

Göran Brulin, Karin Sjöberg och Lennart Svensson

Gemensam kunskapsbildning för regional tillväxt

Ambitionerna i regionalpolitiken är högt ställda. Hela Sverige ska leva! Runt om i vårt avlånga land ska tillväxt och hållbar utveckling skapas bland annat med hjälp av regionala tillväxtprogram och EU:s strukturfonder. Men går det att skapa tillväxt med hjälp av offentligt finansierade utvecklingsprojekt? Kan hållbar utveckling skapas genom ett antal tusen projekt och program som styrs av regionala aktörer och hur kan man säkerställa kvaliteten i utvecklingsarbetet?

Den nya regionala utvecklingspolitiken baseras på regioner som "sluter avtal" med staten (Brulin & Westberg 2000). Dessa regionala tillväxtavtal ändrades sedermera till så kallade regionala tillväxtprogram. I partnerskap mellan regionens företrädare, arbetsmarknadens parter, näringslivet och den ideella sektorn dras riktlinjerna för tillväxtprogrammen upp. I dem skisseras ett antal konkreta och genomförbara projekt som utgör grunden för tillväxtsatsningarna de närmsta åren.

Sedan något decennium är det med andra ord inte genom statlig styrning och dirigering som lokal och regional utveckling ska komma igång och underhållas. Istället är det varje "regions" ansvar att själv se till att skapa den utvecklingsförmåga som kan säkra framtida välstånd. Ansvaret för de offentligt finansierade utvecklingsinsatserna har regionaliserats

till självständiga regioner (Västra Götaland och Skåne) eller till regionförbund, dock med stöd av nationell finansiering och EU:s strukturfonder.

Men går det att skapa tillväxt med hjälp av offentligt finansierade utvecklingsprojekt? Kan hållbar utveckling skapas genom ett antal tusen projekt och program som styrs av regionala aktörer? Erfarenheterna från några decennier med projektbaserad regional utvecklingspolitik pekar på ett antal problem och

Göran Brulin är kvalificerad analytiker vid Nutek och adjungerad professor vid Linköpings universitet.
Goran.Brulin@nutek.se

Karin Sjöberg är utvecklingsledare vid APeL Forskning och Utveckling.
karin.sjoberg@apel-fou.se

Lennart Svensson är professor vid Linköpings universitet.
Lennart.Svensson@liu.se

reser ett antal frågor. Den viktigaste är hur kvaliteten i alla de olika projekten och programmen ska kunna säkerställas.

I denna artikel ska vi diskutera om följeforskning i interaktiva former kan bidra till att öka kvaliteten och därmed göra utvecklingsarbetet mer hållbart. Vi utgår från EU:s strukturfonder och de indikator- och uppföljningssystem som används i dessa sammanhang. Vi får en kritisk diskussion om innovationssystem som strategi för regional utveckling. I den sista delen visar vi på de förhoppningar som finns inom EU och svenska myndigheter om att en lärande utvärdering kan bidra till att det regionala utvecklingsarbetet blir mer hållbart. Vi avslutar med att presentera några tankar om en ny, femte generations utvärdering och de dilemman som den ställs inför.

EU:s strukturfonder

Problemen och möjligheterna i regionalpolitiken kan illustreras med organisationen och genomförandet av Europeiska unionens strukturfonder. Strukturfonderna är EU:s viktigaste verktyg för att minska de regionala skillnaderna inom och mellan länderna. Sverige är för närvarande inne i sin tredje programperiod. I denna programperiod, 2007–2013, satsas med nationell medfinansiering mer än 30 miljarder kronor i olika strukturfondsprojekt. Medlen ska användas för insatser för regional utveckling, sysselsättning och kompetenshöjning i hela landet. Uppgiften är regional tillväxt och fler i arbete! Strukturfonderna ska fungera som ett slags riskkapital. Medlen ska investeras i utvecklingsprojekt som ökar den innovativa förmågan och leder till nya jobb och företag. Landet täcks av åtta så kallade NUTS II-regioner. För var och en av dessa har ett programdokument tagits fram i vilket satsningarna inom ett antal insatsområden har definierats; innovativa miljöer, entreprenörskap, tillgänglighet och så vidare. Sveriges sammanhållande strategi för programperioden formuleras i ”En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013”.

Resultaten och effekterna av de bägge hittillsvarande programperioderna med strukturfonder är emellertid inte de allra bästa. Under förra programperioden genomförde Riksrevisionen (RiR 2004:29) en granskning av den interna styrningen och kontrollen av strukturfonderna. Granskningen visade att kontrollen av strukturfonderna har varit inriktad på följsamheten av lagstiftningen och regelverk samt projektens ekonomiska redovisningar snarare än projektens effektivitet i förhållande till målen för strukturfonderna. Uppföljningen och utvärderingen av projekten har med andra ord i allt för liten utsträckning handlat om hur projekten har bidragit till mer innovativa och tillväxtorienterade regioner. Det är en kritik som en del skulle vilja påstå gäller för stora delar av den projektbaserade regionalpolitiken.

