
ERFARENHETER AV LÄRANDE UTVÄRDERING



Andreas Sävenstrand, Helen Uliczka,
Sven Jansson, Lennart Svensson

SPeL
Strategisk påverkan & Lärande



ERFARENHETER AV LÄRANDE UTVÄRDERING

Andreas Sävenstrand | Helen Uliczka
Sven Jansson | Lennart Svensson

SPeL-rapport nr 8, 2013



© 2013 APeL AB och författarna

Författarna i denna rapport står för olika delar av texten. Sven Jansson från ESF-rådet har skrivit avsnitten "Från On-going Evaluation till lärande utvärdering" samt "Hur svarar praktiken mot ESF-rådets förväntningar?". Lennart Svensson, professor på Linköpings universitet och forskningsledare på APeL har skrivit delen "Hur svarar praktiken mot boken?". Övriga delar av rapporten står Andreas Sävenstrand och Helen Uliczka för, vilka båda jobbar på APeL och för processtödet SPeL.

APeL Forskning och utveckling
Ånstagatan 6
702 32 Örebro
www.apel-fou.se

Tryck: Elanders, 2013

Formgivning och sättning: Enheten för strategiskt stöd / Funktionen för strategisk kommunikation, Högskolan i Halmstad

INNEHÅLL

1. SVERIGES UTVÄRDERINGSBRANSCH I FÖRÄNDRING?.....	5
2. HUR VÄXTE LÄRANDE UTVÄRDERING FRAM?.....	7
FRÅN <i>ON-GOING EVALUATION</i> TILL LÄRANDE UTVÄRDERING.....	7
VAD KÄNNETECKNAR LÄRANDE UTVÄRDERING?.....	8
INSATSER FÖR ATT ÖKA KUNSKAPEN OM LÄRANDEANSATSEN.....	11
3. BESTÄLLNING AV UTVÄRDERING.....	15
RESURSER FÖR UTVÄRDERING HAR ÖKAT.....	15
UPPHANDLINGSUNDERLAG OCH SYFTE HAR KONKRETISERATS.....	20
4. UTFÖRANDE AV UTVÄRDERING.....	23
ENSKILDA KONSULTER DOMINERAR.....	23
UTVÄRDERINGENS METODER BESKRIVS SÄLLAN UTFÖRLIGT.....	24
MER AV SOCIALFONDENS KÄRNFRÅGOR I RAPPORTERNA.....	25
PROJEKTEN FÖRBÄTTRAS MEN ESF VILL MER.....	28
EN FÖRÄNDRAD UTVÄRDERARROLL?.....	32
EN UTVECKLAD BILD AV LÄRANDEANSATSEN?.....	34
5. ANVÄNDNING I PROJEKT.....	37
6. ANVÄNDNING UTANFÖR PROJEKT.....	39
UTVÄRDERINGSRAPPORTER MER UTÅTRIKTADE OCH FRAMÅTSYFTANDE.....	39
UTVÄRDERING ANVÄNDS SÄLLAN FÖR STRATEGISK PÅVERKAN.....	40
GENERELL KUNSKAPSBILDNING SVÅRT I NUVARANDE LÄRSYSTEM.....	41
7. UTVÄRDERINGENS ROLL I SPRIDNING OCH PÅVERKAN... ..	47
SPRIDNING OCH UTVÄRDERING.....	47
PÅVERKAN OCH UTVÄRDERING.....	48
8. SAMMANFATTNING OCH REFLEKTIONER.....	51
SAMMANFATTNING AV RAPPORTEN.....	51

HUR SVARAR PRAKTIKEN MOT BOKEN?.....	54
HUR SVARAR PRAKTIKEN MOT ESF-RÅDETS FÖRVÄNTNINGAR?.....	57
REFERENSER.....	61
BILAGA 1 – METOD OCH BEGRÄNSNINGAR I RAPPORTEN.....	63
BILAGA 2 – GUIDE LÄRANDE UTVÄRDERING.....	67
BILAGA 3 – GUIDE FÖR UPPHANDLING AV UTVÄRDERINGAR.....	69

1. SVERIGES UTVÄRDERINGS- BRANSCH I FÖRÄNDRING?

Visst är utvärderingen i Sverige i förändring! Det sker ständigt utveckling bl.a. genom trender i verksamhetsstyrning eller nya rön kring svagheter och styrkor med befintliga metoder. Men vilken betydelse har Socialfonden för branschens utveckling? Denna rapport pekar på att den kan ha varit betydande.

Under 2007 började begreppen ”lärande utvärdering” och ”följeforskning” cirkulera. Orden hade säkerligen använts tidigare, men vid denna tid lanserades det som något nytt inom strukturfonderna som många behövde förhålla sig till. Att det var stort kan illustreras genom att 323 mnkr har avsatts i projektbudgetar för uppföljning och utvärdering under 2007–2014. Av dessa var 306 mnkr för köp av tjänst och alltså tillgängliga på en marknad för utvärderare. Därmed behövde många, såväl utvärderare som projektägare, förhålla sig till de nya begreppen.

Denna rapport ska synliggöra hur lärande utvärdering har beställts, utförts och använts. EU-kommissionens riktlinjer för nästa programperiod (EU-kommissionen, 2013) och ESF-rådets tolkning av dessa¹ ser ut att bygga vidare på samma grund. Därför kan rapporten vara relevant för projektägare, utvärderare, ESF-rådet samt beslutsfattare med intresse för Socialfonden eller för utvärdering i allmänhet.

Rapporten är en syntes av underlag som beskrivs närmare i bilaga 1. Det rör sig om två tidigare rapporter från processtödet för strategisk påverkan och lärande (SPeL). Den första är Lärande utvärdering i praktiken (2010) som analyserade hur mycket medel som avsattes för utvärdering och gav några exempel på hur utvärderingen hade använts i projekt. Den andra rapporten är Lärandeansatsen i 38 utvärderingsrapporter inom Socialfonden (2011) som granskade slututvärderingsrapporter och vad dessa kunde säga om hur lärande utvärdering bedrivits. Detta refereras i denna rapport till som ”den förra rapportgranskningen”. Läsning av 56 ytterligare slutrapporter från projektutvärderare gjordes kring årsskiftet 2012/13, vilket följdriktigt kallas den ”nyare rapportgranskningen”. Vidare ingår intervjuer med fyra utvärderare, fyra återkommande projektägare samt fyra ESF-samordnare om deras erfarenheter av hur arbetet med lärande utvärdering

¹ Föreläsning Sven Jansson 2013-03-18.

har utvecklats under perioden 2008–2012. En enkät skickades till de fem temagrupperna i Socialfonden om hur de har använt sig av projektutvärderingar och hur de ser på möjligheten att bidra till generell kunskapsbildning. Dessutom har det lästs andras artiklar och rapporter om lärande utvärdering samt samlats praktiska erfarenheter från möten med hundratal projekt genom processtödet SPeLs insatser.

2. HUR VÄXTE LÄRANDE UTVÄRDERING FRAM?

Från *On-going Evaluation* till lärande utvärdering

Sven Jansson, Svenska ESF-rådet

Varför pratade alla helt plötsligt om lärande utvärdering? Hur uppstod begreppet? I april 2007 kom riktlinjer från EU-kommissionen om hur utvärdering skulle hanteras inom strukturfonderna 2007–2013 (EU-kommissionen, 2007). Riktlinjerna gäller i första hand utvärdering av programmet på nationell nivå, men medlemsstaterna uppmuntras även att genomföra tematiska eller på andra sätt avgränsade utvärderingar i samma anda. Riktlinjerna sa i korthet att det behövdes en mer flexibel utvärdering efterfrågad av beslutsfattare. *On-going evaluation* skulle vara en process bestående av flera utvärderingsdelar med syftet att kontinuerligt följa genomförandet av programmet såväl som omvärldsförändringar för att bättre förstå uppnådda resultat och möjligheter till långsiktiga effekter. Utifrån dessa ramar var det upp till medlemsstaterna att forma sin egen utvärdering.

Så hur tog då Sverige hand om detta uppdrag? ESF-rådet och Tillväxtverkets ansvariga för utvärdering träffades och diskuterade vad som kunde göras och hur det skulle ske. Vilka möjligheter ger det oss i Sverige att föra in nya perspektiv och få en utvärdering som stödjer och samtidigt kritiskt granskar projekt och programgenomförande? Hur kan kunskap byggas gemensamt – ”capacity building” som det står i EU-kommissionens dokument?

Diskussioner togs upp med akademien och en förfrågan gick ut till ett par universitet om att erbjuda en kurs i utvärdering, varpå Linköpings universitet svarade upp. Universitetet förde då fram idén att det i samband med den första kursen skulle arbetas fram en lärobok. Tillväxtverket och ESF-rådet var inblandade i planeringen tillsammans med universitetet och tongivande forskare med koppling till utvärdering. Den första kursen genomfördes hösten 2008 där många från de två myndigheterna deltog.

Representanter för de två fonderna hade lite olika tyngdpunkt i vad man ville skulle fokuseras eller uppnås och det uppstod en diskussion om vad utvärderingsansatsen skulle kallas. Inom Regionalfonden ville man betona generell kunskap och *public debate* vilket ställde högre krav på forskning. Därmed översatte man *on-going evaluation* med följeforskning. Begreppet följeforskning hade också skrivits in i regeringens styrningsdokument till

Tillväxtverket. Inom Socialfonden ville man mer betona lärandet, därav begreppet lärande utvärdering. Den gemensamma läroboken fick genom en kompromiss den lite udda titeln *Lärande utvärdering genom följeforskning*.

Under våren 2009 genomfördes kursen en andra gång, då med deltagare från andra lärosäten för att kursen skulle spridas över landet. Hösten 2012 hade kursen getts 16 gånger vid sju olika lärosäten.

Vad kännetecknar lärande utvärdering?

Så vad står det då i läroboken om lärande utvärdering (Brulin m.fl., 2009)? Ja, det är en antologi av såväl forskare som praktiker från olika sammanhang som skrivit om skilda aspekter av utvärdering. Ett inledande kapitel, *Utvärdering som stöd för hållbar utveckling*, ger en gemensam utgångspunkt för övriga kapitel. Där beskrivs hur utvärderingsbranschen har utvecklats genom fyra tidigare generationer av utvärdering. Med generation menas att det var ett visst synsätt som under perioden var förhärskande även om andra förekom parallellt. I korthet bygger de fyra generationerna på:

1. Mätning. Utgick främst från att mäta skolelevers kunskaper och var vanligt under de första decennierna av 1900-talet.
2. Beskrivning. Man intresserar sig mer för verksamheten och framförallt dess mål. Måluppfyllelse står i fokus och det var dominerande från 1920-talet fram till 1960-talet.
3. Bedömande. Utvärderingen fick en mer oberoende ställning och skulle ge omdömen om vad som var bra och dåligt. Måluppfyllelsen var fortfarande viktig, men även målen kunde bedömas. Forskning och teorier blir viktiga instrument och det fanns en strävan att hitta "det sanna svaret" så att den bästa lösningen kunde väljas. Växte sig starkare från 1960-talet och framåt.
4. Dialog. Den beskrivs egentligen som *responsive constructivist evaluation* och nu blir det genast mer komplext att beskriva upplägget. Det kan se ut på olika sätt men centralt är en dialog med olika intressenter och den skiljer sig därmed från de tidigare top-down-ansatserna. Den fjärde generationen kom i slutet av 1980-talet och därefter har det blivit ett mer komplext landskap av "skolor" och trender.

Bokens andra kapitel ger myndigheternas syn på vilken utvärdering som bör bedrivas i strukturfonderna. Men boken är mer utforskande än deklarerande. Sex huvudfrågor för boken är:

- Vilka styrkor och svagheter finns?
- Vilka förutsättningar krävs för att fungera utvecklingsstödjande?

- Hur kan en lärande utvärdering kombineras med en effektutvärdering (ex post)
- Vilken roll har följeforskaren?
- Till vem återförs resultaten?
- Vilka perspektiv och värderingar bygger utvärderingen på?

I bokens avslutande syntes konstateras att lärande utvärdering inte kan ses som en metod som fastslås en gång för alla utan att det är mer som en ansats och ett förhållningssätt. Nordesjö (2011) utgår från att spridningen av *on-going evaluation* från EU-nivå till Sverige handlar om en översättning i flera steg där inte minst den enskilde utvärderaren är en aktiv part i hur det tolkas. Den tolkning som görs påverkas t.ex. av personens utbildningsbakgrund. Wikner (2011) resonerar att det troligtvis inte är någon slump att utvärderare med rötterna i pedagogik betonar lärande, sociologer betonar process och deltagande, nationalekonomer fokuserar kostnadseffektivitet, medan de från statsvetenskapen trycker på makt och ansvarsutkrävande. Det är därför inte konstigt om det praktiska utförandet av lärande utvärdering ser olika ut beroende på vem som utför den. På liknande sätt skiljer sig projektens behov, dvs. att vad som menas med lärande utvärdering och vilka metoder som är lämpliga beror på vad projektet ska åstadkomma och hur de vill använda utvärderingen.

Syntesen av antologin leder fram till att föreslå vad man kallar en femte generation av utvärdering – den lärande. Som en del i att trots allt göra det tydligt vad som menas med lärandeansatsen så ges åtta punkter om vad som karakteriserar den:

1. Är formativ, dvs. processbaserad och sker löpande
2. Kommer in tidigt i ett program- respektive projektgenomförande
3. Kräver en närhet till deltagarna
4. Ska vara till omedelbar nytta för olika berörda
5. Förutsätter en kontinuerlig återkoppling, som kan ske med olika ambitionsnivåer (från en ensidig feedback till dialog och gemensam analys)
6. Bidrar med underlag för ett utvecklingsinriktat lärande och gemensam kunskapsbildning
7. Studerar måluppfyllelse, men är medveten om att målen kan förändras över tid
8. Bidrar till allmän debatt och ger en generell kunskapsbildning

Vidare betonas att det inte finns några enkla svar på vad en lärande utvärdering är. Däremot finns det ett antal dilemman att hantera efter bästa

förmåga. Hur kan fokus på processen kombineras med att mäta resultat? Hur kan det lokala och specifika förenas med att förklara orsakssamband och ge generell kunskap? Hur kan man samtidigt ge omedelbar nytta och fånga förutsättningar för långsiktiga effekter? Hur kan utvärderare balansera kravet på närhet till deltagare med tillräcklig distans för att kunna kritisera aktörer i projektet?

Författarna menar att det krävs vissa förutsättningar för att en lärande utvärdering ska kunna fungera. Exempel på detta är öppenhet och engagemang hos berörda att dela med sig av sina erfarenheter och att lära av dem. Att det finns resurser för utvärderingen, stöd genom egenuppföljning och att mottagare avsätter tid. Vidare krävs utvärderare som är vana att arbeta interaktivt och har förmågan att bygga förtroende bland deltagare och berörda i en gemensam läroprocess.

Men vad menas då när man för fram idén om en femte generation av utvärdering? Är det egentligen någon skillnad mot tidigare generationer? Wikner (2011) framför kritik mot att lärande utvärdering framställs som något nytt medan det i själva verket är svårt att skilja det från processutvärdering som funnits sedan 1980-talet. Här finns anledning att göra ett förtydligande och skilja på två saker. Det ena är vad som har varit föremål för debatt och utvecklingstrender inom utvärderingsbranschen, där den lärande utvärderingen kanske inte innebär någon revolutionerande nyhet. Det andra är hur man har sett på och tillämpat utvärdering i strukturfonderna. Här föreligger en stor skillnad. Under programperioden 2000–2006 fanns bl.a. programmet Växtkraft Mål 3 där det varken fanns krav på projektutvärdering eller någon riktlinje om hur den borde bedrivas. Den utvärdering av projekt som trots allt bedrevs var framförallt summativ och fokuserade på måloppfyllelse och kontroll. Det är sannolikt detta som åsyftas när man i boken beskriver ”traditionell utvärdering”, inte utvärderingsbranschen som helhet. Det finns tyvärr inga data på hur mycket medel som lades på utvärdering då, men långt ifrån alla projekt hade en utvärdering och utvärderingsbudgetar var blygsamma. Det kan anas genom den nivå som förelåg i början av 2007/2008 (se Figur 2). Inom Equal-programmet fanns lite högre utvärderingsambitioner med en guide som förordade en formativ och stödjande ansats.

Författarna av antologin menar att de tre första generationerna av utvärdering alla var uppifrånstyrd och utgick från ett naturvetenskapligt synsätt. Den fjärde däremot, som beskrevs i slutet av 1980-talet, innebar en stor förändring genom att vara underifrånstyrd och bygga mer på dialog och lärande. Men ingen av utvärderingsmodellerna klarar att bidra till de ambitioner som finns för den lärande utvärderingen, nämligen att vara kritisk och till praktisk nytta, samt bidra till långsiktiga effekter och teoriutveckling.

Författarna anser att det som särskiljer den femte generationens utvärdering från de tidigare är fokus på ett organiserat och framförallt kritiskt lärande som dessutom sker på olika nivåer med flera intressenter. Interaktiviteten med projektet betonas för att skapa nytta och användbarhet, men också för att öka kvaliteten i analysen. Utvärderares uppgift är huvudsakligen att organisera reflekterande lärprocesser. Strukturfonderna ska bidra med långsiktig nytta och fokus bör därför ligga i att analysera vilka insatser som bidrar till hållbara resultat.

Två begrepp som är vanliga inom pedagogik och arbetslivsforskning är första och andra loopens lärande. Enkelt uttryckt innebär den första loopens lärande att motverka ”handhavandefel” – att förbättra utfallet av en uppgift inom de ramar som satts. Den andra loopens lärande medför att man också kan ifrågasätta själva förutsättningarna för hur uppgiften utförs och att på så sätt kunna göra mer genomgripande förändringar för att få bättre utfall i linje med det övergripande syftet. Men Nählinder (2009) resonerar även om tredje loopens lärande. Hon menar att det då handlar om att bli bättre på att lära av erfarenheterna och tillämpa dem i andra situationer. Kan man se det lärsystem som skapats i Socialfonden som ett försök till tredje loopens lärande – där den lärande utvärderingen ska stödja projektaktörer att lära hur projekt som arbetsform kan skapa utveckling som håller?

Insatser för att öka kunskapen om lärandeansatsen

Som förklarats i föregående avsnitt så innebar lärandeansatsen en del nyheter som påverkade såväl ESF-rådet som projektägare och utvärderare. Men den stora nyheten var kanske att Tillväxtverket och Svenska ESF-rådet ställde dessa krav i så pass stora program som strukturfonderna är. Socialfonden kommer under programperioden ha omfattat omkring 3 000 genomförda projekt. Antalet ansökningar var 2007–2012 hela 7 000 från 2 500 unika organisationer. Många av dessa är sannolikt ovana att arbeta med mer systematisk utvärdering överhuvudtaget. På så vis har lärandeansatsen nått ut över en betydande del av Sverige².

