



Att **utveckla** regionernas **lärande**

Tillväxtanalys har fått i uppdrag att analysera hur lärandet inom den regionala tillväxtpolitiken kan utvecklas. Syftet med denna rapport är att dels göra en analys av lärandeplaner, och att studera resultaten av den följeforskningsmetod som används inom det nationella strukturfondsprogrammet och de regionala strukturfondsprogrammen samt att analysera hur lärandet inom den regionala tillväxtpolitiken kan utvecklas.

Dnr 2011/056
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 010 447 44 00
Telefax 010 447 44 01
E-post info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta Torbjörn Danell eller Federica Calidoni
E-post torbjorn.danell@tillvaxtanalys.se
E-post federica.calidoni@tillvaxtanalys.se

Förord

Den regionala tillväxtpolitiken ska grundas på erfarenheter, kunskaper och resultat från genomförda insatser. Det innebär att lärandet ska främjas i arbetet med att ta fram och genomföra tillväxtpolitiska strategier, program och projekt.

Tillväxtanalys har fått i uppdrag att

1. analysera de s.k. lärandeplaner som länen har fått i uppdrag av regeringen att ta fram
2. studera resultaten av den följeforskningsmetod och den lärande utvärdering som används inom det nationella strukturfondsprogrammet och de regionala strukturfondsprogrammen
3. analysera hur lärandet inom den regionala tillväxtpolitiken kan utvecklas.

Resultaten visar att regionerna har kommit olika långt i arbetet med att ta fram nya planer för att stärka lärandet i det regionala tillväxtarbetet. Några regioner har lyckats ta fram nya lösningar, men överlag behöver de arbeta vidare med att göra lärandeplanerna mera konkreta och handlingsinriktade. En av Tillväxtanalys slutsatser är att ett systematiserat lärande kräver en helhetssyn på utvärdering och lärande, som innebär mera fokus på att strategiskt planera för hur de olika programmen och projekten ska utvärderas.

Inom ramen för strukturfondsprogrammen 2007–2013 har resurser satsats på att stärka lärandet med hjälp av följeforskningsinsatser inom Regionalfonden och lärande utvärdering inom Socialfonden. Insatserna, projekten och programmen ska undan för undan utvärderas, och erfarenheter och kunskaper ska återföras till aktörerna på regional och nationell nivå samt på EU-nivå.

Resultaten visar att det fortfarande finns behov av att hitta former för att stärka tillförlitligheten i de resultat som presenteras och att stärka både det systematiska tillvägagångssättet och möjligheterna att aggregera resultat från enskilda projekt. Bristen på jämförbarhet är fortfarande ett problem som behöver åtgärdas.

Slutligen visar analysen ett tydligt behov av att förankra lärandet bättre i den regionala tillväxtpolitiken, att tydligare beskriva komplexiteten i den regionala tillväxtpolitiken och att skapa kontinuitet i lärandeutvecklingen.

Tillväxtanalys ser också ett generellt behov av att öka antalet gedigna och systematiska effektutvärderingar för att bygga en stabilare kunskapsgrund för politikområdet.

Ansvariga projektledare för uppdraget var Torbjörn Danell fram till augusti 2012 och Federica Calidoni från september 2012. Delrapporterna är skrivna av Torbjörn Danell (Tillväxtanalys), Gustav Hansson (Tillväxtanalys) och Göran Hallin (Kontigo). Slutrapporten har utarbetats av Federica Calidoni vid Tillväxtanalys.

Östersund, februari 2013

Dan Hjalmarsson
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	10
1 Inledning	13
1.1 Uppdraget	13
1.2 Metod och genomförande	13
1.3 Bakgrund och förutsättningar för lärande i den regionala tillväxtpolitiken	13
2 Lärandeplaner	18
2.1 En grundläggande modell för en lärande tillväxtpolitik	18
2.2 Lärande som utvecklings- och genomförandekraft	23
2.3 Utveckling av regionernas lärande	24
3 Följeforskning och lärande utvärdering	27
3.1 Vad är fölieforskning och lärande utvärdering?	28
3.2 Fölieforskning och lärande utvärdering under strukturfondsperioden 2007–2013	29
3.3 Utvärderingserfarenheter på EU-nivå	33
3.4 Utvärderingserfarenheter på nationell nivå	36
3.5 Granskning av Regionalfonden	40
3.5.1 Programfölieforskning	40
3.5.2 Projektfölieforskning	45
3.6 Granskning av Socialfonden	49
3.6.1 Socialfondens mål, programstruktur och genomförande	49
3.6.2 Slutsatser och lärande på programnivå	50
3.6.3 Lärande utvärdering på projektnivå	52
3.6.4 Strukturell, strategisk påverkan	52
3.7 Sammanfattning av granskningen	53
4 Förslag till vidareutveckling av lärande	55
4.1 Arbeta med förankring	55
4.2 Utveckla systemsynsättet på den regionala tillväxtpolitiken	56
4.3 Skapa kontinuitet i lärandeutveckling	57
4.4 Förslag till utveckling av fölieforskningen och den lärande utvärderingen	57
Granskade rapporter	61
Referenser	62

Sammanfattning

Tillväxtanalys har fått i uppdrag att analysera hur lärandet inom den regionala tillväxtpolitiken kan utvecklas.

Syften med denna rapport är att (1) analysera de s.k. lärandeplaner som länen har fått i uppdrag av regeringen att ta fram, att (2) studera resultaten av den följeforskningsmetod och den lärande utvärdering som används inom det nationella strukturfondsprogrammet och de regionala strukturfondsprogrammen samt att (3) analysera hur lärandet inom den regionala tillväxtpolitiken kan utvecklas.

Lärandeplanerna

I en tidigare studie (Tillväxtanalys, 2011b) har Tillväxtanalys granskat de lärandeplaner som länen fått i uppdrag av regeringen att ta fram. Syftet med lärandeplanerna är att bidra till den process som satts igång av regionala självstyrelseorgan, kommunala samverkansorgan och länsstyrelser för att stärka lärande inom den regionala tillväxtpolitiken.

Lärandeplanerna kan ses som ett försök att bygga ett system för lärande i den regionala tillväxtpolitiken, men svårigheterna är många och ska inte underskattas. Det är många aktörer och nivåer som är delaktiga, vilket kan leda till förseningar och svårigheter med att förankra nya tankegångar och insatser. Tillväxtanalys ser ett behov av att reflektera kring ett lärande som berör både form och innehåll. Det innebär vidare att många av de insatser som är viktiga för att få ett lärandesystem att fungera bättre på regional nivå innefattar både administrativa och innehållsmässiga aspekter.

Tillväxtanalys har låtit konsultföretaget Kontigo analysera lärandeplanerna och föreslå hur lärandet på i första hand den regionala nivån kan stärkas med länens inlämnade planer. Syftet med uppdraget har varit att fördjupa kunskapen om tillämpningen av regionernas lärandeplaner i praktiken och att utifrån denna kunskap diskutera hur det regionala lärandet kan utvecklas.

I det fortsatta arbetet med att följa upp och revidera lärandeplanerna rekommenderar Tillväxtanalys (2011b) att regionerna ska ha en framåtinriktad syn, utvärdera den tidigare lärandeprocessen för att identifiera hinder för lärande, klargöra ambitionsnivån och avgränsningarna, planera olika typer av insatser för att stärka alla tre faserna (planerings-, genomförande- och avslutsfasen) samt reflektera kring projektens innehåll.

Följeforskningen och lärande utvärdering

Inom ramen för strukturfondsprogrammen har fokus på utvärderingar och resultat förstärks under perioden 2007–2013, och relativt stora resurser ägnas åt följeforskning och lärande utvärdering. Tillväxtanalys diskuterar *följeforskning* och *lärande utvärdering* och deras resultat inom det nationella strukturfondsprogrammet och de regionala strukturfondsprogrammen. Vidare lämnar myndigheten förslag på hur lärande på den regionala nivån kan stärkas.

Tillväxtanalys konstaterar att både följeforskningen och lärande utvärdering har haft en mycket hög ambitionsnivå, vilket har förstärkt lärandet inom de strukturfondsprojekt och program som startats under den nuvarande programperioden.

Sammanfattningsvis drar vi följande slutsatser när det gäller följeforskningsresultat utifrån den genomgång vi har gjort inom Regionalfonden:

- Det har varit enklare för följeforskarna att belysa själva genomförandet än att återge resultaten av de genomförda insatserna.
- Det finns fortfarande problem med att göra målpuppfyllelseutvärderingar.
- Följeforskarna har fått avsätta en hel del tid åt att försöka synliggöra projektens programlogik i efterhand.
- Projektutvärderingarna använder få jämförelsemått.
- En del slutrapporter från projektföljeforskningen saknar helt en utvärderingsstrategi. Vissa har stora metodologiska brister och innehåller inget försök att redovisa några resultat.

Tillväxtanalys föreslår att dels ytterligare se över följeforskarnas efterfrågan på de kvalitativa indikatorer som används under pågående programperiod och dels att genomföra de förändringar som behövs för att på ett bättre sätt kunna styra och följa resultatutvecklingen under nästa programperiod.

Det är dock inte någon enkelt uppgift att inom dessa strukturfondsprogram och projekt redovisa trovärdiga resultat pga. programmets komplexitet. På EU-nivå har man lyft fram både effektutvärderingar och teoribaserade utvärderingar som ändamålsenliga sätt att försöka komma åt resultaten av strukturfondsprogram och projekt. Tillväxtanalys förordar inte den ena metoden före den andra utan rekommenderar att man försöker kombinera olika metoder för att försöka hitta giltiga indikationer på att insatserna verkligen ger resultat utifrån de resurser som läggs ned.

Den lärande utvärderingen inom ramen för Socialfondens genomförande rymmer flera intressanta erfarenheter ur ett lärandeperspektiv. Både processtöden och temagrupperna skulle mycket väl kunna främja systematik och utvärderingskunskap. Även andra delar av det regionala tillväxtarbetet kan ha nytta av att studera dessa erfarenheter. Det vore värdefullt att bygga upp en mer systematisk kunskap om hur väl olika metoder fungerar, i det regionala tillväxtarbetet. Med ett ännu mer systematiskt förhållningssätt inom den regionala fonden går det att bygga kunskap kring olika typer av metoder, såsom främjande av små företags export, olika modeller för att stimulera nyföretagande och metoder för att öka kommersialiseringen av forskningsresultat vid universiteten.

Utvecklat lärande

Tillväxtanalys har följande förslag för att utveckla lärandet:

- *Arbeta med förankring.* Analysen visar behov att förankra arbetsformer där lärande ingår som en tydlig del i utvecklingen av kvaliteten i den regionala tillväxtpolitiken. Den huvudsakliga utmaningen består i att bygga en professionell kapacitet för politikens genomförande, där lärande ingår. Vidare krävs att den politiska nivån uppfattar kvalitet och lärande som ett centralt prioriterat område för den regionala tillväxtpolitiken. Erfarenheterna visar att det ökade politiska ansvaret kopplat till en betydande investering av regionala skattemedel ger större incitament till lärande, jämfört med när statliga regionala aktörer fördelar skattemedel som inte kommer direkt från regionens skattebetalare.
- *Utveckla systemsynsättet på den regionala tillväxtpolitiken och koppla detta till lärandet.* Det handlar om att tydligare beskriva elementen och komplexiteten i den regionala tillväxtpolitiken. Genom att sortera och strukturera insatser av olika karaktär skapar man en tydligare bild, både av delarna och av helheten. För den strategiska nivån, dvs. med koppling till det överordnade arbetet med regionernas utveckling, bör det ske en anpassning av lärandeutvecklingen och en investering i analyskapacitet i samband med

utveckling och förnyelse av regionala utvecklingsplaner och strategier. Det mest centrala utvecklingsområdet för strateginivåns inledande fas handlar om att utveckla målformuleringarna. På programnivån handlar det om att den regionala nivån måste identifiera vilka av alla program som regionen berörs av som man också har ett genomförande och lärandeansvar för. Huvuduppgiften för denna nivå är att formulera utvärderingsbara mål som handlar om programmets resultat och effekter i samband med programmets start och utformande. Dessa mål bör formuleras som en förändring i de tillstånd man önskar påverka med insatserna i programmet.

- *Skapa kontinuitet i lärandeutveckling* genom att bl.a. ha framåtriktade lärandeplaner som kontinuerligt utvärderas och revideras.

Alla steg kan inte tas samtidigt och man kan tvingas begränsa ambitionerna när det gäller enskilda delar i detta tillväxtpolitiska system eller olika typer av lärande. Därför vore det bra om t.ex. den regionala utvecklingsstrategin inkluderar en plan för hur lärandet successivt kan utvecklas.

Summary

Growth Analysis has been commissioned to analyse how learning within regional growth policy can be strengthened.

The purpose of this report is to (1) make an analysis of the so-called learning plans that the counties have been commissioned by the government to draw up; (2) study the results of the ongoing evaluation method used in the national structural funds programme and the regional structural funds programme; and (3) analyse how learning within the regional growth policy can be developed.

In an earlier study (Tillväxtanalys, 2011b), Growth Analysis reviewed the so-called learning plans that the counties have been commissioned by the government to draw up for the current year on the basis of Growth Analysis' guidelines. The aim is to contribute to the process that is now being initiated by the regional self-government bodies, municipal co-operation bodies and county administrative boards to strengthen the regional growth policy.

The learning plans can be viewed as an attempt to build a system for learning within the regional growth policy but the difficulties are many and must not be underestimated. There are many players and levels involved, which can lead to delays and difficulties in establishing new lines of thought and interventions. Growth Analysis sees a need for reflection on a kind of learning that concerns both form and content. This also means that many of the interventions that are important in getting a learning system to work better at regional level encompasses both administrative aspects and questions of content.

In collaboration with Kontigo, Growth Analysis has analysed the learning plans and made proposals for how learning primarily at regional level can be strengthened with the learning plans submitted by the counties as the starting point. The purpose of the commission was thus to deepen this knowledge concerning the application of the regions' learning plans in practice and on the basis of this knowledge draw up proposals for how regional learning can be developed.

In the continuing work of following up and evaluating the learning plans, Growth Analysis recommends (Tillväxtanalys (2011b) that the regions consider the following: a future-oriented view; evaluation of the previous learning process to identify relevant obstacles to learning; clarity as regards the level of ambition and delimitations; planning of various types of intervention to strengthen all three phases (planning, implementation and sign-off); and more reflection around the project's content.

Within the framework of the structural fund programmes, the focus on evaluation and results is further strengthened over the 2007-2013 period and relatively substantial resources are dedicated to ongoing evaluation. Here Growth Analysis presents the concept of *ongoing evaluation* and its results within the national structural fund programme and the regional structural fund programmes and suggests how learning at the regional level can be strengthened.

Growth Analysis has established that ongoing evaluation has had a very high level of ambition, which has to a significant degree led to a reinforcement of learning within the structural fund projects and programmes initiated during the current programme period. But Growth Analysis' overall conclusion is that based on the programmes and project evaluations that we have reviewed. The evaluators have not managed to resolve the diffi-

culties in producing credible evaluation results. They have, however, contributed valuable results that have to do with the actual implementation of programmes and projects.

In summary, we draw the following conclusions as regards the results of ongoing evaluation based on the review we have made:

- There are still problems with making an evaluation of goal attainment.
- The evaluators have had to devote a considerable amount of time to trying to visualise the programme logic in the projects after the event.
- It was easier for the evaluators to elucidate the actual implementation than to describe the results of the interventions that had been implemented.
- Measures of comparison are not widely used in the project evaluations.
- There are examples of final evaluations that are totally lacking in evaluation strategy, display significant shortcomings in methodology, and where no attempt is made to present any results.

Growth Analysis therefore proposes that the evaluators' request concerning qualitative indicators that are used during the current programme period be further reviewed and that the changes necessary to be able to better control and monitor result development over the course of the next programme period be made.

It must, however, be pointed out that reporting credible results within these structural fund programmes is no easy task due to the way the programmes and projects are structured and implemented. The Swedish Agency for Economic and Regional Growth has earlier stated that this kind of additional or innovative programme cannot be evaluated in any simple way using so-called robust assessment methods and monitoring indicators. The agency's opinion is that the indicators are often not reliable and that it is difficult for robust assessment methods to capture the level of ambition by influencing structures, institutions and attitudes. At EU level, both impact assessments and theory-based evaluations have been held up as legitimate ways of trying to get at the results of the structural fund programmes and projects. In this case, the Swedish Agency for Economic and Regional Growth has prescribed theory-based evaluation as a way to try to get at the problems that exist as regards reporting effects and results.

Growth Analysis is of the opinion that we shall prescribe neither the one nor the other method but instead try to combine different methods as best we can in order to as far as possible find valid indications that these interventions really deliver results based on the resources applied. All methods have their own weaknesses and the theory-based method of assessment that ongoing evaluation has embraced relies strongly on the belief that on the basis of scientific theories it is possible to capture and interpret results in programmes that have largely been formulated in a political context. This does not make the interpretations any easier but lead to other kinds of difficulties in interpreting the results. Based on the review we have made, there are examples of such difficulties where the evaluators encounter problems when they try to put the reported results in a scientific theoretical framework. Theory-based approaches to evaluation are good in that they are broad approaches and can be used to analyse causal mechanisms in different parts of the organisation in greater depth, but at the same time require that information of different kinds be collected, processed and analysed. Attempts have been through theory-based impact evaluation to find evidence and knowledge of long-term effects, and in the international arena a mix of methods has been held up that largely consist of combining impact assessment with theory-based evaluations. These, however, are both resource-intensive and time-consuming

activities, but give an opportunity to determine what works and does not work when the focus is on long-term effects.

Our proposals for developed learning are therefore as follows:

- Work to establish the methods. The analysis has shown that the needs concern establishing working methods where learning is a distinct part of the development of quality in the regional growth policy. The main challenge is to build professional capacity to implement the policy, where learning is included. The political level also needs to see quality and learning as a centrally prioritised area of the regional growth policy.
- Develop the system view of the regional growth policy and link it to learning. The elements and complexity of the regional development policy need to be clearly described. Sorting and structuring interventions of different kinds gives a clearer picture of both the parts and the whole. On the strategic level, i.e. linked to the superordinate work of developing the regions, it is our opinion that the development of learning should be adapted to the needs we see for this level. On the programme level, the regions must identify for which of all the programmes that concern the region it also has an implementation and learning responsibility. The main task at this level is to define assessable goals for the results and impact of a programme when the programmes are designed and begin. These goals should be formulated as changes in the conditions that one aims to influence by means of the interventions in the programme.
- Create continuity in learning.

Finally, it is impossible to take all steps at once, or it may be necessary to limit the levels of ambition as regards individual parts of the growth policy system described above or different types of learning. It would therefore appear to be a good idea to integrate a plan for how learning can be developed in stages in documents such as the regional development strategy.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Tillväxtanalys har fått i uppdrag att analysera hur lärandet inom den regionala tillväxtpolitiken kan utvecklas. Myndigheten ska också studera resultaten av den följeforskningsmetod och lärande utvärdering som används inom det nationella strukturfondsprogrammet och de regionala strukturfondsprogrammen samt föreslå hur lärandet på den regionala nivån kan stärkas med utgångspunkt i de lärandeplaner som länen har lämnat in till.

1.2 Metod och genomförande

Tillväxtanalys har delat uppdraget i tre olika moment för att bättre kunna analysera hur lärandet inom den regionala tillväxtpolitiken kan utvecklas:

1. Analysera de s.k. lärandeplaner som länen hade i uppdrag att ta fram under 2011 (kap. 2). I rapporten ”Strategier för lärande på regional nivå” visar Tillväxtanalys (2011b) att regionerna har kommit olika långt i arbetet med att ta fram nya planer för att stärka lärandet i det regionala tillväxtarbetet. Rapporten visar också att ett systematiserat lärande kräver en helhetssyn på utvärdering och lärande, med större fokus på att strategiskt planera utvärderingsinsatser.
2. Studera resultaten av den följeforskningsmetod och den lärande utvärdering som används inom det nationella strukturfondsprogrammet, med fokus på program- och projektföljeforskning inom Regionalfonden och på lärande utvärdering inom Socialfonden (kap.3). Då fokus på utvärderingar inom ramen för strukturprogrammen har förstärkts ytterligare under perioden 2007–2013, analyseras här *följeforskning* och *lärande utvärdering*, tillsammans med dess resultat inom det nationella strukturfondsprogrammet. Tillväxtanalys gör det genom att granska en del av de dokument och analyser som har gjorts kring den pågående programperioden.
3. Ge förslag på hur lärande på den regionala nivån kan stärkas med utgångspunkt i länens inlämnade lärandeplaner (kap.4). Konsultföretaget Kontigo har haft Tillväxtanalys uppdrag att bidra till ett mer systematiskt lärande i regionerna. Kontigo har därför tagit fram en grundmodell för lärande regionalt tillväxtarbete, och i dialog med regionerna bestämt sig för att aktivt utveckla valda delar av lärandet med hjälp av workshopformen.

1.3 Bakgrund och förutsättningar för lärande i den regionala tillväxtpolitiken

Under 2010 fick de regionalt tillväxtansvariga myndigheterna (regioner och länsstyrelser) regeringens uppdrag att ta fram regionala s.k. lärandeplaner. Syftet med planerna var att systematiskt beskriva och redovisa hur regionerna skulle organisera kunskapsutvecklingen kring de regionala tillväxtfrågorna. Tillväxtverket fick samtidigt regeringens uppdrag att bistå de regionala aktörerna genom att utveckla ”riktlinjer” för lärandeplanernas innehåll.

Riktlinjerna beskriver hur man på den regionala nivån kan etablera en mer kunskapsbaserad tillväxtpolitik. Det handlar om att inhämta kunskap genom analyser, att utforma program och insatser så att ett lärande möjliggörs, att beskriva hur program och insatser skall utvärderas samt att utveckla en plan för hur man ska sprida kunskaper och erfarenheter från uppföljningar och utvärderingar.

Tillväxtverket (2010) har i en rapport beskrivit vilka delar som bör ingå i lärandeplanerna som de regionalt tillväxtansvariga i respektive län har fått i uppdrag att ta fram för att följa upp, utvärdera, analysera och främja lärande inom det regionala tillväxtarbetet (tabell 1).

