

UTVÄRDERING – MER ÄN METOD

En översikt

Utvärdering – mer än metod.
Tankar och synsätt i utvärderingsforskning

OVE KARLSSON

ÀJOUR

EN SERIE KUNSKAPSÖVERSIKTER
FRÅN SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
NR 3

© Svenska Kommunförbundet 1999

Grafisk form: Rolf Hernegran

Omslagsbild: Birgitta Edstrand

Tryck: Norstedts tryckeri, Stockholm 1999

ISBN 91-7099-820-5

ISSN 1403-3593

Beställningar: Kommentus Förlag, 117 99 Stockholm,

tel 08-709 59 90, fax 08-709 59 80.

Beställningsnummer: 7099-820-5

Förord

UTVÄRDERING HAR en given plats i kommunal verksamhet. Att förhålla sig till utvärdering kan inte desto mindre betraktas som en konst för sig, särskilt i en politiskt styrd verksamhet.

Är det möjligt att förena utvärderingens olika perspektiv: politisk kontroll, en oberoende utvärderarroll, och verksamhetsutveckling till fromma för både medborgare och anställda?

I denna kunskapsöversikt, *Utvärdering – mer än metod. Tankar och synsätt i utvärderingsforskning*, ger Ove Karlsson, fil dr i pedagogik vid Mälardalens högskola i Eskilstuna, en kritiskt granskande bild av utvärdering baserad på forskningsresultat och illustrerad med praktiska exempel.

Översikten är skriven på uppdrag av Svenska Kommunförbundets FoU-råd. Den ingår i *Åjour – en serie kunskapsöversikter*, som har till syfte att göra forskningsresultat tillgängliga för den kommunala verksamheten.

Ett särskilt tack till Lena Lernå, FoU-Kronoberg, och Olliann Lundberg, nämndkontoret Östersunds kommun, för förmedling och kommentarer kring två konkreta utvärderingar.

För innehållet står författaren.

Lennart Rydberg
Ordförande i FoU-rådet

Lena Lundström
Redaktör, forskningssekreterare

Författare

OVE KARLSSON är fil dr i pedagogik och verksam vid Mälardalens högskola i Eskilstuna. Hans nuvarande forskningsintressen är pedagogisk utvärdering som teori och praktik samt värdefilosofiska problem vid undervisning och utvärdering.

E-post: ove.karlsson@mdh.se

Innehåll

11	Inledning	25	2. Utvärdering i kommunerna
12	Utvärdera – mer än metod	25	Aktuella utvecklingslinjer
13	Läsanvisning	26	Från enkät till intervju
15	1. Introduktion	26	Utvärdering och kvalitetsarbete
15	Utvärderingens kännetecken	26	Samverkansprojektet 4Ö i Växjö
15	Kvantitativt fokus	29	Vård och omsorg i Östersund
15	Kvalitativt fokus	30	Sammanfattning
16	Fokus på användning och delaktighet		Noter
16	Tre utvärderingsmönster	31	3. Syftet med utvärdering
17	Slutsatser om utvärdering	31	Skillnaden mellan mål, syfte och funktion
18	Uppföljning, utveckling, utvärdering	32	Kontrollera, främja, ifrågasätta
18	Uppföljning	33	Syften på olika organisationsnivåer
18	Utvecklingsarbete	33	Formativ och summativ utvärdering
19	Forskning	34	Praktiska exempel
20	Fem forskningsfält	35	Sammanfattning
20	Pedagogik		Noter
20	Statsvetenskap	36	4. Vilken kunskap söks?
21	Ekonomi	36	Utforma en tankemodell
21	Sociologi och socialt arbete	37	Inte enkelt att utgå från målen
21	För vem ska utvärderingen ske?	37	Kunskapssyn vid utvärdering
21	Identifiering av intressegrupper	38	Information och kunskap
22	Intressegrupper inom och utom systemet	38	Förklara orsaker och förstå sammanhang
23	Utvärderarens perspektiv	39	Tre perspektiv på kunskap
23	Sammanfattning		
	Noter		

39	En kunskapsfilosofisk aspekt	63	Utvärdering som del i professioner och medborgarskap
39	Vilken kunskap ger olika utvärderingar?	64	Extern eller intern utvärderare
40	Praktiska exempel	64	Uppfattningar om utvärderaren
41	Sammanfattning	66	Analys av utvärderarroller
	Noter	66	Traditionell utvärderare
42	5. Att bedöma	66	Intern utvärderare
42	En rationell modell för bedömning	67	Demokratisk utvärderare
43	Vilka värdekriterier ska väljas?	67	Deltagande utvärderare
43	Utvärdering med olika kriterier	67	Praktiska exempel
44	Objektiv och subjektiv bedömning	67	Sammanfattning
45	Referenspunkter av objektiv karaktär		Noter
46	Referenspunkter av subjektiv karaktär	69	8. Utvärdering och politik
47	Tre principer för att jämföra	69	Utvärderingens legitimitet
47	Vem ska bedöma?	70	Utvärderare levererar ”akademikerkritik”
48	Att väga samman resultat	70	Aktionsforskning, utvärdering och politik
48	Är alla offentliga tjänster jämförbara?	71	Utvärderarens dubbla kompetens
49	Strategier för att väga samman	72	Är forskning och politik så åtskilda?
50	Att bedöma – en översikt	72	Utvärdering utifrån en gemensam problemram
50	Praktiska exempel	73	Praktiska exempel
51	Sammanfattning	73	Sammanfattning
	Noter		Noter
53	6. Utvärderingens praktik	75	9. Användning av utvärdering
53	Strategiska perspektiv vid utvärdering	75	Vad menas med användning?
53	Den utprövande strategin	76	Bristande användning
54	Den förklaringsinriktade strategin	76	Utvärderingen
55	Den interaktiva strategin	77	Kommunikationen
55	Sammanställning av strategier och modeller	77	Användarna
56	Utvärderingsmodeller	78	Felaktig användning
59	Praktiska exempel	78	Strategier för att öka användning
60	Sammanfattning	78	Förändra utvärderingen
	Noter	79	Utveckla kommunikationen
62	7. Utvärderarens roll	79	Utbilda användarna
62	Vad utmärker utvärderarens expertis?		

80	Praktiska exempel
81	Sammanfattning
	Noter
83	10. Sammanfattning av centrala frågor och strategier
83	Varför ska utvärderingen göras?
83	Vad ska utvärderas?
84	Vilka kunskaper söks?
84	Bedömningsarbetet
85	Utvärderingens genomförande
86	Utvärderarens roll
86	Användningsfrågan
89	Litteratur

Utvärdering – mer än metod
Tankar och synsätt i
utvärderingsforskning

En översikt

OVE KARLSSON

Inledning

MÅNGA SAMHÄLLSFORSKARE idag beskriver hur utvärdering har blivit en allt mer diskuterad och efterfrågad aktivitet under 1990-talet. Det ökade intresset för utvärdering kan ses i ljuset av att det har skett stora förändringar i synen på hur den offentliga verksamheten kan styras och kontrolleras. För bara ett par decennier sedan var övertygelsen fortfarande stark om att centrala politiska beslut, såväl i staten som i kommunerna, blev omsatta i verkligheten genom en lojal förvaltning med plikttrogna tjänstemän som noggrant såg till att lagar och regler följdes. Förändringar och reformer genomfördes också enligt fastställda regler. Principen var att man först noga tänkte igenom och diskuterade vad som skulle göras innan beslut. Gällde det stora eller principiellt viktiga förändringar så genomfördes en utredningsprocedur som ofta innefattade en remissomgång där olika intressenter fick komma till tals före beslut. Genom den beredningen betraktades också förändringen i princip som utvärderad.

Genomförandet av förändringen eller reformen sågs mer eller mindre som en teknisk fråga som reglerades i lagar och förordningar. Den offentliga verksamheten var med andra ord regelstyrd. Frågan om återkoppling och granskning av hur beslut genomfördes löstes genom intern uppfölj-

ning i organisationen och revision som kontrollerade att inte regler och resurser missbrukades. Det var mindre vanligt med systematiskt genomförd utvärdering som kritiskt granskade om åtgärderna var rimliga för att lösa problemen och vad de gav för resultat. Att lösningarna var ändamålsenliga var redan prövat i utredningsskedet. Eftersom åtgärden var rätt tänkt antogs den också ge förväntade resultat och någon särskild utvärdering utöver den interna uppföljningen och kontrollen var inte nödvändig.

Under 1980-talet utsattes den offentliga verksamheten för en växande kritik för bristande effektivitet och flexibilitet. Det blev allt svårare att genom detaljerade regelverk ge svar på hur beslut skulle tolkas och tillämpas. Målstyrning fick ersätta den tidigare regelstyrningen och genom ökad delegering gjordes lokala beslutsfattare och personal i allt högre grad ansvariga för att anpassa politiska beslut till den verklighet som de mötte. Målstyrning löste dock endast en sida av styrningsproblemet – att ange vad som ska göras. Däremot svarade den inte på frågan vad som skedde med de politiska besluten i praktiken och om målen uppfylldes. Att få kunskap om dessa frågor är en grundläggande förutsättning för demokratisk politisk styrning. Politiker och beslutsfattare i offentliga verksamheter måste kunna svara på vad som

sker med deras beslut och hur deras löften till medborgarna infrias. Som ett svar på dessa behov växte kravet på utvärdering.

Det bör dock påpekas att utvärdering inte blev en ersättning för den uppföljning och revisionsverksamhet som redan fanns i systemet. Även i en utpräglad målstyrd verksamhet, med en ökad utvärderingsaktivitet, kvarstår behovet av andra former för återkoppling, granskning och kontroll. Vad man däremot kan iaktta är att uppföljning, utredning och ibland också revision, under senare år allt oftare kallas för utvärdering. Mot den bakgrunden kan man fråga om utvärdering enbart blir ett annat, finare, namn för gamla verksamheter.

Det är en sund skepsis att kritiskt granska alla nya och mer eller mindre modebetonade fenomen och begrepp som kommer och går i debatten. Det vore dock för enkelt att betrakta utvärdering som enbart en modetrend och ett nytt ord för något som alltid har gjorts. Skälet är att det finns ett antal centrala inslag i utvärdering som gör att man kan tala om den som en aktivitet med särskilda kännetecken.

Utvärdera – mer än metod

Syftet med skriften är att ge en utvecklad bild av utvärdering och att höja medvetenheten om utvärdering som företeelse. Det sker genom att diskutera och beskriva några av de centrala problem som man ställs inför när man ska beställa, genomföra, tolka eller använda en utvärdering. Avsikten är att visa vad utvärdering har för möjligheter och begränsningar genom att resonera om olika synsätt på utvärdering och visa var problemen finns.

Problematiseringen bygger i första hand på forskningen inom området, samtidigt som också en del konkreta exempel används för att belysa resonemangen. Bokens tyngdpunkt ligger på frågor som i vilket syfte en utvärdering görs, för vilka, ur vilket tolkningsperspektiv och så vidare. Detta är frågor som kommer före de mer praktiska ”hur-frågorna” som inte kommer att behandlas. Detta är alltså inte ytterligare en metodbok, förtjänstfulla sådana finns redan.

