



Christina Johannessons, Cajalma Kommentarer presentation

Bild 2 – Vad är resultat?

För att kunna värdera om regionalt utvecklingsarbete leder till resultat, och hur arbetet riktas in mot resultat, behöver vi ha en uppfattning om vad ett resultat är. En enkel modell är att utgå från att resultat är en konsekvens av något, antingen en händelse (som man inte nödvändigtvis har rått över) eller en handling (som är medvetet utförd). Resultaten kan i båda fallen vara önskade eller oönskade. Jag utgår i det följande från att vi, när vi ska dra lärdomar av regionalt utvecklingsarbete med avseende på resultat, menar *”resultat i form av önskade konsekvenser av prioriterade handlingar”*. Det innebär också att utgå från en logik där det finns antaganden om vilka handlingar som leder till vilka konsekvenser. Att man känner till sambanden i förväg är självklart inte alltid fallet. Regional utveckling är komplex och sambandet mellan handling och konsekvens är inte, och kan inte alltid vara, känt. Detta är också skälet till att uppföljning, utvärdering och lärande är en viktig del i utvecklingsarbetet. Det vill säga, sambanden är inte alltid kända i förväg, men projekten skapar uppfattningar om och förståelse för vad som fungerar och inte.

Diskussionsfrågor

- Vad känner vi redan till om samband mellan handling och konsekvens i regional utveckling?
- Vad vill vi att regionala utvecklingsprojekt ska lära oss om samband (verifiering, validering)?
- Vem formulerar handling resp. konsekvens i regional utveckling (vilka intressen styr)?
- Vilka förfogar över handlingarna (finns det alls rådighet?)
- Vem ska ha nytta av konsekvenserna?

Bild 4. Prioriterade handlingar – önskade resultat – uppföljning/utvärdering

Om vi tillämpar modellen handling-konsekvens/resultat (se inledningen) på svensk regionalpolitik de senaste 20 åren kan vi konstatera många likheter, men också en successiv förändring av begrepp och fokus.

De första åren av svenskt EU-medlemskap är regional politik i det närmaste synonymt med en kombination av näringspolitik och fördelningspolitik.

Handling = subventioner etc till geografiska stödområden.

Resultat = utjämnade skillnader i förutsättningar mellan olika delar av landet.



I den andra programperioden blir den regionala utvecklingspolitiken bredare. Istället för utjämnning ska varje region utvecklas efter sina egna förutsättningar.

Handling = prioritering av vanligen 3-4 sektorsområden (främst arbetsmarknadens funktionalitet och utvidgning genom regionförstoring), dels innovationssystem och kluster (snarare än enskilda företag).

Resultat = fler i arbete, genom anställning eller som företagare.

Den tredje programperioden går ett steg längre och formulerar utvecklingen i termer av tillväxt. Regionalpolitiken får ett tydligare rumsligt perspektiv (koppling till översiktsplanering), horisontella kriterier får en större tyngd och myndigheternas stuprör ska överbryggas genom tematiska grupperingar.

Handling = analys och prioritering av styrkeområden, d.v.s områden där regionen har särskilt goda förutsättningar för utveckling och tillväxt.

Resultat = konkurrenskraft. Dels i näringslivet genom fler utbildade, bättre matchning och arbetspendling. Dels i boendemiljöerna genom välfärdstjänster och service.

Den nuvarande programperioden är likartad, men med en högre abstraktionsnivå. Den betonar "systemet" och flernivåstyrning (både vertikalt och horisontellt), och lägger därmed till en dimension till den förra periodens tanke om koncernstyrning, med syfte att i ännu högre grad överbrygga organisations- och geografiska gränser.

Handling = analys och process som stödjer samhandling

Resultat = attraktionskraft, för boende, företag, inflyttare och besökare

Strategierna med nämnda inriktningar formas av regionala partnerskap, som formaliserar sina överenskommelser i politiskt beslutade dokument, som dock inte är juridiskt bindande. Begreppen för dessa överenskommelser har växlat över tid: regionala tillväxtavtal (RTA), regionala tillväxtprogram (RTP), regionala utvecklingsprogram (RUP), regionala utvecklingsstrategier (RUS). Därtill finns regionala strategier inom olika sakområden, ex.vis regionala innovationsstrategier (RIS).

