

Impact/påverkan av löpande lärande utvärdering

Slutrapport

1. FÖRORD

Målet för den europeiska sammanhållningspolitiken under perioden 2014–2020 är *Smart, hållbar och inkluderande tillväxt*. I Sverige utgör sammanhållningspolitiken ett centralt verktyg för att genomföra den regionala tillväxtpolitiken, vars målsättning är att skapa *Utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft*. Av särskild vikt är den Europeiska regionala utvecklingsfonden (Regionalfonden). Regionalfonden är delaktig i över en tredjedel av den verksamhet som bedrivs för utveckling och tillväxt på regional nivå. Kunskap och lärdomar från genomförandet av fondens program i Sverige har därmed bäring på politikområdet i dess helhet.

De resurser som investeras kan verka betydande, omkring två miljarder per år inklusive medfinansiering. Det motsvarar dock endast någon promille av statsbudgeten och en halv promille av BNP. Det är därmed av avgörande betydelse att medlen används på ett sätt som skapar mervärde och ger ringar på vattnet för att politikens övergripande mål ska kunna nås. Tanken är att prova metoder och arbetsätt som, om de är framgångsrika, kan skalas upp eller förbättra ordinarie verksamhet. För att detta ska fungera krävs ett systematiskt arbete med uppföljning och utvärdering.

Tillväxtverket (tidigare Nutek) har sedan början av det svenska EU-medlemskapet ansvarat för uppföljning och utvärdering av Regionalfondens verksamhet i Sverige. Ambitionen har höjts över tid och från 2014 bedrivs utvärderingen i form av löpande lärande utvärdering med fokus på resultat. Ett ökat resultatfokus ligger i linje med EU-kommissionens krav och den svenska regeringens ambition om en mer kunskapsbaserad och resultatorienterad regional tillväxtpolitik.

En förutsättning för att detta ska hända är att de utvärderingar som genomförs kommer till användning. Det är en lika viktig som utmanande uppgift för Tillväxtverket att tillsammans med regionala aktörer se till att det sker. Denna rapport, som gjorts av VETA Advisor på uppdrag av Tillväxtverket, undersöker hur de utvärderingar som publicerades av Tillväxtverket våren 2017 har använts. Den bekräftar bilden av de framsteg som har gjorts i utvärderingsarbetet, men tydliggör också att det krävs ytterligare ansträngningar på alla nivåer för att skapa det system för lärande som behövs för att den regionala tillväxtpolitiken på ett effektivt sätt ska nå sina mål och bidra till smart, hållbar och inkluderande tillväxt i Europa.

2018-06-13

Frida Andersson

Enhetschef, Tillväxtverket

DENNA RAPPORT ÄR BESTÄLLD AV TILLVÄXTVERKET. ANALYS OCH SLUTSATSER I RAPPORTEN ÄR FÖRFATTARENS.

1. FÖRORD.....	2
2. SAMMANFATTNING	5
2.1. Om användning.....	5
2.2. Om de sju nyttorna.....	5
2.3. Från information till handling.....	6
2.4. VIKTIGA SLUTSATSER.....	7
2.5. Förslag till förbättringar.....	8
3. BAKGRUND och syfte	8
3.1. Om UPPDRAGET	9
3.2. Vår tolkning av UPPDRAGET.....	9
2.3 Gjorda utvärderingar.....	11
4. Om nytta och användning.....	13
4.1. Analysram.....	13
4.2. Om information.....	14
3.3 Om förståelse och insikt.....	15
3.4 Intresse och beredskap att handla	16
3.5 Om handling.....	16
3.6 Att ändra rutiner och arbetssätt.....	18
5. En sammanfattande analys.....	20
4.1 Om delaktighet.....	21
4.2 Tid och resurser.....	23
4.3 Inre och yttre förutsättningar	23
6. Diskussion och förslag	23
5.1 Delaktighet.....	24

5.2 Ett arbete med nyttiggörande	25
5.3 Tidiga insatser	25
5.4 Tillväxtverkets roll.....	25
5.5 Att fånga effekter	26
5.6 En sammanfattande kommentar.....	26
7. BILAGA 1	29
7.1. Innehåll	29
7.2. UPPLÄGG OCH GENOMFÖRANDE	30
8. Referenser	31

2. SAMMANFATTNING

En helhetsbedömning ger stöd för satsningen på lärande löpande utvärdering inom ERUF, men satsningen på tematisk granskning har endast i begränsad omfattning kommit till nytta. Alla respondenter ser värdet av utvärdering för att förbättra genomförandet av programmen och för att uppnå målen. Samtidigt finns kritik som handlar om brist på delaktighet, en svag återkoppling och en bristande regional anpassning. Ett genomgående önskemål från regionerna är att – inte bara tematisera – utan att även regionalisera utvärderingen. Det innebär att resultaten av utvärderingar ska kopplas till aktuella regionala problem och förutsättningar, peka på konkreta konsekvenser – när det gäller utlysningar, beslut om beviljning och uppföljning. Fokus bör vara på långsiktiga effekter av gjorda satsningar.

2.1. OM ANVÄNDNING

Den viktigaste funktionen hos den tematiska utvärderingen har varit att bidra med kunskap om och förståelse av hur programmen utvecklas. Utvärderingen har genererat frågor, skapat dialog runt programmen, pekat på svårigheter och dilemman samt visat på samband och sammanhang. Utvärderingarna har alltså inte varit legitimerande eller rituella, dvs. haft en symbolisk funktion.

Den instrumentella nyttan för genomförandet av programmen, dvs. den konkreta användningen, har hittills varit begränsad. Det gäller även möjligheten att utveckla programmen under innevarande period för att bättre styra mot programmålen. Utvärderingen har däremot bidragit med viktig kunskap inför kommande programperioder.

2.2. OM DE SJU NYTTORNA

Användning av en utvärdering har att göra med dess ”sju nyttor” (se nedan).

Kompetensen hos utvärderarna har varit tillfredsställande, men det finns viss kritik mot utvärderingarna när det gäller tillgänglighet och konkretisering. Dessutom har interaktionen med och återkopplingen till mottagarna varit begränsad. Det regionala ägarskapet av utvärderingen har varit svagt.

Läsningen och spridningen av resultaten har varierat på olika nivåer i styrkedjan och mellan regionerna. Texterna har ofta upplevts som omfattande, metodtunga, krävande, utan ingående regional analys och med för få praktiska och konkreta slutsatser.

Stödet för att ta till sig utvärderingen ses som avgörande för att skapa nytta, men det har varierat i omfattning och på olika nivåer i styrkedjan. Det finns ett starkt önskemål i regionerna om att få träffa utvärderarna och att diskutera resultaten med dem, vilket sällan har skett.

Den konkreta nyttan med utvärderingen har inte varit tydlig, särskilt inte i regionerna. Slutsatserna i utvärderingen bygger sällan på konkreta och levande exempel och de kopplar inte till de praktiska förutsättningarna för programgenomförandet.

Beredskapen för att ta emot resultaten av utvärderingarna har skiftat och intresset för att ta del av resultaten har varit lågt i partnerskapen och varierat inom ÖK:na, dock med undantag för arbetsutskotten.

Värdet av utvärderingen för *att lösa konkreta samhällsproblem* är inte framträdande i intervjuvären. Däremot ser många ett framåsyftande värde av utvärderingarna inför nästa programperiod. Frågan om smart specialisering, regionala drivkrafter, horisontella kriterier samt indikatorer på tillväxt och konkurrenskraft är aktuella, men svåra att hantera.

2.3. FRÅN INFORMATION TILL HANDLING

De allra flesta av de intervjuade kände till, var informerade om eller hade (i olika omfattning) tagit del av utvärderingen. En vanlig kommentar var att man hade fått en bekräftelse på det man trodde sig veta, t. Ex. tidsutdräkten i tema 1 och 4 samt svårigheterna med att använda indikatorerna för måluppfyllelse inom tema 1 och 3.

Drygt hälften av de intervjuade gav exempel på hur utvärderingen hade bidragit till en fördjupad förståelse och nya insikter. Det kunde gälla val av indikatorer och värdet av dessa, projektsammansättningen, vikten av aktivt ägarskap och styrning av projekten, användningen av projektportföljer, svårigheten med engagemanget från högskolor samt problemen med att använda de horisontella kriterierna.

Man kan även se exempel på ett ökat intresse för och en större beredskap att handla utifrån resultaten i utvärderingarna. De intervjuade säger sig ha fått insikter om och ett ökat intresse för hur programmålen ska uppnås och ett förändringsarbete har påbörjats i vissa regioner.

När det gäller handling – eller snarast avsaknaden av handling – finns en rad förklaringar som har att göra med bristen på styrning, avsaknaden av ett aktivt ägarskap, långa ledtider och fokus på operativa frågor i programgenomförandet. Det går ändå att spåra vissa resultat av utvärderingen i arbetet på programkontoren.