I en annan utvärdering från förförra programperioden, ”Effektutvärdering av

de geografiska målprogrammen inom EG:s strukturfonder” (ITPS A2004:009), dras till och med slutsatsen att den totala investeringen på 17,8 miljarder kronor åtminstone på kort sikt inte satte några som helst spår i Sveriges regionalekonomiska utveckling. Vad gäller inkomstutvecklingen i stödkommunerna jämfört med de kommuner som inte fick stöd, kunde inga positiva effekter påvisas. De tusentals projekten satte med andra ord inte spår som gick att avläsa i makroekonomiska nyckeltal. Men förväntningarna på regionalekonomiska effekter var kanske allt för högt ställda. Strukturfonderna kan knappast utvärderas som en centrifugal motkraft till den reguljära marknadsekonomins centripetala krafter. Senare utvärderingar från Nutek har visat att effekterna av regionala utvecklingsinsatser, trots allt, går att spåra med hjälp av olika indikatorsystem (Nutek 2005: 19, Nutek 2007: 18, Nutek 2007: 26). Det är ändå svårt att dra några säkra slutsatser om vilka långsiktiga effekter som regionala utvecklingsinsatser får med hjälp av ekonomiska mätetal. Slutsatserna är inte entydiga, utan pekar på tendenser och innehåller en del undantag.

I denna programperiod har Kommissionen ändrat utvärderingsupplägget från traditionella halvtidsutvärderingar till *on-going evaluation* (se Indicative Guidelines on Evaluation Methods 2006). *On-going evaluation* benämns ”följeforskning” på svenska. Kritiken mot bristerna vad gäller lärande och återföring i den projektbaserade regionala utvecklingspolitiken har inneburit att medlemsländerna har tilldelats tre uppgifter. För det första förväntas man utforma en utvärderingsansats som präglas av fortlöpande utvärdering och följeforskning (*on-going evaluation*) i program och projekt. För det andra ska man visa att man bygger utvärderingskapacitet (*evaluation capacity building*) som kan ta sig an de nya kraven på följeforskning. För det tredje sägs uttryckligen från Kommissionen att erfarenheterna och kunskaperna från utvärderingsinsatserna i betydligt högre utsträckning ska föras tillbaka i ett kontinuerligt lärande i program och projekt liksom i offentlig diskussion (*public debate*) om regionala utvecklingsstrategier. Det handlar om att se till att ett kontinuerligt lärande sker – som baseras på fortlöpande utvärderingar – som undan för undan höjer kvaliteten i projekten och återför kunskaper in i den regionala utvecklingspolitiken. Ansvariga för uppgifterna är de myndigheter som administrerar strukturfonderna, Nutek och ESF-rådet. För att genomföra dem måste dock även de åtta regionala strukturfondspartnerskapen, ett i varje NUTS II-region, som ska prioritera bland projektförslagen involveras (se bland annat Svensson & Nilsson 2008 om partnerskapsarbete).

Indikator- och uppföljningssystemen

Kritiken mot bristande analys, reflektion och lärande i de många olika projekten handlar många gånger om en övertro på indikator- och uppföljningssystemen (Kempinsky 2004 s 334). Systemen för uppföljning och utvärdering har inte

alltid varit designade för utvärdering undervägs och kritisk analys av uppnådda effekter. Många projektledare är duktiga på att initiera och genomföra projekt men mindre ambitiösa när det gäller att jämföra, analysera och reflektera samt kommunicera resultaten från de olika projekt som har bedrivits. Erfarenheterna från projekten diskuteras i liten utsträckning och det beror många gånger på att indikator- och uppföljningssystemen inte uppmuntrar till diskussion och lärande. I allt för liten utsträckning genereras kunskaper om vad som har varit lyckat respektive mindre lyckat i projekten. Istället för att uppmuntra till en konstruktiv offentlig diskussion har utvärderingsrapporter och uppföljning många gånger handlat om dokumentation och teknikaliteter i ärendehantering. Även när finansörerna kräver detaljerade läges- och slutrapporter har systemen för att ta hand om informationen och föra den vidare varit bristfälliga.

Riktigt illa blir det när systemen för uppföljning och utvärdering inte förmår fånga de erfarenheter och kunskaper som har arbetats upp i projekten. Bristerna i indikatorsystemen handlar både om bristande relevans och bristande validitet i indikatorsystemen. Indikatorerna för uppföljning av strukturfonderna är många, alltför många skulle många hävda, och de mäter inte alltid det som bör mätas. En hel del av indikatorerna har en begränsad användbarhet för att visa på resultat och effekter av programmen. Exempelvis är det inte säkert att en indikator som mäter antalet nyskapade kluster fångar framgångar med klustersatsningar. Framgångsrika sådana satsningar kan istället handla om färre men starkare nationella kluster. Bristerna i definitionen av indikatorerna har dessutom gjort att de inrapporterade resultaten måste tolkas med stor försiktighet. Vad är exempelvis ett nyskatat jobb? Hur lång tid efter att ett projekt har avslutats ska ett nyskatat jobb finnas för att räknas som ett jobb skapat av projektet? Ytterligare ett problem som framhålls är att näringslivet, den viktigaste målgruppen för programinsatserna, inte deltar i tillräcklig utsträckning. Dessutom har de horisontella målen – jämställdhet, integration och hållbar miljömässig utveckling – sällan arbetats in i projekten.