Boken är i första hand skriven för de beslutsfattare i offentlig verksamhet som beställer, tolkar och använder utvärdering, och är intresserade av att ta reda på varför utvärdering är mer än en metodfråga. Skriften har också intresse för utförare av utvärdering och utvärderingsforskare.

Dessa utgångspunkter leder vidare till en rad frågor som berör “den rationelle användaren” och som – medvetet eller omedvetet – ligger bakom alla frågor om hur utvärdering kan genomföras i praktiken.

1. Varför sker utvärderingen?
2. Vilken kunskap söks och vilka frågor ska besvaras?
3. Hur ska bedömningen göras och mot vilka kriterier?
4. Hur ska utvärderingen utformas, med vilken modell eller design?
5. Vilka är utvärderarens roller?
6. Hur förhåller sig utvärdering till politik?
7. Hur kommer utvärderingen till användning?

Detta är frågor som brukar återkomma i mer eller mindre likartade formuleringar inom utvärderingsforskning och jag använder mig av dem för att strukturera framställningen och analysen av utvärderingsfältet.¹

Läsanvisning

Bokens kapitelindelning följer de frågor som ställs ovan. Varje kapitel avslutas med en kort sammanfattning av de viktigaste iakttagelserna. Ett antal figurer och tabeller ger överblick av centrala frågor. Läsaren kan också ta till sig delar av bokens innehåll genom att följa två utvärderingsexempel från Östersund och Växjö. De introduceras i kapitel två och återkommer i slutet av varje kapitel som sammankoppling av praktik och teoretiska resonemang. Det avslutande kapitlet är en sammanfattning av centrala frågor och strategier för den läsare som beställer, genomför, tolkar och använder utvärderingar.

I kapitel 1 presenteras ett antal centrala begrepp och aktuella debattfrågor inom utvärdering. Redovisningen utgår från aktuell utvärderingsforskning i Sverige och internationellt. Här framgår hur utvärdering skiljer sig från uppföljning och utvecklingsarbete. Konkurrerande mönster för utvärdering presenteras i ett historiskt sammanhang, med utveckling från enbart mätinriktade metoder till mer pluralistiska.

I kapitel 2 presenteras två fall av utvärdering. Det ena gäller ett utvecklingsprojekt för myndighetssamverkan i Kronoberg, det andra en undersökning av hemtjänstens kvalitet i Östersund. Tillsammans ger de två bilder av hur utvärdering inom offentlig verksamhet kan se ut. I de följande kapitlen tjänar de som exempel på allmänna resonemang.

I kapitel 3 diskuteras frågan vad utvärderingen syftar till, det vill säga hur den är tänkt att användas. Frågan om hur utvärdering faktiskt används behandlas i kapitel 9. Redan vid valet av vad det

är som ska utvärderas i en verksamhet börjar en värderande process. Här framgår hur syftet hänger samman med vilken nivå som initierar utvärdering. Tidsperspektivets betydelse framgår och att syftena kontroll, utveckling och djupare kunskap inte behöver vara så åtskilda som det först kan verka.

I kapitel 4 behandlas frågan om vilka sidor av utvärderingsobjektet som ska uppmärksammas och vilka frågor som ska ställas. Att beskriva vissa aspekter av en verksamhet och utelämna andra är i sig en värdering av vad som är viktigt och mindre viktigt att belysa. Olika sådana kunskapsfilter ställs mot varandra; mätinriktade, handlingsinriktade och värdebaserade. Konsten att hantera oklara eller svåransvändbara mål diskuteras också.

I kapitel 5 diskuteras utvärderingens uppgift att producera eller uttala en bedömning. Det är en central uppgift och utvärderingens särskilda kännetecken. Frågan är på vilka värdegrunder och med vilka kriterier det kan ske. Mjuka offentliga verksamheter kan vara svåra att mäta och jämföra, och i kapitlet diskuteras hur det går att göra en nyanserad utvärdering, med både mer objektiva och mer subjektiva mått.

I kapitel 6 beskrivs olika aspekter på utvärderingens genomförande. Dels val av design eller utvärderingsmodell, dels metoder och tekniker för datainsamling. Framställningen koncentreras till modellfrågan. I kapitlet redovisas tio vanliga och principiella modeller, som kopplas till olika utvärderingstrategier; utprövande, förklaringsinriktade och interaktiva.

Medan kapitlen 3 till 6 tar upp frågor om syfte, kunskap, bedömning och genomförande, handlar

kapitel 7 och 8 om den som gör utvärderingen och om konsekvenserna av det sammanhang han eller hon befinner sig i.

I kapitel 7 är utvärderarens roll i fokus. Här presenteras de olika roller som utvärderaren antingen tar sig eller placeras i av andra. För- och nackdelar med att använda en extern respektive intern utvärderare diskuteras, bland annat i förhållande till om syftet är kontroll eller utveckling.

I kapitel 8 är ämnet det spänningsfält som finns mellan utvärdering och politik. En särskild dubbelkompetens för utvärderare i offentlig verksamhet rekommenderas, dels i utvärderingsmetodik, dels i politisk kultur.

I kapitel 9 behandlas den fråga som utvärderingsarbetets trovärdighet i längden är beroende av: frågan om användning. Hur utvärderingen används i praktiken är en livligt debatterad fråga. Kapitlet exemplifierar både legitim användning, såsom lärande processer, och illegitim, såsom att förhåla eller undvika beslut. Orsaker till att utvärdering inte används tas upp, t ex brister i utvärderingen, i överföringen eller hos användarna.

I kapitel 10 sammanfattas avslutningsvis de frågor som är viktiga att beakta vid utvärdering.

¹ Franke-Wikberg & Lundgren (1980) s. 10; Shadish m.fl. (1991) s. 35; Åberg (1997) s. 85.

1. Introduktion

BEDÖMNINGAR AV olika ting, händelser och handlingar är något som vi alla gör i olika vardagssammanhang utan att reflektera över om det ska kallas utvärdering. Vi värderar saker på olika sätt utifrån tycke och smak och med en måttstock som har formats utifrån våra värderingar och vanor. Dessa bedömningar är en typ av *informella* utvärderingar som människor har gjort i alla tider till skillnad från den mer *formella* utvärdering som behandlas i denna bok.

Utvärderingens kännetecken

Det som brukar framhållas som utmärkande för formell utvärdering är att man värderar något på ett systematiskt och genomtänkt sätt. Utvärdering blir därmed en rationell process där man följer vissa metoder och försöker hålla kontroll på olika steg i bedömningsarbetet. Följande definition av utvärdering, som redovisas i ett material från Statistiska centralbyrån, är ett exempel där kravet på systematik betonas.

Utvärdering är en systematiskt genomförd undersökning av värdet eller förtjänsterna hos ett givet föremål/aktivitet, som kan vara exempelvis ett åtgärdsprogram, ett projekt eller en produkt.²

Kvantitativt fokus

Det är också vanligt att definitioner av utvärdering framhåller att utvärderaren skall redovisa

uttalade (explicita) kriterier att jämföra mot. Vidare att han/hon ska summera resultatet till ett samlat omdöme om vad utvärderingsobjektet har för inre meriter och yttre värde, dvs egna inneboende kvaliteter respektive nytta för omvärlden.³ Det är inte ovanligt att utvärdering uppfattas som en fråga om att mäta skillnader och likheter mot fastställda standards eller mått på ett objektivet sätt där resultatet helst uttrycks i siffror. Med ett sådant synsätt brukar utvärderingen inriktas på att granska om antal tjänster (t ex operationer, lektioner, hemtjänsttimmar) har utförts enligt uppställda mål eller avtal. Utvärderarens roll blir att vara expert på mätmetoder. Däremot ligger det inte i rollen att uttala sig om brister och förtjänster hos det som utvärderas.

Kvalitativt fokus

Ett annat sätt att se på utvärdering är inte lika entydigt inriktat på kvantitativ mätbarhet och användande av enbart explicita kriterier. Utvärderingsforskare som exempelvis Ernest House och Thomas Schwandt företräder en mer kvalitativ inriktad utvärdering.⁴ De utmanar bilden av den objektiva måttstocken och menar att även mer svårfångade kriterier kan ligga till grund när man gör en utvärdering. Det kan röra sig om intuitiva och underförstådda kriterier som utvärderaren och berörda intressenter använder när de tolkar och

bedömer utvärderingsobjektets meriter och värden. Man kan exempelvis tala om kriterier som är präglade av olika kulturella och politiska sammanhang som personerna representerar.

Fokus på användning och delaktighet

Ytterligare andra forskare betonar att utvärdering, förutom att uttala ett värdeomdöme mot vissa kriterier, även bör medverka till att utvärderingen blir använd. Det kan ske genom att låta olika intressenter påverka så att det som utvärderas berör dem. Ett par företrädare för den linjen är t ex William Shadish och David Fetterman som argumenterar för att större delaktighet ökar utvärderingsresultatets relevans för intressegrupperna och därmed användningen.⁵ Ytterligare ett motiv är att utveckla kompetensen hos deltagarna att själva kunna medverka i utvärderingen. Ett populärt begrepp i sammanhanget är ”empowerment”, som skulle kunna översättas med att ge bemyndigande av makt till någon.

Dessa olika sätt att definiera utvärdering: (1) som en i huvudsak metodisk kompetens för att mäta, (2) som tolkande och kritiskt värderande utifrån såväl uttalade som mer outtalade kriterier, (3) som inriktad på förändring av både organisationers och individers sätt att fungera, visar att utvärdering inte är något entydigt vare sig som begrepp eller praktik. Utvärdering är snarare ett ”omtvistbart koncept” på liknande sätt som begreppen jämlikhet, frihet, rättvisa, socialism. Filosofen Sven-Ove Hansson pekar på att uttryck som tillhör denna typ av omtvistbara begrepp kan vara såväl kontroversiella som icke kontroversiella, positivt eller negativt laddade.⁶ Jag menar

att utvärdering dels är kontroversiellt, dels är positivt eller negativt laddat beroende på omständigheterna, vilket kan förklara varför det är så svårt att ge utvärdering någon enkel entydig definition.

Det finns dock en minsta gemensamma nämnare vid utvärdering, nämligen att den dels innebär att värdera och uttala ett omdöme, dels att systematiskt arbeta för att skaffa ett så bra underlag som möjligt för denna uppgift. När man däremot kommer in på hur utvärdering bör utformas mer konkret går åsikterna isär, bland annat i synen på kriterier för bedömning och beställarens, utvärderarens och intressenternas olika roller. Det är om dessa olika sidor hos utvärdering som denna bok handlar.

Tre utvärderingsmönster

Det finns även ett historiskt perspektiv på utvärdering, där de olika fokus motsvarar olika mönster sett över tid. Mätning och kontroll visar sig i målresultatutvärdering, som dominerade utvärdering under 50- och 60-talen. Utvärderaren sågs som expert på att mäta och beskriva utfallet, vanligtvis i kvantitativa termer. Däremot var det inte utvärderarens uppgift att värdera skillnaderna. Bedömningen överlämnades med andra ord till beställaren.

Processutvärdering blev ett vanligt mönster under 70- och 80-talen. Intresset inriktades på frågor om hur resultatet har kommit till. Utvärderingen skulle inte enbart vara beskrivande utan förväntades också att göra en kvalitativ bedömning av hur verksamheten fungerade.

