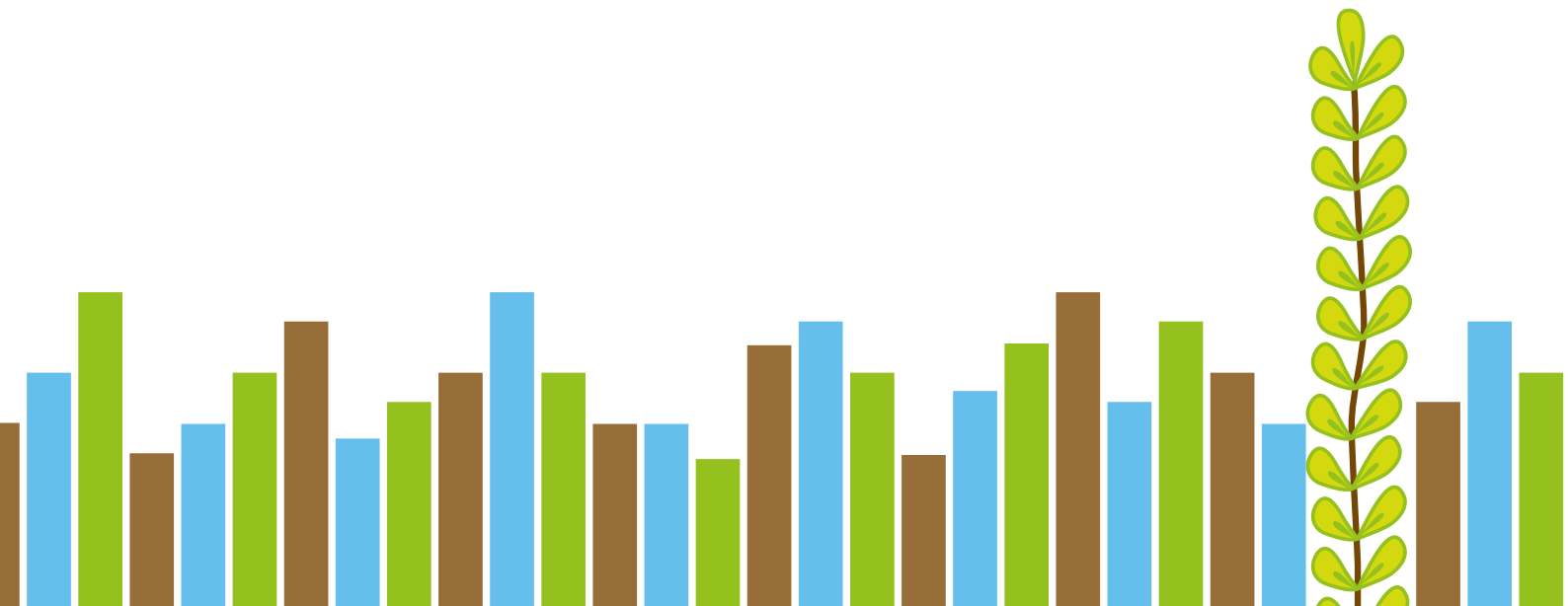


# Modell för utvärdering av leadereffekter

## Delrapport 3

Mats Holmquist, Högskolan i Halmstad  
Jörgen Johansson, Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet





# Varför görs denna utvärdering?

*Denna rapport är en del av utvärderingen av landsbygdsprogrammet. Syftet är att bidra till att stärka utvecklingskraften i de insatser som genomförs med hjälp av avsatta medel för ledarverksamheten inom landsbygdsprogrammet. Rapporten är del tre i en serie av fyra delrapporter och en slutrapport som genomförs i ett samarbete mellan Högskolan i Halmstad och Göteborgs universitet.*

*Syftet med denna delrapport är att utforma en modell för effektutvärdering inom Leader. Modellen för effektutvärdering skapas utifrån resultaten från de två första rapporterna i serien och utgör ett underlag som består av ett antal kriterier och/eller hållpunkter för hur arbetet med effektmätning kan genomföras. En utmaning effektutvärderingar ofta brottas med är frågan om kausalitet mellan en genomförd insats och uppnådda effekter: hur vet vi att de effekter som uppnåtts, exempelvis nya arbetstillfällen i ett glesbygdsområde, verkligen kan kopplas till insatser som gjordes inom Leader?*

*För att utforma en modell för effektutvärdering av Leader fokuserar rapporten på en kravlista i fyra delar: utformning av en modell för utvärdering, identifiering av målvariabler för effektutvärdering, operationalisering av målvariabler till effektindikatorer och att ange en metod för att göra effektmätningar utifrån effektmätningarna.*

*Rapportens kvalitet och resultat har granskats av externa forskare. Granskarna noterar att utvärdering av leadermetoden är komplicerat och att det kräver att utvärderingen har möjligheten att ta hänsyn till många komplicerade faktorer och processer. En utvärdering av leadermetoden bör utformas för att kunna fånga metodens bidrag till den lokala utvecklingen på landsbygden, både direkt genom de projekt som genomförs med metoden men också genom att fånga skapade mervärden som ger nya förutsättningar för vidare utveckling. Granskarna noterar att den utvärderingsmetod som rapporten presenterar är avgränsad till vissa aspekter av strukturella effekter och väntas därmed endast ge ett begränsat bidrag som utvärdering av leadermetoden.*

*Granskarna noterar även att rapporter av typen metodutvecklingsrapporter, vilket denna rapport är, ofta tampas med avvägningssvårigheter och att det därför krävs att begränsningar i det valda tillvägagångssättet på ett tydligt sätt kommuniceras. Alltför hårda avgränsningar i rapporter som syftar till att skapa ett utvärderingsystem riskerar att resultera i att viktiga perspektiv inte fångas upp eller att utvärderingarna endast fångar en del av de relevanta effekter som leadermetoden väntas ge. Rekommendationer och slutsatser är i dessa fall inte generella för hela program genomförandet och gäller därför endast i idealfallen där samtliga krav uppfylls.*

*Jordbruksverket är förvaltande myndighet för de svenska EU-programmen landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet samt regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling. Vi som ansvarar för att dessa program blir utvärderade utgör utvärderingssekretariatet vid Jordbruksverket. Det innebär att vi beställer och genomför utvärderingarna. Utvärderingarna genomförs av oberoende aktörer som inte är inblandade i programgenomförandet. Ibland är det interna utredare från Jordbruksverket och ibland är det externa genomförare, exempelvis forskare eller konsulter. Vi tar hjälp av forskare för att kvalitetsgranska rapporterna innan de publiceras. Programmen utvärderas dels var för sig, dels tillsammans. Utvärderingarna görs i relation till programmål och de övergripande EU 2020-målen. Rapporterna publiceras i en särskild rapportserie och rapportförfattarna är ansvariga för slutsatserna. Slutsatserna utgör inte Jordbruksverkets officiella ståndpunkt.*

*/Utvärderingssekretariatet vid Jordbruksverket*

# Utvärderare

**Mats Holmquist** är fil. dr i arbetsvetenskap vid Högskolan i Halmstad. Han inriktar sig på lärande- och utvecklingsprocesser inom och mellan organisationer. Ett särskilt forskningsområde rör långsiktigt hållbart projektarbete. Holmquist har utvecklat kunskap om lärande och strategisk påverkan inom ESF och utvecklar nu kunskap om lärande och innovation i fem leaderområden.

**Jörgen Johansson** är docent i statsvetenskap på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. Han bedriver forskning om förvaltningspolitik med fokus på regional- och kommunalpolitik. Johansson har varit ansvarig för flera forsknings- och utvärderingsprojekt knutna till organiseringen av både regional utvecklingspolitik och landsbygds politik.

# Sammanfattning

Leader är en metod för att utveckla landsbygdens ekonomi. Metoden innebär att det är de som bor och är verksamma i ett område som driver och påverkar utvecklingen. Inom Leader samarbetar privat, ideell och offentlig sektor i föreningar. Målet är att skapa attraktiva områden med konkurrenskraftig verksamhet, nya företag och fler jobb. Leaderprojekt bedrivs genom politikprogrammet lokalt ledd utveckling, som är en del av landsbygdsprogrammet och havs- och fiskeri-programmet samt även av regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling under programperioden 2014–2020. Arbetet i Sverige sker under perioden 2014–2020 i 48 leaderområden som finansierar sina projekt från ett eller flera av programmen.

Den här delrapporten ingår i ett projekt som utvärderar hur Leader påverkar landsbygdsutveckling på lång sikt. Rapporten bygger vidare på delrapport 1 och 2 och har som syfte att utforma en modell för att utvärdera vilka effekter insatser inom Leader har på lång sikt.

## **Flera sorters data behövs för att utvärdera insatser**

Vi har utvecklat en modell som beskriver hur man kan utvärdera effekter av insatser inom Leader. Modellen går ut på att använda flera sorters data: statistik, en sammanställning av insatser, enkäter till projektägare och en utvecklingsberättelse. Tillsammans utgör datan underlag som går att använda för att analysera betydelsen insatserna tillsammans har för den lokala samhällsutvecklingen.

## **Viktigt att undersöka sambandet mellan insatser och effekter**

En viktig del av utvärderingsmodellen och analysen av den insamlade datan är att bedöma om det går att se ett orsakssamband mellan insatser och effekter. Man ska med andra ord ta reda på om projekt som genomförts inom Leader har lett till strukturella förändringar i samhället. Bedömningen grundas dels på den insamlade datan som tagits fram i utvärderingen, dels på den tolkning av underlaget som görs av personer som är aktiva i arbetet i respektive leaderområde.

Ett led i att identifiera orsakssamband i modellen är att undersöka befolkningsökning, förvärvsarbetande, företagsutveckling, förbättrad service eller välfärd och fler besökare. Dessa variabler kan användas som mått för att bedöma strukturella förändringar.

## **Modellen är användbar för många som är aktiva inom Leader**

Modellen för utvärdering är ett försök att visa hur det går att göra både kvalificerade analyser och genomföra utvärderingar som kan användas för att bedöma och utveckla effekter av Leader. I framtiden ska modellen också kunna användas av styrelser i leaderområden för att lära av och utveckla leadereffekter. Dessutom ska rapporten klargöra hur utvärderingen är användbar för programmets aktörer i samband med omprövning och reformarbete.

# Summary

LEADER is a local development method used to develop the economies of rural communities. The idea of the method is to mobilise and deliver rural development in local communities, rather than using a fixed set of measures to be implemented. LEADER projects build on a multisectoral partnership involving actors from the public, private and non-profit sectors. The goal is to create attractive areas with competitive businesses, new companies and more job opportunities. In the 2014–2020 programming period, the LEADER method has been extended under the broader term Community-Led Local Development (CLLD). The programme is funded by the European Agricultural Fund for Rural Development, the European Maritime and Fisheries Fund, the European Regional Development Fund and the European Social Fund. In the period 2014–2020, the Swedish LEADER work is carried out in 48 LEADER areas.

This report is part of a project evaluating the long-term effects of initiatives within LEADER. The report is the third out of five and builds on the two previous reports from the same project. The purpose of the report is to develop an evaluation model for evaluating the long-term effects.

## **Many types of data needed to evaluate projects**

We have developed a model describing how to evaluate the effects of LEADER projects. The model consists of quantitative data in the form of statistical data, a summary of efforts undertaken and a survey to project owners, as well as qualitative data in the form of a specific development report. These activities form the basis for an interpretive analysis of the overall significance of Leader efforts for local community development.

## **Studying the link between projects and effects**

The intention of the model presented in this report is not only to clarify whether Leader as a political programme is effective and achieves its set policy goals, but also to analyse how projects within the programme leads to effects. The latter task involves indicating possible causal mechanisms that lead to specific effects.

A step towards identifying causality in the model is to study population growth, the number of people in gainful employment, business development, improved service or welfare and increase in the number of visitors. These variables can be used as measures to evaluate structural change.