Tabell 1. Definition av vad lärandeplanen omfattar

<p>Framtagande, genomförande och uppföljning av program inom det regionala tillväxtarbetet (exempel Regionala utvecklingsprogram och Tillväxtprogram)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Hur olika aktörer, t.ex. kommuner, näringsliv, högskolor och universitet, involveras och engageras vid framtagande, genomförande och uppföljning av det regionala tillväxtarbetet. ✓ Hur arbetet kring uppföljning och utvärdering kommer att organiseras, vilken typ av uppföljning och utvärdering kan komma att göras vid planeringsprocesser samt genomförande av program ✓ Hur eventuella effekt-, resultat- och aktivitetsmål ska mätas och följas upp samt hur indikatorer utformas när det inte går att mäta målen direkt. ✓ Hur regionens utveckling kontinuerligt ska följas upp. ✓ Hur hållbarhetsdimensionerna integreras i olika utvecklingsinsatser. 	<p>Bevaka och analysera omvärlden</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Hur regionen systematiserar omvärldsbevakningen. ✓ Hur bevakning sker av händelser i omvärlden, såsom förändringar i konjunktur eller nationell politik. ✓ Hur kunskap hämtas om regional utveckling som drivs på andra håll och forskningens samlade kunskap om regional utveckling. ✓ Hur kunskapen från omvärldsbevakning tas tillvara, dvs. hur omvärldsbevakningen blir en naturlig del i kunskapsunderlag som används kontinuerligt.
---	--

Sprida kunskap, resultat och erfarenheter från det regionala tillväxtarbetet

- ✓ Olika målgrupper för spridning av resultat och erfarenheter.
- ✓ Hur olika aktörer deltar i lärandearbetet.
- ✓ Hur återföring av resultat mellan program, projekt och insatser ska ske och vem/vilka som ansvarar för att resultaten tas om hand.
- ✓ Hur kunskaper, erfarenheter och resultat tas tillvara från utvärderingar och följeforskning från olika program, t.ex. strukturfonder och landsbygdsprogram samt i planeringsprocesser för nya program, projekt och insatser.
- ✓ Hur resultat och aktiviteter sammanställs och rapporteras.
- ✓ Hur informationsspridning och kommunikation planeras och genomförs i syfte att stärka återkopplingen mellan aktörerna som är involverade i det regionala tillväxtarbetet.

Hur ska ett system för lärande byggas in i den regionala tillväxtpolitiken? Det finns många hinder för arbetet med att utveckla lärandet. Många aktörer och nivåer är delaktiga, vilket kan leda till förseningar och svårigheter med att förankra nya tankegångar och insatser. Tillväxtanalys ser ett behov av att reflektera kring ett lärande som berör både form och innehåll. Det finns risker för sammanblandning, överfokusering och oklarheter kring frågor som berör *hur* saker och ting genomförs, organiseras och administreras kontra vad detta ska leda till (dvs. innehållsmässiga aspekter av ett tillväxtpolitiskt lärande). Det finns därför starka skäl till att skilja mellan det lärande som reflekterar kring formen (hur) och det som rör innehållet (vad).

Möjligheterna till lärande påverkas förstås av en rad olika faktorer, men Tillväxtanalys anser att de tre viktigaste är komplexiteten i systemet, politikens ökande roll och tillgången till resurser. De beskrivs närmare här nedan.

1. Komplexiteten i systemet

För att kunna utveckla lärandet måste man förhålla sig till systemets komplexitet, som har flera dimensioner.

För det första kan vi tala om en politik som utformas på flera olika nivåer, främst på en europeisk, nationell och regional nivå. Flernivåperspektivet illustreras i tabell 2, där arbetet styrs av den europeiska strategin EU 2020, förordningar och riktlinjer för sammanhållningspolitikens genomförande, och den regionala fonden är det huvudsakliga verktyget och resursen för genomförandet. På den europeiska nivån finns också ett regelverk som anger vilka slags regionala stödformer som medlemsstaterna får ägna sig åt, främst genom de s.k. statsstödsreglerna.

På en nationell nivå finns i Sverige flera olika lagar och förordningar som styr politiken. Flera av dessa är svenska uttryck för de europeiska förordningarna men här finns också ett stort antal nationella instrument. På en strategisk nivå är det *Nationella strategin för konkurrenskraft, sysselsättning och entreprenörskap* som utgör utgångspunkten för arbetet.

Den regionala nivån är uppdelad i en NUTS2-nivå för genomförandet av den europeiska sammanhållningspolitikens och en NUTS3-nivå för den regionala politikens utformning och innehåll. Utgångspunkten för de regionala strategierna är dock i bägge fallen länsnivån, dvs. NUTS3-nivån. Här utgör de regionala utvecklingsplanerna (RUP) det viktigaste övergripande styrdokumentet för regionens arbete.

Tabell 2. Den regionala tillväxtpolitikens komplexitet

Strategisk	Finansiell	Genomförande
<ul style="list-style-type: none"> • EU 2020 • Nationell strategi för ... • Mål 2 – program för Regionala Fonden • RUP/RUS • Andra sektorstrategier • Regionala delstrategier och andra program 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionala fonden – Tillväxtverket/strukturfonddpartnerskap • 1.1-anslag – regeringen/regionalt tillväxtansvariga myndigheter • Regionalpolitiskt företagsstöd – regeringen/länsstyrelsen • Nationella program för regional tillväxt – regeringen/Tillväxtverket • Nationella program för olika sektorer – regeringen till Vinnova, Energimyndigheten m.fl. • Regionala skattefinansierade resurser 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionala "plattformar", plattformprojekt

Källa: Kontigo (2012).

Bilden kompliceras dock av att flernivåsystemet är uppdelat i vad man skulle kunna beskriva som en strategisk och en finansiell sida. En lärande regional tillväxtpolitik bör, om den ska vara komplett, förhålla sig till alla nivåer och bägge sidor av denna komplexitet. Samtidigt har den regionalt utvecklingsansvariga myndigheten bara direkt inflytande

över några få av dessa delar. Till detta kommer också en tredje dimension, som kanske kan kallas för genomförandedimensionen.

På den strategiska sidan har den regionalt tillväxtansvariga myndigheten bara direkt inflytande och kontroll över det regionala utvecklingsprogrammet eller strategin, och över andra regionala strategier för exempelvis delområden eller sektorer (t.ex. regionala tillväxtprogram eller handlingsprogram inom ramen för RUP).

Finansiellt har regionen den största direkta kontrollen över de egna skattefinansierade resurserna, vilka dock är mycket begränsade i de flesta fallen. Därnäst är kontrollen störst över de s.k. "1:1-medlen", anslaget för regionernas utveckling som överförs från staten till de regionalt tillväxtansvariga myndigheterna. Dessa myndigheter har sedan en förhållandevis stor frihet att själva besluta hur medlen ska användas. För övriga resurser är inflytandet antingen indirekt eller begränsat till framgångsrika ansökningar.

Många av de finansiella programmen fungerar också som program för genomförande, t.ex. strukturfondsprogrammen.

Komplexiteten gör lärandet problematiskt. Hur ska de regionalt tillväxtansvariga aktörernas lärande avgränsas? Hur kan lärandestrategier utformas så att arbetet även kan inkludera insatser och program som man själv inte har full kontroll över?

2. Regionalpolitikens ökande roll

En andra aspekt som påverkar förutsättningarna för lärandet är politikens ökande roll i det regionala tillväxtarbetet. Ansvar för politikens utformning och genomförande flyttas successivt från länsstyrelser till regioner och regionförbund, och med det får politiker också större direkt inflytande över genomförandet. I dag är det bara i fyra län där länsstyrelserna fortfarande genomför politiken, och i resten är det regioner eller regionförbund som har ansvaret.

Politiken har ett stort och direkt inflytande över olika saker:

- Det handlar delvis om att ta fram och anta de regionala utvecklingsplanerna. Här finns ofta olika typer av "partnerskap" för att stärka representationen från exempelvis näringslivet och andra grupper, men dokumenten är i huvudsak politiska dokument.
- En annan del är de regionala strukturfondsprogrammen som är ett resultat av kontinuerlig dialog mellan regionala och nationella aktörer.
- En tredje del gäller att genomföra program och insatser. Inom ramen för exempelvis den regionala fonden är det tjänstemännen inom Tillväxtverket som bereder ärenden, men den regionala politiska nivån har ett stort direkt och konkret inflytande genom prioriteringsarbetet i strukturfondspartnerskapen och genom att man även kontrollerar en viktig del av den regionala medfinansieringen.

Det finns få explicita empiriska studier över vad det ökade politiska inflytandet i praktiken har betytt för den regionala tillväxtpolitikens genomförande. Men det finns åtminstone två hypoteser kring vad det betyder för möjligheterna till ett strategiskt regionalt lärande. Den första är att politikens ökade närvaro riskerar att leda till mer av tillfälliga politiska prioriteringar. Den ökade närvaron kan också leda till en politisk logik som inbegriper andra frågor än den som är direkt kopplad till den regionala tillväxtpolitiken, och det finns en risk för att detta underminerar möjligheterna att skapa ett systematiskt lärande. Den andra hypotesen är närmast den motsatta och handlar om att politikens roll har förändrats framför allt genom att i allt fler regioner investeras mera av regionernas egna skattemedel.

Detta innebär att det politiska trycket mot att redovisa resultat och effekter från dessa investeringar idag har ökat och att flera lokala och regionala politiker kräver mer kunskap om insatsernas effekter och nytta.

3. Resurser

Slutligen krävs resurser för att få ett starkare regionalt lärande, både personal och kompetens. Många av de regionalt tillväxtansvariga myndigheterna är i dag små och slimmade organisationer med begränsade resurser avsatta för ett sådant lärandearbete.

2 Lärandeplaner

För att uppföljningar och utvärderingar ska bli effektiva instrument i det regionala tillväxtarbetet måste det finnas ett väl fungerande lärandesystem. Lärandeplanen syftar till att skapa en mer systematisk uppföljning och utvärdering samt att bidra till att lärandet ökar tack vare de utvecklingsinsatser som genomförs inom ramen för det regionala tillväxtarbetet. Lärandeplanen ska bidra till att omsätta kunskap och erfarenheter i uppdaterade och nya strategier, handlingsprogram, verksamheter och projekt.

Lärandeplanerna ska vara ett levande dokument som bör revideras allt eftersom nya program och insatser planeras och genomförs inom ramen för det regionala tillväxtarbetet (Tillväxtverket, 2010).

Ett lärande arbetssätt poängterar vikten av kontinuerliga utvärderingar för reflektion och kritisk granskning som underlag för analys, återföring och spridning under genomförandet av ett program, projekt eller insats. Lärandet handlar därför inte bara om vad man har uppnått utan även hur detta har skett. För att en utvärdering ska vara lärande behöver läroprocessen organiseras och vara en del av själva utvecklingsarbetet. (Tillväxtverket, 2010)

I litteraturen har lärande flera olika innebörder. I denna rapport menar vi i huvudsak möjligheterna för politiken och dess aktörer att ha ett aktivt och utvecklande förhållningssätt till resultaten och erfarenheterna av tidigare insatser.

I en tidigare rapport har Tillväxtanalys (2011b) granskat de s.k. lärandeplaner som länen fick i uppdrag av regeringen att ta fram, och resultaten visar att regionerna har kommit olika långt i arbetet med att ta fram nya planer för att stärka lärandet i det regionala tillväxtarbetet.

Detta kapitel presenterar en grundläggande modell för en lärande regional tillväxtpolitik och redovisar regionernas prioriterade val när det gäller att utveckla lärandet och vilka utvecklingssteg regionerna ska arbeta vidare med.

2.1 En grundläggande modell för en lärande tillväxtpolitik

Med underlag från Kontigo (2012) beskriver Tillväxtanalys de grundläggande elementen i en lärande regional tillväxtpolitik samt de dilemman och ställningstaganden som ingår i försöken att införa en sådan modell. Det som beskrivs här är inte den enda möjliga modellen för regionalt tillväxtarbete. Den utgår från en del av dagens faktorer för genomförandet, och med ändrade utgångspunkter uppstår sannolikt också andra möjligheter och utmaningar för en lärande politik.

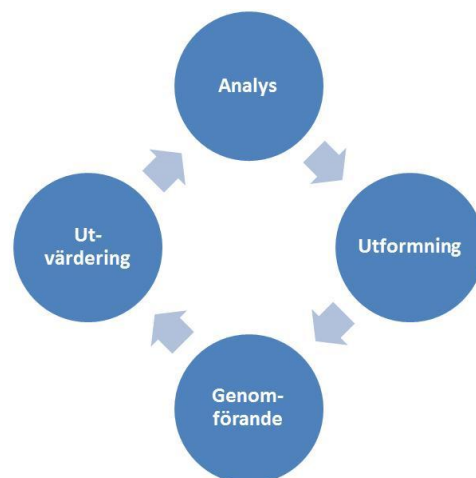
Modellen utgår från sex olika punkter som lärandeutvecklingen måste förhålla sig till och utgå ifrån:

1. kunskap om grundläggande lärandebegrepp
2. kontextanpassning av lärandet
3. analysens roll för lärandet
4. lärande genomförande av politiken
5. kunskap om resultat, effekt och nytta
6. kontinuerligt lärande

En utgångspunkt för förslaget är ett slags kontinuerligt lärande för systematisk utveckling, såsom i figur 1 nedan. Med andra ord gäller det ett lärande arbete som börjar med en ana-

lys av problem, möjligheter, utmaningar, tillgängliga resurser, tidigare erfarenheter av att tackla liknande situationer, etc. Därefter behöver ett lärande förhållningssätt vara integrerat i både insatsernas utformning och genomförande, vilket exempelvis innebär att man redan i utformningen behöver tänka på utvärdering och lärande och att genomförandet bör vara transparent och bygga på objektivitet, så att det blir lättare att utvärdera. Efter genomförandet behövs olika typer av utvärderande insatser som ska fastslå insatsens resultat och effekter samt bedöma värdet av dessa i förhållande till kostnaden för insatsen. På så sätt går det att bedöma nyttan.

Figur 1. Lärandets kontinuitet – principskiss



Källa: Kontigo (2012).

Det betyder också att det är viktigt att anpassa lärandet till den regionala kontexten. I detta kapitel ska vi kort gå igenom de sex punkterna ovan, i syfte att beskriva en grundläggande modell för en lärande politik.

1. Kunskap om grundläggande lärandebegrepp

För att vi ska kunna tala om ett lärande krävs någon form av gemensamt språkbruk och en gemensam tolkning av olika begrepp. En utgångspunkt för lärande inom den regionala tillväxtpolitiken är att man har en tydlig uppfattning om det vi brukar kalla *insatslogiken*. I figuren nedan åskådliggörs den enklaste formen av en sådan insatslogik.

Figur 2. Insatslogiken



Källa: Kontigo (2012).

För en viss resurs, t.ex. de finansiella medlen i ett projekt, kan man göra olika aktiviteter som är själva kärnan i arbetet. Dessa aktiviteter förväntas ge olika typer av resultat och

effekter. Resultat är då de observerbara resultaten från aktiviteterna medan effekten knyter an till den situation vi ville åtgärda.

Oftast är det mycket svårt att mäta effekterna av den typen av insatser som den regionala tillväxtpolitiken arbetar med. Svårigheten är att skapa en kontrafaktisk situation, vilket är nödvändig för att mäta en effekt. Problemet ligger förstås i att det finns så många olika faktorer, vid sidan av den studerade insatsen, som också påverkar det förhållande vi vill påverka med insatsen. Vi kan tala om två olika huvudkategorier av faktorer: dels omvärldsfaktorer, såsom konjunkturfaktorer, och dels programfaktorer, som handlar om önskade effekter av programmet i sig.

När man utformar en insats går det ofta att underlätta en effektutvärdering genom att tänka igenom hur man definierar målgruppen och vilka i målgruppen som insatsen ska omfatta. En tydligt definierad målgrupp är av stort värde för att kunna identifiera en kontrollgrupp som liknar målgruppen men som inte har fått del av insatsen.

För att möjliggöra ett systematiskt lärande underlättar det med tydliga mål. Bristande logik i målformuleringen är dock en av de vanligaste komplikationerna när det gäller att utvärdera och lära från insatser i form av projekt och program. Målen bör först och främst förhålla sig till insatslogiken enligt ovan. Detta betyder att det bör finnas mål, uttryckta på olika sätt, för vart och ett av stegen i insatslogiken. För resursen utgörs målen vanligen av projektets eller programmets budget. För att underlätta en tidig utvärderingsinsats eller den kontinuerliga uppföljningen bör det också finnas mål för aktiviteterna, t.ex. hur många företag som ska få del av rådgivningen eller hur många deltagare som ska gå en viss utbildning. Det har skett stora förbättringar i programarbetet under senare år, men många projekt och program har fortfarande bara den här typen av mål. Det bör också finnas mål för resultat och effekter. Resultatmålen bör beskriva vad som förväntas bli resultaten av aktiviteterna och kan med fördel fokusera på den förväntade förändringen hos dem som deltar i aktiviteterna. Effektmålen bör i stället relatera till det problem eller den möjlighet man vill påverka med insatsen ifråga. För att tala om effektmål bör man anta att den förändring som målsättningen avser är relaterad till insatsen ifråga. Vi kan också ha mål för nyttan, som bör uttryckas som avkastning på den genomförda insatsens investering.

Man kan också ställa ytterligare och mer generella krav på hur målen bör vara utformade, för att lättare kunna utvärdera och för att öka möjligheterna till ett effektivt lärande. Här talar man ibland om s.k. SMART-kriterier¹, som ska stödja formuleringen av mål som underlättar lärande och utvärdering.

Slutligen har vi tydliga och utvärderingsbara mål som är relaterade till en tydlig insatslogik, och då kan vi också sätta in olika typer av utvärderingsinsatser som kan lära av olika delar i genomförandet. Resultat- och effektutvärderingar utgör kanske fortfarande de vanligaste utvärderingsuppgifterna. Sådana utvärderingar syftar främst till att i efterhand bedöma och värdera insatsernas resultat, effekt och effektivitet. Här finns framför allt en möjlighet att *lära för kommande insatser*.

På senare tid genomförs också allt fler utvärderings- eller lärandeaktiviteter innan insatserna i fråga har avslutats. Det kan handla om att man tidigt försöker få en bild av vilka de slutliga resultaten och effekterna kan komma att bli, eller vilka aktiviteter i projektet som verkar ha störst potentiell effekt. I den här typen av utvärderingar står det kontinuerliga lärandet och *lärandet för förbättring av pågående insatser* helt i centrum. Under den senaste programperioden för strukturfonderna arbetar man med dessa metoder under namn

¹ SMART: Kriterier som är specifika, mätbara, accepterade, relevanta och tidssatta.

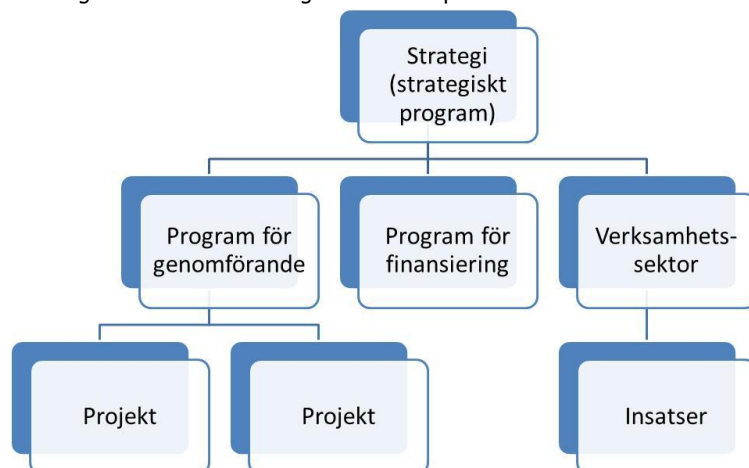
som *lärande utvärdering* eller *följeforskning* (begreppen *följeforskning* och *lärande utvärdering* kommer att diskuteras vidare i kapitel 3).

Bland utvärderingarna finns också processutvärderingar som fokuserar mest på genomförandet och på hur resurserna omvandlas i aktiviteter inom ramen för en insats. Det lärande som här möjliggörs kan både gälla ett pågående arbete eller kommande insatser, främst beroende på när utvärderingen genomförs.

I lärandearbetet är det också viktigt med en tydlig idé om hur lärandeuppgifterna relaterar till olika typer av insatser i det s.k. programkomplexet. Figur 3 nedan visar olika typer av program eller projekt som spelar olika roller i genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken och som dessutom skapar olika lärandeutmaningar.

RUP:en eller RUS:en är främst ett strategiskt dokument som innehåller olika typer av mål. De viktigaste målen på denna nivå är sannolikt effektmålen. Programmen är ofta uppbyggda kring en eller flera visioner som är uttryckta i form av framtida önskvärda tillstånd och under dessa finns ofta olika typer av effektmål. Ett vanligt problem är att effektmålen i RUP:ar och RUS:ar ofta är visionsliknande och knappast möter kraven enligt SMART-kriterierna.

Figur 3. Programhierarkin i den regionala tillväxtpolitiken



Källa: Kontigo (2012).

Grundkravet borde vara att effektmålen på den här nivån ska innebära en förändring i tillstånd som upplevs som möjlig eller utmanande och som kan relateras till insatserna inom strategin. I praktiken blir det dock svårt att avgöra vilka insatser som är ett resultat av strategin och därmed blir det sannolikt också svårt att göra en regelrätt effektutvärdering av strategin. Trots detta kan ett sådant sätt att tänka med fördel genomsyra arbetet med RUP:ar och RUS:ar.

Dessa dokument bör också kunna innehålla mål för resurser och aktiviteter, dvs. ange hur stora insatser som ska läggas på att uppnå olika effektmål inom strategin och hur många aktiviteter eller projekt och program som ska genomföras.