Regionala innovationssystem i ett kritiskt perspektiv

Det är svårt att förutse vilka nyskapande idéer som har förutsättningar att bli innovationer som omsätts i värdeskapande produktion. Det finns inga garantier vare sig för att offentligt finansierade utvecklingsprojekt eller riskkapitalfinansierade entreprenörer kommer att lyckas. Det ligger i sakens natur att det är riskfyllda verksamheter. Men när sociala institutioner skapas där man byter information, kunskaper och kontakter, hålls sökprocesser vid liv som undan för undan ”letar upp” nya affärer och leder till regional utveckling. Att det inte finns någon genväg till innovationer och tillväxt visar diskussionen om innovationssystem (Brulin 2002 s 29).

Efter något decennium med offentliga satsningar på så kallade regionala innovationssystem har även denna föreställning om hur man stödjer regional utveckling börjat möta en tilltagande kritik (Doloreux, David & Saeed Parto 2004). Kritiken går ut på att innovativa miljöer som skapar nya produkter och affärsidéer uppstår genom att aktörer från akademi, näringsliv och myndigheter "påtvings" en föreställning om samverkan i den regionala kontexten. Kritiken kan sammanfattas i tre punkter (Laestadius & Ylinenpää 2007 s 301). För det första är man kritisk mot att man i innovationssystemansatsen utgår från att lokal och regional utveckling kan skapas i ett mekaniskt system, det regionala innovationssystemet. Men utan tillämpning, det vill säga värdeskapande produktion och affärer, är inte nya idéer innovationer. Systemmetaforen fångar inte inslagen av slumpmässighet och överraskande relationsskapande i de flesta framgångsrika innovationsprocesser. Inte alltför sällan döljs inom denna en syn på forskningen som överordnad tillämpningen. För det andra finns det en tendens till att den som ska se till att idéerna blir affärer, entreprenören, reduceras till en fotnot i den här typen av eleganta policysystem. För det tredje överdrivs kraftigt betydelsen av närhet till en regional högskola eller ett universitet i den regionala innovationssystemansatsen. Är verkligen vetenskapssamhället bäst lämpat för innovativ verksamhet och varför skulle det vara mindre värt att ha kontakt med forskare och andra idégivare på avlägsna platser i en allt mer globalt sammanbunden värld?

Den regionala innovationssystemansatsen utgör, enligt kritikerna, en allt för trång kostym anpassad för nationellt policyskapande. I själva verket utmärks framtagning av nya produkter, processer och tjänster av korsvisa återkopplingar och gemensamma åtaganden mellan olika företag och aktörer, konsulter och forskningsinstitutioner på en mängd olika nivåer och geografiska platser. Dessa återkopplingar och samarbete kan inte planeras på förhand utan måste få växa fram under innovationsprocessernas gång. Grunden för innovationsprocesser utgörs, precis som i Gnosjö, av samtal och samordning mellan människor ofta bundna till en och samma plats men med många kontaktpunkter utanför regionen, nationellt och globalt. Innovationsprocessernas subjekt är inte abstrakta faktorer och mekanismer utan människor som deltar i reflexiva individuella och kollektiva möten och handlingar.¹ Innovativa miljöer skapas inte i system utan av relationella tillgångar. Relationsskapande är till många gånger platsbundet men också alltmer oberoende av geografien.

Det lokala och regionala territoriet har en framträdande roll. Men det regionala närområdet kan inte tillåtas stängla in innovationsprocesserna. De innovativa miljöerna bör kanske inte liknas vid kluster eller regionala innovationssystem

¹ Gnosjöexemplet ska inte användas okritiskt, utan måste ifrågasättas, särskilt mot bakgrund av den kritik som Wigren (2003) och Pettersson (2002) riktat mot det utifrån ett genus- och jämställdhetsperspektiv.

utan snarare betraktas som ”communities” med väl utvecklade kontaktpunkter såväl i regionen som utanför, både nationellt och globalt. Tillitsfulla och ömsesidiga band liknande de som finns i en gåvoekonomi av Gnosjöregionens karaktär lägger grunden för utbyten av kunskaper, kontakter och gemensamma åtaganden (Sjöstrand 2008 s 15). Samtidigt ställer globaliseringen den svenska ekonomin inför en allt snabbare omvandling. En allt snabbare utveckling av vetenskap och teknik med avancerade kunskapsbaser i helt nya regioner tvingar regionala utvecklingsprojekt att ta hänsyn till nya noder i kunskapsnätverken. Internationell omlokalisering och outsourcing av produktion och utveckling tvingar regionala utvecklingsåtgärder att ta nya hänsyn om de ska ha förutsättningar att bli framgångsrika.