Det krävdes därför insatser för att på olika sätt förklara hur man kan arbeta med denna typ av utvärdering. Nedan görs ett försök att lista de huvudsakliga insatser som genomförts av ESF-rådet och processtödet SPeL för att sprida kunskap om lärande utvärdering:

² Flest antal ansökningar kommer från företag (2 100 st.) respektive kommuner (1 700 st.), men ett betydande antal (totalt 1 800 st.) kommer också från föreningar, landsting/regionförbund, folkbildningen och statliga organisationer. För att visa på hela bredden så finns det även ansökningar från social ekonomi, kyrka, arbetsmarknadens organisationer samt idrottsrörelsen.

Skriftlig information

- En handledning för uppföljning och utvärdering av Socialfondsprojekt lades våren 2008 ut på www.esf.se. Den har sedan med hjälp av SPeL uppdaterats 2010 och 2011.
- En kortfattad guide för lärande utvärdering togs fram av SPeL under 2010 (bilaga 2).
- En exempeltext för upphandling av lärande utvärdering togs fram av SPeL under 2010 (bilaga 3).

Muntlig konsultation

- Ett seminarium för att stärka den gemensamma bilden av lärandeansatsen bland ESF-samordnare och processtöd för projektutveckling hölls våren 2012.
- Sex utvärderingsseminarier för projektägare och utvärderare genomfördes under hösten 2012. Seminarierna utgick från vanliga brister som grundades i erfarenheter från möten med projekt/utvärderare och rapporten *Lärandeansatsen i 38 utvärderingsrapporter inom Socialfonden*.
- Tre ytterligare utvärderingsseminarier med fokus på lärande planeras för 2013.
- Åtskilliga timmars löpande konsultation per e-post och telefon till projekt som hör av sig till ESF eller SPeL.

Erfarenhetsutbyten

- Fyra utvärderarnätverk drevs genom processtödet SPeL, främst under 2010. De flesta blir dock kortlivade då SPeL upplever att det är dålig uppslutning och kontinuitet från deltagarna.
- En konferens med erfarenhetsutbyte om lärande utvärdering genomfördes hösten 2010. Ett samarrangemang mellan Socialfonden och Regionalfonden.

Utbildning

- Den första högskolekursen (7,5 högskolepoäng) i Lärande utvärdering/följeforskning gavs på Linköpings universitet hösten 2008. Den har därefter följts av sexton kurser på sju olika lärosäten³ fram till och med hösten 2012. Uppemot 300 personer har gått kursen

³ Lärosäten som har gett kursen är Luleå tekniska universitet, Mittuniversitetet, Mälardalens högskola, Linköpings universitet, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad samt Malmö högskola.

varav drygt 110 är godkända och jobbar i verksamheter som tar utvärderingsuppdrag⁴.

Publikationer

- Boken *Lärande utvärdering genom följeforskning* (Brulin m.fl., 2009) publicerades våren 2009.
- Rapporten *Lärande utvärdering i praktiken* släpptes av SPeL våren 2011. Rapporten redogör för hur mycket projekten hade budgeterat för utvärdering, samt hur utvärderare, projektledare, styrgruppsledamöter och ESF-samordnare såg på lärandeansatsen.
- Boken *Att äga, styra och utvärdera stora projekt* publicerades 2011 (Brulin & Svensson).
- Rapporten *Lärandeansatsen i 38 utvärderingsrapporter inom Socialfonden* släpps av SPeL hösten 2011. Den grundas på slututvärderingsrapporter och granskar vad som ingår och inte i utvärderingar som genomfördes 2008–2011.

SPeL:s kontakt med utvärderare har varit relativt liten. Kontakterna har varit desto fler med projekt där deras behov av stöd till merparten har rört upphandlingen av utvärdering. SPeL har då inte gått in på utvärderingsdesign eller rekommendationer kring enskilda metoder. Projektens frågor och processtödet konsultation har mer rört vilken roll utvärderingen kan ha och har utgått från de guider som återges i bilaga 2 och 3.

⁴ Många av de deltagare som har läst kursen jobbar med interna utvärderingsuppdrag på myndigheter eller tar av andra skäl inte emot utvärderingsuppdrag av ESF-projekt.

3. BESTÄLLNING AV UTVÄRDERING

Resurser för utvärdering har ökat

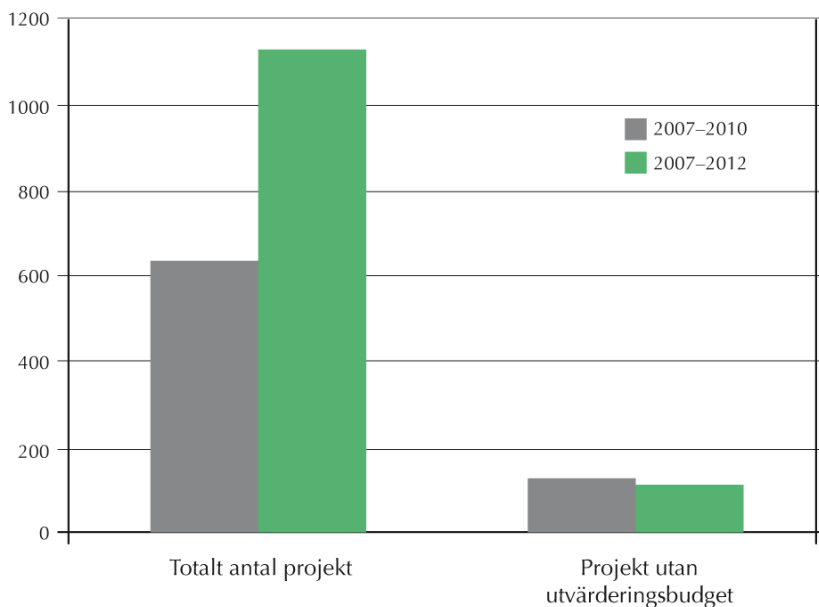
”Money talks”, kan man säga. Avsätter projektägarna några medel för utvärdering? Om de inte gör det, möter de då frågor eller krav på kompletteringar från ESF-samordnare? I en tidigare rapport från SPeL, *Lärande utvärdering i praktiken*, gjordes en omfattande analys av hur mycket medel projekten hade avsatt för utvärdering. De viktigaste slutsatserna från denna granskning var att:

- Vart femte projekt avsatte inga medel för extern utvärdering utan bara intern uppföljning. Vart tionde projekt saknade *helt* resurser för uppföljning/utvärdering.
- Av de projekt som helt saknade utvärderingsbudget var 80 % i programområde 1 (PO 1) och omkring hälften av dessa projekt var små med en totalbudget mindre än 2 mnkr.
- Antalet projekt utan utvärderingsbudget hade inte minskat under senare år (2010).
- De medel som satsades på utvärdering utgjorde i snitt 2,6 % av totala projektbudgeten inom programområde 2 (PO 2) och 2,2 % inom PO 1.

Vid den tidpunkten konstaterades alltså att en förvånande hög andel projekt saknade medel för utvärdering och att detta fenomen inte verkade vara ”barnsjukdomar” i programperiodens början. Den analysen omfattade 634 genomförandeprojekt fram till november 2010. När en liknande analys genomfördes i september 2012 visade det sig att flera av de projekt som vid förra mätningen saknade utvärderingsbudget har omfördelat medel till utvärdering⁵ (Figur 1).

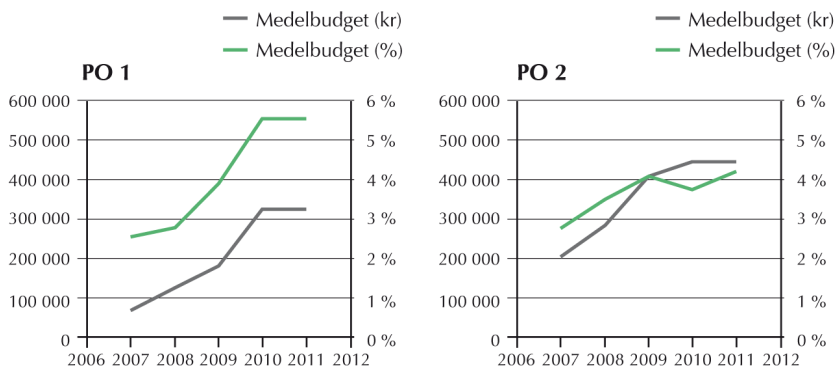
Men utvärderare måste också ha en viss nivå av medel för att kunna bidra med kvalitet. Rapporten Lärandeansatsen i 38 utvärderingsrapporter inom Socialfonden konstaterar att lärandet sjönk om budgeten understeg

⁵ Uppgifter om faktiska omfördelningar av medel till utvärdering har eftersökts, men det går bara att få uppgifter om att en omfördelning har gjorts, inte mellan vilka budgetposter.



Figur 1. Antal projekt som saknade utvärderingsbudget under respektive period. Observera att den gröna stapeln inkluderar den grå stapelns period plus två år. Minskningen av projekt utan utvärderingsbudget visar att flera projekt under senare år har omfördelat medel till utvärdering under genomförandet.

250 000 kr. Med ”lärande” avsågs då om brister lyftes i rapporterna, om det fanns ett värde av utvärderingsrapporten för utomstående läsare, samt hur väl de uppfyllde att utvärderaren var inne tidigt, delrapporterade löpande och återkopplade resultat brett.



Figur 2. Utvärderingsbudgetens storlek i absoluta tal respektive andel av projektets totalbudget (exklusive deltagarersättning i PO 2). Årtalen avser när utlysningen av projektmedel gjordes.

Figur 2 visar hur medelbudgeten för utvärdering har utvecklats över tid. Där syns att ökningen är betydande i såväl absoluta tal som andel av projektbudget. Ökningen, som är störst för kompetensutvecklingsprojekt, verkar dock ha planat ut omkring 5,5 % (320 000 kr) i PO 1 och 4 % (450 000 kr) i PO 2.

Det finns även betydande regionala skillnader i storleken på projekt och deras utvärderingsbudgetar. Regionerna Övre Norrland och Norra Mellansverige hade år 2010 flest projekt utan utvärderingsbudget. För de 14 PO 1-projekt som beslutades 2008 i Norra Mellansverige var medelbudgeten för utvärdering cirka 15 000 kr. Den totala projektbudgeten för dessa projekt var i snitt så pass liten som 1,2 mnkr. Detta är det tydligaste exemplet på att förutsättningar för en lärande utvärdering inte gavs i programperiodens början, men Norra Mellansverige har också genomgått den största förändringen. För de tio PO 1-projekt med beslut under 2011 ligger utvärderingsbudgeten i snitt på 430 000 kr i projekt vars medelbudget uppgår till 9,6 mnkr. Projektens storlek har vuxit åtta gånger, medan utvärderingen är 25 gånger så stor.

Tabell 1 ger en överblick av regionernas utveckling av projekt- respektive utvärderingsbudget i PO 1.

Tabell 1. Medelvärden för projekt- respektive utvärderingsbudget per region under perioden 2008–2011 i programområde 1 – kompetensutveckling. Siffror i parentes anger hur många projekt som omfattas i perioden.

	Medelbudget projekt (mnkr)				Medelbudget utvärdering (tkr)			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Stockholm (47)	16,7	18,6	15,1	15,8	480	560	780	730
Sydsverige (75)	6,3	6,2	5,6	6,6	150	180	230	305
Västsverige (114)	3,7	7,0	7,4	6,2	110	235	315	330
Östra Mellansverige (123)	2,6	4,0	4,9	5,3	100	180	265	240
Småland och öarna (72)	3,4	3,4	3,6	5,7	80	95	180	270
Norra Mellansverige (67)	1,2	2,7	6,0	9,6	15	65	200	430
Mellersta Norrland (43)	1,8	2,7	4,9	2,5	130	85	170	135
Övre Norrland (67)	1,5	1,9	3,6	4,4	35	30	150	265
Nationella (27)	18,0	5,8	9,2	-	570	145	400	-
RIKET (635)	4,0	5,1	6,6	6,7	115	170	305	325

Andra intressanta regioner är Stockholm som hela tiden har haft betydligt större projekt än övriga regioner och storleken har snarare minskat något över tid, tvärt emot övriga regioner. Utvärderingsbudgeterna är också betydligt större i Stockholm. Här bör poängteras att detta med största sannolikhet är en effekt av strukturfondspartnerskapets prioriteringsgrund om ”stora strategiska projekt”. Övriga regioner har istället en succesiv ökning av projektens storlek över flera år. Detta indikerar att ESF-kontorens och även partnerskapens agerande har betydelse för dessa frågor. I de två Norrlandsregionerna är projekten betydligt mindre än i övriga landet. Möjligen är det geografiska begränsningar som gör att det är svårt att skapa större projekt där, men det medför också att utvärderingsbudgeterna är bland de minsta i landet.

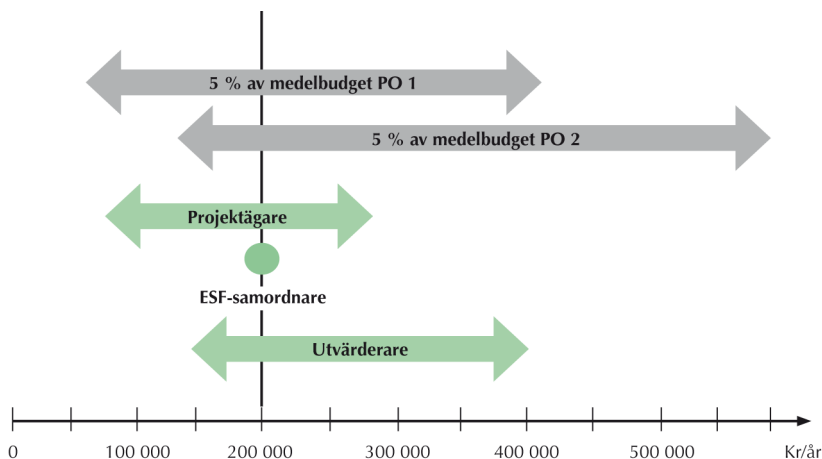
Tabell 2 visar motsvarande data för PO 2. Även här är Stockholmsprojekten markant större än i övriga landet. Utvärderingsbudgeterna har där haft en remarkabel ökningstakt. Norrlandsprojekten är minst även inom PO 2, men skillnaden är mindre än inom PO 1. Utvärderingsbudgeten hamnar också på en högre nivå. Mellersta Norrland skiljer ut sig genom att varken projektstorlek eller utvärderingsbudget har ökat över tid.

Tabell 2. Medelvärden för projekt- respektive utvärderingsbudget per region under perioden 2008–2011 i programområde 2 – motverka utanförskap. Siffror i parantes anger hur många projekt som omfattas i perioden.

	Medelbudget projekt (mnkr)				Medelbudget utvärdering (tkr)			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Stockholm (24)	3,5	26,7	22,1	36,3	170	735	745	1290
Sydsverige (58)	9,7	10,3	13,7	12,4	270	325	475	250
Västsverige (92)	9,6	8,2	8,2	10,8	240	315	280	395
Östra Mellansverige (53)	11,6	13,5	17,3	16,5	290	435	500	545
Småland och öarna (43)	4,8	7,2	7,0	11,2	120	130	270	370
Norra Mellansverige (34)	8,5	11,0	38,9	11,2	220	285	390	460
Mellersta Norrland (35)	7,7	7,6	8,8	7,7	305	300	395	300
Övre Norrland (44)	5,6	7,2	8,9	8,8	255	310	230	410
Nationella (99)	23,5	20,1	40,8	15,2	975	565	1125	465
RIKET (482)	8,9	12,1	13,8	14,3	265	385	415	460

Utvärderarna har alltså överlag fått mer medel år efter år. Men vad som är en *rimlig* nivå har varit en stundom het fråga i programgenomförandet. Vad som är en rimlig nivå beror också på den grundläggande frågan om vad utvärderingen syftar till – vem ska använda den och till vad? ESF-rådet har valt att inte ge några riktlinjer såsom funnits inom Regionalfonden⁶. Vid våra intervjuer ställdes frågan om det finns en minimibudget för att kunna utföra en lärande utvärdering. Utvärderarna har tydligast svar, men också störst spann med sina 150 000–400 000 kr/år eller 4–5 % av totalbudget. Projektägarna anger 70 000–270 000 kr/år eller 5 % av totalbudget. ESF-samordnarna är mer motvilliga att ange en nivå. Någon säger 200 000 kr/år, en annan 5 %, medan två inte vill uppge utan menar att det beror helt på projektets inriktning.

Flera säger 5 % och frågan är om det motsvarar de absoluta belopp som nämns? Ja, går man på regionernas medelbudgetar för 2011 så skulle det för ett PO 1-projekt innebära 60 000–395 000 kr/år medan det för PO 2-projekten handlar om 130 000–605 000 kr/år. En nivå på 200 000 kr/år ligger därmed inom alla dessa föreslagna intervall (Figur 3). Observera dock att frågan gällde en miniminivå, en nedre gräns, och inte en lagom nivå.



Figur 3. Illustration över olika bedömningar (gröna) av var en miniminivå ligger för att kunna utföra en lärande utvärdering. Omkring 200 000 kronor per år är en nivå som ligger inom samtliga perspektiv. Samtidigt uppvisas stora spann vilket t.ex. kan kopplas till projektets inriktning. Spannet vad gäller medelbudget (grå) uppvisar de regionala skillnaderna i projektstorlek.

⁶ "En riktlinje är att i projekt med mer än 10 miljoner i beviljat EU-stöd anlitas följeforskning. Insatsens omfattning bör ligga på mellan 33–50 procent av en heltid, vilket motsvarar cirka 4 procent av projekts totalkostnad med 10 mnkr EU-stöd plus 10 mnkr medfinansiering." Källa: www.tillvaxtverket.se under EU-program/Driva projekt/Följa upp projekt/Upphandling av följeforskning i projekt, 2013-03-13.

Men några ESF-samordnare sa också att budgetens storlek beror på projektets inriktning. Det väcker frågan om alla projekt verkligen behöver en lärande utvärdering? ESF-samordnarna är relativt samstämmiga i att det inte är så. De ser att mindre kompetensutvecklingsprojekt som inte jobbar med metodutveckling eller systempåverkan kan vara undantagna. Alla behöver någon form av utvärdering, men de menar att den typen av projekt kanske inte har så mycket värde för utomstående aktörer.

Upphandlingsunderlag och syfte har konkretiserats

ESF-samordnarna ser att projektägarnas beskrivning i ansökan av hur de vill använda utvärderingen har blivit mer utförlig på senare tid. Det är tydligt att fler vet vad de vill ha. Men det finns fortfarande en del som är vaga i sina beskrivningar och särskilda svårigheter uppstår när upphandlingsenheter skriver förfrågningsunderlagen, eftersom de sällan är insatta i sammanhanget. Många projektaktörer frågar fortfarande vad ESF "vill att det ska stå i rutan" och det tar mycket tid för ESF-samordnarna att föra samtal och förklara att det viktiga är hur utvärderingen kan göra nytta i projektet. Ett annat bekymmer som har uppstått på senare år är att flera ansökningar har blivit identiska i den del av ansökan som handlar om utvärdering. Det beror på att många projekt kopierar handledningstexten från ESF/SPeL i sina upphandlingar (se bilaga 3). Projekten är i allmänhet nöjda eftersom de "fått rätt ord" att skriva i rutan och det är ord som är svåra att ifrågasätta med tanke på källan. Men för ESF är det svårt att bedöma om det finns någon egen förståelse bakom orden i ansökan. Det kan därför ändå leda till begäran om komplettering om hur projektet egentligen ska använda utvärderingen.