För att handling ska bli bestående krävs att rutiner och arbetssätt i en organisation ändras. Här visar vår studie på de stora svagheterna som har att göra med en komplex och svårstyrd organisation med långa ledtider i programgenomförandet. Vi har dock sett hur man i några

regioner har arbetat långsiktigt med att skapa ett lärande i programmen med stöd av Tillväxtverket för att ändra rutiner och arbetssätt, men det är ändå svårt att i dagsläget peka på direkta effekter av utvärderingarna.

2.4. VIKTIGA SLUTSATSER

En sammanfattande bedömning visar att utvärderingen i liten utsträckning påverkat genomförandet av programmen. Det sker en påverkan – framförallt på individnivån – när det gäller kunskap, förståelse, intresse och beredskap för att använda resultat av utvärderingen. Påverkan genom hela styrkedjan och i det regionala arbetet är dock svag, trots de ansträngningar som gjorts från Tillväxtverket.

Svårigheterna är i första hand *inte* en följd av bristande kvalitet hos utvärderingarna eller i rapporteringen – även om konkretisering, praktisk relevans och bättre samordning av olika utvärderingar efterfrågats. I stället har den bristande användbarheten och nyttan av utvärderingarna framförallt att göra med följande:

- En låg grad av delaktighet vid initiering, genomförande, återrapportering och analys. Det gäller särskilt i regionerna där man efterfrågat en mer omfattande återkoppling från utvärderarna. Fokus borde mer vara på delaktighet i *produktionen* av utvärderingen, inte på *konsumtionen* av den. Innehåll, exempel och slutsatser behöver bättre knyta an till regionala frågor kopplat till målen för programmet.
- Tid och resurser för att löpande arbeta med utvärdering, lärande och utveckling av programmet på alla nivåer i styrkedjan, särskilt på den regionala nivån. Timing är en annan viktig faktor för att en utvärdering ska komma till nytta. En återkoppling från utvärderingen måste komma rätt i tiden för att kunna användas, t.ex. inför en utlysning eller i anslutning till ett partnerskapsmöte. Det finns stora skillnader mellan hur man arbetar med att nyttiggöra utvärderingen i olika regioner, vilket visar att hindren inte är absoluta eller oöverkomliga.
- Hinder *inom* programmen (långa ledtider, svag styrning, fokus på operativa frågor, bristande tid för handläggare) och *utanför* (konkurrens från andra nationella satsningar, olika intressen, regionala omorganisationer, bristande tid från politiker och samhällsrepresentanter).
- Den tematiska utvärderingen ställer särskilda krav på närvaro, interaktivitet, konkretisering och regional analys för att komma till användning på en regional nivå. Det kräver organiserade lärprocesser med strategiska aktörer under hela utvärderingen – vid initiering, genomförande och spridning.
- Tillväxtverket behöver ta en central roll i att skapa lärprocesser runt utvärderingarna. Det handlar om att utveckla och stärka mottagarkapaciteten, att styra utvärderingarna så

att de svarar mot reella behov, att skapa möten för återkoppling och gemensam analys samt – och det är helt centralt – att vara mer närvarande i regionernas egna lärprocesser.

2.5. FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRINGAR

Trots de höga ambitionerna och stora insatserna har inte utvärderingarna kommit till nytta som förväntats. Följande förbättringar kan göras – en del inom nuvarande programperiod, men framförallt i följande:

- A) En hög delaktighet på alla nivåer i styrkedjan när det gäller arbetet med utvärdering – när det gäller upplägg, genomförande, analys, återkoppling och användning som bättre behöver knyta an till regionala frågor och praktiska förutsättningar för programgenomförandet.
- B) En tydligare *organisation* av nyttiggörandet, framförallt på den regionala nivån. Det är viktigt att utvärderarna deltar i återkopplingen till regionerna, men där Tillväxtverket har en central roll i att organisera och följa upp utfallet av lärprocesserna.
- C) Vikten av att utvärderingen kommer in tidigare i programperioden, vilket är en förutsättning för att den ska komma till praktisk nytta. Det krävs vidare ett stöd från Tillväxtverket nationellt för att organisera lärprocesser inom och mellan regionerna i samarbetet med utvärderarna. Tillväxtverket utvärderingsenhet behöver ges en central – proaktiv, samordnande och pådrivande – uppgift i att organisera och stödja lärprocesser på regional nivå. Rollen handlar om att samtidigt kunna fungera som mötesplats, mäklare och motor.
- D) Värdet av att fånga långsiktiga effekter av olika slag – dolda, oväntade och icke-avsedda. Det kräver en analys byggd på lärande och levande exempel insatta i sina regionala sammanhang.
- E) De olika tematiska utvärderingarna bör anpassas, samordnas och struktureras så att de blir mer tillgängliga på den regionala nivån och med en begränsad tidsinsats från berörda.

3. BAKGRUND OCH SYFTE

I följande kapitel ger vi en kortfattad bakgrundsbeskrivning. Därefter redogör vi för vår tolkning av uppdraget, hur vi ser på rollen som utvärderare och vi sammanställer kort de viktigaste resultaten från de tematiska utvärderingarna (se 2.1).

3.1. OM UPPDRAGET

Tillväxtverket betonar vikten av att det finns ett väl utvecklat system för att samla in, analysera, värdera och sprida kunskap om de insatser som genomförs med stöd från ESI-fonderna. På alla nivåer, i det flernivåsystem som fonderna utgör, finns behov av att kunna följa resultat och effekter av de insatser som genomförs.

Ett antal utvärderingar har sjösatts, pågått och delrapporterat fram till hösten 2017. Det handlar om tre tematiska utvärderingar (TM 1, TM 3 och TM4) samt en gemensam utvärdering av ESI-organisationernas genomförandeorganisationer.

I detta uppdrag är utvärderingarnas formativa nytta i centrum. Har utvärderingarna tagits om hand, dvs. har de lett till aktiviteter och åtgärder som säkerställer en fortlöpande impact (påverkan) i genomförandet av programmen? Har styrningen, utvecklingen och lärandet på olika nivåer underlättats genom utvärderingen?

Uppdragsgivaren har efterfrågat en vetenskapligt baserad metastudie som kombinerar en kritisk och konstruktiv ansats. Vi som gjort utvärderingen har både en praktisk och teoretisk bakgrund och har stor erfarenhet av utvärdering av strukturfonderna – på en lokal, regional och nationell nivå.

3.2. VÅR TOLKNING AV UPPDRAGET

För att bedöma nyttan med utvärdering och hur den används kan man utgå från följande indelning (jfr Vedung 1998, Patton 2008, Lindgren 2008, Karlsson Westman 2011):

1. Rituell användning, något som görs för att man måste, t.ex. redovisning för finansiärer eller uppdragsgivare
2. Legitimerande användning, dvs. något som görs för att visa att en verksamhet eller ett projekt har ett berättigande
3. Instrumentell användning, där fokus är på nyttan här och nu – att kunna lösa ett problem eller en uppgift, att kontrollera och rätta till saker som är felaktiga
4. Konceptuell användning – syftet är här att upplysa, förstå, att skapa ett lärande bland deltagare och ansvariga. Lärandet kan ske på en individuell nivå, i en organisation eller på nationell nivå.
5. Utvecklingsinriktad och framåtsyftande användning – för att skapa långsiktiga effekter och en strategisk påverkan av insatser i ett program

Samma forskning visar att utvärdering ofta används symboliskt (rituellt, taktiskt eller legitimerande) eller för kontroll och återrapportering, men sällan för utveckling och förnyelse. Vårt fokus är på den senare användningen där interaktionen mellan utvärderare och deltagare är en viktig del och där det finns ett upplevt behov och en efterfrågan på resultat av projektägare (Sandberg & Faugert 2016; Brulin & Svensson 2012).

Den löpande lärande utvärderingen som används i Regionalfonden har både fokus på kort- och långsiktig användning. Utvärderingen ska göra det möjligt att stegvis förbättra programmen, men den ska också ge underlag för en analys som visar på långsiktiga effekter och mekanismerna bakom dessa. Utvärderingen ska alltså både vara formativ och summativ.

Vårt fokus är användning av utvärdering för lärande och utveckling på program- och samhällsnivån för att skapa långsiktiga effekter av ett program. En avgörande fråga är därför om utvärderingarna har använts på olika nivåer i organisationen för att bedöma måluppfyllelse samt för att förstå drivkrafter och förutsättningar för dessa. Har styrningen mot måluppfyllelse underlättats i samspelet och dialogen mellan olika nivåer? De nivåer det handlar om är projekt/lokala organisationer, regionala partnerskap och utvecklingsansvariga, nationella aktörer (övervakningskommittéerna, regeringen, Tillväxtverket). Fokus i vår granskning är på den regionala och nationella nivån.

Utgångspunkten för vår studie är en kombinerad kritisk och konstruktiv ansats. Vi har kritiskt granskat om utvärderingarna har använts på ett medvetet och systematiskt sätt för att lära av och utveckla programmen mot måluppfyllelse. Omfattande forskning visar att utvärdering sällan används på detta sätt; ambitioner inskränks oftast till punkterna 1–3 ovan, dvs. en symbolisk och rituell funktion (Patton 2008).