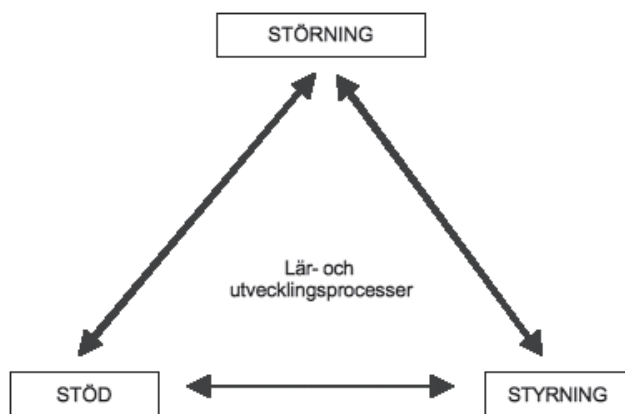
Gemensam kunskapsbildning

Mycket tyder på att det saknas systematik, reflektion och erfarenhetsåterföring i det projektbaserade regionala utvecklingsarbetet (SOU 2006:3). En uppgift som blir allt viktigare regionalt är att kunna prioritera bland olika projektinitiativ så att dessa lägger ett gemensamt pussel, det vill säga bildar en dynamisk helhet. Projekt tycks väljas och väljas bort på godtyckliga grunder. De som har rätt kanaler har antagligen försteg. De som kan visa på uppbackning, som offentlig medfinansiering, har försteg framför andra initiativ trots att de kanske inte är de som är bäst förankrade i den regionala näringslivsmyllan. Även om projektinitiativ ska väljas för att de är prioriterade i de regionala tillväxtstrategierna är det inte säkert att de verkligen ”klockar” i en större helhet. Hur ofta lägger partnerskap och andra regionala utvecklingsaktörer pussel av olika projektinitiativ så att plattformar av initiativ formeras som når kritisk massa och blir långsiktiga? Har man kunskaper och erfarenheter från pågående projekt och en omvärldsorientering som möjliggör strategiska val?

I och med att närings- och tillväxtpolitiken undan för undan regionaliseras ökar det regionala ansvaret att prioritera inom den inriktning som regionen har slagit in på. Alla projektinitiativ inom ramen för den valda inriktningen kan inte och kommer inte att kunna prioriteras. Att regionalt kraftsamla inom ramen för olika former av partnerskap är en väg att samlas för att göra prioriteringar. Samtidigt är det viktigt att det inte bara är det etablerade närings- och arbetslivets initiativ som får chans att utvecklas. Man måste också våga tänka nytt, prioritera nya satsningar. En framgångsrik regional utvecklingspolitik måste kunna balansera mellan stöd (till innovationer och lärande) och styrning (att våga prioritera och välja bort alternativ som inte passar eller som saknar utvecklingspotential). En regional utvecklingspolitik måste ifrågasättas och kritiskt granskas, menar vi. Det måste finnas en ”störning”, där etablerade strukturer och arbetssätt ifrågasätts.

I *figur 1* har vi illustrerat hur de tre funktioner som vi berört ovan – stöd, styr-

ning och störning – kan ses som förutsättningar för lär- och utvecklingsprocesser som leder till långsiktiga effekter, det vill säga ett hållbart utvecklingsarbete.² En funktion i triangeln är *stöd* för utveckling. Det kan innefatta handledning, praktisk hjälp, utbildning, mentorskap, med mera. Stöd kan ses som en förutsättning för delaktighet, ”empowerment” och inflytande, det vill säga ett sätt att främja utveckling underifrån. Ett stort och komplicerat regionalt innovations-system kan försvåra ett deltagande, särskilt för grupper som saknar tillgång till offentliga arenor.



Figur 1. Tre funktioner som förutsättningar för en lär- och utvecklingsprocess som leder till långsiktiga effekter (jfr SOU 2007:15).

En annan funktion eller förutsättning för lär- och utvecklingsprocesser är *styrning*, som innebär ett engagemang av ansvariga (ett aktivt ägarskap), prioriteringar av insatser, tydlighet om problembild, mål och inriktning, med mera. I det här fallet handlar det om att utveckling måste styras – eller åtminstone samordnas – uppifrån för att den ska leda till långsiktiga effekter. En avgörande fråga är hur stöd och styrning kombineras så att det blir en balans mellan processer underifrån och beslut uppifrån.

Den tredje funktionen för att skapa långsiktiga effekter, nämligen *störningen*, betyder att utvärdering och forskning har en viktig funktion för att provocera, ifrågasätta och analysera utvecklingsprocesserna, så att lärande, reflektion och dialog kan ske på olika nivåer. Genom att bidra till en kritisk reflektion kan förutsättningar förändras, processer styras rätt och sambandet mellan resultat och effekter göras tydligare. Störningen kan också ske internt genom att det finns en bred representation, och där icke-traditionella aktörer kan komma till tals och

² Modellen är ett resultat av den forskning som vi gjort inom KK-stiftelsens projekt IT i lärutbildningen och Produktionslyftet.

aktivt arbeta med konflikter och skilda intressen, snarare än att riskera att konsensusstänkandet osynliggör och försvårar en sådan medverkan. På det sättet kan olika deltagare störa och därmed lära av varandra. Störning innebär därmed ett samspel där underifrånperspektivet stör etablerade arbetssätt och antaganden i programlogiken och förändringsteorierna.

