin organisation. Ramboll kan inte inom ramen för denna utvärdering bedöma huruvida potentiella lösningar som testats eller testas under programperioden är realiserbara och/eller har utvecklingshöjd. För detta krävs bland annat fallstudier av projekten vari sakkunskap/expertis bör ingå.
Långsiktiga effekter	
CLOSER har genom kunskaps-, nätverks- och projektstöd faciliterat Implementering av nya lösningar inom sina fokusområden	Går ej att bedöma inom utvärderingens ramar För att kunna göra bedömningen behövs sakkunskap för att bedöma huruvida lösningar är nya. Det krävs även fördjupade analyser för att koppla implementeringen av lösningarna till CLOSERs kunskaps- nätverks- och projektstöd. En sådan analys bör ta höjd för externa variabler som också kan ha bidragit helt eller delvis till

	implementeringen. Ramboll har enbart gjort en delvis fördjupning av tre projekt som programkontoret identifierat som framstående. Utifrån den förmedlade dokumentationen kan Ramboll inte avgöra om det skett en implementering av nya lösningar.
Ett effektivt, hållbart och välfungerande transport- och logistiksystem som bidrar till de näringspolitiska, transportpolitiska och klimatpolitiska målen	Går ej att bedöma inom utvärderingens ramar

6. Slutsatser

I detta kapitel presenterar vi våra huvudsakliga slutsatser utifrån vad som framkommit i utvärderingen av CLOSER.

6.1 CLOSER har över lag en ändamålsenlig styrning och organisering men utmaningar finns om verksamheten ska växa ytterligare

Bland de 25 aktörer som intervjuats framgår det deltagare i CLOSER generellt sett är väldigt nöjda med CLOSERs arbete. Detta kan tas som intäkt för att CLOSER inåt sett är välfungerande. Där till, utifrån dokumentstudier och analys av intervjupersonernas beskrivningar av CLOSER bedömer Ramboll att CLOSER generellt sett har en ändamålsenlig och effektiv styrning och organisation.

Ramboll bedömer att CLOSER präglas av en bottom-up styrning där programmets inriktning i stor utsträckning styrs utifrån de idéer och behov som formuleras av dess partners. Vi ser att detta förhållningssätt, i kombination med programkontorets flexibla arbetssätt, varit framgångsrikt för ett större partnerskap och en större projektportfölj.

Ramboll bedömer samtidigt att det finns vissa utvecklingsbehov när det gäller styrningen av programmet. Det handlar dels om att stärka styrelsens strategiska roll, dels att tydliggöra vilka förväntningar som finansiärerna har på internationalisering av CLOSER.

Ramboll bedömer att CLOSER engagerar partners och övriga aktörer med ett nationellt fokus. Vi bedömer att det över lag finns en ändamålsenlig sammansättning av organisationer i styrelsen.

Ramboll bedömer att det finns flera faktorer som kan fungerande hämmande för vissa organisationstyper att delta som partners i CLOSER, exempelvis SMFs. Vad som avgör en ändamålsenlig bredd av partners är svårt att bedöma. CLOSER har utvecklat former för att utveckla inkludering i programmet, men vi kan inte bedöma om dessa är ändamålsenliga.

Ramboll bedömer att CLOSERs nuvarande organisation i huvudsak är anpassad efter uppdraget. Samtidigt visar utvärderingen att det finns ett antal utmaningar om verksamheten växer ytterligare. Det finns en risk att CLOSER tappar fokus om partnerskapet och projektportföljen växer ytterligare. Det kan också bli svårare att hålla partners engagerade med ett breddat engagemang och ett större partnerskap. En annan utmaning är att det kan bli svårare att hålla ihop programmet och upprätthålla effektiviteten och flexibiliteten i verksamheten.

6.2 Kapacitetsutmaningar kommer sannolikt uppstå om verksamheten växer ytterligare

Basfinansiering är nödvändigt för att driva CLOSER med dagens tjänsteerbjudande. I de intervjuer som Ramboll genomfört framkommer generellt att CLOSER skulle avvecklas relativt snabbt om basfinansieringen upphör. Ramboll kan däremot inte bedöma om nuvarande form för basfinansiering är det enda eller bästa alternativet för CLOSER.

Ramboll bedömer att CLOSERs nuvarande form för basfinansiering av programkontoret i huvudsak är ändamålsenlig. Samtidigt bedömer vi att det troligtvis kommer uppstå kapacitetsutmaningar om CLOSER

växer utan korresponderande tillväxt i basfinansieringen. Vår bedömning är att i ett sådant scenario kommer programkontoret med nuvarande nivå av basfinansiering få svårt att effektivt hantera ett större partnerskap och en större projektportfölj. Vi ser exempelvis att ett ökat tryck på verksamheten kan påverka programkontorets förmåga att prioritera och lägga resurser på rätt saker.