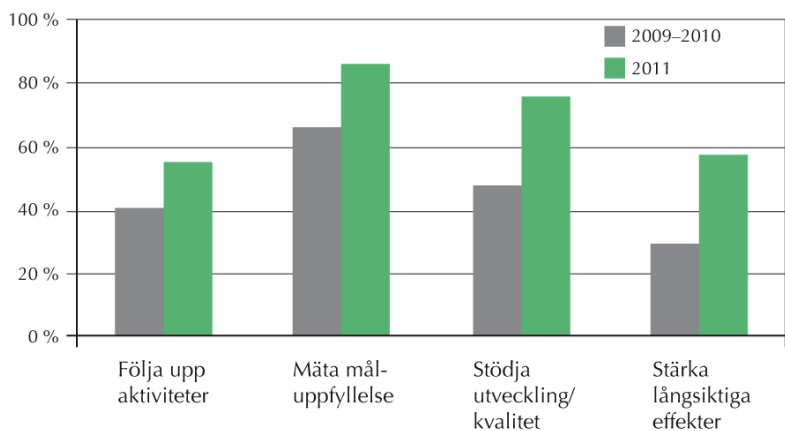
Det är relativt vanligt att t.ex. projektledare efterfrågar mallar för hur man ska hantera olika frågor. SPeL har försökt undvika det då vi tror att det är svårt att hitta lösningar som passar för alla. Vår erfarenhet är också att mallar dämpar det egna tänkandet och kreativiteten. Även om bilaga 3 inte är en mall, utan ett diskussionsunderlag, så verkar den ha fungerat som mall för många projekt. Projekten har sällan anpassat texten utifrån sina egna förhållanden. Frågan är om man ska se suget efter enkla lösningar som något grundläggande mänskligt, eller om det är ett uttryck för ett program där projektvardagen är så mödosam att när en enkel väg öppnar sig så tar man alltid den?

Ur projektägarnas perspektiv beskriver flera att de upplever upphandlingen som svår. En problematik som beskrivs är att de genom Lagen om offentlig upphandling kan tvingas ta anbudet med lägst pris även om de inte tror att denne passar för uppdraget. De väljer därför ofta att göra en direktupphandling, som vanligtvis riktas till tre aktörer, för att ha större

möjlighet att välja. En nackdel med detta är att det endast är möjligt för belopp under ca 285 000 kr. Det innebär ca 140 000 kr/år för ett tvåårigt PO 1-projekt och 95 000 kr/år för ett treårigt PO 2-projekt. För många projekt är det otillräckligt enligt bedömningarna i Figur 3.

Alla projektägare uppger att de har blivit bättre på att ställa mer detaljerade krav i förfrågningsunderlaget. En del ber om en beskrivning av hur utvärderaren ser på t.ex. implementering för att de ska kunna värdera hur det stämmer med deras egen förståelse av problematiken. En annan anger att de sätter ut ett maxpris i förfrågningsunderlaget och frågar vad de kan få för det, vilket gör det lättare att jämföra på lika villkor. Några säger att de nu tar hand om den kvantitativa uppföljningen själva för att få större djup från den externa utvärderarens insatser. Att kontakta de referenser som uppgavs i anbudet gav väldigt mycket för en av projektägarna.

Enligt rapportgranskningen är det vanligaste syftet med utvärderingen att mäta måluppfyllelse. Däremot syftar tre fjärdedelar av de nyare utvärderingarna, jämfört med knappt hälften av de äldre, även till att stödja utveckling och förbättra projektets kvalitet (Figur 4). I drygt hälften av utvärderingsrapporterna anges nu att de syftar till att analysera/stärka förutsättningar för långsiktiga effekter; en ökning med 27 procentenheter. Uppdraget att följa upp aktiviteter är klart vanligast i PO 1-projekt.



Figur 4. Utvärderingarnas uppdrag i 94 granskade utvärderingsrapporter. En utvärdering kan ha flera syften. Grå staplar är utvärderingar publicerade 2009–2010 (n=44) medan gröna är publicerade 2011 (n=49). I en rapport kunde inte uppdraget utläsas.

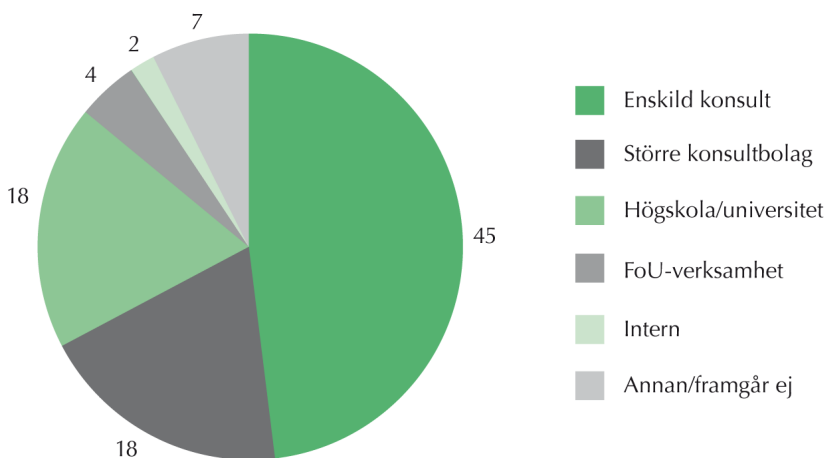
Det finns flera tecken på att arbetet med lärande utvärdering har etablerat sig relativt väl. Men det kan ses som en naturlig följd inom Socialfonden med den satsning man gjort på lärande utvärdering där. Hur ser det ut ut-

anför detta sammanhang? Samtliga projektägare vi har pratat med säger att de skulle beställa en lärande utvärdering även utanför Socialfonden, vilket antyder att ansatsen har fått betydande genomslag. Två säger dessutom att de redan har gjort det. Är detta ett av de tydligare avtrycken som strukturfonderna har bidragit till denna programperiod?

4. UTFÖRANDE AV UTVÄRDERING

Enskilda konsulter dominerar

Cirka hälften av utvärderingarna har liksom förra rapportgranskningen genomförts av mindre konsultfirmor (Figur 5). Större konsultbolag har ökat sin andel från 13 till 23 %, medan högskolor ligger kvar på ca 20 %. Övriga typer av utvärderare är få och utspridda på någon intern utvärderare, några FoU-enheter och ett par oidentifierbara. I runt 60 % av projekten är det en enda person som genomfört utvärderingen, vilket innebär en marginell ökning från förra rapportgranskningen.



Figur 5. Fördelning av utförarnas organisationstillhörighet bland de 94 utvärderingar som granskats.

I 27 % av utvärderingsuppdragen är någon utvärderare godkänd på högskolekursen Lärande utvärdering/följeforskning, vilket är ungefär samma andel som vid förra rapportgranskningen. En majoritet av utvärderarna har alltså *inte* gått kursen och frågan är hur deras översättning av lärandeansatsen går till? Av de utvärderare vi har pratat med har två gått kursen medan de andra har haft en internutbildning, pratat med kollegor, gått på seminarium

och läst böcker. Även en av de firmor som gått kursen har regelbundna internutbildningar där de diskuterar ansatsen. Det kan givetvis ses som ett kvalitetsarbete, men det kan också ses som att man kontinuerligt behöver diskutera och omforma arbetssättet utifrån praktiska erfarenheter.

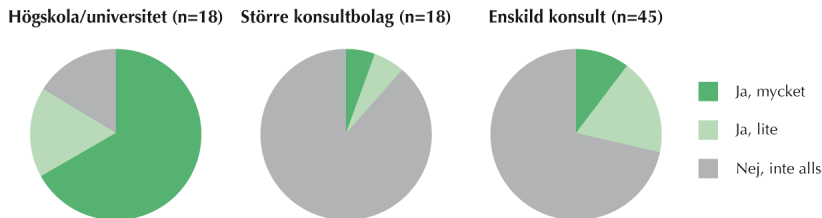
Utvärderingens metoder beskrivs sällan utförligt

Den enskilda metod som nästan alla utvärderingar använder sig av är intervju (89 % av utvärderingarna). De flesta som anger antalet intervjuer har pratat med 11–20 personer, främst då projektpersonal, chefer i ingående verksamheter samt styrgrupp. Bland de 94 granskade slutrapporterna är det endast en där det framgår att politiker har intervjuats. Det är också få som inhämtar synpunkter från projektägare/huvudmän.

Drygt hälften använder sig av en eller flera enkäter. Enkäter skickas företrädesvis till projektens målgrupper.

En dryg majoritet rapporter (55 %) visar på ett tydligt sätt hur de har lagt upp utvärderingen och på vilka data slutsatserna grundas, medan 40 % bara delvis lyckas med detta. En konsekvens av otillräckligt beskrivna metoder kan vara att det är svårt att avgöra resultatens validitet. Styrkan i utsagor från intervjuer går exempelvis inte att värdera om det inte går att se om ett påstående uttalats av endast en person eller om den är en allmänt spridd uppfattning av personer som har kännedom om projektet. Detta i sin tur kan få implikationer för spridning och generaliserbarhet av utvärderingsresultaten. I ljuset av de önskemål som finns att utvärderingsresultat ska leda till mer än enbart lärande inom de enskilda projekten, blir metodval och metodbeskrivning aktuella och viktiga ämnen.

Hälften av rapporterna saknar helt ett forskningsbaserat sammanhang. Nedbrutet på utförare visar det sig att av elva rapporter från högskolor har nio en väl beskriven vetenskaplig bas (Figur 6). Drygt 80 % av både mindre och större konsulter saknar referenser till forskningen. Vid intervjuerna med utvärderare framkom att de enskilda konsulterna ville anknyta mer till forskning men hade svårt att finna tiden att läsa in sig. Argumenten var att det ger en annan kvalitetsmässig relevans och ett annat underlag att bygga slutsatser på. Forskning kan också bidra till att sätta projektet i ett sammanhang, hävdar några utvärderare. Det större konsultföretaget menade att de främst hänvisade till forskning i större komparativa studier och när det görs socioekonomiska studier. Från högskolan hade man däremot synen att forskare borde involveras i själva utvärderingsarbetet, men de ställde krav på att det var en forskare som kunde arbeta interaktivt.



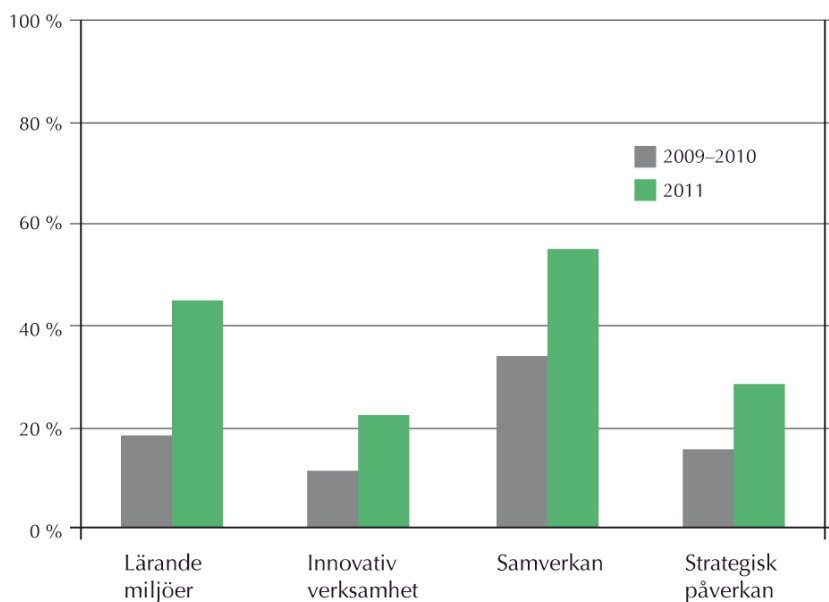
Figur 6. Förekomsten av ett forskningsbaserat sammanhang bland de 94 granskade utvärderingsrapporterna från de tre stora utförargrupperna.

Resultatet är liknande vad gäller teoribakgrund för de metoder och analyser som används i utvärderingen. Högskolorna utmärker sig även här genom att vara bäst på teoribeskrivning, medan konsulterna i färre än hälften av fallen har tillgodosett detta i hög eller viss grad.

Mer av Socialfondens kärnfrågor i rapporterna

För att projekten ska uppnå mervärde förväntas de arbeta med minst ett av programkriterierna samverkan, lärande miljöer, strategisk påverkan respektive innovativ verksamhet. Ramböll (2012) konstaterar, med stöd av Temagruppen Likabehandling i arbetslivet, att de tematiska kriterierna ofta bedrivs som ett sidospår i projekten. De ges sällan en strategisk roll. De kriterier som enligt Ramböll prioriteras högst av projekten är samverkan, lärande miljöer och strategisk påverkan. När det gäller hur dessa aspekter tas upp av utvärderarna så har det skett en betydande ökning då majoriteten nu tar upp ämnena lärande miljöer och samverkan där dessa kriterier är relevanta, men många gör det fortfarande mer i förbigående. Figur 7 redovisar andelen som har en djupare analys av programkriteriernas bidrag i projekten.

Likaså kan man se en ökning när det gäller strategisk påverkan. Även om begreppet i en del fall kan sättas på närmast vilken typ av påverkan som helst, omnämns det oftare i de nyare utvärderingarna. Även innovativ verksamhet visar en ökning trots att ordet *innovativt* inte är ett ord som man generellt väljer att beskriva projekten med. Fyra av tio utvärderare i ungdomsprojekt anser däremot att projektet har varit nyskapande på nationell nivå och skulle kunna utgöra ett gott exempel (Temagruppen Unga i arbetslivet, 2012).



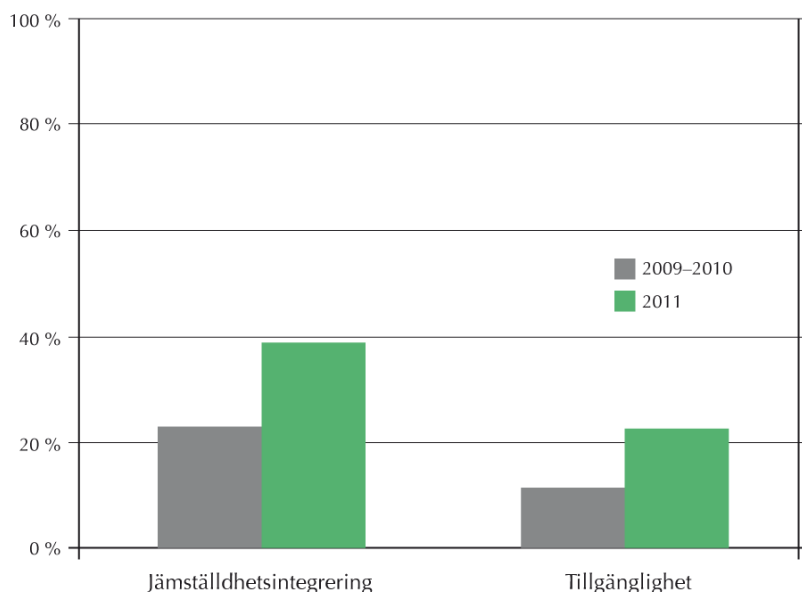
Figur 7. Förekomsten av en djupare analys av programkriterier i utvärderingsrapporter.

Beskrivningar och analyser av jämställdhetsintegrering bedömdes för rapporter från 2011 vara väl tillgodosett⁷ i 39 % av fallen. När det gäller tillgänglighet är det fler som alls nämner begreppet, om än mest i förbigående (Figur 8) och det är endast 22 % som bedöms ha gjort en djupare analys av tillgänglighetens betydelse i projektet. Analyser av tillgänglighet saknas oftast när syftet med projektet inte uttalat inriktas på diskrimineringsgrunden funktionshinder. Det syns en tendens till att projekt som arbetar med utsatta grupper i samhället har ett forskningsbaserat sammanhang i utvärderingen i högre utsträckning⁸. Detta har medfört att PO 2-projektens utvärderingar i fler fall än PO 1-projekten fått bedömningen tillgodosett i detta avseende (45 respektive 25 %).

En tydlig skillnad finns i hur mycket utvärderingarna nu tar upp begreppet lärande. Från att 35 % inte tillgodosett detta är det nu bara fem procent av rapporterna som inte alls diskuterar lärandet i projektet och

⁷ Det bör poängteras att de flesta av bedömningarna som gjorts vid genomläsningen av utvärderingsrapporter är subjektiva och svåra att göra på något vetenskapligt sätt. Vid genomläsningen har det använts en skala utifrån om ett begrepp inte nämns alls, om det nämns i förbigående, eller om det utvecklas i en djupare analys. Det har däremot inte värderats om analysen är relevant eller håller en hög kvalitet utan mer om det förs ett mer utvecklat resonemang. Poängen är att detta ändå ger en generell bild av vad som anses viktigt att ta upp i en slututvärderingsrapport.

⁸ Det är också så att högskolor är överrepresenterade som utförare bland dessa projekt och de är som konstaterats tidigare bättre på ett forskningsbaserat sammanhang.



Figur 8. Förekomsten av en djupare analys av jämställdhetsintegrering respektive tillgänglighet i 94 granskade utvärderingsrapporter.

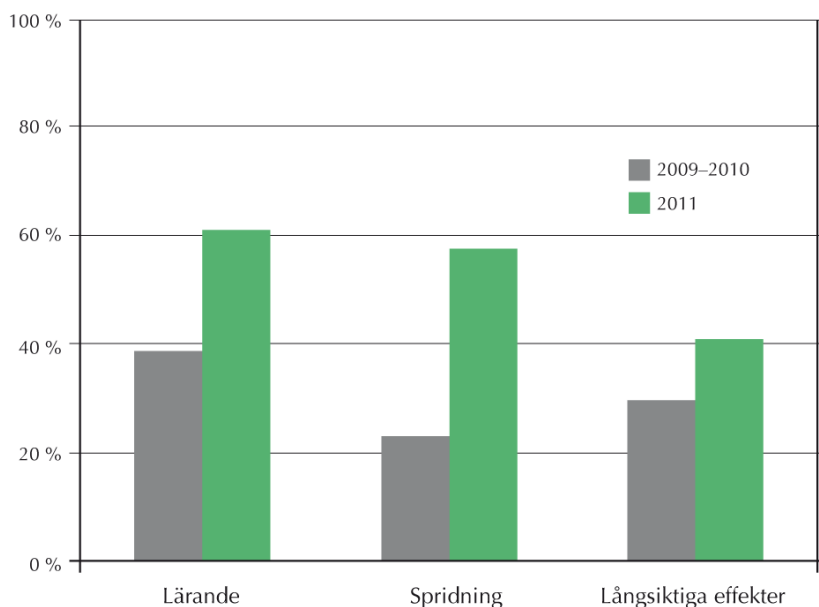
genom utvärderingen ur någon aspekt. Begreppet ”lärande utvärdering” verkar ha satt avtryck i tankesätten inom utvärderingarna.