Effektiviteten i ett utvecklingsarbete, menar vi, kan analyseras som ett samspel mellan de tre delarna i triangeln, vilket de dubbelriktade pilarna ska illustrera. Det är samspelet mellan stöd och styrning som ger en balans mellan en underifrån- och uppifrånansats. Störningen riktar sig både mot stödet och mot styrningen. Det ger underlag för att anpassa och utveckla insatserna beroende på mål, förutsättningar och gjorda erfarenheter. Ansvariga, styrgrupp, finansiärer och projektledning blir delaktiga i en analys som underlättar en kritisk reflektion. En lärande utvärdering/följeforskning kan fungera som ett komplement till alla tre funktionerna runt de lokala lär- och utvecklingsprocesserna. Vi ska se närmare på vad den kan innefatta.

Lärande utvärdering

I den bästa av världar fungerar den projektbaserade utvecklingspolitiken som experimentell och lärande mikroekonomi. Man satsar på projekt, utvärderar framgångar och misslyckanden. Kunskap genereras som återförs i framtida projektgenerering. Projekten utvärderas vad gäller konkreta resultat, men också med avseende på hur de skapar långsiktiga effekter och bidrar till att de regionala utvecklingsstrategierna kan uppfyllas. Undan för undan lär de ansvariga sig mer och mer om vilka projekt som är värda att satsa på och vilka som ska undvikas.

Målet för strukturfondsprogrammen är att få fram nyskapande kunskap som kan bli innovationer och leda till nya jobb och företag, men utvecklingsprocesser är komplexa. Utvärdering är en mycket viktig del i att formera uthålliga utvecklingsprocesser. Problemet är att det är svårt för att inte säga nästan omöjligt att direkt mäta framgångarna. Många menar att de traditionella utvärderingsmetoderna har spelat ut sin roll. En fokusering på omedelbara resultat riskerar att leda till att allt för mycket ansträngningar läggs på att göra allt rätt. Utrymmet för att analysera och styra om projektet mot de vidare mål och effekter som projektet ska generera försvinner. Utvärderingarnas roll blir att i efterhand bekräfta eller allmänt ifrågasätta utan att någon blir bärare av den upparbetade kunskapen (se till exempel Brulin & Nilsson 1995). Ett syfte med lärande utvärderingar, som ”stör” och pekar på alternativa aktiviteter och olika vägval, är att projekten undan för undan kan styras om och förbättras. Det är anledningen till att EU:s strukturfonder ser utvärdering som en kontinuerligt pågående lärprocess som ska bidra till att projekten länkas samman med en önskvärd utveckling av regionen.

Mycket forskning, men även traditionella utvärderingar, spelar en liten eller

ingen roll i styrning och utveckling av olika program och projekt, eftersom dessa i allt för hög utsträckning följer sitt eget tempo (Brulin 1998 s 147). I verkligheten uppstår problem plötsligt eller genom att man undan för undan ser att en utvecklingsinriktning i ett projekt måste ändras eftersom det går i fel riktning. Inom sådana ramar blir en långsamt fungerande forskning och traditionella utvärderingar med långa datainsamlingsperioder, långa bearbetnings- och sena rapporteringstider olämpliga. Innan rapporten ligger på bordet är det antagligen för sent att åtgärda problemet eller att ändra den felaktiga strategin. Den stora fördelen med fortlöpande utvärderingar – följeforskning – är att dessa genererar erfarenheter och skapar legitimitet för kontinuerliga förbättringar i program- och projektarbete (se Nutek R 2008:16). Om en projektplan med vissa målsättningar och aktiviteter har fått en finansiering för en treårsperiod är det svårt ändra riktning. Projektledning, ägare och styrgrupp är alla bundna till den plan som ligger till grund för projektet. En kritisk och konstruktiv fortlöpande utvärdering gör det möjligt för dem som ser problem och nya möjligheter att argumentera för nya vägval som kan leda till bättre resultat och starkare effekter.

Om forskning eller utvärdering ska ha en praktisk betydelse, måste den i allt högre grad ske i real tid, det vill säga samtidigt som förändringar och utvecklingsaktiviteter sker i det omgivande samhället. För att kontinuerliga förbättringar och en alternativ inriktning ska genomdrivas måste utvärderarna engagera sig i de projekt de utvärderar. De kan inte bara stå vid sidan av. Lärprocesser uppstår när de är med i och prövar sin retoriska förmåga för att klargöra för och övertyga program- eller projektledning vilka problemen och möjligheterna är.