En kritisk granskning måste kompletteras med en konstruktiv ansats för att visa på utvecklingsmöjligheter i Regionalfondsprogrammen i denna programperiod. Vi vill därför leta efter exempel där utvärdering har fungerat stödande och utvecklande – inom olika tematiska mål och i skilda regioner.

Vi ser vår uppgift som en form av metautvärdering. Begreppet metautvärdering används i olika sammanhang. Det kan handla om att:

- bearbeta resultaten från flera utvärderingar
- att bedöma kvaliteten i dessa
- att bedöma hur utvärderingar på olika nivåer fungerar och används.

Vårt fokus är på den senare punkten, dvs. att se hur de tematiska utvärderingarna och utvärderingen av genomförandeorganisationen har tagits emot och använts på olika nivåer i styrkedjan. Bidrar utvärderingarna till att underlätta styrningen av programmen med avseende på kvalitet, effektivitet, långsiktiga effekter och strategisk påverkan?

I vilken utsträckning en utvärdering används kan kopplas till dess ”sju nyttor” (Denvall 2016), nämligen följande:

- kompetensen hos utvärderaren
- den vetenskapliga kvaliteten
- läsningen och spridningen av resultaten
- stödet till problemlösningen i berörda organisationer

- konkret användning
- hur väl förberedd den mottagande organisationen är
- bidrag till att lösa konkreta samhällsproblem.

Forskning om lärande utvärdering och hållbart utvecklingsarbete visar att en “god” utvärdering genererar frågor och dialog, synliggör, visar på sammanhang och samband, ger verktyg för förståelse, är framåtsyftande och ger en teoretisk inramning för aktörer inom projektet (Svensson m.fl.2009, 2013; Brulin & Svensson 2012).

Användning av en utvärdering förutsätter delaktighet och ett gemensamt ägarskap över kunskapen som tas fram (jfr Vedung, Patton). Den fjärde generationens utvärdering lyfter fram vikten av olika gruppers och intressenters behov och en förståelse av deras olika perspektiv som en förutsättning för användning (Guba & Lincoln 1989). Den femte generationens utvärdering betonar än starkare det breda organiserade samarbetet runt hela utvärderingsprocessen som en förutsättning för nyttiggörandet (Brulin & Svensson 2012).

Mot bakgrund av de utgångspunkter som presenterats ovan kan syftet för vårt uppdrag sammanfattas i följande:

- att undersöka, analysera och kommunicera om och hur den löpande lärande utvärderingen i de regionala strukturfondsprogrammen har använts för att underlätta och effektivisera genomförandet av programmen. Fokus är på de tematiska utvärderingarna och ESI-utvärderingen.

3.3 GJORDA UTVÄRDERINGAR

Vi ska sammanfatta några resultat och frågor som kommit upp i de tematiska utvärderingarna och ESI-utvärderingen.

Frågorna om tema 1 (att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation) har lyft fram ett antal resultat, frågor och dilemman, bl.a. följande:

- Det har skett en förskjutning mot företagen (från akademien) och mot senare skeden i innovationskedjan. Finns det därmed en risk att forskningsanknytningen försvagas?
- Den regionala förankringen är viktig, konstateras det. Kopplingen till regionala styrkeområden och idén om smart specialisering talar för den regionala förankringen, men finns det en risk för en regional inlåsning med detta synsätt?
- Hur kan man hantera problemet med att finna kompetenta projektledare och aktiva projektägare i dessa projekt?
- Hur säkrar man upp en långsiktig finansiering för innovationsprojekt som ofta kräver en tidsperiod på 5–10 år?
- I vissa regioner har regelverket runt regionalfondsprogrammen inneburit ett problem. Kan Tillväxtverket hitta former för stöd och hjälp till projektägarna?

När det gäller utvärderingen av tema 3 (ökad konkurrenskraft hos små och medelstora företag) kan man konstatera att de mesta av medlen (80–90 procent) är förbrukade, varför möjligheten att göra förbättringar inom detta område är mycket begränsade. Utvärderingen lyfter ett antal viktiga frågor:

- Flertalet projekt har inte löpt enligt plan. Vad kan man lära av detta för framtiden?
- Hur hanterar man det faktum att programmen brister i utvärderingsbarhet som följd av att de specifika målen inte tydligt är kopplade till de övergripande målen (ökad konkurrenskraft)? Kan man hitta mer relevanta mått på måluppfyllelse – som lönsamhet, förädlingsvärde och innovationsförmåga i företagen?
- Riktat sig insatserna för mycket mot traditionella branscher och får det som följd att strukturförändring inte prioriteras? Kan man göra en bättre analys av de företag som rekryteras till ett projekt?
- Betyder ett ökat fokus på resultat i denna programperiod att beprövade metoder används och att det därmed blir få nyskapande projekt?
- Är stöden så allmänt inriktade att branschfokus försvåras?
- Är projekten så dyra och exklusiva att de är svåra att sprida efter projekttiden?

Utvärderingen av tema 4 (att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi) lyfter följande frågor och problem:

- uppföljningen upplevs som administrativt betungande
- indikatorer som inte mäter måluppfyllelse (jfr tema 3 ovan)
- en låg efterfrågan på programmedel
- en svag problemanalys och målgruppsanpassning
- att få till synergier med relevanta aktörer, insatser och program
- resultaten verkar bli inkrementella, men inte strukturgevande
- fokus på mjuka åtgärder som genomförs med en låg snittbudget
- en bristande länkning till andra styrmedel på energiområdet och den nationella strategin

Utvärderingen föreslår olika åtgärder för att hantera dessa problem, bl.a. ett mer aktivt projektägarskap, bättre synergier med andra satsningar samt en prioritering av större och mer strategiska projekt.

Ett gemensamt problem för olika tematisk mål är svårigheterna med de horisontella kriterierna – att ge dem en framskjuten roll i projekten, att integrera dem, att följa upp dem samt att få ett stöd inom programmen för att använda dem. Kriterierna är mer synliga i ansökningarna än vad de är i projekten. De ses heller inte som verktyg för att uppnå målen i programmen. Det finns dock variationer i hur kriterierna tillämpas mellan regionerna.

Utvärderingen av genomförandeorganisationen (2017) visar att ESI-fondernas program till stor del genomförs på ett välfungerande sätt givet förutsättningarna. Utvärderarna visar dock på en utvecklingspotential när det gäller styrning och genomförande. På en övergripande nivå är det

otydligt hur programmen ska genomföras och det saknas samsyn kring hur programmen ska samordnas. Det finns en relativt stor samsyn i genomförandeorganisationerna om *vad* programmen ska uppnå, där de tematiska målen står i fokus, men oklarheten gäller *hur* målen ska uppnås. Utvärderingen betonar vikten av en genomförandestrategi med en tydligare prioritering som innehåller processmål. Det konstateras vidare att fondsamordningen måste bli mer ändamålsenlig och leda till konkreta resultat.

Vårt uppdrag har inte varit att samlat granska eller att jämföra dessa utvärderingar när det gäller innehåll, genomförande eller kvalitet. Vi har noga gått igenom utvärderingarna och fått en tydlig bild av vad de visat. Vårt fokus har dock varit på användning och nytta av utvärderingarna. I intervjuerna har vi frågat om utvärderingarna med fokus på användningen och nyttan. Det har då framkommit brister när det gäller tillgänglighet och omfattning av rapporterna samt även viss kritik mot innehåll och slutsatser. Vi ser dock inte dessa brister som avgörande för den låga användningen av resultaten från utvärderingen. Det handlar i stället om bristen på delaktighet, den låga närvaron av utvärderarna i regionerna, den svaga återkopplingen, avsaknaden av regionala lärprocesser samt allmänt om förutsättningarna för programmen – ett svagt ägarskap, en otydlig styrning och ett fokus på att praktiskt genomföra programmen samt ökat resultatfokus (se avsnitt 5.6).

4. OM NYTTA OCH ANVÄNDNING

I detta kapitel ska vi redovisa resultatet av våra intervjuer i beskrivande form. Vi inleder med att kort presentera den ram vi använder för att tolka intervjuerna.

4.1. ANALYSRAM

I intervjuer har vi frågat om vilken nytta deltagarna har haft av utvärderingarna. Svaren kan redovisas och analyseras som en påverkan på olika sätt – eller i olika steg enligt följande:

Information	Förståelse	Insikt	Vilja/Intresse	Handling	Rutiner
--------------------	-------------------	---------------	-----------------------	-----------------	----------------

Information handlar om att deltagarna har fått fakta eller data om hur programmen fungerat. Förståelse och insikt kräver en djupare kunskap, att kunna se samband, sammanhang och drivkraft. Vilja och intresse kan ses som ett första steg eller förutsättning för handling. Förändring och handling, som följd av en utvärdering, kan gälla nya sätt att arbeta, stödja,

prioritera och besluta. När handlandet blir rutiner har de institutionaliserats och de blir då mer hållbara.¹

För att handlingar ska bli till rutiner krävs att organisationen understödjer och styr aktiviteterna. En analys av nytta och användning av en utvärdering måste därför innefatta den organisatoriska nivån och samspelet mellan olika nivåer i styrkedjan. I den senare ingår en politisk del (departement, övervakningskommittéer och strukturfondspartnerskap) samt en förvaltande del (Tillväxtverket – centralt och regionalt).