Spridning av projektresultat är också en fråga som syns väsentligt oftare i den senare rapportgranskningen. Från att över hälften av utvärderingarna i förra omgången inte tog upp något om spridningsaktiviteter är det nu endast en fjärdedel som inte omnämner dessa alls.

Analysen av hur långsiktiga effekter kan nås förekommer oftare nu och bedöms vara väl tillgodosett i 41 % av utvärderingsrapporterna (Figur 9). Resultatet inkluderar även om utvärderarna bedömt att projekten får svårt att bidra till långsiktiga effekter. Detta är också den enda aspekt där vi hittar en signifikant korrelation med utvärderingens budget, dvs. ju mer medel för utvärdering desto större sannolikhet att slututvärderingsrapporten analyserar förutsättningarna för långsiktiga effekter⁹.

Vid en jämförelse mellan utvärderingar där någon person gått kursen Lärande utvärdering/följeforskning med de där ingen gått den så är skillnaderna generellt små. Det är dock statistiskt signifikant att de som gått kursen oftare tar upp programkriterierna lärande miljöer och har en mer

⁹Notera att den största utvärderingsbudgeten för de 94 studerade utvärderingsrapporterna ligger på 498 000 kr medan medianvärdet ligger på 92 000 kr. Nästan samtliga av de studerade rapporterna ligger alltså under den miniminivå om 200 000 kr/år som angavs i kapitel 3.



Figur 9. Förekomst i utvärderingsrapporter av djupare analyser kring projektets lärande, spridning respektive förutsättningar för långsiktiga effekter. Åren avser utvärderingsrapportens publiceringsår.

utförlig analys av projektets lärande. Det finns också tendenser att de i större utsträckning analyserar projektets samverkan, dess spridningsarbete, lyfter upp brister i projektet samt att slutrapporten har ett värde för utomstående läsare. Det kan vara värt att poängtera att det har analyserats men *inte* syns några skillnader i aspekter som jämställdhetsintegrering, tillgänglighet, strategisk påverkan, innovativ verksamhet eller projektets möjlighet till långsiktiga effekter.

Projekten förbättras men ESF vill mer

Vad kan då sägas om hur själva utförandet av utvärdering har utvecklats? Låt oss börja med vad ESF-samordnarna uttrycker för förväntningar på vad utvärderingarna ska bidra till. De menar alla att de ska förbättra styrningen och öka kvaliteten i genomförandet av projekten. De har också förväntningar på att de ska stödja implementering och strategisk påverkan. Detta kan kopplas till den beskrivning av mervärden som finns i det na-

tionella Socialfondsprogrammet¹⁰. Förändringen av produktivitet, rutiner och policys är det som avses med implementering i den egna organisationen eller påverkan av andra organisationer med makt i frågan. Det är själva syftet med Socialfonden och ESF-samordnarna utgår från att utvärderingen ska stödja detta syfte. Det är den utgångspunkt som SPeL har i processtödsarbetet. Utvärderarens roll blir med dessa syften också den ganska lik ett processtöd.

ESF-samordnarna upplever dock att kvaliteten på utvärderingarna varierar och att det fortfarande är få som lever upp till förväntningarna, men att det blir bättre med tiden. Det som framförallt saknas, menar de, är beskrivningar kring metodutveckling – vad som funkar och inte i projekten.

En rapport från Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) ger djupare insikt i detta med metodutveckling. Åtta av tio ungdomsprojekt innehåller metoder för att få unga i sysselsättning och samma andel använder sig av minst fem olika metoder i sitt arbete. Utvärderarna i dessa projekt lyfter fram arbetsinslag¹¹ som de bedömer fungerar bra.

Temagruppen skiljer här på arbetsinslag och metoder där det senare definieras som något namngivet och etablerat. Utvärderarna har i vissa fall även bedömt vilka namngivna metoder som fungerar bra¹². Här finns flera aspekter som är intressanta att kommentera. Projekten använder *etablerade* metoder snarare än att utveckla egna. De använder en *kombination* av metoder snarare än en (1) metod. Det *finns* bedömningar av vad som fungerar bättre än annat, men de verkar inte svara mot ESF-samordnarnas behov. Möjligen är förväntan att metoder och arbetsinslag inte bara bedöms utan också beskrivs så att de kan spridas? Flera av utvärderarna vi har pratat med förklarar hur de försöker få projekten att inse att de måste stå för dokumentationen. Men även om dokumentation av metodiken finns är det inte bara att sprida den, vilket vi ska återkomma till.

Temagruppen Unga i arbetslivet poängterar i samma rapport att framgången inte bara handlar om metodens utformning. Det finns faktorer i omgivningen såsom förankring eller kunskap om själva metoden som

¹⁰ Där står att projektens insatser "ska skapa mervärde genom att möjliggöra insatser som syftar till att påverka och förbättra: 1) Enskilda individers och grupper situation i arbetslivet 2) Företagens strategier, produktivitet och tillväxt genom tillvaratagande av adekvat kompetensutveckling 3) Formella och informella rutiner och praxis på arbetsplatserna för utveckling samt tillvaratagande av befintlig kompetens och av arbetskraftsutbudet 4) Policy- och idéutveckling inom berörda politikområden, strukturer och institutioner." Detta ska för övrigt säkerställas genom att projekten arbetar enligt programkriterierna.

¹¹ De arbetsinslag som drygt 90 procent ansåg ha fungerat bra eller mycket bra var stöd att få struktur i vardagen, samtalsstöd för att kunna formulera mål för framtida studier och/eller arbete, samt vägledning i hur man söker arbete.

¹² De bästa metoderna ansågs vara Ung och aktiv i Europa, Supported employment och 7-TJUGO.

påverkar hur bra den faktiskt fungerar. Blir det meningsfullt att i en metodbeskrivning bara se till arbetet med individen, om vi tar exemplet ungdomsprojekt? Hur stor del av metodens framgång beror av kontexten där den tillämpas? Hur har t.ex. aktörernas samverkan fungerat och utvecklats?

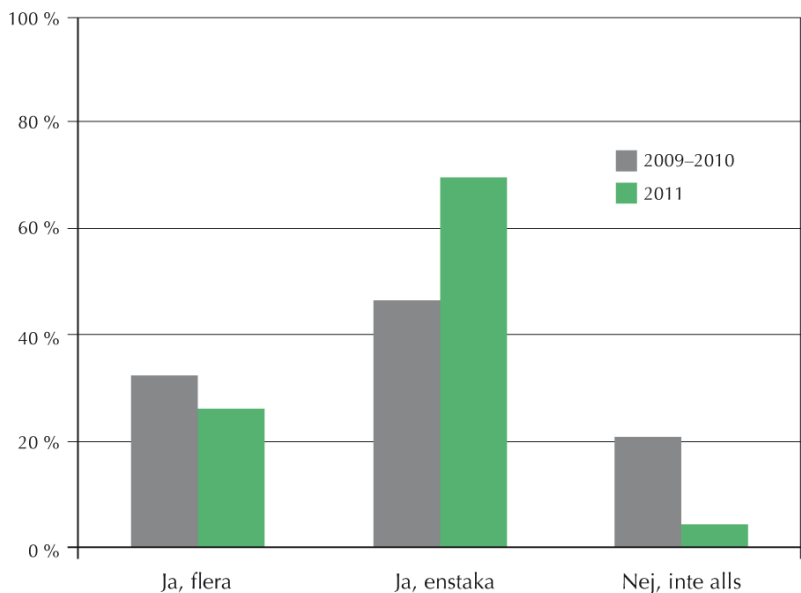
På liknande sätt resonerar Ramböll (2012) att det som ger projekten framgång på individnivå är förutsättningar som är mycket enklare att skapa i ett tillfälligt projekt än i reguljär verksamhet. Ett projekt har inte samma historia som etablerade verksamheter av "hur vi brukar göra". Är det inte förhållandevis lätt att i ett projekt vända på kuttingen och ha ett individperspektiv när du har få organisationskrav att hålla dig till? Är det inte förhållandevis lätt att från noll sätta samman en personalgrupp som har rätt kompetens och engagemang för individens behov? Är det inte förhållandevis lätt att skapa en särskild lokal som upplevs mer neutral för deltagarna? Är det inte förhållandevis lätt att med extra medel arbeta mer intensivt med deltagarna och vara mer flexibel i vilka insatser som kan ges? Är detta metodutveckling? Ramböll menar att de framgångsfaktorer som identifieras är kopplade till den särskilda kontext som ges i Socialfondsprojekt. Erfarenheten från SPeL är dessutom att frågan om hur dessa särskilda förutsättningar kan närmas i den reguljära verksamheten sällan ställs i projekten.

Den organisatoriska faktor, som inte är direkt kopplad till mötet med individen och som ofta skiljer arbetet i projekt från den reguljära verksamheten, är att flera professioner arbetar tillsammans med individen i fokus. Kanske är en av de viktigaste frågorna för en utvärdering att ställa hur man lyckats med att utveckla en hållbar samverkan? Kanske är detta den viktigaste "metodutvecklingen"? ESF-samordnarna beskrev det också som "vad som funkar och inte i projekten". Detta kan givetvis handla om en samverkansmodell lika gärna som en metod för t.ex. kartläggning och självstärkande insatser för arbetslösa. Men detta är ju i så fall en diskussion som behöver fördjupas och klargöras – vilka svar förväntas från projektens utvärderingar?

Men låt oss återgå till ESF-samordnarnas förväntan om stöd för styrning, implementering och strategisk påverkan. För att projektens styrning och kvalitet ska förbättras är det en grundläggande förutsättning att det som i genomförandet fungerar mindre bra lyfts fram i ljuset. I den senaste rapportgranskningen tog nästan alla utvärderingar (96 %) upp problem inom projektet (Figur 10). Problemen diskuteras tillsammans med berättelser om lösningar eller avsaknad av lösningar från projektorganisationen. Oftast rör det sig om enstaka problem (69 %), medan 27 % lyfter flera problem.

Kritik i utvärderingsrapporter rör sig oftast om följande företeelser:

- Hur ett till synes ambitiöst projekt fungerar dåligt på grund av bristande förankring hos de som förväntas vara mottagare av resultaten, oftast projektägare eller deltagande samarbetspartners.



Figur 10. Andel utvärderingar som i sin slutrapport lyfter fram brister i projekten. Åren avser när utvärderingsrapporten publicerades.

- Att verklig förankring och långsiktigt intresse saknats hos deltagande aktörer/företag.
- Att projektet har varit mycket aktivitetsorienterat och inte sett till förutsättningar för framtida effekter.
- Att projektet tog in utvärderarna för sent och med för liten budget för att utföra en verklig lärande utvärdering. En del utvärderare verkar vilja "friskriva sig från skuld" för en utvärdering som kunde gjort mer.
- Projektets upplägg var orealistiskt. Ett exempel var att arbetslösa invandrare skulle ut på praktikplatser men de kom inte ut alls pga. att de inte kunde någon svenska. Arbetsplatserna ville inte ta emot dem då de inte gick att kommunicera arbetets innehåll med dem.
- Målgruppen kan vara för diversifierad vilket gör att projektets aktiviteter passar en del av deltagarna mycket bra men upplevs av andra som ett slöseri med tid.

Detta är alltså vad som framkommer av utvärderares slutrapporter. Lite förenklat kan man säga att det som främst lyfts i den skriftliga slutdokumentationen från utvärderarna är orsaker till bristande måluppfyllelse.

I de intervjuer vi har genomfört med utvärderare ges en liknande bild. Det finns mönster i vilka brister som återkommer där de främsta exemplen är:

- **Olika syn på syfte och mål.** Många gånger finns det orealistiska förhoppningar om resultat som ska följa av enskilda aktiviteter som genomförs. Projektlogiken, dvs. hur insatser hänger ihop med projektresultat och långsiktiga effekter brister. Det kan också vara så att man inte har samma uppfattning om vad man menar med för projektet grundläggande begrepp som t.ex. metodutveckling.
- **Avsaknad av implementeringstänk.** Det blir mycket ”produktion” i projektet och lite tid för reflektion, vilket delvis hänger ihop med de redovisningskrav och det system för medfinansiering som gäller i Socialfonden. Än värre blir det då många projektledare rekryteras särskilt för projektet. Utan kännedom om organisationen är det svårt att organisera ett arbete där projektet kan fasas in i ordinarie verksamhet.
- **Bristande styrfunktion.** Många styrgrupper informeras om projektet snarare än att styra det. De vet inte sin roll i implementering och skulle de veta om den så axlar de sällan ansvaret.
- **Bristande dokumentation och uppföljning.** Många projekt har ingen egen dokumentation av vad de gör och utvecklar. Det läggs istället ofta på utvärderaren att göra den. Detsamma gäller för egenuppföljning av indikatorer och liknande.

Dessa punkter kan tolkas som kritiska faktorer för hållbarhet. De handlar om processen och varför projekten har svårt att bidra till några långsiktiga effekter. Inom SPeL känns dessa frågor igen som några av de centrala problemen för Socialfondens ambitioner att göra skillnad för arbetslivet i Sverige. Detta är en kunskap som successivt har stärkts inom ESF-rådet och som påverkat inriktningen på vårt processtöd. Men frågan är hur mycket processtöd och utvärdering kan förändra projekten om grundläggande förutsättningar för utveckling saknas? Med vilka ambitioner går projektägare och samverkansparter in i projekten?

En förändrad utvärderarroll?

Vid intervjuerna gav samtliga utvärderare uttryck för att de har förändrat synen på sin egen roll under senare år. Förändringarna handlar främst om att de nu lägger mer tid på dialog och att skapa förtroende och öppenhet istället för på rapportskrivande. De har förändrat synen på sin egen roll i lärprocessen. En av utvärderarna säger t.o.m. att det är genom själva dattainsamlingen man gör störst nytta. Genom de frågor man ställer och att

dessas frågor rör något som är viktigt för respondenterna just då så väcker det tankar som många gånger leder till handling redan innan rapporten kommer. Detta är ett exempel på hur lärandeansatsen utvecklas och tar form efter hand. Wikner (2011) utvecklar tankar om den nya roll som utvärderaren försätts i genom lärande utvärdering. Den nya rollen kommer sig av en trend under längre tid där utvärderare engageras alltmer "uppströms" i policyprocesser. Från att ha haft rollen som "domare" och "vetenskapsman" genom utvärdering och återföring i slutet av insatser har roller som "coach" och "processledare" tillkommit då utvärderingen kommit närmare intressenterna och engagerats mer även i problemanalys, att forma alternativ och rekommendationer samt att följa genomförandet.

Det som utvärderarna uppfattar som svårast i lärandeansatsen är olika aspekter kopplat just till lärande. Det kan vara att finna tiden för reflektion hos upptagna styrgruppsledamöter. Det måste också finnas en vilja att lära. Som utvärderare (eller vem som helst för den delen) kan man inte *lära ut* något. Utgår man från ett konstruktivistiskt synsätt på lärande så innebär det att det bara finns *inläring* som givetvis bygger på ett visst innehåll men också individuella drivkrafter och relevanta samspel med omgivningen. Viljan att lära kan ta sig uttryck i att delta i en gemensam analys och göra slutsatserna till sina. Det brukar enligt utvärderarna alltid gå att få till gemensam analys i projektgrupper, men det är inte lika självklart i styrgrupper. Utvärderarna menar att styrgruppsledamöter är ovana att tänka kring strategiska frågor tillsammans. Där finns mer av revirtänkande och framförallt saknas det oftast en strategi med projektet – en tanke om varför det bedrivs. Då är det svårt att som utvärderare prata om långsiktighet och stödja en implementering.

Två av utvärderarna menar också att det finns ett glapp mellan utvärderingsbudgetens storlek och de förväntningar som ställs. Det är mer som förväntas läggas in i arbetet än vad som är möjligt och det kan dessutom vara olika förväntningar från projekt och ESF. De "dubbla beställarna" riskerar att skapa otydlighet och många olika önskemål. Formell beställare är ju projektägaren, men i praktiken är det oftast projektledare som gör beställningen. Hur påverkar det beställningens utformning att projektledare som under en begränsad tid har ansvar för det operativa genomförandet beställer utvärdering? Det finns samtidigt förväntningar från ESF-rådet om på vilket sätt utvärderingarna ska bidra till programmets mål. Efterfrågan från projektet att göra olika uppgifter kan dessutom öka under projektets gång menar utvärderarna. Det kan då vara svårt att ta steget tillbaka och behålla distansen. Det kan vara lättare att hålla distansen om man är flera utvärderare som kanske också ges olika roller. De kan då tillsammans hålla koll på att man är på rätt sida gränsen i uppdraget. Vill man kompli-

cera bilden ytterligare så finns det förväntningar från EU att utvärderingen ska leverera hårddata om hur många som har fått jobb genom projekten. Glappet mellan tillgängliga medel och förväntningar är en sak, men hur ska utvärderare förhålla sig till dessa skilda förväntningar? Förväntningarna är dessutom i många fall outtalade eller otydliga.

Det som projektägarna uppfattar som svårast är mer spretigt. En nämner eftersläpningen av resultat vilket är lite paradoxalt eftersom lärandeansatsen bygger på tät återkoppling. När utvärderaren är ute och intervjuar i olika verksamheter kan vissa känna sig kontrollerade. Att dra gränsen mellan att stödja och granska nämns också med särskilt fokus på projektledaren. Om utvärderaren ger mycket stöd till projektledaren kan det bli svårt att kritisera dennes arbete. I förra rapportgranskningen observerades just att den kritik som framfördes nästan uteslutande gällde mer perifer aktörer i projekten och sällan kärnan i projektorganisationen. En annan projektägare beskrev hur de var tvungna att byta utvärderare då han körde sitt eget race. Det är svårt att veta i vilken mån utvärderare kommer ha en bra dialog med uppdragsgivaren.

En utvecklad bild av lärandeansatsen?

Vår rapportgranskning omfattar en bedömning av i vilken mån utvärderingarna har varit en lärande utvärdering. Detta är egentligen en omöjlig frågeställning, dels för att det inte finns en given definition, men också för att de faktorer som brukar anges (se s. 9) är svåra att mäta. Vårt försök landar därför i mycket grundläggande faktorer, nämligen att utvärderingen skulle vara inne tidigt i genomförandet, ha delrapporterat löpande och haft ett brett deltagande vid återföringar. Dessa tre kriterier har sedan vägts samman till en samlad bedömning där 79 % av rapporterna från 2011 får godkänt eller mycket väl godkänt (Tabell 3). Bland rapporterna från 2009–2010 var andelen godkända bara 36 %. Med denna enkla utgångspunkt har lärandeansatsen alltså förbättrats och denna positiva utveckling är statistiskt signifikant. Däremot kan ingen signifikant skillnad ses i detta avseende i uppdrag där någon av utvärderarna har gått kursen Lärande utvärdering/följeforskning mot uppdrag där sådana saknas.

Tabell 3. Sammanvägd bedömning av hur väl utvärderingar som granskats via slututvärderingsrapport varit inne tidigt i projektgenomförandet och återrapporterat löpande till en brett sammansatt grupp.