Följeforskning syftar inte till att ge färdiga svar baserade på generella teorier. Avsikten är istället att förbättra handlingsstrategier i samarbete med berörda praktiker. Följeforskarna i projekten ska erbjuda kunskap som är levande, det vill säga som kan användas för stegvisa – men också större strategiska – förändringar under projektets gång. Uppgiften är att leverera kunskap som bidrar till handling och strategiska val. Närheten till ”verkligheten” är därför viktig, liksom kontinuitet och långsiktighet. Metoderna väljs efter uppgiften. En kombination av teorier och metoder är en nödvändighet för att ge en allsidig belysning. Ambitionen är att bidra till lärprocesser där strategier och inriktning ifrågasätts, liksom roller och organisering. Kontinuiteten i följeforskningen och den nära relationen till projekt- och programledning innebär att följeforskaren kan bli katalysator för förändring och nya riktningar i det projektbaserade regionala utvecklingsarbetet. Utvärderingssystemet med följeforskning ska göra strukturfonderna till en så kallad lärande organisation.

Egentligen vet man rätt lite om vad som skapar uthållig regional utveckling och tillväxt. Vi vet inte säkert om till exempel utökad regionalt självstyre eller regionförstoring verkligen leder till att tillväxten ökar (ITPS R2008:004). Vet vi att

en följeforskning bidrar till en hållbar utveckling genom lärprocesser inom och mellan projekt? Man kan anta att ett projektbaserat regionalt utvecklingsarbete som satsar på ett fortlöpande och kvalificerat utvärderingsarbete bättre bidrar till effektivitet och kvalitet i den projektbaserade regionala utvecklingspolitiken. Som forskare vill vi dock problematisera bilden och sätta in följeforskningen i ett historiskt sammanhang. Följeforskning löser i sig inte grundläggande problem som anpassning till en regional kontext respektive en strävan efter generaliserbarhet. En annan svårighet är om fokus ska vara på projekt- eller programnivån. Följeforskning i eller om strukturfondsprojekt ställer specifika krav på kunskaper om de regionala innovativa miljöerna, entreprenörskapets regionala olikheter och inte minst tillgänglighetsfrågorna. Det gör att de generella modellerna om lärande organisationer måste prövas i sin regionala kontext. En följeforskning på programnivå skiljer sig på det sättet från den projektinriktade följeforskningen som har ett lokalt och regionalt fokus. Att vara medveten om och att hantera dessa dilemman är kanske en självklarhet, men blir särskilt viktigt i det praktiska arbetet med att öka strukturfondernas effektivitet och långsiktighet.

En femte generationens utvärdering?

Innebär följeforskningsansatsen att en ny, femte generation av utvärderingsinsatser växer fram (se Guba & Lincoln 1989)? För att kunna göra en sådan bedömning måste vi veta vad de övriga fyra kännetecknas av. Den första generationen handlade om enkla mätningar och testningar. Utvärderarens uppgift var mätteknisk och handlade att identifiera upparbetade resultat, till exempel när det gäller skolelevers prestationer. Den följdes av en andra generation utvärderingar som även var framåtblickande. Utvärderarna började utifrån uppmätta resultat försöka uttala sig om möjlig framtida måluppfyllelse i projekt och program. I den tredje generationen blev utvärderarens uppgift att leverera mer oberoende helhetsgranskningar där inte bara medlen, utan även målen, diskuterades och ifrågasattes. I utvärderarens uppgifter låg en förbättringsambition av program och projekt, men också en strävan efter ett samhälleligt reformarbete.

I den fjärde generationen utvärderingar problematiseras de tidigare strategierna. Det finns nu flera intressenter med olika "verkligheter" som utvärderaren måste interagera med. Det framhålls att även utvärderaren är med och konstruerar verkligheten. Detta "post-moderna" förhållningssätt påverkar starkt synen på utvärderingsarbetet. Alla har rätt till "sin sanning", vilket lätt kan tolkas som att "anything goes". Utvärderarens roll blir att skapa samsyn och att öka förståelsen mellan olika intressenter. Rollen som utvärderare blir mer komplex och konfliktfylld i denna generation.

Vi menar att ingen av de modeller för utvärdering, som Guba och Lincoln beskriver, passar för en följeforskning som både ska vara till praktisk nytta och

samtidigt vara en del av en forskning som är kritisk och bidrar till en långsiktig teoriutveckling. För att utvärderingen ska klara denna motsägelsefulla uppgift formulerar vi ett alternativ, nämligen femte generationens utvärdering. Detta alternativ ska ses som en tentativ idé och ett uppslag under utveckling (Svensson m fl 2009).

I den femte generationen är utvärderarens huvuduppgift att fortlöpande, kritiskt och konstruktivt utvärdera stora projekt och program för kontinuerliga förbättringar, men också i relation till de övergripande målen som gäller för den projektbaserade regionala utvecklingspolitiken. Utvärderingsansatsen är med andra ord rationell vad gäller mål och medel. Vi menar att det går att studera och bedöma orsak och verkan, men det kräver inte med nödvändighet kontrollerade och randomiserade studier. Fokus är på långsiktiga effekter, snarare än på kort-siktiga resultat, det vill säga att analysera vilka insatser som bidrar till en hållbar utveckling. Lärperspektivet är centralt och ska ske både inom och mellan projekt samt omfatta både individer och organisationer. Utvärderingarna ska dessutom leda till att resultat och kunskaper förs in i framtida projekt och program och vara en del av en strategisk påverkan. Målet för den femte generationens utvärderingar är med andra ord en gemensam kunskapsbildning för regional tillväxt och hållbar utveckling.