Indikatorer på önskat resultat har generellt blivit fler, och tabellen ger bara en fingervisning. I praktiken använder olika aktörer olika uppsättningar indikatorer, mer eller mindre uppföljningsbara. Generellt saknas en struktur för indikatorerna i meningens samband, d.v.s möjligheten att följa upp att en viss process har genomförts (handling) och huruvida den har fått ett visst resultat (konsekvens). Indikatorerna speglar i huvudsak olika företeelser (ibland handling, ibland resultat), som OM de skulle kombineras utifrån tillväxtteori (kunskaper om samband) skulle kunna säga något om huruvida handlingen har lett till önskat resultat. En sådan insatslogik saknas dock vanligen både på strategi-



/programnivå och i enskilda projekt, vilket försvårar eller omöjliggör lärande uppföljning och utvärdering.

Uppföljning och utvärdering har i princip haft samma utgångspunkter under de 20 åren, d.v.s analys före, under och efter programperioden. Fokus har dock legat lite olika; på ekonomi, på process, på effekt; på enskilda projekt, på program, på teman. Från en period av starkt fokus på process (följeforskning) har pendeln nu svängt mot resultat (effektutvärdering), vilket torde ge andra krav både på vilka indikatorer som är relevanta, hur insatslogiken visualiseras, och med vilka tidsintervall som utvärdering kan och bör göras. Lärande är fortsatt centralt, men är som ovan sagts, beroende av föreställningar om samband mellan handling och konsekvens, alternativt att handlingen följer en mer dynamisk utvecklingslogik, ex.vis SCRUM, där lärande sker kontinuerligt.

Bild 5 – Vad har vi uppnått?

Förutom det mycket stora antalet utvärderingar på regional nivå, av projekt, program och system, finns även en mängd publikationer på nationell nivå. Nedan ges bara ett urval för att peka på centrala källor som kontinuerligt gör översikter och fördjupade studier av möjliga samband mellan handling och resultat i regionalt utvecklingsarbete.

Källorna anger oftast att program och strategier väl beskriver problem och utmaningar, och att aktörerna successivt har funnit relevanta sätt att beskriva nödvändigheten av samhandling och flernivåstyrning. Kopplingen mellan mål och medel är dock oklar och effekterna svåra att påvisa. I synnerhet som regional utveckling är komplex, är svårigheterna att avgränsa vem som bidrar till vad legio, och risken för dubbelräkning stor. Fokus ligger dessutom ofta på strukturfondsmedlen, men då de utgör en mycket liten andel av den totala svenska bruttonationalprodukten menar flera källor (forskare, analysmyndigheter) att man inte kan finna några positiva samband mellan EU-stöd och tillväxt. Det torde också vara en viktig grundbult i det regionala utvecklingsarbetet att en framgångsväg är att kontinuerligt anpassa strukturerna till de utmaningar som identifieras, snarare än att fördela medel till aktörer för ökade insatser. Befintliga indikatorer ger dock litet eller inget stöd för att spegla en sådan utveckling. Återstår då att finna sätt att illustrera sambanden mellan handling och resultat på ett sätt som speglar såväl komplexiteten och strukturförändringen.