Interaktiv utvärdering är ett mönster som utvecklats under 80- och 90-talen och som lyfter del-

aktighet. Tanken är att medverkan från olika intressenter ökar relevansen i utvärderingens frågor och resultat och stärker intressenternas inflytande.⁷ Diskussionen följer två riktningar. En del forskare lägger betoningen på deltagarmedverkan för att förbättra utvärderingens relevans för intressenterna, dels genom medverkan vid formulering av vad som ska utvärderas, dels genom att delta i diskussionen kring resultat och deras användning. Andra forskare betonar medverkan i syfte att förbättra intressenternas situation, särskilt för de grupper som har svårt att göra sig gällande. Utvecklingen har med andra ord gjort att utvärderingen har blivit allt mer pluralistisk såväl i fråga om vilka som kan delta, som med vilka metoder och vilka bedömningskriterier utvärderingen genomförs.

De tre huvudmönstren för utvärdering kan sammanfattas i följande tabell. I texten markerar kursiv fet stil var tyngdpunkten ligger.

Jag kommer att anknyta till dessa tre mönster för att forma utvärdering även i kommande kapitel. Historiskt har de följt på varandra, vilket inte innebär att det senare har ersatt det tidigare. Sna-

rare har det nya mönstret lagts till som ett ytterligare lager i utvärderingens arkeologi. Det betyder att vi idag har en rad modeller för utvärdering som på olika sätt hämtar näring från de olika mönstren som existerar parallellt.

Slutsatser om utvärdering

Inför den fortsatta analysen kan det finnas skäl att redovisa vad jag själv ser som utvärderingens kärna. Jag menar att utvärderingens centrala uppgift är att uttrycka ett värdeomdöme om sitt utvärderingsobjekt. Utvärdering bör vara en kritiskt granskande verksamhet som kan komma in under eller efter den insats som man vill bedöma. Uppgiften är inte enbart att beskriva, kartlägga eller mäta en attityd. Snarare bör strävan vara att försöka gå djupare och ifrågasätta det som tas för givet och hålls som självklart. Att öka medvetenheten och se samtliga aspekter, värden och kvaliteter hos det som utvärderas kräver ansträngning och prövning även av egna värderingsgrunder. Det gäller för såväl utvärderaren som för berörda in-

	1. Mål-resultatutvärdering	2. Processutvärdering	3. Interaktiv utvärdering
1. Mot vilka kriterier sker utvärdering?	<i>Utvärdering sker mot mål i mätbara resultat</i>	Utvärdering sker mot kriterier för vad som utmärker en god process	Besvaras genom intressenternas deltagande
2. Hur förhåller sig utvärdering till verksamhetens genomförande?	Genomförandet ses som ett rent verkställande av beslut som man inte behöver gå in närmare på	<i>Intresset inriktas på genomförandet t ex för att bedöma arbetsätt och innehåll</i>	Frågor om genomförandet utformas utifrån vad olika intressenter vill veta
3. Vilka resultat fokuseras och för vem?	<i>Kvantitativt mätbara resultat</i>	Resultatet antas positivt om man konstaterar att genomförandet motsvarar ställda krav	<i>Intresse inriktas på vad olika intressegrupper ser som viktigt att utvärdera utifrån sina perspektiv</i>

Tabell 1. Tre huvudmönster inom utvärdering

tressenter. Det är med en sådan ambition det blir meningsfullt att diskutera utvärdering som verksamhet och som problem.

Uppföljning, utveckling, utvärdering

Utvärdering har också likheter med andra verksamheter som syftar till systematisk beskrivning och återkoppling av hur beslut genomförs och med vilka resultat. Jag tänker på verksamheter som uppföljning och utvecklingsarbete. Ett sätt att försöka peka på vad som skiljer och som förenar dessa olika verksamheter är att bena ut vad de innehåller och har som mål.

Uppföljning

Uppföljning kan beskrivas som en regelmässig och fortlöpande insamling av information för att kontrollera hur en verksamhet genomförs. Underlaget inhämtas via de administrativa systemens normala eller inbyggda informationsflöden. Det kan röra sig om kvantitativa basdata, exempelvis tillgång på platser och fördelning av resurser. I uppföljning liksom i utvärdering ställs krav på systematisk informationsbehandling. Några skillnader är att uppföljning sker kontinuerligt medan utvärdering sker mer tillfälligt när man vill ha en mer grundlig bedömning av en fråga. Vidare är informationsinsamlingen vid utvärdering mer djuplodande med uppgifter som inte självklart finns tillgängliga i verksamhetens normala rutiner.⁸

De två verksamheterna har också olika mål. Uppföljningens mål är att kontrollera genom att

producera systematiskt genomförda beskrivningar med sakuppgifter om vad som sker i verksamheten, vanligen genom att beskriva nyckeltal, budgetutfall etc. Målet vid utvärdering är att producera en bedömning av utvärderingsobjektet. Det är därför en alltför snäv beskrivning att säga att utvärdering enbart syftar till kontroll. Avsikten är också att kunna lära om och se nya aspekter av verksamheten och att utveckla den.⁹

Utvecklingsarbete

När syftet är att bidra till lärande och förändring kan gränsen mellan utvärdering och utvecklingsarbete vara flytande. Relationen kan beskrivas på två sätt. Å ena sidan kan man tala om utvärdering *av* utvecklingsarbete. Det innebär att de två aktiviteterna hålls tydligt isär eftersom utvärderingen granskar utvecklingsarbetet ”utifrån” och bedömer dess slutresultat. Å andra sidan kan man tala om utveckling *genom* utvärdering. Det blir aktuellt när utvärdering bedrivs parallellt med utvecklingsarbetet och där syftet är att ge råd, stöd, kritik av arbetet som kan leda till förändringar som förbättrar genomförandet. Det finns också exempel på att utvärdering blir en så integrerad del av utvecklingsarbetet att det är svårt att skilja de två åt. En sådan långtgående integrering mellan utvärdering och utvecklingsarbete är vanlig när man betonar personalens ”egenutvärdering” och reflektion. Inom exempelvis förskolan finns en tradition med denna form av utvärdering. Där är det också vanligt att framhålla utveckling som syfte framför kontroll.⁹

Trots nära kopplingar mellan utvärdering och utvecklingsarbete finns det skäl att hålla isär akti-

viteterna, med tanke på deras skilda mål. Risken är annars att utvärderingen förlorar sin kritiskt granskande roll och enbart blir en legitimerande del av utvecklingsarbetet. Utvärderingens mål är att göra en bedömning medan utvecklingsarbetets mål är att komma fram till en positiv förändring. Att utvärderingens bedömning kan leda till att utvecklingsarbetets mål underlättas, förändrar inte den skillnaden.

Forskning

Utvärdering och forskning har beröringspunkter.¹¹ Speciellt i de fall där utvärderare, förutom att uttala sig om vad som är bra och dåligt, försöker att ange orsaker till problem och därmed tänkbara områden för åtgärder. Ibland används begreppet

utvärderingsforskning när man talar om att bedriva utvärdering med vetenskapliga forskningsmetoder. Begreppsvalet kan verka förvirrande om man jämför med begrepp som t ex arbetslivsforskning och skolforskning, som betecknar forskning om en viss verksamhet. I konsekvens med detta borde även begreppet utvärderingsforskning reserveras för forskning om utvärdering.¹²

Oavsett vilket som används så visar begreppen att forskning och utvärdering har en koppling. Frågan är vad som skiljer. En skillnad är att forskning inte är lika bunden till ramarna för sin undersökning som utvärdering. Sociologen Lars Gunnarsson beskriver att utvärdering sker inom en ”uppdragsram” som ofta är snävare formulerad än vad som gäller för forskning som sker inom en ”teoriram” formulerad av forskaren.¹³ Man kan

	Utvärdering	Uppföljning	Utvecklingsarbete	Forskning
1. Vem styr vad som utvärderas?	Politiska och administrativa beslut	Administrativa beslut om inbyggda kontroller i systemet	Förändringsbehov identifierade av ledning och/eller personal	Forskarens intresse, begrepp, traditioner och teoriram
2. Vilket kunskapsintresse och mål?	Etisk kunskap för bedömning av meriter, förtjänster, utveckling, lärande	Instrumentell kunskap och beskrivningar för att kontrollera och kunna rätta till fel	Kunskap som hjälp att förändra och åstadkomma förbättring	Kunskap för att förklara, förstå, förändra, beroende på forskarens mål
3. När aktualiseras problemet/uppdraget?	Tillfälligt, vid behov av djupare granskning av en fråga	Fortlöpande	Dels fortlöpande förbättring, dels tillfälligt som särskilda objekt	Tillfälligheter, men också i form av uppdragsforskning
4. Hur länge pågår undersökningen?	Bestäms av uppdragsgivaren	Utan tidsgräns	Skillnad centralt/lokalt utvecklingsarbete. Bestäms av ledning, respektive av personal	Bestäms i huvudsak av forskaren
5. Vilka metoder används?	Vedertagna metoder och tekniker	Inbyggda system/rutiner i verksamheten	Försök och prövande av nya ideer. Deltagande av berörda	Vedertagna forskningsmetoder och tekniker

Tabell 2. Jämförelse av utvärdering och närallgande verksamheter

också tala om en gemensam ”problemram” för utvärderingen, vilket ska belysas i kapitel åtta.

Utvärderaren är således styrd av sitt uppdrag medan forskaren (idealt sett) styrs av vad han/hon anser som värdefullt att forska om. En ytterligare skillnad är att målet vid utvärdering är mer precist inriktat på att göra en bedömning. En likhet är dock att man använder sig av samma metoder för datainsamling och analys. Likheten med forskning kan också understrykas när man jämför förändringsinriktad utvärdering och aktionsforskning. (Se kapitel 8.)

De olika begrepp och verksamheter som har diskuterats ovan kan sammanfattas i tabellform i en jämförelse utifrån fem frågor. (Se tabell 2 föregående sida)

Fem forskningsfält

Hittills har jag nyanserat vad utvärdering är genom att jämföra med liknande verksamheter. För att komplettera bilden ytterligare kan man se hur utvärdering tolkas inom några akademiska discipliner som har en utvecklad utvärderingsforskning: pedagogik, statsvetenskap, ekonomi, sociologi och socialt arbete.

Pedagogik

Det finns en förhållandevis lång utvärderings-tradition bland pedagoger. Traditionen innehåller både allmänna granskningar av utbildningspolitik och skolsystem och mer preciserade frågeställningar om utvärderingars institutionella villkor i politik, planering och praktisk verksamhet. Pedagogerna anlägger också ett forsk-

ningsorienterat perspektiv med kopplingar till amerikansk och internationell utvärderingsdiskussion.

