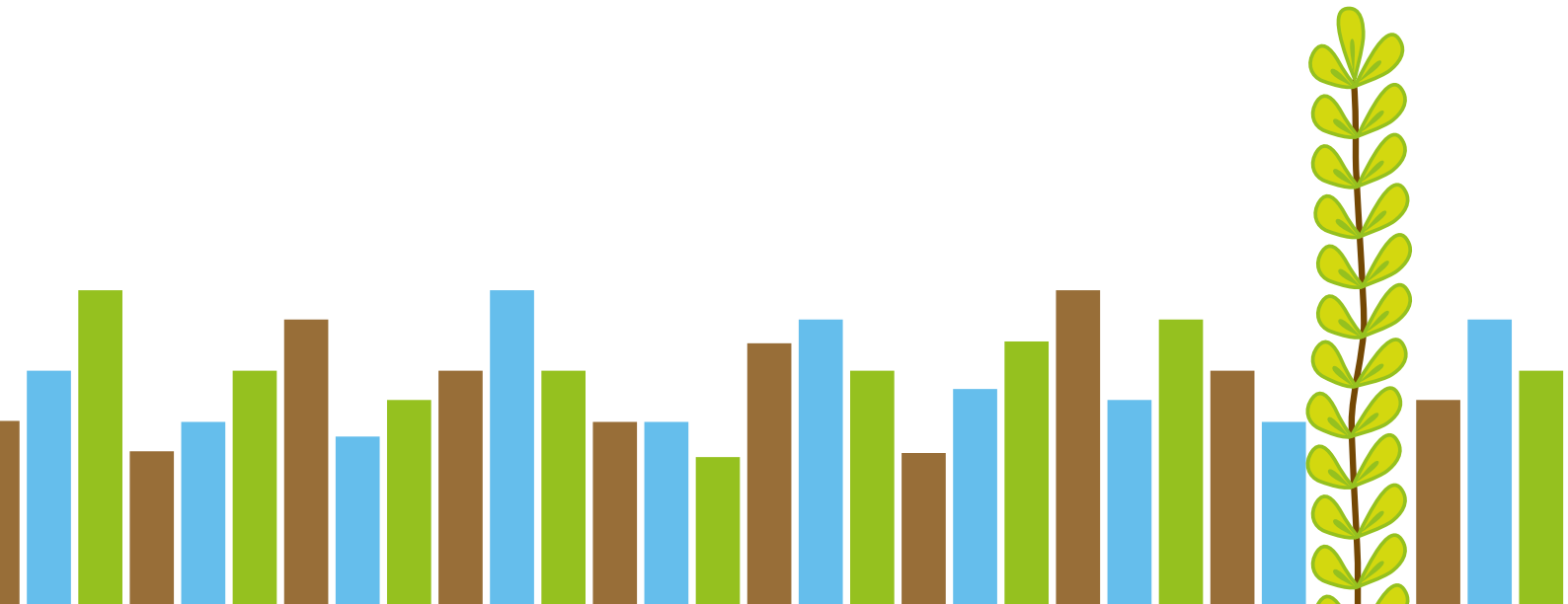


# Att utvärdera och skapa långsiktiga effekter av leaderinsatser

Slutrapport

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



## Referera till rapporten

Holmquist, M. & Johansson, J. (2023). *Att utvärdera och skapa långsiktiga effekter av leaderinsatser. Slutrapport*. Utvärderingsrapport 2023:1. Jordbruksverket.

# Varför görs denna utvärdering?

Denna rapport är en del av utvärderingen av landsbygdsprogrammet 2014–2020, havs- och fiskeriprogrammet 2014–2020 samt regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling. Syftet är att bidra till att stärka utvecklingskraften i de insatser som genomförs inom ramen för Leader.

Rapporten sammanfattar utvärderingsprojektet Ledereffekter som genomfördes 2018–2021 genom ett samarbete mellan Högskolan i Halmstad och Göteborgs universitet. I projektet har utvärderarna utvecklat en modell för effektutvärdering som avser att vara ett stöd för att kunna bedöma, lära och utveckla effekter av Leader utifrån ett vetenskapligt och systematiskt grundat arbete. Tidigare har fyra delrapporter publicerats i projektet.

Rapportens kvalitet och resultat har granskats av en extern forskare. Granskaren gör gällande att studiens metodik är väl beskriven och transparent. Vidare är resultaten och rekommendationerna väl genomtänkta och vilar på en vetenskaplig grund. Utvärderingen angriper svårigheten med att nå hållbara effekter för projekt, vilket är ett problem som berör fler målgrupper än verksamma inom Leader. Det innebär att utvärderingens resultat är användbara för en större målgrupp. Men för att nyttja studiens resultat skulle modellen för effektutvärdering behöva omarbetas till ett mer tydligt och konkret format, menar granskaren. Svårigheten med att nå hållbara resultat av tillfälliga insatser är ett relevant problem som dock är mycket svårt att hantera, varför ett tydligare format är desto mer välkommet.

Jordbruksverket är förvaltande myndighet för de svenska EU-programmen landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet samt regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling. Kontinuerligt görs utvärderingar av programmen i relation till deras mål och de övergripande EU 2020-målen. Programmen utvärderas dels var för sig, dels tillsammans.

Vi som ansvarar för att programmen blir utvärderade utgör utvärderingssekretariatet vid Jordbruksverket. Det innebär att vi beställer och genomför utvärderingar. Utvärderingarna genomförs av oberoende personer 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 vanligtvis hjälp av forskare för att kvalitetsgranska rapporterna innan de publiceras.

Utvärderingsrapporterna 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 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 landsbygdsutveckling som bygger på att de som är verksamma i ett område samarbetar i projekt. Privat, ideell och offentlig sektor är alla delaktiga i projektinsatserna (nedan kallat insatser), som under programperioden 2014–2020 har finansierats genom flera EU-program: landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet samt regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling.

I denna rapport sammanfattar vi vår utvärdering av hur man kan bedöma strukturella effekter av insatser inom Leader, till exempel nya jobb och företag, fler besökare och ökad befolkning. Utvärderingens syfte är att bidra till utvecklingen av nya metoder för att utvärdera de strukturella effekterna, för att på så sätt stärka insatsernas potential att långsiktigt utveckla Sveriges landsbygder.

## **Brister i tydlighet om hur insatserna ska leda till långsiktiga effekter**

Utvärderingen visar på stora brister i interventionslogiken, alltså idén om hur insatserna inom Leader ska leda till strukturella effekter. Detta effekttänkande är svagt både i de nationella EU-programmen och i leaderområdenas lokala utvecklingsstrategier. I ansökningarna om stöd för att genomföra insatserna framträder ett effekttänkande i något större utsträckning.

Utvärderingen visar också att effekttänkandet i de nationella programmen, i utvecklingsstrategierna respektive i projektansökningarna inte hänger ihop på ett tydligt sätt. De olika nivåerna genomsyras alltså inte av samma idé om hur det är tänkt att insatserna ska leda till effekter. De långsiktiga målen saknas ofta eller är otydligt formulerade.

## **Strukturella effekter i form av fler jobb, företag, besökare och invånare**

Vår analys av 24 projektinsatser i 12 leaderområden visar att ungefär hälften av insatserna har lett till strukturella effekter i stor utsträckning. Effekterna som har levt kvar är nya jobb, nya företag, fler besökare och även fler boende. En viktig framgångsfaktor för att åstadkomma strukturella effekter är exempelvis förmågan hos projektägarna att tänka långsiktigt och ta fram effektmål. En annan viktig faktor är leadermetodens arbetsfilosofi med lokal samverkan.

## **Ny modell som hjälper till att utvärdera de strukturella effekterna**

Vi har tagit fram en modell för effektutvärdering som ska möjliggöra bedömningar av strukturella effekter av leaderinsatser. Effektutvärderingsmodellen går ut på att styrelsen inom leaderområdet gör en analys av leaderinsatsernas betydelse för den lokala utvecklingen. Analysen görs med hjälp av olika typer av underlag som samlas in:

- statistik från SCB över strukturella förändringar i det lokala geografiska området
- en översikt av genomförda leaderinsatserna i detta område
- resultatet av en enkät till projektägarna för dessa insatser med frågor om effekterna.

## **Utökat effekttänkande, utbildning och nya rutiner kan öka effekterna**

Utvärderingen visar att strukturella effekter av leaderinsatser kan öka på flera sätt. Vi har formulerat rekommendationer som riktar sig till aktörer inom Leader på olika nivåer: leaderområdena och deras styrelser, Jordbruksverket, övervakningskommittén som följer arbetet med insatserna, ansvarigt departement och riksdagspolitiker. Rekommendationerna kan sammanfattas i följande punkter:

- Projektinsatserna inom Leader bör i högre grad ingå i en långsiktig lokal utvecklingsstrategi, ha ett starkt stöd hos politiker och befolkning samt vara ekonomiskt hållbara.
- Effekttänkandet i interventionslogiken bör stärkas. Det bör alltså klargöras hur insatser inom Leader ska leda till strukturella effekter. Även betydelsen av ett fokus på strukturella förändringar och mätbara effektmål bör förtydligas.
- Strukturella effekter bör stödjas och efterfrågas i mallar, rapporter, utvecklingsstrategier, utbildningar, uppföljningar och utvärderingar.
- Satsningar bör göras på alla nivåer av leaderarbetet för att utveckla en lärande och innovativ organisationskultur.

# Summary

LEADER is a local development method used to develop the economies of rural communities. Fundamental to LEADER project is the multisectoral partnership with involvement of actors from the public, private and non-profit sectors. During the programming period 2014–2020, the programme has been 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 this report, we summarise a project about evaluating the long-term effects of LEADER initiatives, such as more jobs, businesses, visitors and inhabitants. The purpose of this report is to contribute to the development of new methods to evaluate the long-term effects, in order to strengthen the potential of the projects to develop rural areas in Sweden long term.

## **Vague idea of how the projects should lead to long-term effects**

The report shows major flaws in the intervention logic, i.e. the idea of how the LEADER projects should lead to structural effects. The effect focus is weak both in the national EU programmes and in the local development strategies. However, in the project applications, a focus on impact emerges to a somewhat greater extent.

The report also shows that the national programmes, the local development strategies and the project applications are not imbued with the same idea of how the projects are supposed to lead to effects. Instead, the long-term goals are often missing or expressed in vague terms.

## **Long-term effects in the form of more jobs, businesses, visitors and inhabitants**

Our analysis of 24 projects in 12 LEADER areas shows that approximately half of the projects have led to structural effects to a large extent. The effects are new jobs and businesses as well as an increased number of visitors and inhabitants in the area. Important success factors for long-term effects are projects owners with a long-term focus, clearly described effects goals, and the local partnership itself.

## **New model for evaluating the long-term effects**

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.

The model is 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.

## **Focus on effect goals, education and new routines may increase the effects of the projects**

The report shows that the long-term effects of LEADER projects may increase in several ways. We have formulated recommendations aimed at different actors working with LEADER on different levels: the LEADER areas and their boards, the Swedish Board of Agriculture, the monitor committee, the government ministry and politicians in the Swedish Parliament. The recommendations can be summarised as follows:

- LEADER projects should, to a larger extent, be a part of long-term local development strategies, be strongly supported by politicians and the population and be economically sustainable.
- The intervention logic needs to be strengthened with a clear focus on effects. In other words, the way in which LEADER projects are meant to lead to long-term effects needs to be clarified. In addition, the importance of focusing on structural change and measurable effect goals needs to be emphasized.
- Long-term effects should be supported and requested in templates, reports, development strategies, education, follow-ups and evaluations.
- It is important to develop an organisation culture within LEADER that encourages learning and innovation.



# Centrala begrepp

**Interventionslogik** är idén om hur en insats ska leda till vissa effekter. Interventionslogiken brukar beskriva vad syftet och målet med insatserna är, vilka insatser som kan ingå, vad det direkta resultatet kan bli samt vilken långsiktig effekt som eftersträvas efter att insatsen är genomförd.

**LAG (lokal utvecklingsgrupp)** är ett partnerskap i varje leaderområde som består av medlemmar från offentlig, privat och ideell sektor. LAG arbetar alltid utifrån leaderområdets lokala utvecklingsstrategi och har en styrelse som beslutar om vilka projekt som ska få stöd i området.

**Leader** är en metod där privat, ideell och offentlig sektor arbetar tillsammans för att bidra till lokal utveckling. Utgångspunkten är att de som bor och är verksamma i ett område arbetar tillsammans för att utveckla det.

**Leaderområdet** är det geografiska område där en och samma LAG arbetar. Under perioden 2014–2020 har det funnits 48 godkända leaderområden i Sverige.

**Lokal utvecklingsstrategi** är den strategi som ligger till grund för utvecklingsarbetet i ett leaderområde. Strategin beskriver vad som behöver göras för att få till utveckling och innehåller en budget som bestämmer hur mycket stöd som de som bor och är verksamma i området kan söka. Strategin styr också inom vilka områden insatser kommer att genomföras.

**Mervärden** är positiva resultat som inte nödvändigtvis leder till strukturella förändringar. Exempel på mervärden är ökad gemenskap, stärkt socialt kapital, höjd livskvalitet, bättre samarbetsformer och nya anläggningar.

**Strukturella förändringar** avser långsiktiga effekter från insatser på grundläggande strukturer i ett lokalt område. Exempel på strukturer är arbetsställen, företagande, service och boende.

# Innehåll

1	Inledning	11
1.1	Syfte och utvärderingsfrågor	11
1.2	Leader – en del av EU:s projektifierade politik	12
1.3	Rapportens disposition	14
2	Utvärderingsteori och metod	15
2.1	Teoribaserad utvärdering	15
2.2	Metoder för att utvärdera insatser inom Leader	25
3	Sammanfattning av utvärderingens delrapporter	29
3.1	Delrapport 1: Interventionslogiken och effekttänkandet i Leader	29
3.2	Delrapport 2: Hållbara leadereffekter i teori och praktik	33
3.3	Delrapport 3: Modell för utvärdering av leadereffekter	37
3.4	Delrapport 4: Test av modell för utvärdering av leadereffekter	38
4	Slutsatser och svar på utvärderingsfrågorna	41
4.1	Brister i tydlighet på flera nivåer om hur projekten ska leda till långsiktiga effekter	41
4.2	Vissa strukturella effekter i form av fler jobb, företag, besökare och invånare	41
4.3	Utvärderingsmodell hjälper till att bedöma effekterna	42
4.4	Utökat effekttänkande, utbildning och nya rutiner kan öka de strukturella effekterna	43
4.5	Tillförlitlighet	43
4.6	Manual för utvärderingsmodellen	44
5	Diskussion	46
5.1	Principiella grundproblem	46
5.2	Rekommendationer	50
6	Avslutning	55
	Referenser	56
	Publicerade utvärderingsrapporter	59

# 1 Inledning

Leader är en metod för landsbygdsutveckling som 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 i projekt som genomförs genom EU-finansierade nationella program som pågår i sjuårsperioder: landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet samt regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling.<sup>1</sup> Under programperioderna 2007–2013 och 2014–2020 genomfördes cirka 6 000 leaderprojekt i Sverige med en sammanlagd budget på drygt 3 miljarder kronor.