I det följande ska vi redovisa svaren på intervjuerna kopplat till den påverkanskedja som presenterats ovan, dvs. från information till användning.

4.2. OM INFORMATION

Intervjuerna visar att det finns kännedom om utvärderingarna och dess resultat på olika nivåer i styrkedjan. Informationsspridning har skett mer systematiskt och med stöd av utvärderarna på högre nivåer – på Näringsdepartementet, i ÖK:na – särskilt i arbetsutskotten – samt bland region- och enhetschefer. Det gäller framförallt ESI-utvärderingen.

”Jag tycker Tillväxtverket har arbetat bra med utvärderingen, bra protokoll, väl förberett, höga ambitioner.” (Medlem i ÖK:s AU)

När det gäller regionkontoren, partnerskapen och de regionalt utvecklingsansvariga har informationsinsatserna varierat i omfattning och djup – från korta presentationer, vilket är det vanligaste, till diskussioner och analyser av insatserna.

”Vi behöver lära mer av projektutvärderingarna, ha konferenser regionalt, lära mellan regionerna, ta del av nationella utvärderingar. Det är först då som vi kan utveckla programmet. Det är viktigt med externa utvärderare och att fånga det som står mellan raderna.” (Handläggare)

Många av de intervjuade säger att utvärderingarna har bekräftat mycket av de som de redan vetat om. Det gäller svårigheter med att komma igång i tid, att få med forskningen, att integrera de horisontella kriterierna, att utveckla bättre indikatorer m.m. Igenkännande och bekräftelse upplevs som viktigt och ger en trygghet i det fortsatta arbetet. Många hade dock önskat att komma längre i förståelse och användning av kunskaperna från utvärderingen.

¹ Det som presenterats ovan är en strikt rationell modell för handling. I praktiken kan handling uppstå på olika sätt och även gå i motsatt riktning. Kunskap och förståelse kan komma som följd av att handling som mer uppstår av slump och tillfälligheter.

”Viktigt att få tips och råd. Både kvitton och kritik behövs. Jag har stor tillit till de som kan detta.” (Regionchef)

”Det är bra att få en blick utifrån. Man blir lätt hemmablind... För att utvärderingen ska påverka är det viktigt att få diskutera resultaten.” (Enhetschef)

4.3 OM FÖRSTÅELSE OCH INSIKT

Det går att se hur utvärderingarna har bidragit till en ökad förståelse och insikt bland många av de intervjuade. Det kan handla om problemen med att indikatorerna inte mäter måluppfyllelse, vad smart specialisering kan stå för, former för digitalisering, värdet av internationalisering m.m.

Flera av de intervjuade påtalade vikten att omvandla projektresultat till långsiktiga effekter, något som också starkt betonas i utvärderingarna.

”Vi måste bli bättre på att ta hand om resultat. Vi måste bli effektivare och ta ett större ansvar för detta. Vi har mycket resultat. De måste paketeras och conceptualiseras.”
(Kontorschef)

Intervjuerna visar tydligt att insikt och förståelse uppstår i dialog runt en utvärdering kopplat till aktuella problem. Det underlättar starkt om utvärderarna är närvarande och deltar i dialogen runt resultaten. De som tydligast lyfter fram en ökad förståelse är de som getts tillfälle till dialog och reflektion över utvärderingsresultaten.

”När partnerskapet blev engagerat och såg att vi inte klarade indikatorerna ville de att vi skulle öka kraven på ansökningarna – att vi skulle bli hårdare i bedömningarna. Det är en effekt av de tematiska utvärderingarna.” (Handläggare Tillväxtverket)

På många ställen använder man sig av portföljanalyser som en viktig del i lärprocessen för att uppnå programmålen.

”Vi såg ett behov av att göra portföljanalyser, men initiativet kom från Tillväxtverket. Det görs efter varje beslutsomgång, efter varje utlysning och samlat. Men det är ju bara våra egna ögon. Det är bra att få någon utifrån som tittar på oss. Ett exempel var att vi hade tre projekt som skulle leverera mer än hälften av indikatorerna. Det visade att vi var sårbara. Det blev tydligare när vi fick siffror på det.” (Enhetschef)

I de regioner där det redan pågår ett arbete med lärande och utveckling förstärker utvärderingarna intresset för analys och utveckling. Här finns en beredskap för lärande och reflektion.

4.4 INTRESSE OCH BEREDSKAP ATT HANDLA

Resultat uppstår inte som en automatisk följd av bättre information och ökad förståelse hos en individ, utan det krävs ett intresse, en vilja och en beredskap för att handla samt att viktiga förutsättningar är uppfyllda. Det är svårt att i denna utvärdering visa på handling direkt kopplat till de aktuella tematiska utvärderingarna eller till genomförandevärderingen, men det är lättare att se hur intresset av och viljan till förändring har påverkats. Det gäller särskilt användningen av de horisontella kriterierna där förändringar är på gång på flera håll.

Utvärderingen har väckt frågor och skapat en nyfikenhet om hur programmen och Tillväxtverkets arbete kan utvecklas. Det gäller för personer i hela styrkedjan och i delar av genomförandeorganisationen.

”Jag vill säga att vi har haft nytta av utvärderingarna. För oss är det viktigt att veta hur programmen fungerar. Programmen är sjuåriga och vi är inte där än. ÖK har fattat beslut utifrån utvärderingarna... Vi tittar på dessa utvärderingar när vi tittar på framtiden. Vi följer detta löpande. Vi fick en hel del tankar när det gäller koldioxidsnål ekonomi. Det är nytt område. Det måste ses över.” (Näringsdepartementet)

”Vi funderar ju på vad som är nytänkande och vilka projekt vi ska satsa på och hur vi ska paketera lärdomarna och erfarenheterna. Vi har insett att vi måste bli mer tydliga och fokusera insatserna bättre.” (Avdelningschef Tillväxtverket)

”Nja, vi håller på att bearbeta nya ansökningar. Vi lyfter de horisontella kriterierna, ett område som kan utvecklas. Hur kan man stötta projekten i detta? Vi tittade på projekten och jämförde för att lyfta projekt som jobbar på ett bra sätt. Detta är ett exempel på hur vi gör något konkret med utvärderingarna.” (Kontorschef)

4.5 OM HANDLING

I det här fallet är det betydligt svårare att se att utvärderingarna lett till ett förändrat handlande – alltså konkreta resultat i utlysningar, beslut, prioriteringar och uppföljning. Information, förståelse och insikt leder inte automatiskt till ändrat handlande. De intervjuade angav en rad olika förklaringar till svårigheten att omsätta kunskap från utvärderingen till handling, särskilt när det gällde att förändra genomförandet av programmen:

- de långa ledtiderna; på vissa områden är de flesta medlen redan in-tecknade
- en lång framförhållning i prioriteringen och utlysningar
- en fokus på den operativa delen i programmen, där utrymmet för lärande, omprövning och förändring är begränsat
- alltför många projekt beviljas, i något fall alla, vilket gör att kraven blir för lågt ställda

- en bristfällig och sen återkoppling av resultaten från utvärderingarna till den regionala nivån
- tillgängligheten i utvärderingsrapporterna
- bristerna i samordningen och avsaknaden av gemensam struktur i utvärderingsrapporterna
- låg delaktighet i genomförandet.

I utvärderingarna framkommer tydlig kritik, t.ex. när det gäller brist på samverkan mellan fonderna, problem med tema 4, svårigheter att integrera de horisontella kriterierna, det låga intresset från högskolor att delta. Det finns alltså underlag för att ta beslut utifrån utvärderingarna, men bristen på handling har kritiserats i intervjuerna – från flera personer i skilda positioner. Inom ÖK och dess arbetsutskott diskuterades bristen på åtgärder, men diskussionerna ledde inte till några egentliga åtgärder. Det förklaras med en komplicerad beslutsstruktur, en prioritering av det löpande arbetet och de långa ledtiderna.

”Det fanns mycket som kunde ha åtgärdats, men inte så mycket har hänt, vad jag vet.”
(Medlem i ÖK)

”Vi har dock inte möjlighet att påverka så mycket, t ex när det gäller T4. Vi lutar på att Tillväxtverket gör det. Vi lutar oss tillbaka. Vi har inte mandat eller tid för att engagera oss närmare. Jag för dock tillbaka resultat till min organisation... ÖK är stora formella tillställningar där det mer är information, inte så mycket diskussion eller krav på handling.” (Medlem i ÖK:s AU)

”Vi har fokus på programgenomförandet, att göra av med pengarna och att följa reglerna. Det finns inte så mycket utrymme för reflektion och lärande.” (Medlem ÖK)

I intervjuerna framkommer att det tagits fram en handlingsplan när det gäller programgenomförandet baserat på utvärderingen, men den verkar inte vara tillgänglig för alla och har ännu inte lett till några förändringar. Planer kan vara viktiga för att styra ett arbete, men dokument är i sig ingen garanti för handling.