I den tidiga pedagogiska utvärderingstraditionen var det framför allt problemet med att mäta måluppfyllelse som stod i centrum. Exempel på frågor var om eleven klarade kursens krav och om undervisningen uppfyllde läroplanens mål. Under 1970- och 80-talet vidgades perspektivet och utvärdering av skolan sattes in i ett samhälls-politiskt och kulturellt sammanhang. Det innebar att utvärderingen inte enbart skulle svara på beställarens frågor utan också söka en vidare förståelse och förklaring. Som exempel på pedagogiska utvärderingsforskare med ett brett perspektiv på det som granskades kan nämnas Urban Dahllöf med ”ramfaktorteorin” och Sigbrit Franke-Wikberg och Ulf P Lundgren med ”teoriinriktad utvärdering”.¹⁴ Inom pedagogiken har det också utvecklats en utvärdering som betonar utveckling, lärande och lokal förankring med medverkan från olika berörda intressenter.¹⁵ På senare år har utvärderingsverksamheten inom skolområdet institutionaliserats allt mer genom Skolverkets och Högskoleverkets uttalade uppgifter som utvärderande myndigheter. I olika statliga och kommunala styrdokument framhålls också kommunernas utvärdering av skolan som ett viktigt kunskapsområde som bör utvecklas.

Statsvetenskap

Även statsvetare knyter an till den internationella utvärderingsforskningen. Som exempel kan nämnas Bo Lindensjö, Rune Premfors och Evert Vedung.¹⁶ Starkt förenklat kan man säga att statsvetarnas analyser fokuserar på utvärderingens

förutsättningar inom offentlig verksamhet i form av policyfrågor, politiska målprioriteringar etc, och på utfall av politiska beslut och förvaltningsbeslut. I fokus för analyserna står ofta den rationella policykedjan; beredning, beslut, genomförande, utvärdering, återkoppling, ny beredning. De ser med andra ord utvärdering som starkt kopplad till styrning. Även institutionaliserade former för utvärdering är föremål för statsvetarnas forskningsintresse. SOU-väsendet, Statskontorets och Riksrevisionsverkets roller som granskande myndigheter diskuteras.

Ekonomi

Ekonomer definierar utvärdering i första hand som en fråga om att avläsa effekter och bedöma effektivitet genom att jämföra resultat med mål eller ekonomiska kriterier. Den tillämpade kostnad-intäktsanalysen karaktäriseras som en utvärderingsmetod. Forskaren i ekonomisk historia Christer Gunnarsson beskriver att nationalekonomer som har bedrivit utvärderingsforskning främst har uppehållit sig vid effektanalys medan de har ägnat sig mindre åt orsaks- och processanalys. Inom företagsekonomisk forskning däremot finns mer av exempel på förhandsbedömningar och planeringsmodeller, säger Gunnarsson.¹⁷

Hos en myndighet som Riksrevisionsverket är koncentrationen på resultatsidan tydlig i ett speciellt språkbruk där utvärdering och uppföljning betraktas som delaktiviteter av resultatanalys som det överordnade begreppet.¹⁸

Sociologi och socialt arbete

Intresset för utvärdering har även ökat inom sociologi och socialt arbete. Som nämndes ovan har

Lars Gunnarsson analyserat utvärderingsforskning ur ett sociologiskt perspektiv.¹⁹ Det finns också en diskussion kring utvärdering bland forskare i socialt arbete. Exempelvis Rosmari Eliasson, Sune Sunesson och Per Nygren har granskat utvärdering kritiskt och forskare i socialt arbete har även utarbetat handböcker i utvärdering.²⁰ Stefan Morén lyfter fram behovet av teoriinriktad utvärdering och framhåller även utvärdering som en del av socialarbetarnas kritiska reflektion över hur olika insatser genomförs och vad de betyder för klienterna.²¹ Även här har det skett en institutionalisering av utvärdering inom fältet genom Socialstyrelsen och bland annat Centrum för utvärdering som utför och stöder forskning kring utvärdering inom socialtjänsten.

För vem ska utvärderingen ske?

Hittills har jag främst diskuterat olika sätt att se på utvärdering och hur den kan utformas. En central fråga som ligger bakom de flesta resonemang är för vem utvärdering ska ske och vilka som ska delta och påverka. För ett par decennier sedan var svaret på frågan de centrala beslutsfattarna. Idag har frågan ett mer komplicerat svar eftersom utvecklingen, som beskrivits, gått mot att en rad intressenter ska ges möjlighet att delta.

Identifiering av intressegrupper

Jag använder termerna intressent och intressegrupp för att beskriva en samling av personer som antingen räknas till eller förknippas med ett visst intresse, t ex en fråga eller social position. Vi talar t ex om föräldrar i skolan, anhöriga inom sjuk-

vården, oavsett om individen i fråga själv arbetar aktivt för att hävda sina intressen i den rollen. En intressegrupp kan också identifieras av medlemmarna själva genom att man söker sig till eller organiserar sig kring en viss fråga.

När utvärderingsforskare ska definiera vilka som är intressegrupper räknar de ofta upp alla som på något sätt kan tänkas vara berörda av den verksamhet som utvärderas, oavsett om de aktivt hävdar sig eller ej. Sådana uppräknningar brukar omfatta beslutsfattare och verksamhetens personal och målgrupper, dvs representanter från de intressegrupper som ingår i det formella demokratiska styrsystemet. På senare år har dock begreppet intressentutvärdering vidgats till att även omfatta intressegrupper som finns utanför, men försöker påverka, det formella beslutssystemet, exempelvis finansärer och institutioner som drabbas av kostnader och sidokonsekvenser av den aktuella verksamheten.²² Därmed blir identifikationen av vilka som ska delta i utvärderingen genast mer komplicerad.

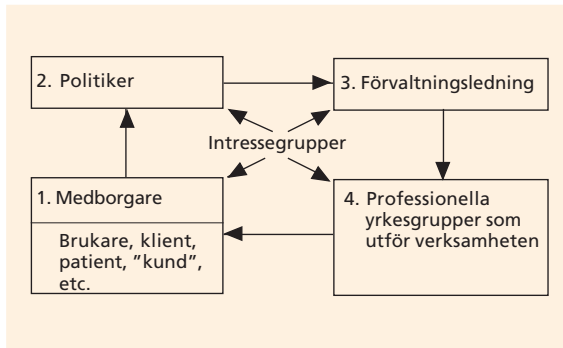
Komplikationen kan belysas genom att peka på olika typer av intressegrupper. För det första har vi intressegrupper som arbetar för att försvara eller beskydda sina medlemmar mot försämringar och försöka att flytta fram deras positioner vid fördelning av samhällets resurser, exempelvis arbetsgivarföreningar, fackföreningar och handikapporganisationer. För det andra har vi intressegrupper som organiserar sig kring en idé, sakfråga eller intresse. Det kan röra sig om grupper som samlas i syfte att driva en viss fråga, t ex att protestera mot miljöförstöring, abort, djurförsök, utbyggnad av älvar, rivning av kulturhus, nedlägg-

ning av bibliotek osv. Slutligen har vi intressegrupper i form av mer okontroversiella grupperingar som samlas kring fritidsintressen och hobbyer av olika slag.

Till intressegrupper brukar ofta beslutsfattarna, politikerna, räknas. Här menar jag att det finns anledning att göra en åtskillnad. Politikerna representerar sina politiska partier och kan inte betraktas som en intressegrupp på samma sätt som övriga grupper i en utvärdering. Till skillnad från organiserade intressegrupper kan politiska partier definieras som permanenta organisationer som strävar efter att nå beslutsmakten inom det parlamentariska systemet. De utgör också en kanal för att kommunicera åsikter mellan de styrande och de styrda. Intressegrupper däremot kan definieras som organiserade enheter som försöker påverka offentlig politik, *utan* att ta över beslutsmakten själva.²³

Intressegrupper inom och utom systemet

I figuren på nästa sida har ett antal intressegrupper identifierats med utgångspunkt från roller i det demokratiska styrsystemet: (1) medborgarna som de väljande och (2) politikerna som de som ansvarar för besluten om den politik som ska föras, (3) förvaltningsledning som ansvarar för att organisera och leda och (4) de olika professionella grupper som i praktiken ska utföra verksamheten. De professionella möter vi som medborgare när vi får del av resultatet, dvs de tjänster som offentlig verksamhet producerar. I detta möte kan vi ha olika roller som brukare, klient, patient, elev eller kund beroende på vad det är för verksamhet som vi talar om.



Figur 1. Intressenter i det demokratiska styrsystemet.

När figuren kopplas till utvärdering, går det att konstatera ett par intressanta saker om intressegrupper inom och utom det formella beslutsystemet. Politikerna, som finns inom systemet, ska inte räknas som intressegrupp. Däremot kan flera av de andra aktörerna i systemet representeras såväl som intressegrupp som i sin formella systemroll. Exempelvis ledning och personal som ansvariga utförare men också som intressegrupper genom sina fackföreningar.

Analysen visar att det inte är så enkelt som det kan verka i diskussionen kring intressentutvärdering där det ofta hävdas att man ska ge alla olika intressegrupper möjligheter att påverka utvärderingen. Här krävs mer forskning och kritisk debatt kring olika typer av intressegrupper och deras resurser att göra sig gällande. Utvärderaren bör informera och motivera omedvetna intressenter till deltagande. De grupper som redan är organiserade har en mer gynnsam position när det gäller att kunna påverka. Gruppen har kanske redan själv utsett representanter och har ett kontaktnät för att stödja sina ombud och driva frågor.

Utvärderarens perspektiv

Ett ytterligare problem med en breddning till fler intressenter är att den paradoxalt nog kan leda till en begränsning av utvärderingens perspektiv. Ett skäl är att den i sig tidsödande uppgiften att samla in synpunkter från alla intressegrupper också kan göra att utvärderaren riskerar att bara kunna ge en ytlig beskrivning. En annan komplikation är att uppgiften att spegla en mängd intressegrupper kan begränsa utvärderarens möjligheter att upprätthålla ett kritiskt synsätt och hitta lösningar utanför den lokala verksamheten.²⁴

Detta kan ses som argument för att utvärderaren bör utveckla ett eget perspektiv på det som utvärderas. En given fråga blir i så fall på vilka grunder utvärderaren kan legitimera sina kriterier. Kan det ske genom att hänvisa till etablerade teorier om den verksamhet eller insats som ska utvärderas, eller genom att hänvisa till en viss ideologi eller etisk ståndpunkt såsom jämlikhet? Det svar som en del forskare förordar är att utvärderaren bör utgå från en teori om social rättvisa och beakta att de grupper som är diskriminerade och som befinner sig i underläge får möjlighet att göra sig gällande.²⁵ (Se vidare kapitel 5.)

Sammanfattning

Historiskt har utvärdering förändrats, från att i huvudsak ha varit en fråga om testverksamhet och kvantitativa mätningar av snävt avgränsade frågor, till att bli en verksamhet som omfattar bedömningar av komplexa förhållanden ur olika perspektiv. Det har lett till en omfattande debatt

bland utvärderare och utvärderingsforskare och man kan se att antalet olika konkurrerande metoder och modeller har ökat. Vidare visar analysen att utvärdering inom offentlig verksamhet inte kan ses som någon isolerad ö från olika intressen och maktförhållanden i samhället. En vanlig tanke tidigare var att utvärderingen kunde stå neutral inför olika intressen genom objektiva mätningar av mål som alla förutsatts vara överens om.