Syftet med Leader är att skapa långsiktiga strukturella effekter på landsbygdsutveckling som minskar avfolkningen av landsbygden och ökar sysselsättningen, företagandet och antalet besökare på landsbygden. Tidigare utvärderingar av Leader har dock haft svårigheter att visa långsiktiga effekter som fått spridning i ett större sammanhang än just bara där projektinsatserna genomförts. Den utvärderingsrepertoar som hittills tillämpats vid utvärderingar av Leader i tidigare programperioder behöver alltså breddas. Det är i denna kontext som denna utvärdering av Leader tar avstamp.

Denna rapport är en sammanfattande slutrapport för utvärderingsprojektet Leadereffekter som vi har utfört på uppdrag av Jordbruksverket 2018–2021. Utvärderingens syfte är att bidra till utvecklingen av metoder för att utvärdera långsiktiga effekter av projektinsatser som genomförs inom Leader, och på så sätt stärka insatsernas potential att långsiktigt utveckla Sveriges landsbygder. Inom ramen för utvärderingen har vi tagit fram en modell för effektutvärdering som ska möjliggöra bedömningar av strukturella effekter av leaderinsatser.

Tidigare har fyra delrapporter från projektet publicerats. I denna slutrapport redogör vi på ett övergripande sätt för de analyser, slutsatser och förslag som har lämnats i delrapporterna. Vi diskuterar leaderinsatsernas styrkor och svagheter och lämnar råd och riktlinjer för det framtida arbetet. Vår förhoppning är att utvärderingen ska vara till nytta för samtliga involverade i leaderpolitiken, från lokalt verksamma individer till policyskaparna på nationell nivå och EU-nivå.

## 1.1 Syfte och utvärderingsfrågor

Syftet med utvärderingen är att bidra till utvecklingen av nya metoder för att utvärdera strukturella effekter av projekt inom Leader. Ambitionen är att på så sätt stärka projektinsatsernas potential att långsiktigt utveckla Sveriges landsbygder. Utvärderingen utgår från följande fyra frågor:

---

<sup>1</sup> Från och med programperioden 2023 genomförs Leader inom en fond: Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling.

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>2</sup>
4. Hur kan man arbeta för att öka de hållbara effekterna? Vilka blir konsekvenserna för framtida utvärdering och utvecklingsarbete i leaderprojekt?

I denna slutrapport besvarar vi frågorna och summerar vad utvärderingen kan betyda för framtida utvärdering och utveckling av arbete inom Leader. Den första, andra och tredje frågan utreddes i delrapporterna 1–3 och beskrivs i detalj i dem. I delrapport 3 togs även en modell fram för effektutvärdering inom Leader, som sedan testades i två leaderområden i delrapport 4. I denna slutrapport har vi reviderat modellen och presenterar ett slutligt förslag på modell för effektutvärdering (fråga 4).

## 1.2 Leader – en del av EU:s projektifierade politik

Leader 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. Men arbets sättet kan också föra med sig utmaningar. I arbetet med att ta fram en modell för effektutvärdering av lokalt ledd utveckling har vi inspirerats av senare års samhällsvetenskaplig forskning om projektifierad politik (Hodgson m.fl. 2019, Fred 2018, Godenhjelm m.fl. 2015). Begreppet hänvisar till att allt fler politiska insatser ska genomföras i form av projekt. 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. Men en sådan koppling saknas oftast: en grundläggande paradox som forskningen har 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). Utmaningen är alltså att temporära insatser med tillfälliga medel är tänkta att bidra till permanenta förändringar med egen finansiering.

Ett annat problem som lyfts i policyforskning om projektifiering är att projektarbete tenderar att skapa en egen intern projektlogik – en projektvärld. Denna värld består av särskilda standarder, regleringar, praktiska arbetssätt och även

<sup>2</sup> Denna modell ska även kunna användas av leaderområdena för lärande och utveckling.

en egen retorik. Det innebär att projektifierad politik riskerar att bli bidrags- och expertberoende samt avpolitiserad, det vill säga skild från medborgerligt inflytande och partipolitisk aktivitet samt något som försiggår i slutna sällskap (se t.ex. Büttner & Leopold 2016).

Under de tre decennier som Leader utgjort ett av EU:s instrument för att bedriva landsbygdspolitik har en väl institutionaliserad ordning etablerats i medlemsstaterna. Den interna projektlogiken inom Leader är framträdande: specifika institutioner har skapats med myndigheter, regelverk och nätverk på olika nivåer, politiken har sina egna intressegrupper och egna granskningssystem och man håller sig med egna specifika begrepp och uttryckssätt. Överlag är Leader alltså ett politikområde som är komplext och svåröverskådligt. Projektägare och utvärderare av Leader konstaterar ofta att verksamheten präglas av tung administration och byråkratiskt krångel.

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. (Gunnarsdotter m.fl. 2017, s. 52)

Citatet ger en bild av att Leader har bidragit till att uppnå mål som har satts i de lokala utvecklingsstrategierna. En svaghet i dessa utvärderingar (SLU 2009, Axel 4 – utvärdering av Leader 2010, Gunnarsdotter m.fl. 2017) har dock varit att slutsatserna i hög grad har baserats på utsagor från personer som själva har varit involverade i verksamheten. Dessa involverade personer har alltså själva redogjort för i vilken grad de uppfattar att målen har uppfyllts. Utvärderingsfrågorna har i huvudsak handlat om det interna arbetssättet i leaderområdena. Utvärderingarna visar inte i vilken utsträckning arbetet skapat långsiktiga effekter för landsbygdsutveckling.

Flera utvärderingar av Leader visar att många projekt kan ge positiva resultat i ett begränsat 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 där insatserna genomförts. När programperioden är över är det därför svårt att visa på strukturell landsbygdsutveckling.

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 och styrningen mot effekter i den permanenta verksamheten som finns kvar när projekttiden är slut (Svensson m.fl. 2007). När det är otydligt hur det är tänkt att insatser ska leda till vissa effekter misslyckas ofta programmet (jfr programlogiken i Svensson m.fl. 2013).

## 1.3 Rapportens disposition

I denna slutrapport redovisar vi följande:

- I [kapitel 2](#) beskrivs den utvärderingsteori och de utvärderingsmetoder som har använts i utvärderingen.
- I [kapitel 3](#) ges en översiktlig sammanfattning av innehåll och slutsatser i de tidigare delrapporterna 1–4.
- I [kapitel 4](#) presenteras slutsatserna av utvärderingen och ett samlat och översiktligt svar på samtliga utvärderingsfrågor. I samma kapitel presenteras en manual för hur den framtagna modellen för effektutvärdering kan användas av LAG-styrelser.
- I [kapitel 5](#) presenteras ett antal centrala problem förknippade med ambitioner att utveckla effektkraften i leaderprojekt, nämligen
  - att utvecklingsarbetet i Leader tenderar att betona mervärdesskapande snarare än strukturella effekter
  - att prioriteringar i LAG-styrelserna är svåra att kombinera med ett underifrånperspektiv
  - att det kan vara en utmaning att skapa effekter med hjälp av många små projekt
  - att Leader, med sina relativt små resurser, kan komma att framstå som symbolpolitik.

I samma kapitel lämnas ett antal råd och förslag till de viktigaste aktörerna i leaderpolitiken: LAG, Jordbruksverket, övervakningskommittén, regeringen och riksdagspolitiker.

## 2 Utvärderingsteori och metod

I detta kapitel presenterar vi utvärderingens teoretiska och metodmässiga inramning. Inledningsvis ([avsnitt 2.1](#)) lämnas en bakgrund till teoribaserad utvärdering och dess utmaningar. Därefter presenteras i [avsnitt 2.2](#) ett antal principiella utgångspunkter och problem kopplade till utvärderingsarbetets metod.

### 2.1 Teoribaserad utvärdering

Denna utvärdering har bestått av flera delar och haft som huvuduppgift att utforma en modell för att utvärdera effekter av projektverksamhet. En första del har handlat om att analysera projektverksamhetens interventionslogik på tre nivåer: på nationell nivå inom landsbygdsprogrammet, lokalt i lokala utvecklingsstrategier och på projektnivå i projektansökningarna. En annan del har varit att utvärdera enskilda projekts effektskapande. I en tredje del har modellen för effektutvärdering utformats och testats i två leaderområden. Utvärderingsarbetet har haft sin drivkraft i en problemformulering som kretsat kring svårigheter att etablera förståelse, förhållningssätt, kunskaper och verktyg för att åstadkomma långsiktiga effekter av arbete med projekt som styrmedel.

Utvärderingen kan placeras i den idag omfattande forskningsinriktning inom utvärderingsstudier som kallas teoribaserad utvärdering (se Weiss 1997) och som har benämnts på många sätt: interventionsteori, programteori, ingripande-teori 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 framskrivna modell för hur ett politiskt program leder till effekter och en därtill framskrivna utvärderingsmetod (Rogers m.fl. 2000, s. 5). Ambitionen är inte bara att klargöra om ett politiskt program är effektivt och uppnår uppsatta resultatmål 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 strukturella 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).

Det är därmed centralt att betona möjligheterna att bedriva effektutvärdering med ambitionen att kunna konstatera kausala samband mellan insatser och effekter. Vi kan dock inte göra en effektutvärdering med hjälp av en syn på kausalitet som är exklusivt knuten till att genomföra analyser med hjälp av matchande kontrollgrupper eller experimentliknande design.<sup>3</sup> Den typen av kontrollerande metoder är nämligen mycket svåra att genomföra vid

---

3 Det anses många gånger vara ett ideal att i en utvärdering av exempelvis effekter av en viss insats använda en *interventionsgrupp* och en *kontrollgrupp*. Interventionsgruppen utsätts för insatsen medan kontrollgruppen inte gör det. Vid jämförelse av grupperna kan man eventuellt dra slutsatser kring i vilken utsträckning det faktiskt var interventionen som orsakade effekterna.

effektbedömningar i komplexa politikfält (se t.ex. Rabinowicz 2015). Det är praktiskt omöjligt att utsätta ett leaderområde för en viss typ av intervention och samtidigt avstå från att utsätta andra områden, med samma förutsättningar, för en motsvarande intervention. Inom områden som rör utvecklingsarbete kopplat till social eller kulturell utveckling (exempelvis arbetsmarknadsintegrering, socialt utanförskap, landsbygdsutveckling, kultursatsningar) krävs utvärderingsmetoder som inte bygger på användning av kontrollgrupper eller experimentliknande design (jfr Sandahl & Petersson 2016).

### **Modifierad kausalitet**

Vi argumenterar för att kunna utvärdera strukturella effekter med hjälp av metoder som bäst skulle kunna beskrivas som en modifierad form av kausalitet. Vår ambition är att utveckla metoder som på ett systematiskt sätt tar hjälp av statistiska data, kvalitativ tolkning och lärprocesser (se exempelvis Ellström & Hultman 2004, Storey 2000). Vägledande för denna ambition är att koppla effektutvärderingsmodellen till teoribaserad utvärdering.

Vi är 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 har analyserat detta med en forskningsdesign där vi med hjälp av ett fall – det projektbaserade politikfältet Leader – dels har tagit fram en modell för effektbedömning, dels har haft ambitionen att utveckla utvärderingsmetoder som stödjer effektskapande. Ansatsen har varit explorativ och pragmatisk. Vi rör oss inom ett relativt utforskat problemområde där 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 & Davidson 2019). Det pragmatiska består i en betoning av att vi som utvärderare samverkar med praktiker på fältet och att det explorativa i att försöksbaserade lärprocesser utnyttjas (jfr Sanderson 2009).

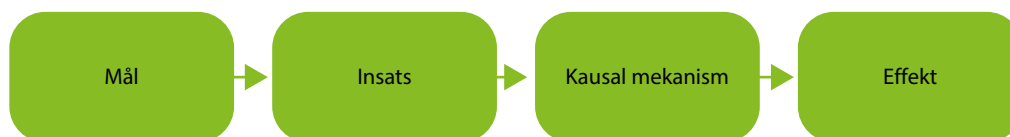
En del företrädare för en sträng syn på effektutvärdering anser att utvärdering av projektverksamhet i komplexa samhällsmiljöer är svårhanterlig, för att inte säga omöjlig, att genomföra (Vedung 2002). Slutsatsen blir då att utvärderingsansatsen bör stanna vid att dokumentera resultat och analys av värderande utsagor från deltagare i projektet. I granskningssamhället tenderar de berörda aktörerna dessutom att anpassa sig efter vad som efterfrågas och prövas, inte minst när det rör sig om utvärderingar (Johansson & Karlsson 2013). Om utvärderingarna stannar vid att bedöma utfall och resultat riskerar genomförandet av insatserna att riktas mot projektet som sådant, det vill säga mot en intern projektlogik. En sådan logik kan undersöka om proceduriella krav uppnåtts, om planerade aktiviteter faktiskt genomförts, om avsatta medel har använts på rätt sätt, hur aktörerna själva värderar projektarbetet, vilka resultat som uppnåtts direkt när projektet är slut och så vidare. Men med en sådan logik går det inte att visa på långsiktiga effekter.



Vi menar att en utvärderingsansats som prövar strukturella förändringar också kan stimulera involverade aktörer att tänka bortom projektramen och lyfta perspektiven mot långsiktiga effekter (Holmquist & Johansson 2019, kap. 6). Annars riskerar insatserna att endast skapa kortsiktiga resultat. Om projektresultaten likt tomtebloss flamlar upp tack vare tillfälliga projektinsatser med stöd av tillfälliga projektmedel, finns risken att de slocknar efter att projektet är slut.

Det vanligast förekommande problemet är att utvärderingsprojekt avslutas långt innan tänkta effekter uppstår. I vissa fall, exempelvis inom miljöpolitikens område, kan effekter av en politik idag uppstå först efter en generation (se Vedung 2009, s. 204 f.). Även från ett kortare tidsperspektiv (exempelvis en femårsperiod) är en utvärdering av effekter en grannliga uppgift. Utvärdering av långsiktiga och strukturella effekter kräver andra metoder än för att mäta kortsiktiga utfall och resultat. Att exempelvis dokumentera deltagande och deltagares egna värderingar av en utbildningsinsats är naturligtvis 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 samhället. Utvärderingsforskare har i växande utsträckning kommit att lyfta fram behovet av att utveckla metoder för att utvärdera måluppfyllelse i komplexa policyområden (se exempelvis Sanderson 2009).

Ett vanligt sätt att illustrera effektbedömningar i offentlig politik är att relatera fyra delar till varandra: mål, genomförd insats, en kausal mekanism samt effekter (se figur 1). Det är gängse vid analys av förklaringar i samhällsvetenskaplig forskning. Grundfrågan att få svar på är om det verkligen är genomförda insatser som senare lett till dessa förändringar.



Figur 1. Effektbedömning i offentlig politik.

Konsten att göra en effektbedömning enligt figur 1 innefattar flera metodologiska utmaningar. Främst behöver tre problem hanteras (jfr t.ex. Teorell & Svensson 2007). En första utmaning med effektbedömningen är att man behöver förstå att det existerar ett *tidsmässigt och rumsligt glapp* mellan insats och effekt. Ju längre tidsperspektivet är mellan insatsen och den noterade effekten, desto svårare är det att klarlägga i vilken grad de kan kopplas till varandra. Samtidigt kan det ta tid innan effekten uppstår. En turistsatsning kan exempelvis behöva några år innan den sprider sig och ger effekt i form av fler besökare. Likaså kan effekternas rumsliga spridning vara svårbedömd. Insatser inom ett givet geografiskt område kan få spridning långt utanför detta område.