2. Kontextanpassning av lärandet

Lärandet behöver också anpassas till hur man arbetar med att genomföra politiken. Under flera år på 1990- och 2000-talen övergick man till att utlysa medel och bedöma ansök-

ningar i konkurrens, där bedömningsarbetet kunde knytas till projektens förväntade måluppfyllelse och ställas i relation till kostnaden. Detta system underlättade på många sätt också resultat- och effektutvärderingen i efterhand. På senare år har fler och fler regioner börjat arbeta långsiktigt genom att samla resurser från olika håll under ett och samma övergripande syfte, såsom att utveckla insatserna inom en viss sektor eller ett visst kluster. Sådana insatser har ofta kallats för plattformar och syftet är en ökad finansiell långsiktighet och en betoning av långsiktiga mål. Med detta senare arbetssätt blir det dock svårt att göra en traditionell resultat- och effektutvärdering.

En andra viktig fråga är behovet av en tydlig förankring av lärandet. Inom politiken finns en samsyn kring vikten av lärandet, men mindre kring hur lärandet kan utvecklas. För att utveckla ett systematiskt lärande i regionen bör frågan ha högsta prioritet hos politiken. Många upplever att politiken på nationell nivå egentligen inte prioriterar lärandet, vilket gör det svårt att tala för vikten av ett ökat lärande hos den regionala politiska nivån. Exempelvis introduceras många nya insatser genom detaljerade uppdrag till myndigheter såsom Tillväxtverket och ska sedan genomföras med ett liknande innehåll i samtliga regioner över landet utan någon analys eller utvärdering av tidigare insatser.

3. Analysens roll för lärandet

Allt lärande rör inte utvärderingar. En betydande del av lärandet handlar om att korrekt analysera problem och möjligheter och att ha en generell kunskap om effekterna av olika insatser och metoder. Överföringen av ansvaret från statlig till regional nivå har å ena sidan gjort att insatserna är bättre regionalt anpassade, men de har å andra sidan tyvärr inte följts upp med tillräckliga resurser för analys.

I dag är det bara de allra största regionerna som har tillräcklig kapacitet för att analysera både den egna regionens utveckling och generella erfarenheter av olika insatser. För att kompensera har många av de regionalt tillväxtansvariga myndigheterna inlett olika former av samverkan.

En huvuduppgift för en lärande politik är att se och förstå de problem och möjligheter som präglar det regionala utvecklingsarbetet. Ofta genomförs idag en generell analysinsats kopplad till revideringen av RUP eller RUS. Däremot saknas ofta mer detaljerade analyser kopplade till enskilda insatser eller delar av de större programmen.

Analysen har många olika uppgifter, bl. a. identifiera och värdera uttrycken för problem; analysera orsakerna till identifierade problem; urskilja problem relaterade till marknadsmisslyckanden; analysera frågan om vem som äger problemen och vem som har möjligheten att göra något åt dem; analysera tänkbara insatser för att tackla problemen; analysera erfarenheterna från tidigare insatser; analysera kostnaden i förhållande till möjligheterna att lösa problemen och värdet av att lösa problemen.

Det finns många insatser vars utformning inte direkt kontrolleras av den regionala nivån och de regionalt tillväxtansvariga myndigheterna. Ofta har dessa insatser tillkommit genom nationella myndighetsbeslut eller lagar och förordningar. Detta begränsar handlingsutrymmet för den regionala nivån och det är vanligt att analysarbetet inte upplevs som meningsfullt.

Många nationella program är i dag uppbyggda så att de vänder sig till en specifik målgrupp eller har en grundläggande design som ska tackla ett specifikt problem. Exempel på detta är flera av Tillväxverkets s.k. nationella program. För den regionala nivån kan detta ibland betyda att det finns resurser att söka för att göra utvecklingsinsatser samtidigt som dessa insatser inte alltid är anpassade till regionens behov. Flera av de regionalt tillväxtansvariga

myndigheterna menar dock att det ska mycket till för att en region ska avstå från att söka sådana medel.

4. Lärande genomförande av politiken

Även genomförandet och dess utformning har stor bäring på lärandet. Här kan man lägga två tydliga perspektiv: dels utforma genomförandet för att underlätta ett lärande kring insatsernas resultat och effekter, och dels skapa ett kontinuerligt lärande under genomförandets gång. I någon mening är detta två parallella trender i genomförandet.

För att kunna bedöma insatsernas effekter behövs ofta ett tydligt mål, en tydligt definierad och homogen målgrupp och en förändringslogik från insats till resultat och effekt. I dag genomförs insatser för kontinuerligt lärande och de bygger på att lärandet kan innebära kontinuerliga justeringar i genomförandeprocessen, i målformuleringarna och i målgruppen. Detta ger sannolikt ett bättre resultat i det pågående projektet, men sådana justeringar kan också försämra möjligheterna att med gängse metoder undersöka insatsens effekter.

5. Kunskap om resultat, effekt och nytta

En av de viktigaste delarna i en lärande politik är att vi faktiskt närmar oss en ökad kunskap om insatsernas resultat, effekt och nytta. Detta ställer betydande krav på kunskap hos dem som ska utforma olika typer av insatser. En första uppgift blir att visa att dessa perspektiv alltid bör vara närvarande i en lärande politik.

Ofta ställs inte frågor om insatsernas resultat, effekter och nytta. Utvärderingar visar ofta om de planerade aktiviteterna har uppnåtts, och ibland undersöker de målgruppens upplevelse av insatsen och kallar detta för ett resultat. Men det är väldigt få utvärderare som försöker eller lyckas nå hela vägen fram till en effekt, dvs. säkerställa att förändringen i målvariabeln är orsakad av insatsen ifråga. Det är ännu färre som ställer frågan om vilket värde denna effekt har och hur det ska relateras till kostnaden för insatsen.

6. Kontinuerligt lärande

Ett utvecklat lärande innebär inte ett system som är färdigt en gång för alla, utan tvärtom bör lärandemodellerna vara öppna för vidareutveckling och förändring. Det vi ser framför oss är att man i regionernas lärandeplaner bygger in moment som innebär en kontinuerlig utveckling av lärandearbetet.

Exempelvis kan man successivt stärka och utveckla både analys- och utvärderingskapaciteten i organisationerna. Det kan också vara en successiv utveckling mot en tydligare effektutvärdering, där man kanske börjar med att definiera målgrupper för att också kunna identifiera en kontrollgrupp. Nästa steg blir sedan att göra faktiska effektutvärderingar som är baserade på jämförbara kontrollgrupper.

2.2 Lärande som utvecklings- och genomförandekraft

Det finns två tydliga perspektiv på lärande i det system för lärande som byggs upp inom den regionala tillväxtpolitiken, dvs. lärande som en genomförande- eller en utvecklingskraft.

Det här avsnittet innehåller en genomgång av slutsatserna kring lärande och sättet att bygga och organisera ett lärsystem. Tillväxtanalys tar avstamp i den analys som Sweco (2010) har genomfört. Deras utgångspunkt för att analysera lärande är användbar för att se över hur man kan förbättra regionernas lärsystem.

Lärande som "genomförandekraft"

För att programmen eller projekten ska fungera så effektivt som möjligt är insatserna för att stärka lärandet kopplade till fyra centrala funktioner. Lärandet innefattar på så sätt ett arbete med att uppnå dessa funktioner. Den första funktionen består i att *ge beslutsorganisationen tillräcklig kunskap om de potentiella projekten* i syfte att kunna besluta vilka projekt som ska stödjas.

Tillväxtanalys vill här påpeka att just denna funktion är kopplade till möjligheterna att stärka lärandet. Det innebär att lärandet som är kopplat till själva selektionen av projekt har stor betydelse för utfallet och avgör hur projektet kommer att lyckas framöver. Tillväxtanalys vill betona betydelsen av att lyckas väl med denna inledande fas; det innehållsmässiga lärandet är kopplat till frågan om vad vi vet kring vilka insatser som fungerar eller inte fungerar, och det är ett viktigt hjälpmedel för att kunna göra rimliga bedömningar under denna fas.

Ett annat viktigt lärmoment under det tidiga skedet (planerings- och selektionsfasen) är att hitta vägar för att se till att projekten förstår vad dessa insatser och program syftar till. Den andra funktionen i lärandet består på så sätt i att *ge de blivande projekten tillräcklig kunskap om programmets syfte och villkor*.

Den tredje lärandefunktionen består i att *ge de pågående projektens möjlighet att lära från sitt eget och andras genomförande*. Det innebär att man då och då behöver reflektera kring genomförandet med andra aktörer som kan bidra med värdefulla erfarenheter. Hur dessa tillfällen organiseras är av mindre betydelse, utan det viktiga är skapa sådana situationer vid rätt tillfälle.

Den fjärde funktionen handlar slutligen om att beslutsorganisationen behöver information om projektens fortlöpande utveckling så att de har ett tillräckligt bra beslutsunderlag, dvs. att *ge beslutsorganisationen tillräcklig kunskap om de pågående och avslutande projektens resultat för att utveckla och förbättra kommande beslut*. Även här ligger ett stort ansvar på de projektansvariga som ska se till att de beslutande får ett tillräckligt bra kunskapsunderlag.

Lärande som "utvecklingskraft"

I det andra perspektivet på lärande går man ett steg längre än att enbart se lärande som ett sätt att få mer effektiva program. Perspektivet lyfts upp ytterligare med fokus på att lärande är ett *verktyg för utveckling*. Det innebär att man i hög grad försöker införa lärandeperspektivet i de processer som sätts igång så att det blir en central utvecklingskraft för både arbetsplatser och regioner. Lärandet blir på så sätt den motor som i slutändan ska stärka regionernas konkurrenskraft. I detta lärandeperspektiv fokuseras analysen på hur regioner eller arbetsplatser kan ta tillvara på lärandet som en utvecklingskraft. Strukturfonderna är endast en del i detta lärande och kan på så sätt bidra till att utveckla vår förmåga att lära av olika typer av insatser inom den regionala tillväxtpolitiken. Detta synsätt ökar behovet av insatser som förbättrar spridningen av erfarenheter och resultat till flera olika aktörer på olika nivåer – andra aktörer än de som är direkt inblandade i själva projekten.

2.3 Utveckling av regionernas lärande

På uppdrag av Tillväxtanalys har Kontigo genomfört två workshoppar, med syftet att vidareutveckla regionernas lärandeplaner och lärandearbete. Dessa workshoppar var upplagda så att Kontigo först presenterade den generella modellen för utvecklingen av det regionala lärandet, och med den som utgångspunkt fick regionerna sedan själva bedöma och analysera de största utvecklingsbehoven i sina regioners lärande.

Eftermiddagen ägnades åt att försöka beskriva och diskutera vilka utvecklingsinsatser som var mest avgörande och också mest realistiska för att utveckla det egna lärandet.

Totalt deltog 21 personer från 16 län vid workshoparna. Några hade nyligen börjat arbeta med regionala utvecklingsfrågor och hade av förklarliga skäl inte tillräckligt god överblick för att diskutera helheten kring den egna regionens lärande.

Workshoparbetet inleddes med en generell dialog kring lärandearbetet. Här lyftes flera intressanta och viktiga frågor. För det första noterades att många regioner höll på att revidera sin RUP eller RUS. Detta hade på ett sätt begränsat vidareutvecklingen av lärandeplanerna eftersom man väntade på att de reviderade programmen skulle ge lärandet en ny och kanske tydligare plats i arbetet. Andra menade dock att detta också gav dem en chans att flytta fram positionerna för lärandearbetet.

För det andra fanns en relativt stor frustration över att lärandet på många håll har en låg status. Flera deltagare uttryckte att de kände sig ensamma i sina roller som ansvariga för lärandeplanerna i sina regioner. Några menade att uppdraget kring lärandeplanerna i många fall var enda anledningen till att regionerna ifråga arbetade med lärandet. Men man menade också att det är viktigt att följa upp och rikta mer intresse mot lärandet, från regeringskansliets och myndigheternas sida. Ett aktivt regionalt lärande kan också få konsekvenser för hur den nationella nivån kommunicerar med den regionala.

Deltagarna pekade framför allt ut två områden för ett utvecklat lärande: dels behovet av en tydligare systemsyn i lärandearbetet, dels sätt att stärka förankringen av lärandet.

1. Tydligare systemsyn i lärandet

Flera av deltagarna vid workshoparna rapporterade att man arbetade med eller stod inför en vidareutveckling av sina lärandeplaner, eftersom det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet utvecklas. Konkret gäller det att revidera RUP:ar och RUS:ar, men det handlar också om en åtminstone delvis ändrad syn på hur regionalt utvecklings- och tillväxtarbete bäst bedrivs.

Tabell 3. Lärandebehov i komplexa system

	Analysbehov	Utvärderingsbehov	Förankringsbehov
Strateginivå	Kunskap om problem och utmaningar på övergripande nivå Kunskap om möjligheter att påverka Kunskap för att prioritera	Kontinuerlig analys av ett antal utvecklingsindikatorer	Behov av en bred förankring hos många aktörer
Finansiella program	Kunskap om problem och möjliga insatser för att lösa dem	Utvärdering av effekter av finansiella instrument	
Program för genomförande	Kunskap om problem och möjliga insatser för att lösa dem	Utvärdering av genomförande, resultat, effekt och nytta	

	Analysbehov	Utvärderingsbehov	Förankringsbehov
Plattformer	Ökade analysbehov för att analysera problem och potential	Behov av nya metoder för att värdera långsiktiga effekter, samt behov av en fungerande följeforskning	
Projekt	Starkare behovsanalyser	Utvärdering av genomförande, resultat, effekt och nytta	Viktigt att ställa krav på/förankra lärandemöjligheter även hos externa parter

Konkret betyder detta att fler och fler regioner i dag tar en aktiv roll i genomförandet av politiken. Detta tar sig olika uttryck, ofta även inom en och samma region. Regionen kan bygga och säkra olika allianser kring viktiga utvecklingsområden, t.ex. med andra organisationer för regionens utveckling, universitet och högskolor samt näringslivet i olika konstellationer. Det kan också handla om att regionerna själva tar över ansvaret för att bygga upp nya utvecklingsområden.

Dessa insatser bygger på en ökad medvetenhet om hur det regionala utvecklingskomplexet och dess olika instrument fungerar, och det bygger också på en uppfattning om att många insatser är allt för kortsiktiga och i längden bara ger begränsade resultat och effekter. Genom att koordinera resurser försöker regionerna skapa en ökad långsiktighet och fokusera på ett mindre antal problem och möjligheter. Detta ökar kraven på en lärandeplan som tydligare utgår från detta utvecklingskomplex.

2. Starkare förankring av lärande

Ett andra område för utveckling är frågan om hur lärandearbetet ska förankras ordentligt i regionerna, eller hur man kan "sälja in" av lärandet i de olika organisationerna.

En viktig diskussion här handlar om *vad* det är man ska förankra eller sälja in. Flera företrädare för regionerna påpekar att lärandebegreppet är svårt och otympligt. Det handlar egentligen om ett långtgående och omfattande kvalitetsarbete, som berör precis samma logik som det vi här har talat om som ett lärande, dvs. analys, formulering av smarta mål, ett genomförande som strategiskt styr mot målen, samt följa upp och utvärdera resultaten för att belysa effekter och nytta.

Vägen till en starkare förankring handlar om att integrera delar av lärandeprocesserna i den politiska beslutsprocessen, dvs. att utvärderingar föredras på nämnder och att program inte förlängs eller återstartas innan utvärderingen är genomförd.

Diskussionerna kring förankringsarbetet knyter också an till frågan om en utvecklad systemsyn.

3 Följeforskning och lärande utvärdering

Inför programperioden 2007–2013 kom ett skifte i arbetet med att utvärdera EU:s strukturfonder: systemet med fölieforskning och lärande utvärdering ersatte då den tidigare halvtidsutvärderingen.

Nutek pekade på ett antal svagheter med det tidigare systemet med halvtidsutvärderingar. Man menade bland annat att utvärderingarna har tenderat att bli alltför översiktliga samt gett ett splittrat intryck. Vidare har de inte alltid lett till tillräckliga lärdomar, något som delvis kan bero på att intresset för rapporterna inte varit särskilt stort. (Nutek, 2008)

Den stora förändringen för programperioden 2007–2013 avser alltså formen av utvärdering mellan ex-ante och ex-post. I ett dokument uttrycker Kommissionen skiftet på följande vis:

... from a concept of mid-term evaluation driven by regulatory imperatives towards a more flexible, demand-driven approach to evaluation during the programming period: on-going evaluation. (European Commission, 2007)

Sverige har valt modellen fölieforskning för att inom Regionalfonden bedriva ”on-going evaluation”. Fölieforskning beskrivs som en process med huvudsyftet att kontinuerligt följa implementeringen och utfallet av projekt och program samt förändringar i dess omgivning, för att bättre förstå och analysera resultaten. Detta ska utmynna i information och rekommendationer till projektägare och programansvariga.

Utvärderingsformen är på så sätt högst formativ eftersom den löpande ska underlätta för programmen att nå sina resultat. Rent praktiskt resulterar detta i kontinuerliga kontakter mellan fölieforskare och de ansvariga för projekten och programmen. Det skapar också nära band mellan de olika processerna med uppföljningar och utvärderingar.

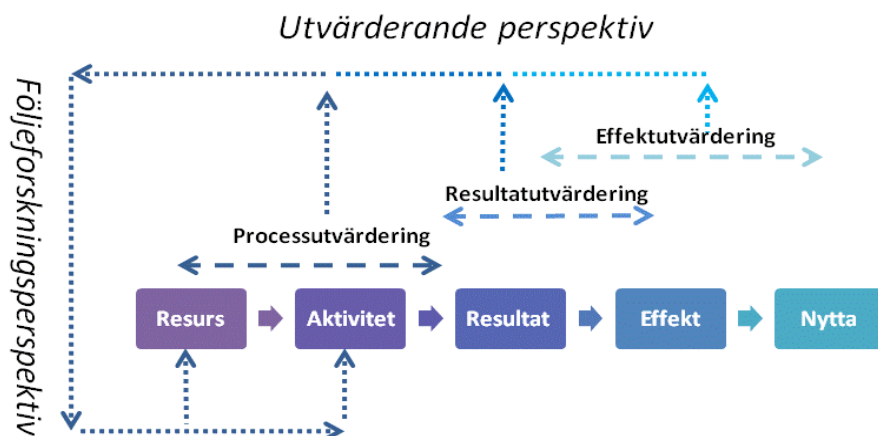
Nutek (2008) har sammanfattat konceptet fölieforskning i fyra olika aspekter. Fölieforskning ska syfta till att:

- ge processtöd vid etablering av projekt;
- dokumentera erfarenheter och kunskaper som uppkommer i projekt och program samt skapa lärande och återföra kunskap från innovativa moment;
- värdera hur väl projekt och program når sina mål och delta i styrningen av projekt och program genom att möjliggöra förändringar i mål och inriktning;
- sätta in utvärderingsresultat i ett bredare samhälleligt perspektiv.

Konkret innebär detta ett antal principiella förändringar i jämförelse med det tidigare arbetssättet med halvtidsutvärderingar. Fölieforskningen och de lärande utvärderingarna kommer i högre grad att ske i real tid, parallellt med de samhällsförändringar som påverkar projekten och programmen. Ambitionen är också att arbetet ska ligga närmare den verklighet som undersöks, vilket förutsätter en stor flexibilitet vid val av teorier och metoder. (ITPS, 2008)

Figur 4 illustrerar fölieforskningsperspektivet i den regionala lärandeprocessen. Här är det tydligt att fölieforskning är en viktig del i regionernas lärande, men för att lärande ska ske måste fölieforskning integreras i regionernas lärandeprocess.

Figur 4. Olika perspektiv och fokus i utvärdering och lärande



Källa: Kontigo (2012).

3.1 Vad är följeforskning och lärande utvärdering?

Kommissionens regelverk har tidigare utgått ifrån tre typer av utvärderingar: förhandsutvärderingar, halvtidsutvärderingar och efterhandsutvärderingar. Halvtidsutvärderingarna ("mid-term evaluation") har ersatts av ansatsen *on-going evaluation* under den gällande programperioden (European Commission, 2006).

Kommissionen lanserade begreppet *on-going evaluation* för att hitta en ny ansats som passar bättre för att följa upp och utvärdera strukturfondsprogrammen under den nuvarande programperioden. I Sverige har denna ansats fått benämningen *följeforskning* inom Regionalfonden och *lärande utvärdering* inom Socialfonden.

Både följeforskning och lärande utvärdering genomförs på projekt- och programnivå. En fylligare redogörelse kring riktlinjerna för att utföra följeforskning finns i rapporten "Nytta med följeforskning. En vägledning för utvärdering av strukturfonderna" (Nutek, 2008).

Tillväxtverket gav följeforskningen ett specifikt innehåll samtidigt som man planerade för arbetet med att följa upp och utvärdera insatserna i Regionalfonden. Kortfattat är detta utgångspunkterna och riktlinjerna för att genomföra följeforskning:

- Följeforskaren ska undersöka varför projektet har valts ut, vad som är nydanande och på vilket sätt det levererar resultat som leder till att programmet fullföljs. Mål och kriterier måste granskas nogt.
- Följeforskaren ska ge löpande synpunkter och råd till dem som genomför projekt och program. Det är centralt att följeforskaren har en framåtsyftande och utvecklingsstödande ansats.
- Följeforskaren är antingen konsult eller kopplad till en högskola eller ett universitet och har dokumenterad erfarenhet av uppföljningar och utvärderingar.
- Följeforskaren behöver en "nära relation" med projekt- och programledningen för att de ska kunna effektivisera och utveckla genomförandet. Det ska underlätta och förbättra styrning. Följeforskarens huvuduppgift är att vara ett stöd för genomförandet.

Följeforskaren ska åstadkomma följande med sina insatser:

- Undersöka hur projekten lever upp till programmets mål och ange vad som kan förbättras.
- Ledningen för projekten ska kontinuerligt få information om resultaten.
- Följeforskaren ska tidigt tydliggöra själva projekt- och förändringslogiken i projektet. Vad är det som ska påverkas, på vilket sätt och inom vilka tidsramar? Indikatorerna är till hjälp för att sortera, koppla och skapa ordning mellan aktivitets-, resultats- och effektindikatorer.
- Följeforskaren ska också bedöma de möjliga framtida effekterna av insatserna som kan relateras till de indikatorer som tagits fram. Tillväxtverket betonar att effektredovisningarna skapar förutsättningar för kontinuerligt lärande som grund för nya och förbättrade insatser i strukturfondsprogrammen.