6.3 CLOSERS inriktning justeras löpande efter partners behov

Ramboll bedömer att CLOSER genomgående är stringent med att ta den typ av roll i projekten som avses i underliggande avtal, det vill säga att i första hand koordinera eller projektleda komplexa samarbetsprojekt.

Ramboll bedömer att de individuella beskrivningarna av inriktning för CLOSERS fokusområden är ändamålsenliga i meningen att de är tematiskt avgränsade och relevanta.

Ramboll gör bedömningen att den inriktning som CLOSERS projektportfölj de facto får i första hand styrs av de behov som formuleras av partners. Det finns ingen uttalad förväntan från styrelsen eller i underliggande avtal om fördelningen av projektens fokus på olika fokusområden och trafikslag. Vi kan därför inte värdera den nuvarande fördelningen.

Inom CLOSER sker det löpande analys av vad CLOSER ska fokusera på. Ramboll bedömer att detta är ett tecken på flexibilitet som kan gynna CLOSERS möjlighet att anpassa sig till viktiga trender och utmaningar. Ur ett utvärderingsperspektiv är det dock svårt att över tid bedöma projektportföljen i förhållande till en inriktning som förändras. Detta även om anledningen bakom förändringarna är motiverade.

6.4 CLOSERS projektportfölj har ett systemperspektiv men ett helhetsgrepp saknas

Ramboll bedömer att projektportföljen sammantaget tar ett systemorienterat perspektiv. Vi kan inte bedöma om det är CLOSER eller finansiärerna som är upphovskällan till systemorienteringen och/eller breda konsortier (dessa krav kan exempelvis inkomma genom projektutlysningar). Vi kan dock göra bedömningen att CLOSER kvalificerar för att driva och/eller delta i sådana projekt.

Ramboll kan heller inte bedöma huruvida CLOSER förmår skapa viktiga synergier mellan projekten och dess resultat, paketera resultaten och sprida dem. Sådana aktiviteter kan vara avgörande för att CLOSER effektivt ska ha inverkan på systemnivå. Vi har dock inte kunnat identifiera några tydliga mekanismer för dessa aktiviteter.

I den utsträckning CLOSER bedriver utåtriktad påverkan (till exempel policypåverkan) verkar detta främst göras på projektnivå (även om det finns undantag). Ramboll förstår att detta är kopplat till CLOSERS roll som neutral samverkansplattform. Återigen, i avsaknaden av tydliga mekanismer för att identifiera synergier mellan projekt och resultat, bedriva metaanalyser av projektportföljen och paketera nyckelbudskap samt förmedla dessa på ett koordinerat sett riskerar insikter viktiga från ett systemperspektiv att gå förlorade.

Utvärderingen visar att jämställdhetsperspektivet är frånvarande i projektportföljen.

Ramboll bedömer att CLOSERS internationella aktiviteter i första hand består av deltagande i EU-projekt och europeiska samverkansorganisationer. Internationaliseringen rör framför allt järnväg, ett trafikslag som CLOSER enligt intervjuer väljer att prioritera bort. Enligt Rambolls bedömning försvinner då även en stor del av den internationella dimensionen.

6.5 CLOSER bidrar med flera effekter för sina partners

Ramboll bedömer att CLOSER genererar viktiga effekter för sina partners. Dessa effekter kan förstås som nätverks-, resurs- och påverkanseffekter och svarar väl mot CLOSERS erbjudande om att vara en samverkansplattform, kunskapsnod och projektverkstad.

Ramboll kan inte på ett tillförlitligt sätt bedöma om CLOSER har generat framgångsrika innovationer, haft en inverkan på transportsystemets effektivitet och hållbarhet eller, i förlängningen, genererat samhällsnytta, under programperioden 2019–2023.

7. Bilagor

7.1 Bilaga 1 Översikt över respondenter

Totalt har 25 respondenter intervjuats enligt nedan aktörskategorier.

CLOSERS ledning

Styrelse (1 intervju)

Programkontor (2 intervjuer)

Värdorganisation (4 intervjuer)

Finansiärer

Samtliga finansiärer (6 intervjuer)

Huvudpartners

Näringsliv (2 intervjuer)

Samhälle (2 intervjuer)

Forskningsinstitut (1 intervju)

Partners

Näringsliv (1 intervju)

Samhälle (1 intervju)

Akademi (1 intervju)

Medarbetare CLOSER (4 intervjuer)

7.2 Bilaga 2 Exempel på framstående projekt

Tre projekt har studerats inom ramen för utvärderingen. Dessa projekt är DenCity, Multimodal informationsdelning (MMID) fas II och Minimizing impact of construction material flows in cities: Innovative Co-Creation (MIMIC). Projekten har valts ut av CLOSERS programkontor och studerats av Ramboll genom slutrapporter och information via CLOSERS hemsida.

Samtliga projekt är ekonomiskt omfattande projekt som genomförts med ett stort antal partners i flera arbetspaket. Delaktiga partners representerar akademi, näringsliv och samhälle och det finns ett tydligt systemfokus i samtliga projekt.