Ett andra problem att beakta är att effekten av insatsen behöver isoleras 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 har haft större betydelse för strukturella förändringar.

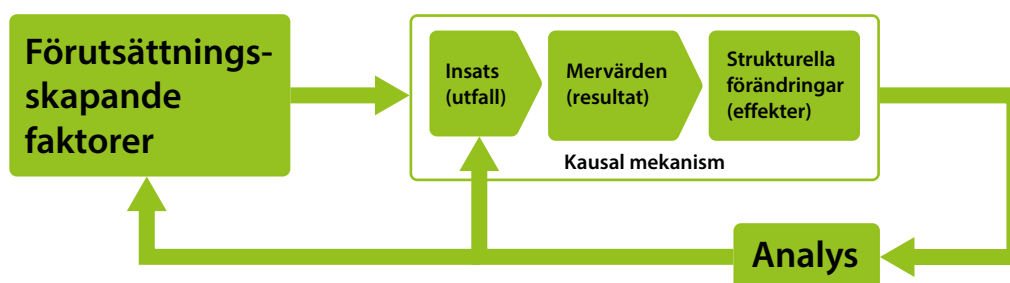
Slutligen finns i effektbedömningen ett tredje problem att hantera, nämligen att hitta den kausala mekanismen mellan insats och effekt. För att undersöka den kausala mekanismen måste man identifiera de mellanliggande orsak-verkanrelationer som kopplar samman insats med effekt och ytterst besvarar frågan varför insatserna lett fram till noterade effekter.

Det bör noteras att den kausala mekanismen i [figur 1](#) ska ses som en verkande mekanism. Det innebär att den är kopplad till de involverade aktörernas tolkningar, problemuppfattningar, intentioner, perspektiv, kunskaper och så vidare. Det är faktorer som påverkar aktörernas beteende och som i sin tur kan vara en avgörande mekanism i effektskapandet för måluppfyllelse. Mekanismen kan inte observeras direkt utan är något som involverade aktörer får under insatsens gång och blir till delar i aktiviteternas utfall (Sandahl & Petersson 2016).

Verkande mekanismer kan till exempel vara nya insikter eller kunskaper som leder till förändrade arbetssätt, vilka i sin tur är avgörande för att skapa utvecklingseffekter. En del i effektbedömningen blir då att utvärderaren försöker identifiera dessa mekanismer och ta reda på hur de lett fram till måluppfyllelse. Det är uppenbart att det finns många svårigheter förknippade med en sådan analys. Det kräver en bredd av metoder och ett utrymme för att göra ritiska tolkningar med en kreativ och pragmatisk bearbetning av det insamlade materialet. Vi ska nedan precisera hur vi har hanterat detta i utvärderingen.

### Teoribaserad utvärdering – en tillämpning

I arbetet med utvärderingen har vi utvecklat den teoribaserade ansatsen till en grundläggande utvärderingsmodell som illustreras i [figur 2](#).



Figur 2. Teoribaserad utvärderingsmodell.

Insatserna inom Leader utgår från landsbygdspolitiken som formulerats av EU och av Sveriges riksdag och regering. Leaderverksamhetens syfte och mål finns uttryckt i landsbygdsprogrammet och i en samlad budget för leaderinsatserna.

Målen är att främja sysselsättning, tillväxt, jämställdhet, social delaktighet och lokal utveckling. Idén med Leader är att dessa övergripande ambitioner ska realiseras med hjälp av ett antal **förutsättningsskapande faktorer**. Dessa faktorer bärs i huvudsak upp av följande två delar:

- **Leadermetoden** som bygger på ett antal principer för hur leaderinsatserna bör utvecklas och genomföras. Förenklat uttryckt innebär metoden att en lokal aktionsgrupp (LAG), knuten till ett visst geografiskt område, ska ta fram en lokal strategi som utgår från ett underifrånperspektiv där aktörer från offentlig, privat och ideell sektor samverkar i nätverk. I leadermetoden betonas även betydelsen av att LAG utvecklar samverkan med myndigheter och ansvariga för regionalt utvecklingsarbete.
- **Landsbygdsprogrammets horisontella mål** om jämställdhetsintegrering, integration, klimatomställning och innovation.

Med grund i leadermetoden och med hjälp av resurser i form av medel ur landsbygdsprogrammet och med medfinansieringen från aktörer i LAG-området, initierar LAG **insatser** för att genomföra den lokala utvecklingsstrategin. Allra vanligast är att medel inom Leader används för att genomföra projekt.

Projektinsatserna kan därefter tänkas skapa olika **mervärden**. I EU:s egna utvärderingsmodeller beskrivs följande mervärden:

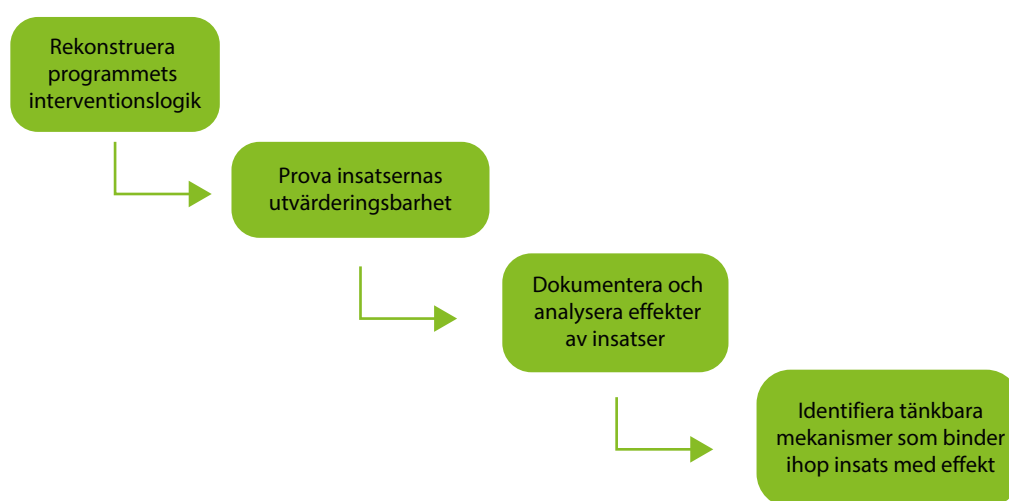
1. Projektinsatserna kan bidra till områdets **sociala kapital**. I leadersammanhang stärker socialt kapital gemensamma värden och normer, som bidrar till bättre samarbete och starkare sammanhållning i de aktörsnätverk som arbetar med landsbygdsutveckling. Mervärden förknippade med ökat socialt kapital ses som ett sätt att på sikt bidra till strukturförändringar i ett aktuellt leaderområde (Lukesch 2018, Pisani 2017).
2. En annan form av mervärden är att insatserna bidrar till att skapa en **effektiv och förbättrad styrning**. En sådan styrning innefattar institutioner och processer där offentliga och privata aktörer samt aktörer från civilsamhället formulerar intressen, fullgör skyldigheter och kompromissar om meningskiljaktigheter för att åstadkomma samordning.
3. En tredje form utgörs av det EU kallar **förbättrade resultat**. Det är konkreta resultat av leaderinsatserna som bör innebära att man når ut till nya grupper eller skapar nya arbetsformer och konkreta förbättringar i form av investeringar i anläggningar och infrastruktur.

Socialt kapital och mervärden är viktigt men mycket svårt att mäta, och de uttrycker inte strukturella effekter. De mervärden som skapas i Leader förväntas i sin tur bidra till att åstadkomma **strukturella förändringar** på landsbygderna. Eller annorlunda uttryckt: effekter i utvärderingsmodellen bedöms som strukturella förändringar inom LAG:s geografiska område.

För att definiera en strukturell förändring har vi i utvärderingen utgått från den gängse definitionen i regionalpolitisk forskning och utredningsarbete för att analysera regional utveckling (jfr mätningar av regional utveckling som gjorts av Tillväxtanalys eller tidigare Institutet för Tillväxtpolitiska studier; exempelvis ITPS 2008). I huvudsak har den typen av analyser gjorts på grundval av demografiska och socioekonomiska indikatorer, främst befolkningsutveckling, sysselsättning och näringslivsutveckling. Vi har för denna studie lyft fram fem variabler som mäter strukturella förändringar:

1. befolkningsutveckling
2. sysselsättning
3. företagande
4. utveckling inom besöksnäringar och kommersiell service
5. utveckling inom offentlig välfärd.

Även om det finns goda skäl att verka för att utveckla mervärden är det inte på förhand givet att starka mervärden även skapar strukturellförändrande effekter. I utvärderingsmodellen antar vi att effekter av leaderinsatserna skapas genom att genomförda insatser leder till olika typer av mervärden eller resultat, som i sin tur kan leda till långsiktiga och strukturellförändrande effekter. Om det ska gå att göra gällande att projektinsatserna faktiskt leder till strukturella effekter måste dock en sammanbindande länk kunna identifieras som vi kallar för en **kausal mekanism** (se figur 1). Vi har i delrapport 2 utförligt beskrivit ett antal utgångspunkter för att kunna identifiera möjliga kausala mekanismer i leaderpolitiken. I delrapport 2 beskrivs dessa utgångspunkter med följande figur:



Figur 3. Utvärderingens utgångspunkter.

### ***Steg 1: Rekonstruera interventionslogiken***

För det första är det centralt att all effektanalys utgår från den interventionslogik som policyskaparna fattat beslut om, det vill säga hur man tänker sig att programets syfte och mål ska leda till effekter (Vedung 2009). Det innebär en granskning av i vilken utsträckning och på vilka sätt interventionslogikens olika delar formulerats för att åstadkomma långsiktiga och hållbara effekter.

En enkel interventionslogik innehåller ofta fem delar, vars terminologi kan variera något:

1. syfte och mål (vad målgrupperna/målområdet behöver)
2. aktiviteter (olika typer av insatser)
3. utfall/prestationer (t.ex. antal genomförda aktiviteter och antal deltagare)
4. resultat (vad insatserna direkt leder till under projekttiden)
5. effekter (den bestående förändring som insatserna leder till på lång sikt).

Interventionslogiken bör analyseras på alla nivåer i policyområdet. I detta fall bör det ske från nationella program, vidare till lokala utvecklingsstrategier och därefter till enskilda projektansökningar. Interventionslogiken ska utgöra en helhet och bör hänga ihop, inte bara på varje enskild nivå utan som en helhet över alla nivåer. Det skulle också kunna uttryckas på följande något annorlunda sätt: den som formulerar en projektansökan bör kunna få stöd och inspiration av principer och idéer som är formulerade i de nationella programmen och i de lokala utvecklingsstrategierna. Detta kan låta som en självklarhet, men vår tidigare granskning visar att det finns brister i interventionsteorins tillämpning i praktiken. I vårt förslag på modell för effektutvärdering föreslås att involverade aktörer i LAG uppmärksammar interventionslogikens betydelse genom återkommande lärseminarier.

### ***Steg 2: Utvärderingsbarhet och effektanalys***

Det är värt för utvärderaren att i steg 2 granska i vilken utsträckning projektverksamheten innehåller insatser som är svåra att utvärdera ur effektsynpunkt, det vill säga graden av utvärderingsbarhet av insatserna. Det gäller exempelvis hur stor andel av projektverksamheten som kan betecknas som förstudier. Förstudier syftar till att skapa ett underlag och sondera möjligheterna att bedriva ett framtida utvecklingsarbete. Den typen av projekt kan vara motiverade av olika skäl, men ur effektsynpunkt ska de endast ses som förutsättningsskapande. Ibland kan förstudier resultera i en rekommendation om att inte gå vidare med det aktuella utvecklingsområdet. Tanken är inte att förstudieprojektet som sådant ska bidra till effekter. Däremot kan projekt som grundas i en förstudie bli föremål

för effektutvärdering. I många fall kan förstudier vara avgörande för att efterföljande projekt ska kunna ge effekter.<sup>4</sup>

En annan del som bör granskas är i vilken utsträckning projektinsatserna avser att bidra till en liten del i ett större utvecklingsarbete där andra aktörer än Leader svarar för den dominerande resursinsatsen. Det kan nämligen i vissa fall vara svårt att avgöra vilken samlad betydelse (ur effektsynpunkt) som detta lilla projekt haft i utvecklingsarbetet. Det kan vara väl så motiverat att bevilja medel även till denna form av projekt, men det är i det närmaste ogörligt att isolerat försöka värdera strukturella effekter av dem. I vårt förslag på utvärderingsmodell bör denna typ av överväganden göras i det vi kallar för effektutvärderingens insatsanalys. Det innebär att LAG-styrelsen värderar de insatser som genomförts utifrån både interventionslogiken och de prioriteringar som gjorts i samband med att projektansökningar beviljats.

Utvärdering av vilka effekter insatserna leder till är enligt Storey (2000) bara möjlig om det finns tydliga, specifika och mätbara effektmål. Sådana mål är sällsynta inom Leader, men en möjlighet är att i alla fall bedöma om och i vilken grad insatserna bidragit till de generella strukturella utvecklingsmål som landsbygdsprogrammet syftar till. Vi har specificerat dem som

1. befolkningsutveckling
2. sysselsättning för nattbefolkning respektive dagbefolkning
3. företagandets utveckling (alla privata företag) som antal anställda, antal arbetsställen samt omsättning
4. utveckling inom besöksnäringar och kommersiell service i form av antal anställda, antal arbetsställen samt omsättning
5. utveckling inom offentlig välfärd i form av antal anställda och antal arbetsställen.

### ***Steg 3: Dokumentera och analysera effekter***

I detta steg rör vi oss från det som projektinsatsen är tänkt att utveckla till sådant som faktiskt förändrats efter insatsen. Utvärderarens förmåga att fånga effekter av politiska insatser och projekt utgör också en omfattande del i utvärderingsforskning (se t.ex. Svensson m.fl. 2013). När det gäller effektanalyser av det slag som behandlas i denna utvärdering är det av avgörande värde att detta görs genom en dokumentation av i vilken grad fastställda effektindikatorer har uppnåtts.

Vi är nu framme vid effektanalysens första stora metodologiska utmaning: "Vilka måluppfyllande effekter lever kvar efter leaderprojektens avslutande?"

---

<sup>4</sup> Under programperioden 2007–2013 har Jordbruksverket beräknat att 29 procent eller cirka 900 leaderprojekt haft karaktären av en förstudie eller en kartläggning (se Jordbruksverket 2015, s. 91)

Fokus riktas mot att

- analysera effekter från ett rumsligt perspektiv, det vill säga undersöka på vilka områden projektinsatserna alstrar lokala effekter och om man också kan identifiera effekter för ett större geografiskt område
- analysera effekter med olikartade tidshorisonter, det vill säga i termer av kortsiktiga och långsiktiga effekter
- förhålla sig till skillnaden mellan allmänna mervärden och strukturella förändringar.

I effektanalysen ingår att ställa frågor om insatsernas kontrafaktiska skillnad, det vill säga vad som skulle ha hänt om insatsen inte hade genomförts (se Sandahl & Petersson 2016). Den typen av frågor går inte att ge några säkra svar på. Det går inte att med säkerhet ta reda på om exempelvis besöksnäringen skulle ha fått fler turister om projektinsatserna för vandringsturism inte hade genomförts. Vi får nöja oss med att ställa ett par frågor av kontrafaktisk karaktär om materialet. En sådan fråga är att kritiskt granska de genomförda projektinsatsernas betydelse i relation till andra faktorer i den aktuella miljön. En del projektinsatser skulle sannolikt ha kunnat genomföras även utan leader-projekt.