Idag är de flesta utvärderingsforskare eniga om att detta inte är möjligt – annat än möjligen i snävt avgränsade situationer eller inför tämligen okontroversiella frågor. Det torde vara mer vanligt att ställas inför olika åsikter om vad som bör granskas och mot vilka kriterier det ska ske. I den situationen blir det viktigt att finna former som kan öka möjligheterna för olika grupper att göra sig gällande. Möjligheterna att påverka skiftar dock mellan olika intressegrupper beroende på maktpositioner, status, kunskap och resurser. Ytterligare en svårighet är att identifiera vilka som bör medverka, eftersom det inte finns något entydigt begrepp för vad som är en intressegrupp. En fråga som också har aktualiserats i sammanhanget är om det ankommer på utvärderaren att försöka balansera olika intressen i utvärderingen. Samtidigt som det är angeläget att förordna en demokratisk utvärdering så finns det anledning att efterlysa mer forskning kring hur en sådan kan utvecklas för att hantera makt och inflytande från olika intressegrupper.

² Statistiska centralbyrån (1993) s. 1. Definitionen är en översättning av ”The Program Evaluation Standards”, utgiven av en kommitté för utarbetande av riktlinjer eller kriterier för utvärdering i USA.

³ Scriven (1991).

⁴ House (1990); Schwandt (1998).

⁵ Shadish (1994) s. 347–358; Fetterman (1994) s. 1–15.

⁶ Termen ”omtvistbara begrepp” eller ”essentially contested concepts” har myntats av Gallie (1956). Begreppet analyseras och utvecklas av Hansson (1998).

⁷ Cronbach, m.fl (1981).

⁸ Franke–Wikberg (1992) s. 17f.

⁹ Ekholm & Lander (1993) s. 1–4.

¹⁰ Ekholm & Hedin (1995) s. 13f; Johansson & Karlsson (1997).

¹¹ Lander (1987) s. 16ff; Rombach & Sahlin-Andersson (1995) s. 21f.

¹² Åberg (1997) s. 14.

¹³ Gunnarsson (1987) s. 118ff.

¹⁴ Dahllöf (1978). För beskrivning av ramfaktorteori vid utvärdering, se Gustafsson & Selander (1994) s. 13–41.

¹⁵ Ekholm (1992); Franke-Wikberg (1990); Karlsson (1995).

¹⁶ Lindensjö & Lundgren 1986a, b, samt 1992; Premfors (1989); Vedung (1998).

¹⁷ Gunnarsson (1982). Jfr. Rombach & Sahlin-Andersson (1995).

¹⁸ Sandahl (1991).

¹⁹ Gunnarsson (1987).

²⁰ Eliasson & Nygren (1980); Eliasson, m.fl. (1990); Eriksson & Karlsson (1998).

²¹ Morén (1996).

²² Vedung (1998) s. 76f.

²³ Hauge, m.fl (1992) s. 255, 231.

²⁴ Shadish m.fl (1991) s. 475.

²⁵ Sirotnik (1990); House (1980, samt 1991).

2. Utvärdering i kommunerna

UNDER 1980- och 90-talet har utvärdering som begrepp och verksamhet fått ökad betydelse inom offentlig verksamhet. I kommunerna har under de senaste åren skett ett omfattande uppföljnings- och utvärderingsarbete med betoning på uppföljning. En vanlig modell för dessa aktiviteter har varit att låta brukare av kommunala verksamheter svara på om de är nöjda med den tjänst de erbjuds. Omdömet redovisas ofta i form av en procentsats för andelen nöjda respektive icke nöjda brukare. Det är dock svårt att få någon samlad bild över den kommunala utvärderingsverksamheten. I detta kapitel ska några undersökningar redovisas som kan ge en uppfattning om aktuella utvecklingslinjer. Därefter ges exempel på utvärdering från två kommuner.

Aktuella utvecklingslinjer

Den utbredda användningen av utvärdering gör att det knappast går att teckna någon entydig bild av utvecklingen utan att göra avgränsningar av nivå och verksamhetsområde.

Man kan som exempel nämna utvecklingen inom barnomsorgen som under 1960- och början av 70-talet präglades av ett politiskt-administrativt perspektiv på utvärdering. Utvärderingen gjordes

från statlig nivå genom Socialstyrelsens årliga sammanställningar av hur kommunerna klarade utbyggnads målet om full behovstäckning. Under senare delen av 1970- och under 80-talet förändrades dock bilden av utvärdering. Dels blev ett mer forskningsinriktat perspektiv vanligare genom att barnomsorgsforskare började att arbeta med utvärdering, dels utvecklades ett professionellt pedagogiskt perspektiv på utvärdering med lokalt utvecklingsarbete som det centrala. Därmed kom också mer kvalitativt inriktade utvärderingsmodeller i förgrunden.

Under 1990-talet finns flera parallella utvecklingslinjer. En bestående linje är det politiskt-administrativa perspektivet med betoning på kontroll och kvantitativ mätning. Därmed har den produktinriktade utvärderingen ökat med frågor om vad verksamheten ”levererar” och till vilka kostnader. En annan linje är ökad betoning på vikten av aktiv medverkan från olika berörda grupper, inte bara brukare. Förutom dessa styrningsinriktade och deltagarorienterade utvecklingslinjer finns även inslag av en form av teoriinriktad utvärdering som betonar reflektion och kritisk granskning. Här brukar de professionellas ansvar för utvärdering baserad på den egna yrkeskunskapen framhållas som ett viktigt inslag.

Från enkät till intervju

Även när det gäller de mer konkreta formerna för utvärdering har det skett förändringar under 1990-talet. I en enkät till Sveriges kommuner som genomfördes av Svenska Kommunförbundet 1997 undersöktes vilka former av utvärdering man bedrev inom barnomsorgen.²⁶ Enkäten sändes ut till 450 kommuner/kommundelar. Resultatet visar att nio av tio av de svarande genomför mätningar av attityder till barnomsorgen via enkäter. Hälften gör det vid behov, medan en tredjedel gör det mer strukturerat enligt en fast utvärderingsplan. Den starka betoningen på användande av enkäter har dock tonats ned den allra senaste tiden och tendensen idag verkar vara att allt fler kommuner prövar intervjuer och andra mer kvalitativt inriktade metoder. I ett projektarbete som omfattade samtliga kommuner i Västmanland och som pågick under 1994-1996 under namnet ”Petrus-projektet” sökte man utveckla metoder för utvärdering. Från kommunerna beskrev man att det fanns en utbredd trötthet på enkäter bland brukarna och att man måste ta fram andra metoder.²⁷

Utvärdering och kvalitetsarbete

På senare år har mycket av den uppföljande verksamhet som bedrivs av staten och kommunerna skett inom ramen för kvalitetsbegreppet. Kvalitets-säkring och kvalitetsutveckling är koncept som har dominerat debatten vid sidan av utvärdering. Medan utvärdering allt mer har förknippats med forskningsinriktning så har de kvalitetskontrollerande och kvalitetsutvecklande aktiviteterna förknippats med uppföljning av den löpande verksamhe-

ten. Utvecklingen kan ses mot bakgrund av ett behov hos beslutsfattare på olika nivåer i organisationen att få snabb återkoppling för att försäkra sig om att olika verksamheter uppfyller de mål och riktlinjer som beslutats och avtalats.

Det ligger utanför syftet med denna bok att behandla det kvalitetsarbete i form av kvalitetsuppföljning, kvalitetskontroll, kvalitetsutveckling, etc, som kommunerna arbetar med. Här ligger fokus på utvärdering som problem och verksamhet. Det betyder inte att gränsdragningen alltid är så lätt att upprätthålla när man kommer in på praktiska exempel, men de som redovisas nedan har jag valt med utgångspunkt från två grundläggande kriterier för vad som utmärker utvärdering: Att studien är systematiskt genomförd och att den innehåller en bedömning mot redovisade kriterier. Om även kvalitetsarbete som uppfyller dessa kriterier därmed kunde kallas för utvärdering är en fråga som jag lämnar utanför diskussionen. Följande exempel gör heller inte anspråk på att vara representativa för all den utvärderingsverksamhet som pågår i landets kommuner. De har valts för att belysa generella problem inom utvärdering som diskuteras i boken.

Samverkansprojektet 4Ö i Växjö

Ökad myndighetssamverkan var målet för ett projekt som genomfördes av socialförvaltningen i Växjö kommun, länsarbetsnämnden, försäkringskassan, samt landstinget i Kronoberg. Arbetet startade i januari 1997 och utvärderades i september 1998. Målet med projektet var att finna gemensamma lösningar för klienterna. Man ville

få till stånd en bättre samordning för att effektivisera den arbetslivsinriktade rehabiliteringen för de grupper med särskilda behov som var aktuella på två eller flera samverkande myndigheter. Målet var också att i samarbete med den enskilde finna lösningar för att lättare få ut personer i arbete eller annan sysselsättning.³

De förbättringar som eftersträvades skulle man främst nå genom att utveckla samverkan mellan myndigheterna i planering och genomförande av rehabiliterings- och andra arbetsförberedande insatser för målgruppen på lokal nivå. Projektet genomfördes av en arbetsgrupp på cirka 18 handläggare från de samverkande myndigheterna. Samarbetet organiserades i form av en gemensam samlingspunkt där deltagarna mötte handläggare med ansvar för olika rehabiliteringsinsatser. Fram till tiden för utvärderingen var cirka 100 deltagare aktuella i projektet.

Utvärderingens syfte och kriterier

Syftet med utvärderingen var att visa om projektet uppfyllde de mål som beskrivits ovan. Utvärderingen inriktades på tre områden: (1) projektets effekter på samhällsekonomi och kommunal ekonomi samt beräkningar av belastning på välfärdsystemet, (2) effekter av den organisatoriska förändringen med bedömningar av för- och nackdelar ur handläggarnas perspektiv, (3) individrelaterad utvärdering av projektets betydelse för deltagarna i fråga om förändringar av livskvalitet, arbetssituation och potential på arbetsmarknaden, försörjningssätt, utbildning och rehabilitering, samt kontakter med personal i projektet.

Utvärderingens genomförande

Den ekonomiska utvärderingen fokuserades på sysselsättning, produktion, fördelning, samt välfärdseffekter i vidare mening.²⁹ Utvärderingen gjordes i form av effektutvärdering och kostnadsnyttaanalyser. I sin rapport gör utvärderarna en ingående beskrivning av hur de har resonerat teoretiskt och metodiskt för att göra en samhällsekonomisk kalkyl och ekonomisk utvärdering av projektet. De skiljer mellan att göra måluppfyllelseutvärdering och att utvärdera effekter och effektivitet. I det senare fallet besvaras frågan vad projektet har givit för effekter och om det är effektivare än en alternativ åtgärd. Utvärderingen bedömer effekter genom att beräkna kostnaderna för insatserna vid projektet (personal, lokaler, etc) och de samhällsekonomiska intäkterna (minskade utgifter, tillskott till produktionen och skatt när en person kan arbeta). Utvärderingen ligger väl i linje med den huvudfåra för ekonomisk utvärdering som jag beskrev i föregående kapitel.