Det kan också vara värt att betona att följeforskning inte har något med forskning att göra. Brulin m.fl. (2011) menar att det inte behöver vara en forskare som genomför utvärderingen, utan att det räcker med att ha en forskande ansats, dvs. använda begrepp och teorier, utnyttja vedertagna metoder, göra kopplingar till andra forskningsresultat och i det stora hela ha ett kritiskt granskande förhållningssätt till det man studerar.

Ett centralt mål med detta är att öka transparensen och öppna upp för debatter och diskussioner kring de insatser som genomdrivs. Samtidigt betonas kravet på att följeforskningen och lärande utvärderingen ska vara ett hjälpmedel för att vässa dialogen på flera nivåer och den ska också bidra till kontinuerliga förbättringar i genomförandet.

Följeforskningen och lärande utvärderingen ska vara ett processtöd, dvs. ett stöd för att dokumentera och analysera erfarenheter och kunskaper, och den ska också skapa lärande kring det som är nytt i projekten. Dessutom ska den kunna värdera hur väl projekten och programmen når sina mål och i vilken mån de är en del av beslutsfattandet och styrningen.

Det första målet med följeforskning är att förbättra styrningen och utvecklingen av olika projekt och program. Tidigare utvärderingserfarenheter pekar på att utvärderingarna spelar alldeles för liten roll i genomförandet och styrningen av insatserna, och att de behöver vara snabbare och mer anpassningsbara för att bli ett bra hjälpmedel vid rätt tidpunkt i genomförandet.

Det andra målet med följeforskning är att förbättra det interaktiva lärandet. Tillväxtverket uttrycker det på så sätt att kunskapsbildning i interaktiv samverkan tillför ett kritiskt perspektiv på förändrings- och utvecklingsprocesser i samhället. Det finns på så sätt en strävan mot en viss typ av kunskapsfördjupning, en praktisknära kunskap som bygger på reflektioner, analyser, jämförelser, synteser och slutsatser. Det stora målet är att följeforskaren ska vara en ”katalysator” för förändring.

3.2 Följeforskning och lärande utvärdering under strukturfondsperioden 2007–2013

För programperioden 2007–2013 har Sverige fått 17,7 miljarder kr från strukturfonderna för målet regional konkurrenskraft och sysselsättning. Det finns ett krav på minst 50 procents medfinansiering, vilket i praktiken innebär att programmen för regional konkurrenskraft och sysselsättning omsätter ca 30 miljarder kr under denna programperiod.

I ett nationellt perspektiv har insatserna inom följeforskning och lärande utvärdering inneburit en satsning på processtödjande aktiviteter inom både Regionalfonden och Socialfonden (dvs. de åtta regionala strukturfondsprogrammen och det nationella strukturfondspro-

grammet). Följeforskning och lärandeutvärdering har i hög grad varit kopplad till större strategiska projekt inom framför allt de åtta regionala programmen.

Regionalfonden och Socialfonden

Både Regionalfonden och Socialfonden har satsat mer resurser på utvärderingar och lärande under denna programperiod. Utvärderingarna genomförs på tre nivåer: projekt-, program- och genomförandeorganisationen.

Ett av målen är att lärandet ska stärkas och stimuleras i samverkan mellan både projektet och de administrativa nivåerna. Lärdomarna från olika utvärderingar och uppföljningar ska också tas tillvara när det är aktuellt att genomföra övriga insatser inom den regionala tillväxtpolitiken.

Under denna programperiod har genomförandeorganisationerna förstärkts inom både Social- och Regionalfonden med hjälp av nya insatser inom ramen för den nya utvärderingsansatsen. Tanken med de nya utvärderingsinsatserna (följeforskning och lärande utvärdering) är att de ska bidra till läroprocesser, där man ifrågasätter strategier och inriktningar samt roller och organisering. Grundidén med utvärderingssystemet med följeforskning och lärande utvärdering har varit att göra strukturfonderna till s.k. lärande organisationer där arbets- och näringslivets företrädare kan styra mot regional tillväxt. Det har varit viktigt att inom både Socialfonden och Regionalfonden utveckla stöd- och lärandefunktionerna. Det finns dock vissa skillnader mellan dessa två fonder på både projekt- och programnivå när det gäller utvärderingsinsatser och stödfunktioner.

Sammanfattningsvis har detta inneburit att:

- Båda fonderna har mer ambitiöst utformade lärsystem jämfört med de tidigare.
- Båda fonderna kräver att ett projekt ska ha någon form av plan för utvärdering och lärande, även om utvärderingskraven varierar.
- Programföljeforskarna inom Regionalfonden har följt programmets genomförande under den första halvan av programperioden. Det ingår i deras uppgift att syntetisera resultaten och rapportera dem till regionala strukturfondspartnerskap och övervakningskommittén.
- Socialfonden har byggt in flera element i genomförandeorganisationen, för att ta tillvara lärandet som en utvecklingskraft på mer generell och systempåverkande nivå. Det finns fyra *processtöd*, bl.a. ett för lärande och strategisk påverkan som ska bistå projekten och öka möjligheterna för andra aktörer att lära av genomförda projekt. Denna senare uppgift delar detta processtöd med fem s.k. temagrupper som ska identifiera, förädla och förmedla erfarenheter från projektens och programmets genomförande till en vidare krets av samhällsaktörer. Regionalfonden har ingen motsvarighet till ett sådant stödsystem för lärande.

Socialfonden har alltså gjort omfattande investeringar i sina lärsystem med hjälp av stödprojekt och temagrupper. Idén är att detta ska ge en högre grad av måluppfyllelse och effektivitet. Lärsystemen i programmen ska generera kunskap till genomförandeorganisationen och andra relevanta aktörer samt bidra till utveckling och kvalitetssäkring. Besluten ska förbättras genom att regionala utvecklingsaktörer, beslutsorganisationen och de blivande projekten får tillräckligt bra underlag för att lättare kunna initiera, prioritera och genomföra olika projekt och program.

Det finns alltså vissa skillnader i stödsystem på programnivå mellan Regional- och Socialfonden, men trots det har de ändå relativt gemensamma utgångspunkter. De verktyg som finns för att lyckas med denna ambitionsnivå är att följa riktlinjerna för hur en lärande

utvärdering ska genomföras. Med lärande utvärdering avses inte en metod, utan snarare en ansats eller ett perspektiv. Det handlar om ett sätt att förhålla sig till utvärderingar, där metoderna för utvärderingen varierar utifrån situationen, uppdraget och förutsättningarna. Egentligen består denna lärande utvärdering av ett antal nyckelprinciper som ska ledsaga själva utvärderingarna:

- löpande (processbaserat)
- kritisk
- utvärderaren kommer in tidigt i processen
- närhet till deltagarna
- ska vara till direkt nytta för de berörda parterna
- kontinuerlig återkoppling
- skapa samverkan och gemensam kunskapsbildning
- studerar måluppfyllelse utifrån vetskapen om att målen kan förändras över tid
- ger upphov till multiplikatoreffekter (Brulin m.fl., 2011).

En intressant fråga är hur långt man har kommit med att bygga upp lärsystem inom Social- respektive Regionalfonden. Vilka stödsystem finns runt följeforskning och lärande utvärdering som kan underlätta arbetet med att följa upp och utvärdera erfarenheterna från de program som sätts igång?

Sweco har jämfört de olika lärsystemen som finns hos Social- respektive Regionalfonden utifrån fyra funktioner:

Fas 1: Planering och selektion med fokus på beslutsorganisationens lärande

Socialfonden har till skillnad från Regionalfonden satsat stora resurser på att förbättra förutsättningarna för lärande innan (i planeringsstadiet) och efter att projekten har genomförts. Socialfonden har även, som vi tidigare nämnt, försökt komma på hur man ska få större genomslag på det lärande som sker inom olika projekt och program, och hur dessa erfarenheter ska spridas till andra relevanta aktörer inom andra verksamheter. Den första av de fyra grundläggande funktionerna handlar om att ge ledningen för de blivande projekten tillräcklig kunskap om programmets syfte och villkor. Utifrån detta har Socialfonden byggt upp ett genomtänkt system för hur man ska kunna tillgodose detta behov (Sweco Eurofutures, 2010). Målet med detta är att projekten ska återspegla programmets intentioner och ge ett program som är effektivt och når målen i högre grad. Regionalfonden har använt sig av sina egna regionala kontor men Socialfonden har investerat 150 miljoner kr i att lägga ut denna funktion på fyra s.k. processtödd. Dessutom finns en nationell koordinator som har ansvar att följa och utvärdera hur dessa processtödd fungerar. Processtödet kring projektutveckling har haft olika ansvariga personer medan processtödet för lärande och strategisk påverkan har legat på konsultfirman Apel. Ett viktigt mål med Apels insatser har varit att bistå projekten med stöd kring frågan om hur man skapar en långsiktig effekt av projektet.

Beslutsorganisationen behöver kunskaper om projekten innan det har påbörjats, och behöver då information som berör projektansökningarna men också information om resultaten från andra projekt. Myndigheterna och strukturfondspartnerskapen har i detta skede ett ansvar för att prioritera bland projekten med hjälp av ett antal urvalskriterier. Swecos bedömning är att detta urval fungerar relativt väl. Det finns dock vissa brister som vi återkommer till och som rör hur erfarenheterna från uppföljningar och utvärderingar av projekt ska påverka utlysningarna och urvalskriterierna (Sweco, 2010). I dagsläget finns inga be-

stämmelser kring detta och Tillväxtanalys anser därför att detta borde ses över och åtgärdas inför nästa programperiod.

Socialfonden har gjort en annan viktig insats för att säkerställa ett bra beslutsunderlag för beslutsorganisationen, nämligen att tidigt planera för hur man ska kunna utvärdera programmets insatser. Socialfonden har gett SCB i uppdrag att sköta en stor del av programmets uppföljning, bland annat att varje månad samla data över projektens deltagare. Socialfonden har därmed skapat nya förutsättningar när det gäller att följa deltagarnas förändring på arbetsmarknaden i relation till de insatser som genomförs i projekten. Till detta knyts även specifika kvalitativa undersökningar.

Tillväxtanalys anser att man borde se över möjligheterna att skapa ett bättre system för uppföljning som underlättar möjligheterna att utvärdera även inom Regionalfonden. Det finns ett behov av att sätta in stödinsatserna tidigare. De stödinsatser som kan göras innan projekten startar kan leda till både bättre och mer relevanta projekt utifrån de intentioner som finns med programmen.

Fas 2. Genomförande med fokus på projektens lärande

I genomförandefasen behöver man insatser för att förbättra projektens lärande, dvs. det lärande som har fokus på kunskaper om den egna verksamhetens resultat och andra projekts resultat och erfarenheter. I det stora hela berör detta projektens förmåga till att ha en fungerande utvärderingsplan och strategi för att samla upp erfarenheter och resultat. En del i detta är att man tidigt ställer krav på en sådan plan ska finnas utarbetad i projektplanerna.

Socialfonden har i detta fall ställt krav på det ska vara en integrerad del i samtliga projektplaner. Under genomförandefasen har det anordnats lärkonferenser och seminarier för att skapa lärtillfällen mellan projekten. Processtöden (Apel) har också arrangerat erfarenhetsträffar mellan de olika projektutvärderarna. Inom Socialfonden har det även skapats temagrupper som varit ansvariga för att syntetisera kunskap som anses vara betydelsefull för projektens lärande. Gruppernas uppdrag har dock i första hand varit utåtblickande och det har inte funnits något krav på att dessa kunskaper ska återföras till projekten eller den ansvariga myndigheten eller genomförandeorganisationen.

Inom Regionalfonden har man till skillnad från tidigare programperioder satsat stora resurser på att förbättra projektens lärande. Projekten är i dag större än tidigare och man har velat knyta specifika utvärderingsinsatser (följeforskning) till dem. Även inom denna fond finns det krav på att alla projekt ska ha en plan för utvärdering (antingen självutvärdering eller extern utvärderare). Fokus inom Regionalfonden är att denna plan ska kunna bidra med bättre lärande och reflekterande kring de insatser som genomförs. Utvärderingen av projekten kan vara både kritisk och konstruktiv. De anlitade fölieforskarna är externa och projekten har upphandlat antingen konsulter eller forskare. Tillväxtverket vill säkerställa att projekten följer de direktiv som finns kring fölieforskning och har därför tagit fram en speciell rapport som beskriver själva fölieforskningskonceptet (Nutek, 2008). För att få till ett lärande även mellan projekten har Tillväxtverket anordnat lärkonferenser för samtliga regioner, varav en del har arrangerats tillsammans med ESF-rådet².

Tillväxtanalys uppfattning är att de olika lärtillfällena har fungerat väl under genomförandefasen. Det har funnits tydliga riktlinjer och höga förväntningar på att fölieforskarna ska få till bra lärtillfällen vid behov.

² Som ansvarar för Socialfonden.

Fas 3: Avslut och spridning med fokus på att skapa ett vidare lärande

Socialfonden har haft en hög ambitionsnivå i arbetet med att sprida sina kunskaper och erfarenheter kring projekt till andra aktörer. Fem temagrupper har skapats med uppgift att identifiera, systematisera och sprida kunskap från genomförandet till en vidare krets av aktörer inom arbetsliv och arbetsmarknadspolitik. Målet med denna spridning är att få en mer varaktig effekt och budgeten för detta ligger på ca 100 miljoner kr. Det är på så sätt en rejäl satsning på lärande, stöd och utveckling för projekten.

Inom Regionalfonden har man inte haft samma resurser för att göra en likartad satsning men har dock lagt en liknande funktion på programföljeforskarna. De ska följa utvecklingen och rapportera till övervakningskommittéerna, strukturfondspartnerskapen och Tillväxtverket. Tillväxtanalys vill betona att det har funnits en hög ambitionsnivå under denna period när det gäller att försöka återkoppla till relevanta samhällsaktörer och på så sätt få en bättre och mer varaktig effekt av erfarenheterna och kunskaperna från de olika projekten och programmen. Frågan är vilka brister som behöver åtgärdas när det gäller återkopplingen.

Sweco (2010) pekar i sin studie på att *det finns fortfarande brister* och ingen tydlig strategi för hur kunskaper och erfarenheter från projektens, och därmed programmens, resultat ska kunna återföras till och påverka det fortsatta genomförandet av programmet. Sweco menar också att *lärandet har en central roll i båda fondernas genomförande*, men att det har fått lite olika innebörd i de olika fonderna.

Inom Regionalfonden har följeforskningen lanserats som det specifika verktyg som ska lösa problemen under tidigare programperioder. Socialfonden har i högre grad satsat på att utveckla stödfunktionerna kring de olika projekten och även på att dessa lärdomar ska få en större effekt på andra verksamheter.

Tillväxtanalys anser att man har kommit en bra bit på vägen och lyckats med att få in bättre stöd och lärande kring fondernas projekt. Oklarheterna ligger i att de olika fonderna har börjat bygga lärsystem som skiljer sig från varandra, och frågan är hur mycket mer man får ut av de extra resurser som Socialfonden har satsat.

Enligt Tillväxtanalys borde fonderna ta till sig erfarenheterna kring de olika lärsystemen och försöka bygga ett gemensamt system till nästa programperiod. Vi stödjer framför allt tanken på att utveckla stöd- och lärsystemen så att de får effekt på projekten redan tidigt i processen.

3.3 Utvärderingserfarenheter på EU-nivå

Europeiska Kommissjonen har gett ut en syntesrapport med en analys av programperioden 2000–2006 (European Commission, 2010). I den konstaterades att utvärderingsresultaten fokuserar på processer och finansiell implementering snarare än på att bedöma programmens verkliga resultat och projektens effektivitet. Enligt rapporten har medlemsstaternas uppföljning och utvärderingssystem inte heller varit tillräckligt integrerade med beslutsfattandet. Utvärderingarna har inte haft stöd av adekvata utfallsindikatorer – antingen saknades sådana indikatorer, eller så var de mer eller mindre irrelevanta alternativt mättes på fel sätt. Kommissionen har därför sökt nya sätt för att följa upp och utvärdera den under den nuvarande programperioden (2007–2013).

Under programperioden (2007-2013) lanserades under benämningen ”on going evaluation” en ny ansats för att försöka lösa problemen med att utvärdera och följa upp projekt och program inom sammanhållningspolitiken. Målet är att ansatsen ska tillgodose behovet av

ökad flexibilitet vid uppföljningar och utvärderingar av projekt och program samt stimulera en mer efterfrågedriven utvärderingsprocess under själva programperioden.

Denna nya ansats innebär en ökad flexibilitet. Vad, hur och när utvärderingar ska genomföras bestäms helt av medlemsstaterna. Målet är att utvärderingarna blir ett användbart verktyg för att styra och leda samt hjälpa programmen att prestera bättre och för att förbättra ”timingen” och användandet av utvärderingarna vid beslutsfattande. För att utvärderingarna ska bli ett effektivt verktyg vid beslutsfattande behövs också bättre kunskaper om vad som egentligen fungerar och vad som inte fungerar (European Commission, 2006).

I ett EU-perspektiv finns följande problem med uppföljningar och utvärderingar av strukturfonderna:

- Själva tidpunkten för utvärderingarna har varit ett centralt problem. Man har inte lyckats skapa ett system eller en systematik med utvärderingar som är anpassade till när projekten och programmen påbörjas, utvecklas och avslutas.
- Utvärderingarna har saknat en fördjupad analys kring betydelsefulla utvärderingsfrågor och framför allt kring resultaten. Det har inneburit att man inte kunnat tillfredsställa beslutsfattarnas behov av underlag.

Det finns flera anledningar till att medlemsstaterna inte har lyckats lösa dessa två dilemman, bl.a. att kraven har varit för omfattande och att programlogiken har varit bristfällig.

Ett första försök att få ett grepp om vad som skett i de olika medlemsstaterna under nuvarande programperiod har sammanfattas i en första syntesrapport från 2010 (Applica & ISMERI Europa Team, 2010). Syntesrapporten har utgått ifrån medlemsstaternas egna utvärderingsrapporter och det är inte lätt att generalisera kring och ge synpunkter på hur de enskilda medlemsstaterna har lyckats med sina utvärderingsåtaganden.³ De metodologiska ansatserna har dock förändrats en hel del under den nuvarande programperioden, och det är extra intressant att följa upp och se hur detta har påverkat och förmått lösa de problem som har uppmärksammats tidigare. Kommissionen har framför allt försökt att implementera nya flexibla arbetssätt och se till att insatserna och resurserna blir mer koncentrerade.

De årliga implementeringsrapporterna introducerades som ett hjälpmedel för att följa och bedöma utvecklingen, men enligt syntesrapporten från 2010 har de inte fyllt sitt syfte.⁴ Författarna är kritiska till både den kvantitativa och den kvalitativa informationen, vilket har gjort det svårt att följa programmets framsteg över tid. Grundproblemet berör hur man har satt in indikatorerna i en lämplig kontext, tolkat utfallen och länkat till de centrala målen i programmen. För att tolka kärnindikatorerna anser författarna att de måste relateras till relevant kvalitativ information. Det finns också problem med att programmen mäter indikatorerna olika och i många fall inte på ett relevant sätt. Det behövs ett par principer för hur dessa kärnindikatorer ska mätas.

Författarna konstaterar i sin analys av ”on-going evaluation” att ansatsen har använts olika och skiljer sig mycket mellan medlemsstaterna. En del medlemsstater har försökt att identifiera vilka effekter nya policyinsatser medför medan andra har gått åt andra hållet och gjort mycket lite för att bedöma utfallet och effektiviteten i programmen. För Sveriges del anser författarna att utvärderingarna har fokuserat på själva implementeringen av programmen

³ Bedömningarna som görs i rapporten kan ibland vila på underlag som är svårt att generalisera ifrån och bör därmed ses med en viss försiktighet.

⁴ Dessa årsrapporter som granskas är uppföljningsrapporter som lämnas till kommissionen varje år, men själva inrapporteringen (uppföljningsrapporterna) är inte ett nytt inslag för just denna programperiod.

med enstaka försök att bedöma programmens effekter, men att bedömningen inte blir korrekt pga. metodologiska brister i ansatsen.

En senare syntesrapport (ESF Expert Evaluation Network, 2011) innehåller en mer sammanfattande bedömning av läget inom EU:s medlemsstater. I rapporten granskas de olika utvärderingsaktiviteterna som har ingått i medlemsstaternas utvärderingsplaner med specifikt fokus på Europeiska Socialfonden. Olika metodologiska ansatser identifieras, analyseras och grupperas utifrån olika utvärderingar av process eller effekt. Även i denna rapport konstateras att medlemsstaterna har tagit till sig olika utvärderingsansatser. Utvärderingarna är heterogena till sin karaktär och det kan bli svårt att summera ihop de olika delarna och se vad som har åstadkommit. Jämförbarheten har på så sätt blivit lidande.

Uppföljningen har dock fått en större betydelse i de flesta medlemsstaterna och de försökt att skapa ett uppföljningssystem som på ett tidigt stadium kan larma om det inte går som planerat. Mera fokus på frågor som berör databaser för uppföljning samt indikatorers kvalitet och tolkningen av indikatorerna, och det har bidragit till att förbättra och stärka länken mellan uppföljning och utvärdering (ESF, 2011). Utvärderingarna fokuserar alltså på implementeringen och inte på resultaten och effekterna, vilket enligt ESF speglar en pragmatisk och nödvändig utgångspunkt. Troligen kan man vänta sig mer strategiska och resultatorienterade utvärderingar i slutet av den nuvarande programperioden (Expert Evaluation Network, 2010).

På EU-nivå har problemet främst setts som ett metodologiskt problem, vilket inneburit att man har försökt lösa svårigheterna med hjälp av nya metodologiska lösningar. Under 2011 kom en rapport på uppdrag av DG Regio med ett förslag på hur den framtida sammanhållningspolitiken ska följas upp och utvärderas, dvs. hur man ska kunna följa prestationerna i programmen med hjälp av bättre metodologiska lösningar. Själva dokumentet är inte något slutgiltigt ställningstagande från DG Regio utan ska ses som ett dokument där Fabrizio Barca (2011) och ett antal experter har diskuterat och reflekterat kring utvärderingsstrategier för att uppnå en mer prestationsinriktad sammanhållningspolitik.⁵ Rapporten berör i stora drag hur prestationsmåten ska få en mer central plats under själva programgenomförandet.

