

# Kvalitetssäkring genom lärande utvärdering och följeforskning

## Utmaningar inför framtiden



*En investering för framtiden*



# **Kvalitetssäkring genom lärande utvärdering och följeforskning**



# Innehåll

Mot en kunskapsdriven regional tillväxt- och sysselsättningspolitik!.....	5
Inledning .....	7
Ny ansats för ongoing evaluation 2007–2013 .....	9
Lärande utvärdering/följeforskning .....	10
Ett lärande arbetssätt .....	11
Goda exempel bra?.....	12
Vad har vi lärt hittills? .....	13
Framtida utmaningar .....	14
Utvärderingsinsats .....	15
”Går på två ben” .....	16



# Mot en kunskapsdriven regional tillväxt- och sysselsättningspolitik!

Genomförandet av strukturfonderna programperioden 2007–2013 har inne- hållit stora förändringar. Inte minst gäller det utvärderingsinsatserna och uppläggen för Regionalfonden och Socialfonden. Förändringarna har handlat om att vi förutsätts samarbeta för att bidra till förändringar, förbättringar och förstärkningar i den regionala tillväxt- och sysselsättningspolitiken. Årligen avkrävs vi som utvärderingsansvariga en gemensam redogörelse för hur detta samarbete framåtskrider.

Regeringen menar att det nu finns resurser tillgängliga för lärande utvär- dering och följeforskning. I en skrivelse till riksdagen framhåller reger- ingen att utvärdering ska genomföras på tre nivåer; projekt-, program och genomförande organisationsnivå. Detta kommer att ge förutsättningar ”till ett ständigt pågående lärande och förbättringsarbete...” och lärdomarna kommer att tas tillvara även då andra insatser inom den regionala tillväxt- politiken genomförs.

En av utmaningarna i vårt gemensamma upplägg för lärande utvärdering är att vi som arbetar med lärande utvärdering/följeforskning på alla nivåer bidrar till att ta fram underlag som kan sätta spår i den regionala tillväxt- och sysselsättningspolitiken. En mycket viktig del i detta är de lärprodukter i form av rapporter med mera som kommer från projekten. För att säkra kvalitén i projekten och bidra till ett vidare lärande i samhället står projekten inför utmaningen att göra bra upphandlingar och anlita kompetenta utvärderare/följeforskare som utöver den mer processinriktade delen av den lärande utvärderingsansatsen också kan producera pedagogiska och kommu- nicerbara rapporter som befruktar projekten, inspirerar de regionalt utveck- lingsansvariga och kan ligga till grund för framtida nya projektsatsningar.

*Göran Brulin, ansvarig för följeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen och Sven Jansson, nationell samordnare för utvärdering i det nationella Socialfondsprogrammet*



# Inledning

Strukturfonderna kan liknas vid ett slags riskkapital. Stora belopp satsas av skattebetalarnas pengar på projekt man inte i förväg kan veta om de ger de resultat de säger sig vilja eller kunna uppnå.

Svenska ESF-rådet och Tillväxtverket har i uppgift att förvalta, följa upp och utvärdera det nationella Socialfondsprogrammet respektive de regionala strukturfondsprogrammen och de svenska interregionala programmen. Tillammans med de regionala utvecklingsaktörerna och strukturfondspartner-skapen, nationella myndigheter och civilsamhället har de bägge förvaltande myndigheterna i uppgift att se till att politiken för strukturomvandling och sammanhållning förändrar, förbättrar och förstärker tillväxt- och sysselsättningspolitik.

För att kunna bidra till denna utveckling för en växande och jobbskapande union är lärandet en mycket viktig del. Trots allt utgör strukturfonderna, särskilt i de rikare länderna, endast en liten del av medlemsländernas egna insatser för bättre fungerande arbetsmarknader och tillväxt. Uppgiften för strukturfonderna är att skapa en kunskapsdriven regional tillväxt- och sysselsättningspolitik. Insatserna, projekten och programmen, ska undan för undan utvärderas, erfarenheter återföras och kunskaper skapas hos aktörer på regional, nationell och EU- nivå.

Utvärdering för lärande är därför grundläggande fundamentet för att strukturfonderna ska ge ett beständigt bidrag till den regionala tillväxten och sysselsättningskapandet. Lärandet i sig är inget mål, utan ett medel för att kunna nå de övergripande målen som strukturfonderna ska nå.