På kontoren kan man ändå se spår av ändrat handlande som följd av utvärderingen. Det gäller arbetet med portföljanalyser, ökade krav på projekten, ett mer grundat arbete inför utlysningar, prioritering av vissa utvecklingsområden, tydligare beaktande av de horisontella kriterierna m.m. De regioner som arbetat aktivt med lärande och utvärdering har bättre förutsättningar att ta hand om resultaten av utvärderingen. Här finns en beredskap för och ett intresse för att delta i gemensamma möten för reflektion och analys. Svårigheten har varit att få med partnerskapens medlemmar i detta arbete.

4.6 ATT ÄNDRA RUTINER OCH ARBETSSÄTT

För att en utvärdering ska påverka individer krävs information, förståelse, beredskap och vilja till handling. Ansvaret för handling kan inte enbart ligga hos den enskilde, utan det måste finnas stöd i den egna organisationen och även expertstöd utifrån.

Det finns olika insatser – i form av stöd, rutiner och handlingsplaner på olika nivåer i styrkedjan – för att ta hand om och använda utvärderingen. Det finns olika enheter på Tillväxtverket som hjälper till och organiserar delar av detta arbete – expertstöden, utvärderingsenheten och även andra enheter. Inom ÖK finns ett utvärderingsutskott som stöd för arbetet.

På regional nivå varierar insatserna för att återkoppla utvärderingen – från kortfattade presentationer av någon intern chef eller handläggare till mer omfattande genomgångar och diskussioner. I de regioner som prioriterar lärprocesser blir återkopplingen lättare att genomföra och blir mer dialogbaserad. Det finns några goda exempel när det gäller att nyttiggöra utvärderingen i en region.

Ett exempel handlar om en region (Övre Norrland) som arbetat långsiktigt och systematiskt med lärande på olika sätt – både inom Tillväxtverket regionalt och för att öka mottagarkapaciteten bland regionalt utvecklingsansvariga och i partnerskapet. Insatserna har handlat om följande:

- en högskoleutbildning i löpande lärande utvärdering för ett par handläggare på kontoret
- en uppföljande studiecirkel för alla anställda på kontoret där personal från utvärderingsenheten på Tillväxtverket medverkade
- olika regionala lärkonferenser, bl.a. en heldagskonferens med partnerskapet och regionalt utvecklingsansvariga, där resultaten av temautvärderingar diskuterades.

Ett annat exempel gäller Stockholm som har en egen utvärdering. Den används på ett strategiskt sätt för att utveckla programmet. Här kallar man in projektutvärderarna för att stödja lärandet i regionen – bland handläggare, inom partnerskapet och bland regionalt utvecklingsansvariga. Delaktigheten från olika aktörer i regionen har varit hög vid återkopplingen och dialogen omkring utvärderingen.

Med dessa två exempel vill vi visa på vikten av att lärande omkring en utvärdering organiseras och ges stöd samt att det finns ett intresse hos ledningen och särskilda resurser avsatta. I en sådan regional miljö kan utvärderingarna lättare tas om hand.

Sammantaget visar våra intervjuer att ett långsiktigt regionalt arbete med lärande har underlättat ett nyttiggörande av de tematiska utvärderingarna. De tematiska utvärderingarna kan i en sådan kontext i kombination med projektutvärderingarna bli en del av det regionala lärandet och ge stöd för fortsatt utveckling.

”Vi informerar partnerskapet. Vi har fått underlag centralt. Hade varit bra om utvärderarna varit med... Vi går vidare och tar fram slutsatser och rekommendationer. Vi gör portföljanalyser. Det hade också varit bra om utvärderingarna hade kommit tidigare.” (Kontorschef)

”Vi har diskuterat vad utvärderingarna visat. Vi har gjort egna analyser baserade på utvärderingarna. Det har handlat om problem med indikatorer, statsstödsregler, vad regelverket tillåter, vad smart specialisering kan betyda, om vi har gjort rätt prioriteringar. Vi fick tillfälle att tänka till och motivera besluten... Vi är mycket ute på träffar i regionen... Jag tycker att vi nu är bättre på att jobba med utveckling. Det gäller inte bara våra fonder, utan i allmänhet.” (Handläggare)

Arbetet med att skapa lärande varierar dock mellan regionerna. Några regionchefer har arbetat systematiskt med att ta del av utvärderingarna tillsammans med sina enhetschefer. I en region har cheferna läst var sin utvärdering, diskuterat innehållet och gjort handlingsplaner tillsammans. Detta systematiska arbete med att ta del av utvärdering är dock ingen garanti för handling.

”Vi är bra på att ta del av utvärderingarna, men sen glömmar vi vad som ska hända sen.” (Regionchef)

”Det är få skarpa beslut som har tagits på basis av utvärderingen. Det kunde ha varit mer eftersom det fanns ett bra underlag med tydliga rekommendationer.” (Medlem i ÖK)

På en organisatorisk nivå kan vi, trots de ansträngningar som gjorts på många håll, inte se så många direkta effekter av utvärderingarna på genomförandet av programmen. Flera av de intervjuade menar att det är orealistiskt att spåra sådana effekter under en pågående programperiod. Det tar lång tid att komma igång med ett program, projektutvärderingarna tar tid att genomföra och sammanställa, temautvärderingarna kommer sent och mycket är redan planerat och förutbestämt när utvärderingarna presenteras. Det är därför svårt att spåra effekter av utvärderingen när det gäller arbetet med nya projekt, i beredningsprocesserna och i det regionala utvecklingsarbetet. En verklig påverkan av utvärderingarna kan, menar man, egentligen ske först i följande programperiod.

Sammanfattningsvis kan man se att det – i varierande omfattning – sker ett arbete i regionerna för att samla resultat från utvärderingen, att göra handlingsplaner, att diskutera förändringar och att pröva alternativ. Samtidigt visar intervjuerna på de stora svårigheterna med att omsätta detta arbete i handling på en organisatorisk nivå. Svårigheten gäller på alla nivåer i styrkedjan – även i ÖK och AU.

”Vi har inte ändrat så mycket, utan mer konstaterat att vi har brister när det gäller att arbeta långsiktigt med implementering.” (Avdelningschef Tillväxtverket)

”Det är få skarpa beslut trots bra underlag och tydliga rekommendationer.”
(Utvärderare)

5. EN SAMMANFATTANDE ANALYS

Inom Regionalfonden finns ett ambitiöst, genomtänkt och organiserat system för att arbeta med löpande lärande utvärdering. Våra intervjuer visar att det finns ett uttalat stöd för denna höga ambition på alla nivåer i styrkedjan.

Samtidigt finns en tveksamhet om hur stor den praktiska nyttan med utvärderingen är, särskilt i relation till den höga kostnaden. Det som efterfrågas av handläggare, chefer och i partnerskapen är mer detaljerade och konkreta förslag från utvärderarna som direkt kopplar till den situation de befinner sig i. De tematiska utvärderingarna är mer övergripande och har en inbyggd svårighet om de inte direkt knyter an till regionala problem och förutsättningar. Det är i denna anknytning som ägarskapet över kunskapen och nyttiggörandet ligger. En tematiserad utvärdering behöver balanseras mot en regionaliserad analys och en dialog om resultaten.

En annan kritik av utvärderingarna gäller tillgängligheten i rapporterna samt svårigheten att se helheten mellan olika utvärderingar med skilda utförare. Det finns skillnader i struktur, upplägg och former för återkoppling. Några har menat att det borde vara samma utvärderare för alla teman, men de flesta betonar vikten av bättre samordning i genomförandet, presentationerna och återkopplingen. Här behöver Tillväxtverket ta en mer central roll i att organisera regionala lärprocesser med stöd av utvärderingarna. Kraven på utvärderarna behöver vara tydligare när det gäller regional närvaro och återkoppling. Det bör även innefatta ett lärande mellan regionerna. Vad kan andra regioner lära av Norra Mellansveriges arbete med tema 4, där man snabbare kom igång med projekt?

Trots dessa brister går det ändå att se resultat av utvärderingarna. De tematiska utvärderingarna och ESI-utvärderingen har samlat kunskap, gjort viktiga analyser och pekat på intressanta jämförelser mellan genomförandet av programmen i olika regioner. I intervjuerna framkommer att kunskaperna från utvärderingarna satt sina spår hos individer och i berörda organisationer.

Vi kan se att det har skett en läsning och viss spridning av resultaten bland berörda, särskilt bland chefer och handläggare, men det har sällan skett på ett systematiskt sätt. Oftast har de mest involverade, de med störst intresse och med särskilt ansvar översiktligt tagit del av resultaten. I de flesta fall har man läst sammanfattningar av rapporterna, men inte använt resultaten i programgenomförandet.

Kunskap, förståelse, intresse och planer, ett stöd på individnivån är ingen garanti för användning och nytta i genomförandet av programmen. Det senare förutsätter delaktighet och engagemang från mottagarna samt tid och resurser för lärande och diskussion om resultaten av utvärderingarna. Dessa förutsättningar gör att gemensamt lärande har ofta saknats varför effekterna på genomförandet av programmen är små. Det är vad vi kan urskilja idag, men det är ännu inte för sent med en mer systematisk och strategisk återföring av resultatet från utvärderingarna. Regionala aktörer kan stödja detta arbete, t.ex. Reglab.