En annan aspekt som kan synliggöras genom att ställa kontrafaktiska frågor handlar om vilken utvecklingskraft som existerar i ett visst område för att åstadkomma strukturella effekter. Det är exempelvis något enklare att utvinna effekter av ett projekt i områden som redan har en stark utvecklingskraft än i områden som är mer stagnerande (jfr Johansson m.fl. 2016, avsnitt 7.3, Johansson 2021).

I utvärderingsmodellen presenteras tre delar som bidrar till att dokumentera och analysera strukturella effekter av projektinsatserna:

1. statistiska uppgifter för utvecklingen i de geografiska områdena som visar befolkningsutveckling, sysselsättning, besökande, företagande, kommersiell service och välfärdsservice
2. enkätundersökning till projektägare som ges möjlighet att värdera projektens effektskapande.
3. lärseminarier i LAG-styrelsen där en analys genomförs av områdets utveckling under den gångna programperioden i form av en utvecklingsberättelse.

#### ***Steg 4: Identifiera kausala mekanismer***

I nästa steg i effektanalysen riktas uppmärksamheten mot att försöka summera vilka kausala mekanismer som kan sägas ha varit verksamma så att de genomförda projektinsatserna har lett till strukturella effekter. I steg 1–3

har interventionslogiken, projektinsatsernas utvärderingsbarhet och långsiktiga effekter dokumenterats och analyserats. Frågan som ska besvaras blir avslutningsvis: "Vilka var framgångsfaktorerna som ledde till hållbara effekter i föregående programperiod?". Vi antar här att det varierar i vilken grad leaderprojekten lyckades eller misslyckades med att uppnå strukturella effekter.

Låt oss med ett exempel illustrera frågan om att introducera tänkande kring mekanismer i effektanalysen. Vi tänker oss att LAG i ett leaderområde har beslutat att stödja ett projekt om vandringsturism i det natursköna fjällområdet. En del i projektorganiseringen består av ett nyskapat trepartnerskap där kommunen, byalag och hotellnäringen träffas för gemensamt utbyte i frågor rörande fjällturismen. Projektet kostar 2 miljoner kronor och huvuddelen av finansieringen sker genom Leader, även om hotellföretagarna på orten bidrar med en mindre summa. Projektet pågår i två år. Tre år efter projekttidens slut kan en betydande utveckling av sommarturismen i området noteras, och man har i en utvärdering kunnat konstatera en påtaglig ökning av just vandrings-turister. Företag inom besöksnäringen har kunnat expandera sina verksamheter och även anställt ny personal.

Problemet är att det trots noteringar om goda effekter inte med säkerhet går att veta att det är projektinsatsen som orsakat de positiva effekterna. Vi vet nämligen inte med säkerhet vilka mekanismer eller drivkrafter som förbinder insats med effekt. Man skulle kunna tänka sig två typer av mekanismer. Den ena kan vara att turisterna, genom marknadsföringen, blivit uppmärksammade på och medvetna om den förbättring som gjorts för att skapa "unika vandringsupplevelser". Den andra mekanismen skulle kunna vara kopplad till att det etablerade partnerskapet gjort insatser som brutit mot en grundmurad fördom om att det aktuella området främst byggts för vinterturism. Aktörerna i nätverket har därmed blivit medvetna om att det faktiskt går att locka turister även till ett område som helt domineras av infrastruktur för vinterturism. Aktörerna har fått nya insikter och kunskaper.

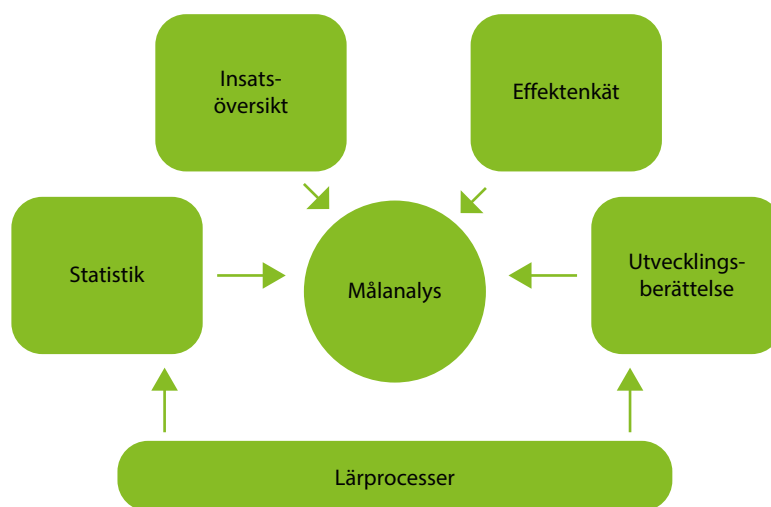
Sökandet efter mekanismerna i leaderprojekt måste genomföras med ett tolkande och kreativt arbetssätt. För att identifiera mekanismerna behöver utvärderaren föra en argumentation som är grundad i noggranna empiriska analyser. Den viktiga slutsatsen är att effektanalys måste innehålla någon form av tolkning och argumentation för att identifiera de mekanismer som förbinder insats med effekt.

I steg 1–3 består uppgiften av att beskriva utvecklingsstrategier och dokumentera projektinsatsernas karaktär (utvärderingsbarhet) och strukturella effekter som uppstått efter att projektet är slut. I steg 4 riktas arbetet mot att identifiera och på ett kritiskt sätt diskutera tänkbara mekanismer som kan ha orsakat effekterna. Det behövs därför både dokumenterande och kommunicerande utvärderingsmetoder för att kunna klargöra projektinsatsernas effektskapande. I nästa del-avsnitt ska vi precisera hur dessa metoder bör utformas.



## 2.2 Metoder för att utvärdera insatser inom Leader

Vi tänker oss att respektive LAG-styrelse ska arbeta med utvärderingsmetoder som de själva kan använda. På så sätt undviker de att bli beroende av kostsamma externa utvärderingsexperter och får dessutom ett internt organisatoriskt lärande integrerat i modellen. Tanken är att utvärderingsarbete ska bedrivas med både dokumenterande underlag och möjligheter för ett kontinuerligt lärande och återkommande diskussioner kring i vilken utsträckning insatserna leder till strukturella effekter samt i vilken mån effekter kan hänföras till de insatser som beviljats av LAG. Analysmodellen utgår från vilka effektmål man vill uppnå i lokalsamhället med insatserna och summeras i [figur 4](#).



Figur 4. Analysmodell.

För det första bör LAG initiera återkommande lärprocesser med den egna styrelsen och potentiella projektägare. Det ökar förståelsen för frågor kopplade till interventionslogikens innehåll och ambitionen att rikta fokus i arbetet mot långsiktiga effekter. När LAG-styrelsen tar fram en ny lokal utvecklingsstrategi genomför de inledande och förberedande aktiviteter. Då bör särskild uppmärksamhet riktas mot hur interventionslogiken och målen på nationell och lokal nivå hänger samman. Detta präglar sannolikt redan LAG:s överväganden men är värt att ytterligare understryka för att det i sin tur ska prägla extern kommunikation till lokala aktörer som förbereder projektansökningar. I lärprocesserna bör även grunderna för effektutvärdering och medvetenhet om kausala mekanismer uppmärksammas. LAG-styrelsen bör också vara väl införstådd med de principer och arbetssätt som ingår i effektutvärderingsmodellen.

[Figur 4](#) anger fyra typer av underlag som sammantaget ger en bild av utvecklingen i respektive leaderområde under en programperiod. Den **statistiska analysen** dokumenterar utvecklingen i ett geografiskt område i början respektive i slutet av en programperiod. 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 strukturella effekter några år

efter en programperiod, men då är uppföljningen svårare eftersom LAG byts ut och strategiutvecklingen redan är gjord. Den statistiska analysen omfattar variabler eller indikatorer som visar utvecklingen av befolkning, företagande, besökande, kommersiell service och förändringar i välfärdssektorns utveckling.

Den andra typen av underlag är en **insatsöversikt**, som beskriver den verksamhet som initierats av LAG under programperioden. Översikten visar vilka typer av projekt som startats, andelen projekt som är förstudier, storleken på projekten (finansiering och tidsåtgång), projektens innehåll och hur insatserna fördelas geografiskt i LAG-området. En möjlighet är att göra jämförelser av utvecklingen i området i den statistiska analysen och vilka insatser som LAG initierat. Den typen av jämförelser ger bilder av på vilka sätt LAG-styrelsen utgått från exempelvis en problembaserad analys av vilka delar av leaderområdet som tappar utvecklingskraft och om detta är något som behöver prioriteras.

En tredje typ av dokumentation utgörs av en **effektenkät** till projektägare eller projektägande organisationer som haft ansvar för att genomföra projekt. I enkäten ställs frågor om vilka effekter man anser lever kvar och i vilken grad de gör det. En del av frågorna i enkäten ställs på ett kontrafaktiskt sätt, det vill säga genom frågor om hur respondenterna bedömer att noterade effekter skulle ha kunnat åstadkommas även utan det aktuella projektet.

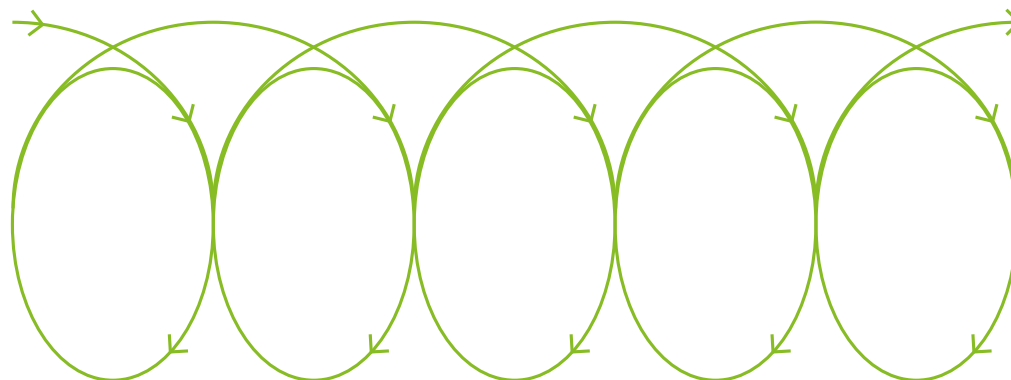
En avslutande del utgörs av att analysera förändringar i den statistiska mätningen, insatsanalysen och slutsatser ur effektenkäten och med hjälp av kvalitativ tolkning lyfta fram utvecklingsdrag och händelser som påverkar utvecklingen i området. Vi talar om detta som en kvalitativt uttryckt **utvecklingsberättelse**. Utvecklingsberättelsen avser att i de delar där man finner större förändringar i den statistiska analysen (exempelvis en snabb minskning av antalet arbetstillfällen) gå vidare och diskutera 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? Att ta fram en utvecklingsberättelse är en uppgift som läggs på ledamöterna i LAG-styrelsen, som i en samlad diskussion ges utrymme att lyfta fram den typen av betydelsefulla förändringar i områdets utveckling.

Effektutvärderingsmodellens avslutande uppgift är att göra en målanalys, det vill säga att identifiera mekanismer som kan bidra till förståelsen av i vilken grad man uppfyller programmets mål. Uppgiften att identifiera mekanismer kräver ett tolkande och kreativt arbetssätt. När LAG-styrelsen har kunnat både dokumentera och analysera strukturella förändringar och tagit fram 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 analysen av insatser inom Leader saknas exempelvis möjlighet att använda kontrollgrupper för att studera fall som utsatts för interventionen respektive inte utsattes för den. Detta är viktigt att vara medveten om, liksom att vara ödmjuk inför att det endast går att göra bedömningar och föra fram väl underbyggda argument.

Konsten att identifiera mekanismer är därmed i hög grad kopplad till lärande och kunskapsprocesser i utvärdering av leadereffekter. Lärprocesserna bör baseras på forskning om organisatoriskt lärande (Argyris & Schön 1978, Senge 1995) som visar att lärande sker när organisationen

- erfar något
- analyserar varför detta har skett
- inser vad som behöver göras för att nå ett bättre resultat
- förändrar beteendet och handlingarna i verksamheten.

Detta lärande formas med både en kunskapskomponent och handlingskomponent och genomförs med hjälp av kontinuerligt återkommande lärloopar (Granberg & Ohlsson 2014). En lärloop börjar med konkreta erfarenheter genom egna upplevelser av ens handlingar. Det följs av reflektioner över och analys av erfarenheterna, vilket leder till generella tolkningar och slutsatser. Lärdomar används sedan till att aktivt pröva och experimentera med förbättrade handlingar. Stegen utgör sammantaget en lärloop. Den övergår sedan i en ny lärloop som fortsätter med ännu en i en lärprocess av ständiga loopar.



*Figur 5. Illustration av en lärprocess i loopar liknande den som presenteras i Granberg & Ohlsson 2014.*

Det andra steget i en lärloop innebär som nämnts ovan att reflektera över erfarenheterna och organisera reflektionerna. Viktigt här är vem som deltar i reflektionen och hur reflektionerna görs. Regelbundna och systematiska reflektioner i LAG över verksamhetens strukturella effekter är viktiga, men en svårighet för alla styrelser är att kunna förhålla sig kritisk till sin egen verksamhet. Det är lättare att försvara sina egna beslut än att ifrågasätta dem. Här spelar kulturen i LAG in. Det är värt att fråga sig om kulturen domineras av ett okritiskt ”Vi är bäst”-synsätt eller en nyfiken inställning som uttrycker ”Vad har vi för utmaningar som vi kan förbättra?”.

I alla verksamheter finns kulturer som har stor betydelse för deras lärande och innovationsförmåga. Forskningen visar att två olika typer av logik förekommer parallellt (Ellström, 1996). Den dominerande logiken är fokuserad på effektivitet, medan den logik som behövs för innovation är fokuserad på utveckling. En organisationskultur för lärande och innovation behöver präglas av utvecklings logik (se tabell 1). Det är en utmaning för alla verksamheter att balansera bägge typerna av logik och kunna röra sig mellan dem.

**Tabell 1.** Olika typer av organisationslogik (Ellström, 1996).

Utförandets logik	Utvecklings logik
Effektiv handling	Tanke och reflektion
Problemlösning genom undvikande av problemet eller tillämpning av givna regler och instruktioner	Alternativtänkande, experiment och risktagande
Enhetlighet och likatänkande, stabilitet och säkerhet	Tolerans för olikhet, osäkerhet och felhandlingar
Ett anpassningsinriktat lärande	Ett utvecklingsinriktat lärande

Varje LAG bör stimulera deltagande aktörer till att aktivt reflektera över och gemensamt analysera erfarenheter, pröva sig fram och kontinuerligt vidga sin förståelse och utveckla sina färdigheter. Målet är inte bara att förbättra arbetsmetoder i leaderarbetet utan också att fånga in underliggande eller abstrakta mekanismer för effektskapande.

Vårt förslag är att genomföra lärande aktiviteter som förberedelser i början av programperioden och att ett summerande analysseminarium genomförs när programperioden är slut och förberedelser inför en ny programperiod ska påbörjas. Två tester av sådana analysseminarier har redovisats i den tidigare delrapport 4.