När det gäller den andra aspekten, dvs effektivitet ur handläggarnas perspektiv, så gjordes utvärderingen genom intervjuer med personal i början och i slutet av projektiden.³⁰ Fokus låg på arbetsformer och deltagarnas upplevelser av moderorganisationen jämfört med projektorganisationen. Utvärderarna jämförde hur handläggarna såg på sin arbetssituation, relationer till kollegor, självbild och förändring i dessa två organisationer. Analysarbetet beskrivs ingående i utvärderingsrapporten och man anknyter till socialpsykologisk teoribildning för sitt tolkningsarbete. Utvärderingen har med andra ord en teoribaserad ansats, vilket betyder att utvärderarna har utgått från en

teori om det som ska utvärderas i utformningen av sina frågor, snarare än att exempelvis utgå från uppdragsgivarens eller de berördas frågor. Här kan man se en parallell till när pedagoger tillämpar teori-baserad utvärdering på förskolan och utgår från en utvecklingspsykologisk teori om barns behov.

Den tredje aspekten som utvärderades var klienternas upplevelser, vilket gjordes genom två enkäter.³¹ Den första beskrev klientens situation när han/hon startade i projektet. Den andra undersökningen, som genomfördes efter 6–8 månader, mätte hur klienten bedömde eventuella förändringar i sin livskvalitet, relaterat till projektet. Frågor ställdes dels vad gäller klientens sociala situation (familjesituation, bostad, arbete, ekonomi, hälsa, fritid), dels vad gäller psykologisk upplevelse av hälsa (hörsel, syn, minne, kondition, aptit, humör, energi, tålamod, självförtroende, sömn, uppskattning). På dessa variabler fick den svarande ange ett omdöme på en sjugradig skala med ytterpunkterna ”mycket dålig” till ”alldeles utmärkt”. Av cirka 100 tillfrågade svarade 59 på den första enkäten. Vid det andra tillfället kom det in 40 svar som kunde ingå i de analyser som jämförde de båda tillfällena. Bortfallet visar ett problem som många erfar när de använder enkäter för att jämföra över tid. Det man kan konstatera är att denna utvärdering följer en traditionell form av mätande ansats med en kvantifierad skala för att mäta hur klienterna upplevde sin situation före och efter satsen.

Resultat och bedömning

Utvärderingens resultat i exemplet från Växjö redovisas i separata rapporter för ekonomi-,

handläggare- och klientperspektiv. Utvärderarnas slutsats när det gäller ekonomi är att verksamheten som effekt givit en samhällsekonomisk vinst. De pekar också på att det av tids- och kostnads-skäl inte har varit möjligt att beräkna effektiviteten. För att göra detta hade det krävts en jämförelsegrupp (verklig eller hypotetisk) som visar alternativsituationen att projektet inte hade kommit till stånd.

Utvärderingen av hur samverkan mellan myndigheterna fungerat i praktiken, visar att handläggarna har ökat sina kunskaper om de olika myndigheternas regelverk. Konflikter vid starten har ersatts med ökad förståelse. I intervjuerna med utvärderarna talar handläggarna mer om atmosfären i gruppen än om hur deras arbetsuppgifter har påverkats. Handläggarna är positiva till projektet och likheterna i rollerna betonas. De bedömer kontakten med klienterna som mer positiv inom ramen för projektet än vid myndigheten. Att möta klienterna i en annan miljö än den traditionella myndigheten nämns som en tänkbar orsak. Arbetssättet är också mer inriktat på att finna lösningar som klienten önskar eller föreslår.

Utvärderarna noterar att handläggarna i högre grad kan styra över ärendemängden i projektet jämfört med arbetssituationen vid moderorganisationen, som upplevs som mer stressig. Utvärderarna säger att projektet för en del handläggare har blivit något av en ”tillflyktsort” där man kan koppla av från det hårda arbetet i moderorganisationen. Som helhet bedömer utvärderarna att arbetet i projektet har inneburit en utveckling för handläggarna. De har fått en ökad omvärldskunskap genom erfarenhetsutbytet med kollegor från andra myndigheter. Utvärderarna

bedömer att erfarenheterna på sikt kan medverka till positiva förändringar även i den egna moderorganisationen.

Resultatet av utvärderingen av klienternas bedömning och upplevelser av projektet visar att för gruppen som helhet förbättrades den sociala och psykologiska livskvaliteten under projektiden. Utvärderarna konstaterar samtidigt att det finns skillnader inom gruppen. Fler dimensioner av livskvalitet var sämre hos ensamstående jämfört med gifta/sambos, sämre hos högutbildade jämfört med lågutbildade, och sämre hos de som rapporterar många symtom jämfört med de som rapporterar få symtom. Trots det relativt stora bortfallet i undersökningen (cirka 60 procent) tolkar utvärderarna resultatet ”med försiktig optimism” och bedömer att det stärker intentionerna till fortsatt verksamhet i liknande former.

Vård och omsorg i Östersund

Det andra exemplet på utvärdering är hämtat från Östersunds kommun 1998.³² Omsorgsnämnden i kommunen (beställaren) ville veta om brukarna, men även anhöriga och personal, upplever att brukarna får den kvalitet på hemtjänsten som är avtalad med respektive enhet, samt om de får hjälp i beviljad omfattning.

Utvärderingens syfte och genomförande

Syftet med utvärderingen var att ta reda på om verksamhetsstyrelsen i kommunen (utföraren) hade uppfyllt de kvalitetsdimensioner som anges i avtalet: tillgång och tillgänglighet, personkontakt och

bemötande, personalens kompetens, brukarinflytande, kontinuitet, meningsfullhet och gemenskap. I utvärderingsrapporten beskrivs olika kännetecken för respektive kriterium för att precisera den kvalitet som avses.

Utvärderingen genomfördes genom att brukarna intervjuades personligen, samt genom enkäter till anhöriga och personalen. De frågor som användes i respektive undersökning var strukturerade utifrån de kvalitetsdimensioner som nämnts ovan. Arbetet utfördes av en extern utvärderare som analyserade och sammanställde resultatet och rapporteringen. I utvärderingsrapporten beskrivs resultaten för respektive kriterium i form av tabeller med procentandelar för olika bedömningsgrader. På frågan om brukaren får den hjälp som man kommit överens om anges exempelvis fem möjliga svarsalternativ: alltid, oftast, sällan, aldrig, vet ej. Skillnader och likheter mellan brukarnas, personalens och de anhörigas svar kommenteras av utvärderaren.

Resultat och bedömning

Resultatet från utvärderingarna sammanfattas i en skrivelse till omsorgsnämnden i maj 1998 tillsammans med ett förslag till beslut. Nedan ges exempel på brister och förslag till åtgärder som utvärderingen tar upp (min sammanfattning).

1. *Tillgång/tillgänglighet*. Resultat: Brister i förmedling av information. Förslag: En tydligare struktur för hur information skall ges till brukarna.
2. *Personkontakt/bemötande*. Resultat: Bristande kontakt, personalen stressad. Förslag: Att personalen ges tid att tala med brukarna och försäkra sig om att de är nöjda.

3. *Kompetens*. Resultat: Viss tveksamhet hos brukarna till personalens kompetens för vissa insatser. Förslag: Att beviljade insatser ges av personal med den kompetens som svarar mot fastställda kvalitetskrav.
4. *Inflytande*. Resultat: 64 procent av brukarna anser att de kan påverka hjälpens utförande i tillräcklig omfattning. Förslag: Att öka brukarnas inflytande enligt fastställt avtal.
5. *Kontinuitet*. Resultat: Brister i personalkontinuitet. Förslag: Att förbättra enligt de kontinuitetsaspekter som anges i avtalet.
6. *Meningsfullhet och gemenskap*. Resultat: Bristande tid att hinna med promenader, gemenskap och aktivitet av brukare, etc. Förslag: Att ge brukaren den hjälp han/hon blivit beviljad.

Återkoppling och användning

I en sammanfattning till omsorgsnämnden föreslår utvärderaren att resultatet överlämnas till verksamhetsförvaltningen ”för reflektioner, analys och åtgärder enligt redovisade punkter”. En muntlig redovisning av nämndkontoret och omsorgsnämndens presidium av utvärderingen ska ske till verksamhetsstyrelsen, samt till brukare och anhöriga. Dessutom föreslås att verksamhetsförvaltningen skall lämna en åtgärdsplan till omsorgsnämnden senast i september 1998 som redovisar hur man avser att behandla de synpunkter som kommer fram i utvärderingen.

Den ansvarige utföraren, verksamhetsstyrelsen, ger sin syn på utvärderingen i en skrivelse till beställaren omsorgsnämnden i oktober 1998. Dels bemöter styrelsen den kritik som framförs och menar att utvärderingen har bristande objektivitet. Dels menar man att den borde ha redovisats i preliminär form så att styrelse, förvaltning och personal kunnat klarlägga förhållandena innan den

slutliga utvärderingsrapporten. Verksamhetsstyrelsen anser också att kritiken mot personal som stressar måste ses i förhållande till den tid som omsorgsnämnden har anvisat för uppgiften. Beställare och utförare har inte samma uppfattning om insattiderna, konstaterar styrelsen. Avslutningsvis redovisas vilka åtgärder som planeras på var och en av de punkter som kritiserats i utvärderingen.

Sammanfattning

De två exemplen innehåller klara uppgifter om hur utvärderingsuppdraget ser ut. I utvärderingarna redovisas också kriterier för bedömning, metoder för datainsamling och analys, samt en avslutande bedömning. I exemplet från Östersund redovisas dessutom förslag till åtgärder som bör vidtas för att åtgärda den kritik som framförs. Jag använder mig av dessa två utvärderingar i de följande kapitlen för att ge exempel på hur de principiella frågor som tas upp kan illustreras i praktiken. Användandet sker i samförstånd med representanter för FoU-Kronoberg och Östersunds kommun.

²⁶ Svenska kommunförbundet (1997).

²⁷ Karlsson (1996).

²⁸ Samverkansprojekt i Växjö (1998).

²⁹ Delander & Nilsson (1998).

³⁰ Mattsson & Okmark (1998).

³¹ Burman & Petersson (1998).

³² Lundberg & Bergh (1998).

3. Syftet med utvärdering

ATT DEN beslutsfattare som sätter igång en utvärdering bör kunna svara på varför den sker, kan tyckas som ett självklart krav. Det betyder inte att frågan har ett lika självklart svar. I detta kapitel ska jag belysa frågan om varför och när utvärdering sker. Ett syfte kan vara att ge möjligheter att kontrollera och bedöma effektiviteten och kvaliteten i offentlig verksamhet. Syftet kan också vara att ge den enskilde vägledning när det gäller att välja, exempelvis vilken skola, daghem, sjukvård, etc, som man vill ha. Ett tredje exempel kan vara att ge politiker och andra beslutsfattare underlag för prioritering av insatser och ett fjärde att ge den professionella, praktiskt verksamma personalen underlag för att utveckla och förbättra sin verksamhet. Syftet med utvärderingen kan också styras av när den sker, eller med andra ord av om den är formativ eller summativ, vilket ska belysas sist i kapitlet.

Skillnaden mellan mål, syfte och funktion

När utvärderingsforskare diskuterar frågan varför utvärdering sker brukar man skilja mellan utvärderingens mål, syfte och funktion eller användning.³³ Filosofen och utvärderingsforskaren Michael Scriven menar att *målet* med utvärdering

är att producera en bedömning som fastställer värdet med det som utvärderas. Bedömningen görs genom att tolka, beskriva och värdera utvärderingsobjektet på ett systematiskt sätt. När man däremot talar om *syftet* med utvärderingen är det den avsedda, tänkta användningen inom systemet som avses. Avsikten kan vara att kontrollera eller att utveckla verksamheten.