## **The model can be used by many local LEADER actors**

The evaluation model presented here is an attempt to demonstrate how analyses and evaluations can be done in order to assess the effects of LEADER. The model is also intended to be used by the management boards of LEADER areas to learn from and develop the effects of LEADER. In addition, the model can support those involved with the program in future reforms.

# Innehåll

1	Inledning	9
1.1	Syfte och innehåll i denna rapport	9
1.2	Utvärderingsprojektets syfte och innehåll	10
1.3	Summering av delrapport 1 och delrapport 2	13
2	Effektutvärderingsmodell	21
2.1	Teoribaserad utvärdering av Leader	21
2.2	Teoribaserad utvärderingsmodell	23
2.3	Utvärderingsmetoder	28
2.4	Effektutvärderingsmodellen i sammanfattning	33
3	Avslutning	34



# 1 Inledning

Denna rapport är en del av utvärderingsprojektet *Leadereffekter* som utförs på uppdrag av Jordbruksverket.<sup>1</sup> Projektet behandlar landsbygdsutveckling genom leadermetoden, eller lokalt ledd utveckling som den heter, under programperioden 2014–2020. Leadermetoden går ut på att de som bor och är verksamma i ett område arbetar tillsammans för att utveckla det. Arbetet sträcker sig över flera sektorer och sker med projekt som styrmedel.

Utvärderingsprojektet ska bidra till att utveckla tänkande kring, och arbetssätt för, att stärka leadermetodens möjligheter att åstadkomma långsiktigt hållbara effekter på landsbygden och i lokalsamhällen. Projektdesignen är explorativt undersökande. Denna rapport är den tredje i ordningen av sammanlagt fyra planerade delrapporter. En samlad slutrapport planeras också. Denna delrapport avslutas med att utveckla en idé om effektutvärdering med en modell som vi avser att testa på ett leaderområde i nästa steg av projektet (delrapport 4).

## 1.1 Syfte och innehåll i denna rapport

Syftet med denna delrapport är att utforma en modell för effektutvärdering i Leader. Det innebär att rapporten ska ta fram ett underlag som består av ett antal kriterier eller hållpunkter för hur arbetet med effektutvärdering ska kunna genomföras. Det är värt att inledningsvis lägga märke till att utvärdering av effekter är en fråga som berör överväganden i hela policyprocessen, från förberedelseprocesserna före beslut om programinnehållet för Leader till flera år efter det att genomförda insatser avslutats. Effektutvärdering är därmed en process som beaktar ett långsiktigt perspektiv och bygger på komplexa förutsättningar och en mångfasetterad utvecklingsprocess.

Vår utveckling av effektutvärderingsmodellen har flera syften. För det första ska vi själva testa den för att utvärdera leadereffekter i ett utvalt leaderområde. För det andra ska den i framtiden kunna användas av LAG för att bedöma, lära och utveckla leadereffekter utifrån ett systematiskt arbete som inbegriper reflektion över verksamheten, omvärldsanalyser och så vidare. Denna utvärderings- och lärprocess kommer vi att utveckla i nästa delrapport (nummer 4). Slutligen ger utvärderingsmodellen också vägledning för såväl policyskapare på nationell nivå som för aktörer på lokal nivå som planerar att genomföra leaderinsatser.

En grundläggande utmaning i effektutvärdering är att hantera frågan om kausalitet mellan en genomförd insats och uppnådda effekter. Hur vet vi att de effekter som uppnåtts, exempelvis nya arbetstillfällen i ett glesbygdsområde, verkligen kan kopplas till insatser som gjordes inom Leader? Vi ska inte på ett teoretiskt plan fördjupa oss i kausalitetsproblemet ytterligare i denna rapport. Men vi

---

<sup>1</sup> Projektet leds av fil. dr Mats Holmquist vid Högskolan i Halmstad i samarbete med docent Jörgen Johansson på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet.

kan hänvisa till tidigare resonemang i vår delrapport 2 (Holmquist & Johansson 2020) och också varmt rekommendera Sandahls och Petterssons (2016) bok Kausalitet i filosofi, politik och utvärdering. Det vi däremot ska göra är att ytterligare precisera den stegvist utformade checklistan för analys av kausalitet för leader-insatserna som togs fram i delrapport 2 (se figur 1). Tanken är att checklistan ska integreras i de olika delar av effektutvärderingsmodellen som tas fram i denna rapport. Sammanfattningsvis kommer vi i denna rapport att

1. utforma en modell för effektutvärdering
2. identifiera variabler för effektutvärdering
3. operationalisera dessa variabler till indikatorer
4. ange en metod för att göra en effektbedömning utifrån indikatorerna.

## 1.2 Utvärderingsprojektets syfte och innehåll

Syftet med utvärderingsprojektet är att utveckla en modell för att utvärdera långsiktiga effekter av de insatser som genomförs inom Leader. På så sätt ska projektet bidra dels till att möjliggöra bedömningar av effektskapande i Leader, dels till att skapa lärprocesser för att stärka landsbygdernas utvecklingskraft.

Lokalt ledd utveckling är ett exempel på offentlig politik som bedrivs med hjälp av projekt som styrmedel. Projektarbete har under de senaste decennierna blivit allt vanligare och utgör en viktig del i hela EU:s sammanhållningspolitik. I arbetet med att ta fram en modell för effektutvärdering av lokalt ledd utveckling är vi inspirerade av senare års samhällsvetenskaplig forskning om *projektifierad politik* (Hodgson m.fl. 2019, Fred 2018, Godenhjelm m.fl. 2015, Sjöblom m.fl. 2013).

En grundläggande paradox som forskningen identifierat är att projektarbete genomförs med en avgränsad uppgift under kort tid men med syftet att åstadkomma långsiktiga och strukturella samhällsförändringar (jfr Forsell, Fred & Hall 2013, Öjehag Pettersson 2017). I den projektifierade politiken tänker man sig att man ska genomföra stora förändringar med små resurser. Det är den samlade betydelsen av många små projekt som ska ge långsiktiga effekter. Ett annat centralt problem i policyforskning om projektifiering är att projektarbete tenderar att skapa en egen intern projektlogik – en projektvärld – bestående av särskilda standarder, regleringar, praktiska arbetssätt och även egen retorik. Projektpolitik riskerar därför att bli expertberoende och avpolitiserad, det vill säga skild från medborgerligt deltagande och partipolitisk aktivitet och något som försiggår i slutna sällskap (se t.ex. Büttner & Leopold 2016).

Leaderverksamheten är en del av EU:s projektifierade politik. Under de tre decennier som Leader utgjort ett av EU:s instrument för att bedriva landsbygds-

politik har en väl institutionaliserad ordning etablerats i medlemsstaterna. Specifika institutioner har skapats med myndigheter, regelverk och nätverk på olika nivåer. Leaderpolitiken har sina egna intressegrupper och egna gransknings-system, och det går att se att Leader håller sig med egna specifika begrepp och uttryckssätt. Överlag är det ett politikområde som är svåröverskådligt och komplext: utvärderingar av Leader konstaterar regelmässigt att verksamheten präglas av en svåröverskådlig administration och byråkratiskt krångel.

Under programperioden 2007–2013 genomfördes cirka 4 000 leaderprojekt i Sverige, och den sammanlagda budgeten för hela programmet var 1,6 miljarder kronor. Det innebär att den genomsnittliga budgeten per projekt (exklusive medfinansiering) var cirka 400 000 kronor. I de 63 leaderområdena bedrevs i genomsnitt cirka 60 projekt under en sexårsperiod.<sup>2</sup> Budgeten för leaderåtgärderna är en liten andel (cirka 5 procent) av budgeten för hela landsbygdsprogrammet (36 miljarder kronor). Man kan fråga sig hur det alls är möjligt att åstadkomma strukturella förändringar för landsbygdsutveckling med så små resurser. Projektforskningens noterade paradox, det vill säga att en tro på att även små projekt kan leda till långsiktiga förändringar, är i hög grad relevant för Leader som politiskt program. Vi möter ofta utvärderare och aktiva personer i leaderarbetet som har en stark övertygelse om att även små projekt kan betyda mycket för landsbygdsutvecklingen i respektive område.

Tidigare utvärderingar av Leader i Sverige har hittills förmedlat en förhållandevis positiv bild av Leader. I den samlade utvärdering av Leader som togs fram efter landsbygdsprogrammet 2007–2013 konstateras följande:

Trots att utvärderingen fångat upp en del kritik är dock den förhållandevis positiva bilden att Leadermetoden genomförts och bidragit till såväl kapacitetsuppbyggnad som till lokala utvecklingsstrategier. Däremot finns en unison kritik av det administrativa systemet och den upplevda övervakning som representerar, som undergräver och motverkar det positiva som Leadermetoden inneburit. (Gunnarsdotter m.fl. 2016, s. 44)

Citatet ger en bild av att Leader bidragit till att uppnå mål som satts i de lokala utvecklingsstrategierna. Slutsatserna baseras främst på utsagor från personer som själva varit involverade i verksamheten och speglar därmed inte effekter av arbetet. I stället motsvaras slutsatserna av en analys av i vilken grad involverade uppfattar att målen uppfylls. Frågorna är fixerade vid en intern logik i leaderområdenas sätt att fungera och handlar om arbetssätt och relationer till andra aktörer och så vidare. Vi får inget svar från utvärderarna på i vilken utsträckning arbetet skapat långsiktiga effekter för landsbygdsutveckling, och det ingick inte heller i utvärderingsuppdraget.

Utvärderingar visar att många projekt kan ge positiva resultat i ett lokalt sammanhang och från ett kortsiktigt perspektiv (Johansson m.fl. 2016). Det har däremot varit svårt för utvärderare att visa på långsiktiga effekter och på effekter som fått spridning i ett större sammanhang än just bara det lokala område där

<sup>2</sup> Det fanns också 14 fiskeområden som hade 306 beviljade projekt med ett medianstödbelopp på 137 000 (inklusive offentlig medfinansiering).

insatserna genomförts. När programtiden är över är det därför svårt att påvisa strukturell landsbygdsutveckling. Det är just denna del av Leaders uppdrag – dess skapande av långsiktiga effekter på landsbygdsutveckling – som vi fokuserar på i det här utvärderingsprojektet.

Forskning om projektarbete av det slag som dominerar i Leader visar på svagheter med projektformens temporära resultatlogik och pekar på att det behövs mer kunskap om kopplingen till effekter i den permanenta verksamheten som finns kvar när projekttiden är slut (Svensson m.fl. 2007, 2013). Ambitionen i utvärderingsprojektet är sammantaget att stärka leaderåtgärdernas potential att skapa hållbara effekter för en långsiktig utveckling av Sveriges landsbygder. Projektet ska därmed ses som ett bidrag till att utveckla den utvärderingsrepertoar som hittills tillämpats vid utvärderingsanalyser av leaderverksamheten i tidigare programperioder.

I utvärderingsprojektet utgår vi från de slutsatser som framkom i slututvärderingen av landsbygdsprogrammet 2007–2013. Slututvärderingen innehöll flera kritikpunkter mot hur måluppfyllelse mäts. Den övergripande ambitionen med projektet är därför att bidra till utvecklingen av nya utvärderingsmetoder av projektarbete för landsbygdsutveckling. *Hela* projektet ska besvara följande huvudfrågor:

1. Hur utformas interventionslogiken i nationella program och i lokala utvecklingsstrategier som ingår i den samlade leaderpolitiken under programperioden 2014–2020? På vilket sätt är Leader, som samlad åtgärd, tänkt att ge effekter under innevarande programperiod?
2. Vilka måluppfyllande effekter lever kvar efter leaderprojektens avslutande? Vilka var framgångsfaktorerna som ledde till hållbara effekter i föregående programperiod (2007–2013)?
3. Hur kan man bedöma dessa effekter? Hur kan en modell för effektutvärdering utformas?<sup>3</sup>
4. Hur kan man arbeta för att öka de hållbara effekterna? Vilka blir konsekvenserna för framtida utvärdering och utvecklingsarbete i leaderprojekt?