Utvärderingens publiceringsår	Antal	Godkänd/mycket väl godkänd	Nej	Osäker/ Kan ej bedömas
2009–2010	44	36 %	43 %	20 %
2011	49	79 %	4 %	10 %

Hur ser andra än de vi intervjuat på lärandeansatsen? Kettil Nordesjö, doktorand på Linnéuniversitetet, har skickat ut enkäter till de som deltagit i högskolekursen Lärande utvärdering/följeforskning och därigenom försökt kategorisera olika uppfattningar. Han identifierar i ett konferenspaper från 2011 tre idealtypiska uppfattningar bland de 48 utvärderare som svarat:

1. *Den kontinuerliga återkopplingen* fokuserar just systematisk datainsamling och väl genomförd återkoppling där metoder står i fokus. Synen på lärande är inte entydig.
2. *Stödjande och kritisk dialog* beskrivs mer som en process med kritisk granskning och involverandet av intressenter i centrum. Dialog och förtroende är beståndsdelar i det lärande där projektförhållanden synliggörs och orsaker söks.
3. *Styrmedel i relation till ansökan* koncentrerar sig på målen i ansökan och att förbättra måluppfyllelsen. Programteori är ett viktigt hjälpmedel och styrgruppen är den självklara mottagaren.

Nordesjö diskuterar sedan om detta är tre skilda synsätt eller delar av samma process. De går i själva verket i varandra till stor del och han menar att de skulle ha svårt att hävda sig som fristående utvärderingsansatser. Han menar vidare att den kontinuerliga återkopplingen kan försumma värderingsfrågan som anses central i utvärdering. Att bara återkoppla räcker inte i en utvärdering, det behövs även en bedömning av vad som är bra respektive dåligt. Den stödjande och kritiska dialogen kan å sin sida underskatta det strategiska arbetet mot uppsatta mål. Till slut menar Nordesjö att styrmedel i relation till ansökan kan missa dynamiken i en dialog som väg till utveckling och användning.

Nordesjö går inte in på frågan om dessa synsätt kan ses som "riktiga" – är de lärande utvärdering? Som nämndes i kapitel 2 säger antologin Lärande utvärdering genom fölieforskning att det kanske inte finns något enkelt svar på den frågan. Det är i mångt och mycket en tolkningsfråga. Tolkningen görs i flera steg varav det första är från EU-nivåns *on-going evaluation* till ESF-rådets syn på lärande utvärdering. Just detta har mött viss kritik. T.ex. frågar sig Wikner (2011) var orden "lärande" och "forskning" kommer från då de inte nämns i EU-kommissionens riktlinjer. Men frågan är om det enbart ska ses som en semantisk översättning? Man kan fråga sig om det i lärandeansatsen finns något som går emot *on-going evaluation*? Medlemsländerna har stor frihet att utforma utvärderingen som de vill och detta gjorde myndigheten utifrån de brister som fanns i det förra svenska Socialfondsprogrammet (se kapitel 2).

Efter myndighetens tolkning gjordes även en tolkning på de lärosäten som gav kursen Lärande utvärdering/fölieforskning men framförallt av de enskilda utvärderarna och deras uppfattning av de olika direktiv, vägled-

ningar, mm som finns. Dessa tolkningar bygger så klart mycket på individers bakgrund och intressen. Alla som vill utföra en lärande utvärdering skapar sin egen definition och det var väl också tanken?

Att som utvärderare med olika bakgrund göra sin tolkning av lärandeansatsen är en sak. Men att som projektägare, där utvärdering i de flesta fall är ett perifert kunskapsområde, förstå lärandeansatsen tillräckligt för att göra en relevant beställning kan vara än svårare. Är du ovan att jobba med utvärdering överhuvudtaget så har du inte samma möjligheter att följa diskussionen om olika utvärderingsmetoders för- respektive nackdelar. Detta har medfört att utvärderarna har styrt utvärderingens upplägg till stor del. Däremot visar såväl våra intervjuer som möten med projektägare att de praktiska erfarenheter de fått genom utvärderingen har varit en bra skola. Andra gången de har genomfört ett ESF-projekt i denna programperiod så vet de mer vad de ska ha sin utvärdering till vilket påverkar såväl utförande som användning.

5. ANVÄNDNING I PROJEKT

Föregående avsnitt berörde hur utvärderingen utförs. Men hur *används* den då av de organisationer som ingår i projekten? Det visar sig att det är svårt att svara på. Utvärderarna kan ge några få konkreta exempel såsom att ett projekt lades ner. Det var ett projekt där det var tydligt att projektlogiken brast och de hade dessutom personliga konflikter. Utvärderarna gav sin bild av detta i slutet av mobiliseringsfasen och krävde att det skulle hanteras. Styrgruppen beslutade att de skulle ta tag i problemen, men några månader senare stängdes projektet. Ett annat exempel var en mer fungerande och mogen projektorganisation som hade en nära dialog och analys genom utvärderingen, som gjorde något av de medskick som fördes fram och därigenom startade en implementeringsprocess 1,5 år innan avslut.

En annan utvärderare menar att användningen handlar mycket om stöd i metodutvecklingen genom att synliggöra den kunskap som finns i projektet och vad det är i metoden som gör att den fungerar. I en sådan process kring metoder blir också projekten mer medvetna om varför och hur de behöver dokumentera sina arbetssätt. Något som alla kan skriva under på är att de som involveras i utvärderingen stimuleras att tänka i nya banor kring hur de ska arbeta. Detta nya tänkande handlar mycket om arbetet i projektform. Är detta något unikt med lärande utvärdering i Socialfonden? Är syftet med utvärderingen inte bara att lära mer om det specifika projektets arbetssätt utan också att lära mer om hur man kan ta tillvara resultat från projekt som arbetsform (se tredje loopens lärande på s. 11)? Ur Socialfondens perspektiv är det av yttersta vikt att de som beviljas medel har kompetensen att, inte bara driva projekt, utan att använda projekt som verktyg i en långsiktig utvecklingsstrategi. Det är två olika saker. Utvärderare har generellt stor kunskap om projekt som arbetsform och kan göra viktiga inspel i genomförandet för att chansen att nå långsiktiga effekter ska öka.

Men vilken nytta ser då projektägarna med utvärderingen och vad säger de själva om hur de använder den? Utvärderingen har underlättat styrningen så att man har gjort rätt saker i genomförandet av projekten. Utvärderingen har även satt fokus på den effekt som ska uppnås och underlättat en samsyn mellan projektets aktörer. Det har dessutom varit en fördel med en extern, neutral part för att synliggöra de resultat som uppnåtts. Utvärderingarna har för vissa varit stöd för implementering. Detta stämmer väl med vad utvärderarna säger.

Projektagarna menar vidare att framgångsfaktorer och verktyg synliggörs och att utvärderingen sätter projektet i ett större perspektiv och sammanhang. Ett projekt fick genom utvärderingen ta ställning till fyra scenarier för den framtida utvecklingen. Det är lätt att fastna i ett tänk man haft sedan tidigare. Utvärderingarna används alltid vid skrivandet av nya ansökningar för att säkra att man inte gör samma saker.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) frågade utvärderare om deras arbete har påverkat projektets utveckling. Det var 45 % som ansåg att påverkan på projektet var stor eller ganska stor. Endast en fjärdedel anser att den är liten och ungefär lika många hävdar att det är för tidigt att säga. Vad som menas med påverkan kan däremot inte ges något generellt svar på.

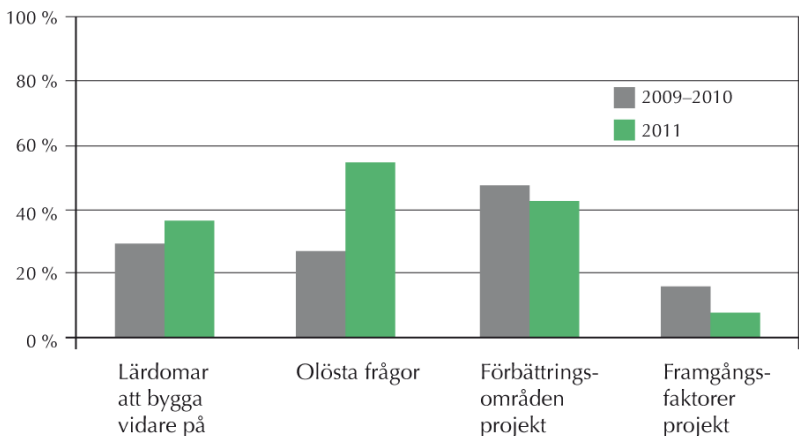
Åttio procent av projekten bedömer däremot att de har stor nytta av utvärderingen medan merparten av övriga anger att utvärderingen inte hunnit så långt att de kan uttala sig. Man kan fråga sig vad det står för att de flesta projekt ser en nytta med utvärderingen samtidigt som bara hälften av utvärderarna i samma projekt bedömer att de har påverkat i betydande omfattning? Möjligen kan det bero på olika tidsperspektiv? Projekten ser kanske en mer omedelbar nytta av en återkoppling, medan det dröjer innan utvärderaren kan se att projektet har vidtagit åtgärder?

6. ANVÄNDNING UTANFÖR PROJEKT

Utvärderingsrapporter mer utåtriktade och framåtsyftande

Så här långt har vi rört oss kring utvärderingens utförande och hur projektaktörerna har använt den. Men i Socialfonden finns det ett högre mål – att projekten ska bidra till generell kunskap som kan utveckla verksamheter och politik. Detta kan delvis åstadkommas genom projektets egna aktiviteter som i föregående kapitel. Men nu flyttas fokus till hur andra, dvs. personer och organisationer som inte har varit involverade i projektet, kan ha nytta av dess resultat och utvärdering. Generellt sett bedöms i rapportgranskningen att drygt 70 % av utvärderingarna har ett visst värde för utomstående läsare, men oftast är den relevanta läsaren likartade projekt.

Ett sätt att se på det generella värdet är om rapporten identifierar frågor som riktas till utomstående läsare. Det kan t.ex. vara lärdomar som andra kan bygga vidare på. En dryg tredjedel av rapporterna lyfter sådana iakttagelser (Figur 11). Ett perspektiv som har växt kraftigt i omfattning är att identifiera olösta frågor eller framtida utvecklingsområden. Andelen utvärderingar som framförde resonemang kring detta har ökat från 27 till 55 %. De mer projektspecifika slutsatserna har minskat i omfattning.



Figur 11. Vilken typ av värden för utomstående läsare som finns i utvärderingsrapporterna. Åren avser publiceringsår för utvärderingsrapporten.

Detta betyder att utvärderingarna i allmänhet har utökat sina framåtsyftande frågeställningar. Bland de 94 rapporterna är högskolorna bäst på att identifiera framtidsfrågor och erfarenheter för spridning. Detta är ett intressant resultat med tanke på den utgångspunkt som framfördes från Tillväxtverkets företrädare vid utformandet av lärandeansatsen. De ville kalla det följeforskning för att betona generell kunskap och *public debate*. Även om detta är ett litet urval så stärker det den hypotesen.

Utvärdering används sällan för strategisk påverkan

Det är genomgående så att projektägarna använder utvärderingen till formandet av nya projekt. Men detta handlar alltså om de egna utvärderingarna – att ta del av andra projekts rapporter är ovanligt. En projektägare menar att det är mer givande att gå på slutseminarium när man ska ta del av metoder. Någon tycker att de är svåra att hitta. En tredje antyder att det tar tid att läsa och att de därför bara tagit del av populärversioner.

Men har projekten mer aktivt använt utvärderingen för att påverka externa intressenter eller skapa debatt? Nja, de få exempel på att utvärdering har använts för strategisk påverkan rör implementering i den egna organisationen. Det är vanligt att projekten använder utvärderaren i någon form av slutkonferens eller spridningsseminarium. När det gäller strategisk påverkan syns inga exempel i de granskade rapporterna. En utvärderare säger att om man som utvärderare ska medverka i strategisk påverkan så bygger det på att man tycker det som projekten har gjort är bra och det är sällan fallet. En annan säger att de måste lyckas med den egna implementeringen innan de kan säga att de har något att sprida. Man kan fråga sig vad det är som ska spridas om projektet inte har lyckats införliva något från det egna projektet i den reguljära verksamheten?

Hur kan en utvärdering underlätta i ett påverkansarbete? Utvärderingen utförs oftast av en neutral part och har i de flesta fall genomförts med något mått av systematik, vilket ökar trovärdigheten i budskapen. Men kan utvärderaren vara en aktiv part i påverkansarbetet? Att sakligt presentera de resultat man ser och resonera om vilka konsekvenser det kan ge, visst, men att ta ställning i en viss fråga berör plötsligt utvärderarorganisationens värderingar och etik. Men situationen blir kanske en annan om man ser utvärderarens mer generella erfarenhet från flera liknande projekt. Om det genom flera utvärderingar utkristalliseras ett mönster, besitter då inte utvärderaren en unik kunskap som bör tas tillvara? Frågan är bara på vilket sätt kunskapen kan fångas och vem som ansvarar för det?

Om projektaktörer och utvärderare är relativt passiva när det gäller strategisk påverkan med utvärderingen som stöd så finns det några positiva exempel bland ESF-samordnarna. De använder en del utvärderingsrapporter

för att tipsa andra projekt. En samordnare har också lyft projekt vidare till departement utifrån vad som stod i utvärderingsrapporten.

Generell kunskapsbildning svårt i nuvarande lärsystem

Varken i intervjustudien eller i SPeLs arbete har det dykt upp något exempel där utvärdering har använts för opinionsbildning. Utvärderarna uttrycker också svårigheter för de enskilda projekten att bidra till aggregerad kunskap på program- eller samhällsnivå. Det skulle underlätta om projekten hade mer likartad inriktning eller var samlade i kluster menar utvärderarna. Alternativt skulle det behövas riktlinjer för vad utvärderingen ska bidra till. Vissa utvärderare efterfrågar tydligare riktlinjer för vad utvärderingar ska innehålla eller hur de ska utföras, men är det bara av godo? Wikner (2011) antyder att redan det som gjorts påverkar utvärderingsbranschen hårt genom att omfatta så mycket pengar och styra utvärderingen i en riktning som "många finner utmanande". Denna rapport har tidigare berört de "dubbla beställarna" och kanske handlar det om att engagera relevanta beställare för sakfrågan och få dem att styra utvärderingen utifrån vad man vill få ut av Socialfonden?

ESF-samordnarna instämmer i bilden av att det är svårt för projekt att bidra till generell kunskapsbildning och är också inne på klustring av projekt eller att ha gemensam utvärdering i samband med en utlysning. Men även detta kan vara problematiskt, menar en av samordnarna. Det finns en risk att olika utvärderingsorganisationer inte vill dela kunskap och om en (1) utvärderingsorganisation istället ska titta på en hel utlysning kan det bli ett väl stort uppdrag. Ett annat dilemma är att det ska finnas en beställare och mottagare av utvärderingen – kan de mobiliseras inför en utlysning av utvärderingsmedel?

SPeL har även ett uppdrag att stimulera regionala lärprocesser. Tanken är att resultat och erfarenheter från ESF-projekt ska kopplas till regionala aktörer som inte är direkt involverade i projekten, men som kan ha nytta av resultaten. Generellt kan sägas att detta deluppdrag har varit ett långt sökande av framkomliga vägar. En grundproblematik är att resultaten inte är särskilt efterfrågade på regional nivå, vilket delvis kan förklaras av en okunskap om vilka möjligheter som finns inom Socialfonden. En annan delförklaring kan vara att det regionala utvecklingsarbetet till stor del bygger på skapandet av strategier, program och planer medan den "spridning av kunskap" som sker från regionala utvecklingsprojekt ofta görs i form av seminarier och liknande aktiviteter. De bygger på information och projektberättelser som har svårt att leda till påverkan. En studie av hur projekt kan stimulera till verksamhetsutveckling hos andra aktörer trycker på några viktiga faktorer för att ett givande utbyte ska ske (Eriksson & Halvarsson, 2007):

- Mottagaren behöver ha ett pågående utvecklingsarbete som spridarens erfarenheter kan haka i
- Spridarens budskap behöver anpassas till mottagarens behov vilket kräver en fördialog
- Spridaren kan utifrån sina erfarenheter utgöra ett bollplank och utvecklingspartner i de frågor som mottagaren formulerar

Kompetensförsörjningsarbetet i många regioner tenderar att fokusera på utbildningars dimensionering. Då har Socialfonden inget att bidra med och då finns inga förutsättningar för dialog. Om man däremot ser att det finns andra sätt för arbetsgivare att få tag på rätt kompetens än formell utbildning så finns det viktiga erfarenheter i såväl PO 1- som PO 2-projekt.

Regeringen har också lyft behovet av att lära av genomförda insatser och gav därför år 2011 regionerna uppdraget att ta fram lärandeplaner. Myndigheten Tillväxtanalys (2013) konstaterar dock att lärandeplanerna oftast är en form av nulägesanalys som beskriver olika processer som pågår. När de skriver om lärande menar de *”möjligheterna för politiken och dessa aktörer att ha ett aktivt och utvecklande förhållningssätt till resultaten och erfarenheterna av tidigare insatser”*. Kan det inte finnas en roll för den lärande utvärderingen att bidra här?

Några som har haft uppdrag att aggregera resultat från projekten är temagrupperna. De bekräftar att det har varit svårt utifrån projektens utvärderingar. Temagrupperna har främst använt utvärderingsrapporter för grundinformation om projekt. De saknar kvalitativa beskrivningar av metoder. Temagrupperna har fört vissa samtal med utvärderare för att fördjupa kunskap om samspel mellan projektets aktörer samt oförutsedda händelser i projekten. Temagruppen Unga i arbetslivet har mer systematiskt samlat erfarenheter genom en enkät till, och nätverk med, utvärderare. I övrigt har inte enskilda utvärderare engagerats på ett systematiskt sätt för att fånga erfarenheter.

Temagrupperna har lite olika förslag på vad som skulle underlätta en generell kunskapsbildning. De flesta handlar om en tydligare styrning från ESF-rådet:

- utlysning av projekt- och utvärderingsmedel tillsammans
- att flera projekt samlas i samma utvärdering
- styrning av utvärderingars innehåll – bl.a. effektutvärdering i slututvärdering och andra gemensamma kriterier
- mer fokus på metodernas effekt
- uppgifter om projektens budget, personal, lägesrapporter, timrapporter i samma databas

- mer långsiktiga uppföljningar
- samla in utvärderingar systematiskt och synliggöra dem
- analysseminarier som myndigheten håller i

Tranquist konstaterar i ett försök till metasyntes att många projekt verkar uppnå positiva effekter, men det går inte att förklara orsaken till dessa (Temagruppen unga i arbetslivet, 2012). Anledningen menar han är att få utvärderingar beskriver arbetsmetoder och vilka antaganden som gjorts om hur dessa ska styra mot avsedda effekter. I sökandet efter en orsak till utvärderingarnas övervikt på process pekar han på de åtta punkter som beskriver lärandeansatsen (se s. 9). Han konstaterar att de bland dessa inte står något om effekter, bara måluppfyllelse. Dessa mål kan ha mycket olika karaktär eftersom projekten har satt dem. Men som vi konstaterar vidare på s. 10–11 i denna rapport så talar många andra delar av boken om vikten av att fånga förutsättningar för långsiktiga effekter. Kanske finns det därför fog för att revidera de åtta punkterna? Men det är också viktigt att inse att en utvärdering inte kan göra allt. Kapitel 3 konstaterade att många utvärderingsuppdrag har alltför lite resurser. Då uppstår frågan om vilka delar av en ”ideal” utvärdering som stryks först när medlen inte räcker till allt som önskas?