Detta kan i sin tur skiljas från frågan om vilken faktisk användning eller funktion som utvärderingen får i praktiken. *Funktionen* behöver inte vara densamma som det avsedda eller deklarerade syftet – även om det i de flesta fall förutsätts vara så. Vilken funktion utvärderingen har kan variera i olika sammanhang och för olika intressenter. För en del blir den en ”väckarklocka” som leder till förändring av verksamheten för att rätta till brister. I många fall torde en sådan funktion sammanfalla med syftet. För andra blir utvärderingen provocerande och de intar försvarsställning. Ytterligare andra kommer att uppfatta utvärderingen som en förhållningstaktik från beslutsfattarnas sida som går ut på att slippa ta slutlig ställning i känsliga frågor eller att rikta uppmärksamheten från de verkliga problemen genom att utvärdera sidofrågor.

Av de tre nämnda infallsvinklarna på varför utvärdering sker (mål, syfte och funktion) är det syftesfrågan i bemärkelsen vad man *avser* att ut-

värderingen ska leda till, som diskuteras i detta kapitel. Det bör redan här påpekas att alla utvärderingsforskare inte drar lika skarpa gränser mellan mål, syfte och funktion som Michael Scriven. Andra argumenterar för att utvärdering bör medverka till att resultatet blir använt och förmedla rekommendationer som syftar till att utveckla verksamheten.³⁴ Frågan om funktion och användning ska jag behandla närmare i kapitel åtta.

Kontrollera, främja, ifrågasätta

Följande punkter sammanfattar vanligt förekommande syften enligt forskare som har granskat utvärdering av offentlig verksamhet, exempelvis företagsekonomerna Björn Rombach och Kerstin Sahlin-Andersson, och pedagogerna Inge Johansson och Björn Flising.³⁵

1. Korrigering och kontrollerande för att styra försök.
2. Positivt understödande för att få fram resultat som främjar påbörjade förändringar.
3. Skeptiskt ifrågasättande för att få fram resultat som kritiskt granskar verksamheten.

Att utvärdering sker för att kontrollera är de flesta som diskuterar frågan eniga om. Inom den politiskt-administrativa domänen, där besluten om utvärdering ofta fattas, har politiker och ledning behov av information för att kunna prioritera mellan konkurrerande intressen. De behöver ett så bra underlag för beslut som möjligt och har även behov av att kunna kontrollera att besluten genomförs i praktiken. Här blir utvärdering en viktig del i informationsunderlaget.

Det är också vanligt att tala om ett främjande syfte med utvärdering som dels handlar om att

verka för att resultaten används, dels om att man vill stödja den lokala verksamhetens och deltagarnas personliga utveckling. Detta är syften som ofta förknippas med något positivt, medan kontroll uppfattas negativt. Det gör att även när syftet är att bedriva kontroll så beskrivs det sällan i klartext. Att utvärderingen fungerar som kontroll blir ofta något som forskare och andra konstaterar när de granskar utvärderingens faktiska funktion.³⁶

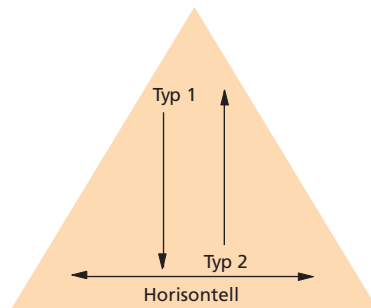
När utvärderingen genomförs av samhällsforskare brukar ett kritiskt granskande syfte stå i fokus. Men även en mer generellt kunskapsutvecklande ambition att kunna bidra till ökad teoretisk förståelse av verksamheten brukar framhållas. Forskaren vill inte enbart begränsa perspektivet till vilka effekter en insats får, utan också försöka att svara på varför vissa resultat uppstår. En del, exempelvis statsvetaren Evert Vedung, menar att en sådan ambition kräver att utvärderingen har en teoretisk ansats som sätter in det som utvärderas i ett bredare sammanhang. Först då är det möjligt att koppla resultat till olika omständigheter som kan ge mer generella förklaringar till utfallet.³⁷

Vissa av de syften som jag har pekat på kan förenas och de kan också förändras eller förskjutas under utvärderingens gång. I tider med ekonomisk tillväxt och expansion kan dessutom syftena kontroll och utveckling ofta förenas utan större konflikter. Utvärderingen kan då ge underlag för beslut om nya reformer och vara ett medel i kampen om ökade resurser. Vid nedskärning däremot kan utvärderingen läggas till grund för omprioritering och nedläggningar. Vid tillväxt är därmed konfliktrisen liten och utvärderaren kan stå relativt neutral. När kampen om resurserna hårdnar

blir utvärderaren tydligare sedd som part och syftesfrågan blir mer brännande.³⁸

Syften på olika organisationsnivåer

Vilket syfte en utvärdering prioriterar hänger ofta samman med på vilken nivå i organisationen den sker eller initieras. Sigbrit Franke-Wikberg gör en uppdelning i tre former av utvärdering kopplat till organisationsnivåer.³⁹



”Vertikal utvärdering” typ 1 sker uppifrån och ned (top-down). Exempelvis utvärderar ledningen hur verksamheten utförs och utfaller. ”Vertikal utvärdering” typ 2 sker nedifrån och upp (bottom-up). Exempelvis utvärderar personal ledningen, studenter utvärderar lärare, osv. ”Horisontell utvärdering” sker *inom* samma organisationsnivå. Exempelvis personalgruppens interna utvärdering där personalen ”äger” resultaten och själva avgör vad de vill lämna ut till andra nivåer i organisationen. Till dessa tre nivåer kan också läggas en nivå *utanför* organisationen i form av olika intressenter. Det finns anledning att påpeka att utvärdering enligt dessa olika beskrivningar kan existera parallellt. Ofta sker dock en sammanblandning eller ett försök att framhålla en typ som den enda rätta.

Vilket syfte som ställs i förgrunden beror också på vilka huvudfrågorna är. Den överordnade nivån vill ofta veta om besluten omsätts enligt gällande mål och riktlinjer. Något som måste ses som ett legitimt och demokratiskt kontrollkrav inom offentlig verksamhet. De som utför verksamheten på lokal nivå kan själva vilja granska sina insatser för att få veta om de gör ett bra arbete och för att kunna förbättra verksamheten. Slutligen kan mer externa intressenter vara intresserade av om det har utvecklats några mer grundläggande kunskaper som de kan lära sig av.

De olika syftena kontroll, främjande, kunskapsutveckling och kritiskt granskande, samt frågan om på vilken nivå som syftet formuleras kan sammanfattas enligt följande tabell.

Vad är syftet?	Vilka är huvudfrågorna?	Vem formulerar syftet?
1. Kontrollera och ge beslutsunderlag	Har man gjort det man ska enligt mål, beslut, lagar, riktlinjer, etc?	Den överordnande nivån
2. Främja och förbättra	Fungerar insatserna som det är tänkt? Kan arbetet förbättras?	Professionella och brukare i verksamheten
3. Kunskapsutveckla och kritiskt granska	Vad kan man lära? Vems intressen tillgodoses? Vem gynnas/missgynnas?	Forskarsamhället och en bredare extern publik

Tabell 3. Syftet med utvärdering på olika nivåer i organisationen

Formativ och summativ utvärdering

Syftet behöver inte vara låst till en viss beslutsnivå, utan kan mycket väl överlappa, inte minst därför att en utvärdering kan vara både av summativt och av mer formativt slag.⁴⁰ Begreppen summativ och formativ har betydelse när man

ska besluta vad utvärderingen skall ha för inriktning. Är syftet är att kunna förbättra en pågående verksamhet görs en formativ utvärdering. Vill man veta om en viss insats har givit det resultat som förväntades så görs en summativ utvärdering. Skillnaden kan illustreras med ett exempel som de flesta torde vara bekanta med: Du kastar pil med några vänner på landet och varje spelare har fem pilar. När det är din tur kastar du din första pil och gör en bedömning av resultatet. Du ser kanske att du måste sikta högre, mer till vänster inför nästa kast. Även efter din andra pil gör du en bedömning inför nästa kast, osv. Du fortsätter med denna ”formativa utvärdering” efter varje kast och när dina fem pilar är kastade lägger du samman resultatet, dvs gör en ”summativ utvärdering”. Så långt är skillnaden mellan utvärderingsformerna klar. Men bilden kan kompliceras om vi tänker oss att spelet omfattar flera omgångar där resultatet från varje omgång läggs samman till ett totalresultat. Här får den summativa utvärderingen från respektive omgång snarare formativ karaktär genom att den kan påverka hur du lägger upp din spelstrategi inför nästa omgång.

Exemplet visar att summativ, bedömande, och formativ, stödjande, utvärdering blir beroende av vad som uppfattas som det totala utvärderingsobjektet.

Praktiska exempel

Det finns tre syften med utvärderingen av samverkansprojektet i Växjö: att kontrollera effektiviteten genom att se vilka ekonomiska resultat som projektet ger, att se om projektet ger kun-

skaper som kan förbättra den ordinarie verksamheten för klienterna, och att förbättra personalens arbetsituation. Inriktningen har formulerats från den överordnade ledningsnivån, men det finns även exempel på hur personal och brukare har tagit del i formuleringen av utvärderingens frågor.

Syftet med utvärderingen från Östersund är inriktat på kontroll av kvalitet i hemtjänsten och att ge den överordnade nivån beslutsunderlag för fortsatt styrning. Uppdragsgivaren omsorgsnämnden vill även veta om brukarna får hjälp i den omfattning som beviljats.

En iakttagelse är att en utvärdering med så breda syften som den i Växjö blir omfattande. Genomförandet har engagerat många utvärderare och redovisningen består av flera rapporter för olika huvudfrågor. Fördelen är att utvärderingen ger en bred belysning av projektet. Samtidigt är den resurskrävande. Eftersom kostnadsfrågan ofta är avgörande för hur omfattande utvärdering man har möjlighet att genomföra finns det skäl att fundera över prioriteringen mellan utvärderingens olika syften. Ur den synpunkten är utvärderingen från Östersund mer klart inriktad på de frågor som uppdragsgivaren vill få besvarade. Det gör att utvärderingen blir mer kostnadseffektiv, samtidigt som den riskerar att bli alltför begränsad.

Utvärderingarna av 4Ö-projektet i Växjö gjordes när projektet hade pågått ett par år. Utvärderingarna summerade resultaten och ställde dessa mot målen för projektet. Det innebär inte att projektet som sådant är avslutat, utan utvärderingsresultaten kommer att användas i det fortsatta utvecklingsarbetet. På så sätt har utvärderingsresultaten också en så kallad formativ roll. Utvär-

deringen i Östersund var främst summativ, dvs den visade hur utföraren hade uppfyllt de brukarmål som beställaren ställt upp. Även här kan man dock förutsätta att resultatet från utvärderingen i viss mån påverkar det fortsatta arbetet inom hemtjänsten.