7.2.1 DenCity

DenCity är ett projekt som har visionen att tillhandahålla yteffektiva transportlösningar som möjliggör hållbara och attraktiva städer. Detta adresserar DenCity-systemet med hjälp av fem olika kompletterande koncept de utmaningar och behov som uppstår utifrån olika aktörsperspektiv.

I projektet har dessa lösningar vidareutvecklats från de koncept som var resultatet efter andra fasen. Dessa har också demonstrerats i verklig miljö och därefter utvärderats. Erfarenheter från projektet har sedan aggregerats i en övergripande implementeringsguide.

Projektet är indelat i 5 arbetspaket med ansvarsområden inom olika områden:

Arbetspaket Mobilitetsmäklare		Fullservicefastigheten	Transport på de urbana vattenvägarna	Emissionsfria tunga transporter	Stadsdelsnära samlastning
Ansvarsområde	Mobilitetsmäklare är en ny roll som kan hjälpa fastighetsägare och fastighetsutvecklare mobilitetslösningar	Fullservicefastigheten omfattar de tjänster som krävs för en hög livskvalitet utan egen bil i vardagen,	Nyttjandet av tillgängliga vattenvägar,	Elektriska fordon för distributions- samt återvinningstransporter till, från och inom städer	Samlastningen kan innehålla flera funktioner efter behov; gods, post, återvinningsmaterial och hushållsavfall.

Inom de 5 olika arbetspaketen har en rad piloter, konceptutveckling och affärsutveckling tagits fram. Tillsammans har hela projektet lett till en övergripande implementeringsguide som riktat sig mot tjänstepersoner inom kommun men även stads-, fastighets- och logistikutvecklare. Denna guide beskriver grundligt projektets resultat och skapar på så sätt förutsättningar för implementering av DenCitys koncept och lösningar i kommande stads- och fastighetsutvecklingsprojekt. DenCity har ett 30-tal involverade partners från akademi, näringsliv och samhälle.

7.2.2 Multimodal informationsdelning (MMID) fas II

MMID fas 2 hade som syfte att belysa hur en effektiv digital infrastruktur ger stöd för effektivare genomförande av industriella försörjningskedjor. Fas 2 utgår utifrån tidigare genomfört projekt (fas 1) genom att värdera den potential som en effektivare informationsdelning kan bidra med för ökad effektivitet i industriella försörjningskedjor. Projektet är organiserat i fyra affärspaket som har olika ansvariga partners och involverade.

Projektet har möjliggjort en demonstration av den systemarkitektur som tidigare föreslagits (fas 1) och därmed kunna testa och utvärdera de funktionaliteter och effekter som en effektivare informationsdelningstjänst förväntas skapa. Vidare värderas resultatet från en faktisk demonstration och implementering av systemarkitekturen på en reell försörjningskedja skapa ett stort kommunikationsvärde för att stödja ett ökat engagemang och intresse inom transport- och logistikbranschen mot att ställa om till en mer effektiv och transparent informationshantering. Projektet har 7 involverade partners från akademi, näringsliv och samhälle.

7.2.3 Minimizing impact of construction material flows in cities: Innovative Co-Creation

Projektets syfte var att ha en positiv effekt på att leverera smartare och effektivare sätt att planera städer för att minska trafikstockningarna och förbättra trafikflödena. Projektet ville också arbeta med att förbereda städer för oväntade händelser samtidigt som man säkerställer en hög boendestandard för invånarna,

Projektet är indelat i 5 arbetspaket med ansvarsområden inom olika områden:

Arbetspaket Projektledning	Bygglogistiska scenarier, involvering av intressenter	Konsekvensanalys	Dataanalys och optimering av bygglogistik	Testning och implementering av Smart Governance Concept
----------------------------	---	------------------	---	---

Ansvars- område	Leverera planerade insatser, Kommunikation, rapportering mot VINNOVA, resultatspridning	Rapportera och genomföra utredningar baserat på fallstudier, samt genomföra scenarioanalyser	Konsekvensbedömning av bygglogistik på och utanför anläggningen, Arbetet leds av akademien	Utvärdera verkliga case påverkan på stadstrafik med data. Utvärdera scenarios	Stödja inkluderingen av bygglogistikplanering i byggprojektplaneringen på stadsnivå genom framtagning av designpolicy och juridiska underlag.
--------------------	---	--	--	---	---

Projektresultatet ska ha en positiv effekt på att leverera smartare och mer effektiva sätt att planera städer för att minska trafikstockningarna och förbättra trafikflödena.

De viktigaste resultaten från MIMIC är att underlätta stadsplanering och ge insikt i hur bygglogistik kan planeras och hanteras och städer kommer som ett resultat att vara bättre förberedda för att minimera den negativa påverkan byggarbetsplatser kan ha på omgivande områden. Projektet drivits av ett stort antal involverade partners från akademi, näringsliv och samhälle.