Förslaget innebär att man på EU-nivå ska ta fram ett antal metodologiska principer som alla medlemsstater ska följa, medan staterna och regionerna själva väljer sina utfallsindikatorer och mål. Det centrala är dock att regionernas val ska vara resultatet av en fördjupad och reflekterad process utifrån det man vill åstadkomma.

Målet med förslaget är att komma åt den reella påverkan som projekt och program har. Kortfattat innebär detta att man bör tänka på att

- styra framtagandet av utfallsindikator med hjälp av ett par generella metodologiska principer
- ha en tidsplan som visar hur utfallsindikatorerna ska användas i de operationella projekten och programmen
- garantera stöd och rekommendationer när det gäller att välja statistiska datakällor och utfallsindikatorer samt sätta mål.

Under hösten 2011 presenterades ett antal rekommendationer för programperioden 2014–2020 (European Commission, 2011). Detta dokument lyfter fram ett antal viktiga förändringar som rör uppföljningar och utvärderingar:

⁵Methodological note submitted to the High Level Group Reflecting on Future Cohesion Policy, (feb 2011) Outcome indicators and targets – towards a performance oriented EU Cohesion Policy.

- Policymålen ska vara tydligare artikulera, vilket gör det lättare att implementera en mer resultatorienterad policy.
- Skillnaderna i arbetet med uppföljning och utvärdering ska vara bättre specificerade. Det kan leda till större metodologisk stringens och klarlägganden kring olika typer av utvärderingar och deras betydelse för att fånga insatsernas effekter.

Dokumentet ger praktisk vägledning kring programuppföljningar och utvärderingar med fokus på hur man kan gå tillväga och förstå olika typer av indikatorer och utvärderingar samt hur de kan användas under själva genomförandet (Barca & McCann, 2011). Det lyfter fram den speciella utmaningen att utvärdera regionala utvecklingsprogram som är ofta integrerade och komplexa. Med detta menas att delar av programmen är designade för att interagera och förstärka varandra. Rekommendationerna är att först utvärdera alla delarna separat i ett program för att sedan göra en bedömning av hela programmet. Om det visar sig att delarna har levererats och genomförts effektivt kan man dra slutsatsen att även programmet i stort har fungerat. Nästa steg i en sådan process är att försöka utvärdera om en intervention eller kombinationen av flera interventioner är mer effektivt i ett program. I dokumentet hänvisas till ett antal exempel på hur sådana utvärderingar skulle kunna genomföras (Barca & McCann, 2011).

3.4 Utvärderingserfarenheter på nationell nivå

I det här avsnittet går vi igenom och granskar de dokument och analyser som har gjorts under den pågående programperioden.

Det har publicerats ett antal rapporter som på olika sätt granskar den nya ansatsen och lärandets betydelse för strukturfondsprojektens och -programmets genomförande och resultat. Göran Brulin (Tillväxtverket) har i samarbete med Lennart Svensson (Linköpings Universitet) gett ut en bok där de tar upp och diskuterar erfarenheterna kring följeforskning och vad som behöver förbättras framöver (Brulin & Svensson, 2011). Tillväxtverket har även gett ut en rapport som berör vad vi kan lära av följeforskningen (Tillväxtverket, 2011d), samt gett i uppdrag till Sweco att specifikt granska lärsystemen i strukturfonderna (Sweco, 2010).

Följeforskningen berör i hög grad hur själva uppföljningen av program och projekt har genomförts. De som vi har bedömt vara centrala erfarenheterna har kategoriserats utifrån om de berör själva initieringen eller genomförandet av program och projekt. En annan viktig aspekt som lyfts fram i samband med genomförande och uppföljning av nuvarande programperiod är att den ska vara ett hjälpmedel för att i tid kunna styra om och justera insatserna om de avviker från målet.

1. Initieringsproblematik (urval, uppstart och planering)

Programnivå

- Utvärderingarna används inte på ett systematiskt sätt för att utforma urvalskriterier, för att utveckla programmen och för att påverka utlysningar, inte heller på programnivå där ett större ansvar ligger hos partnerskapet och den förvaltande myndigheten. Detta problem berör själva organiserandet av program och projekt och hur regionerna arbetar med att ta fram utvärderingsplaner för att stärka lärandet och genomföra strukturfondsinsatser.
- Övergången från en programperiod till en annan är problematisk. Det gäller att hålla i och analysera över programperioden för att kunna analysera de effekter som uppstår. Initieringsskedet kan stärkas genom en mer systematisk analys av

insatsernas långsiktiga effekter och vad man kan lära sig av sådana insatser inför en ny period.

Projektnivå

I initieringsfasen är ett återkommande problem i ansökningarna att det ofta saknas en utvärderingsplan med tydliga förväntningar på följeforskning och lärande utvärdering. Det har också visat sig att projekten saknar tillräckligt med beställarkompetens för att upphandla en följeforskare. Projekten har även underskattat den tid det tar att upphandla tjänster:

- Analyserna (ex-ante) och bedömningarna av projekt måste bli bättre redan från början. Urvalet av projekt framstår som avgörande för att stärka hållbarheten. Det behövs en bättre analys och bättre lärande kring nyttan och värdet av att sätta igång vissa typer av projekt. Frågan är om ribban för att få projektstöd måste höjas. Och hur ser partnerskapets roll ut i urvalsprocessen – är de tillräckligt aktiva?
- Kraven har varit för otydliga när det gäller vad utvärderingarna ska innehålla och hur resultaten ska återrapporteras. Utvärderingen måste på ett bättre sätt kunna kombinera själva processansatsen med en studie av utfall, resultat och effekter. Det behövs en noggrann analys av resultaten och bedömningar av möjliga effekter i projekten.
- Det finns problem med svag projektlogik, delmål som inte hänger ihop samt svag koppling mellan övergripande projektmål och syften. Projektlogiken måste bli tydligare redan från början. De brister som finns i projektlogiken försvårar ansvarstagande och resultatuppföljning. Ett problem är att följeforskaren kommer in för sent i processen för att kunna hjälpa till med sådana svårigheter.
- Samverkan behöver stödjas direkt när ett projekt startar. Mycket avgörs i starten och innan man sätter igång, och det konstruktiva samtalet och samverkan är viktiga delar i en sådan process.
- Ett aktivt och starkt ägarskap är centralt för att nå framgång. Det är något som kan ses över tidigt i processen och som kan behöva åtgärdas.

2. Prioriteringsproblematik (prioritering av utvärderingsinsatser, fördelning av resurser och omprioritering av beslut)

Programnivå

- Även på programnivå finns svårigheter och brister i analyser kring vad som uppnås som bidragit till att försvåra följeforskarnas arbete med att använda underlagen som styrinstrument för olika insatsprioriteringar.
- Tilldelningens problematik, hur ska till exempel innovationer utvärderas och hur mycket av detta ska tilldelas ett program. Det är grundläggande problem som är svårt att hitta lösningar på, men man måste ändå hitta vägar till att uttala sig kring detta på ett meningsfullt sätt oavsett om det är i grunden svårt att avgöra vilken nytta och lönsamhet som projekt skapar. Vad är egentligen mervärdet av dessa insatser?
- Programföljeforskningen har visat att mer framgångsrika projekt ofta bygger på befintliga arbetssätt och nätverk. Detta gör det svårt att jämföra resultaten mellan olika projekt eftersom deras förutsättningar ser mycket olika ut. En del projekt är också mer riskfyllda och behöver mer tid än andra, upp till 5–6 år för att leverera

resultat och effekter. Detta är ett problem i samband med att man ska bedöma, omprioritera och fördela resurser mellan olika insatser.

Projektnivå

- Projekten har avsatt för små resurser för utvärdering och uppföljning för att man ska kunna förverkliga ambitionen med en lärande utvärdering.
- Uppföljningar och utvärderingar fokuserar fortfarande för mycket (dvs. i relation till tidigare programperioder) på vad som görs än på vad som uppnås, och kritiskt granskas i termer av resultat och långsiktiga effekter. Fokus i utvärderingsrapporterna varierar mycket. Ofta handlar det om att redovisa aktiviteter snarare än att värdera möjligheterna till att uppnå resultat och långsiktiga effekter. Rapporteringarna bedöms vara alltför deskriptiva och fungerar mer som en lägesbeskrivning än en kritisk och konstruktiv analys av hur projekten kan hantera sina utmaningar och uppgifter. Därför finns det fortfarande bristande reflektioner, analyser och lärande som gör det svårt att prioritera och fatta beslut på projektnivå. Förvånande många av följeforskarna upprätthåller sig kring processerna även i senare skeden av projektperioden och betydligt mindre kring vad som görs för att skapa resultat. Det finns ett behov att hitta bättre vägar för att generalisera mellan flera projekt samt förbättra själva arbetet med ”benchmarking” kring projekt. Frågan är om följeforskningen framöver behöver stramas åt och vissa följeforskare får ta ett större ansvar för flera projekt i samband med att de upphandlas. Det är ett sätt att stärka kvaliteten och jämförbarheten i rapporterna.
- Det är fortfarande svårigheter med att relatera till de horisontella målen.
- Det är för svag koppling till näringslivet och det påverkar prioriteringar av projekt.

3. Genomförandeproblematik (genomförande av nya insatser)

- Det är fortfarande svårt att bygga och stärka utvärderingskapaciteten och utvärderingskulturen på regional nivå. Ett tydligt tecken på detta är den bristande efterfrågan och det låga intresset för utvärderingarna som har gjorts på olika nivåer. Tillväxtverket undrar varför utvärderingarna inte efterfrågas och används på det sätt som det var tänkt under den pågående programperioden. Målgruppen för utvärderingarna har i stället blivit för snäv och blir endast ett stöd för projektledningen i sitt arbete. Detta kan bero på både administrativa och innehållsmässiga faktorer, och här behöver man nog granska både effektiviteten i projektorganisationerna och hur resultaten (innehållet) tas och lyfts fram.
- Oberoendet i utvärderingarna är otydligt på projektnivå, och risken ökar för att följeforskaren blir en *biträdande projektledare*. Ett problem är att projekten själva upphandlar följeforskaren som ska utvärdera projektet. Tillväxtverket har dock inte sett detta som något större problem än att det medför brister i upphandlar-kompetensen.
- Det har funnits en bristande tillgång på kvalificerade följeforskare med erfarenhet av den typ av ansats som efterfrågas.
- Få projektägare är aktiva, och den tydliga ägaren sitter alltför långt ifrån själva projektgenomförandet. Det framkommer ofta att styrgrupperna är passiva, vilket leder till att projekten blir mycket projektledardrivna. Alltför sällan har styrgrupper, projektägare, samordnare, partnerskap och externa aktörer engagerats mer aktivt i en löpande och kritisk dialog med utvärderaren.

- Projektledarkompetensen brister i många projekt. Projekten är i dag så pass stora att det ställer ganska stora krav på projektledaren.
- Följeforskarna och utvärderarna kommer in rätt sent in i projekten. I genomsnitt påbörjar de uppdraget nio månader efter att projektet har dragit igång.
- Bristerna är stora i uppföljnings- och indikatorsystemet. I alla slutrapporter från programföljeforskningen framhålls att det är för mycket fokus på aktivitetsindikatorer. Kärnindikatorerna (nya företag, nya jobb) har inte definierats utförligt, och tillförlitligheten i mätningarna är låga. Det finns en systematisk snedvridning i programgenomförandet som leder bort från de övergripande målen. Anledningen är att det inte finns någon sammanhängande programlogik som garanterar att detta hänger ihop på ett lämpligt sätt.

4. Återkopplingsproblematik (lärandesystemet)

Projekt- och programnivå

- En svaghet handlar om hur projekten får kunskap från andra projekt eller från andra utvärderingar. De finns fortfarande en underinvestering i lärande när det gäller att sprida kunskaper och erfarenheter om framgångsfaktorer och risker. Tydligast är bristerna i lärande mellan olika regioner och nivåer (mellan organisationernas olika nivåer). Ett tydligt problemområde är det externa lärandet, dvs. hur lärandet går till utanför projekten. Det har aldrig blivit klart att detta är ett viktigt moment för fölieforskarna.
- Det finns ett behov av mer erfarenhetsutbyte och benchmarking både mellan fölieforskare och mellan projekt. Det har även lyfts fram att det finns ett behov av nätverkskompetens redan från starten för att slippa lägga kraft på nätverksbyggande under projektens gång.
- Rutinerna för återrapportering är inte tillräckligt utvecklade och behöver ses över.
- Projekten ses inte i ett större sammanhang, och det måste bli tydligare på vilket sätt man på regional nivå vill bygga strukturkapitalet. Underlaget är inte tillräckligt bra för att man ska kunna göra mera riktade satsningar och det behövs ett betydligt mer systematiskt lärande och erfarenhetsutbyte mellan projekten.
- Länkar till beslutsfattare är svaga. Ingen av fonderna har egentligen lyckats skapa en snabb och tydlig återföring av kunskap från projektfölieforskare, temagrupper eller utvärderare på projektnivå till beslutsfattare.
- Rollerna och ansvarsfördelningen är inte tillräckligt tydliga från början, vilket skapar oklara förväntningar på olika aktörerna och hur de ska agera.
- Fölieforskarens möjligheter att analysera resultat och effekter av projekten begränsas av tiden eftersom deras kontrakt som längst löper till projekttidens slut.
- Ett annat problem berör frågan om att utifrån relativt komplicerade projekt hitta metoder för att förklara resultaten på ett pedagogiskt sätt.

Tabell 4. Sammanfattning av utvärderingserfarenheter på nationell nivå

	<i>Projekt</i>	<i>Program</i>
<i>Initiering</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Analyserna och bedömningar av projekt måste bli bättre redan från början. • Tydliga krav på utvärderings innehåll och på hur resultat ska återkopplas. • Tydligare projektlogik. • Samverkan behöver stödjas direkt från starten av projektet. • Aktivt och starkt ägarskap är centralt för att nå framgång. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utvärderingar används inte på ett systematiskt sätt för att utforma urvalskriterier, för att utveckla programmen och för att påverka utlysningar. • Övergången från en programperiod till en annan är problematisk.
<i>Prioritering</i>	<ul style="list-style-type: none"> • För små resurser för utvärdering och uppföljning. • För mycket fokus på vad som görs än på vad som uppnås. • Svagheter med att relatera till de horisontella målen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Svagheter och brister i analyser kring vad som uppnås. • Tilldelningsproblematik (mervärde).
<i>Genomförande</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Svårt att bygga och stärka utvärderingskapacitet på regional nivå. • Oberoende är otydligt. Risk för att följeforskaren blir en biträdande projektledare. • Bristande tillgång till kvalificerade följeforskare. • Ägaren sitter för långt från projektgenomförandet. Passiva styrgrupper. • Bristande projektledare kompetenser. • Följeforskarna kommer in rätt sent in i projekten. • Stora brister i uppföljning och indikatorssystemet. 	
<i>Återkoppling</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Svårt att få kunskap från andra projekt och andra utvärderingar. • Behov av mer erfarenhetsutbyte och benchmarking. • Rutinerna för återrapportering måste utvecklas. • Tidsfaktor: följeforskarens kontrakt löper som längst till projektens slut. 	<ul style="list-style-type: none"> • Projekt ses inte i programs sammanhang. • Roller och ansvarsfördelning är inte tillräckligt tydliga. • Länkar till beslutsfattare är svaga.

3.5 Granskning av Regionalfonden

Tillväxtanalys har valt att granska ett antal slutrapporter (utvärderingar) på program- och projektnivå. Det innebär att vi har gått igenom programområdena Övre Norrland, Mellersta Norrland och Skåne-Blekinge samt studerat ett tiotal olika följeforskare (framför allt konsulter) slututvärderingar på projektnivå.⁶ På programnivå finns det tre olika utvärderingsteam (följeforskarteam) som har granskat övervakningskommittéernas olika ansvarsområden under perioden 2008–2010. Vi har avgränsat oss till att studera hur två utvärderingsteam, med ansvar för norra respektive södra övervakningskommitténs ansvarsområde, har utvärderat program utifrån en följeforskningsansats.⁷

3.5.1 Programföljeforskning

Programmål

I programbeskrivningen som görs kring Övre Norrland är det övergripande målet att stärka den regionala konkurrenskraften genom att öka förmågan till innovation och entreprenör-

⁶ En lista av de slutrapporter som vi har valt att granska finns i kap. Granskade Rapporter. Valda utvärderingar på projektnivå är inte nödvändigtvis under de granskade programområdena Övre Norrland, Mellersta Norrland och Skåne-Blekinge

⁷ Ledningskonsulterna i Stockholm AB genomförde programutvärderingarna för den norra övervakningskommitténs ansvarsområde, och för det södra ansvarsområdet (övervakningskommitténs) var Sweco Eurofutures ansvarig för att göra programutvärderingarna.

skap inom strategiska branscher. Dessa insatser ska i slutändan resultera i fler företag och fler jobb. Programbeskrivningen preciserar utfallsmålet till 3 000 nya företag och 8 000 nya arbetstillfällen.

I Mellersta Norrland ska programmet leda till hållbar konkurrenskraft, förnyelseförmåga och attraktivitet. Ambitionen är att stärka företagens konkurrenskraft i ett globalt perspektiv och stärka entreprenörskapet för att få fler företag. En annan viktig övergripande målsättning är att stärka regionens attraktionskraft för att få ökad inflyttning samt fler besökare och nyetableringar. I Mellersta Norrlands programbeskrivning har man tagit fram och preciserat utfallsmål som i grunden ska bidra med fler jobb och företag samt mer dynamiska arbetsmarknadsregioner.

Inom insatsområdet Skåne-Blekinge är det övergripande målet med mål 2-programmet att stärka regionens konkurrenskraft genom att främja en hållbar utveckling och fler och starkare företag. Inom programmet finns följande kvantitativa mål:

- 1 900 skapade arbetstillfällen
- 500 nya företag
- 65 nya näringslivs- och innovationsfrämjande system
- 55 nya informationssamhällsrelaterade tjänster
- 4 100 företag i programmet
- 300 aktörer i programmet.

I de olika programmen varierar preciseringarna i utfallsmålen, men huvudfokus ligger dock på antalet skapade företag och arbetstillfällen⁸.

Många av insatserna är institutionella, dvs. man försöker använda resurserna för att bygga upp nya tillväxtorienterade institutioner och på sätt skapa fler arbetstillfällen och innovativa företag. Utfallsmålen koppling till insatserna är inte tydligt formulerad och det är tveksamt om antalet nätverk ska betraktas som ett utfallsmål.

I ett tillväxtpolitiskt sammanhang är det mervärdet och inte själva aktiviteterna som måste vara i fokus i samband med att man försöker konstruera utfallsmål.

Ett annat problem kring dessa utfallsmål berör frågan ifall det är effektmått eller kontextuella mått som ska vara i fokus. Kommer dessa mått att vara en hjälp för att synliggöra effekterna av ett program eller spegla förändringar i den regionala utvecklingen? Utfallsmålen är i det stora hela en blandning mellan aktivitetsmått, resultatmått och kontextuella mått. Även om det finns mer specifika mått verkar många mått vara kontextuella och utfallsmålen har en oklar koppling till själva programgenomförandet.

Hur ska dessa utfallsmål uppnås? Insatserna är väldigt lika mellan de olika programmen. Det gäller insatser för att stärka kunskapsutvecklingen i små och medelstora företag, branschspecifika insatser (miljö, energi och turism), insatser för att bygga upp kluster och kunskapsöverföring samt insatser som ska förbättra kommersialiseringen av FoU-resultat (Triple-Helix). Insatserna är i hög grad infrastrukturella. Företagsbeståndet ska växa genom rådgivningsinsatser och insatser som förändrar attityder inom specifika grupper. Kapitalförsörjningen ska förbättras genom att öka utbudet av kapital och testa nya finansieringsinstrument. Även en viss typ av forskning (tillämpad forskning som anses vara central för regionens tillväxt) ska stödjas samt internationalisering och samverkan med strategiskt intressanta företag och forskningsaktörer inom EU.

⁸ Se vidare programbeskrivningarna för Norra, Mellersta Norrland och Skåne-Blekinge.

Riktlinjer och metod

Vad innebär följeforskning på programnivå? I två programutvärderingar inom den norra övervakningskommitténs ansvarsområde har programföljeforskningarnas utgått från Magnus Klofstens teorier om framgångsfaktorer.

Följeforskningsansatsen består av en kombination av kvalitativa och kvantitativa metoder. Den kvalitativa delen går ut på att samla in och analysera uppgifter genom individuella intervjuer och intervjuer i fokusgrupper och seminarier. Den kvantitativa delen består i att analysera en årlig genomförd webbenkät med samtliga projektägare. En annan viktig källa är de träffar som man har haft med projektföljeforskarna och de uppföljningar som gjorts kring projekten. Denna metodansats används för både Övre Norrland och Mellersta Norrland i slutrapporten med fokus på entreprenörskap och nyföretagande.

Inom den södra övervakningskommitténs ansvarsområde Skåne-Blekinge har de ansvariga programföljeforskarna delvis ändrat sin utvärderingsansats i rapporten. Målet med förändringen i ansatsen är att komma närmare projekten och programmet än i de tidigare rapporterna. Följeforskarna har i högre grad använt programmets egna uppföljningssystem för att redovisa resultat och effekter från projekten. Utöver detta har de skickat en enkät till samtliga projektföljeforskare i regionen.

Den följeforskningsmodell som används redovisas närmare i Tillväxtverkets slutrapport (2011c) och består i att diskutera och värdera hur projekten i slutändan bidrar till programmets övergripande mål. Det innebär att man i första hand fokuserar på de projekt (systemprojekt eller plattformprojekt) som är centrala ur programstrategisk synvinkel. I följeforskningsmodellen granskas själva portföljen av projekt och hur väl de är integrerade med programmets övergripande inriktning och strategi. Sedan analyseras framgångsfaktorer och faktorer för att projekten ska leverera resultat som innebär att programmet gör skillnad.

Kriterier för utvärdering

Vilka kriterier är det som lyfts fram i programutvärderingarna som de olika erfarenheterna och kunskaperna ska värderas gentemot? Dessa kriterier presenteras nedan.