I kapitel 3 refererade vi till utvärderingens sju nyttor för att förklara användning. Vi ska sammanfattande se om dessa nyttor kan förklara brister i påverkan (impact) (Denvall 2016). Kompetensen hos utvärderarna har (på det hela taget) inte brustit och den vetenskapliga kvaliteten på rapporteringen har generellt sett inte varit låg. Det man i regionerna framförallt efterfrågar är en tydligare regional analys av resultaten, konkreta förslag och en diskussion som pekar framåt. Ett nyttiggörande av resultaten hade krävt en tydlig strategi för återföring och gemensam analys med centrala aktörer i respektive regionen. Tillväxtverket skulle kunna ha en samordnande och stödjande roll i återföringen, men det förutsätter att det finns ett regionalt intresse – bland partnerskapen och hos de regionalt utvecklingsansvariga.

Idén om handslag mellan regionala aktörer och Tillväxtverket om användningen av utvärdering är intressant. Det är en modell för samverkan som bygger på en mjukare form av styrning – i form av ett partnerskap, överenskommelser och gemensamt ansvar. Stora program som är centralt styrda och som bygger på en tanke om en implementering av resultat fungerar inte och riskerar i stället att effekten blir en låg trovärdighet i den offentliga debatten (Rothstein 1994).

Det som framförallt brustit i nyttiggörandet är att översätta utvärderingsresultaten och att koppla dem till konkreta och aktuella problem på regional nivå. Värdet av utvärderingen blir därmed inte instrumentellt för aktörer i regionen. En praktisk användning av utvärdering kräver en förberedelse och en hög mottagarkapacitet i organisationerna (Sandberg & Faugert 2016). För att bygga upp en sådan kapacitet i regionerna krävs nationellt stöd från Tillväxtverket.

En helhetsbedömning om användningen av utvärderingarna visar på brister i nyttiggörandet. De är få av de intervjuade som kan visa på att beslut har tagits baserade på utvärderingsresultaten.

Vi ska titta närmare på några viktiga förklaringar till att utvärderingen fått ett begränsat genomslag i programgenomförandet.

5.1 OM DELAKTIGHET

Avgörande för om en utvärdering ska komma till användning är graden av delaktighet från berörda på olika nivåer i styrkedjan och deras handlingsutrymme. En förändring är alltid villkorad av omgivningen och de politiska förutsättningarna (Linde & Kristensson 2013).

Delaktigheten har varierat mellan nivåerna. Högst har delaktigheten varit för de som suttit i referensgrupp, utvärderingsutskott och bland olika chefsgrupper. Det gäller särskilt ESI-utvärderingen. Inom ÖK:s arbetsutskott tycker de intervjuade att det funnits en delaktighet i planering, genomförande och återföring av resultat av de olika utvärderingarna.

Graden av delaktighet varierar alltså. De allra flesta har varit delaktiga i någon mån – fått information, återkoppling via mail, men färre har deltagit i möten eller i diskussioner. Handläggare och chefer som varit med i olika grupper som rör utvärdering har blivit mer involverade och intresserade av resultaten från utvärderingarna. Några av de intervjuade har suttit med i referensgrupper för utvärderingen och några har påpekat att de kunnat kommentera utkast till rapporter.

Vi menar ändå att det finns ett problem med en bristande delaktighet från kontoren och partnerskapen i genomförandet av utvärderingen. Det har lett till ett svagt ägarskap för utvärderingarna och minskat intresset för den kunskap som har tagits fram.

Det grundläggande problemet med tematisk utvärdering är att den inte i sig skapar delaktighet i en region. Många av de intervjuade menade att teman kan bli för övergripande och att de inte knyter an till aktuella och konkreta problem i regionen.

En annan viktig förklaring – som hänger samman med den ovan – är att utvärderingen har varit för långt ifrån den regionala kontexten och att interaktionen med den regionala nivån varit för begränsad. Utvärderarna har varit för långt ifrån – i planeringen, genomförandet och återkopplingen – vilket har försvårat en gemensam kunskapsbildning och ett nyttiggörande av kunskapen. Det har dessutom varit tre parallella utvärderingar som inte länkats samman eller samordnats ur ett regionalt perspektiv. Flera av de intervjuade jämför med det sammanhållna arbetet av programföljeforskarna under den förra programperioden som byggde på närhet, dialog och hög interaktivitet med regionerna.

En viktig fråga är därför: Varför har inte ett mer närvarande och interaktivt arbetssätt varit mer framträdande i temautvärderingen? Beror det på oklarheter i upphandlingen, prioriteringar hos utvärderarna, bristande dialog med Tillväxtverket eller något annat? Varför byggdes inte delaktigheten och nyttiggörandet tydligare in i villkoren för uppdragen redan från början och varför följdes denna del inte upp löpande?

Frågan är vad som nu är möjligt att göra för att bättre nyttiggöra resultaten av utvärderingarna regionalt. Det är sent, men inte för sent, att organisera lärprocesser i regionerna med stöd av utvärderarna och av Tillväxtverket.

5.2 TID OCH RESURSER

Ett annat problem för att nyttiggöra utvärderingen är bristen på tid, resurser och stöd för återföring och gemensam analys av utvärderingsresultaten. I en region finns begränsad tid och små resurser för att organisera lärande runt utvärdering och utveckling. Produktionslogiken dominerar, dvs. det gäller i första hand att göra av med de medel som finns på ett korrekt sätt och utifrån de formella krav och bestämmelser som finns.

I intervjuerna betonas hur viktigt det är att det finns en plan för återkoppling, särskild tid avsatt för diskussion och ett organiserat stöd av kunniga personer för att utvärdering ska komma till nytta. Ett återkommande önskemål är att utvärderarna medverkar vid regionala presentationer och diskussioner.

5.3 INRE OCH YTTRE FÖRUTSÄTTNINGAR

Utvärderingarna har lett till ökad kunskap om programmets genomförande, men effekter på genomförandet och den regionala utvecklingen är svåra att spåra. I intervjuerna har det framkommit en rad hinder för att nyttiggöra en utvärdering. De har inte alla med programmen att göra, men kan omfatta följande:

- svårigheter att göra förändringar under en programperiod med de långa ledtider som finns
- en otydlig styrkedja med svagt ägarskap för programmets mål inom ÖK och i partnerskapen, där deltagarna har begränsad tid för sitt engagemang
- fokus på programgenomförandet, produktionslogiken, snarare än utveckling och lärande, något som har förstärkts av ett tydligare resultatfokus i denna programperiod
- omorganisationer på den regionala nivån som tagit kraft och tid, vilket försvårat en kontinuitet i arbetet och ett samlat arbete för utveckling och lärande
- olika intressen mellan myndigheter, grupperingar och aktörer på en regional nivå
- konkurrens från olika nationella satsningar inom samma utvecklingsområden.

6. DISKUSSION OCH FÖRSLAG

Våra intervjuer visar genomgående på en hög tilltro till värdet av utvärdering. Vi kan inte se att utvärderingen i första hand haft en legitimerande eller symbolisk funktion. Intervjuerna visar på en insikt på olika nivåer i styrkedjan om vikten av att fortlöpande lära av projekten och av programmen. Vår studie visar samtidigt att det finns en stor förbättringspotential när det gäller påverkan genom utvärdering.

Ansatsen med lärande löpande utvärdering får starkt stöd av vår studie, men det finns olika problem med den tematiska ansatsen. De tematiska utvärderingarna kan vara ett sätt att analysera hur programmen utvecklas mot måluppfyllelse och kan visa på skillnader mellan

regionerna. En rad problem och svårigheter inom olika teman har påtalats och viktiga resultat har kommit fram. Informationen har diskuterats, dock med stor variation mellan nivåerna i styrkedjan och mellan regionerna. Temautvärderingen har dock haft begränsad påverkan på genomförandet av programmen. Utvärderingarna behöver tydligare knyta an till regionala förutsättningar och specifika problem för att komma till användning. Risken är stor att tematiska utvärderingar har fokus på mål, resultat och effekter på en hög nivå. En generell analys måste kompletteras med lokala exempel och praktiska förslag. Förslagen behöver tydligt knyta an till regionala förutsättningar och aktuella problem. Formen för återkopplingen och dialogen måste vara praktisk och tidseffektiv.

Vi ser att det finns stora möjligheter till förbättringar när det gäller nyttiggörande av de tematiska utvärderingarna. En helhetsbedömning visar att arbetet har varit framtungt med fokus på planering, genomförande, information, kunskapsspridning, medan nyttiggörandet inte har lyfts fram eller organiserats på ett systematiskt sätt i hela styrkedjan – särskilt inte i regionerna. Det har heller inte funnits särskilda resurser avsatta för återföring och gemensam och systematisk analys i regionerna. Tillväxtverket behöver ta ett mer aktivt ansvar för hur utvärderingen ska leda till regionala läroprocesser. De som haft kontakt med Tillväxtverket centralt har varit nöjda, men andra tycker att utvärderingsenheten funnits ”långt bak” och att man varit för passiva.