Är det möjligt att skapa en ny generation av utvärdering som klarar en sådan närmast omöjlig uppgift? Ja, det vet vi inte ännu, men det finns en hel del erfarenheter som tillåter oss att bjuda in till ett resonemang i frågan. Det handlar om att reflektera över hur en lärande utvärdering kan hantera en rad dilemman och svårigheter. Vårt arbete med interaktiv forskning har varit till stor hjälp för att tydliggöra dessa svårigheter (Svensson m fl 2002; Aagaard & Svensson 2006; Svensson, Ellström & Brulin 2007). Vi ska beröra svårigheterna och hur man i en femte generation av utvärdering kan tänkas hantera dem eller förhålla sig till dem. Vi utgår från följande dilemman:

1. Kan man vara kritisk när man är så nära verksamheten och deltagarna? Det är naturligtvis svårt och kan inte enbart handla om den enskilde forskarens kompetens, förhållningsätt och integritet. "Lösningen" på detta dilemma handlar framför allt om att tillhöra starka FoU-miljöer, att ingå i nätverk med kolleger, kvalificerad handledning, gruppstöd med mera. Det är nödvändigt för att klara av att hantera påtryckningar och påverkan från makthavare och resursstarka grupper. Ambitionen måste också vara att organisera en lärprocess som ger deltagarna en kritisk distans, det vill säga tillgång till "a back stage", som tillåter dem att bli medforskare i utvärderingen och analysarbetet.

2. Hur får man nödvändiga resurser? En lärande utvärdering kräver mer tid och resurser, eftersom det handlar om att följa en process och att kontinuerligt interagera med deltagarna. Det betyder att en lärande utvärdering oftast riktar sig till stora program eller en grupp av projekt. Idag finns rekommendationer inom exempelvis Nutek och Vinnova att cirka 4–5 procent av projektmedlen ska avsättas för följeforskning. Ett samarbete med dem som svarar för uppföljning och egenutvärdering kan vara ett sätt att få hjälp med datainsamlingen.

3. Hur kommer man åt frågor om kausalitet när processen är i fokus, inte resultaten eller effekterna? Hur vet man att det är projektinsatserna som lett fram till resultaten? Den frågan är lättare att hantera om man ser de olika utvärderingsansatserna som komplementära. En följeforskning bör kompletteras med en utvärdering efteråt (ex post) av resultat och effekter. Följeforskningen ger dessutom viktig kunskap som kan vara till stor nytta vid en effektanalys genom att sambanden blir tydliga och sammanhanget blir levandegjort.

4. Hur kan man fånga upp olika intressenters uppfattningar och önskemål, till exempel de målgrupper som ett projekt vänder sig till? Det är en förhandlings-, resurs- och maktfråga som ofta är svår att hantera, men det är något som man som utvärderare och forskare kan argumentera för eller i vissa fall kräva, särskilt om man tillhör en stark organisation eller ingår i ett nätverk av utförare.

5. Fokus på det lokala och omedelbar nytta gör att generella kunskaper blir svåra att utvinna, vilket gör bidraget till den offentliga debatten begränsat. Mer omfattande utvärderingsuppdrag gör det ändå möjligt att hantera dilemmat. Ett långsiktigt perspektiv på uppdraget och en samverkan med forskare gör att enskilda fallstudier kan kombineras och att generaliserbarheten ökar. Samtidigt blir det lättare att resultatet av utvärderingen kan komma till nytta i exempelvis högskoleutbildning.

6. Hur ska man som följeforskare klara alla gamla och nya krav som en lärande utvärdering ställer? Ja, det är kanske inte möjligt att göra som ensamutvärderare. Istället blir det antagligen oftast naturligt att samarbeta med andra utvärderare i följeforskningsteam.

Resonemangen ovan ska inte ses som färdiga lösningar på de dilemman och svårigheter som en följeforskning ställs inför. I stället ser vi vårt bidrag som en

början på en diskussion om ett praktiskt förhållningssätt, där det nu krävs en omfattande forskning för att klargöra vad en femte generations utvärdering kan innebära för att bidra till ett hållbart regionalt utvecklingsarbete.