- Tillväxtverket, Reglab (2017) *BRP+ – Mätssystem för långsiktig livskvalitet i svenska regioner.*
- Tillväxtverket (2016) *Finansiering för regional tillväxt 2015, Rapport 0200*
- Tillväxtverket (2016) *De små stegens förändring – Sammanställning av regionernas redovisningar.* N2016/01183/FF
- Tillväxtverket (2012) *Åtterrapporering av uppdrag 10 i Tillväxtverkets regleringsbrev – Förslag till hur uppföljning av projektverksamheten kan förbättras.*



- Tillväxtverket (2012) *Hållbar strukturförändring för regional konkurrens- och innovationskraft. Rapport 0147*
- NUTEK (2006) *Indikatorer för hållbar utveckling*
- NUTEK (1998) *Analys av resultatmätt*
- Tillväxtanalys (2016) *Fokus på resultat – En analys av tillväxtpolitisk återrapportering. PM 2016:10*
- Tillväxtanalys (2013) *Regional tillväxt 2013 – En rapport om tillstånd och utveckling i Sveriges regioner. Rapport 2013:06*
- Tillväxtanalys (2013) *Att utveckla regionernas lärande. Rapport 2013:02*
- Tillväxtanalys (2012) *Indikatorer för uppföljning av regional tillväxt. PM 2012:10*
- ITPS (2009) *Metoder för att utvärdera den regionala tillväxtpolitiken – Lärdomar och råd för utvärderare och uppdragsgivare. Dnr: 1-010-2008/0018*
- ITPS (2008). *Indikatorer för uppföljning av regional utveckling. Arbetsrapport R2008:003*
- ITPS (2007) *En uppföljning av ITPS regionala indikatorer. A2007:013*
- ITPS (2004) *Den nya regionala utvecklingspolitiken – Hur följa upp och effektutvärdera? A2004:011*
- Proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017, Regional tillväxt – Jämförande utvärdering av den ekonomiska utvecklingen i företag.*
- Statskontoret (2016) *Uppföljning av regionala tillväxtåtgärder – med fokus på resultaten. Rapport 2016:28*
- Riksrevisionen (2014) *Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, mindre tydlighet? RiR 2014:10*
- Regeringskansliet (2009) *Strategisk uppföljning av en nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013. Ds 2009:69*
- Nordesjö, K (2015) *Relationen styrning och utvärdering – hur en europeisk utvärderingsidé översätts i Sverige. Doktorsavhandling, Linnéuniversitetet*
- Sjöberg, K (2014) *Lärande utvärdering/följeforskning – femte generationens utvärdering? 7,5 hp, Linköpings universitet*
- Holmström, M (2010) *Sverige, strukturfonderna och sammanhållningspolitiken inom EU – En paneldatastudie för 1991-2006 tillämpad på de svenska länen. CERUM, Umeå universitet. Working paper nr 92/2010*

Bild 7 – Vad ska man ha ett resultat till?

Jag har redan i de tidigare bilderna visat på hur begrepp och fokus förändras över tid. I de stora dragen finns också underströmmar som pekar åt lite olika håll. De speglar också både möjliga och relevanta typer av resultat, men som har mycket olika innehåll och syn på tillväxt, och som adresserar olika aktörer, både sådana som måste handla, och sådana som har nytta av resultatet. Detta rymmer både potentiella intressekonflikter och behov av en



analys av intressenters rådighet för att kunna gå fram med insatser som har förutsättningar att realisera avsedda resultat.

Att nå resultat för att legitimera aktörer och finansiering hos de befintliga invånarna har en valör medan att nå resultat som kan attrahera inflyttare och besökare har en annan. Listan på vad resultat ska tjäna till kan göras längre, liksom antalet tänkbara målkonflikter.

Beroende på vilken typ av resultat man syftar till ser sambandet mellan handling och konsekvens olika ut. Därmed är det sällan relevant att ha en uppsättning gemensamma indikatorer för allt regionalt utvecklingsarbete. Sambanden riskerar då att bli irrelevanta, eller obegripliga, och indikatorerna bidrar inte till styrning och lärande. Således behöver typen av resultat styra valet av indikatorer, vilka delas upp i *agerande* (handling) och *konstaterande* (resultat) mått och nyckeltal. *Mått* är absoluta tal (ex.vis antal med viss utbildningsnivå) och *nyckeltal* är relativa tal, som speglar mål och ambitioner (ex.vis andel av befolkningen inom viss kategori som har en viss utbildningsnivå).