Utvärderingarna kunde naturligtvis ha gjorts bättre. De kunde ha varit mer koncentrerade, mer tillgängliga och med en högre kvalitet. Det bör finnas tydliga slutsatser och praktiska rekommendationer som underlättar tillämpning och som ger stöd för beslut och prioriteringar. Några av de intervjuade vill ha en bättre samordning mellan de olika utvärderingarna och en gemensam struktur för analysen och presentationen. Då kan resultat från olika utvärderingar förstärka varandra och få en större regional påverkan, menar man. Det kan t.ex. gälla de horisontella kriterierna och att få fram bättre indikatorer på måluppfyllelse, vilket är återkommande slutsatser i olika utvärderingar.

Förbättringar för impact av utvärderingen kräver en rad olika insatser som vi kort ska beröra nedan.

6.1 DELAKTIGHET

Det skulle behövas en högre grad av delaktighet vid beredning, initiering, genomförande, användning och spridning av utvärderingarna. Om de ansvariga på kontoren, i partnerskapen, i regionerna, i övervakningskommittéerna får delta i hela utvärderingsprocessen så kommer resultaten till nytta, särskilt när det gäller förståelser och insikter, men även när det gäller att omsätta utvärderingsresultaten i praktisk handling. Det har funnits vissa möjligheter till påverkan, men flera av de intervjuade upplever att det varit tidspressat och att kontakterna med utvärderarna varit begränsade. I intervjuerna framkommer ett bristande intresse för att ta hand

om utvärderingar i vissa regioner och detta kan till stor del förklaras med de faktorer som påtalats ovan.

6.2 ETT ARBETE MED NYTTIGGÖRANDE

En fas med nyttiggörande av resultaten från utvärderingarna behöver planeras in från början och på alla nivåer i styrkedjan. Det behöver finnas tid, resurser samt stöd för och uppföljning av aktiviteter som genomförs. Här finns det stora skillnader mellan hur man arbetar i olika regioner. Det framgår tydligt att de regioner som arbetar med återföring, diskussion och gemensam analys lättare kan använda resultaten av utvärderingen på ett mer systematiskt och strategiskt sätt. Det är viktigt att Tillväxtverket centralt är mer stödjande i lärprocesserna inom ramen för en överenskommelse och med tydliga förväntningar på hur ansvaret fördelas.

6.3 TIDIGA INSATSER

Utvärderingens olika delar skulle behöva komma tidigare i programmen, både när det gäller projekt- och programutvärdering. Det ger ökade möjligheter till påverkan under programperioden och ett bättre samspel mellan olika nivåer i styrkedjan.

Det finns starka önskemål på regional nivå om att kunna vara med och påverka utvärderingen på ett tidigt stadium. Det kan gälla upplägg, innehåll, genomförande, val av utvärderare och användning.

6.4 TILLVÄXTVERKETS ROLL

Det finns på det hela taget ett fungerande samspel mellan stödet (för utveckling och utvärdering) från Tillväxtverket gentemot regionerna. Det är viktigt att utveckla detta stöd och samspel mellan nationell och regional nivå, vilket även lyfts fram i ESI-utvärderingen. Behovet av ett professionellt stöd gentemot regionerna är tydligt om man ska få en påverkan av utvärderingen på genomförandet av programmen.

Utvärderingsenheten inom Tillväxtverket har en viktig funktion att fylla för att skapa ett lärande i hela styrkedjan runt utvärderingarna. Stödet från Tillväxtverket till regionerna kan ske på olika sätt – genom nätverk för handläggare, hjälp med studiecirkel på kontoren, medverkan på regionala och nationella träffar inom och mellan regionerna, i dialogen med utvärderarna och regionerna samt i kontakten med departementet. Stödet kan bli mer proaktivt, tillgängligt och återkommande inom ramen för ett ”kontrakt” om ett gemensamt ansvar för utvärderingen.

Det som genomgående kommer fram i intervjuerna är en stark önskan att få en muntlig dragning av utvärderingarna på regional nivå – för handläggare, partnerskapet och regionala utvecklingsaktörer. Man vill ha tillfälle till dialog omkring utvärderingarna och få till en

diskussion om praktiska konsekvenser för genomförandet av programmen. Presentationen måste knyta an till aktuella och relevanta problem inom ramen för ”produktionslogiken” – det som är aktuellt just nu i en region. Hur ska man formulera en utlysning? Vad innebär de horisontella kriterierna i en viss typ av projekt? Vilka indikatorer är användbara inom ett visst tema? Hur kan universiteten involveras i ett samarbete på jämlika villkor?

Genom ett stöd från Tillväxtverket centralt för en ökad delaktighet till berörda i regionerna kan man motverka det ”mottagarunderskott” som ofta finns hos användarna som inte kan absorbera resultaten från en utvärdering (Sandberg & Faugert 2016). I utvärderarnas uppdrag behöver tydligt ingå att återkoppla till och föra en dialog med användarna i hela processen och i former som inbjuder till användning av resultaten.

6.5 ATT FÅNGA EFFEKTER

Det finns en utbredd insikt om begränsningarna med befintliga indikatorer för att mäta måloppfyllelse i programmen. Genomgående efterfrågas mer realistiska indikatorer som gör det möjligt att följa och lära av projekten och för att se om projektmålen uppnås. Men indikatorer säger inte allt om värdet av ett program.

Det är viktigt att utvärderingarna fångar effekter av olika slag – dolda och öppna, avsedda och icke avsedda, inom och utom målområdet, interna och externa. Det kan t.ex. handla om hur regionalfondsprogrammen bidragit till en ökad samverkan mellan regionala aktörer, en ökad affärsmässighet hos små företag, nya internationella kontakter, ett lärande omkring upphandling, ett bättre samspel mellan offentliga och privata aktörer.

6.6 EN SAMMANFATTANDE KOMMENTAR

En löpande och lärande utvärdering ska leda till utveckling, men för att en utvärdering ska komma till nytta måste den på något sätt förhålla sig till produktionslogiken. Det är, som vi har sett, trots allt denna som dominerar genomförandet av programmen. Det handlar om mycket pengar som ska fördelas på ett korrekt sätt, där mycket tid går åt till utlysningar, granskningar, kontakter, uppföljning, kontroll, information, samverkan och att hitta former för medfinansiering. Utveckling och utvärdering riskerar ur detta perspektiv att komma in som något tillfälligt, extra och belastande i en redan arbetstyngd verksamhet. Det blir då lätt något man gör vid sidan av, när det finns tid och när enskilda personer är intresserade för egen del. Utvärdering får sällan en strategisk eller utvecklande roll i genomförandet av programmen under dessa förutsättningar. Den löpande produktionen och det praktiska genomförandet kommer först och blir dominerande. Brister på den nivån blir synliga, svagheter utpekade och pengar riskerar att frysa inne. Risken är att utvärderingen blir en ritual, något som måste göras, men som inte leder till ifrågasättande eller förändring.

För att utvärderingen ska få en central roll måste hela styrkedjan fungera och ägarskapet över programmen vara tydligt – från nationella politiker till regionala aktörer. Det är först då som Tillväxtverkets olika enheter kan få en pådrivande, samordnande och stödjande roll. Det avsmalnande timglasets kan vidgas när den förvaltande myndigheten tar ett större ansvar för genomförandet av programmen. Fokus på lärande och kunskapsutveckling inom myndigheten ger stöd för ett sådant intensifierat arbete. En tematisk utvärdering kräver mer – jämfört med regionalt baserad utvärdering – när det gäller att organisera regionala och interregionala lärprocesser som ska leda till nyttiggörande av resultaten.

Kraven på utvärderarna behöver vara tydligare när det gäller återkoppling, närhet och en analys som länkar in i produktionslogiken, men som också utmanar denna. De utvärderingsansvariga på Tillväxtverket får därmed en nyckelroll för att stödja ett lärande mellan olika nivåer i styrkedjan och mellan regionala aktörer. Förväntningar och överenskommelser (handslaget) måste bli tydligare och mer förpliktande för alla parter. Det är sent – men inte för sent – att organisera regionala lärprocesser baserat på utvärderingen i denna programperiod även om de mer långsiktiga effekterna kan förväntas först i nästa period.

Vår utvärdering har lyft en grundläggande problematik när det gäller valet av utvärderingsansats för regionalfondsprogrammen. En tematisk utvärdering, som under denna programperiod, har sina fördelar genom att ge en mer generell och fördjupad kunskap baserad på de tematiska målen. Denna kunskap är viktig för att kunna bedöma måluppfyllelse, särskilt på högre nivåer i styrkedjan och i genomförandeorganisationen – inom departement, ÖK och Tillväxtverket centralt. Den tematiska ansatsen är dock inte lika relevant på en regional nivå, där fokus mer är på tidigare erfarenheter, aktuella problem och möjligheter till samverkan kopplat till befintliga regionala utvecklingsstrategier. En regionalt baserad utvärdering, som under den förra programperioden, innebär fördelar när det gäller användning och praktisk nytta, liksom när det gäller närhet och löpande dialog med utvärderarna. I denna ansats riskerar dock den tematiska analysen att bli ytlig och jämförelserna mellan regionerna eftersatt.