Den första och andra huvudfrågan har vi besvarat i delrapport 1 respektive delrapport 2, och en sammanfattning av de viktigaste resultaten av dessa båda rapporter följer i avsnitt 1.2. Syftet med denna delrapport 3 är att besvara den tredje huvudfrågan. Vi utvecklar och preciserar denna rapports syfte och innehåll i avsnitt 1.3. Den fjärde frågan återkommer vi till i nästa delrapport då vi har fått lärdomar från testet av utvärderingsmodellen som vi utvecklar i denna rapport.

---

<sup>3</sup> Denna modell ska även kunna användas för lärande och utveckling av leaderområdena.

## 1.3 Summering av delrapport 1 och delrapport 2

### *Delrapport 1*

I delrapport 1 (Holmquist & Johansson 2019) undersökte vi *interventionslogiken*, det vill säga hur Leader är tänkt att ge effekter. Vi begränsade oss till att just undersöka långsiktiga effekter uttryckt som strukturella förändringar och frågade oss: finns det en röd tråd i hur policyskapare, LAG i de lokala utvecklingsstrategierna och projektägare har formulerat planer, vägar och mål för hur Leader som samlad åtgärd ska kunna skapa långsiktigt hållbar landsbygdsutveckling i Sverige? I rapporten analyserade vi effekttänkandet i nationella program<sup>4</sup>, i 14 lokala utvecklingsstrategier och i 69 beviljade projektansökningar. Analysen genomfördes med hjälp av en så kallad effektbarometer bestående av fem mått på graden av effekttänkande i interventionslogiken:

- A. **Effektpotential:** I vilken grad finns beskrivet och specificerat vilken långsiktig lokal utveckling projektet ska åstadkomma och vilken omfattning (spridning) man vill åstadkomma?
- B. **Effekt mål:** I vilken grad finns SMARTa (Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsbundna) effektmål några år efter projektet (inte resultatmål vid projektslut)?
- C. **Effektväg:** I vilken grad finns en realistisk och utförlig plan för hur värdefulla resultat ska överföras till och omsättas i långsiktiga effekter?
- D. **Effektorganisation:** I vilken grad finns en organisation för effekter med en tydlig och engagerad projektägare (som inte också är projektledare) samt involverade mottagarorganisationer som kan ta över resultaten?
- E. **Effektfinansiering:** I vilken grad finns en idé och (affärs)plan för hur resultaten långsiktigt ska kunna finansieras efter projektet?

Effektbarometerens fem delar tjänade syftet att analysera effekttänkandet i nationella program, lokala utvecklingsstrategier och projektansökningar, men dess viktigaste funktion är att fungera som redskap för att i framtiden skapa ett utvecklat effekttänkande lokalt i varje leaderområde.

Om man summerar analysen av interventionslogiken kan man konstatera att *de nationella programmen* kännetecknas av en interventionslogik med få utgångspunkter och principer för frågor kopplade till långsiktigt orienterad utveckling. Vi kunde också konstatera att interventionslogiken endast har fåtaliga kopplingar till det regionala utvecklingsarbetet.

---

<sup>4</sup> Analysen av de nationella programmen i delrapport 1 omfattar landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet samt regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling 2014–2020.

Vi pekar i delrapport 1 på att *de lokala utvecklingsstrategierna* sällan är tillräckligt konkreta för att skapa den kraft som behövs för ytterligare effekter. Det kan till exempel handla om att utnyttja resurser från ett underifrånperspektiv eller arbeta i nätverksform. Leaderområdena har i sina utvecklingsstrategier endast i sällsynta fall skrivit fram utvecklingsspår som konkretiserar effektpotentialen i strategins olika delar. Strategierna innehåller endast undantagsvis formuleringar om hur man bör organisera projekt och skapa förutsättningar för en långsiktigt orienterad finansiering av de aktiviteter som initierats i projekten. Även i de lokala strategierna saknas kopplingar till mål inom den regionala utvecklingspolitiken.

I rapporten kunde vi notera att regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik kommit att separeras alltmer under de senaste 20 åren. Landsbygdspolitik har successivt, sannolikt på grund av Sveriges anslutning till EU:s jordbrukspolitik, utvecklats som ett eget sektorsområde med en egen myndighetsstruktur och egna medelsarsenaler skilda från den regionala utvecklingspolitiken. Fram till 1990-talet utgjorde både näringslivspolitik och glesbygdspolitik delar i regionalpolitiken, men efter det har de gått skilda vägar. Därför borde det idag finnas utrymme för ökade kontaktytor mellan regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik, kontaktytor som exempelvis är kopplade till leaderområdenas arbete. Främst är sådana kontaktytor viktiga med tanke på att ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken kommit att decentraliserats från staten till regioner och samverkansorgan. Vår reflektion kring detta handlar om att det är besynnerligt att två typer av politikfält som både är styrda underifrån inte alltid hittar varandra för utvecklingsinsatser.

I *projektansökningarna* varierar effektpotentialen stort, även inom samma leaderområde. Realistiska och mätbara effektmål finns bara i låg grad. Avståndet mellan resultatmålen vid projektets slut och det långsiktiga syftet är många gånger mycket långt. Många projekt saknar en projektägare som aktivt tar ansvar för effektskapande. I stort sett alla projektbeskrivningar saknar en idé och plan för hur resultaten långsiktigt ska kunna finansieras efter projektets slut.

Den övergripande slutsatsen är att både nationella program och lokala utvecklingsstrategier kännetecknas av att interventionslogiken innehåller ett mycket svagt effekttänkande. Projektansökningarna är dock inte lika svaga: ungefär en tredjedel av ansökningarna har ett starkt effekttänkande. I dessa enskilda ansökningar är också frågor om effektorganisering och effektf finansiering betydligt mer utvecklade och framskrivna än i nationella program och lokala strategier. Ansökningarna beskriver alltså tydligare i vilken grad det finns idéer och föreslagna arbetsätt för att säkra att genomförda aktiviteter kan organiseras och finansieras efter projektens slut. Sammanfattningsvis finns det med andra ord ett betydande utrymme för att allmänt stärka effekttänkandet i hela interventionslogiken för Leader.

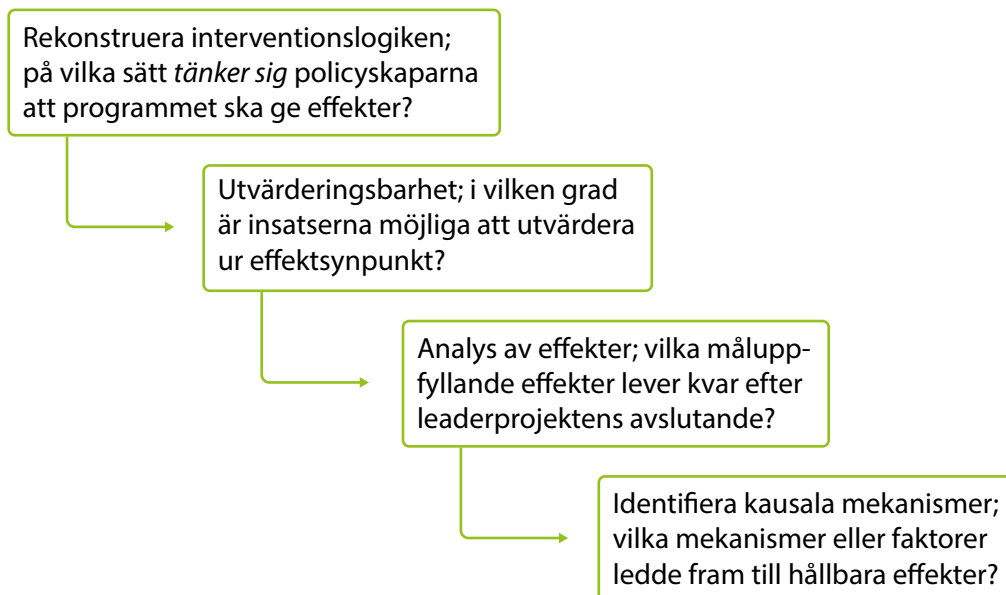
## **Delrapport 2**

I delrapport 2 (Holmquist & Johansson 2020) gjorde vi en fördjupad effektanalys av 24 leaderprojekt som genomfördes under förra programperioden, det vill säga 2007–2013. Syftet med analysen var att undersöka vilka effekter som uppstått en tid efter projekten avslutats och vad som orsakat dessa effekter. Urvalet av projekt utformades med en fallstudiedesign där vi bad verksamhetsledarna respektive ordföranden i LAG-styrelser i 12 leaderområden att plocka ut de två projekt som de ansåg varit mest effektrika under programperioden.

Rapporten inleds med en teoretisk orientering om problem förknippade med kausalitet. Kausaliteten utgör något av en huvudfråga i effektanalyser av det slag som genomförs i denna studie. Hur kan vi veta att de effekter som noteras i de studerade projekten verkligen orsakats av just de insatser som genomförs inom lokalt ledd utveckling? Är det tänkbart att effekterna skulle ha uppstått även utan leaderprojekten? En viktig slutsats är att kausalitetsproblemet bör utgöra en central del i utvecklingen av en framtida effektutvärderingsmodell för lokalt ledd utveckling med stöd av leadermetoden.

För att en utvärdering ska kunna visa på de effekter som åtgärden har haft krävs vanligtvis att man jämför en faktisk utveckling med en kontrafaktisk, som indikerar vad som skulle ha hänt om inte den studerade åtgärden hade genomförts. Då använder man vanligtvis en kontrollgrupp som liknar den grupp som man vill mäta effekterna från. På så vis kan man få reda på orsakssamband. Effektmätning av utvecklingsprojekt av det slag som genomförs inom lokalt ledd utveckling tillåter inte effektutvärdering som bygger på en kontrafaktiskt ansats med kontrollgrupper och så vidare. I delrapport 2 utvecklas därför en teoretisk referensram som består av det vi kallar en modifierad form av kausalitet. I rapporten argumenterar vi för att använda denna modifierade form när man analyserar leaderprojekts effekter. Vi är i denna del inspirerade av utvärderingsforskarna Sandahl och Petersson (2016) som hävdar att det bör vara frågan och inte metoden som är styrande för en effektutvärdering. Om vi låter metodmässiga problem vara viktigare än utvärderingsfrågan finns risken att utvärderaren undviker att adressera frågan om på vilka sätt leaderprojekt kan bidra till att åstadkomma en långsiktigt hållbar landsbygdsutveckling.

I delrapporten utvecklar vi en grundmodell som avser att problematisera och öka medvetenheten om kausalitetsfrågor. Modellen består av fyra kontrollerande huvudfrågor som är sekventiellt ordnade (se figur 1). Frågorna analyseras och besvaras i delrapport 2.



*Figur 1. Frågor om kausalitet vid effektutvärdering av Leader.*

En viktig slutsats i delrapport 2 är att effektutvärdering bör utgå från en analys (med ovanstående frågor som utgångspunkter) av kausalitetsaspekter och att den bör genomföras med ett tolkande och kreativt arbetssätt. Utvärderaren måste föra en argumentation grundad i noggranna empiriska analyser, för att kunna identifiera kausala mekanismer mellan insats och effekt. Återigen bör det betonas att exempelvis kontrollerande experiment inte kan användas för att genomföra effektbedömning på ett sätt som tillfredsställer stränga krav på att hantera kausalitet. Vi kommer i denna delrapport 3 att ytterligare utveckla och precisera dessa kausalitetsaspekter i den samlade effektutvärderingsmodellen.

Med vägledning i EU-kommissionens egna utgångspunkter (Leader Evaluation Helpdesk i Lukesch 2018, Guidelines Evaluation of Leader CLLD 2017, s. 48) utvecklas i delrapport 2 därefter en grundmodell för effektutvärdering av Leader. Modellen visas i figur 2.





Figur 2. Grundmodell för effektutvärdering av Leader.