En central fråga som ställs är vem som ska använda en syntes av generella kunskaper? Tanken från ESF-rådet var nog att temagrupperna med hjälp av projektutvärderingar skulle aggregera kunskap och sedan påverka relevanta aktörer. Tranquist metasyntes visar att det med dagens förutsättningar är svårt. SPeL provade under 2010 att driva ett antal utvärderarnätverk där det fanns en förhoppning från ESF att resultat skulle aggregeras. Uppslutningen blev dock låg då ingen ersättning utgick för deltagande. Det finns inte heller någon formell koppling mellan projektets och programmens intressen. Projektägarna beställer utifrån sina behov sin utvärdering medan det är oklart vem mottagaren av den generella kunskapen är. Det finns flera tänkbara alternativ. Det kan vara organisationer som bedriver liknande verksamhet som kan ta lärdom av andras utvecklingsförsök på lokal nivå. Det kan vara nationella myndigheter som via lokal kunskap kan skala upp arbetssätt till att gälla över hela landet. Det kan också vara ESF-rådet och dess övervakningskommitté som via återföring kan utveckla själva programmet. Poängen är att man tvingas trycka ut kunskapen när det saknas beställare. Det är inte heller givet vilken typ av kunskap som är intressant att aggregera utan en beställning.

Genom lärande utvärdering har ett nytt arbetssätt provats för att öka kvaliteten i projekten under den här programperioden. Resultaten så här långt visar att det har varit bra på många sätt, men nya problem har upptäckts. Detta är en naturlig del av utveckling. En av den tydligaste kritiken

som just nu råder på programnivå är att ”man inte får några svar”. Den styrning från ESF som bl.a. temagrupperna efterfrågar skulle sannolikt ge tydligare svar. Men tydligare svar kan också betyda smalare tillämpningsområde. Vad händer t.ex. om utvärderingens upplägg får styra projektets? Ges då svar på vad som fungerar i en projektkontext? Hur ska den kunskapen användas? Brulin & Svensson (2011) menar att det finns risker med projekt som styrs av utvärderbarhet snarare än problemet som ska lösas. T.ex. kan projektpersonal sätta fokus på att göra rätt enligt projektplanen istället för att ifrågasätta om man gör rätt saker. Blir det förenligt med det utvecklingsperspektiv som idag finns i Socialfonden? EU-kommissionens riktlinjer för nästa programperiod (EU-kommissionen, 2013) talar om att utvärderingsmetoder som *kompletterar* varandra bör användas. Teoribaserad utvärdering sägs kunna ge svar på varför och hur en intervention fungerar medan kontrafaktisk analys kan bidra med för vem en insats fungerar och hur mycket av resultaten som förklaras av projektet.

Finns det i Socialfondsprogrammet inbyggt en dröm om den ultimata metoden? Människan älskar enkla lösningar. Men de enkla lösningarna löser sällan problemen på lång sikt. Brulin & Svensson (2011) går igenom tidigare utvecklingsstrategier och deras svagheter. De förordar därefter en kombination av strategierna toppstyrning, underifrånstyrning och samverkan som en mer rimlig utgångspunkt för ett hållbart utvecklingsarbete. De sammanfattar detta i ägarskap som handlar om förankring uppåt, *samverkan* som handlar om relationer inom och mellan organisationer och *lärande* som handlar om delaktighet underifrån. Hur kan dessa mekanismer fångas genom utvärdering?

Det finns ett antal frågetecken vid försök till att konstruera en logisk kedja för Socialfondens lärsystem. Kedjan går från att tusentals projekt bedriver metodutveckling till att temagrupper aggregerar deras resultat för att sedan påverka myndigheter och beslutsfattare. Men vilken koppling har projekten mellan varandra? Kan de sägas ha ett gemensamt uppdrag mer än att verka inom Socialfondsprogrammet? Vilken av programmets logiker, den om mervärden eller det uppföljningssystem som fokuserar på ekonomi och aktivitetsplaner, styr projekten? Ligger något av detta till grund för projektens beställning av utvärdering eller är det mer utifrån lokala behov? Går det att med dessa förutsättningar hitta metoder som går att sprida? Konsekvensen blir också att projektutvärderarna saknar programuppdrag – de levererar projektägarnas beställning. Det blir då svårt för temagrupper att vaska fram något som är relevant för programmet.

Men att påstå att det inte går att få fram intressanta resultat på programnivå kan vara att dra det för långt. De rapporter som kommer från projektutvärderare menar temagrupperna är svåra att använda för generell kun-

skapsbildning. Däremot har utvärderarna en *kunskap* om projektet, och i många fall också om liknande projekt, som kan användas. Försök att nyttja denna kunskap har gjorts genom de nätverk av utvärderare som skapats för projekt i nationella utlysningar. Det har gällt projekt inom social ekonomi respektive drop outs (ungdomar som inte fullbordat gymnasieutbildning). Det ska dock poängteras att även här har nätverkstanken kommit in *efter* utlysningens genomförande. Det medför att det krävs diskussioner mellan ESF-rådet och de olika utförarna av utvärdering kring vad de bör och vad de kan leverera i form av mer generella lärdomar.

Ett annat exempel där utvärderarnas kunskaper om projekten nyttjats är den enkät som Temagruppen unga i arbetslivet gjorde (2012). I denna rapport har den använts flera gånger för att lyfta generella observationer som är intressanta. Ett ytterligare exempel på ett sådant resultat är att när samverkan har utvecklats så bygger det på personalens engagemang, samarbetets struktur och organisering samt chefers inställning. När samverkan *inte* har fungerat så återkommer organisering och chefers inställning, men regler hos de olika aktörerna tillkommer som ny faktor. Det är intressant att individuella egenskaper så tydligt framkommer som avgörande för projektets framgång. Kommer det vara kunskap som används av ESF och strukturfondspartnerskap i kommande bedömningar av vem som bör få projektmedel? ESF-samordnarna säger att de saknar tiden att läsa temagruppens rapporter och vill ha mer av regional återkoppling, men även regional analys från temagrupperna. Det är en utmaning för lärandet av programmets genomförande.

7. UTVÄRDERINGENS ROLL I SPRIDNING OCH PÅVERKAN

Spridning och utvärdering

Tidigare kapitel har synliggjort en diskrepans i förväntningar från olika parter i programmet. ESF-samordnarna, precis som temagrupperna, saknar kvalitativa metodbeskrivningar i utvärderingarna. Projektägarna vill lägga ansvaret att dokumentera metoderna på utvärderarna. Utvärderarna däremot menar att projekten själva, de som arbetar med metoden, är de som måste dokumentera den.

Det framkommer också att ESF-rådets önskan om bättre dokumentation grundar sig i att dels avgöra vilka moment i processen som verkar ge effekt, dels kunna sprida metoderna vidare. Det kan därför vara motiverat att lyfta några kritiska förutsättningar för spridning av metoder:

1. **Behövs nya metoder?** Projekten formas ofta lokalt och frågan är om behovet är detsamma på andra platser? Hur generell är problematiken? Har problemet en nationell dimension och är i så fall aktörer med nationellt mandat med i problemformuleringen? Hur mycket beror lösningens utformning på den lokala kontexten?
2. **Är den nya metoden bättre?** Löser de nya metoderna behovet på ett effektivare sätt? Finns det en utvärdering som kan validera att metodiken är lämplig att sprida? En seriös spridning kan inte bygga på att "sälja" metoder, organisationer med mandat i sakfrågan behöver efterfråga lösningen. Har de värderat metodens eventuella fördelar? Med tanke på Rambölls konstaterande att få nya metoder utvecklas och det snarare handlar om tillämpning av befintliga metoder i nya sammanhang, så är beskrivning av kontexten en viktig faktor. Man kan säga att kontexten ofta är det "nya" i metoden. Kan spridningen då komma att handla om kritiska faktorer i omgivningen för att metoderna ska kunna tillämpas på ett framgångsrikt sätt?
3. **Kan metoden spridas?** Socialfondens metoder handlar sällan om så enkla saker som kan spridas genom ett seminarium eller att skicka ut en handbok. Finns det en dokumentation av metodiken som utgör

tillräckligt underlag för att andra ska kunna tillämpa den? Finns det personer med kompetens i metoden som också har incitament, uppdrag och mandat att sprida den nationellt? Ett samverkansprojekt kan t.ex. behöva spridas av flera olika organisationer. Finns det resurser för en mer genomarbetad och lärande spridning där andra arbetsplatser kan jobba med en lokal anpassning av metodiken? Har det ursprungliga projektet implementerat metoden och kan sprida erfarenheter av det, eller finns det bara erfarenheter från en projektkontext?

Som synes är möjligheten till spridning bara delvis en utvärderingsfråga. Det handlar också om programmets utformning och hur projekten riggas. Men den sista frågan ovan är central. En eventuell implementering görs oftast sent i projektet och erfarenheter från hur det i praktiken fungerar i ordinarie verksamhet hinns sällan med inom projekttiden. Det blir ungefär som en elev som lärt sig torrsim riktigt bra (jämför projektverksamhet i konstgjord miljö) och som ”implementering” precis hinner hoppa i vattnet innan simskolan (projekttiden) är över. Simläraren säger att resultatet var bra då eleven var redo att hoppa i, men vi får aldrig veta om eleven flöt eller sjönk i det rätta elementet. Är det rimligt att projekt ska avsätta medel för, och arbeta med, spridning eller kan spridningen organiseras på andra sätt? Kan utvärdering ges en roll att studera och värdera implementering efter projektslut som en grund för en senare spridning? Ett sådant arbetssätt bör givetvis inte hindra att det under projekttiden pågår ett lärande mellan projekt och reguljär verksamhet för att de successivt ska kunna närma sig varandra.

Påverkan och utvärdering

Men ESF-samordnarnas förväntningar på utvärdering är också att stärka strategisk påverkan. Erfarenheterna från processtödet SPeL är att påverkansarbetet för de allra flesta projekt är detsamma som implementering i de organisationer som deltar i projektet. Extern påverkan är mer ovanlig. Men i begreppet påverkan ligger också underförstått att budskapen inte är beställda – det handlar mer om lobbande eller övertalning. Risken med sådana arbetssätt är att de stannar vid att en fråga kommer på agendan eller att de hjälper vid ett enskilt beslutstillfälle. Ibland är det gott nog, t.ex. om det är en ny fråga som behöver uppmärksammas eller om kunskapen om ämnet är mycket låg. På vilket sätt kan utvärderingen bidra i ett sådant arbete? Några exempel kan vara att bidra med vad forskningen i dagsläget vet i frågan, men också olika intressenters syn på problemet. Erfarenheter från andra länder kan också vara relevant i en sådan problemanalys. Men hur många ”nya” frågor finns det där det är rimligt att man jobbar med

denna typ av påverkan? Är det en förväntan som är rimlig att lägga på alla projekt?

Vedung (2009) redovisar en så kallad effekthierarki som innehåller tolv steg för att utvärderingsresultat ska användas. Det börjar i exponering för utvärderingen som t.ex. kan ske genom en spridningskonferens. Men detta är bara första steget vilket behöver följas av uppmärksammande, intresse, förståelse och kunskapsbyggnad. Redan här behövs sannolikt ett antal olika läraktiviteter för att uppnå dessa steg. Vidare följer att modifiera inställning och lagra i minnet, att arbeta fram nya beslut och fatta dem, att handla i enlighet med beslutet samt att förstärka och konsolidera användningen av det nya handlandet. Denna trappa kan sägas gälla oavsett om personen som ska påverkas tillhör projektorganisationen eller är extern intressent. Däremot kan den externa intressenten ha en helt annan referensram mot vilken projektets resultat bedöms. Den lokala beslutsfattarens behov är oftast väl kända jämfört med den externa intressenten där det kan behövas någon form av kartläggning eller dialog för att veta hur utvärderingsresultaten kan svara mot intressentens behov.

En styrka i effekthierarkin ovan är att den synliggör hur lång vägen är till påverkan. En svaghet är kanske att den fokuserar på beslutet. Men räcker det med beslut för att skapa förändring? Agerar vi alltid enligt de beslut som fattas? Detta är retoriska frågor och det kan för en utvärdering vara viktigt att komplettera vägen mot beslut med uppfattningar om de nya arbetsformerna. Funkar de bättre för målgruppen? Är den lätt att förstå för personalen som ska använda den och underlättar den deras arbete? Löser metoden ett problem för samverkansparter som berörs av den och innebär det en rimlig arbetsinsats även efter projektet, osv?

Ett tredje behov, vid sidan av spridning av relativt färdiga metoder respektive kunskapshöjning i nya frågor, är ett lärande som långsiktigt kan skapa bättre förutsättningar för mer välgrundade beslut och att arbetsformerna utvecklas vidare. Kan det här vara mer relevant att benämna det "strategiskt lärande" snarare än påverkan för att markera att det kräver en långsiktig involvering och helst en beställning från den strategiska intressenten? Beställningen kan jämföras med kompetensutvecklingsprojekt där det anses centralt att det finns en analys av arbetsplatsens och medarbetarnas behov som underlag för vilka insatser som behövs. Strategiska intressenter skulle i sådana fall kunna handla om nationella myndigheter som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, branschorganisationer och centrala fackförbund. Även här är det viktigt att resa frågan om hur många projekt en och samma organisation, vilket på den här nivån kanske också innebär samma person, kan delta i om det rör sig om en kvalitativ läropro-

cess¹³? I den typen av projekt kan det för en utvärdering t.ex. finnas behov av att klarlägga orsak och verkan i kvalitativa hänseenden – vad är det som ger effekt? Kostnadseffektivitet kan också vara viktigt att belysa, eftersom det är relativt enkelt att uppnå bättre resultat med extra medel. Men den stora frågan är hur mottagarna kan involveras i en serie läraaktiviteter?

¹³ En erfarenhet från SPeLs styrgruppsutbildningar kan illustrera dilemmat. Det är inte ovanligt att ledamöter i en styrgrupp genom styrgruppsutbildningen påminns om eller inser sin roll och säger sig vilja axla den för att bättre styra mot långsiktiga effekter. Men i nästa andetag påpekas att det är svårt med tiden då de deltar i fyra andra projektstyrgrupper som organisationen har. Aktivt ägarskap och professionell styrning kräver engagemang och tid och frågan är om samma person mår bra med flera läraprocesser samtidigt?

8. SAMMANFATTNING OCH REFLEKTIONER

Låt oss avsluta rapporten med en sammanfattning av de viktigaste resultaten och slutsatserna från SPeL. Denna bild kompletteras med reflekterande avsnitt ur två perspektiv.

Lennart Svensson är en av författarna till boken *Lärande utvärdering* genom följeforskning och deltog i formandet av lärandeansatsen på Linköpings universitet. Han speglar genomförandet och resultaten av lärande utvärdering i de tankar och förhoppningar som fanns i och med framtagandet av boken.

Sven Jansson ansvarar för uppföljning och utvärdering på Svenska ESF-rådets programenhet. Han var en av initiativtagarna till att *on-going evaluation* även skulle tillämpas på projektnivå som en del i ett större lärsystem med processstöd och temagrupper. Han speglar i sin tur genomförande och resultat i de förväntningar som myndigheten hade. Men också de förväntningar som de har idag eftersom mycket har hänt och en hel del har lärts. Det ger i sin tur nya perspektiv och förväntningar.

Sammanfattning av rapporten

Andreas Sävenstrand, SPeL

Utvärderare har för lite medel. Utvärderingsbudgetarna har ökat och stabiliserats omkring 4 % av projektbudgeten i PO 2 och 5,5 % i PO 1. Men detta ligger fortfarande i underkant i förhållande till flera utgångspunkter. Intervjuade utvärderare, projektägare och ESF-samordnare lägger en miniminivå för att kunna utföra en lärande utvärdering på 200 000 kr/år. Vad som är en rimlig nivå behöver dock alltid relateras till syftet med utvärderingen och hur resultaten ska användas, men 200 000 kr/år är förmodligen en miniminivå för de flesta syften som är aktuella inom Socialfonden. Regionalfondens riktlinje om 4 % utgår från projekt större än 10 mnkr i EU-stöd. Det genomsnittliga ESF-projektet är mindre än så. Men framförallt kan utvärderare med de medel som finns inte möta de förväntningar som ställs.

Ska alla projekt ha samma krav på utvärdering? De mindre regionerna har också mindre projekt. Skulle man tillämpa t.ex. 5 % av totala projektbudgeten som en riktlinje för utvärdering över hela landet skulle projekt i

små regioner sannolikt få otillräckliga utvärderingsmedel. ESF-samordnare menar också att projekt som inte har en tydlig ambition att arbeta med metodutveckling eller påverkan inte behöver en lärande utvärdering.

Många har skapat sin bild av lärande utvärdering. Det innebär inte att det nu finns ett enkelt och entydigt svar. Däremot tar projektägare som genomför sitt andra projekt med lärande utvärdering i större utsträckning hand om uppföljning själva. De är också tydligare med hur de vill använda utvärderingen och hur de ska kunna välja rätt utvärderare för uppdraget. Många använder direktupphandling för att få större möjlighet att välja den utvärderare de anser passar. Maxgränsen för direktupphandling på ca 285 000 kr medför i de flesta projekt alltför lite utvärderingsmedel.

Projektens styrning och implementering stärks. Projektägarna uttrycker tydliga mervärden av utvärderingen vad gäller styrning och implementering. Det är också bland de vanligaste ämnena i utvärderarnas återkoppling. Från 2009/2010 till 2011 har fler utvärderingar som uppdrag att stärka förutsättningar för långsiktiga effekter och förbättra projektets kvalitet. Det finns därmed flera tecken på att utvärderingarna har en utvecklingsstödande roll på framförallt lokal nivå. I linje med detta hävdar utvärderarna att de nu lägger mer tid på dialog än rapportskrivande än vad de gjorde för några år sedan.

Fler lyfter blicken från projektbubblan. På senare år är det fler utvärderingsrapporter som identifierar olösta frågor, framtida utvecklingsområden och lärdomar som går att bygga vidare på. Färre fokuserar på kortsiktiga och projektspecifika framgångsfaktorer eller förbättringsområden för projektet. Högskolor utmärker sig i positiv bemärkelse när det gäller att identifiera viktiga frågor för framtiden, men också att knyta projektet till forskning och synliggöra projektets bidrag utifrån befintlig kunskap. Inget kan däremot sägas om huruvida de bidrar med ett lika stort värde i en processstödsroll i projektens styrning.