Bild 8 – Konflikter

Potentiella konflikter är synliga i själva programskrivningarna över tid. Utjämning och tillväxt finns med som ibland parallella, ibland integrerade spår, men tydliggörs inte i termer av handling och konsekvens/resultat. Det är också något oklart när strategierna avser tillväxt som resultat i en sektoriell mening (och isåfall inom en sektor eller som innovativa möten mellan sektorer) resp. territoriell mening (delar av en region, hela regionen, regionen i samspel med territorier i grannskapet, nationellt eller globalt). Därmed blir det svårt att välja ut indikatorer för handling resp. resultat, och som kan ge underlag för lärande om samband.

Källa: Bjarne Lindström. *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik. Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken*. ITPS A2005:011

Ekonomisk tillväxt förutsätter i vissa avseenden en ojämn regional utveckling. Det finns alltså en i politiken inbyggd potentiell konflikt mellan det önskvärda (ekonomisk tillväxt) och det oönskade (ojämn regional utveckling).

Bild 9 – generationer av utvärdering

Generationer av utvärdering har tillämpat olika infallsvinklar, som mycket kortfattat skulle kunna delas in i två typer, och som båda tillämpas för utvärdering av regionalt utvecklingsarbete. Som tidigare nämnts kan man skönja en vågrörelse under de 20 åren, från ett mer top down-perspektiv till ett mer bottom up (följeforskning) och nu möjligen en viss återgång till det kvantitativa top down (effektutvärderingar).

Oavsett angreppssätt har det generellt varit svårt att utvärdera resultat, och lära om eventuella samband mellan handling och resultat, då program och projekt inte har beskrivit,



planerat och genomfört arbetet utifrån en tänkt logik, baserad på tillväxtteori. Resultat kan naturligtvis erhållas ändå, men kan inte nödvändigtvis relateras till handlingen, och frågan kommer då att kvarstå, om handlingen var nödvändig, värd pengarna etc.

Bild 10 - Komplexitet

Under de 20 åren har EU-samarbetet genomgått ett antal stora händelser: Maastricht, Lissabonstrategin, radikalt fler medlemmar, EU2020. Samtidigt förefaller synen på resultat mer att styras av synen på olika metoder och indikatorer för uppföljning och utvärdering än på syfte och utmaningar i gemenskapen.

Den rådande styrmodellen förutsätter en nedbrytning av målen på EU-nivå till nationella och regionala strategier och program, men kopplingen mellan de stora strömningarna och enskilda regioner och projekt är svårgenomskådlig. Tanken att summan av handlingar och resultat lokalt ska skapa en hållbar utveckling globalt ligger väl i linje med subsidiaritetsprincipen, men sambanden mellan mål och handlingar är vagt formulerade och begränsar möjligheterna till utvärdering av effektivitet, och ett genuint lärande och utveckling av tillväxtteorin.

Bild 11 – effektivitet, mervärde

Komplexiteten i regional utveckling och tillväxt, såväl i termer av handling som resultat, bör innebära att värden och insatser betraktas ur ett nationalekonomiskt perspektiv. På vilket sätt avser insatserna att påverka tillväxten (ökad produktion, ökade produktionsmöjligheter) och hur ser sambanden ut mellan ekonomiska insatser, tillväxt och BRP?

Utgiftsområde 19 Regional tillväxt omfattar 0,4 % av statsbudgeten och behöver av naturliga skäl användas med urskiljning för att kunna påverka faktorer som hindrar eller möjliggör tillväxt. Hävstång, komplementaritet, strukturlinje och andra liknande begrepp har varit och är flitigt förekommande i strategier och program på högre nivå, men tenderar att "försvinna" när målen bryts ner till konkreta projekt. Analyser av vilka resultat som är möjliga i förhållande till insatsens storlek, med bas i tillväxtteori och nationalekonomiska modeller, torde vara ett angeläget utvecklingsområde för att kunna styra mot och lära av resultat.