Strukturella förändringar är vagt eller inte alls beskrivna i både EU-dokument och i det svenska landsbygdsprogrammet. Därför har vi utvecklat variabler som används i lokal och regional utvecklingspolitik och kompletterat med egna variabler, baserade på vårt utvärderingsarbete. Vi väljer då att arbeta med fem variabler: fler besökare, nya arbetstillfällen, ökat företagande, utökad service och välfärd samt befolkningsutveckling. Service och välfärd handlar om privat service som handel, affär, butiker, post, buss med mera och offentlig service som vård, skola, omsorg med mera.

Effektanalysen av de 24 projekten genomfördes med hjälp av dokumentinsamling (projektansökningar, projektrapporter och annat underlagsmaterial) och telefonintervjuer med projektledare/projektägare. Analysens syfte var att få svar på följande fyra frågeställningar:

- Vilka typer av hållbara effekter kan identifieras i de analyserade leaderprojekten?
- Var (om alls) lever kunskaper och erfarenheter från projekten vidare?
- Vad är det som karakteriserar projekt som har hållbara effekter?
- Hur bör leaderprojekt utformas för att gynna hållbara effekter?

När det gäller den första frågan om *vilka typer av hållbara effekter som kunde identifieras* bedömdes de 24 projekten dels utifrån sitt mervärdesskapande, dels utifrån i vilken grad de bidragit till strukturella förändringar (jfr figur 2). När det gäller projektens *mervärden* kan man konstatera att huvuddelen av projekten, mer eller mindre, bidragit till att skapa positiva mervärden. Endast ett fåtal av

de studerade projekten bedömer vi har fört med sig förhållandevis låga värden för mervärden. Vi kunde i analysen kategorisera tre typer av mervärden:

1. mervärden förknippade med socialt kapital
2. mervärden för stärkt lokal styrning
3. mervärden som konkreta uttryck för projektens resultat (Obs! Här ingår inte strukturella förändringar).

En slutsats i delrapport 2 är att det är mycket svårt att värdera om dessa mervärden även leder vidare och blir till strukturella förändringar. Vad som skrivs eller sägs av projektägare och andra involverade deltagare om faktiska förändringar kan naturligtvis vara uttryck för önsketänkande. Dessutom ligger det ofta i projektägarens eller projektledarens intresse att lyfta fram och understryka övertygelsen om att mervärden som skapas också leder till långsiktig landsbygdsutveckling.

De *strukturella förändringarna* avser mätbara utvecklingskonsekvenser i form av befolkningsökning, nya företag, ökad sysselsättning, fler besökare, service och välfärd. I vår analys visar det sig att 11 av 24 projekt endast har uppnått strukturella förändringar i låg eller mycket låg utsträckning. Hos denna grupp av projekt förekommer det att projektrapporten, som tas fram strax efter det att projektet avslutats, visar goda resultat (nya jobb, fler besökande, minskat utanförskap och integration). Men resultaten tappar efter ett par år stöd för att bibehålla långsiktig bärkraft. Det är inte ovanligt att de positiva resultaten som fanns vid projektets slut så småningom avvecklas helt. Å andra sidan har de resterande 13 projekten i rapporten nått strukturella förändringar i hög eller mycket hög utsträckning. Vi kan notera att dessa projekt lett till att de nya företag som startats levt vidare, att antalet besökande efter hand kunnat öka, att bostadsföretag även efter några år fått fler hyresgäster, att sociala problem kunnat minska och så vidare.

När det gäller *var projektens kunskaper och erfarenheter lever vidare* visar vårt material på olika former av kunskapsspridning. Den helt dominerande formen ligger hos de aktörer som varit närmast berörda av projektinsatsen. Intervjupersonerna beskriver spridningen på så sätt att de personer och organisationer som deltagit fått nya insikter och ny kompetens som man tidigare saknade. Vi kan dock även i flera projekt hitta en mer externt orienterad kunskapsspridning. I några fall har projektdeltagare anlitats som föreläsare på andra håll för att inspirera till liknande insatser. En del projekt har anordnat studiebesök för andra som arbetar inom samma område. Ibland lever kunskapen vidare i ett förändrat arbetssätt, ibland i en produkt och ibland i form av en framskriven marknadsföringsaktivitet och så vidare. Den samlade slutsatsen är dock att projektens spridning utanför själva projektaktiviteten är relativt liten och att kunskapsspridning är förhållandevis projektinternt orienterad.

På frågan om vad projektägarna och projektledarna menar *utgör viktiga framgångsfaktorer för att nå långsiktiga effekter* i leaderarbetet kunde vi i delrapport 2 notera en bred palett av framgångsfaktorer. Några av dem är följande:

1. **Leadermetodens arbetsfilosofi.** Arbetsfilosofin ses av många som garant för att lyckas med ett projekt. Ofta talar man då om betydelsen av samverkan, inte minst samverkan som binder samman offentlig, ideell och privat sektor. Andra centrala delar i leadermetoden handlar om att satsa på starkt lokalt engagemang, sammanhållning, aktiva nätverk, mötesplatser och lokal kompetens.
2. **Förmågan att ta fram effektmål.** Det anses viktigt att skapa en långsiktig målbild och insatsens roll i en pågående lokal utveckling.
3. **Förmågan att hävda projektens affärsmässighet.** Projekt som syftar till att skapa strukturella förändringar, exempelvis nya arbetstillfällen och nytt företagande i området, bör bygga på en välförankrad affärs- och investeringsidé.
4. **Förmågan att kunna haka på redan befintliga samhällsstrukturer i området.** Ett exempel utgörs av projektet Årevandring, en satsning på att utveckla vandringslederna i Årefjällen. Projektet utvecklas i en bygd som redan är förhållandevis väl utrustad ur besökssynpunkt, och projektet har kunnat utnyttja denna positiva omgivning för att skapa effekter. I denna typ av framgångsfaktor döljer sig dock ett målproblem för leaderprogrammet i sin helhet. Det handlar om att det är mer realistiskt att få långsiktigt hållbara effekter av insatser i områden med god utvecklingskraft medan det är mycket svårare i områden med svag utvecklingskraft.

För den avslutande frågan om *hur leaderprojekt bör utformas för att gynna hållbara effekter* kan vi avläsa följande faktorer som enligt projektledarna och projektägarna har betydelse:

1. Kluster av projekt som är ämnes- och policyövergripande samlas för att få skapa en helhetssyn som bygger på många aktörers engagemang.
2. Utvecklingsfrågor på landsbygderna bygger på behov av att samordna olika policyfält. Ett sådant exempel är att organisera branschspecifika utvecklingsgrupper inom ett lokalt område, exempelvis det småskaliga fisket i Blekinge.
3. Varje projekt bör drivas som om det vore ett eget företag. Några är kritiska mot en alltför starkt betonad idealitet i Leader och menar att insatserna i stället bör präglas av affärsmässigt uttryckta målbilder.

4. Projektägarens och projektledarens har kompetens att driva leaderprojekt. Förmågan att samla intresse, mobilisera aktörer, förankra, förhandla och utveckla projektets aktiviteter (även i motvind) är avgörande för att nå effekter.
5. Man arbetar medvetet med kommunikation och tydlig information om projektet och inser vikten av att hålla sig med en genomtänkt marknadsföring av projektet.
6. Varje projekt bör göra en riskanalys, både av möjliga händelseförlopp under projekttiden och efter projektslutet.

Sammanfattningsvis kan delrapport 2 sägas ha utformat och även testat två viktiga delar i den effektutvärderingsmodell som ska utvecklas och konkretiseras i denna delrapport 3. Det gäller dels frågor om att hantera problem förknippade med effektutvärderingens kausalitet, dels framtagandet av en grundmodell för effektutvärdering. Till detta underlag ska också läggas den effektbarometer som utnyttjades som analysinstrument för interventionslogiken i delrapport 1.

## 2 Effektutvärderingsmodell

I det här avsnittet presenterar vi först en bakgrund till teoribaserad utvärdering och dess utmaningar. Därefter presenterar vi utvärderingsmodellens olika delar. Slutligen redogör vi för utvärderingens metoder.

### 2.1 Teoribaserad utvärdering av Leader

Detta utvärderingsprojekt kan placeras i den idag omfattande forskningsinriktning inom utvärderingsstudier som benämns teoribaserad utvärdering (se Weiss 1997). Det är centralt för projektet att betona möjligheterna att bedriva effektutvärdering med ambitionen att kunna konstatera kausala samband mellan insats och effekt. Vi kan dock inte göra detta med hjälp av en syn på kausalitet exklusivt knuten till att genomföra analyser med hjälp av matchande kontrollgrupper eller experimentliknande design. Den typen av kontrollerande metoder är nämligen svår att genomföra vid effektbedömningar i politikfält som präglas av att vara komplexa. Det är i det närmaste ogörligt att utsätta ett visst leaderområde för en viss typ av intervention och i experimentsyfte avstå från att utsätta andra områden för en motsvarande intervention. Vi argumenterar dock för att kunna genomföra effektutvärdering med hjälp av metoder som bäst skulle kunna beskrivas som en modifierad form av kausalitet. Vår ansats är att utveckla metoder som på ett systematiskt sätt tar hjälp av statistiska metoder, kvalitativ tolkning och lärprocesser. Vägledande för denna ambition är att koppla modellen till teoribaserad utvärdering.

Den teoribaserade utvärderingsansatsen har benämnts på många sätt: interventionsteori, programteori, ingripandeteori och ibland kognitiva kartor (se Rogers 2007, Vedung 2009, s. 47, Coryn m.fl. 2011). Den teoribaserade utvärderingen kan i vårt fall beskrivas *som en framskriven modell om hur ett politiskt program leder till effekter och en därtill framskriven utvärderingsmetod* (Rogers m.fl. 2000, s. 5). Ambitionen med den teoribaserade utvärderingen är inte bara att klargöra om ett politiskt program är effektivt och uppnår uppsatta mål utan avser också att utforska på *vilka sätt* programmet leder till effekter. Det sistnämnda innebär att utvärderaren bör sträva efter att ange tänkbara kausala mekanismer som leder till (eller inte leder till) konstaterade effekter. I forskningen om teoribaserad utvärdering betonas även betydelsen av att utvärderingen *är användbar* för programmets aktörer i samband med omprövning och reformarbete (jfr Coryn m.fl. 2011).

Vi är därmed intresserade både av programmets processer och dess långsiktiga effekter. Det samhällsvetenskapliga problem som fokuseras handlar om att utveckla metoder för att göra effektbedömningar av utvecklingsarbete i komplexa samhällsmiljöer. Vi analyserar detta med en forskningsdesign där vi med hjälp av ett fall – det projektbaserade politikfältet Leader – dels ska ta fram en modell för effektbedömning, dels ska utveckla utvärderingsmetoder som stödjer effekt-

skapande. Ansatsen är explorativ och pragmatisk. Vi rör oss inom ett relativt outforskat problemområde, och forskningsstrategin är att med hjälp av dialog och prövande arbetssätt vidga förståelsen för problemområdet. I den explorativa studien är idériakedom och kreativitet bärande delar (se t.ex. Patel & Davidsson 2019). Det pragmatiska består i en betoning av att utvärderarna samverkar med praktiker på fältet och att försöksbaserade lärprocesser utnyttjas<sup>5</sup> (jfr Sanderson 2009).

### **Kausalitet**

Den explorativa och pragmatiska ansatsen motiveras av att utvärdering av långsiktiga effekter i komplexa politikfält är en utmaning. Är det överhuvudtaget möjligt att på vetenskaplig grund genomföra en utvärdering som förmår att kausalt binda samman insats med effekt? Insatserna inom Leader genomförs i miljöer som påverkas av många faktorer; i utvärderingsanalysen säger vi att policyinterventionernas effekter påverkas av en rad bakomliggande och mellanliggande variabler. En del utvärderare hävdar att effektutvärdering av detta slag endast kan bedrivas med hjälp av kontrollgrupper där den ena utsätts för interventionen medan den andra inte gör det. I praktiken är en sådan effektutvärdering inte möjlig att genomföra i ett politikfält som består av projektinsatser av det slag som förekommer i Leader (se t.ex. Rabinowicz 2015<sup>6</sup>).