Utvärdering används inte för extern påverkan. Utvärderingen är alltså stöd vid implementering i den egna organisationen. Däremot är aktiviteter för extern påverkan med utvärdering som stöd nästan obefintligt. Aktiviteter som genomförs med utvärderare för externa aktörer är ofta så kallade spridningskonferenser i slutet av projektet. De är oftast informerande aktiviteter som görs vid ett tillfälle snarare än lärande eller påverkande dialoger över tid. Det som idag kallas spridnings- och påverkansarbete kan, utöver den lokala implementeringen, delas in i tre olika behov i programmet. Det är spridning och lokal anpassning av metoder som är relativt färdigutveck-

lade. Vidare finns det mer traditionell lobbying för att föra upp nya frågor på agendan och öka kunskapen. Slutligen finns det ett strategiskt lärande som förutsätter en beställning och långsiktig involvering av nyckelpersoner i centralorganisationer för sakfrågan. Dessa programbehov kan stå för olika typer av utvärderingsbehov.

Svårt aggregera kunskap från projektutvärdering. Dels saknas det ett sådant uppdrag för projektutvärderarna vars beställare är projektägarna. Men det saknas också mottagare av den generella kunskapen. Det finns sällan någon som i förväg har efterfrågat den. Det innebär också att det blir svårt att veta vad som är relevant kunskap att sammanställa.

Svar söks om metodutveckling som inte finns. ESF-samordnarna efterfrågar vad som funkar och inte i projekten, framförallt metoder, och de tycker inte att de får några svar. Å andra sidan saknas såväl strukturer som resurser att systematiskt återkoppla temagruppernas resultat till ESF-rådet och strukturfondspartnerskapen. Temagruppen Unga i arbetslivet har t.ex. aggregerat vissa resultat om arbetsinslag och metoder som fungerar bättre än andra i ungdomsprojekt. Dessutom påstår Ramböll att projekten snarare tillämpar flera befintliga metoder i ett tvärprofessionellt sammanhang än att utveckla egna metoder. Att bygga hållbar samverkan är lika viktig utveckling som arbetsmetoder med individen. Här finns många frågetecken. Vilka strukturer behöver egentligen förändras? Vem värderar vad som är en bra metod? Hur kan förutsättningar för spridning skapas när det är relevant och utvecklingsinriktat lärande när det behövs? Hur ska resultat som kan utveckla programmet återföras?

Kan en bra torrsimmare simma? Ett projekt omgärdas av en mängd specifika förutsättningar som skiljer sig från den reguljära verksamheten. En svårighet kring utvärdering och spridning är att det är projektets resultat, med sina specifika förutsättningar, som utvärderas. För att bedöma om en spridning är lämplig, vill man inte också veta hur arbetsformerna fungerar i den reguljära verksamheten? Kan former hittas där utvärdering kan värdera effekterna i reguljär verksamhet innan ställning tas till spridning eller påverkan?

Har Socialfonden ökat intresset för utvärdering? De flesta projektägare upplever nytta med sin utvärdering och beställer även lärande utvärdering utanför Socialfonden. Är detta tecken på att en positiv syn på utvärdering har spridits till aktörer som tidigare inte använt det i så stor utsträckning?

Projektens drivkrafter är viktigast av allt. Frågan om lärandeansatsens lämplighet diskuteras, men frågan är om den diskussionen inte överskugg-

gas av frågan hur projekten riggas? Om projektägarna inte drivs av en långsiktig utvecklingsidé och är beredda att ta hand om resultaten, vilken roll spelar det då vilken utvärdering som bedrivs? Kan en processtödjande utvärdering säkra hållbarheten om projektägarens avsikt var kortsiktig? Kommer utvärderingens resultat användas om avsikten främst var att genomföra projektet? Men det kan också finnas resultat av lärande utvärdering som ligger i framtiden. Det handlar om "tredje loopens lärande" där väl utförda lärande utvärderingar har "utbildat" projektägare i hållbart utvecklingsarbete. Det kan komma att bidra till att fler har såväl kompetens som vilja att nästa gång göra något bättre av projekten.

Hur svarar praktiken mot boken?

Lennart Svensson, Linköpings universitet och APeL

Det har varit intressant att få ta del av denna genomgång av lärande utvärdering inom Socialfonden. Jag känner igen mig i det mesta, och slutsatserna är förväntade. Allt blir inte som man har tänkt från början när man formulerar en teori om utvärdering. Jag ska här göra några fria reflektioner över en del av de frågor och dilemman som berörts i texten.

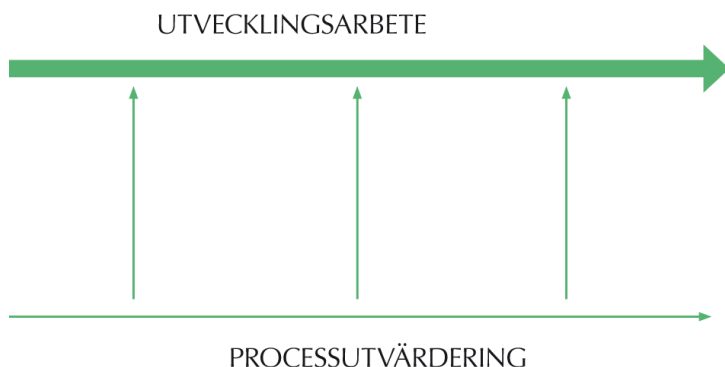
En fråga som ofta återkommer är hur man ska se på lärande utvärdering. Det finns två sorters kritik, formulerat enligt följande: 1) så har vi aldrig gjort, så det kan väl inte fungera; 2) så har vi alltid gjort, så det är väl inget nytt.

Den första kritiken ifrågasätter om lärande utvärdering verkligen är en riktig utvärdering. Ja, så är det ju tänkt. Det ska vara en professionell utvärdering med traditionella metoder som bygger på vetenskap och beprövad erfarenhet. Sedan är det en annan sak att vissa utvärderingar i Socialfonden i praktiken mer har fått karaktären av processtöd och där utvärderaren ibland har fått rollen som biträdande projektledare. Lärande utvärdering ska ju snabbt ge återkoppling och vara till nytta för berörda så att brister i ett projekt kan rättas till. Men det är inte det samma som processtöd och praktisk hjälp att lösa problem. Att ställa dessa krav på en utvärdering är att gå för långt tycker jag. En lärande utvärdering har likheter med en interaktiv forskning. Forskaren ska organisera lärprocesser tillsammans med deltagarna, men har inte ansvaret för att kunskaperna kommer till användning. Däremot ser aktionsforskaren oftast inga problem att ta på sig denna aktiva utvecklingsroll. Risken med en sådan aktiv involvering är att man kommer för nära och därmed försvåras en kritisk distans. Sammantaget har de problem som påvisas i rapporten att göra med upphandling, brist på resurser och dåliga beställare, snarare än att de bottnar i teorin bakom lärande utvärdering. Å andra sidan har jag inget behov att försvara teorin om lärande utvärdering – denna typ av utvärdering är varken bättre eller

sämre än någon annan. Den innehåller möjligheter, men också begränsningar. Över huvud taget så ska en sådan teori ses som en orientering eller vägledning för handlandet, inte som direktiv eller föreskrift.

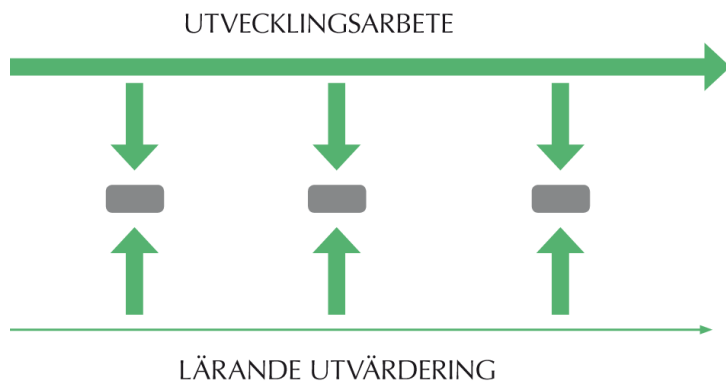
Den andra invändningen handlar om att lärande utvärdering inte är något nytt. Jag tycker bestämt att teorin innehåller nya delar. När jag gick igenom ett mycket stort antal böcker och artiklar om utvärdering, så nämndes knappast lärandet med deltagarna som något intressant. Det är bara att titta på indexförteckningen i den klassiska litteraturen. I de få fall som lärandet togs upp handlade det om ett lärande i de berörda organisationerna som var utsatta för utvärdering. Det fanns ingen analys om varför man lär, vem som lär, hur lärandet går till, vad det förväntas leda till eller vilka funktioner det kan ha. I vår bok utvecklar Per-Erik Ellström dessa resonemang om lärandet (s. 103–129).

Kritikerna hänvisar till att en processutvärdering är samma sak som lärande utvärdering. Den sker ju löpande och här återkopplas resultaten till deltagarna (Figur 12).



Figur 12. Illustration över sambandet mellan ett utvecklingsarbete och en processutvärdering. Resultat återkopplas löpande till de som deltar i utvecklingsarbetet.

Ja, förvisso finns det likheter, men det finns en avgörande skillnad. I en lärande utvärdering sker inte bara en ensidig återkoppling, utan här sker en analys, där deltagare och utvärderare tillsammans tolkar och förklarar resultaten (Figur 13).



Figur 13. Illustration av relationen mellan ett utvecklingsarbete och en lärande utvärdering. Utvärderare och deltagare i utvecklingsarbetet bidrar med olika kompetenser och möts för gemensam analys och kunskapsbildning.

Det är den återkommande analysen som sker i form av en gemensam kunskapsbildning som är kännetecknande för en lärande utvärdering. På APeL har vi utvecklat en metod för denna kunskapsbildning i form av analysseminarier, där preliminära resultat från utvärdering presenteras och diskuteras tillsammans med deltagarna. Det ökar validiteten i analysen, menar jag, samtidigt som utvärderingen snabbt kan komma till nytta. Det ESF har försökt att göra är att kombinera lärande med processutvärdering. Lärandet ska ske löpande under hela processen och därmed göra det möjligt att förbättra ett projekt under tiden det pågår. Men i grunden är lärande utvärdering och processutvärdering två olika saker. Ett lärande kan ske utan att det är en del i processen; det kan ske efteråt först när en slutrapport har presenterats. En processutvärdering kan göras utan att det sker ett lärande mellan utvärderare och berörda i processen. Det är då processen som studeras, men syftet är inte att skapa ett lärande för att förbättra processen.

Mycket är ju sagt i denna rapport om svårigheter med att få en lärande utvärdering att fungera. Det handlar om att få tillräckligt med resurser, att få rätt kompetens (hos utförare och beställare), om det svalt intresse bland projektägare för resultatet, om vikten av kritisk distans, om behovet av fördjupad analys, om vikten av att hitta former för nyttiggörande av resultaten, om behovet av att göra en mer stringent bedömning av resultat och effekter. Det är bara att instämma i denna beskrivning. Det största problemet, som jag ser det, är bristen på analys av mål, resultat och effekter. Fokus på lärande innebär inte att dessa traditionella delar i utvärderingen ska åsidosättas. Men det blir ju en naturlig följd om en utvärderare endast har en budget på ett par hundra tusen kronor och inom denna ram tvingas prioritera åter-

koppling och gemensamt lärande och där fokus ofta är på genomförandet.

Trots dessa påtalade svårigheter med lärande utvärdering finns det få som vill gå tillbaka till den tidigare halvtidsutvärderingen. Det är min bestämda uppfattning efter att ha diskuterat denna fråga med en stor del av ESF-organisationen, med utvärderare, projektansvariga och representanter i partnerskapen. Den lärande utvärderingen på projektnivå står heller inte för sig själv. Den kompletteras ju av olika utvärderingar av Socialfonden och Regionalfonden på programnivå där fokus mer är på resultat och effekter.

För den kommande programperioden är det viktigt att utveckla och förbättra den lärande utvärderingen. Så är det också tänkt. För programperioden 2014–2020 anvisar EU-kommissionen teoribaserad löpande utvärdering som en modell. Inför programframtagningen arbetar Sverige därför med att utveckla och klargöra begreppet teoridrivna utvärdering. Teoridrivna utvärdering kan med andra ord komma att ersätta den nuvarande beteckningen lärande utvärdering genom följeforskning. Den nya terminologin innebär ingen skillnad i sak utan är en anpassning till EU-kommissionens anvisningar.

Det nya begreppet förstärker dock en sak, nämligen betydelsen av att det finns en teoretisk grund för analysen. Teorin är nödvändig för att kunna förklara resultat och effekter – att förklara varför en åtgärd eller ett projekt leder till effekter. Är det genomförandet, kontexten, historien, ägarskapet, samverkande aktörer eller något annat som förklarar utfallet av en åtgärd? Med en teoribaserad löpande utvärdering ges en bättre grund för att dra mer generella slutsatser. Det blir därmed lättare att generalisera resultaten och därmed ges en möjlighet att kunna använda dem i nya kontexter. Samtidigt ökar kraven på utvärderarna när det gäller förmågan att göra analyser och att knyta an till forskningsresultat. En förutsättning för att klara denna ökade ambitionsnivå är att utvärderingen ges större resurser, vilket också kan ske genom att olika kluster av projekt utvärderas. Det kräver i sin tur att upphandlingen sker på ett annat sätt än idag – t.ex. av myndigheten eller strukturfondspartnerskapen. Men tankar i denna riktning finns ju redan.

Hur svarar praktiken mot ESF-rådets förväntningar?

Sven Jansson, Svenska ESF-rådet

Vad kan man då göra för att förbättra den lärande utvärderingen och följeforskningen? Jag tror att idén håller, men att det finns stora utvecklingsmöjligheter. I den oberoende utvärdering som Sweco Eurofutures (2010) genomförde visades att det finns flera svagheter när det gäller framför allt

projektutvärderingen i projekten. Också Tillväxtanalys rapport (2013) bekräftar att Socialfond och Regionalfond är på rätt väg men att det finns en hel del att förbättra och förstärka.

Mina slutsatser och förslag på förbättringar kan sammanfattas i följande punkter:

1. Upphandling och beställning som stimulerar lärande

Precis som Sweco Eurofutures (2010) påstår så återstår det en hel del att göra för att skapa förutsättningar för ett systematiskt lärande från beslutade (pågående och avslutade) projekt. Ett sådant lärande har flera syften, men två av de viktigaste är att sprida kunskap om framgångsfaktorer och risker mellan projekten och annan regional utvecklingsverksamhet samt att föra över dessa kunskaper till dem som har att besluta om nya projekt. Bägge fonderna har underinvesterat i denna typ av lärande.

Dessutom finns det ett behov av en tydligare styrning och en bättre samordning av utvärderingen i och mellan projekten. För att skapa en utvärderingskultur krävs att projekten själva organiserar och som idag upphandlar sin utvärdering. Samtidigt innebär detta flera dilemman. Ett är vad gäller utvärderarnas självständighet. Ett annat är att det har skapat svårigheter vad gäller upphandlingar, vilket fått till följd att utvärderingen kommer in för sent i projekten. Dilemmat med utvärderarnas självständighet i relation till beställarna borde kunna hanteras genom tydligare krav på utvärderingen. Det gäller även hur resultaten ska återrapporteras till myndigheterna och genomförandeorganisationen. Ett sätt att hantera dilemmat med upphandling av utvärderingen är att myndigheten genom en ramavtalskonstruktion ska kunna tillhandahålla utvärdering till de enskilda projekten. Det möjliggör dessutom att utvärderingar kan upphandlas samlat och därmed blir omfattningen på uppdragen större. Detta möjliggör också att det går att få till utvärdering som inte enbart har fokus på det enskilda projektet. Genom att kräva att utvärderarna samverkar med varandra i en utlysning kan vi skapa tillfällen till lärande mellan projekten och också fokusera på om utlysningen samlat skapade regional, lokal eller central utveckling. Helt enkelt försöka att besvara frågan om projekten samlat kunnat bidra till utveckling.

Den nu pågående programutvärderingen som genomförs av Ramböll konstaterar att detta viktiga moment saknas i Socialfonden i dag. Ramböll konstaterar att, ”många gånger antas det helt enkelt att beslutsfattare är rationella, i bemärkelsen att de fattar beslut utifrån befintlig evidens, och att det finns en tydlig koppling mellan goda projektresultat och bestående effekter”. Projektgenomförandet idag kan sägas utgå från detta och det är därför så mycket av projektresultaten inte sätter spår i den strategiska

utvecklingen. Det blir mer av goda genomförda projekt men väldigt lite strategisk påverkan. Det är också viktigt att det finns kompetens och resurser, särskilt som den kommande satsningen på en teoridriven lärande utvärdering ställer större krav på analysförmåga, generaliserbarhet och att kunna visa på hur projekt och program bidrar till strategisk utveckling i linje med EU:s 2020-mål.

2. Bedöma hållbarhet

En noggrann analys av resultat och bedömning av möjliga effekter ingår rimligtvis i en lärande utvärdering. Den långsiktiga hållbarheten i projekten ska alltså bedömas. Projektets bidrag måste också tydligare kopplas till den miljö/kontext som de är satta att verka i. Projektets bidrag till att förändra, förbättra och förstärka den regionala tillväxten och sysselsättningsskapandet utgör centrala frågor för den lärande utvärderingen. Utvärderingen måste därför kombinera processansatsen med en studie av utfall, resultat och effekter. Socialfonden har också uppdragit åt Statistiska Centralbyrån (SCB) att svara för en väsentlig del av programmets uppföljning. Dessa data borde ge Socialfonden närmast unika utvärderingsmöjligheter av programmets insatser och långsiktiga effekter.

3. Återföring till genomförandeorganisationen

Utvärderingen ska komma till direkt nytta och underlätta styrningen av programmen. Utvärderingen måste dessutom tydligare bidra med kunskapsprodukter som kommer till användning i samhället. På det sättet kan en djupare analys göras som visar på sammanhang och effekter av olika slag samt på drivkrafter för framgång. Ingen av dagens strukturfonder har i praktiken lyckats skapa en snabb och tydlig återföring av kunskap från projektföljeforskare, temagrupper eller utvärderare på projektnivå till beslutsfattarna. En viktig del i att åstadkomma ett lärande på myndighets-, företags- och organisationsnivå handlar om hur utvärderingsresultaten från projekten tas emot i organisationerna.

Idag är det framför allt temagrupper och processtödet strategisk påverkan och lärande som har till uppgifter att ta emot utvärderingarna och resultaten och härigenom syntetisera resultaten. I Regionalfonden är det främst följeforskarna på programnivå som har denna uppgift. För att lärandepotentialen ska tas tillvara krävs dock att kunskapen når själva genomförandeorganisationen på ett effektivt sätt. Det finns därför skäl att förtydliga hur mottagningsprocesserna ska se ut.

På en mer allmän nivå är dock utvärderarnas bedömning (Sweco Euro-futures, 2010) att beslutsorganisationerna, trots allt, har en rimlig tillgång till kunskap. De främsta källorna till denna kunskap är den dialog som myndigheterna förmår upprätthålla med projekten och de insatser som i

första hand de regionalt utvecklingsansvariga myndigheterna genomför, liksom de utvärderingsinsatser som genomförs.