Bild 12 – Samband

Analys och förståelse för sambandet mellan handling och resultat, oavsett om sambandet ska realiseras på längre eller kortare tid, är viktigt för att kunna styra och lära. Som tidigare har sagts är sambanden vaga. Ofta formuleras handling för sig och resultat för sig utan uppenbara kopplingar. Ett resonemang med utgångspunkt i "om...så" är en enkel metod, även om inte svaret är uppenbart, eller behöver utforskas just genom det avsedda projektet. Tillika behövs en uppfattning om nuläget för att alla kunna ha en bild av vilket bör läge/resultat som är relevant, givet utmaningen, och realistiskt, givet tillgängliga resurser och aktörernas rådighet.



Bild 13 – Förändring

I det tidigare har jag pekat på vikten av en uppfattning om nuläge, önskat resultat och vilken handling som kan ha förutsättningar att leda dit.

Bilden här problematiseras en sådan insatslogik med avseende på vad/vilka som ska förändras, och vilka som skapar förändringen. De tre raderna speglar också den utveckling vi kan se i regionalt utvecklingsarbete, från sektoriell handling till flernivåstyrning/samhandling till systemisk strukturförändring.

Den översta raden visar ett i projektsammanhang traditionellt samband. En viss kompetensnivå (nuläge) ska förändras (resultat) genom arbete i utbildningssektorn (handling).

Den andra raden svarar mer mot idén om behovet av flernivåstyrning, d.v.s kompetensnivån förändras (resultat) genom att olika aktörer inom kompetensområdet (inte bara utbildningsaktörer) äger intresse, rådighet och resurser att förändra (handling).

Den tredje raden speglar mer ett system- och strukturperspektiv. Givet en uppfattning om hur humankapitalet behöver utvecklas för att påverka tillväxt och BRP, handlar förändringslogiken här om att analysera nuläget i systemet "kompetensaktörer", d.v.s vilka faktorer i detta system som hindrar resp. främjar utveckling av humankapitalet, och hur det bör förändras (resultat) genom kompetensaktörers utvecklingsarbete (handling).

Bild 14 – indikatorer

Bilden avser att schematiskt visa att det under varje programperiod har funnits olika typer av indikatorer, åtminstone för handling och resultat, på senare tid även för nuläget. De kallas dock för olika saker, eller har samma namn men avser olika saker. Det nya förslaget från Statskontoret använder samma namn på indikatorerna som strukturfondsprogrammet, men har ett något annorlunda innehåll. Därtill använder regionerna ofta egna indikatorer kopplade till sina program. Antalet indikatorer har växt och är nu mycket omfattande.

Sammantaget ger detta en komplex verklighet, inte minst för inrapporteringen, som i många fall saknar källor för valda indikatorer. Tillika kan det vara olika aktörer som rapporterar på de olika indikatorerna. Att tolkningen av vad som ska rapporteras in, och att sambanden mellan värden på olika indikatorer är oklara, gör också att indikatorerna har begränsad effekt på styrning och lärande. Generellt är indikatorerna endimensionella i meningen att man inte väger samman set av mått som tillsammans skulle kunna illustrera komplexiteten. Försök har på senare tid gjorts för att bättre fånga det systemiska perspektivet, ex.vis bestämningsfaktorer (nuläge), multi-level governance-indikatorer (handling) och flerdimensionella koncept för att spegla resultat, som Lisbon performance och BRP+



En enkel rimlighetskontroll för val av indikatorer i program, och i synnerhet i projekt, torde vara att starta i en analys av vad som är möjligt och önskvärt att uppnå till följd av handlingen (output) för att sedan föra en diskussion om vilken outcome och impact som skulle kunna följa av detta. Dessa resultat är beroende av fler faktorer och aktörer än vad som rymms i projektet, men som projektet bör ha i sikte för att kunna rigga en relevant insats där även aktörer och effekter efter projektets slut beaktas och såvitt möjligt säkras. Ett sådant ansvar för resultatimplementering ligger i praktiken redan i innevarande programperiod.