- *Värdera mål.* Här har man utgått ifrån de övergripande målen som finns för de olika insatsområdena och värderat själva måluppfyllelsen så långt in i programmet.
- *Värdera insatser.* Det finns inga tydliga kriterier för hur insatserna ska värderas i programutvärderingen. Insatsernas betydelse diskuteras utifrån den fördjupning (tematisering kring entreprenörskap och nyföretagande) som har gjorts och bedömningen värderas sedan utifrån fokusgruppernas diskussion kring specifika frågeställningar.
- *Värdera kostnader i relation till uppnådda mål och resultat.* Här finns beskrivningar av hur kostnadsbeloppen fördelar sig på olika insatser och hur mycket av pengarna som har utnyttjats hittills, men ingen beskrivning eller värdering av kostnaderna i relation till de uppnådda resultaten.
- *Värdera lärande.* I slutrapporterna för programutvärdering har man bedömt att de viktigaste mottagarna av lärande insatser är de regionala aktörerna med programkontor, regionala tillväxtaktörer, projekt och projektföljeforskare. På dessa nivåer har själva återföringen fokuserat på att ge både preliminära och slutgiltiga slutsatser och rekommendationer till de berörda aktörerna (programkontor, partnerskap, regionalt ansvariga aktörer, projekt och projektföljeforskare). En central del i detta arbete har varit att få igång systemet med projektföljeforskarna och bistå

med stöd i upphandlingar och metodval samt att diskutera andra svåra överväganden med följeforskarna. På nationell nivå har konferenser och seminarier anordnats för att diskutera hur man ska åstadkomma mer långsiktiga, hållbara resultat och effekter och hur man kan återföra resultat kring programmets utveckling till Övervakningskommitténs referensgrupp och Näringsdepartementet. Dessa konferenser och seminarier fokuserar mest på att beskriva hur man inledningsvis har arbetat med lärandedelen, men de saknar funderingar kring vilka kriterier som lärande ska värderas utifrån. Den uppdelning som gjorts med att vissa har fått ansvar för att fokusera på själva genomförandet och andra på resultat och effekter, men det var inte särskilt lyckat eftersom genomförandets koppling till resultat och effekter blev svagare än om det varit ett samlat uppdrag. Därför behövs ett samlat grepp över både genomförandet och resultaten samt effekterna (Tillväxtverket, 2011b).

- *Värdera förutsättningarna.* Programutvärderingar innehåller inga tydliga kriterier för hur man ska värdera förutsättningarna i relation till resultaten.

Resultat

Fokus i programutvärderingarnas resultatredovisning har varit att försöka se och bedöma hur väl programmets olika insatser kan bidra till tillväxt i regionens näringsliv och att försöka följa de kvantitativa mål som har satts upp för programmen. De ansvariga för programutvärderingen skickade ut en enkät till projektledarna som fick uppskatta hur långt de hade kommit med arbetet att uppnå sina kvantitativa resultatmål (dvs. antalet nystartade företag, nya arbetstillfällen, patent, nätverk, produkter och tjänster). Vi vet dock inget om hur dessa uppskattningar har gjorts. Många projekt var inte heller avslutade när programutvärderingarna genomfördes, och därför handlar uppskattningarna främst om förväntade resultat. I programutvärderingen finns figurer som visar antalet nystartade företag, antalet skapade arbetstillfällen samt antalet nätverk som har skapats till dagens datum och i relation till de mål som satts upp.

Varje programutvärdering innehåller också en fördjupning i de centrala teman som de olika insatserna fokuseras kring:

1. Innovationer och innovationssystem

I Övre Norrland är t.ex. många av insatserna ett försök att påverka kommersialiseringen av forskningsresultat, som innebär kommersialisering av nya kunskaper antingen via nya företag eller befintliga företag. Oavsett strategi är huvudmålet att stärka företagets konkurrenskraft. Det innebär att de kärnindikatorer som används (antal nya företag, nya arbetsställen och nya nätverk) inte speglar den betydelse som olika insatser har för att uppnå resultat som är relaterade till huvudmålet (dvs. stärkt konkurrenskraft).

Uppenbarligen behövs bättre utfallsindikatorer inom innovationsområdet. Resultatredovisningen kring detta område innehåller inga resultat från den period som studeras, utan man försöker snarare använda Magnus Klofsténs teori om vad som utgör framgångsrika innovationssystem för att analysera hur långt de har kommit med att bygga sådana system. De problem som uppmärksammas i utvärderingen är kopplade till förutsättningarna för att genomföra insatserna, dvs. skalan (tillräcklig kritisk massa) samt koordineringen, styrningen och finansieringen av verksamheten (organiseringen). Även här efterfrågas indikatorer som fångar upp resultat med förbättrad konkurrenskraft.

2. *Entreprenörskap och nyföretagande*

Insatserna för entreprenörskap och nyföretagande har i stort sett samma mål som insatserna inom innovationsområdet, dvs. att öka nyföretagandet och stärka konkurrenskraften i befintliga företag. Liksom inom innovationsområdet är cirka hälften av insatserna riktade mot att stärka befintliga företag och den andra hälften mot att öka antalet nya företag.

Programutvärderarnas resultatredovisning inom detta tema består i att beskriva hur insatserna fördelas på olika branscher och målgrupper. Veldig många av dessa insatser (över 40 procent) är riktade mot en specifik bransch, vilket vanligtvis innebär att projekten ska kommersialisera forskningsresultat och utveckla innovationssystem. Det innebär att detta tema i hög grad sammanfaller med insatserna inom innovationsområdet. De branschriktade projekten ska inte medverka till att skapa så många nya företag som möjligt, utan snarare skapa mer konkurrenskraft. Det finns andra mera speciella insatser, mera breda och öppna för alla som har till syfte att skapa fler företag och mera diversifiering (bredare branschammansättning). I fortsättningen av följeforskarnas resultatredovisning diskuteras balansen mellan olika insatser inom området entreprenörskap och nyföretagande utan att relatera till specifika resultat. Snarare handlar det om ifall fördelningen av resurser är den rätta.

Det finns en tydlig målkonflikt som har uppmärksammats både i temat ”Innovationer och innovationssystem” och i temat ”Entreprenörskap och nyföretagande”, nämligen att prioriteringen på företagsfrämjande insatser (för att utveckla befintliga företags produktion och produkter och för att starta nya företag) kommer att begränsa möjligheterna att uppnå programmets tillväxtmål. Många projekt är inriktade på att öka konkurrenskraften genom att stärka de befintliga företagens produktion, och det kan begränsa möjligheterna till att skapa fler arbetstillfällen.

Slutligen avslutar följeforskarna med att diskutera problemen med att göra dessa insatser mer långsiktiga och uthålliga. Här behövs lösningar som gör att vissa framgångsrika projekt kan få fortsatt finansiering oavsett om de är nyskapande eller inte. Programutvärderarna menar också att målet med antalet nya företag och ökad konkurrenskraft har förutsättningar att nås, men inte målet med en ökad andel tillväxtföretag eller målet att få fler personer att bli företagare. Orsaken är själva balansen av olika insatser i programmet som inte är optimal i relation till alla dessa mål som man vill uppnå inom området entreprenörskap och företagande. Slutsatserna bygger på fördelningen av insatserna och inte på insatsernas resultat. Resultatredovisningen och rekommendationerna vilar på så sätt på en bräcklig grund.

Slutligen lyfts följande slutsatser fram i de programutvärderingar som vi har gått igenom:

- En stor del av resultaten uppstår i de befintliga företagen. Frågan är hur dessa resultat ska kunna synliggöras på ett bättre sätt än i dag.
- Inte alla resultat fångas upp av de nuvarande indikatorerna (antal nya företag, nya arbetstillfällen, nya produkter och tjänster och nya nätverk). De är inte fullt ut anpassade till målen som har satts upp och därmed underskattas programmets påverkan på tillväxten.
- Det behövs fler kvalitativa indikatorer. Programutvärderarna menar att kvalitativa indikatorer inte bara är viktiga för att följa upp och utvärdera projektens resultat, utan de är också viktiga instrument för att styra programmet och enskilda projektverksamheter. Genom att komplettera de nuvarande indikatorerna skulle också styrningen kunna utvecklas (Tillväxtverket, 2011b).

- Utifrån programutvärderingarna kan man inte bedöma vilka insatser som fungerar och inte fungerar. Det vi kan säga någonting om är själva fördelningen av insatserna och om den är genomtänkt utifrån målsättningarna i programmen. Analysen av de innehållsmässiga resultaten gäller dock i hög grad själva förutsättningarna för att nå målen och visar inte om insatserna i sig är effektiva för att nå de uppsatta regionala tillväxtmålen.

3.5.2 Projektföljeforskning

I detta avsnitt granskar vi följeforskningens resultat på projektnivå. Analysen utgår ifrån ett antal frågor som berör själva programteorin med metoder, datainsamling etc. Vi kan inte gå genom alla följeforskningsprojekt utan granskar ett antal inom några programområden som har inriktning mot ett antal centrala insatsområden (innovation, entreprenörskap, företagande och företagsutveckling). Fokus ligger på att granska relativt typiska projekt som har satts igång under den nuvarande programperioden, men med olika följeforskare för att se hur de har använt metoden för att klara sina uppdrag. Vi har avgränsat oss till att följa upp slutrapporter som skrivits av tio olika följeforskare.⁹

Först beskriver vi variationen mellan olika projekt när det gäller resursstorleken, och sedan fördjupar vi oss i ett antal relativt typiska projekt (utifrån dess inriktning) som startades under den nuvarande programperioden inom målområde 2: Regional konkurrenskraft och sysselsättning.

Typiska projekt under nuvarande programperiod

Med hjälp av projektdatabasen som finns tillgänglig via Tillväxtverkets hemsida kan man få en uppfattning om de olika projekt som har startas under den nuvarande perioden. Riktlinjerna för båda fonderna är att alla projekt ska ha någon form av plan för utvärdering och lärande. I båda programmen ska de enskilda projekten utvärderas externt, men för Regionalfondens del gäller kravet endast om projektet har en beviljad medfinansiering över 10 miljoner kr.

Vi har utifrån projektbanken gått igenom de projekt som har en inriktning mot Mål 2: Regional konkurrenskraft och sysselsättning.

Tabell 5. Projekt med inriktning mot mål 2, antal projekt med beviljat belopp (miljoner kr)

Insatsområde	< 2	2–5	6–9	10–19	> 20	Medelvärde	Tot. projekt
Mål 2: Regional konkurrenskraft och sysselsättning	490	474	206	169	64	5,8	1 403

Källa: Projektbanken (Tillväxtverket).

Huvuddelen av projekten inom målområdet ligger under gränsen för kravet på extern följeforskning. Medelvärdet ligger på 5,8 miljoner kronor och 83 procent av projekten har en finansiering under 9 miljoner kronor. Det innebär att många projekt inte har haft några krav på att bli utvärderade externt inom just Regionalfonden.

⁹ En lista av de rapporter som granskas finns i kap. Referenser.

Projektens programteori

Tillväxtanalys genomgång visar att i de flesta fall¹⁰ saknas en beskrivning och genomgång av projektets egen programteori. Följeforskaren har fått försöka rekonstruera detta i efterhand och i många fall har det varit problematiskt eftersom fölieforskaren ofta kommer in sent in i projektet.

Det finns fortfarande ett stort behov av att granska och gå igenom projektens målstruktur innan projekten sätter igång. Många projekt inriktar sig mot en alltför bred målgrupp, vilket gör det svårt att genomföra effektiva insatser. Fölieforskaren har ägnat en del stöd tid åt att försöka förtydliga och rekonstruera hur projektet tänker kring insatser, mål och resultat.

Förändringslogiken

Själva förändringslogiken inte är beskriven i de projektutvärderingar som vi har gått igenom. Tillväxtanalys anser att fölieforskaren och projektet framöver borde vara utförligare och tydligare i sina utvärderingar när det gäller att återkoppla till vad man tidigare vet om liknande projekt och insatser. På så sätt kan man synliggöra och beskriva en trolig kausalitet mellan de insatser som kommer att genomdrivas och de förväntade utfallen och resultaten.

Metoden inom projektfölieforskning

I genomgången är det svårt att se hur fölieforskarna använder en ny ansats som skiljer sig från hur de annars skulle utvärdera liknande projekt. Det som är nytt och som kommer fram i några av projektutvärderingarna är större fokus på långsiktiga effekter. Lärande för fölieforskarna är i stort sett att ge mer feedback och öka dialogen samt att erfarenheterna och resultaten från utvärderingen ska användas i det fortsatta genomförandet för att förbättra måluppfyllelsen. Fokus ligger i första hand på att ge feedback till projektorganisationen. Utifrån projektutvärderingarna är det svårt att få en bild av upplägget och se hur man har lagt upp och arbetat med lärandedelen i utvärderingarna. Konkret har utvärderingsaktiviteterna inneburit antingen två eller tre delrapporter samt en slututvärdering av projekten. Hur mycket, hur ofta och vilken påverkan fölieforskarna har haft på projektens genomförande och resultat är svårt att se utifrån deras egna utvärderingar.

Arbetsättet

Steg 1: I bästa fall har steg 1 gått ut på att man har försökt göra en nulägesanalys med fokus på både forskning och tidigare projekterfarenheter kring liknande projekt. Idén med detta är att tidigt ge värdefull information till projektorganisationen.

Steg 2: Det andra steget handlar om att gå igenom projektets projektlogik. Hur hänger det ihop? Vad är det som ska följas upp? Har vi relevanta indikatorer för att granska måluppfyllelsen? Här är det tydligt att fölieforskarna har bidragit med ett viktigt stöd, men trots det är måluppfyllelseutvärderingarna inte speciellt skarpa. Generellt sett återkopplar fölieforskaren både till kvantitativa (dvs. kärnindikatorerna) och kvalitativa indikatorer och mål. Det finns en viss kritik från fölieforskarnas sida mot att kärnindikatorerna inte är speciellt lämpliga för styrning och att det är svårt att hitta lämpliga indikatorer som ger bra information för styrning under själva genomförandet.

Steg 3: Det tredje steget gäller kontinuerlig uppföljning med projektorganisationen och uppföljning av synpunkter hos målgruppen.

¹⁰ Av de tio slututvärderingar som vi har gått igenom.

Steg 4: I steg 4 görs webbenkäter och intervjuer med projektorganisationen och målgrupperna. Detta utmynnar i ett antal delrapporter och en slutrapport. Fokus ligger i första hand på att göra en måluppfyllelseutvärdering och ibland kan den kombineras med en fördjupad analys kring långsiktiga effekter och varför man inte har uppnått detta. Analysen avslutas med en SWOT-analys eller att man ger rekommendationer för framtida projekt.

Steg 5: I det sista steget deltar följeforskaren i träffar, seminarier och konferenser för att sprida och diskutera resultaten från studierna.

Vår genomgång visar att det finns brister i upplägget och ansatsen när det gäller hur mycket tid följeforskarna har lagt ned på att genomföra steg 1 och 2. Här finns det en viss variation mellan de olika följeforskarna, där vissa har avsatt en hel del tid för att stödja projekten i det tidiga stadiet medan andra antingen har underskattat betydelsen av detta eller bedömt att de kommer in för sent i projekten för att kunna styra upp sådana delar. I slutrapporteringarna av projektet har följeforskarna också försökt komma åt resultaten genom att rikta webbenkäter till målgruppen (vanligtvis företagare som har deltagit i de genomförda insatserna) och använt olika metoder för att mäta kundnöjdhet. Resultaten av projektet blir på så sätt ganska vaga och det är svårt att bilda sig en uppfattning om resultaten och se ifall insatserna har varit effektiva i relation till resultaten. Vissa följeforskare har försökt förbättra projektlogiken och målstrukturen i projektet, men Tillväxtanalys menar att det ändå inte har inneburit pålitligare resultat.

Resultat

I stora drag har vi gått igenom tre typer av projekt som är vanliga i Regionalfonden under den nuvarande programperioden:

- samverkansprojekt
- kompetensutvecklingsprojekt
- projekt som ska skapa en plattform för samverkan mellan forskning och näringsliv

Med fokus på *samverkansprojekt* har vi funnit att följeforskaren i första hand försökt göra en måluppfyllelseutvärdering med fokus på samverkansmål, horisontella mål och effektmål. Resultatgenomgången innehåller två delar, dels en genomgång av aktiviteterna och projektorganisationen, dels en innehållsmässig genomgång av resultaten i relation till de mål som har satts upp. I genomförandeanalysen konstateras att olika förutsättningar ger olika resultat, och att projektet har identifierat behov samt skapat legitimitet och förankring. När det gäller resultatgenomgången har Tillväxtanalys konstaterat att varken samverkansmål, horisontella mål eller alla effektmål har blivit uppfyllda eller gått att bedöma. Därför är det svårt att göra en måluppfyllelseutvärdering och det har inte blivit ett beslutsunderlag för att värdera hur effektivt projektet varit i relation till kostnaderna och resultaten. Däremot har utvärderingen bidragit till värdefulla erfarenheter med fokus på själva genomförandet av samverkansprojekt och hur sådana projekt ska kunna riggas framöver.

Tillväxtanalys genomgång visar att samverkansprojekten har problem med styrning mellan regionala och lokala nivåer. Detta skapar oklarheter kring vem som har mandat att driva och ta ansvar, och leder till samverkanssvårigheter i större projekt som involverar många kommuner med olika förutsättningar. Det finns på så sätt en hög risk i samverkansprojekt och stora behov av att tidigt tydliggöra samarbetets förutsättningar och behov av styrning under genomförandet. Resultaten visar hur viktigt det är att klargöra både de administrativa och de innehållsmässiga delarna av projektet innan det sätter igång.

Kompetensutvecklingsprojekt ska ge rätt kompetensverktyg för att företag ska lyckas växa och etablera sig på den privata marknaden. Projekten erbjuder coachning, rådgivning, mentorskap samt nätverksbyggande och finansiering utifrån företagens specifika förutsättningar. Tillväxtanalys konstaterar att få utvärderingar av sådana projekt innehåller en tillfredsställande utvärdering av måluppfyllelsen. Följeforskaren har följt upp målgruppen (de deltagande företagen) med en riktad enkät, och t.ex. fått svaret att deltagarna har varit positiva till projektet. De har däremot haft svårt att visa hur den nya kunskapen omsätts i handling. En viktig indikator i sådana projekt är företagets överlevnadsgrad, men man har inte följt upp detta i något av de projekt som vi har gått igenom. I stora drag utgår man även här ifrån en nöjdhetsanalys som har riktats mot målgruppen (företagen) och resultaten av dessa undersökningar tolkas relativt aningslöst.

Tillväxtanalys konstaterar att det saknas en koppling till ett relevant sammanhang (en kontext) som är mer generellt och som är länkat till vad dessa program och projekt egentligen syftar till. Tillväxtanalys föreslår att en sådan kontext kan byggas upp med en bra nulägesanalys innan projekten startar, på så sätt att projektägarna förankrar och diskuterar projektet som ska sättas igång i relation till tidigare projekt. Man kan också fokusera på de långsiktiga effekterna och i slututvärderingar analysera vad som har åstadkommit i relation till syftet och andra erfarenheter. När vi går in i en ny programperiod anser Tillväxtanalys att resultatåtergivningen ska vara metodologiskt adekvat och återges i ett relevant sammanhang. Detta kan göra det lättare att jämföra, generalisera och värdera erfarenheterna mellan olika projekt som startas i olika delar av landet.

Den tredje typen av projekt handlar om att *skapa plattformar för bättre samverkan mellan forskning och näringsliv*. Universiteten är ofta huvudägare i sådana projekt, och de verkar vara svårast att utvärdera utifrån vår genomgång. Tillväxtanalys konstaterar att det finns slututvärderingar som helt saknar en utvärderingsstrategi, som har stora metodologiska brister och som inte innehåller något försök att redovisa några resultat.

I en del utvärderingar har följeforskaren försökt återge resultaten, och då arbetat med att förtydliga den programlogiska utgångspunkten och synliggöra de olika aktiviteterna i relation till kortsiktiga och långsiktiga resultat och effekter. I många fall anser följeforskaren att det är för tidigt för att se och bedöma några effekter, och resultatgenomgången blir då bara en beskrivning av de genomförda aktiviteterna, en granskning av de horisontella målen och en måluppfyllelseutvärdering kring kärnindikatorerna.

Sammanfattningsvis drar Tillväxtanalys följande slutsatser utifrån den genomgång som vi har gjort:

- Följeforskaren har fått avsätta en hel del tid åt att försöka synliggöra programlogiken i projektet och har kontinuerligt gett feedback till projektorganisationen.
- I en del projektutvärderingar har följeforskaren antingen gjort en fördjupad nulägesanalys eller analyserat insatsernas värde i relation till mer långsiktiga effekter. Detta har lyft utvärderingen och gjort det enklare att bedöma mervärdet och återkoppla till ett relevant tillväxtpolitiskt sammanhang.
- Det har varit enklare för följeforskarna att belysa själva genomförandet än att återge resultaten av de genomförda insatserna.
- Det finns fortfarande problem med att göra en måluppfyllelseutvärdering.
- Vissa följeforskare har efterfrågat ett mer målinriktat sätt att arbeta med projekten.
- Stöd- och kravfunktionerna samt handläggningen av projekten innan projekten påbörjas måste förbättras och förstärkas.

- Ansvarsfördelningen och styrningen måste vara tydligare.

3.6 Granskning av Socialfonden

Konsultföretaget Kontigo har haft Tillväxtanalys uppdrag att granska utvärderingarna och lärandet i Socialfonden. Detta avsnitt bygger på deras underlagsmaterial.

Den övergripande modellen för utvärdering och lärande inom Socialfonden skiljer sig på flera punkter från den regionala fondens modell. En del av skillnaderna är i första hand semantiska, dvs. inom Socialfonden kallas det bärande lärandekonceptet för lärande utvärdering till skillnad från följeforskning inom Regionalfonden. En annan skillnad handlar om att Socialfonden i Sverige utgår från *ett* nationellt program med *en* övervakningskommitté, och under det finns åtta regionala handlingsprogram. Därför har man i Socialfonden inte haft regionala utvärderingar på samma sätt som inom Regionalfonden. Men det finns också vissa andra skillnader när det gäller programmets roll i relation till nationella och regionala insatser, vilket gör att programmets funktioner delvis skiljer sig åt. Detta påverkar också hur man ser på lärandets roll inom Socialfonden.