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 framträder en mer nyanserad bild av möjliga strukturella effekter.

## 3 Sammanfattning av utvärderingens delrapporter

I detta kapitel redogör vi för de viktigaste resultaten från de fyra delrapporter som tidigare publicerats i projektet. Delrapporternas resultat kan sammanfattas i följande punkter:

- Delrapport 1 visade att både nationella program och lokala utvecklingsstrategier kännetecknas av att interventionslogiken för Leader innehåller ett mycket svagt effekttänkande, men att projektansökningarna hade ett effekttänkande i något större utsträckning.
- Delrapport 2 visade att insatserna inom Leader skapade klart fler mervärden än strukturella förändringar. De mervärden som lever kvar är huvudsakligen fysiska och sociala men finns även i form av planer. Strukturella förändringar som lever kvar är befolkningsutveckling, besöksökning, ökat företagande, fler arbetstillfällen samt bibehållen eller ökad service och välfärd.
- I delrapport 3 tog vi fram en modell för hur man kan utvärdera effekter av insatser inom Leader. Modellen går ut på att använda flera sorters data som LAG-styrelsen kan använda för att analysera vilken betydelse insatserna tillsammans har haft för den lokala samhällsutvecklingen.
- I delrapport 4 testade vi vår modell för effekttutvärdering i två LAG-styrelser. Efter testerna lämnades ett förslag på hur modellen kunde revideras och utvecklas för att kunna användas av alla LAG-styrelser i Sverige.

### 3.1 Delrapport 1: Interventionslogiken och effekttänkandet i Leader

I delrapport 1 (Holmquist & Johansson 2019) undersökte vi interventionslogiken, det vill säga hur Leader är tänkt att ge strukturella effekter. Analysen avgränsades till att undersöka långsiktiga effekter uttryckt som strukturella förändringar med frågeställningen: ”Finns det en röd tråd i hur policyskapare i de nationella programmen, LAG i de lokala utvecklingsstrategierna och projektägare i sina projektansökningar, formulerat planer, vägar och mål för hur Leader som samlad åtgärd ska kunna skapa långsiktigt hållbar landsbygdsutveckling i Sverige?”. Analysen visade att både nationella program och lokala utvecklingsstrategier kännetecknas av att interventionslogiken innehåller ett mycket svagt effekttänkande, men att projektansökningarna hade ett effekttänkande i något större utsträckning.

I rapporten analyserade vi effekttänkandet i nationella program<sup>5</sup>, i 14 lokala utvecklingsstrategier och i 69 beviljade projektansökningar. Analysen genomfördes med hjälp av vår utvecklade effektbarometer bestående av fem mått på graden av effekttänkande i interventionslogiken:

- A. Effektpotential:** I vilken grad finns beskrivet och specificerat vilken långsiktig lokal utveckling och vilken omfattning (spridning) projektet vill åstadkomma?
- B. Effektmål:** I vilken grad formuleras effektmål som är SMARTa (Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsbundna) 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 permanent verksamhet 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 (landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet samt regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling) samt i lokala utvecklingsstrategier och projektansökningar. Men dess viktigaste funktion är att fungera som verktyg för att skapa ett utvecklat effekttänkande lokalt i varje leaderområde.

En summering av vår analys av interventionslogiken visar att vi kunde 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.

Vi pekade i delrapport 1 på att de lokala utvecklingsstrategierna sällan är tillräckligt konkreta för att skapa den handlingskraft 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 beskrivit utvecklingsvägar som konkretiserar effektpotentialen i strategins olika delar. Utvecklingsstrategierna 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 utvecklingsstrategierna saknas kopplingar till mål inom den regionala utvecklingspolitiken.

<sup>5</sup> Analysen av de nationella programmen i delrapport 1 omfattar landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet samt regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling 2014–2020.

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

I projektansökningarna varierar effektpotentialen stort, även inom samma leaderområde. Realistiska och mätbara effektmål finns bara i låg grad. Av- ståndet mellan resultatmålen vid projektets slut och det långsiktiga syftet är många gånger mycket långt. Det är vanligt att projekt saknar en projektägare som aktivt tar ansvar för effektskapandet. Många projektansökningarna saknar helt en idé och plan för hur resultaten långsiktigt ska kunna finansieras. En sådan plan borde efterfrågas och bedömas i alla ansökningar.

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 effekttänkande. I dessa enskilda ansökningar är också frågor om effektorganisering och effektfansiering mer utvecklade och framskrivna än i nationella program och lokala utvecklings- strategier. Projektägarnas ansökningar beskriver alltså tydligare i vilken grad det finns idéer och föreslagna arbetssätt för att säkra att genomförda aktiviteter kan organiseras och finansieras efter projektidens slut. Sammanfattningsvis finns det med andra ord ett betydande förbättringsutrymme för att allmänt stärka effekttänkandet i hela interventionslogiken för Leader.

I delrapport 1 gav vi följande rekommendationer för att stärka interventions- logiken:

### **På central programnivå**

1. Det finns anledning att göra landsbygdsprogrammet mer användarvänligt för att kunna inspirera till handling. Detta gäller i all synnerhet avsnitten i programmet som behandlar Leader.
2. Överväg att ta fram en samlande strategitext (i stället för flera olika) för samtliga ESI-fonders arbete med Leader.

3. Lyft frågan om hur många leaderområden det bör finnas i Sverige. Ska man ha fler mindre områden eller färre områden som tilldelas en större budget? Denna slutsats bör också leda till en förnyad diskussion om hur stor budget som i framtiden ska avsättas för Leader, i förhållande till andra delar i landsbygdsprogrammet.
4. Lägg fast en princip om att LAG skriver fram en idé för hur man avser att sam- använda olika projekttyper (paraplyprojekt, företagsprojekt, samverkans- projekt och LAG-ägda projekt) och på så sätt bygga en projektportfölj för landsbygdseffekter.
5. Precisera på vilka sätt Leader bör integreras med det regionala utvecklings- arbetet.
6. Programtexterna bör innehålla utvecklade idéer om hur insatser kan organiseras så att projektägarna tar mer ansvar för resultatens långsiktiga hållbarhet.

#### **På lokal strateginivå**

1. Visa på förmåga att ständigt erövra principer, metodik och aktiviteter kopplade till leadermetodens grundfilosofi. Försök att konsekvent placera mål och insatsområden med en tydlig koppling till leadermetoden.
2. Introducera och ta fram kriterier för vad som avses med långsiktigt hållbara effekter för landsbygdsutveckling i det aktuella leaderområdet.
3. Utveckla en samlad idé kring LAG:s projektportfölj (se ovan).
4. Utveckla konkreta kopplingar till det regionala utvecklingsarbetet som bedrivs i berörda regioner. Se till att kopplingarna synliggörs i exempelvis urvalskriterier för projektansökningar.
5. Utveckla modeller och arbetssätt som adresserar effektkedjan i leaderarbetet. Då skapas effektkraft i hela processen med en tydlig och inspirerande effekt- potential som är knuten till beskrivningar av effektmål och effektvägar.
6. Synliggör i utvecklingsstrategierna på vilka sätt projekten bör organiseras för att stärka ett tydligt effekttänkande och idé om hur verksamheten ska finansieras efter projektidens slut.

#### **På projektnivå**

1. Efterfråga effektvariabler i utlysningstexter, projektansökningsmallar, rapportmallar med mera (rekommendationen riktar sig till Jordbruksverket och leaderområden).



2. Utbilda leaderkontoren och LAG i effekttänkande och effektdrivande verksamhet (rekommendationen riktar sig till Jordbruksverket).
3. Organisera tidiga workshoppar med projektägare i ansökningsfasen som stöd i effekttänkande och effektdrivande projekt (rekommendationen riktar sig till leaderområden).
4. Utbilda projektägarna i affärsmodeller och effektförfinansiering (rekommendationen riktar sig till leaderområden).
5. Använd effektvariablerna i den interna poängbedömningen och vid beslut om projektmedel (rekommendationen riktar sig till LAG).

## 3.2 Delrapport 2: Hållbara leadereffekter i teori och praktik

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

Resultatet visade att projekten skapade klart fler mervärden än strukturella förändringar. De mervärden som lever kvar är huvudsakligen fysiska och sociala men finns även i form av planer. Strukturella förändringar som lever kvar är befolkningsutveckling, besöksökning, ökat företagande, fler arbetstillfällen samt bibehållen eller ökad service och välfärd.

En särskild analys visade att det förvisso är viktigt att utforma projektansökningar som har ett utvecklat effekttänkande, men att detta inte är ett tillräckligt villkor för att senare nå faktiska effekter. Det krävs ytterligare faktorer för att driva på effektskapandet.

De framgångsfaktorer som lyfts fram i intervjuerna är att ha

1. en långsiktig målbild och att vara en del i en pågående lokal utvecklingsprocess
2. lokal samverkan, sammanhållning och engagemang
3. lokal förankring och lokalt inflytande
4. affärsmässighet, likviditet och hållbar finansiering.

I delrapport 2 utvecklade vi en teoretisk referensram som består av det vi kallar en modifierad form av kausalitet. Vi argumenterade i rapporten för att använda denna modifierade form när man analyserar leaderprojekts effekter. I denna del är vi inspirerade av utvärderingsforskarna Sandahl och Petersson (2016) som hävdar att det bör vara frågan och inte metoden som styr 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.

Vi utvecklade i rapporten sedan en grundmodell för effektutvärdering av Leader (se figur 6). Vid framtagandet av effektutvärderingsmodellen använde vi oss av i EU-kommissionens egna utgångspunkter (Leader Evaluation Helpdesk i Lukesch 2018, Guidelines Evaluation of Leader CLLD 2017, s. 48).



Figur 6. Grundmodell för effektutvärdering av Leader.

Både i EU-dokument och i det svenska landsbygdsprogrammet är strukturella förändringar vagt eller inte alls beskrivna. Därför har vi i effektutvärderingsmodellen 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 och bevarade 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) samt telefonintervjuer med 24 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?

För att få svar på den första frågan om vilka typer av hållbara effekter som kunde identifieras bedömdes de 24 projekten dels utifrån sitt mervärdeskapande, dels utifrån i vilken grad de bidragit till strukturella förändringar (jfr [figur 6](#)). Vi kunde konstatera att huvuddelen av projekten mer eller mindre bidragit till att skapa positiva mervärden. Endast ett fåtal av de studerade projekten bedömdes ha fört med sig förhållandevis låga värden för mervärden. Vi kunde i analysen kategorisera tre typer av mervärden:

1. mervärden förknippade med socialt kapital (engagemang, glädje, trivsel, trygghet, livskvalitet, ideell kraft, förändringsanda, möjlighetstänkande, kontakter, samarbete, mångfald, attraktivitet och liknande)
2. mervärden för stärkt lokal styrning (informationsbroschyrer, kommunikationsmodeller, webbsidor, digitala applikationer, marknadsföringsaktiviteter, affärsmodeller för företagsrådgivning, handlingsplaner m.m.)
3. mervärden som konkreta uttryck för projektens resultat (bredbandsnät, bryggor, kanotleder, vandringsleder, vindskydd, grillplatser, tillagningskök, fågeltorn, utflyktsmål, vägar, skyltar, fysiska mötesplatser, fotbollsplan, skidskytteanläggning, restaurang och fritidsgård m.m.).

En slutsats i delrapport 2 var dock att det är mycket svårt att värdera om dessa mervärden även lever 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. Analysen visade att 11 av 24 projekt hade uppnått strukturella förändringar endast i liten eller mycket liten utsträckning. Hos denna grupp av projekt förekom det att projektrapporten, som tas fram strax efter att projektet avslutats, visade goda resultat (i form av nya jobb, fler besökande, minskat utanförskap och ökad integration). Men resultaten tappade efter ett par år betydelse för att bibehålla långsiktig bärkraft. Det är inte ovanligt att de positiva resultaten som fanns vid projektets slut så småningom upphör

(jfr med Svensson m.fl. 2013). Å andra sidan visar analysen att de resterande 13 projekten nått strukturella förändringar i stor eller mycket stor utsträckning. Vi kan notera att dessa projekt lett till att de nya företag som startats levt vidare, att antalet besökande efter hand kunnat öka och att bostadsföretag även efter några år fått fler hyresgäster.

När det gäller var projektens kunskaper och erfarenheter lever vidare visar analysen i delrapport 2 på olika former av kunskapsspridning. Den helt dominerande formen är att kunskapen stannar hos de aktörer som varit närmast berörda av projektinsatsen. Intervjupersonerna beskrev den interna spridningen på så sätt att de personer och organisationer som deltagit fått nya insikter och ny kompetens som man tidigare saknade.

Vi kunde i några projekt dock även hitta en mer externt orienterad kunskaps-spridning. 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 marknads-föringsaktivitet. Den samlade slutsatsen är dock att projektens spridning utanför själva projektaktiviteten är relativt liten och att kunskapsspridningen är för-hållandevis 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 faktorer:

- 1. Leadermetodens arbetsfilosofi.** Arbetsfilosofin ses av många som en 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 metoden är 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 koppla insatsens roll till 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 haka på redan befintliga samhällsstrukturer i området.** 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 kunde vi avläsa följande faktorer som enligt projektägarna och projektledarna har betydelse:

1. Skapa kluster av projekt som är ämnes- och policyövergripande. Samlas för att skapa en helhetssyn som bygger på många aktörers engagemang.
2. Samordna olika policyfält. Ett sådant exempel är att organisera branschspecifika utvecklingsgrupper inom ett lokalt område, exempelvis det småskaliga fisket i Blekinge.
3. Driv varje projekt som om det vore ett eget företag. I stället för en alltför starkt betonad idealitet bör insatserna präglas av affärsmässigt uttryckta målbilder.
4. Se till att projektägaren och projektledaren har kompetens att driva leaderprojekt. Förmågan att samla intresse, mobilisera aktörer, förankra, förhandla, överföra och implementera projektets resultat är avgörande för att nå strukturella effekter.
5. Arbeta medvetet med kommunikation och tydlig information och inse vikten av att hålla sig med en genomtänkt marknadsföring av projektets resultat.
6. Gör en riskanalys i varje projekt, både av möjliga händelseförlopp under projekttiden och efter att projektet är slut.

Sammanfattningsvis utformade vi i delrapporten viktiga delar i det kommande förslaget till effektutvärderingsmodell för Leader. En del gäller frågor om att hantera problem förknippade med effektutvärderingens kausalitet. En annan handlar om framtagandet av en grundmodell för effektutvärdering. Till detta underlag ska också läggas den effektbarometer som utnyttjades som analysinstrument för interventionslogiken i delrapport 1.

### **3.3 Delrapport 3: Modell för utvärdering av leadereffekter**

I delrapport 3 (Holmquist & Johansson 2021) tog vi fram en modell för hur man kan utvärdera strukturella effekter av insatser inom Leader. Effektutvärderingsmodellen går ut på att använda flera sorters data: offentlig statistik, en översikt av insatser, enkäter till projektägare och en utvecklingsberättelse. Materialet utgör ett underlag som går att använda för att analysera vilken betydelse insatserna tillsammans har haft för den lokala samhällsutvecklingen.

En viktig del av utvärderingsmodellen och analysen av det insamlade materialet är att bedöma om det går att se ett orsakssamband mellan insatser och effekter. Man ska med andra ord ta reda på om projekten som genomförts inom Leader har lett till strukturella förändringar i samhället. I rapporten visas hur en sådan bedömning kan göras baserat på insamlat material och på den tolkning och analys av materialet som görs av LAG-styrelsen i respektive leaderområde.