Bild 15 – Stabilitet

Bilden avser att visa hur ett objektorienterat synsätt på indikatorerna skulle kunna se ut, d.v.s att man försöker finna stabila begrepp, som sedan kan detaljeras. I regionalt utvecklingsarbete förekommer i grunden ett fåtal objekt i nuläget, här illustrerat med Individ resp. Organisation (eller annat kapital som ex.vis Infrastruktur). Även insatstyperna är få, här illustrerat med Projekt (utvecklingsarbete) resp. Företagsstöd (finansiering, rådgivning). Resultat har en större spännvidd, men avgörs, och kan grupperas, med avseende på vad som ska ske med individer resp. organisationer när en viss insats har genomförts. För att fånga effektlogiken bör indikatorerna för resultat läggas ut på en tidslinje med det omedelbara resultatet först (output) och därefter potentiell outcome resp. impact.

Att indikatorerna, i nuläge, insats och resultat, speglar intersektionalitet (kön, men inte bara kön) är ett krav.

Bild 16 – lärande

Indikatorer och insatslogik är en sak, men utan lärande är det en onödig insats!

Den höga komplexiteten i det regionala utvecklingsarbetet gör att någon helt sann och entydig bild av samband inte torde kunna ges, oavsett vilka indikatorer man väljer. Förmågan att se om handlingar leder till önskat resultat, är i huvudsak en lärandeprocess, där sambanden måste prövas och omprövas kontinuerligt. Den processen kräver å andra sidan en struktur där analys och slutsatser utgår från antaganden om samband. Vi kan konstatera att slutsatser finns, i den stora mängden utvärderingar på olika nivåer, men påverkar inte alltid, eller sällan, valet av insatser och indikatorer.

Bild 18 – modell(er)

Indikatorer räcker inte för att styra och lära, de behöver infogas i en styrmodell.

Bilden sammanfattar några modeller som kan användas för att ta fram en mer kvalitativ bild av samband, vilket kan påverka vilka indikatorer man väljer för att spegla såväl nuläge som handling och resultat.



Beskrivning av nuläge och val av handling bör ta sin utgångspunkt i tillväxtteori och forskning om bestämningsfaktorer.

Handling i termer av genomförande kan beskrivas med bas i förändringsteori. Åtskillnad, och koppling, mellan programnivå och projektnivå är viktig för att tydliggöra ansvar och åtaganden, liksom en tydlig beskrivning, i termer av handling resp. resultat, av intressenter och aktörer ur ett flernivåperspektiv.

Resultat behöver beskrivas i flera dimensioner för att ge underlag för lärande. Modeller som ex.vis Balanced Scorecard kan ge viktig input.

Bild 20 – kritiska faktorer

Bilden visar vilka faktorer som är kritiska, d.v.s som hindrar/möjliggör ett svar på frågan "vad är ett resultat?".

Styrmodellen kräver någon form av verksamhetslogik som innefattar samhandling mellan flera aktörer. Dessa behöver utgå från ett referensvärde (nuläge) och formulera målvärden (inte bara för vad som ska hända med individer och företag utan även för strukturen). En uppfattning om samband mellan handling och resultat baseras på ex.vis vetenskaplig tillväxtteori, eller utvärderingar av empiri, och stäms av mot SWOT-riskanalyser i omvärld och invärld.

För att indikatorerna ska bli verkningsfulla krävs att det är tydligt vilka som ska utföra handlingen resp. förändras eller på annat sätt ha nytta av densamma. Val av indikatorer kan lämpligen utgå från ett objektorienterat synsätt för att minska mängden mått, och för att få enhetlighet, hållbarhet och spårbarhet. Resultatindikatorer kan behöva en viss spännvidd, inte minst för att kunna fånga både output, outcome och impact, men alltid tydligt kopplas till nuläge och handling.

Kvaliteten på indikatorer är låg till följd av överlappningar, olika tolkningar, bristfälliga källor etc och torde tjäna på en tydlig ansvarskedja där handlingar och omedelbara resultat (output) rapporteras vid källan medan mått som speglar komplexa nulägen, samband och effekter tas fram centralt och ligger till grund för lärande och kompetensutveckling i program och projekt.