3.6.1 Socialfondens mål, programstruktur och genomförande

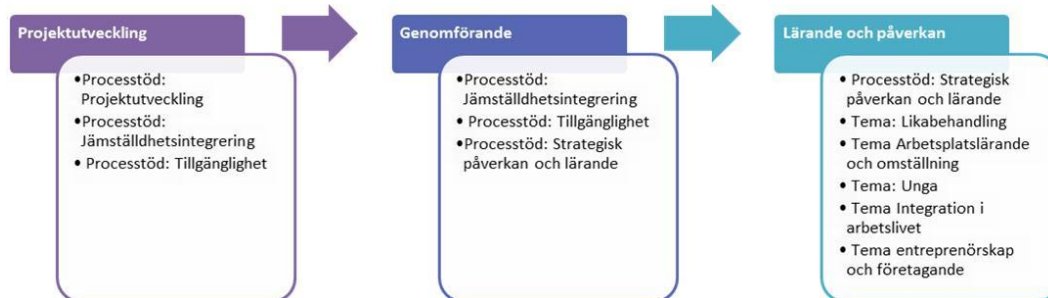
Socialfondens övergripande mål är att minska sårbarheten för utsatta grupper genom insatser för kompetensutveckling hos anställda (programområde 1) och att motverka utanförskapet genom att bidra till att människor som står långt från arbetsmarknaden blir mer anställningsbara (programområde 2). Som i avsnittet om Regionalfonden ska vi nedan kort redogöra för de viktigaste erfarenheterna från genomförandet av Socialfonden 2007–2013, med fokus på utvärdering, lärande och strategisk påverkan.

Socialfonden utgår alltså från ett nationellt program och en s.k. övervakningskommitté, men genomförandet är i hög grad regionalt organiserat. Som nämnts finns regionala handlingsplaner som ligger till grund för en del av de utlysningar som styr programarbetet. Det regionala strukturfondspartnerskap som beslutar om inriktningar och kriterier för utlysningarna är detsamma som inom Regionalfonden, och detta partnerskap prioriterar också bland de godkända Socialfondsprojekten. Det finns en viktig skillnad mellan Socialfonden och Regionalfonden som påverkar genomförandet, nämligen att medfinansieringen för Socialfonden i huvudsak kommer från Arbetsförmedlingen, kommunerna och Försäkringskassan. Regionerna har däremot en mycket liten del i Socialfondsprogrammets medfinansiering, vilket också ger den regionala nivån begränsat inflytande över programmets innehåll och genomförande.

En ytterligare skillnad mellan Socialfonden och Regionalfonden är att Socialfonden har fokus på lärande samt strategisk och strukturell påverkan, och därmed har den också ett tydligare och mer explicit uppbyggt system för ändamålet. Figuren nedan illustrerar systemets huvuddrag, och i den fortsatta framställningen beskriver vi dessa mer i detalj.

I huvudsak finns två former av stöd för projektens och programmets lärande utöver mer renodlade uppföljningar och utvärderingar, dels s.k. processtöd som i huvudsak fungerar som ett stöd för att utveckla och genomföra projekt, dels s.k. temagrupper som ska identifiera, systematisera och sprida kunskap från projekten utifrån ett antal olika synvinklar.

Figur 5. Processtöd och temagrupper – två viktiga delar i Socialfondens lärandesystem



Källa. Kontigo

3.6.2 Slutsatser och lärande på programnivån

På programnivån finns således två typer av lärande: dels de s.k. temagrupperna som finns i figuren ovan, dels ett mer traditionellt uppföljnings- och utvärderingsinstrument.

Temagrupperna

Inom Socialfonden finns sammanlagt fem s.k. temagrupper. Modellen med temagrupper bygger bl.a. vidare på de erfarenheter som gjordes i samband med EQUAL-initiativet i den föregående programperioden. Temagruppernas uppgifter är som nämnts att sammanställa, systematisera, identifiera, förädla och sprida viktiga resultat och slutsatser från de projekt som är finansierade genom Socialfonden. Målgrupperna för detta arbete varierar men inkluderar projekten själva och andra systemviktiga aktörer inom arbetslivsområdet såsom ESF-rådet, Arbetsförmedlingen, Regeringskansliet, andra myndigheter, arbetsmarknadernas parter och andra organisationer. Ytterst ska temagrupperna bidra till att förändra system och strukturer i arbetslivet, med en utgångspunkt i de erfarenheter som har gjorts genom Socialfonden.

De fem temagrupperna fokuserar på olika frågor som är viktiga för programmet, såsom integration, unga och likabehandling (se figur 5 ovan). I praktiken har temagrupperna formats som ett slags storprojekt i partnerskap mellan de myndigheter och andra aktörer som anses främst berörda av respektive temagrupperns inriktning. Varje temagrupp har också en värd, eller en projektägare. Dessa utgörs i huvudsak av myndigheter eller forskningsinstitutioner vid universiteten.

Var och en av temagrupperna har producerat ett tiotal olika rapporter med fokus på erfarenheter och slutsatser från projekten och programmet.¹¹ Innehåll och fokus varierar både inom och mellan temagrupperna. Generellt kan man säga att det finns två olika sorters publikationer. Den första gruppen lyfter explicit erfarenheter från projekt som är finansierade av Socialfonden, utifrån det specifika temats respektive utgångspunkter. Den andra gruppen gäller publikationer som mer allmänt analyserar temats betydelse för arbetslivet, t.ex. för att motverka utanförskap eller minska riskerna för arbetslöshet.

Det har varit en utmaning för temagrupperna att göra mer systematiska utvärderingar och bygga upp mer generell kunskap om projekten och deras resultat. Flera av temagrupperna menar i intervjuer att de inte har kunnat börja detta arbete förrän nu mot slutet av programperioden. Inledningsvis präglades arbetet bl.a. av svårigheterna att identifiera relevanta

¹¹ En förteckning över de flesta publikationer finns på <http://www.esf.se/sv/produkterochpress/Bocker/Publikationer-fran-Socialfonden/>

projekt. Temagrupper Integration i arbetslivet publicerar under våren 2013 sin första mer renodlade effektutvärdering, där tanken är att jämföra ESF-projektens effekter för grupper som är födda utanför Sverige. Under 2012 publicerade Tema Likabehandling en studie som syftar till att utveckla metoderna för hur man kan utvärdera effekterna av ett integrerat likabehandlingsarbete i Socialfonden.

Temagruppernas rapportering handlar dock främst om att analysera vad man har definierat som goda resultat ur respektive temas perspektiv. Dessutom ska de beskriva hur dessa resultat har nåtts och vilka mer kvalitativa effekter resultaten kan ge för de inblandade individerna och arbetsplatserna.

En annan och viktig del i temagruppernas arbete har varit att sprida kunskaperna och erfarenheterna vidare. Flera temagrupper fokuserar på detta under det kommande året. Spridningen sker främst i samverkan med olika projektpartner som finns inom varje tema. Rapporterna utgör förstås en viktig del, men temagrupperna arbetar i olika omfattning också med offentliga seminarier och konferenser samt genom både sociala och traditionella medier. Temagrupperna verkar ha varit olika aktiva i detta arbete, och framför allt Tema Likabehandling och Tema Unga förefaller ha haft mycket höga ambitioner.

Temagrupperna är en ambitiös och strategisk satsning på att både utvinna och sprida kunskaper och erfarenheter från den stora investering som Socialfonden utgör, och de har i allt väsentligt fungerat väl. Systemet med temagrupper är baserat på aktörer från respektive intresseområde, och det har både för- och nackdelar. Det är viktigt med engagerade och berörda parter för att lyckas sprida och förmedla ett budskap. Men alltför engagerade och involverade parter kan också påverka viljan att lära från genomförandet. Det finns en risk för att temagruppernas slutsatser från analysen av projektens resultat kan färgas av gruppens egna intressen, så att viktiga slutsatser förbises och andra slutsatser överskattas.

Uppföljning och utvärdering på programnivån

Liksom övriga program inom ramen för strukturfonderna ska Socialfonden följas upp och utvärderas enligt de riktlinjer som kommissionen har lagt fast och enligt den utvärderings- och lärandeplan som Sverige har beslutat om. Socialfonden har flera olika element och uppdrag inom ramen för detta arbete.

I ett tidigt skede av programmet gjordes en löpande utvärdering av genomförandet av Socialfonden (utvärderingen omfattade även genomförandet av den regionala fonden) och resultatet redovisades i sammanlagt fem olika rapporter under åren 2008–2010 (Sweco, 2011). Analysen gällde bl.a. de delar i genomförandet som berörde lärandeprocesserna.

För närvarande pågår utvärdering av Socialfondsprogrammets resultat, effekter och effektivitet på programnivån.¹² Någon rapportering från denna finns i dagsläget inte tillgänglig.

Utöver utvärderingen på programnivån har Statistiska centralbyrån också ett omfattande uppdrag som kan beskrivas som en kombination av uppföljning och utvärdering. Uppdraget innefattar att följa upp och utvärdera programmets måluppfyllelse med fokus på ett antal kvantitativa indikatorer, både indikatorer för aktiviteter (hur många och vilka målgrupper som nås av programmet) och programmets resultat och effekter (där resultaten från ESF-projekten jämförs med Arbetsförmedlingens andra insatser).

I en rapport som publicerades i november 2012 (Thörn, 2012) presenteras data som bl.a. visar att i programområde 1 hade då över 52 000 arbetsställen och 227 000 individer delta-

¹² Arbetet utförs av konsultfirman Ramböll.

git i Socialfondsfinansierade projekt. Deltagartimmarna var 6,2 miljoner. Inom programområde 2 hade över 80 000 personer deltagit i projekt som skulle minska deras utanförskap.

Rapporten redovisar också hur det har gått för dem som deltagit i ESF-projekt inom programområde 2. Målet för programmet är att andelen deltagare med ett arbete, 90 dagar efter avslutat ESF-projekt, ska vara minst 10 procentenheter högre än det viktade genomsnittliga resultatet för Särskilt anställningsstöd och Förberedande utbildning, (eller någon annan reguljär åtgärd för motsvarande målgrupp). Det gäller uppdelat för respektive år samt för hela programperioden. Data från SCB visar att detta mål är nära att ha uppnåtts. Totalt är skillnaden 9 procentenheter till fördel för dem som har deltagit i och avslutat ett ESF-projekt. En kommande studie från Temagruppen TIA (februari 2013) visar dock att denna skillnad inte är hållbar över tid.

Ovan beskriver vi en stor påverkansambition, dvs. att bidra till metodutveckling och strategisk påverkan hos andra aktörer inom arbetsmarknadspolitiken område. Den ambitionen finns dock inte översatt i några av de kvantitativa indikatorerna för programmet.

3.6.3 Lärande utvärdering på projektnivån

Inom ramen för Socialfonden pågår också en omfattande lärandeinsats på projektnivån. Det finns formella krav på att alla projekt ska utvärderas, såväl löpande som i efterhand. Det huvudsakliga instrumentet består av s.k. lärande utvärdering, som är en variant på den följeforskning som knyts till projekten inom Regionalfonden.

Vår bedömning är att den lärande utvärderingen inom Socialfonden uppvisar samma stora variation när det gäller utformning och kvalitet som följeforskningen inom Regionalfonden. Skillnaderna är stora när det gäller kvalitet, metod och huvudsaklig inriktning, och därför är det mycket svårt att dra några mer generella slutsatser utifrån de lärande utvärderingarna på projektnivån. Man kan ändå konstatera att den metodologiska tyngdpunkten i utvärderingarna ligger på process snarare än på resultat. Och om utvärderingarna verkligen adresserar resultaten är det främst med kvalitativa metoder. Få om ens några projektutvärderingar har försökt att utvärdera effekterna av projekten, t.ex. med kvantitativa och kontrafaktiska metoder.

3.6.4 Strukturell, strategisk påverkan

Socialfondsprogrammet lägger som framgått stor vikt vid det man kallar strategisk påverkan. Detta ligger i linje med att programmet ska vara en ”experimentverkstad” och ha en innovativ roll. Logiken bakom detta är att man inom ramen för programmet prövar nya metoder för att motverka utanförskap eller ökar kunskapen om likabehandling, jämställdhet och tillgänglighet som ett verktyg för att öka kompetensen och minska risken för arbetslöshet. Dessa metoder, eller arbetet med verktygen för likabehandling etc., ska sedan kunna spridas till aktörer som inte direkt har deltagit i projekten. Dessutom ska de kunna påverka strukturer och aktörer som är viktiga för arbetsmarknaden.

Detta är temagruppernas andra uppgift, dvs. att bidra till att sprida kunskap och erfarenhet om metoder och arbetssätt. Vid sidan av temagrupperna finns också det s.k. processtödet för Strategiskt lärande och påverkan (SPeL). SPeL är i likhet med de övriga processtöden ett projekt. Till skillnad från de övriga processtöden är SPeL:s roll utspridd över projektprocessen. Förutom att stödja enskilda projekt ska SPeL också mer allmänt sprida kunskap och erfarenheter från arbetet inom Socialfonden.

En viktig del i SPeL:s arbete har varit att stödja både projekten och utvärderingarna av olika samlade projekt, såsom utlysningen kring den sociala ekonomin eller utlysningen för att stödja unga som har hoppat av gymnasieskolan. I dessa fall har flera projekt drivits runt om i landet, med i huvudsak liknande syften. I utlysningen kring den sociala ekonomin handlade det om att skapa nya sysselsättningsplatser för långtidsarbetslösa genom samverkan med organisationer som är knutna till den s.k. sociala ekonomin. I utlysningen kring avhoppade gymnasieelever har det både handlat om att förhindra förtida avhopp och att försöka hjälpa de redan avhoppade så att de börjar studera eller arbeta. Utlysningarna har tillsammans haft en sammanlagd budget om mer än 500 miljoner kronor och totalt har omkring 20 projekt drivits inom dessa bägge utlysningar. Utlysningarna är tydligt fokuserade på uppgiften att utveckla metoder och arbetssätt som sedan ska spridas vidare, bl.a. med hjälp av SPeL som processtöd.

I dessa båda utlysningar har SPeL bildat nätverk med projekten. Syftet med nätverken var att stödja projektens utveckling och framför allt hjälpa projekten att nå en större strategisk påverkan. Även projektens utvärderare har deltagit i dessa nätverk, i syfte att öka möjligheten till ett gemensamt samlat strategiskt lärande från projekten.

Vi bedömer att arbetet med strukturell och strategisk påverkan *i sig* har fungerat väl, mycket tack vare processtödet SPeL. Samtidigt lider även detta arbete av bristen på generaliserbar kunskap. Den bärande tanken är att genom programmet utveckla metoder, arbetssätt och nya modeller för att få ett bättre fungerande arbetsliv, men det ställer stora krav på de projektägande organisationerna, på genomförandet i projekten och på utvärderingar och lärande från projekten.

För att modellen ska fungera måste det finnas en tydlig tanke omkring vilka metoder och arbetssätt det är man vill utveckla. De måste också vara tydligt beskrivna och definierade, och det krävs en god kunskap om hur väl dessa metoder faktiskt fungerar. Dessa nya eller utvecklade metoder måste också jämföras med de gamla för att de befintliga metoderna ska kunna vidareutvecklas och bli bättre eller ersättas med ännu mer effektiva metoder och arbetssätt. Detta ställer stora krav på dokumentation, konsekvens och struktur i genomförandet. Tillväxtanalys bedömer att dessa förutsättningar inte har funnits fullt ut.

Problemen understryks av att aktörer såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunerna knappast är beredda att ersätta sina befintliga metoder med nya, ofta dyrare metoder. Då måste man tydligt kunna visa att de nya är avsevärt bättre än de befintliga metoderna och att värdet av dessa effekter överstiger merkostnaderna. Här finns också ett annat strukturellt problem inom Socialfonden. Många projekt inom programområde 2 har Arbetsförmedlingens individstöd som medfinansiering. Detta gör att projekten ofta har varit ekonomiskt beroende av att öka antalet deltagare, vilket i sin tur har vänt fokus bort från metodutvecklingen.

3.7 Sammanfattning av granskningen

Tabell 6 nedan summerar de viktigaste iakttagelserna från granskningen av följeforskningen och den lärande utvärderingen i de båda fonderna. Vi kan konstatera att båda ansatserna har styrkor och svagheter.

Tabell 6. Sammanfattning av granskning av Regionalfonden och Socialfonden

	<i>Program</i>	<i>Projekt</i>
<i>Regionalfonden</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Inte alla resultat fångas upp av de nuvarande indikatorerna. • Det behövs fler kvalitativa indikatorer. Kvalitativa indikatorer är viktiga instrument för att styra programmets och enskilda projekt verksamheter. • Utifrån programutvärderingarna kan man inte bedöma vilka insatser som fungerar och inte fungerar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Det finns fortfarande problem med att göra en måluppfyllelseutvärdering. • Följeforskaren har ägnat en hel del tid åt att försöka synliggöra programlogiken i projektet. • Det har varit enklare för följeforskarna att belysa själva genomförandet än att återge resultaten av de insatser som genomförts. • Följeforskarna har i en del fall efterfrågat ett mer målinriktat sätt att arbeta med projekten. • Stöd- och kravfunktionerna samt handläggningen av projekten innan projekten påbörjas måste förbättras och förstärkas. • Ansvarsfördelningen och styrningen måste vara tydligare.
<i>Socialfonden</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ambitionen att bidra till metodutveckling och strategisk påverkan hos andra aktörer inom arbetsmarknadspolitikens område finns inte översatt i några av de kvantitativa indikatorerna för programmet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Den lärande utvärderingen inom Socialfonden uppvisar samma stora variation vad gäller utformning och kvalitet som följeforskningen inom Regionalfonden. • Den metodologiska tyngdpunkten i utvärderingarna ligger på process snarare än på resultat. Om utvärderingarna adresserar resultat är det främst med kvalitativa metoder.

4 Förslag till vidareutveckling av lärande

Rapporten har behandlat frågor om lärande i det regionala tillväxtarbetet ur två regionala perspektiv: Hur kan länen med utgångspunkt i lärandeplanerna utveckla systematiken och lärandet i det regionala tillväxtarbetet? Hur kan utvärderingsprocessen i strukturfondsarbetet utveckla lärandeprocessen i dessa program?

Rapporten visar att det regionala tillväxtarbetet är ett komplext system av aktörer, program och processer. Behovet av kunskap, analys och utvärdering ser olika ut i olika delar av systemet, vilket man behöver förhålla sig till när det gäller att skapa lärandeprocesser.

Det är viktigt att utveckla lärandeprocessen i det regionala tillväxtarbetet liksom de processer som finns med lärandeplaner m.m. Här nedan följer några rekommendationer när det gäller inriktningen av ett fortsatt utvecklingsarbete med fokus på att

- skapa kontinuitet i lärandeprocessen
- utveckla ett systemsynsätt på arbetet
- utveckla förankringen av lärandeprocessen i den politiska beslutsnivån

Avslutningsvis behandlas hur processen med följeforskning och lärande utvärdering kan utvecklas för att förbättra genomförandet av strukturfondsprogrammen, men också för att processen ska bli en integrerad del av lärandeprocessen i det regionala tillväxtarbetet.

4.1 Arbeta med förankring

Vår genomgång visar ett tydligt behov av ökad förankring av lärandet och lärandets betydelse för den regionala tillväxtpolitiken. I många regioner är frågan inte prioriterad, och den är ofta delegerad till någon enskild medarbetare.

Analysen visar att det handlar om att förankra arbetsformer där lärandet är viktigt för att utveckla kvaliteten i den regionala tillväxtpolitiken. Den huvudsakliga utmaningen består i att bygga en professionell kapacitet för politikens genomförande, där lärande ingår.

Det är svårt att tydligt peka ut hur frågan om ett utvecklat arbete med förankring av lärandeprocesserna bäst bedrivs från den regionala nivån, då det handlar om att lyfta frågan till den politiska nivån och att tjänstemännen inte driver politiken framför sig i sådana processer. Den politiska nivån måste se kvalitet och lärande som ett centralt prioriterat område för den regionala tillväxtpolitiken, och frågan måste finnas på regionens politiska dagordning och integreras i den politiska nivåns dagordning.

Erfarenheterna från bl.a. Västra Götalandsregionen och Region Skåne visar att det ökade politiska ansvaret kopplat till en betydande investering av regionala skattemedel ger ett annat incitament till lärande, jämfört med när statliga regionala aktörer fördelar skattemedel som inte kommer direkt från regionens skattebetalare. En uppgift torde därför vara att vara tydlig med att alla insatser har någon form av möjlig alternativ användning.

Här finns flera viktiga uppgifter även för andra aktörer än för regionerna själva. Den viktigaste uppgiften handlar om att från den nationella nivån skapa ett politiskt tryck för ökad kvalitet och lärande i systemen. Det behövs en tydligare förväntansbild på ett fungerande lärande inom den regionala tillväxtpolitikens olika delar.

Sådana krav kan dels kopplas till den strategiska nivån, dvs. till RUP- och RUS-dokumentation. Uppdraget att ta fram lärandeplaner har varit en god start på ett sådant ökat kravställ-

lande. Men detta måste också följas upp med ökade krav på kunskapsunderbyggt lärande inom andra delar av politiken. Till dessa går det att knyta tydligare krav på lärande, t.ex. genom att regionernas ansökningar ska innehålla motiveringar som bygger på tidigare utvärderingar och andra erfarenheter.

4.2 Utveckla systemsynsättet på den regionala tillväxtpolitiken

Utvecklingsarbetet behöver en tydlig beskrivning av komplexiteten i den regionala tillväxtpolitiken. Genom att sortera och strukturera olika insatser skapar man en tydligare bild, både av delarna och av helheten.

Tillväxtanalys bedömer att det systematiska lärandet kan och bör utvecklas inom ramen för denna uppgift. Nedan beskriver vi vad vi ser som de viktigaste momenten i ett utvecklat lärande.

För den *strategiska nivån*, dvs. med koppling till det överordnade arbetet med regionernas utveckling, bör det ske en anpassning av lärandeutvecklingen och en investering i analyskapacitet i samband med utveckling och förnyelse av regionala utvecklingsplaner och strategier.