Ett led i att identifiera orsakssamband i utvärderingsmodellen är att undersöka befolkningsutveckling, förvärvsarbete, företagsutveckling, utveckling av service eller välfärd samt antal besökare. Dessa variabler kan användas som mått för att bedöma strukturella förändringar. Den modell för utvärdering som presenterades i delrapporten är ett försök att visa hur det går att göra både kvalificerade analyser och genomföra utvärderingar som kan användas för att bedöma och utveckla strukturella effekter av Leader. I rapporten föreslog vi att effektutvärderingsmodellen skulle tillämpas och testas i en eller ett par leaderområden för att få fram ett underlag som kan bidra till att konkretisera och utveckla modellen. Testen genomfördes i delrapport 4.

### **3.4 Delrapport 4: Test av modell för utvärdering av leadereffekter**

I delrapport 4 (Holmquist & Johansson 2022) testade vi den modell för effektutvärdering som tagits fram i delrapport 3. Testet genomfördes i två LAG-styrelser. På grundval av testerna lämnade vi ett förslag på en reviderad och utvecklad modell med syftet att den skulle kunna tillämpas av alla LAG-styrelser i Sverige. De samlade slutsatserna från delrapport 4 utvecklas och preciseras i denna slutrapport i form av en modellmanual för att genomföra analysseminarier av effektskapande i framtiden (se [avsnitt 4.6](#) i denna rapport).

Testerna av effektutvärderingsmodellen genomfördes i två leaderområden: Leader Sjuhärad och Leader Bohuskust och gränsbygd. Testet i Leader Sjuhärad misslyckades på grund av att underlaget innehöll en del felaktigheter och förberedelserna påverkades av tidspress. I Leader Bohuskust och gränsbygd genomfördes testet i sin helhet och värderades överlag på ett positivt sätt av LAG-styrelsemedlemmarna som deltog. Inom ramen för detta test genomfördes ett halvdagsseminarium med LAG-styrelsen, som i förväg hade fått ta del av följande underlag:

1. en sammanställning av statistik över befolkningsutveckling, företagande, besökande, sysselsättningsförändringar och utvecklingen inom välfärds- och servicenäringarna i det aktuella området
2. en insatsöversikt med alla projekt under de senaste två programperioderna och jämförelser av hur besluten och prioriteringarna i LAG-styrelsen utfallit
3. en projektägarenkät gjord tillsammans med studenter vid SLU.

## Analysfrågor

I förberedande möten med verksamhetsansvariga utvecklades ett program för seminariet. Programmet som togs fram innehöll fyra analysfrågor:

1. Hur har lokalsamhället utvecklats och varför? Med statistik från statistikmyndigheten SCB som grund.
2. Vilka projektinsatser har LAG-styrelsen prioriterat att ge stöd till och varför? Med insatsöversikten som grund.
3. Vilken effekt har projektinsatserna haft? Med projektägarenkäten, SCB-statistiken, insatsöversikten och LAG-styrelsens samlade kunskap som grund.
4. Vad kan vi lära inför kommande arbete? Med följande delfrågor:
  - a. Bör vi prioritera annorlunda? (som orter, inriktning m.m.)
  - b. Bör vi ställa andra krav? (kring effektpotential och effektmål samt effektfinansiering i ansökan och rapportering m.m.)
  - c. Bör vi utveckla stödet? (effektväg, utbildning, workshop, nätverk m.m.)
  - d. Bör vi förändra organisationen? (administration, rutiner, samverkan m.m.)

Arbetsformen under seminariet kan i korthet beskrivas så att vi i tur och ordning introducerade respektive analysfråga (cirka 20 minuters dragning för varje fråga) och lyfte fram särskilt intressanta data i underlaget. Därefter fick LAG-styrelsen i mindre grupper diskutera och analysera frågeställningen som var kopplad till materialet. För gruppdiskussionerna avsattes 20 minuter per analysfråga. Varje del avslutades med en redovisning för hela gruppen. Gruppdiskussionerna dokumenterades av personal vid leaderkontoret, och vi spelade in och dokumenterade redovisningarna.

Efter att ha testat effektutvärderingsmodellen kunde vi dra några lärdomar och slutsatser av våra erfarenheter. Slutsatserna presenterade vi i rapporten som styrkor och svagheter hos utvärderingsmodellen ([se tabell 2](#)).

**Tabell 2. Utvärderingsmodellens styrkor och svagheter efter andra testet.**

Styrkor	Svagheter
Underlagen till seminariet gav en ny och intressant bild av lokalutvecklingen som LAG-styrelsen kan ha nytta av i framtida strategiarbete och som beslutsunderlag för att göra prioriteringar.	Statistiken på kommunnivå omfattade för stora områden för att kunna analysera vilken betydelse leaderinsatserna haft för den lokala utvecklingen. Andra faktorer kan många gånger ha haft större betydelse. Analysen av leaderinsatsernas påverkan blir då i många fall svår eller omöjlig att göra.
LAG-styrelsens samlade kunskap fungerade som utvecklingsberättelse, och de kunde förklara vilka andra omgivningsfaktorer som påverkat samhällsutvecklingen.	Det saknas rutiner för systematiska uppföljningar av projektinsatserna som kan användas till effektenkäten och insatsöversikten. Exempelvis saknas projektägares och vissa projektledares mejladresser.
Analysen är användbar i LAG-styrelsens effektarbete; i planering, genomförande, uppföljning och rapportering.	Seminarietiden på tre timmar var för knapp för att hinna förstå, diskutera och analysera på ett bra sätt.
	Mervärdeskulturen sitter djupt hos medlemmarna i LAG-styrelsen och tenderar att styra dem.

## Revidering efter testet

På grundval av de genomförda testerna lämnade vi i delrapport 4 följande förslag på hur modellen för effektutvärdering kunde revideras:

- Rutiner och struktur för systematiska uppföljningar av projektinsatserna behöver utvecklas och införas. Det bör dokumenteras vilka som varit projektägare respektive projektledare, och även deras mejladresser behöver sparas för att möjliggöra systematiska enkätanalyser.
- Utmaningen för LAG-styrelsen är att hålla hög höjd och lång sikt i analyserna. Det finns därför ett behov av kompetensutveckling i form av effektutbildning av LAG-styrelsen i effekttänkande samt introducering i styrelseuppdraget och syftet med verksamheten.
- De tester som genomfördes planerades för en seminarietid på sammanlagt tre timmar. Lärdomen är att det behövs betydligt mer tid, exempelvis en heldag eller två halvdagar.
- Statistiken från SCB behöver brytas ned i mindre geografiska områden, till exempel GIS-yltor där LAG-styrelsen genomfört flera insatser. Ultimat vore om LAG-styrelsen efter en programperiod ringar in vilka ytor man önskar statistik över och att SCB sedan levererar statistik över dessa ytor. Den typen av GIS-baserade analyser kan bidra till att öka medvetenheten hos styrelsen om olika delområdets styrkor och svagheter.
- Den externa utvecklingsberättelsen tas lämpligen fram av de personer som sitter i LAG-styrelsen som har samlade kunskaper om områdets utveckling. Den ursprungliga tanken var att denna del skulle utföras av externa personer med hjälp av ett brett insamlat material om leaderområdets sociala och ekonomiska utveckling. De tester som genomförts visar dock att kunskapen om områdets utveckling är tillräckligt väl representerad i LAG-styrelsen.



## 4 Slutsatser och svar på utvärderingsfrågorna

I detta kapitel besvaras utvärderingsfrågorna kortfattat (avsnitt 4.1–4.4) och tillförlitligheten i svaren diskuteras (4.5). Konkreta exempel finns i delrapporterna. Därefter redovisas en grundläggande manual för hur utvärderingsmodellen kan tillämpas i praktiken (4.6).

### 4.1 Brister i tydlighet på flera nivåer om hur projekten ska leda till långsiktiga effekter

**Utvärderingsfråga 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?**

Idealet vore om beskrivningar av vad insatser inom Leader ska utveckla och hur hängde ihop på flera nivåer: i de nationella programmen, i de lokala utvecklingsstrategierna och i de faktiska projektinsatserna. Idén om hur effekter ska uppnås, den så kallade interventionslogiken, bör också komma till uttryck på alla tre nivåer.

Utvärderingen visar dock på stora brister i interventionslogiken. Nivåerna hänger inte ihop, den röda tråden är tunn och de långsiktiga effektmålen saknas eller är oklart formulerade. Vägen till att nå de lokala utvecklingseffekterna är ofta diffus och sällan konkret. Kopplingarna till det regionala utvecklingsarbetet är få och utvecklingsspåren sällsynta. Både nationella program och lokala utvecklingsstrategier kännetecknas av ett svagt effekttänkande. Fokus är mer på kortsiktiga projektresultat än på långsiktig landsbygdsutveckling. I ansökningarna om stöd för att genomföra projekten är kopplingen till strukturella effekter dock inte lika svag: ungefär en tredjedel av de 69 analyserade ansökningarna har ett starkt effekttänkande. I dessa enskilda ansökningar är också frågor om effektorganisering och effektförfinansiering mer utvecklade och framskrivna.

### 4.2 Vissa strukturella effekter i form av fler jobb, företag, besökare och invånare

**Utvärderingsfråga 2: Vilka måluppfyllande effekter lever kvar efter leaderprojektens avslutande? Vilka var framgångsfaktorer som ledde till hållbara effekter i föregående programperiod (2007–2013)?**

Inom ramen för utvärderingen analyserades 24 projektinsatser som verksamhetsledarna i 12 leaderområden lyfte fram som särskilt effektrika. Av dessa insatser har ungefär hälften i stor utsträckning lett till strukturella effekter. Effekterna som levde kvar var nya jobb, nya företag, fler besökare och även fler boende. Framgångsfaktorerna var flera, varav de viktigaste var

- projektägarnas förmåga att tänka långsiktigt och ta fram effektmål
- leadermetodens arbetsfilosofi med lokal samverkan
- förmågan att haka på redan befintliga utvecklingsprocesser och samhällsstrukturer i området
- förmågan att arbeta affärsmässigt med en hållbar effektfinansiering efter projektmedlen är slut.

### **4.3 Utvärderingsmodell hjälper till att bedöma effekterna**

**Utvärderingsfråga 3: Hur kan man bedöma dessa effekter? Hur kan en modell för effektutvärdering utformas?**

Utvärderingen visar att strukturella effekter av insatser inom Leader inom ett visst område inte går att mäta kausalt men att det är möjligt att kvalificerat bedöma dem. Vi har tagit fram en utvärderingsmodell som kan användas för bedömningen. Modellen består av olika typer av underlag:

- statistik från SCB över strukturella förändringar i det lokala geografiska området
- en översikt av genomförda leaderinsatserna i detta område
- resultatet av en enkät till projektägarna för dessa insatser med frågor om effekterna.

Utifrån underlagen gör LAG-styrelsen en analys av vilken betydelse leaderinsatserna har haft för den lokala utvecklingen. LAG har en rik kunskap om den lokala utvecklingsberättelsen och kan bedöma vilka strukturella förändringar av befolkningen, förvärvsarbetande, företagande, servicen och välfärden som skett av andra orsaker.

## 4.4 Utökat effekttänkande, utbildning och nya rutiner kan öka de strukturella effekterna

**Utvärderingsfråga 4: Hur kan man arbeta för att öka de hållbara effekterna? Vilka blir konsekvenserna för framtida utvärderingar och utvecklingsarbete i leaderprojekt?**

Utvärderingen visar att strukturella effekter av insatser inom Leader kan öka genom att man

- preciserar och samordnar interventionslogik och effekttänkande i nationella program, lokala utvecklingsstrategier och i riktlinjer för projektansökningar
- utbildar LAG, kontor och projektägare i effekttänkande
- inför rutiner och stödstrukturer som efterfrågar, följer upp och redovisar mätbara effektmål
- systematiskt utvärderar leadereffekter och använder resultatet till lärande och styrning av verksamheten.

I framtida utvärderingar och utvecklingsarbete i Leader bör man

- ta fram en utbildning i effekttänkande och effektdrivande
- utveckla nya rutiner, strukturer och verktyg
- tillämpa och utveckla utvärderingsmodellen och tillföra nödvändiga resurser.

## 4.5 Tillförlitlighet

Styrkor och svagheter hos metoderna som vi har använt i utvärderingen har beskrivits utförligt i tidigare delrapporter. Den inledande analysen av den samlade interventionslogiken (delrapport 1) gjordes med hjälp av skriftliga dokument – nationella program (4 stycken), dokumentation från främst Jordbruksverket, ett urval av lokala utvecklingsstrategier (14 stycken) och ett urval av projektansökningar (69 stycken). Slutsatserna kopplade till analysen av interventionslogiken bygger därmed på ett omfattande skriftligt underlagsmaterial.

I delrapport 2 analyserades de strukturella effekterna av projektinsatser i ett urval av leaderområden (14 stycken). Leaderområdena valdes ut utifrån olika karakteristika för att innefatta områden i olika kontexter. I de valda leaderområdena analyserades 24 projektansökningar med en metod som gick ut på att låta leaderområdena själva bedöma vilka av projekten som hade betecknats som mest framgångsrika under den gångna programperioden. På så vis kan man säga att vi har gjort ett urval av projektansökningar som ansvariga i LAG själva

har betecknat som effektrika. Vår analys visade likväl på brister i effektpotential i urvalet, vilket stärker slutsatsen att det finns svagheter i effekttänkande i en stor del av ansökningarna.

Utvecklingen av effektutvärderingsmodellen (se delrapporterna 3 och 4) har skett i flera steg och även testats i två fall. Efter testerna har modellen utvecklats och kompletterats. Tillförlitligheten i våra slutsatser om möjligheterna att i den föreslagna utvärderingsmodellen stärka effekttänkandet i Leader bygger i sin tur på en systematisk närläsning av programdokument, utvecklingsstrategier och ansökningar (utifrån bland annat kriterier utvecklade med effektbarometern), liksom på ett antal intervjuer med berörda projektägare/ledare. Våra slutsatser i denna del har påverkats av samarbetet med verksamhetsledare i fem leader-områden men har även diskuterats i ett antal seminarier och i möten med ansvariga på Jordbruksverket och Landsbygdsnätverket. Slutsatser har också dragits av de inspel som gjorts av den rådgivande forskargruppen som har läst och granskat rapporterna.

## **4.6 Manual för utvärderingsmodellen**

Utvärderingsmodellen som vi har tagit fram inom ramen för utvärderingen går ut på att samla inom olika typer av data och sedan låta LAG-styrelsen i leader-området göra en kvalificerad analys av vilken betydelse insatserna inom Leader har haft för den lokala utvecklingen i området. LAG-styrelsen har en samlad kunskap om utvecklingen i området och om vad som kunnat påverka den lokala utvecklingen förutom leaderinsatserna.

### **1. Beställ statistik från SCB**

Välj ut vilka geografiska områden som ska analyseras. Det kan vara hela kommuner exklusive tätorter med över 20 000 invånare eller särskilt relevanta områden avgränsade med GIS-koordinatorer. Beställ statistik från statistikmyndigheten SCB över strukturella förändringar i dessa områden, för årtalet innan och årtalet efter den föregående programperioden.