Det är viktigt att varje projekt skapar förutsättningar för att resultaten i form av nya kunskaper, erfarenheter och insikter går att återföra både till tillväxt och sysselsättningspolitiken i Sverige och i unionen som helhet. Det betyder att dokumentationen är viktig men också att dialogen och kommunikationen mellan de olika nivåerna prioriteras.



## Ny ansats för ongoing evaluation 2007–2013

Efter kritiken från medlemsländerna om ett alltför planmässigt och stelbent förhållningssätt till sammanhållningspolitikens genomförande har EU-kommissionen i programperiod 2007–2013 försökt skapa förutsättningar för ett mer dynamiskt lärande genom fortlöpande utvärderingar. De traditionella halvtidsutvärderingarna har ändrats till att bli ”ongoing evaluation”. I de operativa programmen som styr det svenska genomförandet har denna utvärderingsansats fångats med begrepp som följeforskning och lärande utvärdering.

Medlemsländerna har tilldelats tre uppgifter:

- 1 **att** utforma en utvärderingsansats som präglas av lärande utvärdering och följeforskning,
- 2 **att** bygga en utvärderingskapacitet samt
- 3 **att** se till att erfarenheterna och kunskaperna från utvärderingsinsatserna förs tillbaka i form av ett lärande i program och projekt, liksom i offentlig diskussion.

Ambitionen har varit att uppmuntra medlemsländer att göra kontinuerliga förbättringar, baserade på fortlöpande utvärderingar i projekt och program och att kunskaper som genereras återförs i utvecklingsarbetet. Inom EU-kommissionen har man börjat förstå att legitimiteten för politiken för strukturreform och sammanhållning är allvarligt ifrågasatt om man inte kan visa att den vilar på kunskapsutvecklande grund som bidrar till utveckling.

## Lärande utvärdering/följeforskning

Den lärande ansatsen innebär ett mer interaktivt utförande av utvärderingsinsatserna än under tidigare programperioder. Följeforskare/utvärderare behöver träffa och föra en dialog med uppdragsgivare, projektledare, styrgrupper, beslutsfattare med flera för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

I arbetsuppgifterna ingår att löpande återföra och diskutera upptäckter och slutsatser med involverade aktörer. Program och projektägare ska utifrån nya insikter och kunskaper om sitt program eller projekt kontinuerligt kunna styra om där så behövs, för att bättre kunna uppnå sina mål, alternativt revidera sin målsättning om det krävs.

En viktig del i en lärande utvärdering handlar om att skapa lärande från projekten till andra projekt, till programmen och till övrig utvecklingsverksamhet. En utmaning i sammanhanget är att de bägge förvaltande myndigheterna valt strategin att projekten själva engagerar och upphandlar externa utvärderare/följeforskare.

Det innebär ett dilemma vad gäller utvärderarnas oberoende vilket måste hanteras genom tydliga krav på utvärderingen, liksom tydliga krav på hur resultaten ska återrapporeras till myndigheterna och genomförandeorganisationen. Samtidigt läggs grunden för en utvärderingskultur i strukturfonderna när projekten själva måste formulera en utvärderingsplan, upphandla utvärderingen och organisera lärprocesser.

## Ett lärande arbetssätt

För att lära av erfarenheter från utvecklingsarbete i projekt och program i strukturfondsprogrammen räcker det inte med att enskilda individer lär sig. Det behövs ett mer systematiskt och sammanhållet lärande så att gjorda erfarenheter och upparbetade kunskaper tas tillvara och inte glöms bort eller försvinner när program eller projekt är avslutade. Det måste finnas en miljö som tar emot erfarenheter och som kan förvalta och föra vidare de vunna kunskaperna. Ett lärande arbetssätt poängterar också vikten av kontinuerliga utvärderingar för reflektion och kritisk granskning. Detta ger underlag för analys, återföring och spridning under genomförandet av program och projekt.

Ett lärande arbetssätt förutsätter vilja och förmåga att ta till sig och lära sig. I en organisation måste det finnas intresse och samsyn som gör att olika delar av verksamheten strävar åt samma håll. När erfarenheter och resultat presenteras från utvärderingar och uppföljningar gäller det att veta vem som ansvarar för att ta emot erfarenheterna och resultaten. Vilka beslut och/eller korrigeringar behöver göras utifrån de nyvunna kunskaperna och vilka andra aktörer eller målgrupper behöver involveras?