Inom strateginivåns inledande fas är det viktigast att utveckla målformuleringarna. I många program är det fortfarande oklart hur målen på denna nivå bör vara formulerade, dvs. som önskade tillstånd. Analysen i övrigt handlar om vilka typer av insatser som bör användas för att nå regionens övergripande strategiska mål. Man bör undvika att formulera sina mål som resultat och effekter. Sådana mål bör i stället användas för mer operativa delar av det konkreta regionala tillväxtarbetet.

Den som genomför en strategi bör fundera på om man gör det man tänkt göra inom ramen för strategin, om genomförandet på den övergripande nivån fungerar och om det finns indikativa resultat som talar för att måluppfyllelsen kommer att öka.

I samband med att strategin revideras bör man följa upp och utvärdera utvecklingen av strategins centrala målvariabler. En sådan utvärdering handlar inte om att utvärdera strategins effekter, utan enbart att undersöka hur utvecklingen i några centrala målvariabler har sett ut under strategins genomförande. Effekterna studeras först på nivån av operativa program och kan sedan möjligen ingå i en samlad bedömning på strateginivå.

Lärandet behöver också utvecklas på *programnivån*. Här handlar det om att identifiera vilka av alla program som man har ett genomförande- och lärandeansvar för. Huvuduppgiften på denna nivå är att formulera utvärderingsbara mål som handlar om programmets resultat och effekter i samband med programmets start och utformande. Dessa mål bör formuleras som en förändring i de tillstånd man vill påverka med insatserna i programmet. Regionerna är ansvariga för att genomföra enskilda program, och därmed ska regionerna säkerställa att det finns sådana tydliga mål för programmets resultat och effekter.

Under genomförandet finns också flera viktiga lärandeuppgifter. Tillväxtanalys pekar här främst på betydelsen av en fungerande och löpande portföljanalys, dvs. att man systematiskt följer upp och säkerställer att man har en projektportfölj i programmet som återspeglar dess mål. Man ska alltså ha projekt som adresserar programmets samtliga mål och det ska inte finnas något projekt som inte adresserar något av programmets mål.

När ett program är genomfört bör fokus i lärandet tydligare än i dag riktas mot att utvärdera resultaten och effekterna. Möjligheterna för att åstadkomma detta hänger nära samman med utvecklingen av programmålen, men med tydligare och mer utvärderingsbara

programmål går det att ställa tydligare krav på att utvärdera effekterna inom de flesta operativa program.

Vi har hittills pekat på tendensen mot större långsiktiga och tematiskt avgränsade projekt, s.k. plattformar för regionens utveckling. Här tror vi att det behövs större fokus på att systematiskt utvärdera dessa projekt. Trots de långa tidshorisonerna är det viktigt med tidiga signaler ifall dessa projekt inte utvecklas i linje med förväntningarna. En viktig del blir att utveckla modeller för att identifiera och utvärdera de indikativa resultaten från insatsen. De långsiktigt önskade effektmålen måste kopplas till en uppsättning av intermediära resultat, dvs. faktorer som behöver vara uppnådda för att de långsiktiga effekterna ska kunna realiseras.

4.3 Skapa kontinuitet i lärandeutveckling

I det fortsatta arbetet med att följa upp och revidera lärandeplanerna rekommenderar Tillväxtanalys (2011b) att regionerna beaktar följande:

- Se till att lärandeplanerna är framåtriktade och inte blir nulägesbeskrivningar.
- Utvärdera den regionala lärandeprocessen. Har man inte gjort det tidigare kan det passa i samband med att man reviderar och utvecklar sina lärandeplaner. Fortsätt med att utvärdera lärandeprocessen, identifiera relevanta hinder för lärande och bestäm sedan lämpliga insatser för att åtgärda hindren.
- Diskutera ambitionsnivån och avgränsningar samt vad som är rimligt att genomföra på kort respektive lång sikt. Se till att förankra behov av förändringar hos alla som är berörda samt bestäm när insatserna ska genomföras och vilka resultat ni förväntar er.
- Planera olika typer av insatser för att stärka alla tre faserna, dvs. vilka de insatser som behöver göras för att utveckla lärandet i planeringen, genomförandet och avslutsfasen. Fundera också på hur tillväxtinsatserna ska administreras och innehållsmässigt utvecklas på ett bättre och effektivare sätt.
- Se till att få den kompetens och analyskapacitet som behövs för att kunna förverkliga lärandeplanerna.
- Fundera över behovet av att få in mer reflektioner kring projektens innehåll. Många regioner skriver om möten och seminarier, men vi undrar om detta räcker för att få igång ett innehållsmässigt lärande eller om det behövs ytterligare insatser. Om inte detta framgår tydligt riskerar projekten att fastna för mycket i diskussioner kring administrativa problem och glömmer att reflektera kring innehållet.
- Ta fram en plan för hur lärandet successivt kan utvecklas och integrera den redan i dokument såsom den regionala utvecklingsstrategin.

4.4 Förslag till utveckling av följeforskningen och den lärande utvärderingen

Hur ska vi då gå vidare utifrån erfarenheterna kring lärande och följeforskning av projekt och program? Tillväxtanalys slutsats är att det finns ett par grundläggande frågor som behöver diskuteras:

- Hur får vi bättre projekt med fokus på att stärka urvalsproceduren och kraven kring projekten? Vilka konsekvenser får det för lärandet?

- Hur kan vi fortsätta det arbete som har påbörjats av följeforskning och lärande utvärdering, och få bättre fördjupade och generella analyser kring projekten och programmen? Behövs en tydligare inramning kring de metodologiska principer som följeforskningen ska ledsagas av för lättare kunna jämföra olika projekt?
- Hur kan stödfunktionerna och återkopplingen bli bättre för att stärka projekten och programmen samt det systematiska lärandet?

En arbetsgrupp för nästa strukturfondsperiod (ANS: Arbetsgruppen för nästa strukturfondsperiod) har i en PM konstaterat att utvärderingar är nödvändiga för ett faktiskt lärande men att de inte räcker för att uppnå lärandet.¹³ Beslutsfattare i strategiska positioner måste också efterfråga den kunskap som de vill använda för att åstadkomma resultat. I denna PM betonas just behovet av forskningsbaserad kunskap för att lyfta blicken och skapa bättre systematik och problembeskrivningar kring de erfarenheter som görs, både före, under och efter själva genomförandet av projekt och program.

Enligt Tillväxtanalys är detta den viktigaste frågan att börja med: Hur kan vi utveckla det systematiska lärandet inför nästa programperiod?

Följeforskningen och den lärande utvärderingen har varit viktig på så sätt att den betonar det systematiska lärandet mer än under tidigare perioder, och det har gjorts en hel del insatser för att bygga upp större lärsystem inom de olika fonderna. I dagsläget finns det olika lärsystem inom Regional- och Socialfonden.

Regionalfonden

Flera olika myndigheter, inklusive Tillväxtanalys, har konstaterat att skillnaderna mellan regionerna är stora när det gäller viljan och förmågan att satsa på uppföljningar och utvärderingar. Därför behövs ett systematiskt uppföljnings- och utvärderingsarbete i regionerna. Statskontoret (2004) visar att det systematiska lärandet skulle kunna stärkas genom följande åtgärder i partnerskapsarbetet:

- Skapa rutiner och former för spridande av information.
- Skapa enkla och precisa indikatorer.
- Försök att hitta och mäta insatser och åtgärders effekter i ett större sammanhang, dvs. hur en insats har bidragit till det övergripande målet för den regionala tillväxtpolitiken.
- Prioritera arbetet med uppföljningar och utvärderingar.
- Tänk efter innan ni anlitar externa utvärderare. Var en god beställare för att utvärderingen ska bli det verktyg för utveckling som man har föresatt sig.

Tillväxtanalys utgångspunkt är att följeforskningens ambitioner har varit goda när det gäller att systematisera lärande så att det tar tillvara på program- och projekterfarenheter. Vår bedömning är att stödsystemen har varit till nytta och att det finns ett stort behov av att hitta fler former för att hjälpa projekten. Vi är dock kritiska till själva resultatunderlaget som presenteras i följeforskningsrapporterna. Fortfarande har man inte lyckats få till ett tillräcklig robust innehåll, där det framgår vad insatserna har resulterat i. Under den nuvarande programperioden har det betonats behovet av flexibilitet i användandet av utvärderingar och när de ska genomföras. I de flesta fall finns en genomarbetad plan för när olika

¹³ Utgångspunkten för ANS-gruppen har varit att arbeta med *Europé 2020. En strategi för smart och hållbar tillväxt. Deltagande myndigheter i ANS har varit ALMI, ESF, Fiskeriverket, ISA, Jordbruksverket, Kulturrådet, länsstyrelserna, Mittuniversitetet, Naturvårdsverket, RAÄ, Tillväxtanalys, Tillväxtverket och Vinnova.*

typer av utvärderingar ska genomföras på programnivå, medan flexibiliteten har varit större på projektnivå.

Genomgången av följeforskningen visar att följeforskarna har försökt relatera insatserna till långsiktiga effekter. I sina analyser har de också försökt lyfta fram och relatera insatserna till centrala regionala tillväxtpolitiska sammanhang. Däremot har de inte kunnat visa några trovärdiga resultat som bekräftar deras slutsatser. Det stora problemet är, utifrån Tillväxtanalys utgångspunkt, att projekt- och programutvärderingarna i resultatredovisningarna tenderar att bli alltför ”unika” och specifika värderingar av de genomförda insatserna, och på så sätt blir det svårt att aggregera och jämföra informationen med andra liknande insatser.

Hur kan man då förstärka jämförbarheten? ITPS har tidigare visat hur man kan använda metaanalyser för att jämföra projektutvärderingars resultat och för att generalisera kring resultaten i relation till kostnaderna. För att kunna göra metautvärderingar måste dock metodologin vara någorlunda jämförbar (ITPS, 2008). Ett annat sätt att stärka jämförbarheten är att tydligare relatera de genomförda insatserna till andra liknande och jämförbara tillväxtpolitiska insatser i analyserna. Tillväxtanalys slutsats är dock att jämförbarheten i första hand kan förbättras genom att förbättra utvärderingsbarheten, som kan stärkas genom bättre kvalitet på uppföljningssystemen.

Tillväxtanalys anser att den förvaltande myndigheten behöver se över uppföljningssystemen till nästa programperiod. Det finns två tydliga källor till problem som kan försämra utvärderingsbarheten: handläggningsprocessen och rapporteringskraven. Detta är Tillväxtanalys förslag för att utveckla följeforskningen i Regionalfonden:

- Det bör formos någon form av stöd för projekt i ansökningsfas och i uppstartfas innan de sätter igång med genomförandet. Det innebär att man borde se över urvalsprocedurerna och kraven kring projektansökan.
- Det behövs tydligare metodologiska principer och krav på de utvärderingar som ska genomföras. Syftet är att få tillförlitliga data, underlätta jämförelser och generaliseringar och få bättre kunskaper om olika insatsers resultat och effekter.
- Handläggningsprocessen bör förbättras. Det är viktigt att handläggningsprocessen sker på ett så likartat sätt som möjligt. Om inte kan variationer som till synes rör olika typer av projekt och regioner i själva verket vara en effekt av olika handläggningsprocesser. Dessutom måste tillförlitligheten i de data som redovisas gå att kontrollera i efterhand. Fördelarna är att det blir lättare att följa upp företag och individer över en längre tidsperiod samt att man får en bättre uppfattning om de långsiktiga effekterna. Dessutom ökar jämförbarheten när data ska aggregeras och man undviker problemet med självvärderingar.
- Rapporteringskraven behöver utvecklas för att projektägarna tydligare ska kunna se vad som egentligen ligger bakom siffrorna de rapporterar. Detta löser också problemet med att flera projekt kan hänvisa till samma utfall och t.ex. hävda att de ligger bakom starten av ett visst företag eller nya sysselsättningar. Vill man få utvärderingar med bättre jämförbarhet och analyser av långsiktiga effekter måste man spåra de individer och företag som har fått del av åtgärderna utifrån slutredovisningen av projektet. Tillväxtanalys menar att de långsiktiga effekterna av strukturfonderna bäst kan mätas genom att identifiera individer och företag som har fått ta del av stöden, när det gäller sådana insatser och åtgärder. Därigenom skulle det exempelvis gå att följa företag som har startats till följd av projekten och de individer som har fått arbete som en effekt av projekten. Genom att identifiera

dessa företag och individer blir strukturfonderna lättare att utvärdera, och de positiva konsekvenserna skulle vara större än de negativa konsekvenserna för de företag som får stöd. Denna spårbarhet är naturligtvis inte möjlig i alla former av insatser. Vissa är inriktade på infrastrukturbyggande på ett sådant sätt att man inte kan identifiera enskilda ”slutanvändare”.

Socialfonden

Socialfonden har en tilltalande grundläggande idé om att utnyttja den europeiska sammanhållningspolitiken som en slags innovativ verkstad. Detta gäller inte minst inom arbetsmarknadspolitikens område, där de resurser fonden tillför utgör en liten del av de nationella resurserna (detta gäller dock inte inom den regionala tillväxtpolitiken). Samtidigt ställer detta stora krav på organisationen och på de övriga aktörerna inom det arbetsmarknadspolitiska området.

För det första måste aktörerna förstås vara öppna för förändring, utveckling och lärande. Både regeringen och viktiga systemaktörer såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunerna måste utgå från att deras egen verksamhet kan utvecklas och förbättras i dessa avseenden. Tillväxtanalys ser dock att flera har visat ett svagt intresse för Socialfonden och för projektens möjlighet att förändra aktörernas egna metoder. Detta gäller särskilt Arbetsförmedlingen, som har fungerat som projektägare i många projekt och som medfinansier i ännu fler. Myndigheten har dock saknat en tydlig strategi för Socialfondsprojektens plats och roll i förhållande till den egna organisationen och i förhållande till utvecklingen av myndighetens metoder.

För det andra krävs en ökad styrning av projektens innehåll och utformning. För att pröva och utveckla nya metoder måste den som utformar projekt använda den kunskap som finns om de nuvarande metodernas brister och förtjänster. Alltför många, allt för lika och allt för dåligt synkroniserade projekt har startats med allt för liten kunskap om varandra. Undantaget är de särskilda utlysningarna inom t.ex. social ekonomi och avhopp från gymnasieskolan, men även dessa skulle behöva vara långt mer synkroniserade och samordnade för att nå de önskade målen.

För det tredje måste utvärderingsarbetet bli mer systematiskt. En särskild uppgift för utvärderare bör vara att utvärdera de nya metodernas och arbetssättens effektivitet i förhållande till de befintliga. Den uppgiften ställer stora krav på både utvärderare och projekt, och utvärderingskunskapen måste också komma in tidigt i arbetet med att utforma projekt och program.

Sammanfattningsvis rymmer dock Socialfondens genomförande flera intressanta erfarenheter ur ett lärandeperspektiv. Processtöden och temagrupperna skulle mycket väl kunna fylla en del av de roller som beskrivs ovan, dvs. att främja systematik och utvärderingskunskap. Även andra delar av det regionala tillväxtarbetet skulle ha nytta av att studera dessa erfarenheter, och det vore viktigt att bygga upp en mer systematisk kunskap om hur väl olika metoder fungerar i t.ex. det regionala tillväxtarbetet. Med ett mer systematiskt förhållningssätt inom den regionala fonden ökar möjligheterna att samla kunskap kring olika typer av metoder, såsom främjandet av små företags export, olika modeller för att stimulera nyföretagande och metoder för att öka kommersialiseringen av forskningsresultat vid universiteten.

Granskade rapporter

Regionalfonden – program

Norra Norrland

Mellersta Norrland

Skåne-Blekinge

Regionalfonden – projekt

AKremel konsult. (2011). *Att hjälpa företag att starta är en kick*. Slutrapport Entreprenör-Centrum, Norrbotten och Västerbotten.

Apel. (2011). *Att stimulera innovationer och företagsutveckling i Hälsingland*. Slutrapport följeforskning 3M projektet Hälsing Utbildning ekonomisk förening.

Aspling Konsult AB. (2010). *Slutrapport. Lärande utvärdering – Följeforskning av Smeax utförd under perioden augusti 2009–maj 2010*.

Bergwall Analysis. (2011). *Slutrapport för följeforskningsuppdrag*. Strukturfondsprojektet Produktion Botnia.

Dalarna Forskningsråd. (2011). *Projekt InnoWent 2010 – Slutrapport*.

Evaluator. (2011). *Slutrapport: följeforskning av projekt Våga & Växa & Vinna*.

Kontigo. (2010). *Strategisk besöksnäringens utveckling i Västernorrlands län 2008–2010: slututvärdering*.

Kontigo. (2011). *Bergslagssatsningen Kultur & turism, etapp 2*. Slututvärdering.

PWC. (2010). *Expedition framåt – kompetensutveckling för tillväxt*. Slutrapport från följeforskning av ett projekt inom Business Region Göteborg.

Ramböll. (2010). *Ökad konkurrenskraft för miljöteknikföretagen*. Slutuppföljning.

Socialfonden

Sweco. (2011). *Rapport 1–5 från utvärderingen av genomförandeorganisationen för de regionala programmen för den regionala fonden och det nationella socialfondsprogrammet*.

Referenser

- Applica & ISMERI Europa Team. (2010). *Evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion Policy 2007–2013*.
- Barca, F. & McCann, P. (2011). *Outcome Indicators and Targets – Towards a Performance Oriented EU Cohesion Policy*.
- Brulín, G. & Svensson L. (2011). *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*. Uppl 1:1. Lund: Studentlitteratur.
- Davidson, J.E. (2006). The Bagging of Theory-Based Evaluation. *Journal of Multidisciplinary Evaluation*. 3(2).
- Donaldson, S. (2007). *Program Theory-driven Evaluation Science. Strategies and Applications*. New York.
- ESF Expert Evaluation Network. (2011). *Final report to contract NO VC/2010/0153*. Synthesis report 2011.
- European Commission. (2006). *The new Programming Period 2007–2013. Indicative Guidelines on Evaluation*.
- European Commission. (2007). *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the program period*. Working document no. 5.
- European Commission. (2010). *Ex-post Evaluation of the ERDF 2000-2006*. Regional Policy Evaluation Unit. Synthesis Report.
- European Commission. (2011). *The programming period 2014–2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy*. European Regional Development and Cohesion Fund. Concept and Recommendations, November 2011.
- European Evaluation Network. (2010). *Cohesion Policy 2000–2006: What have we achieved? A debate on the results of the ex-post evaluations of objective 1 and 2*.
- Fitz-Gibbon, C.T. & Lyon Morris L. (1975). Theory-based evaluation. *The Journal of Educational Evaluation*. 5(11).
- Greene, F.J. (2009). *Assessing the impact of policy interventions: the influence of evaluation methodology*. Environment and Planning: Government and Policy, vol. 27.
- ITPS. (2008). *Metautvärdering av strukturfondsprogrammen – nya ansatser och lärdomar*. A 2008:015.
- ITPS. (2009). *Metoder för att utvärdera den regionala tillväxtpolitiken*. A 2009:002.
- Kontigo. (2012). *Att utveckla regionernas lärande. Slutrapport från ett uppdrag från Myn-digheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser*.
- Nutek. (2008). *Nytta med följeforskning. En vägledning för utvärdering av strukturfonderna*. 2008:16.
- Rogers, P. (2008). Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions. *Evaluation*. 14(1).

- Statskontoret. (2004:5). *Det regionalpolitiska experimentet: Lärande nätverk för regional utveckling?*
- Storey, D.J. (2002). Methods of Evaluating the impact of Public Policies to Support Small Business: The Six Steps to Heaven. *International Journal of Entrepreneurship Education* vol. 1.
- Svensson, L., Brulin, G., Jansson, S. & Sjöberg, K. (2009). *Lärande utvärdering genom följeforskning*. Uppl 1:1. Lund: Studentlitteratur.
- Sweco Eurofutures. (2010). *Att lära för effektivt genomförande och långsiktig påverkan. En utvärdering av lärsystemen i strukturfonderna*. Uppdragsledare: Göran Hallin.
- Thörn, L. (2012). *Redovisning av fysiska och finansiella indikatorer i Socialfondsprogrammet*. Dnr. 2012-00066.
- Tillväxtanalys. (2011a). Kompetent kapital. Tre länder – tre försök? 2011:05.
- Tillväxtanalys. (2011b). *Strategier för lärande på regional nivå - En genomgång av länens lärandeplaner*. 2011:31.
- Tillväxtanalys. (2012). *Mikrodatabas över statliga stöd*. 2012:06.
- Tillväxtverket. (2010). *Riktlinjer för innehåll i lärandeplan. Uppföljning, utvärdering, analys och lärande inom det regionala tillväxtarbetet*.
- Tillväxtverket. (2011a). *Bank, mäklare eller ingenjör - En analys av "riggningsmodeller" för regionala projektmedel*. 2011:0082.
- Tillväxtverket. (2011b). *Följeforskning i programområde Övre Norrland*. 2011:0099.
- Tillväxtverket. (2011c). *Följeforskning i programområde Skåne–Blekinge*. 2011:0106.
- Tillväxtverket. (2011d). *Vad kan vi lära genom projektföljeforskning? En första syntetiserande lägesrapport av hur projektföljeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen fungerar*. 2011:79.
- Tillväxtverket. (2012). *En syntes av följeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen*. 2012: 0129.
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. 3.uppl. (omarb. och uppdaterade) Lund: Studentlitteratur.
- White, H. (2009). *The International Initiative for Impact Evaluation (3ie)*. WP 3.
- White, H. (2010). *A contribution to current debates in impact evaluation. Evaluation. The International Initiative for Impact Evaluation (3ie)*. WP 3.

Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Brasilia, New Delhi, Peking, Tokyo och Washington D.C.

Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och därigenom medverkar vi till:

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser

Om rapportserien:

Rapportserien är Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer. I rapportserien ingår även myndighetens faktasammanställningar.

Övriga serier:

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

Svar direkt – uppdrag som ska redovisas med kort varsel.

Working paper/PM – metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter är exempel på publikationer i serien.

Foto: Corbis, Matton Images