En del företrädare för en sådan sträng syn på effektutvärdering drar därmed slutsatsen att utvärdering av projektverksamhet i komplexa samhällsmiljöer är svårhanterlig, för att inte säga omöjlig, att genomföra. Slutsatsen blir då att utvärderingsansatsen bör stanna vid att dokumentera utfall/resultat och analys av värderande utsagor från berörda projektdeltagare. Inom vissa områden är en ansats med kontrollgrupper användbar och kanske nödvändig, medan det i andra fall krävs alternativa tillvägagångssätt. Inom områden som rör exempelvis utvecklingsarbete kopplat till social eller kulturell utveckling – arbetsmarknadsintegrering, socialt utanförskap, landsbygdsutveckling, kultursatsningar – krävs utvärderingsmetoder som försöker fånga effekter som inte kan byggas på höga krav på kausalanalys (jfr Sandahl & Petersson 2016).

Det är inte nog med detta. I granskningssamhället, inte minst när det rör sig om utvärderingar, tenderar de berörda aktörerna att anpassa sig efter vad som efterfrågas och prövas (Johansson & Karlsson 2013). Om utvärderingarna stannar vid att bedöma utfall och resultat riskerar genomförandet av insatserna att orienteras mot det vi inledningsvis i denna rapport beskrev som en intern projektlogik.

---

5 Parallellt med detta projekt driver Mats Holmquist ett särskilt projekt med en aktionsforskningsdesign tillsammans med fem leaderkontor i sydvästra Sverige.

6 I en beskrivning av de metoder som använts vid utvärdering av olika åtgärder i landsbygdsprogrammet noterar Rabinowicz följande om svårigheten att via exempelvis enkäter till stödmottagare (inom exempelvis leaderprojekt) genomföra utvärderingar: "De analyser där endast enkäter till stödmottagarna använts har karaktären av processutvärderingar även om mottagarna också tillfrågas om en bedömning av effekterna, dvs. hur verksamheten skulle ha utvecklats utan det mottagna stödet. Andra metoder (ekonometriska studier med kontrollgrupper samt simuleringsmodeller) innebär en *verklig* effektutvärdering (Rabinowicz 2013, s. 57, vår kursivering).

Sådan logik är exempelvis riktad mot att ta reda på om processen där besluten tas uppfyller kraven, om planerade aktiviteter faktiskt genomförts, om avsatta medel har använts på rätt sätt, hur aktörerna själva värderar arbetet efter projekt-slut, vilka resultat som uppnåtts direkt vid projektslut och så vidare. Vi menar därför att en utvärderingsansats som prövar långsiktiga effekter också kan stimulera involverade aktörer att tänka bortom projektramen och lyfta perspektiven mot att skapa strukturella förändringar (jfr Holmquist & Johansson 2019, kap. 6).

Värdering av långsiktigt verkande effekter är ett välkänt problem i utvärderingsforskningen. Det vanligast förekommande problemet är att utvärderingsprojekt avslutas långt före det att tänkta effekter uppstår. I vissa fall, exempelvis inom miljöpolitikens område, kan effekter av en politik idag uppstå först efter en generation fram i tiden (se Vedung 2009, s. 204 f.). Även från ett kortare tids-perspektiv, exempelvis en femårsperiod, är en utvärdering av effekter en grann-laga uppgift. Utvärdering av långsiktiga och strukturella effekter kräver andra metoder än att mäta kortsiktiga utfall och resultat. Att exempelvis dokumentera deltagande och deltagares egna värderingar av en utbildningsinsats är naturligt-vis betydligt enklare än att pröva i vilken mån deltagarnas kunskaper utvecklats och om detta i sin tur lett till några konkreta förändringar i det omgivande sam-hället. Utvärderingsforskare har i ökande utsträckning kommit att lyfta behovet av att utveckla metoder för att utvärdera måluppfyllelse i komplexa policy-områden (se exempelvis Sanderson 2009).

Vår studie är nydanande i den meningen att den försöker ta fram systematiskt utformade metoder för effektutvärdering av Leader som kan användas för lärande och verksamhetsutveckling i leaderområden. Studien har dock en bredare betydelse än så och är relevant för fler projekt än Leader. En stor del av projektsamhället, inte minst i huvuddelen av EU:s sammanhållningspolitik, tenderar att stanna vid projektens interna logik och med ett svagt fokus riktat mot ambitionen att nå långsiktigt hållbara effekter. I det följande ska vi, utifrån ovanstående orientering av den teoribaserade utvärderingsansatsen, presentera dels den teori eller modell som utgör inramningen för projektet, dels de utvärderingsmetoder som ska användas.

## 2.2 Teoribaserad utvärderingsmodell

### *Övergripande nivå*

Den teoribaserade utvärdering som ska utvecklas i detta projekt består av två nivåer. Den första är en *övergripande nivå* som riktar uppmärksamhet mot problemet med att kunna identifiera kausala mekanismer mellan genomförda leaderinsatser och effektskapande. Den andra nivån är en *operativ nivå* som anger hur teorins olika delar är analytiskt kopplade till varandra. Låt oss börja med den övergripande nivån.

I delrapport 2 presenterade vi en grundmodell för hur vi tänker oss att vi ska göra effektutvärdering i detta projekt. Figur 3 anger effektbedömningens huvudproblem.



Figur 3. Effektbedömning.

Figuren beskriver det som är gängse vid exempelvis analys av förklaringar i samhällsvetenskaplig forskning (se t.ex. Teorell & Svensson 2007). Avsikten är att undersöka i vilken mån leaderinsatser leder till strukturella effekter. Grundfrågan att få svar på är om det verkligen är genomförda insatser som senare lett till dessa förändringar. Konsten att göra en effektbedömning enligt figur 3 innefattar flera metodologiska utmaningar. Den kanske viktigaste är kopplad till frågan om kontrafaktisk skillnad, det vill säga i vilken utsträckning förändringarna uppstått även utan den genomförda insatsen.

Vid effektbedömningen behöver tre problem hanteras (jfr t.ex. Teorell & Svensson 2007). För det första behöver man förstå att det existerar *ett tidsmässigt och rumsligt glapp* mellan insats och effekt. Vi kommer senare i denna rapport att precisera de tidsperspektiv som vi tänker oss att tillämpa i vår utvärderingsmodell. Ju längre tidsperspektivet är mellan insatsen och den noterade effekten, desto svårare är det att klarlägga i vilken grad de kan kopplas till varandra. Detta är en central problematik i utvärderingen, och det finns anledning att vara öppen för att ompröva tidsperspektiven när vi väl kunnat pröva modellen i den kommande analysen i delrapport 4. Likaså kan effekternas rumsliga spridning ofta vara svårbedömd. Insatser inom ett givet geografiskt område kan få spridning långt utanför detta område och behöver inte nödvändigtvis vara en spridning intill det aktuella området utan kan uppträda långt därifrån.

Ett annat problem att väga in är att effekten av insatsen måste *isoler*as från inverkan från alla alternativa faktorer som också kan påverka effekterna. Svårigheten består i att kunna fastslå om det verkligen var en viss bestämd insats som åstadkom effekterna. Här kan man tänka sig att en rad andra bakomliggande faktorer eller insatser är viktigare i förståelsen av effektskapandet. Denna fråga kommer vi att återkomma till i avsnittet om utvärderingsmetoder (avsnitt 2.3).

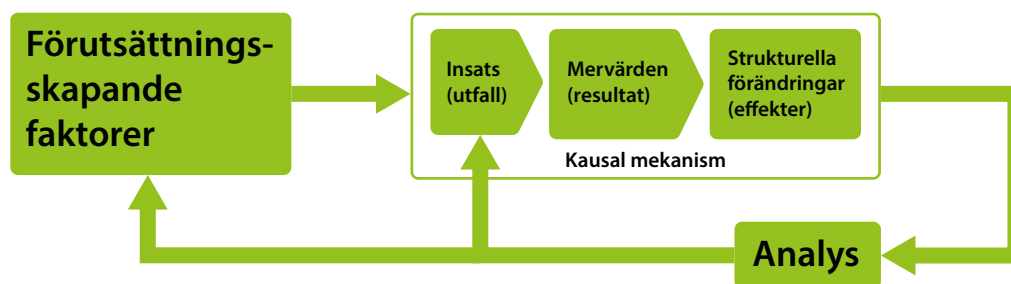
Slutligen finns i effektbedömningen ett tredje problem att hantera, nämligen att hitta den kausala mekanismen mellan insats och effekt. För att undersöka den kausala mekanismen måste man *identifiera* de mellanliggande orsak-verkanrelationer som kopplar samman insats med effekt och ytterst besvarar frågan varför insatserna lett fram till noterade effekter. Vi ska återkomma till de metodologiska problem som ska hanteras i vår effektbedömning, men det finns dock behov av att redan nu säga något ytterligare om den sistnämnda problematiken kring den kausala mekanismen. Därför beskrivs den utförligare i följande avsnitt.



Det bör noteras att den kausala mekanismen i figur 3 ska ses som en verkande mekanism – och den är kopplad till de involverade aktörernas tolkningar, problemuppfattningar, intentioner, perspektiv, kunskaper och så vidare, faktorer som påverkar aktörernas beteende och som i sin tur kan vara en avgörande, verkande, mekanism i effektskapandet. Mekanismen kan inte observeras direkt och är något som involverade aktörer får *under insatsens gång* och blir till delar i aktiviteternas utfall (jfr Sandahl & Petersson 2016). Exempelvis kan vi tänka oss att nya insikter och perspektiv leder till förändrade arbetssätt som i sin tur är avgörande för att effekterna realiserar. En central del i effektbedömningen blir då att utvärderaren försöker identifiera dels vilka dessa mekanismer är, dels hur de påverkar det konkreta utfallet under insatsens gång, dels hur detta lett fram till effektskapande. Det är uppenbart att det finns många svårigheter förknippade med en sådan analys. Det kräver en bred palett av metoder och dessutom ett utrymme för att göra kritiska tolkningar med en kreativ och pragmatisk bearbetning av insamlat material. Vi ska senare i denna rapport återkomma till hur denna bearbetning kan göras.

### Operativ nivå

På den operativa nivån, det vill säga när det gäller hur teorins olika delar är analytiskt kopplade till varandra, har vi i delrapport 2 tagit fram en modell för effektutvärdering i Leader (se figur 2). I en något utvecklad och samlad form kan den teoribaserade ansatsen gestaltas som i figur 4, som visar en utvecklad form av modellen för effektutvärdering i Leader. I figuren realiserar förutsättningskapande faktorer insatser (utfall) som skapar mervärden (resultat) som i sin tur kan bidra till strukturella förändringar (effekter). Insatser, mervärden och strukturella förändringar utgör tillsammans en kausal mekanism. Den kausala mekanismen används i modellen för analys. Analysen ger sedan information för att förbättra både de förutsättningskapande faktorerna och insatserna.



Figur 4. Teoribaserad utvärderingsmodell.

### Insatser och förutsättningskapande faktorer

Insatserna inom Leader utgår från övergripande politiska ambitioner formulerade av EU och av Sveriges riksdag och regering. Detta utvecklas bland annat i landsbygdsprogrammet och i en samlad budget för kommande leaderinsatser. Idén med Leader är att dessa övergripande ambitioner ska realiserar med hjälp av

ett antal *förutsättningsskapande faktorer*. Faktorerna utgår från en lokal utvecklingsstrategi, och med hjälp av den så kallade leadermetoden utvecklas insatser för att uppnå målen om en hållbar landsbygdsutveckling. Bland de förutsättningsskapande faktorerna räknar vi även programmets horisontella mål (jämförbarhet, integration, klimatomställning och innovationsmål). Vi har, i förhållande till EU och de nationella programmen, lagt till att även institutionellt kapacitetsbyggande i övrigt utgör en förutsättning för genomförandet av Leader (det gäller bland annat nätverk där andra myndigheter och kommuner ingår, förhandlingsforum, integration med regionalt utvecklingsarbete osv.).