### **2. Genomför effektenkäten**

Mejla en effektenkät till projektägarna och delprojektledarna i paraplyprojekten i den föregående programperioden. Sammanställ svarsresultatet med frekvenstabeller, diagramfigurer och textsammanfattningar.

### **3. Sammanställ insatsöversikten**

Lista alla beviljade insatser i den föregående programperioden med uppgifter om geografisk placering, beviljat ekonomiskt stöd, målgrupp och inriktning. Strukturera sammanställningen utifrån ort och strukturell förändring.

#### **4. Organisera och genomför analysseminariet**

Bjud in medlemmarna i LAG-styrelsen till ett seminarium och låt dem ta del av de tre underlagen ovan i god tid före seminariet. Genomför seminariet i form av gruppreflectioner kring de fyra analysfrågorna under 3.4.1. Låt redovisningar och reflektioner i helgrupp vara en del av seminariet.

#### **5. Dokumentera resultatet**

För minnesanteckningar under seminariet, både i gruppdiskussioner och helgrupp. Bearbeta och sammanställ allt underlag till en effektrapport. Rapporten kan användas till organisatoriskt lärande som påverkar strategi och prioriteringar. Den kan även användas för att informera om Leaders möjligheter och betydelse för olika intressenter.

## 5 Diskussion

I detta avslutande kapitel är avsikten att summera några generella erfarenheter som framkommit under arbetet med utvärderingen. Vi inleder med att lyfta fram ett antal principiella grundproblem förknippade med möjligheterna att genom leadermetoden åstadkomma strukturella förändringar för landsbygdsutveckling ([avsnitt 5.1](#)). Därefter lämnar vi rekommendationer och råd för att i framtiden öka effektkraften i leaderarbetet ([avsnitt 5.2](#)).

Vi vänder oss i denna del till samtliga berörda aktörer inom policyområdet. Vårt budskap riktas mot huvudansvariga policyskapare, riksdag, regering och övervakningskommittén, till förvaltningsmyndigheten Jordbruksverket, till LAG-styrelser, leaderkontor och till andra intressen, exempelvis Landsbygdsnätverket. Våra resultat och förslag berör även policyskapare EU-nivån.

### 5.1 Principiella grundproblem

Under arbetet med utvärderingen har vi identifierat flera principiella grundproblem när det gäller att skapa strukturella förändringar för landsbygdsutveckling. Här beskriver vi problemen och ger förslag på hur de kan lösas.

#### Mervärdeskulturen

En allmän reflektion som varit utmärkande för övervägandena under arbetet med detta utvärderingsprojekt är att leaderverksamheten präglas av en stark mervärdeskultur. Det innebär att verksamma inom Leader (exempelvis medlemmar i LAG-styrelser, anställda på leaderkontor, projektägare och projektledare) har en tilltro till att Leader leder till strukturella effekter genom att insatserna bidrar till olika mervärden, exempelvis ökad gemenskap, stärkt socialt kapital, höjd livskvalitet, bättre samarbetsformer och nya anläggningar. Kulturen som vi ofta har mötts av understryker att en stark bygemenskap, satsningar på träffpunkter för människor, investeringar i bygdegårdar eller välbesökta kulturarrangemang i sig leder till en långsiktigt hållbar landsbygdsutveckling. Det finns alltså en utbredd tilltro bland aktiva inom Leader att mervärdesskapande även är effektskapande, trots att det saknas longitudinella studier av i vilken utsträckning Leader faktiskt bidragit till att skapa strukturella förändringar av landsbygdernas utveckling.

Risken med mervärdeskulturen är att fokus förflyttas från strukturella förändringar till lokala aktiviteter och temporära projekt. Ansvar för utveckling läggs då på enskilda eldsjälar i stället för på hur systemen och resursfördelningen i samhället kan förändras. Vi hävdar inte att mervärden som gemenskap, tillit, nya arbetsätt eller småskaliga investeringar inte behövs. Tvärtom är mervärdesskapande nödvändigt i arbetet med att förverkliga landsbygdsprogrammets mål om att förbättra möjligheterna att bo och leva på landsbygderna. Men mervärden är inte tillräckligt. Vi menar att ett ensidigt fokus mot mervärdesskapande riskerar att bli begränsande om inte syftet samtidigt är fäst mot att medvetet påverka strukturer och system som stödjer långsiktig lands-

bygdsutveckling. Detta har varit utvärderingens enskilt viktigaste drivkraft. Mervärdesskapande bör länkas till väl övervägda idéer om projektens effektskapande.

I utvärderingsmodellen som presenterats tidigare i denna rapport har vi visat hur LAG-styrelser bör analysera områdets utveckling och utveckla verktyg för att prioritera projektinsatser som ger strukturella effekter. För att underlätta prioriteringen krävs stöd på alla nivåer och från Jordbruksverket i en sammanhängande interventionslogik som tydliggör relationerna mellan utvecklingsbehov och strukturförändrande insatser för Sveriges landsbygder. I detta sammanhang vill vi peka på några andra utmaningar som bör uppmärksammas i framtiden.

### **Underifrånperspektivet**

Ett grundläggande problem som vi har mött i arbetet med utvärderingen är återkommande hänvisningar till att insatserna inom Leader bör utformas med ett utpräglat underifrånperspektiv i enlighet med leadermetoden. Tanken är att utvecklingsarbetet i Leader inte ska skapas av centralt utformade riktlinjer utan av det som framkommer i LAG-styrelsens arbete i relation till intressen, engagemang och idéer som utarbetas lokalt. Under den senaste programperioden har detta markerats genom att programmet i sin helhet benämns lokalt ledd utveckling. I våra försök att hitta sätt att förflytta fokus från mervärdesskapande till långsiktig strukturell förändring, har vi ständigt mötts av invändningar. Det uttrycks att det varken är regeringen, Jordbruksverkets eller ens LAG-styrelsens utgångspunkter som ska styra arbetet, utan det är vad de lokala aktörerna förordar som ska styra. Om man exempelvis i lokala grupper och kommuner vill satsa på projekt som betonar utpräglat mervärdesskapande, skulle ett ifrågasättande av denna inriktning bland aktörer högre upp i systemet strida mot den bärande idén i leadermetoden.

Vi menar, för det första, att det är viktigt att stå fast vid principen om underifrånperspektivet. Det utgör Leaders policymässiga grundidé och bör vårdas av många skäl, såväl demokratiska som utvecklingsmässiga. Vi vill dock lämna ett par reflektioner kring detta. Vårt förslag på effektutvärderingsmodell betonar betydelsen av ett kontinuerligt lärande inom ramen för LAG-styrelsens arbete. Leaderkontoren och LAG-styrelserna bedriver redan idag ett intensivt förankringsarbete i förhållande till en stor mängd aktörer i det aktuella området. Det gäller offentliga aktörer (inte minst kommunerna), privata företagare och den ideella sektorn. Vi menar att det inte på något sätt strider mot underifrånperspektivet, som går ut på att utveckla lärande samtal med de lokala aktörerna kring samhällsstrukturer och effektskapande från ett långsiktigt perspektiv bortom enskilda projektinsatser.

Lärande samtal utgör redan idag viktiga delar i LAG-styrelsernas verksamhet och bör, enligt vårt förslag på utvärderingsmodell, utvecklas med fler inslag av reflektioner kring hur man kan stärka fokus på strukturella effekter och öka trycket på strukturella förändringar. Lärande av detta slag bidrar till att skapa förståelse och även kritiska reflektioner kring hur interventionslogiken i

Leader är utformad och hur den kan förändras. Vi ser framför oss att inslagen av lärande och förståelse för vad som betingar utveckling och vad som står i vägen för förändring är en typ av folkbildningsarbete. Ibland tenderar underifrånperspektivet att legitimera även projektinsatser som uppenbart varken har någon koppling till den aktuella interventionslogiken eller till landsbygdsutveckling, mer än temporärt. Likväl är vår samlade slutsats att det finns en stor potential i leaderarbetet att utveckla lärande och stärka kompetensen i att driva strukturella förändringar med ett demokratiskt underifrånperspektiv.

### **Projektifiering**

Ett vanligt bekymmer i projektvärlden är projektifiering (Fred, 2018). Den innebär att projekt lever sitt eget liv med projektledare och administratörer som har sin arbetsinkomst från projektvärlden och är beroende av den. I projektvärlden är kärnverksamheten projektarbete och allt som hör till det. Projektfinansiering, projektmål och projektresultat är centralt. Det gäller att genomföra aktiviteter och rapportera resultat enligt ansökan. Ansökningar, utbildningar, rutiner, möten, uppföljningar, utvärderingar, rapporter, konferenser med mera handlar i hög grad om det interna projektlivet. Vad som händer sedan, när projekttiden och projektpengarna är slut, är dock oklart. De som lever i och av projektvärlden vill ofta gärna fortsätta verka där, men det är inte tydligt om projekten bidrar till effekter och strukturella förändringar – de hoppas, önskar och tror det men har svårt att påvisa strukturella effekter. Projektifieringen utgör en organisationskultur som leder tankar, handlingar och resurser till ett internt fokus på den temporära projektverksamheten. Den externa permanenta verksamheten som finns innan projektet startar och efter att det är avslutat – där resultaten ska implementeras och den långsiktiga utvecklingen ska ske – är sällan i fokus.

Den generella projektifiering som forskningen pekar på (Fred, 2018) ser vi tydligt i Leader. Hela systemet – från EU, via nationella program och Jordbruksverket, till lokala utvecklingsstrategier, leaderområden för lokalt ledd utveckling, verksamhetskontor och projektledare – har rutiner och strukturer som styr mot projektifiering: det är projektarbete och projektresultat som dominerar tänkandet och verksamheten. Det interna fokuset är tydligt i utbildningar, rapportering och avslutningar. Lärandet riktas ofta mot den interna verksamheten och hur den kan förbättras. Effekttänkande och effektarbete är därmed svagt: det är få aktiviteter som syftar till att få till stånd ett externt lärande för att driva strukturella effekter, i den meningen att långsiktiga mottagarorganisationer involveras och permanenta strukturer förändras. Projektifieringskulturen i Leader begränsar alltså effekttänkandet.

### **Många små och spridda insatser**

I olika skeden av arbetet med utvärderingen har vi kommit att lyfta frågor eller problem som handlar om hur man i en LAG-styrelse bör utforma den samlade uppsättningen av projekt under en programperiod. Överlag har vi kunnat notera en påtaglig uppsplittring av projektverksamhetens i stora och små projekt, i



förstudieprojekt och utvecklingsprojekt samt i enstaka projektinsatser och större paraplyprojekt. Om vi bryter ner den samlade budgeten för leaderinsatserna på alla leaderområden och fördelar dem över den sexåriga programperioden, framgår det att det rör sig om begränsade resurser. Budgeten för alla leaderinsatser under programperioden 2014–2020 uppgick till totalt cirka 1,7 miljarder kronor. Av dessa avsattes en halv miljard kronor till att finansiera förberedelser och kostnader för leaderkontorens personal och aktiviteter. Resterande 1,2 miljarder fördelades på 53 leaderområden, vilket i genomsnitt innebär att varje leaderområde förfogade över nära 23 miljoner kronor för att bedriva projektverksamhet under sex år (det vill säga nästan 4 miljoner kronor årligen).

Att projektverksamheten är uppsplittrad gör att det finns anledning att fundera över vad man egentligen kan förvänta sig när det gäller att påverka strukturella förhållanden, som i sin tur kan förbättra möjligheterna att bo och verka på landsbygden. Risken för att hela policyområdet stannar vid att reduceras till symbolpolitik är uppenbar. Leadermetoden har dock, redan från dess pionjär-år, underbyggts med argument om att små insatser kan åstadkomma stora förändringar. Leader bidrar till att skapa kreativa miljöer, gemenskap och insatser som ska ses som smörjmedel för att få till stånd bredare insatser. Kanske är det också en förklaring till den fixering vid mervärdesskapande och en intern projektlogik som noterats ovan. Leader har inte kraft att ensamt förändra landsbygdernas utveckling utan ska ses som en förutsättningsskapande verksamhet som får attityder, motivation och attraktivitet att förändras. Det är andra aktörer och resurser som står för det långsiktiga uppbyggnadsarbetet. De små insatserna kan då tas till intäkt för att stanna kvar i en projektlogik som fokuserar på mervärdesskapande.

På den nationella nivån bör debatten om prioriteringar inom landsbygdspolitiken intensifieras. Leader är ett uttryck för en politik som saknar landsbygdspolitiska prioriteringar. Är det verkligen rimligt att fördela de begränsade resurserna inom Leader över hela Sverige, även till de mest tillväxtstarka landsbygderna strax utanför storstadsområdena? Behöver man verkligen använda stöd inom Leader för att ytterligare stimulera turistnäringen i exempelvis Åre? Finns det, å andra sidan, goda argument för att satsa på avlägsna glesbygder som saknar all egen utvecklingskraft?

Vi menar att det även behövs en resursförstärkning av Leader och samtidigt en tydligare landsbygdspolitisk prioritering av insatserna. En första åtgärd kan vara att föra över medel från länsstyrelsernas projektmedel för landsbygdsutveckling (se Johansson 2021) och dessutom begränsa antalet leaderområden för att kunna samla en mer kraftfull projektbudget per leaderområde än vad som gäller idag. På lite längre sikt bör man även överväga överföringar av andra stöd inom landsbygdsprogrammet (eller motsvarande plan för jordbruks- och landsbygdspolitiken) till Leader. Vi är inte övertygade om att det begränsade projektstödet och dess huvudsakligen mervärdesskapande betydelse också ger strukturella effekter i ett långsiktigt perspektiv. En starkare budget för varje leaderområde skapar bättre förutsättningar att förverkliga intentionerna i den

effektutvärderingsmodell som tagits fram i utvärderingen. Små projekt kan sannolikt även leda till långsiktiga effekter, men som strategiskt förhållningssätt är tanken märklig; varför skulle många små projekt ha en starkare utvecklingspotential än större och samordnade projektinsatser?

## 5.2 Rekommendationer

Det yttersta syftet med Leader är att skapa lokal utveckling som minskar avfolkningen av landsbygden och ökar sysselsättning, företagande och besökare på landsbygden. Det är med viss förvåning vi upplevt hur svagt och otydligt detta syfte är och hur outvecklad vägen dit är. Här finns mycket att göra som kan förbättra effekttänkandet och effektdrivandet i Leader och därmed öka potentialen och sannolikheten att Leader gör mer nytta och leder till mer långsiktig lokal utveckling.

Här lämnar vi våra rekommendationer och råd för att i framtiden öka effektkraften i leaderarbetet. Avsnittet är indelat i delavsnitt med konstruktiva förändringsförslag som riktar sig till samtliga berörda aktörer i policykedjan för Leader. Inledningsvis ger vi några generella rekommendationer till alla i policykedjan. Därefter börjar vi underifrån med några råd till LAG-styrelserna och leaderkontoren, för att därefter förflytta oss vidare uppåt till Landsbygdsnätverket, Jordbruksverket, övervakningskommittén och slutligen till policyskaparna i riksdag och regering.