Följeforskningen måste vara en del av en stark akademisk miljö, vilket är en förutsättning för att den ska kunna fungera ”störande” gentemot processerna och kritiskt mot utgångspunkter, strategier och teorier. Vi har här ifrågasatt etablerade ”sanningar” om en regional utveckling baserad på innovationssystem, Triple Helix, lärande regioner, projektbaserat arbete, klusterdynamik, utlysningar och tävlan om projektmedel med mera. Det betyder inte att man måste överge dessa idéer och de teorier som de bygger på. Vi menar att idéerna och teorierna måste kombineras med andra inslag och förutsättningar, där engagerade individer, tillitsfulla relationer, en grundläggande värdegemenskap, lärande och handlingsinriktade nätverk, ett jämlikt samspel med forskare, utvecklare och utvärderare tillsammans kompletterar och överskrider bristerna i en uppifrån driven systemansats. På det sättet skapas förutsättningar för en dynamik i de regionala utvecklingssystemen, som annars riskerar att stelna och till och med vara ett hinder för utveckling och innovationer. Det är i det perspektivet som en följeforskning – en femte generationens utvärdering – kan spela en central roll genom att tillsammans med deltagarna förstå samspelet mellan processer och strukturer, mellan individer och system, mellan lokala initiativ och nationella stödssystem, mellan förtrogenhetskunskap och forskning, mellan kortsiktiga resultat och långsiktiga effekter. Det är på det sättet som ett reflekterat och hållbart regionalt utvecklingsarbete kan organiseras, menar vi.

Referenser

- Aagaard Nielsen K & Svensson L (red 2006): *Action and interactive research*. Maastricht: Shaker Verlag.
- Bullin G & Westberg H (2000): ”Tumregler för lokal och regional samverkan för tillväxt”, i Stig Tegle (red) *Har den svenska modellen överlevt krisen? Utvecklingstendenser i arbetslivet inför 2000-talet*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Bullin G & Nilsson T (1995): *Arbetsutveckling och förbättrad produktivitet – En utvärdering av Arbetslivsfonden*. Research Reports No. 1995: 2. Stockholms universitet: School of Business.
- Bullin G (2002): *Faktor X. Arbete och kapital i en lokal värld*. Stockholm: Atlas och Arbetslivsinstitutet.
- Bullin G (1998): ”Tredje uppgiften.” *Högskola och omgivning i samverkan*. Stockholm: SNS Förlag
- Doloreux D & Saeed P (2004): ”Regional innovation systems: A critical review”. Opublicerat paper <http://www.urenio.org/metaforesight/library/17.pdf>
- En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*. Regeringskansliet: Näringsdepartementet.
- European Commission (2007): ”Indicative guidelines on evaluation methods: Evalua-

- tion during the programming period.” Working Document No. 5, April 2007.
- Guba E & Lincoln Y (1989): *Fourth generation evaluation*. London: Sage.
- ITPS (A2004:009) ”Effektutvärdering av de geografiska målprogrammen inom EG:s strukturfonder”.
- ITPS (R2008:004) ”Tillväxt i relation till regionalt självstyre och regional storlek.”
- Kempinsky P (2004): ”Indikatorer för ledning och lärande kring regionala utvecklingsprocesser” i Christensen L & Kempinsky P (red): *Att mobilisera för regional tillväxt. Regionala utvecklingsprocesser, kluster och innovationssystem*. Lund: Studentlitteratur.
- Laestadius S & Ylinenpää H (2007): ”Att utveckla Vinnväxtprogrammet – erfarenheter och policyimplikationer.” I Laestadius S, Nuur C & Ylinenpää H (red): *Regional växtkraft i en global ekonomi. Det svenska Vinnväxtprogrammet*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Nutek (Infonr 039-2004) ”EU:s strukturfonder – ett verktyg för regional utveckling. Erfarenheter i halvtid, 2000–2006”.
- Nutek 2005: 19. Effektutvärdering av IT.SME.se.
- Nutek 2007: 18. Uppföljning och resultatutvärdering av regionalt företagsstöd och stöd till projektverksamhet.
- Nutek 2007: 26. Effekter av 10 års samlade företagsstöd till ett Karlskoga i förändring.
- Nutek R 2008 16: *Nytta med följeforskning. En vägledning i utvärdering av strukturfonderna 2007–2013*.
- Pettersson K (2002): *Företagande män och osynliggjorda kvinnor – diskursen om Gnosjö ur ett könsperspektiv*. Geografiska regionstudier, nr 49, Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.
- Riksrevisionen 2004: Kontrollen av strukturfonderna RiR 2004:29.
- Sjöstrand G (2008): *Gåvan i Gnosjö. Företagens relationer i ett industriellt distrikt*. Göteborgs universitet.
- SOU 2005: 93 *Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi – en samlad förvaltning med politisk styrning*. Stockholm.
- SOU 2006:3 *Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet*. Stockholm
- Svensson L, Brulin G, Ellström P-E & Widegren Ö (red) (2002): *Interaktiv forskning – för utveckling av teori och praktik*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Svensson L, Brulin G, Jansson S & Sjöberg K (2009): *Lärande utvärdering genom följeforskning – för utveckling av individer, organisationer och regioner*. Lund: Studentlitteratur.
- Svensson L & Nilsson B (red) (2008): *Partnership – as a strategy for social innovation and sustainable change*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Wigren C (2003): *The spirit of Gnosjö: the grand narrative and beyond*. Jönköping: Handelshögskolan.