### **Mervärden**

Leaderinsatserna kan tänkas skapa olika mervärden. I EU:s egna utvärderingsmodeller beskrivs följande mervärden:

1. **socialt kapital**, som betraktas som ett mångdimensionellt begrepp med egenskaper förknippade med social organisering, såsom nätverk, normer och social tillit.<sup>7</sup> Det sociala kapitalet avser att underlätta samordning och samarbete till förmån för berörda parter.
2. **effektiv eller förbättrad styrning**, som innefattar institutioner och processer där offentliga, privata och aktörer från det civila samhället formulerar intressen, fullgör skyldigheter och kompromissar om meningsskiljaktigheter för att åstadkomma samordning.
3. **förbättrade fysiska resultat**, det vill säga konkreta resultat av leaderinsatserna som bör innebära att man når ut till nya grupper, skapar nya arbetsformer och hittar nya instrument för att bredda och fördjupa Leader på olika sätt.

Ovanstående mervärden är på flera sätt en betydelsefull drivkraft för utvecklingsarbetet inom Leader. Man tänker sig att projekt kan bidra till att stärka det sociala kapitalet och tilliten mellan människor, och man betraktar arbete på gräsrotsnivå och i samverkan mellan samhällssektorer som avgörande i att skapa en positiv utveckling på landsbygderna. Det är också kännetecknande för Leader att i praktiska och konkreta avseenden förändra de fysiska miljöerna inom leaderområdenas geografi och därmed kunna visa handlingskraft och kanalisera människors engagemang.

---

7 Även om forskningen om socialt kapital i landsbygdsutveckling oftast konstaterar att det råder oenighet i samhällsforskningen om begreppets tankeinnehåll har socialt kapital i leadersammanhang (åtminstone under senare år) vanligtvis kommit att definieras som "networks together with shared norms, values and understandings that facilitate co-operation within or among groups". Den gängse synen verkar vara att betrakta ett starkt socialt kapital som ett sätt att tillföra mervärden ("added value") i leaderområdet, vilket i sin tur kan antas vara en förutsättning (tillsammans med det man kallar "local governance" och "enhanced results") för att åstadkomma strukturförändringar i ett aktuellt leaderområde (se t.ex. Lukesh 2018, Pisani 2017). Vi har i vår modell (som utvecklades i delrapport 2) i allt väsentligt utgått från detta perspektiv.

### **Strukturella förändringar**

De många mervärden som skapas i Leader kan i sin tur bidra till att åstadkomma strukturella förändringar på landsbygderna, det vill säga befolkningsökning, jobbskapande, företagsutveckling, förbättrad service eller välfärd och fler besökare. Även om det finns goda skäl att verka för utvecklade mervärden – i EU talar man om *enhanced added value* – är det inte på förhand givet att starka mervärden även skapar strukturförändrande effekter. Vi har i tidigare rapporter kunnat konstatera att både interventionslogiken, från nationellt program till lokala strategier och till arbets sätt i LAG, i större utsträckning bör förflytta fokus från mervärdesskapande till strukturella förändringar.

Att fokus bör förflyttas har flera skäl. För det första bör det betonas att Leaders potential för att åstadkomma landsbygdsutveckling är betydelsefull och bör ses som något mycket mer än enbart en möjlighet för lokala aktörer att kunna finansiera projekt de önskar genomföra eller att bidra till institutionell kapacitetsuppbyggnad på landsbygderna. Det finns en starkt legitimerande faktor för hela leaderarbetet att även kunna peka på strukturförändrande effekter. Ett andra skäl till att fokusera på strukturella förändringar i större utsträckning är att det ökar möjligheterna till uppföljning, organisatoriskt lärande och styrning av verksamheten om det finns bedömningsbara effektmål. Det finns en risk med att starkt betona mervärden kopplade till exempelvis socialt kapital och livskvalitet, eftersom i stort sett allt som görs tenderar att betraktas som något positivt. Ett fokus på strukturförändrande effekter stimulerar däremot lärande om konkreta utvecklingsprocesser. För det tredje kan ett förflyttat fokus driva på aktiva inom Leader att kliva ut ur projektbubblan och tänka långsiktigt. Då blir projektresultat och mervärden viktiga steg på vägen i stället för att utgöra verksamhetens slutmål.

Effekter i modellen mäts som strukturella förändringar inom LAG:s geografiska område. Vi har här tagit fram fem variabler som mäter sådana förändringar: besökare, arbetstillfällen, företagande, service/välfärd samt befolkning. Valet av dessa variabler motiveras av att de alla mäter förändringar i det geografiska områdets ekonomiska, sociala och demografiska strukturer. Vi ska i följande avsnitt (2.3) ytterligare precisera en del metodmässiga problem kopplade till dessa variabler.

Avslutningsvis utgör teorier om lärande utvärdering bärande inslag i den tolkande analys som LAG gör av leaderinsatsernas effektskapande. Ett viktigt syfte med en effektutvärderingsmodell är att även stimulera lärande och bygga vidare på erfarenheterna av *on-going-evaluation* i EU-programmen (Svensson, Brulin, Jansson & Sjöberg 2009). Utvärderingsmodellen ska inte bara bedöma effekter utan även bidra till att utveckla effekter. Detta möjliggörs genom ett lärande förhållningssätt och drivs på av systematiska lärprocesser där en lärande uppföljningsmetodik stödjer projekten, kontoren, LAG och Jordbruksverket att driva leaderverksamheten till mer långsiktigt hållbara landsbygdseffekter.

## 2.3 Utvärderingsmetoder

I detta avsnitt är avsikten att översiktligt presentera utvärderingens metoder. I den explorativa ansatsen ska vi i denna rapport ange några metodmässiga utgångspunkter, och i nästkommande delrapport ska vi genomföra en tillämpning, det vill säga pröva utvärderingsmetoderna för leaderinsatser som genomförts under föregående programperioder. Inledningsvis presenteras den statistiska analysen av de fem variablerna och en samlad tolkningsram för analysen av dessa. Därefter behandlas några metodaspekter kopplade till den enkät som ska genomföras med projektägare för att belysa effektskapande i enskilda projekt. Slutligen ges en övergripande beskrivning av hur vi tänker oss att genomföra analysen av kausala mekanismer.

Ett sätt att bedöma strukturella förändringar är att ta fram statistiska uppgifter för det vi kallar effektindikatorer. Effektindikatorerna fungerar som en del av underlaget för att göra analyser av lokalt ledd utvecklings långsiktiga effektskapande. Indikatorerna kan också användas som variabler för lokalt ledd utveckling eftersom de är specifika och mätbara.

Tanken är också att effektindikatorerna är accepterade och realistiska och att de dels är framtagna med hänsyn till målsättningar i interventionslogiken för Leader (både i nationella program i lokala strategier), dels bygger på vad som i strategierna framställs som politikområdets framgångsfaktorer. Vi kommer nedan även att behandla frågan om vilket tidsperspektiv som ska användas i analysen.

I tabell 1 redovisas de mätbara indikatorer som vi menar är mest centrala för att värdera strukturella förändringar som leaderinsatserna lett fram till i berörda kommuner.

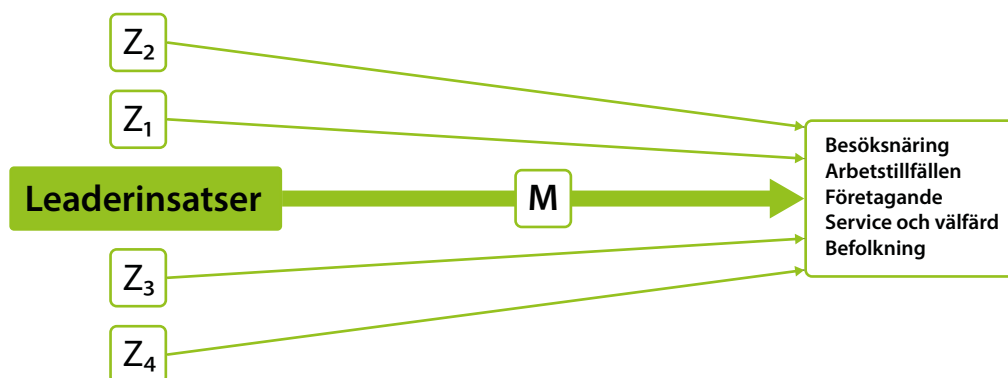
*Tabell 1. Variabler för strukturförändringar.*

Variabel	Indikator
Besöksnäring	Omsättning och antalet arbetsställen samt sysselsatta
Arbetsstillfällen	Förvärvsarbete och icke-förvärvsarbete
Företagande	Omsättning och antalet arbetsställen samt sysselsatta (ex-klusive besöksnäring och kommersiell service)
Service och välfärd	Kommersiell service; omsättning och antalet arbetsställen samt sysselsatta. Service inom välfärden; antalet arbetsställen samt sysselsatta
Befolkning	Folkbokförd befolkning

Genom att beakta dessa mått på utveckling i kommuner skapar man i sig en ökande medvetenhet om behovet av strukturförändringar. Återkommande bedömningar av dessa faktorer leder åtminstone till en problematisering av i vilken grad exempelvis förbättrad livskvalitet kan leda till ökad inflyttning eller på vilka sätt en renoverad bygdegård kan leda till fler besökare eller förbättrad service för medborgarna.

Vår ambition är dock att ta analysen ett steg längre genom att skapa en modell för att utvärdera leaderinsatsernas betydelse för förändringar i de mätbara indikatorerna.

I förenklad form kan vi illustrera ansatsen som i figur 5. Figuren visar vår analysmodell för att utvärdera leaderinsatsernas betydelse för förändringar i variablerna. (M = kausala mekanismen. Z = andra påverkansfaktorer.)



Figur 5. Analysmodell.

Svårigheten med att analysera effekter består i att isolera betydelsen av leaderinsatsernas påverkan på variablerna i relation till en rad andra faktorer (Z<sub>x</sub>). Andra faktorer kan vara händelser som sker helt oberoende av leaderinsatserna, exempelvis nya företagsetableringar, nedläggning av en skola, nya turistattraktioner, nya samhällstrender eller andra viktiga händelser i området. Vi tänker oss genomföra en statistisk beskrivning vid en tidpunkt (t<sub>0</sub>) vid en programperiods början och en mätning i slutet (t<sub>1</sub>). Om vi då tänker oss, i alla fall teoretiskt, att vi kunnat isolera leaderinsatserna från alla Z och att vi kunnat konstatera att leaderinsatserna faktiskt är orsaken till förändringar mellan (t<sub>0</sub>) och (t<sub>1</sub>) vill utvärderaren veta vad som egentligen orsakade effekterna, den så kallade kausala mekanismen (M). I utvärderingen av de genomförda insatserna i Leader mellan (t<sub>0</sub>) och (t<sub>1</sub>) föreslås då fem analysmoment: statistisk analys, utvecklingsberättelse, effektenkät, insatsöversikt och tolkande analys.

### Statistisk analys

Det första momentet i en analys av leaderinsatserna är att analysera dem i ett rumsligt eller geografiskt sammanhang. Den rumsliga analysen kommer att göras på kommunnivå för att bli relevant. Vi har här övervägt ett par alternativ. Dels har vi prövat tanken att utnyttja hela leaderområdet som geografisk enhet, dels har vi laborerat med tänkbara indelningar av respektive leaderområde på församlingsnivå. I dialog med expertis på främst Statistiska centralbyrån (SCB) har vi kunnat konstatera att statistik för hela leaderområdet blir för bred för att kunna analyseras, och att göra analysen på församlingsnivå blir för smalt för att vara praktiskt hanterbart. Dessutom är både leaderområden och församlingar starkt föränderliga över tid. Vi har därför landat i att göra den rumsliga analysen

baserat på kommungränser. Analysen kommer dock att exkludera tätorter med mer än 20 000 invånare i respektive kommun.