### Till alla

För att styra om verksamheten till strukturella effekter och rikta den mot lokal utveckling, krävs en förändrad organisationskultur och ett förändrat styr- och stödsystem. Våra rekommendationer kan formuleras i följande punkter:

- a. Leaderarbetet bör i högre grad än tidigare präglas av att det är en del av en långsiktig lokal utvecklingsstrategi, att det har ett starkt stöd bland politiker och befolkning samt att det bygger på en realistisk ekonomisk hållbarhet.
- b. Interventionslogiken för leaderinsatserna bör utvecklas och klargöras (det vill säga effekttänkandet, hur insatserna ska leda till hållbar lokal utveckling). Fokus bör vara på strukturella förändringar och mätbara effektmål.
- c. I leaderarbetet bör mallar, rapporter, utvecklingsstrategier, aktiviteter, utbildningar, uppföljningar och utvärderingar utformas som stödjer, efterfrågar och utvecklar strukturella effekter.
- d. I leaderarbetet bör satsningar göras för att utveckla en lärande och innovativ organisationskultur.

Vi vill även lyfta våra slutsatser och rekommendationer ytterligare ett steg i riktning mot att förändra kulturen från resultattänkande till effekttänkande, genom att uppmana till att använda ordet ”insats” i stället för ”projekt” i Leaders arbetsfilosofi. En insats innefattar så mycket mer än ett projekt, och den lägger större fokus på LAG:s strategiska användning av EU-medel för innovationer i utvecklingsområdet än på administrering av projektarbete. Innovation innebär att ta något nytt till allmänt bruk. Innovation inom Leader är att ta nya idéer och lösningar på lokal utveckling till hållbar strukturell förändring, att göra temporära projektresultat till permanenta strukturella effekter.

En strategisk insats från LAG bör

1. utgå från den lokala utvecklingsstrategin som bör ha tydliga effektmål kopplade till EU-programmen, RUS/RUP (Regional Utvecklingsstrategi/ Regional Utvecklingsplan) och politiken
2. stimulera och prioritera lokala utvecklingsidéer
3. utveckla effekttänkandet i projektansökningar
4. bedöma, prioritera och besluta om ansökningar utifrån strategin och effektmålen
5. administrera projektens genomförande
6. följa upp och stödja effekttänkandet under projekts gång
7. verka för att värdefulla resultat överförs till permanenta mottagare
8. sprida värdefulla resultat till andra områden och intressenter
9. följa upp och utvärdera insatsernas uppfyllelse av effektmål.

Effekttänkandet bör genomsyra alla ovanstående steg.

Ytterligare en rekommendation är att stärka effekttänkandet (eller interventionslogiken) genom att alla inom Leader förflyttar perspektiv enligt [tabell 3](#).

**Tabell 3.** Förflyttning av perspektiv som stärker effekttänkandet.

Från	Till
Projekt	Insats
Projektledare	Projektägare
Projektresultat	Utvecklingseffekter
Mervärden	Strukturella förändringar
Internt lärande	Externt lärande
Administration	Innovation

Det begränsade projekttänkandet bör omformas till ett större insatstänkande där flera projekt tillsammans kan bidra till lokal utveckling. Fokus på tillfälliga projektledare bör förflyttas till de permanenta projektägare som fanns innan projekten kom till och finns kvar efter projekten avslutas. De permanenta projektägarna bör ha motivationen och ansvaret för effekttänkandet.

I stället för kortsiktiga projektresultat bör fokus flyttas till långsiktiga lokala utvecklingseffekter. Det innebär även en förflyttning av fokus från mervärden, som är bra men inte utgör tillräckliga utvecklingsmål, till strukturella förändringar. Då krävs också att externa läraktiviteter organiseras med projektägare, mottagarorganisationer och lokala utvecklingsansvariga i stället för att det sker interna läraktiviteter med projektledare, ekonomer, administratörer, kommunikatörer och kontorsansvariga. Sammantaget krävs en förändrad organisationskultur som förflyttar fokus från administration och central rapportering till innovation och lokal utveckling.

### **Till LAG-styrelserna**

Vi rekommenderar följande till LAG-styrelserna:

- Se över den lokala utvecklingsstrategin.
- Tillämpa effekttänkandet och sätt effektmål.
- Ställ krav på effektmål i projektansökningar.
- Använd effektbarometern i bedömning och prioritering av ansökningar och gör prioriteringar.
- Stimulera för att låta leaderpolitiken bli en tydligt integrerad del i det regionala utvecklingsarbetet.
- Det är också viktigt att reflektera över de framgångsfaktorer för effekter som projektägarna lyfter fram i utvärderingen, nämligen att
  - ha en långsiktig målbild
  - vara en del i en pågående lokal utvecklingsprocess
  - ha en lokal samverkan, sammanhållning och engagemang
  - ha lokal förankring och lokalt inflytandevara affärsmässig, säkerställa likviditet och långsiktig finansiering.

### **Till leaderkontoren**

Till leaderkontoren rekommenderar vi följande:

- Använd effekttänkandet och effektbarometern i utbildning, uppföljning och rapportering.
- Utveckla stödet med obligatorisk effektutbildning för alla projektägare.

Det är också viktigt att reflektera över vad som enligt utvärderingen krävs för att projektinsatserna ska ge långsiktiga effekter. Projektinsatserna bör

- ingå i en långsiktig lokal utvecklingsstrategi med engagerade mottagare
- ha ett starkt stöd från politiker och befolkning
- innefatta en realistisk ekonomisk hållbarhet.

### **Till Jordbruksverket**

Denna utvärdering har inte haft syftet att pröva vilken betydelse Jordbruksverket som förvaltande myndighet haft för effektskapandet, men vi menar att det finns anledning att i framtiden se över även Jordbruksverkets roll i detta sammanhang. Vi menar att detaljstyrningen på ett allmänt plan måste minska och att handlägningsprocesserna i det dagliga arbetet inom Leader behöver förenklas. Mer konkret vill vi föreslå att Jordbruksverket i framtiden överväger att

- stödja effekttänkandet i leaderområdena genom att förflytta fokus från resultat och mervärden till effektskapande för långsiktig och strukturell förändring på landsbygderna
- skifta fokus från arbetssätt som är kontrollerande till utvecklande funktioner för samtal, lärande och folkbildning kring effektskapande
- utforma framtida utvärderingar av Leader med en tyngdpunkt på ett lärandeperspektiv; utvärdering som består av en fixering vid en ex-postutvärdering blir missriktad med tanke på att Leader som policy utgår från ett underifrånperspektiv. Framtida utvärderingar bör därmed bygga på en hög grad av deltagande och dialog med de aktörer som utformat utvecklingsstrategier och genomfört insatserna.
- förbättra utvecklingsstrategier och stödformer för att motverka interna tendenser till projektifiering och stimulera en organisationskultur i Leader för innovativt effekttänkande, externt lärande och lokal utveckling
- utforma administrativa system som efterfrågar och utvecklar strukturella effekter.

## Till övervakningskommitté och departement

Denna utvärdering har kunnat visa på brister i interventionslogiken för insatser inom Leader på nationell nivå. Utvärderingsprojektets första delrapport visade att effekttänkandet är allra svagast i det nationella landsbygdsprogrammet. Landsbygdsprogrammet 2014–2020 har varit svårtillgängligt och komplicerat att ta del av. Det är kort sagt svårt att finna inspiration för förnyande utvecklingsarbete med landsbygdsprogrammet som grund. Därmed finns det anledning för både övervakningskommittén (som följer arbetet med insatserna) och departement att se över skrivningarna gällande Leader i framtida landsbygdsprogram och förtydliga betydelsen av ett policyfokus som är riktat mot långsiktigt effektskapande.

Ytterligare en brist är att LAG-styrelser, kommuner, regioner, nationella myndigheter och EU:s strukturfonder ingår i ett flernivåpolitiskt system som är svagt sammanlänkat. Landsbygdspolitiken och Leader har under de senaste decennierna kommit att bli ett eget sektorspolitiskt stuprör i förhållande till exempelvis det regionala utvecklingsarbetets ambitioner för en hållbar utveckling.

Vi vill på grundval av iakttagelser i detta projekt lyfta upp följande frågor på den nationella dagordningen för landsbygdspolitiken i Sverige:

- Leaders effektdrivande bör stärkas genom att utveckla och tydliggöra interventionslogiken med ett fokus på strukturella förändringar och genom mätbara effektmål.
- Resurstilldelningen och prioriteringar inom framtida landsbygdsprogram bör övervägas så att resurser för projektinsatser inom Leader stärks och koncentreras. Det saknas en nationell policy för hur insatserna inom Leader ska prioriteras från ett nationellt perspektiv. Man bör fråga sig: var behövs insatser för landsbygdsutveckling mest?
- Statsmakten behöver överväga på vilka sätt landsbygdspolitiken i stort, och särskilt Leader, kan integreras och bli en betydelsefull del i regionernas politik för regional utveckling. Den offentliga samhällsorganisationen och dess många insatser för utveckling av ett hållbart Sverige behöver integreras med landsbygdsutveckling genom Leader.

## 6 Avslutning

Vår explorativa effektresa i Leader har varit spännande, intressant och lärorik. Vi upplever ett genuint engagemang, en stark övertygelse och en kollektiv anda i det vardagliga arbetet i Leader om att alla insatserna gör nytta. Det ger en samlad kraft som når långt, i alla fall kortsiktigt. Samtidigt upplever vi att denna leaderanda ibland begränsar ett kritiskt och innovativt förhållningssätt. Vi menar att det finns en utvecklingspotential som kan öka Leaders långsiktiga nytta.

Vår förhoppning är att resultaten och lärdomarna från detta projekt ska leda till förändringar av Leader i framtida landsbygdsprogram och planer för jordbruks- och landsbygdspolitiken. Därtill behövs ett tålmodigt utvecklingsarbete på alla nivåer. Att få alla inom Leader att gå i takt mot långsiktiga effekter är en utmaning som kräver mod. Troligen krävs även en varsam och samordnad styrning kombinerad med lokal delaktighet och förankring.

Vi ser behov av fortsatta uppföljningar, utvärderingar och utvecklingsprocesser i Leader. Om Leader kan bli en organisation präglad av lärande och innovation, effekttänkande och samverkan, finns möjligheten att Leader kliver fram som en ledande och viktig intermediär – en självständig och drivande aktör mellan strukturer – i arbetet med att bryta avvecklingen av landsbygden och urbaniseringen av städerna i Sverige. Då kan effektmålen med landsbygdspolitiken nås.

# Referenser

Argyris, C. & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading MA: Addison-Wesley.

*Axel 4 – utvärdering av Leader (2010)*. Rapport: Sveriges lantbruksuniversitet, NL-fakulteten och Institutionen för ekonomi. Uppsala, SLU.

Büttner, Sebastian & Leopold, Lucia. (2016). A ‘new spirit’ of public policy? The project world of EU funding. *European Journal of Cultural and Political Sociology*. 3. s. 41–71. 10.1080/23254823.2016.1183503.

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.

Ellström, P-E. (1996). *Arbete och lärande*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.

Ellström, P-E. & Hultman, G. (2004). *Lärande och förändring i organisationer*. Lund: Studentlitteratur.

Forssell, R., Fred, M. & Hall, P. (2013). Projekt som det politiska samverkanskravets uppsamlingsplatser. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(2), p. 37.

Fred, M. (2018). *Projectification: the Trojan horse of local government*. Diss. Lund: Lunds universitet.

Godenhjelm, S., Lundin, R.A. and Sjöblom, S. (2015). Projectification in the public sector – the case of the European Union. *International journal of managing projects in business*, 8(2), s. 324–348.

Granberg, O. & Ohlsson, J. (2014). *Från lärandets loopar till lärande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.

Guidelines Evaluation of Leader CLLD (2017). European Evaluation Helpdesk. Europeiska kommissionen.

Gunnarsdotter, Y., Hansen, K., Stiernström, A. & Waldenström, C. (2017). *Utvärdering av åtgärder för landsbygdsutveckling. Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013. Delrapport III*. Utvärderingsrapport 16:4. Jordbruksverket.

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*. Utvärderingsrapport 2019:11. Jordbruksverket.



- Holmquist, M. & Johansson, J. (2020). *Hållbara leadereffekter i teori och praktik. Delrapport 2*. Utvärderingsrapport 2020:1. Jordbruksverket.
- Holmquist, M. & Johansson, J. (2021). *Modell för utvärdering av leadereffekter. Delrapport 3*. Utvärderingsrapport 2021:2 Jordbruksverket.
- Holmquist, M. & Johansson, J. (2022). *Test av modell för utvärdering av leader-effekter. Delrapport 4*. Utvärderingsrapport 2022:1. Jordbruksverket.
- ITPS (2008). *Indikatorer för uppföljning av regional utveckling*. Institutet för tillväxtpolitiska studier. Regleringsbrevsuppdrag nr 6, 2008. Dnr 1-010-2008/0018.
- 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*. Utvärderingsrapport 2016:5. Jordbruksverket.
- Johansson, V. & Karlsson, L. (2013). Granskning som möjlighet och hot. I: Johansson, V. & Lindgren, L. (red.). *Uppdrag offentlig granskning*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Jordbruksverket (2015). *Landsbygdsprogram för Sverige år 2007–2013. Årsrapport 2014*. Rapport 2015:18. Jordbruksverket.
- Lukesch, R. (2018). Keynote paper at Leader Reloaded: The ELARD conference on the heartbeat of the LEADER Community.
- 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. & Hacsı, 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.

- 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.
- Senge, P. (1995). *The fifth dimension: The art and practice of the learning organization*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- SLU (2009). *Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 - vad fick vi för pengarna?.* Sveriges Lantbruksuniversitet.
- Storey, D.J. (2000). Six steps to heaven: Evaluating the impact of public policies to support small business in developed economies. I: Sexton & Landstrom (red.). *The Blackwell handbook of entrepreneurship*, s. 176–193. Blackwell Publishing.
- 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. (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. (2002). *Utvärderingsmodeller*. [Gävle]: Institutet för bostads- och urbanforskning.
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. 3. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Weiss, C. (1997). Theory-based Evaluation: Past, Present and Future. I: *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

UTV22:4 *Greppa Näringen 2001–2020. En utvärdering av rådgivning med syfte att minska växtnäringsöverskottet och risken för näringsbelastning på vattendrag*

UTV22:3 *Förbättrad konkurrenskraft och tillväxt med hjälp av stöd? Effekter av investeringsstöd och startstöd till vattenbruk och beredningsindustri i havs- och fiskeriprogrammet*

UTV22:2 *Utvärdering av stöd till samarbeten i landsbygdsprogrammet 2014–2020*

UTV22:1 *Test av modell för utvärdering av leadereffekter. Delrapport 4*

UTV21:7 *Definitioner av betesmark i landsbygdsprogrammet. Utvärdering av förutsättningarna för att få stöd och ersättning för betesmark under perioderna 2009–2014 och 2015–2020*

UTV21:6 *Genomförande av innovationsstöd i landsbygdsprogrammet 2014–2020. Slutrapport för en löpande lärande utvärdering av EIP-Agri*

UTV21:5 *Klimatanpassning i EU-programmen 2014–2020*

UTV21:4 *Näringsavskiljning i anlagda våtmarker i Kalmar län*

UTV21:3 *Ersättning för ekologisk produktion i landsbygdsprogrammet. Effekter på miljö, klimat och landsbygdsutveckling*

UTV21:2 *Modell för utvärdering av leadereffekter. Delrapport 3*

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 *Är 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 energieffektivisering, 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 fiskeriprogrammet 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 vällersättning 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  
investeringfonderna



**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)

UTV23:1