4. Återföring till den regionala nivån

Resultat ska även redovisas till myndigheterna, och utvärderingen ska bidra till den offentliga debatten. Temagrupperna spelar en viktig roll i detta arbete. En problematik i temagrupperna har dock varit deras relativt svaga koppling till den regionala nivån. En annan svaghet har varit att vissa tagit alldeles för lång tid på sig innan resultat har kommit fram. Framtida stödprocesser, om de nu ska kallas temagrupper eller något annat, måste kunna hantera och förhålla sig till de regionala utvecklingsprocesserna på ett helt annat sätt. Att bli ännu bättre på att syntetisera och aggregera resultaten och få in dem på rätt nivå blir en utmaning i framtiden.

5. Lärkonferenser för ett vidare lärande

Organisera för ett *vidare* lärande. Lärkonferenserna har varit viktiga för ett vidare lärande. Tillväxtverket och ESF-rådet har därför investerat i dessa s.k. lärkonferenser, både på regional och på nationell nivå. Syftet med lärkonferenserna har bl.a. varit att sprida erfarenheter och kunskap från projekt till projekt. Sådana lärkonferenser har arrangerats för samtliga regioner. Utvärdering i socialfonden är ett viktigt programinstrument där lärandet och återföringen har varit en viktig del. Men detta lärande är något som betraktas som något inneboende gott, något som skapar ett värde bara för att det sker – det är lite av den okritiska och nästan romantiska bild som målas upp. Samtidigt ska utvärderingen värderas utifrån vilken nytta den levererar och detta perspektiv måste tydliggöras inte minst vid dessa lärtillfällen i framtiden för att vi ska nå bättre genomslag för resultaten. Utvärderingssystemet måste i framtiden riggas och styras bättre för att leverera den specifika nytta som intressenterna behöver för att kunna agera med utvärderingen som underlag.

REFERENSER

- Brulin, Göran & Svensson, Lennart (2011). *Att äga, styra och utvärdera stora projekt. Studentlitteratur, Lund.*
- Brulin, Göran; Svensson, Lennart; Jansson, Sven; Sjöberg, Karin (2009). *Lärande utvärdering genom följeforskning. Studentlitteratur, Lund.*
- Eriksson, Andreas & Jönsson, Fredrik (2010). *Lärande utvärdering i praktiken. APeL, Örebro.*
- Eriksson, Andreas & Halvarsson, Agneta (2007). *Kan man lära av goda exempel? En idébok om hur projekterfarenheter kan stimulera verksamhetsutveckling. APeL, Lindesberg.*
- EU-kommissionen (2007). *The new programming period 2007–2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the programming period. Working Document No. 5.*
- EU-kommissionen (2013). *Programming period 2014–2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy, European Social Fund. Guidance document.*
- Nordesjö, Kettil (2011). *Vad gör en lärande utvärderare, och vad utmärker en kompetent lärande utvärderare? Idealtypiska uppfattningar om lärande utvärdering. Linnéuniversitetet, Växjö.*
- Nählander, Johanna (2009). *Följeforskning i ett innovationsprojekt, i Brulin, Göran; Svensson, Lennart; Jansson, Sven; Sjöberg, Karin (2009) Lärande utvärdering genom följeforskning, s. 183–194. Studentlitteratur, Lund.*
- Ramböll (2012). *Utvärdering av Europeiska Socialfonden i Sverige. Preliminära resultat. Ramböll, Stockholm.*
- Sweco Eurofutures (2010). *Att lära för effektivt genomförande och långsiktig påverkan – En utvärdering av lärsystemen i strukturfonderna. Sweco Eurofutures, Stockholm.*
- Sävenstrand, Andreas (2011). *Lärandeansatsen i 38 utvärderingsrapporter inom Socialfonden. En första granskning sommaren 2011. APeL, Örebro.*
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2012). *Utvärdering av arbetsmarknadsprojekt för unga. Skrift 2012:2. Ungdomsstyrelsen, Stockholm.*
- Tillväxtanalys (2013). *Att utveckla regionernas lärande. Rapport 2013:02. Östersund.*
- Vedung, Evert (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning. Studentlitteratur, Lund.*
- Wikner, Mattias (2011). *Den allsmäktige. En kritisk diskussion om utvärderarens nya roll. Ramböll Stockholm.*

BILAGA 1 – METOD OCH BEGRÄNSNINGAR I RAPPORTEN

Här utvecklar vi de underlag som rapporten bygger på. Det är Andreas Sävénstrand och Helen Uliczka som har stått för datainsamlingen.

Rapportgranskningar

Vår första granskning av slututvärderingsrapporter gjordes sommaren 2011. Den omfattade då 38 rapporter vars projekt hade en sluttid med tyngdpunkten i juli 2010. Den andra granskningen gjordes hösten 2012, omfattade 56 projekt där de flesta avslutades omkring april 2011. Det rör sig alltså fortfarande om projekt som bedrivits relativt tidigt i programperioden.

Rapporten om den första granskningen fick mycket uppmärksamhet, framförallt från utvärderare. Kritiken handlade om att den byggde på ett litet antal projekt som dessutom var väldigt tidiga i programperioden. Många ansåg därför att de inte var representativa. Att underlaget består av tidiga projekt beror på en stor eftersläpning i data. Projekten har ju för det första en genomförandetid på två–tre år. Inom tre månader efter projektslut ska en slutrapport och eventuell slututvärderingsrapport inkomma. Därefter har ESF-rådet en handläggning för att ”stänga” projektet som i regel tar några månader. Vi har även sett att det inte är alla projekt vars utvärderingsrapporter läggs ut.

Då mycket av kritiken kring den förra rapporten handlade om att det var så tidiga projekt att de inte var representativa så betonar vi att vi *inte* gjort något urval. Vi har granskat alla befintliga rapporter. Men vi ska kort utveckla vad som menas med ”befintliga”. Vid utdrag ur Projektbanken den 20 september 2012 så fanns det totalt 94 projekt som hade en utvärderingsrapport utlagd. Detta var oväntat få och vi har därför fördjupat oss i hur många man egentligen kunde ha förväntat sig. Genom att utgå från de 584 projekt som då hade avslutats och dra bort de som inte hade stängts och de som saknade utvärderingsbudget så ser vi att det borde ligga ytterligare 268 rapporter på Projektbanken.

Rapporten visar att medlen för utvärdering överlag har ökat varje år, men de projekt som vi har studerat uppvisar inte motsvarande ökning. Utvärderingsbudgeten ligger i snitt på cirka 200 000 kr per projekt för PO 2 i båda granskningarna, men för PO 1 har det varit en mindre ökning från ca 119 000 till 158 000 kr. Vi vill med detta säga att denna granskning inte

heller är representativ för utvärderingar som genomförs nu.

Inför första genomgången av utvärderingsrapporter år 2011 frågade vi oss vilka av kriterierna för lärande utvärdering som kan gå att utläsa i en slutrapport. Utifrån det vi kom fram till upprättade vi en frågemall och använde den på de första 38 utvärderingsrapporterna.

Inför andra omgången år 2012 strök vi några frågor. Däremot förändrade vi inte de kvarvarande frågorna trots att några inte befanns optimala i ljuset av nya diskussioner som kommit upp när det gäller vad som kan/bör ingå i en lärande utvärdering. Att förändra frågorna skulle försvåra jämförelser med de tidigare resultaten. Vi valde därför att ha kvar frågorna oförändrade.

I första omgången 2011 var det tre personer som läste rapporterna vilket innebär att det kan ha gjorts olika tolkningar av när något var väl tillgodosett eller inte. År 2012 har enbart Helen Uliczka läst samtliga 56 utvärderingsrapporter.

Endast slututvärderingsrapporter har granskats. Vi vill framhålla att viktiga faktorer som saknas i rapporterna *kan* framgå i eventuella delrapporter eller ha tagits upp muntligt. Rapporterna har inte alla gånger lästs igenom i sin helhet. Särskilt har resultatdelar med enbart kvantitativa resultat ibland enbart ögnats igenom. Inledning, metod- och analyskapitel, slutsatser och eventuella rekommendationer har samtliga blivit lästa.

Vi blev först lite överraskade över de starka reaktioner som kom från utvärderare på den första rapportgranskningen. Vi menar att rapporten från den förra granskningen kan ses som del i en lärstrategi. Det var tidiga observationer om hur lärandeansatsen fungerade som var viktiga för ESF-rådet att hantera. Vi har också haft en dialog med myndigheten om detta. Vår tolkning av reaktionerna är att en rapport, där läsaren inte är en del av analys eller användande, ter sig som väldigt definitiv. Om utvärdering då presenteras som "dåligt fungerande" utan möjlighet för den enskilde utvärderaren att presentera en motbild så kan det leda till frustration. Vi tycker nu att vi ser en betydligt ljusare bild av hur utvärderingen fungerar i Socialfonden och ett dialogmöte om utvärdering i Socialfonden hölls i april 2013 för att möjliggöra andra röster att komma fram.

Intervjuer

Vi har intervjuat projektägare, utvärderare och ESF-samordnare. Vi gjorde ett urval av fyra personer ur varje kategori. Anledningen till att det är så få är att SPeL som processstöd inte har resurser att göra omfattande datainsamling som inte tydligt bidrar till huvudsyftet lärande och strategisk påverkan. Ett större antal intervjuer bedömdes tillföra mer kostnader än nya kunskaper.

Bland projektägare sökte vi personer som hade varit med om två ESF-

projekt, med utvärdering, som var ordentligt åtskilda i tid. Tanken med detta var att de skulle ha fått praktiska erfarenheter från det första genomförandet som skulle kunna påverka hur de beställde och använde utvärderingen nästa gång. Vi sökte dessa i ESF:s databas, men det var mycket svårt att hitta personer som stämde in på denna beskrivning. Även om många organisationer har haft flera projekt så kan det vara olika enheter och därmed olika företrädare, det kan ha bytts personal så att bara projektledaren var densamma, det kan ha varit PO 1-projekt följt av PO 2-projekt, de kan ha haft projekt som låg nära varandra i tid. Vi fick göra avsteg från urvalsprincipen i ett fall och prata med en projektledare istället för projektägare. Men i huvudsak hittade vi den typ av person vi sökte och dessa var två PO 1-projekt och två PO 2-projekt. Två var från Sydsverige, ett från Östra Mellansverige och ett från Norra Mellansverige.

När det gäller utvärderare utgick vi från de granskade rapporterna och tittade på vilka organisationer som hade haft utvärderingsuppdragen. Vi valde två mindre konsulter, en högskola och ett större konsultbolag för att spegla den fördelning som finns bland utförarna. I dessa organisationer sökte vi de mest rutinerade personerna, de som haft många ESF-utvärderingar. Tillsammans har de erfarenhet av ett hundratal utvärderingar i Socialfonden.

Slutligen intervjuade vi även ESF-samordnare och dessa valdes från ESF:s utvärderarnätverk. Nätverket utgörs av samordnare med särskilt uppdrag att följa arbetet med utvärdering och informera på sina respektive kontor. Vi pratade med representanter från Stockholm, Västsverige, Norra Mellansverige samt Småland och öarna.

Enkät

Vi skickade en kort enkät till de fem temagrupperna i Socialfonden. Enkäten berörde om de i sitt analysarbete har använt sig av projektutvärderingar, utvärderares erfarenheter, respektive data från ESF/SCB. De fick också frågan om hur generell kunskapsbildning respektive strategisk påverkan kan stärkas. Samtliga temagrupper svarade.

Budgetdata

De analyser av utvärderingsbudget som gjorts har tagits från ESF:s databas.

Andra rapporter

Vi har sökt vad andra har skrivit om lärandeansatsen, men inte hittat särskilt mycket. Vi använder oss här framförallt av en rapport från Temagruppern Unga i arbetslivet samt två artiklar som publicerades inför Svenska utvärderingsföreningens konferens 2011. Vi har valt att inte studera texter som finns från Regionalfonden.

Tyst kunskap

SPeL är inte en temagrupp. Vi har årligen vissa medel för att göra mindre analyser som kan bidra till kompletterande spridning eller vara ett stöd för programmets genomförande. Under 2013 är det knappt 7 % av SPeLs budget som går till datainsamling, analys, skrivande och tryck. Av denna anledning gör vi begränsad datainsamling. Å andra sidan gör vi en form av osystematisk datainsamling varje dag i mötet med olika aktörer med koppling till ESF-projekt. Vi har nu bedrivit processtödet i fyra år och därigenom samlat på oss kunskap om hur projektaktörer fungerar och resonerar. Vår systematiska datainsamling tillför ibland nya perspektiv, men många gånger fungerar den mer som exempel på det vi redan vet. Därför kan även vår tysta kunskap ses som en viktig datakälla.

BILAGA 2 – GUIDE

LÄRANDE UTVÄRDERING

En lärande utvärdering ska vara ett stöd för lärande inom projektet och bedöma projektets förutsättning för att resultat ska leva vidare och ge långsiktiga effekter efter projektet. Gå igenom punkterna nedan tillsammans, projektägare, projektledare, styrgrupp och utvärderare.

Vad bör den innehålla?

- En övergripande bedömning av projektets resultat, exempelvis om individers kompetens eller anställningsbarhet har ökat.
- Bedöma aktiviteter och resultat i förhållande till mål och syfte med projektet och Socialfonden. Här kan ingå hur projektet bidrar till ny kunskap på samhällsnivå.
- Undersöka hur samverkan mellan berörda organisationer fungerat.
- Bedöma hur projektet arbetar med jämställdhetsintegrering och tillgänglighet.
- Bedöma förutsättningarna för att resultaten ger hållbara effekter, exempelvis om verksamheten förbättras, arbetsorganisationen utvecklas, individen får en fastare position på arbetsmarknaden, metoderna implementeras och överlever utan EU-medel.
- Undersöka projektets faktiska bidrag till förändringar i befintlig verksamhet.

Hur kan den göras?

Ansökan och mobilisering:

- Budgetera tillräckliga resurser – ESF anger inga siffror men SPeL rekommenderar att ni avsätter cirka fem procent av budgeten.
- Se till att tidigt få in en utvärderare i projektet. Ju tidigare desto bättre.
- Gör en styrande beställning. Läs mer i guiden *Upphandling*.
- Sök ett kritiskt stöd som kan se bristerna ni själva missar, inte en biträdande projektledare.
- Välj en utvärderare med kunskap, kompetens och helst erfarenhet i lärande utvärdering. Ta referenser på tidigare uppdrag om lärande utvärdering i ESF-projekt.

Genomförande

- Återför iakttagelser kontinuerligt under projektiden för att ge underlag för gemensam analys och reflektion.
- Använd delrapporter som underlag för uppföljande lärtillfällen med styrgruppen och andra strategiska intressenter så att omorienteringar och förbättringar i projektet kan göras, samt för att påverka mottagarna att absorbera resultaten.
- Rikta utvärderingen framförallt till projektets styrgrupp som underlag för strategiska beslut och gör upplägget så att det kompletterar den egna, internt organiserade uppföljningen.
- Analysen bör tankemässigt placera projektets resultat i en framtida befintlig verksamhet. Är resultaten hållbara? Om inte, varför? Vad behöver ändras i projektets inriktning för att få resultat som går att implementera?

BILAGA 3 – GUIDE FÖR UPPHANDLING AV UTVÄRDERINGAR

Kort inledande text som presenterar projektet.

Innehåll

Utvärderingen ska ha en lärande ansats och kan ske genom s.k. följeforskning. Den ska vara ett stöd för ett lärande bland ansvariga och berörda, framförallt gentemot styrgruppen, så att förbättringar kan göras successivt. En närhet till processer är viktig, men också en förmåga till kritisk distans.

Utvärderingen ska vara ett komplement till den egna, internt organiserade uppföljningen. Ett nära samarbete krävs med den interna uppföljaren och ett visst stöd ska kunna ges – i form av dialog, fackkunskaper, bedömningar osv.

Den externa utvärderingen ska omfatta följande:

- En övergripande bedömning av projektets resultat.
- En bedömning av projektets långsiktighet vad gäller hur resultaten tas omhand och förutsättningar för långsiktiga effekter.
- En bedömning av aktiviteter och resultat i förhållande till mål och syfte i projektet och i Socialfonden.
- Hur projektet arbetar med jämställdhetsintegrering och tillgänglighet.
- Hur samverkan mellan berörda organisationer fungerar, bl.a. när det gäller jämlika relationer, lärande, erfarenhetsutbyte, engagemang m.m.
- Hur projektorganisationen är uppbyggd och fungerar (styrgrupp, ledningsgrupp, lokala styrgrupper, styrgrupper, brukarråd, referensgrupp m.m.), både när det gäller enskilda kommuner och för hela projektet.
- Projektets bidrag till systempåverkan och den offentliga debatten.

Genomförande

I anbudet ska tydligt framgå vilka metoder som kommer att användas för att belysa frågorna ovan och argument för metodvalet ska anges.

Det ska tydligt framgå:

- Hur projektens interna uppföljning kan få stöd av och samspela med utvärderarens arbete.
- Hur utvärderingen ska skapa tillfällen för lärande med olika berörda och mottagare, hur dessa ska organiseras och vid vilka tidpunkter detta kommer att ske.
- Vilken dokumentation som kommer att finnas, när den kommer att tas fram samt för vilka målgrupper?

Kompetens

De sökande ska ha kompetens inom följande områden:

- Följeforskning och lärande utvärdering, där förmågan att samtidigt stödja och "störa" projekt ingår.
- Helst ha arbetat med utvärdering inom Socialfondens olika programområden.
- Förmåga att kunna bedöma effekter som organisatoriska förändringar och politiska konsekvenser av enskilda projekt resultat.
- Förmåga att bidra till strategisk påverkan.
- Kunna medverka aktivt till en lärande miljö.

Referenser till xx

Erfarenheter av lärande utvärdering

År 2007 lanserades lärande utvärdering och följeforskning som något nytt inom strukturfonderna. Förvirringen kring begreppen var inledningsvis stor och flera olika typer av insatser sattes in för att öka kunskapen om den så kallade lärandeansatsen. Denna rapport redovisar hur utvärdering inom Socialfonden har beställts, utförts och använts under åren 2008–2012. Områden där utvärderingen har fungerat väl och utvecklats synliggörs samtidigt som hinder problematiseras. Förväntningar från ESF-rådet säger att den lärande utvärderingen ska stödja projektens styrning, implementering och strategiska påverkan och behöver därför dokumentera och värdera metoder. Projektägarna, som beställer utvärderingen, har delvis en annan syn samtidigt som utvärderarna ser att medlen inte räcker för att uppfylla alla förväntningar. Det reses också frågetecken kring vilken roll som utvärderare egentligen kan ta när det gäller att verka utvecklingsstödande och samtidigt oberoende värdera process och resultat.

Alla dessa frågor är intressanta för framtiden då ESF-rådet med stöd av EU-kommissionens riktlinjer nu vill fortsätta utveckla den lärande utvärderingen inför programperioden 2014–2020. Det kommer sannolikt ske under ett nytt begrepp, teoribaserad utvärdering, men i sak söker man vägar att finslipa det man har påbörjat. Rapporten riktar sig till de som vill möjliggöra, bedriva, eller utvärdera projekt inom strukturfonderna, eller har intresse av lärande utvärdering och följeforskning i allmänhet.