Vi föreslår att effektstatistik av ( $t_0$ ) och ( $t_1$ ) tas i början respektive i slutet av en ny programperiod av landsbygdsprogrammet samt att analysen görs i samband med att den lokala strategin tas fram. Detta tidsperspektiv motiveras dels av att strukturella förändringar tar tid att utveckla, dels av att lärdomarna och slutsatserna ska kunna användas direkt. Idealet skulle vara att bedöma effekter några år efter en programperiod, men då är uppföljningen svårare eftersom LAG byts ut och strategiutvecklingen redan är gjord. Förvaltande myndighet har dock inte dessa begränsningar utan kan ta fram statistik över aktuella variabler några år efter en programperiod.

### Utvecklingsberättelse

Ett andra led i analysen är att analysera förändringar i den statistiska mätningen mellan ( $t_0$ ) och ( $t_1$ ) med hjälp av kvalitativ tolkning av en bred uppsättning tänkbara faktorer. Faktorerna rör utvecklingsdrag och händelser som påverkar socioekonomiska förhållanden inom det berörda leaderområdet. Vi benämner denna kvalitativa tolkning *Leaderområdets utvecklingsberättelse*. Utvecklingsberättelsen avser att i de delar vi finner större förändringar i den statistiska analysen, exempelvis en snabb minskning av antalet arbetstillfällen, gå vidare och komplettera statistiken med kvalitativa analyser. Har det skett en större nedläggning av företag under ett visst år i området, eller har området fått nya invånare till följd av flyktinginvandring? I tabell 2 visas utvecklingsaspekter som kan vara aktuella att fördjupa sig i.

Tabell 2. Tolkningsram. Leaderområdets utvecklingsberättelse.

Analysfokus	Tänkbara källor
<b>Analys av befolkningsförändringar</b> Studier av betydelsefulla befolkningsförändringar i området; in- och utflyttning; födelsenetto.	SCB:s befolkningsstatistik Kommunal statistik Migrationsverkets statistik
<b>Analys av näringsstrukturen</b> Studier av större förändringar i näringslivsstrukturen i området (nyetablering respektive nedläggning av företag, konkurser). Särskilda studier av förändringar i företagandet inom turism- och besöksnäringen. Studier av arbetspendling i området.	SCB:s arbetsmarknads- och näringslivsstatistik Statistik över konkurser Statistik nya företag Turismstatistik (SCB, Tillväxtverket m.fl.)
<b>Analys av den offentliga sektorns utveckling</b> Studier av utveckling av sysselsättning, organisationsenheter och verksamheter bland statliga myndigheter, region och kommun.	Rapporter från regionen, kommuner, kommunalförbund, länsstyrelserna och andra statliga myndigheter
<b>Analys av den ideella sektorns utveckling</b> Studier av hur den ideella sektorn utvecklas i området i form av deltagare, medlemmar, aktiviteter	Bildningsförbundens och SISU:s rapporter Stödgivning till ideella organisationer

Tabellen fångar in fyra analysfokus och ska komplettera den statistiska mätningens resultat. Det är respektive LAG som har kunskaper som krävs för att göra

denna typ av kvalitativ analys. Kännedomen om olika utvecklingsfaktorer i området är oftast god i LAG, och utifrån en samlad bedömning kan man ta fram lämpligt material för att göra denna analys.

### ***Effektenkät***

Det tredje momentet i effektutvärderingen kommer att vara att ställa frågor i en enkät via nätet till alla projektägare eller projektägande organisationer. I enkäten ställs frågor om vilka effekter man anser lever kvar och i vilken grad de gör det. En del av dessa frågor har tidigare testats i delrapport 2 där vi i ett urval leaderprojekt genomförde telefonintervjuer med projektledare/projektägare. Analysen med hjälp av enkäter bör genomföras med samma tidsperspektiv som för den statistiska beskrivningen. Vi kommer att göra ett urval av projektägare med mejladresser i förra programperioden, följt av en bortfallsanalys.

Enkätundersökningar av detta slag förknippas med två betydelsefulla metodproblem. För det första bygger analysen på uppgifter som lämnas av de närmast berörda, det vill säga projektägare, vilket innebär att man är benägen att överdriva insatsernas positiva effekter. Eftersom enkätfrågorna kan ställas flera år efter det att projektarbetet avslutats finns det också risk för att respondenter minns fel och gör omedvetna felbedömningar. För det andra är även denna typ av effektanalys förknippad med kausalitetsproblem. Det är långt ifrån givet att de effekter som noteras av respondenterna behöver vara kopplade till den aktuella projektinsatsen. Det är inte säkert att respondenterna klargjort vilka faktorer utöver projektinsatsen som kan ha påverkat effektskapandet. Därför görs i slutändan en sammanvägd tolkning av allt material. I enkäten kommer några av frågorna att uttryckas på ett kontrafaktiskt sätt, det vill säga genom frågor om hur respondenterna bedömer att noterade effekter hade kunnat åstadkommas även utan det aktuella projektet.

### ***Insatsöversikt***

Den fjärde delen i utvärderingen är att sammanställa en översikt av de genomförda leaderinsatsernas omfattning och storlek (antal projekt och projektmedel) fördelat på tid och område.

### ***Tolkande analys***

Modellens avslutande analysuppgift är att identifiera kausala mekanismer som kan bidra till förståelsen av orsakssamband mellan insatser och effekter. Uppgiften att identifiera mekanismer kräver ett tolkande och kreativt arbetssätt. När vi nu i vårt fall både har kunnat dokumentera och analysera strukturella förändringar och har gjort en utvecklingsberättelse för leaderområdet är det dags att värdera i vilken utsträckning det är leaderinsatserna som kan kopplas till noterade förändringar. Denna värdering kan aldrig göra anspråk på att säga något med säkerhet. I detta fall finns exempelvis ingen möjlighet att använda kontroll-

grupper för att studera fall som utsatts för interventionen respektive inte utsatts för den. Det är viktigt att vara medveten om detta liksom att vara ödmjuk inför att vi endast kan göra bedömningar och föra fram väl underbyggda argument.

Låt oss säga att vi gör en värdering som för flera av projektinsatserna tycks visa på att de också lett till strukturella förändringar inom leaderområdet. Befolkningen i berörda kommuner (ej tätorter) har ökat, fler företag har kunnat etableras och den kommersiella servicen har blivit bättre. Det vi dock inte vet är vad det är för typ av mekanismer (M) som finns mellan insats och effekt. Befolkningen kan ha sjunkit, men kanske inte så mycket som den skulle ha sjunkit utan Leader. Projekten kan ha haft en positiv effekt även om den generella utvecklingen i kommunen är negativ. I leaderprojekt är mekanismerna också osynliga och utgörs av abstrakta faktorer som rör aktörernas problemsyn, kunskaper, insikter, medvetenhet, perspektivförändringar, idéer och så vidare (se Sandahl & Petersson 2016, kap. 5 och 13). Vi bör här notera att vi talar om faktorer knutna till aktörerna och inte till olika mervärden, exempelvis styrkan i det sociala kapitalet eller liknande. Med aktörerna avses de som drar nytta av insatserna efter projektets slut. Det är, som tidigare antytts, givet att mervärden kan skapa förutsättningar bakom den typen av abstrakta faktorer hos aktörerna, men det är svårt att klarlägga på vilka sätt det i så fall sker och vilken betydelse det har för strukturella förändringar.

Konsten att identifiera mekanismer är därmed i hög grad kopplad till lärande och kunskapsprocesser i utvärdering av leadereffekter. Vi ska, inom ramen för detta utvärderingsprojekt, utveckla principer och arbetssätt för lärande i den kommande delrapport 4. Antydningvis kan sägas att detta lärande formas med både en kunskaps- och handlingskomponent och genomförs med hjälp av kontinuerligt återkommande lärloopar (Granberg & Olsson 2014). Varje LAG bör stimulera deltagande aktörer till att aktivt reflektera, gemensamt analysera erfarenheter, pröva sig fram och kontinuerligt vidga förståelse och färdigheter. Målet är inte bara att förbättra arbetsmetoder i leaderarbetet utan också att fånga in underliggande eller abstrakta mekanismer för effektskapande.

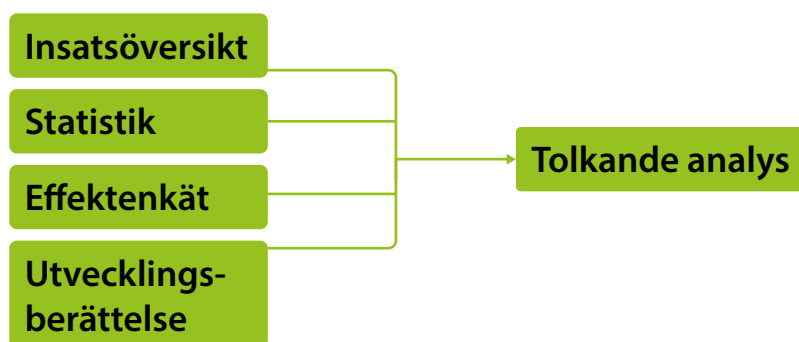
Analysen görs på så sätt att man inledningsvis läser av viktiga förändringar i befolkningsutveckling, arbetsmarknad/näringsliv, offentlig verksamhet och civilsamhället. Därefter genomförs fördjupade analyser av materialet för att kunna dokumentera orsaker till noterade förändringar. Detta görs med hjälp av selektiva sökningar i olika källor. Sedan tillkommer en sammanställning av alla leaderinsatser som genomförts i det geografiska området och av enkätresultatet. I analysen av dessa underlag bedöms hur effektrik verksamheten varit och hur den kan bli mer effektdrivande.



## 2.4 Effektutvärderingsmodellen i sammanfattning

Sammanfattningsvis kommer effektutvärderingen att göras med hjälp av två kvantitativa metoder: statistikinhämtning och enkätundersökning. Statistiken hämtas från offentliga källor (SCB m.fl.). Enkätundersökningen genomförs via nätet i form av en effektenkät som vid en lämplig tidpunkt skickas till alla projektägare eller projektägande organisationer. Enkäten innehåller frågor om vilka strukturella förändringar som lever kvar. Dessa kvantitativa data kompletteras sedan med den kvalitativa utvecklingsberättelsen, och tillsammans utgör de underlag för en kvalificerad analys av de samlade effekterna av leaderinsatserna. Den lokala analysen är tänkt att göras av framför allt LAG, och slutsatserna är tänkta att användas till lärande och verksamhetsutveckling. Särskild nytta ges till strategiarbetet. Den nationella analysen görs förslagsvis av utvärderingssektariatet vid Jordbruksverket och används på samma sätt till lärande och verksamhetsutveckling av Leader på alla nivåer.

Utvärderingsmodellen kan beskrivas som i figur 6. Figuren visar en modell av effektutvärderingens delar. Statistisk, insatsöversikten, effektenkäten och utvecklingsberättelsen utgör gemensamt underlag för en tolkande analys.



Figur 6. Effektutvärderingsmodell.

Styrkan i att kombinera kvantitativa och kvalitativa metoder är att det ger både bred och djup kunskap till analysen. Genom att ställa självvärderande frågor i enkäter till projektägare och projektägande organisationer kan det gå att få en mer nyanserad bild av möjliga effekter.

Vår modell innefattar flera metodologiska svårigheter avseende exempelvis geografisk avgränsning, andra påverkansfaktorer, statistikbekymmer och så vidare. Vi har ovan presenterat hur dessa svårigheter kan bemästras. Det vi hittills gjort är att klarlägga några utgångspunkter. Vi menar att den här typen av svårigheter bör hanteras i växelverkan mellan modellens principer och praktiska hänsynstaganden. Ambitionen i denna rapport har varit att visa hur man kan bedöma effekter av leaderinsatser. Vi är inte färdiga med denna uppgift. I arbetet med nästa delrapport kommer vi att pröva modellen i ett leaderområde för att lära och utveckla modellen.