## Goda exempel bra?

En annan fråga är vad man bäst lär av. Är det verkligen de goda exemplen som är de bästa objekten att ha som utgångspunkt? Vore det inte bättre att lära från de dåliga, de som misslyckats?

Beredvilligheten att visa upp sitt misslyckande är inte precis vanlig i organisationer och framförallt inte i projekt. De förvaltande myndigheterna kanske inte alltid hanterar projektens misslyckanden på ett sätt som uppmuntrar till att synliggöra dem. Inom andra verksamheter är det avgörande att misstag rapporteras. Tag till exempel flygtrafiken, där måste alla fel och misstag rapporteras. Och man lär av dem.

De så kallade goda exemplen är inte alla gånger goda när resultaten ska omsättas i större sammanhang. Det kan vara svårt att identifiera vad det berodde på att det blev så lyckat. I verkligheten är inte heller villigheten att lära av goda exempel speciellt stor kanske just av den orsaken. Misstanken finns att det handlar om något annat än det som visas upp, eller att man inte har de förutsättningar och resurser som behövs för att göra en "blåkopia" av det lyckade projektet.

Slutsatsen är att det måste bli mer tillåtet att misslyckas så länge man anstränger sig för att lära av erfarenheterna.

## Vad har vi lärt hittills?

När drygt halva programperioden har passerat står lärsystemet inför ett antal dilemman och utmaningar. Det handlar bland annat om:

- Bristfällig beställarkompetens vid upphandling.
- Utvärderingsplan med förväntningar på följeforskningen/utvärderingen saknas ofta i ansökan.
- När roller och uppgifter inte är klarlagda från början finns det risk att följeforskarna/utvärderarna blir ”ställföreträdande projektledare”.
- Följeforskning/Lärande utvärdering av projekt har för stort fokus på utfall och aktiviteter snarare än att kritiskt granska resultat och långsiktiga effekter.
- Brist på personer med erfarenhet av lärande utvärdering.
- Projektföljeforskningens/Lärande utvärderingens omfattning har ofta varit liten i relation till uppdraget och projektets storlek.

Ovanstående kopplar mest till projektens och utvärderarnas/följeforskarnas vardag och praktik, men det finns också utmaningar på en övergripande systemnivå. Swecos utvärdering av lärsystemen i Socialfonden och Regionalfonden visar att det återstår en del att göra för att målsättningarna med lärandet för programmets uppfyllande ska uppnås. Sweco menar bland annat att:

- Det finns brister i kunskapsunderlagen för hur beslut om projekten fattats.
- Det saknas kanaler för återkoppling från erfarenheter vunna genom tidigare projektbeslut till kommande beslut eller utlysningar.
- Nya projekt måste i större utsträckning bygga på analys av vad som prövats i tidigare projekt.
- Man har inte lyckats skapa en tillräckligt snabb och tydlig återföring av kunskap från till exempel projektföljeforskare, temagrupper och utvärderare på projektnivån.

## Framtida utmaningar

Det är viktigt att en lärande utvärdering har fokus på projektens resultat, långsiktiga effekter och bidrag till att förändra, förbättra och förstärka den regionala tillväxten och sysselsättningen.

I uppgiften ingår även att löpande kommunicera och rapportera till myndigheter och finansiärer om projektens framåtskridande och värdera huruvida projektens resultat kan leva vidare och tas emot i den regionala miljön.

För myndigheterna är lärande utvärdering/projektföljeforskning en viktig informationskälla och ett komplement till lägesrapporter som regelbundet lämnas om projekten. Totalt satsas det ett par hundra miljoner kronor på följeforskning/lärande utvärdering under denna programperiod. Det ställer höga krav på ett mer proaktivt engagemang från myndigheternas sida, att kontinuerligt resonera och agera utifrån utvärderingarnas resultat.

Det är viktigt att ständigt förbättra processerna med att återföra kunskaper om projektens framåtskridande till de regionala utvecklingsaktörerna och partnerskapen. Det är de som löpande initierar och prioriterar nya projekt.

I regionernas arbete med att ta fram lärplaner under 2010 är det också viktigt att klargöra och kommunicera de möjligheter som finns att ta tillvara all den kunskap som upparbetas inom följeforskningen, så också hur regionerna kan agera processtödande gentemot projekten.