Frågan om en tematiserad respektive en regionaliserad ansats är ett exempel på ett genuint dilemma, där det inte finns en bästa lösning. Våra intervjuer visar inte entydigt på att det var bättre under förra programperioden när det gäller utvärdering ur ett samlat perspektiv. Återkoppling och dialog underlättades, men fördjupning och generalisering av projektresultaten försvårades.

Andra skillnader mellan programperioderna har också spelat in som inte bara handlar om utvärdering. I denna programperiod finns ett starkare fokus på resultat och effekter, vilket har gjort att frågor om experiment, lärande och dialog kommit i bakgrunden. Det har samtidigt lett till att efterfrågan av stöd från Tillväxtverket centralt har minskat och antalet regionala lärtillfällen har minskat kraftigt. Det är inte för sent att ändra på detta! Tydliga erbjudanden från Tillväxtverket centralt där regionala behov och instrumentell nytta står i centrum kan

vända på utvecklingen. Viktiga resultat från de tematiska utvärderingarna kan därmed föras in i regionala berednings-, besluts- och lärprocesser.

Dessa frågor om valet av ansats för utvärderingen, liksom fokus för styrningen, är centrala att ta med in i nästa programperiod. Tillväxtverket har en mycket omfattande, ambitiös och sammanhållen insatsplan för utvärdering – både när det gäller den formativa och summativa delen. Med de korrigeringar och kompletteringar som vi här har diskuterat kan planen få ett starkare genomslag och en större strategisk betydelse.

7. BILAGA 1

I denna bilaga ska vi redovisa vad vi studerat (innehållet) och hur vi genomfört studien (metoden).

7.1. INNEHÅLL

Innehållet i intervjuerna har varierat med avseende på nivå i styrkedjan. Det som varit gemensamt för alla intervjuerna är frågor om utvärderingen har bidragit till ett lärande som i sin tur underlättat genomförandet, förbättrat styrningen samt bidragit till framtida satsningar för att klara måluppfyllelsen i programmen. Frågorna till deltagarna har handlat om följande:

1. Vilka uppfattningar om utvärderingar som gjorts finns på olika nivåer i styrkedjan
2. Vilken vikt tillmäts utvärderingarna jämfört med andra informationskällor?
3. Hur används utvärderingar i beredning, beslut och bedömning?
4. Hur kan man på nationell, regional och lokal nivå arbeta för att relevanta erfarenheter? från utvärderingar på bästa sätt kan tas tillvara?

Om utvärderingen inte kommit till användningen som det var tänkt, har vi försökt att undersöka vad svårigheterna består i och om det finns brister i

- utvärderingen och utvärderarnas kompetens
- mottagarorganisationen
- samspelet mellan utförare och mottagare av utvärderingen

På den nationella nivån har vi undersökt följande: om utvärderingen påverkat strategier och framtida satsningar och prioriteringar mellan områden, stöd till samverkan och samsyn, värdet för uppföljning och kontroll av programmen, beredskapen för mottagandet och om det fanns avsatt tid för lärande och reflektion m.m.

På den regionala nivån har vi frågat om lärandet mellan projekten och mellan olika utlysningssomgångar, hur samverkan mellan olika aktörer och regionalt utvecklingsansvariga sett ut, framtida satsningar som är influerade av utvärderingsresultat, samspelet med nationella programmet och Tillväxtverket.

Förutom dessa mera allmänt inriktade frågor om användningen av utvärdering för att underlätta genomförandet av programmen och för att höja kvaliteten i insatserna har vi frågat om värdet och nyttan med de tematiska utvärderingarna samt utvärderingen av genomförandet av programmen. Vi utgick från några viktiga resultat och frågor som kommit upp i de tematiska utvärderingarna (se 2.1).

7.2. UPPLÄGG OCH GENOMFÖRANDE

Vår utvärdering har genomförts med en interaktiv forskningsansats där ambitionen har varit att forska med – inte på – deltagarna och ansvariga (Aagaard Nielsen & Svensson, 2006). Den interaktiva samverkan innebär att upplägg, genomförande och nyttiggörande av resultaten har diskuterats gemensamt mellan uppdragsgivaren och forskargruppen löpande. Vi har fått hjälp med urval, underlag och upplägg.

Ett analysseminarium genomfördes med en mindre grupp på Tillväxtverket i december 2017. En första sammanställning var då gjord och resultaten av analysen presenterades och diskuterades. Resultaten av den gemensamma analysen bakades in i slutrapporten. Ett andra analysseminarium genomfördes i januari 2018 med en liten större grupp då en preliminär slutversion av rapporten presenterades.

Datainsamlingen har skett på olika sätt. En viktig del är intervjuer på olika nivåer i styrkedjan. På nationell nivå har det handlat om följande:

- Ledamöter i ÖK:na, samtliga i AU:t – 4 personer
- Ansvariga inom Tillväxtverket, inklusive dess utvärderingsfunktion – 11 personer
- Ansvariga tjänstemän inom Näringsdepartementet – 2 personer
- Ansvariga för temautvärderingar och genomförandevärderingen – 3 personer

På regional nivå har intervjuer gjorts med följande:

- Tjänstemän på programkontoren – 17 personer
- Medlemmar i partnerskapen – 5 personer
- Regionalt utvecklingsansvariga – 5 personer

Syftet med dessa intervjuer har varit att få en bild av hur de löpande lärande utvärderingarna har tagits emot, men också för att se om de satt några spår – i form av lärande, beslut om prioriteringar, utlysningar, framtida satsningar, samverkan etc. Intervjuerna har varit halvt strukturerade med syftet att låta deltagarna ge sin bild av programmen så här långt – vad som fungerat bra och vad som behöver förändras. Förutom dessa intervjuer har samtal förts med tre medlemmar i ett strukturfondspartnerskap.

Olika dokumentstudier har genomförts. De har omfattat utvärderingarna av de olika tematiska målen (TO 1–TO 7), utvärderingen av genomförandeorganisationen samt ex ante utvärderingen av ESI-fonderna. Vi har även gått igenom annan dokumentation – lägesrapporter, programdokument, protokoll m.m.

8. REFERENSER

- Aagaard Nielsen, Kurt & Svensson, Lennart (eds.) (2006): *Action Research and Interactive Research. Beyond practice and theory*. Hamburg: Shaker Verlag.
- Brunlin, G. & Svensson, L. (2012): *Sustainable Programme Management – A Learning Approach*. London: Gover.
- Chen, H. T (1990) *Theory-driven evaluation*. Newbury Park, CA: Sage.
- Denvall, Valter (2016): *Utvärderingens sju nyttor och onyttor*. Ett white paper utifrån seminarier mellan forskare och de som arbetar med utvärdering i praktiken. Kalmar/Växjö: Linneuniversitetet.
- Europeiska regionalfondens investeringar i Sverige. Rapport 0230.
- Guba, E & Lincoln, Y (1989) *Fourth Generation of Evaluation*. London: Sage.
- Jerkedal, Åke (2005) *Utvärdering - steg för steg: om projekt- och programbedömning*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Karlsson, Ove (1999) *Utvärdering – Mer än metod*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Karlsson Vestman O (2011): *Utvärderandets konst*. Lund: Studentlitteratur.
- Linde, S & Svensson, K (2013) *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren L (2008): *Utvärderingsmonstret – Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Patton MQ (2008): *Utilization-focused evaluation*. Thousand Oaks: Sage.
- Patton, Quinn, Michael (1990) *Qualitative evaluation and research methods*. London: Sage Publications.
- Rothstein, B (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik?* Stockholm: SNS förlag.
- Sandberg, B & Faugert S (2016) *Perspektiv på utvärdering*. Lund: Studentlitteratur.
- Svensson, L; Brunlin, G., Jansson, S. & Sjöberg, K. (2009): *Lärande utvärdering genom följeforskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Svensson, L; Brunlin, G; Jansson, S. & Sjöberg, K. (2013). *Att fånga effekter av projekt och program*. Lund: Studentlitteratur.
- Tillväxtverket 2017. Rapport 0227. *Utvärdering av nio program Regionala utvecklingsfonden*. Tematiskt mål 1.
- Tillväxtverket 2017. Rapport 0228. *Utvärdering av åtta program Regionala utvecklingsfonden*. Tematiskt mål 3.
- Tillväxtverket 2017. Rapport 0229. *Utvärdering av nio program Regionala utvecklingsfonden*. Tematiskt mål 4.
- Tillväxtverket 2017. Rapport 0230. *Europeiska regionalfondens investeringar i Sverige*. Läget i regionala strukturfondsprogram och Interregprogram i halvtid.
- Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige*. Rapport 0223 (2017) i Tillväxtverkets rapportserie.
- Vedung E (1998): *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Weiss CH (1972): *Evaluation research: Methods for assessing program effectiveness*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Weiss CH (1998): "Have we learned anything new about the use of evaluation?" *American Journal of Evaluation*, 19(1)21–33.