### 3 Avslutning

I denna rapport har vi behandlat frågan om hur man kan bedöma effekter av leaderinsatser och beskrivit grunderna i en modell för att göra en samlad effektutvärdering. I nästa delrapport kommer vi att redovisa en tillämpning av modellen och utifrån denna tillämpning göra lämpliga justeringar. Vi har på flera ställen i denna rapport noterat de analytiska svårigheter som är förknippade med den presenterade utvärderingsansatsen. Det gäller dels frågan om kausalitet mellan genomförda insatser och noterade effekter, dels frågor om huruvida man verkligen kan avläsa strukturella förändringar i samhället som en följd av genomförda leaderinsatser. Ett något mindre komplicerat alternativ vore att helt fixera effektbedömningen vid enskilda projekt några år efter att de avslutats. Risken med en sådan ansats är dock att även utvärderingarna av Leader blir en del av det vi inledningsvis beskrev som en *projektfierad politik*.

Vår ambition är i stället att anlägga ett externt fokus, bortom den interna projektlogiken. Vi vill veta om det är realistiskt att anta att det går att bedriva strukturellt orienterad landsbygdsutveckling inom ramen för projektinsatser med små resurser. I Leader finns såväl engagerade förespråkare som kritiker till metoden, men alla söker utveckla landsbygderna med förankring underifrån och med insatser i det lilla och småskaliga. Samtidigt har möjligheterna att leva på landsbygderna stadigt försämrats, medan storstäderna dras med överhettningssproblem. Vi lever fortfarande i det som av statsvetaren Malin Rönnblom (2014) beskrivit som ett urbant tolkningsföreträde. Staden som plats för utveckling har alltså ett ideologiskt företräde framför landsbygderna.

Vi hävdar därför att Leader behöver utvecklas med en något annorlunda inriktning, där orsakerna bakom ökande klyftor mellan stad och landsbygd och strukturella utvecklingsfrågor lyfts fram tydligare än idag. Med en sådan inriktning blir extern utveckling och strukturella förändringar viktigare frågor än den interna projektdriften. För detta krävs bland annat utvärderingsmetoder som vi föreslagit i denna rapport, det vill säga metoder som förmår kombinera analyser av långsiktiga samhällsförändringar och ett uppgraderat arbete med lärprocesser. Vår förhoppning är att en samlad modell för framtida effektutvärdering kan bidra till detta.

# Referenser

- Coryn, Chris L. S., Noakes, Lindsay A., Westine, Carl D. & Schröter, Daniela C. (2011). A Systematic Review of Theory-Driven Evaluation Practice From 1990 to 2009. I: *American Journal of Evaluation* 32:2: s. 199–226.
- Fred, M. (2018). *Projectification: the Trojan horse of local government*. Diss. Lund: Lunds universitet.
- Granberg, O. & Olsson, J. (2014). *Från lärandets loopar till lärande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Guidelines Evaluation of Leader CLLD (2017). European Evaluation Helpdesk. Europeiska kommissionen.
- Hodgson, Damian E., Fred, M., Bailey, S. & Hall, P. (red.) (2019). *The projectification of the public sector*. New York: Routledge.
- Holmquist, M. & Johansson, J. (2019). *Interventionslogiken och effekttänkandet i Leader*. Delrapport 1. Jönköping: Jordbruksverket.
- Holmquist, M. & Johansson, J. (2020). *Hållbara leadereffekter i teori och praktik*. Delrapport 2. Jönköping: Jordbruksverket.
- Johansson, J., Holmqvist, M., Jonasson, M., Mattsson, M., Weisner, S. & Ulvenblad, P.O. (2016). *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013 – Delrapport IV: Synteser för en hållbar landsbygdsutveckling. Utvärdering av programmets samlade effekter*. Jordbruksverket. Utvärderingsrapport 2016:5.
- Johansson, V. & Karlsson, L. (2013). Granskning som möjlighet och hot. I: Johansson, V. & Lindgren, L. (red.). *Uppdrag offentlig granskning*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Lukesch, R. (2018). Keynote paper at Leader Reloaded: The ELARD conference on the heartbeat of the LEADER Community.
- Nilsson, J.-E. & Uhlin, Å. (2002). *Regionala innovationssystem*. En fördjupad kunskapsöversikt. VR 2002:03. Stockholm: Vinnova.
- Patel, R. & Davidson, B. (2019). *Forskningsmetodikens grunder: att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. 5 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Pisani, E. (2017). Evaluation of Social Capital in LEADER: From Theory to Practice. I: Pisani, E., Franceschetti, G., Secco, L. & Christoforou, A. (red.). *Social Capital and Local Development From Theory to Empirics*. Cham: Springer International Publishing.
- Rabinowicz, E. (2013). *Bonde söker bidrag: en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet*. Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet.
- Rogers, P., Petrosino, A., Huebner, T. & Hacci, T. (2000). Program Theory Evaluation: Practice, Promise, and Problems. I: *New Directions for Evaluation* 87, s. 5–13.
- Rogers, P. & Weiss, C. (2007). Theory-based Evaluation: Reflections Ten Years On: Theory-based Evaluation: Past, Present, and Future. I: *New Directions for Evaluation*, s. 63–81.
- Rönblom, M. (2014). *Ett urbant tolkningsföreträde? En studie av hur landsbygd skapas i nationell policy*. Rapport. Umeå centrum för genusstudier, Umeå universitet.
- Sandahl, R. & Petersson, G. J. (2016). *Kausalitet: i filosofi, politik och utvärdering*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Sanderson, I. (2009). Intelligent Policy Making for a Complex World: Pragmatism, Evidence and Learning. I: *Political Studies* 57:4, s. 699–719.

- Svensson, L., Aronsson, G., Randle, H. & Eklund, J. (2007). *Hållbart arbetsliv. Projekt som gästspel eller strategi i hållbar utveckling*. Malmö: Gleerups.
- Svensson, L., Brulin, G., Jansson, S. & Sjöberg, K. (2009). *Lärande utvärdering – genom följeforskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Svensson, L., Brulin, G., Jansson, S. & Sjöberg, K. (2013). *Att fånga effekter: av program och projekt*. Lund: Studentlitteratur.
- Teorell, J. & Svensson, T. (2007). *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. 1. uppl. Stockholm: Liber.
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. 3. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Weiss, C. (1997). Theory-based Evaluation: Past, Present and Future. *New Directions for Evaluation*, 76, s. 41–55.
- Öjehag-Pettersson, A. (2017). Working for Change: Projectified Politics and Gender Equality. *NORA. I: Nordic journal of women's studies*, 25(3), s. 163–178.

# Publicerade utvärderingsrapporter

- UTV21:1 *Möjliga klimatåtgärder och styrmedel i ett framtida landsbygdsprogram*
- UTV20:6 *Landsbygdsprogrammets stöd och åtgärder för bättre vattenkvalitet 2014–2020*
- UTV20:5 *Ersättning för ekologisk produktion och företagens ekonomi*
- UTV20:4 *Utveckling och test av index för biologisk mångfald i ängs- och betesmarker*
- UTV20:3 *Förväntade effekter av investeringsstöd inom landsbygdsprogrammet*
- UTV20:2 *Effekter av stöd till selektiva och rovdjurssäkra redskap*
- UTV20:1 *Hållbara leadereffekter i teori och praktik. Delrapport 2*
- UTV19:15 *År skyddszonerna placerade på rätt plats för att hindra erosion? Jämförelse mellan landsbygdsprogrammen 2007–2013 och 2014–2020*
- UTV19:14 *Hur påverkar nivå på miljöersättningar viljan att söka?*
- Utvärdering av ersättningsnivåns betydelse för sökande i landsbygdsprogrammet*
- UTV19:13 *Landsbygdsprogrammet 2014–2018. Resultat och förväntade effekter*
- UTV19:12a *EIP-Agri – lärdomar från första åren. Halvtidsrapport från den löpande lärande utvärderingen av EIP-Agri med fokus på dess införande och uppstart*
- UTV19:12b *Bilagor till EIP-Agri – lärdomar från första åren*
- UTV19:11 *Interventionslogiken och effekttänkandet i Leader. Delrapport 1*
- UTV19:10 *Utvärdering av investeringsstöd för energi och klimat. Landsbygdsprogrammets stöd för en koldioxidsnål och klimattålig ekonomi*
- UTV19:9 *Upplevda effekter av investeringsstöd*
- UTV19:8 *Utvärdering av djurvälståndersättningar*
- UTV19:7 *Utvärdering av stöd till utbyggnad av bredband. Slutrapport*
- UTV19:6 *Lagom höga stöd? En litteraturstudie om stödeffekter och en kartläggning av stödnivåer i landsbygdsprogrammet 2014–2020*
- UTV19:5 *Tillämpningen av urvalskriterier i landsbygdsprogrammet 2014–2020*
- UTV19:4 *Programmen och pengarna – Resultat av stöd till turism inom landsbygdsprogrammet samt inom lokalt ledd utveckling 2018*
- UTV19:3 *Innovationer i jordbruket och på Sveriges landsbygder. En sammanställning av Jordbruksverkets innovationsundersökning 2017*
- UTV19:2 *Investeringsstöd till vattenbruk och beredning och saluföring: Leder stöden till mer investeringar?*
- UTV19:1 *Programmen och pengarna – Resultat från landsbygdsprogrammet om energi-effektivisering, förnybar energi och minskade utsläpp av växthusgaser och ammoniak 2018*
- UTV18:4 *Hur kan vi utvärdera investeringsstödens effekter på jordbrukets och fiskets påverkan på näringsbalansen i vatten?*
- UTV18:3 *Programmen och pengarna – Resultat från landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeri-programmet samt regional- och socialfondsprogrammet 2018*
- UTV18:2 *Hållbar utveckling av fiskeområden – hur gick det?*
- UTV18:1 *Utvärdering av stöd till utbyggnad av bredband*

UTV17:6 *Löpande lärande utvärdering av Landsbygdsnätverket*

UTV17:5 *What measures should be taken to improve conditions for Swedish Farmland Birds, as reflected in the Farmland Bird Index?*

UTV17:4 *Kvalitetsförändringar i ängs- och betesmarker med och utan miljöersättning*

UTV17:3 *Socioekonomiska effekter av fartygsskrotningar inom svenskt fiske*

*Ex-post evaluation of the European Fisheries Fund (2007–2013) Slututvärdering av fiskeriprogrammet 2007–2013 (Publicerad av EU-kommissionen)*

UTV17:2 *Utvärdering av ESI-fondernas genomförande-organisationer i Sverige*

UTV17:1 *Kunskapsöversikt: Om förutsättningarna för utvärdering av resultat och effekter av bredbandsstöd i Sverige*

UTV16:6 *Bra vallersättning och kompensationsstöd. Hur kan olika utformningar påverka jordbruket, miljön och samhällsekonomin?*

UTV16:5 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013. Delrapport IV: Synteser för en hållbar landsbygdsutveckling. Utvärdering av programmets samlade effekter*

UTV16:4 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013. Delrapport III: Utvärdering av åtgärder för landsbygdsutveckling. Axel 3: Förbättra livskvalitet på landsbygden. Axel 4: Leader – Genomföra lokala utvecklingsstrategier*

UTV16:3 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013. Delrapport II: Utvärdering av åtgärder för bättre miljö*

UTV16:2 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013. Delrapport I: Utvärdering av åtgärder för ökad konkurrenskraft*

UTV16:1 *Biologisk mångfald i våtmarker som har anlagts med stöd från landsbygdsprogrammet*

UTV15:2 *Kompetens för utveckling? Utvärdering av kompetensutveckling i landsbygdsprogrammet 2007–2013*

UTV15:1 *Vad behöver förenklas? Utvärdering av landsbygdsprogrammet samt havs- och fiskeriprogrammet*





Europeiska jordbruksfonden  
för landsbygdsutveckling, Europa  
investerar i landsbygdsområden



EUROPEISKA UNIONEN  
Europeiska  
havs- och fiskerifonden



EUROPEISKA UNIONEN  
Europeiska struktur- och  
investeringsfonderna



**Jordbruks  
verket**

Jordbruksverket

551 82 Jönköping

Tfn 036-15 50 00 (vx)

E-post: [jordbruksverket@jordbruksverket.se](mailto:jordbruksverket@jordbruksverket.se)

[www.jordbruksverket.se/utvärdering](http://www.jordbruksverket.se/utvärdering)

UTV21:2