Andra utmaningar handlar om hur olika system för följeforskning och lärande utvärdering upphandlas och struktureras samt hur frågor kring dilemman om närhet och distans och ett kritiskt förhållningssätt hanteras. Vidare måste en öppen dialog föras kring utvärderarnas kompetens och professionalisering, problematiken med knappa resurser och andra dilemman som en utvärderare stöter på i det praktiska arbetet.

# Utvärderingsinsats

Det handlar om att skapa en utvärderingsansats som verkligen stödjer en mer kunskapsskapande regional innovations- och tillväxtpolitik. Följeforskning/lärande utvärdering behöver också inta en mer kritisk och visionär hållning för att kunna bidra till skapandet av ett system och produkter för återföring och lärande.

Genom en kritisk granskande och jämförande process kan man ta med bidraget från projektet in i nästa programperiod. För projektföljeforskning/utvärdering innebär det att utvärderingarna av det ”egna” projektet måste ses i ljuset av vad andra redan har gjort och vad det resulterar till i den regionala och centrala kontexten. Det innebär också att det ”egna” projektet måste jämföras med andra försök och tidigare kunskaper på området. Vad har andra gjort? Vad består det egna bidraget av?

Utvärderaren måste därför vara medveten om sin roll i lärsystemet och om sitt bidrag till lärande mellan projekt och program samt lärande i det regionala utvecklingsarbetet. Dessutom är det viktigt att förstärka analysen av projektresultatens användbarhet utifrån programmen, såväl inom Socialfonden som inom Regionalfonden.

Det finns ett behov av att förbättra analysen av hur projektresultaten förhåller sig till programmen, för att tydligare kunna visa programmens effekter på de politikområden som de är satta att utveckla.

## **”Går på två ben”**

De sammantagna erfarenheterna från utvärderingsarbetet visar framförallt att det handlar om att uthålligt verka för att implementera en lärande utvärderingskultur som ”går på två ben”. Utvärdering ska bidra till lärande som i sin tur leder till utveckling.

Utvärdering i projekt, av program och i genomförandeorganisationerna är ”ena benet”, det andra återföringen av erfarenheter och kunskapsbildandet som prövas i handling. Verksamheter och organisationer får svårt att utvecklas, utan att stödja på bägge benen.

Mycket har gjorts som är värt att föra in i en eventuell fjärde programperiod samtidigt som det gäller att tänka igenom hur man i framtiden skapar genomförandeorganisationer som verkligen går på två ben. Ur det perspektivet är det viktigt att föra en levande dialog kring denna nya utvärderingsansats, och anpassa den efter gjorda erfarenheter och nyvunna kunskaper. Då skapar vi förutsättningar för att följeforskning och lärande utvärdering bidrar till att ”riskkapitalet” från europeiska skattebetalare blir en god investering för framtiden.



# Kvalitetssäkring genom lärande utvärdering och följeforskning

Göran Brulin, Christina Ehneström, Sven  
Jansson, Martin Nyqvist och Ingela Wahlgren

Uppgiften för strukturfonderna är att skapa en kunskapsdriven regional tillväxt- och sysselsättningspolitik. För att kunna bidra till denna utveckling är lärandet en mycket viktig del. Insatserna ska utvärderas, erfarenheter återföras och kunskaper skapas hos aktörer på regional, nationell och EU-nivå. Utvärdering för lärande är därför fundamentet för att strukturfonderna ska ge ett beständigt bidrag. Den nya utvärderingsansatsen står inför flera utmaningar. Ett exempel på detta handlar om närheten till projektet, dvs. kraven på interaktivitet där utvärderare behöver träffa och föra en dialog med projektledare, styrgrupper m.fl. samtidigt som utvärderaren ska vara en kritisk oberoende granskare – något som ger upphov till frågor kring utvärderarens roll. Andra exempel handlar om utvärderarens uppdrag – att löpande återföra och diskutera upptäckter och slutsatser med involverade aktörer, att skapa förutsättningar för att resultat kan spridas på alla nivåer – uppgifter som kräver att det finns kompetens att skapa lärprodukter och läroprocesser av hög kvalitet i form av allt från välskrivna rapporter till konstruktiva möten för återkoppling och dialog.

Den här skriften vänder sig till alla som är intresserade av kvalitets-  
säkring med en lärande utvärderingsansats.



En investering för framtiden