Sammanfattning

I detta kapitel har jag belyst frågan om varför utvärdering sker genom att skilja mellan mål (att producera en bedömning), syfte (utvärderingens avsedda användning) och funktion (faktisk användning). Avsikterna med utvärderingen kan variera beroende på vem som formulerar dem. Ett syfte kan vara att kontrollera att beslutade mål har uppfyllts. Ett annat syfte kan vara att stimulera till utveckling av den verksamhet som granskas. Ett tredje syfte kan vara att använda utvärdering för att utveckla mer teoretiskt och vetenskapligt beprövad kunskap. Frågan om varför utvärdering sker kan också analyseras utifrån vilken funktion den har i det sammanhang där den genomförs, med granskning av både öppet uttalade och dolda motiv. (Se kapitel 8.) Till sist har jag också pekat på att gränsen mellan summativ, slutligt bedömande, och formativ, utvecklingsstödande, utvärdering inte är så entydig. Det beror bland annat på i vilket tidsperspektiv och på vilken nivå man betraktar resultatet av utvärderingen.

³³ Worthen, m.fl (1997) s. 7ff.

³⁴ Exempelvis Shadish (1994) och Fetterman (1994) som menar att utvärdering också bör medverka till att olika

aktörer själva tar ett större ansvar för det som bör göras och hur. Med dessa ambitioner blir mål, syfte och funktion inte så tydligt separerade.

³⁵ Rombach & Sahlín-Andersson (1995) s. 16ff; Johansson & Flising (1982) s. 93-100.

³⁶ Franke-Wikberg & Lundgren (1980) s. 12.

³⁷ Vedung (1998) s. 148, 162f.

³⁸ Lindensjö & Lundgren (1992) s. 235f.

³⁹ Franke-Wikberg (1992) s. 21ff.

⁴⁰ Begreppen summativ och formativ utvärdering ingår i den begreppsapparat vid utvärdering som har myntats av Scriven (1967).

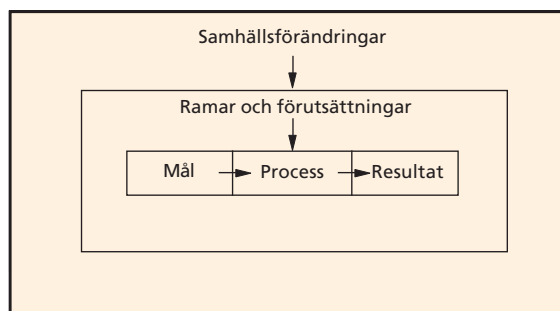
4. Vilken kunskap söks?

DETTA KAPITEL skiftar jag perspektiv från utvärderingen till utvärderingsobjektet. Frågan om vad som ska utvärderas innehåller dels hur beställaren uppfattar det som ska utvärderas, dels vad det är för typ av kunskaper man söker om objektet. Som vi ska se fungerar kunskapsperspektivet som ett filter där vissa svar rensas ut från början.

Utforma en tankemodell

För den som ska ta ställning till var utvärderingen ska ha sitt fokus, på vilka frågor, aspekter eller problem i en verksamhet, är det viktigt att göra sig en bild av vad som egentligen ska utvärderas. Ett sätt att skapa en bild av utvärderingsobjektet är att göra en tankemodell som visar de centrala komponenterna. En mycket vanlig generell tankemodell vid utvärdering är den som innehåller komponenterna mål, process och resultat. Utvärderingsforskare brukar utveckla modellen genom att uppmärksamma sådana ramar och förutsättningar som bestämmer vad som är möjligt att göra i en given situation och vad som inte kan förändras på kort sikt. Även samhällsförändringar som kan påverka utvärderingsobjektet brukar markeras.⁴¹ Resultatet kan beskrivas genom följande figur.

En generell karta av detta slag gör det möjligt att påbörja en specificering av fokus i utvärde-



Figur 2. Tankemodell för utvärderingsobjekt

ringen. *Samhällsförändringar* som kan påverka den aktuella verksamheten är exempelvis vad ett ökat antal invandrabarn i kommunen betyder för skolan och barnomsorgen, eller vad ett ökat antal äldre innebär. *Ramar och förutsättningar* kan vara en begränsning av tillgänglig tid och ekonomiska resurser. Inom verksamheten är en fråga om *målen* verkar styrande eller om de bör förändras. Att granska och värdera *processer* leder till frågor om hur deltagarna kan påverka innehåll och arbets sätt. Om *resultat* är utvärderingens huvudfokus kan det gälla att se vad barn och elever lär sig i förskolan och skolan eller vilken omvårdnad och service äldreomsorgen ger.

Exemplen visar att det kring varje begrepp i tankemodellen är möjligt att göra en mer specificerad lista över aspekter som man vill veta mer om och kring vilka man kan formulera sina utvärderingsfrågor.⁴²

Inte enkelt att utgå från målen

Att börja med att bilda sig en tankemodell för det som ska utvärderas är inte någon självklar metod. Det vanliga har varit att beställaren tar utgångspunkt i målen för den verksamhet eller den aktivitet som ska granskas, och söker kunskap om i vilken grad målen har uppnåtts. Tankesättet att mäta mot på förhand fastställda och stabila mål är inspirerat av en syn på utvärdering som liktydig med experiment under kontrollerade betingelser. Utvärderaren blir en opartisk expert på att mäta det utfall som beställaren är intresserad av att kontrollera.

Synen på offentliga mål har dock problematiserats under senare år och samhällsdebatten visar att det är tveksamt att hävda mål som enda utgångspunkt i förklaring av ett visst utfall. Det utvärderingsforskare och andra samhällsforskare har lyft fram är att offentliga mål har många funktioner och därför är notoriskt svåra att få grepp om på något entydigt sätt. En del forskare som t ex Björn Rombach uttrycker det drastiskt genom att säga att ”det går inte att styra med mål”.⁴³ Offentliga mål upplevs inte heller som lika legitima av alla grupper. Mål är ofta resultat av kompromisser mellan olika intressen och därför vaga till sin natur. Deras funktion kan vara att ena parterna kring vissa gemensamma nämnare, snarare än att specifikt ange vad man ska uppnå.

Är det då inte utvärderarens uppgift att kräva att uppdragsgivaren preciserar målen? Problemet med ett sådant krav är att det kan blottlägga konflikter som beställaren, t ex politiker, inte vill ska blossa upp eftersom de hotar att spräcka en kanske mödosamt upprättad kompromisslösning. För

att behålla de centrala målen intakta delegerar centrala beslutsfattare ansvaret för att tolka och precisera innebörden till de som utför verksamheten. Man får därmed olika målnivåer och överväganden att ta hänsyn till vid utvärdering. Mål som tvärtom är utformade i detalj, är heller inte alltid lyckade, vilket kan illustreras. I början av 70-talet arbetade utredningen ”Målrelaterade utbildningsmål” med att bryta ner skolans mål i mätbara betygsnivåer. Måluppfyllelse blev en fråga om att mäta och kvantifiera hur många sidor eleven läst, hur många fakta som memorerats, osv. Utredningen lades ned efter att ha konstaterat att målrelatering skulle innebära alltför stark centralstyrning av skolan.⁴⁴

Det sagda innebär givetvis inte att målen ska förkastas, men att de bör behandlas som en av flera faktorer som utvärderingen har att beakta. Idag kan man finna exempel på att utvärdering i offentliga verksamheter har syftesformuleringar som inte enbart handlar om att svara på om ett visst mål har uppnåtts. Syftet kan vara att ge en bredare kunskap och en djupare förståelse. Det ställer krav på att använda idén bakom tankemodellen för utvärdering; att se till organisatoriska förutsättningar, till det omgivande samhället och till olika interna faktorer i verksamheten. Inför frågan vad utvärderingen ska svara på finns det också anledning att se med vilken kunskapssyn den ska genomföras.

Kunskapssyn vid utvärdering

För den som sätter igång eller beställer en utvärdering är det viktigt att tänka över sina kunskaps-

mål. Syftar utvärderingen till att ge en allmän information som kan ha intresse för en bredare publik, eller till att ge en djupare förståelse, eller till att ge parterna ökade möjligheter att sätta sig in i och förstå det som utvärderas även ur andras perspektiv? Frågan om vad utvärderingen ska leda fram till kan således besvaras olika beroende på vad det är för information och för typ av kunskap som prioriteras.

Information och kunskap

Att utvärdering ska ge information, t ex till beslutsfattare inför beslut, eller att den ska ge kunskaper, t ex om hur en verksamhet fungerar, är syften av två skilda slag. Skolforskaren och pedagogen Per Dalin beskriver skillnaden mellan att få information kontra att utveckla en mer djup kunskap med följande metafor:

Information är som maten vi äter. Det hjälper inte att bara svälja maten. Den måste smältas. För det krävs ett fungerande matsmältningssystem.⁴⁵

Kunskap blir med andra ord en bearbetad tanke till skillnad från information som kan vara något som vi noterar utan att närmare reflektera över vad den betyder, kanske som ett resultat av att vi inte hinner eller är intresserade av att ta till oss informationen på ett aktivt sätt.

Ytterligare ett steg är att fråga om vi söker välgrundad kunskap av ett upplysande slag eller en mer djupgående förståelse. En stor mängd av den kunskap som människor utvecklar består av faktakunskaper som kan kvantifieras och som kan uppfattas som en välgrundad sann beskrivning av sakförhållanden. Exempelvis vad ett land har för huvudstad eller vad olika ord vanligen betyder.

Detta är en typ av kunskap som behövs för att kunna orientera sig i tillvaron och som vi vanligen inte ifrågasätter systematiskt. Talar vi däremot om att utveckla en djupare förståelse så handlar det mer om att kunna se sammanhang och att ge det fenomen som studeras en mening, exempelvis genom att se avsikten bakom det som sker.

Förklara orsaker och förstå sammanhang

Skillnaden mellan orsaksförklaringar och en mer sammansatt förståelse kan belysas med ett exempel. Anta att grannens bilmotor frusit sönder en kall natt i oktober. Orsaksförklaringen är att (kylar)vatten fryser under noll grader varvid det expanderar och spränger sönder kylaren (kärlet). Därmed är orsakssambanden angivna och händelsen har fått sin förklaring. Om man däremot eftersträvar en djupare förståelse av det inträffade ställs andra frågor. Var grannen okunnig om att det krävs frostskydd i kylarvattnet vintertid? (Ett kunskapsproblem). Chansade han på att det inte skulle bli så kallt i natt eller hade han glömt bort att bilen inte stod i garaget? (Ett psykologiskt problem). Fanns ett missförstånd om att verkstaden eller någon annan i familjen hade fyllt i frostskydd? (Ett kommunikationsproblem).

Exemplet visar att det krävs inlevelseförmåga och fantasi för att förstå situationen på ett djupare plan. Skillnaden kan också beskrivas så här: Man kan förklara en händelse genom att ange dess direkta orsaker. Men för att förstå samma händelse måste man se vad den har för mening – vilken kan vara olika i olika sammanhang.

Forskaren Per Dahlin som nämndes ovan hävdar att det framtida samhället kommer att ställa allt större krav på förmåga att kunna använda

intuition, känslor, förståelse för andra kulturer och deras sätt att lösa problem. Han menar att vägen mot detta mål är ”lärande genom deltagande”.⁴⁶ Att ange förståelse av det som utvärderas som mål är således ett ambitiöst syfte som ställer krav på de berörda. Att underlätta för olika parter att aktivt ta del av utvärderingen blir en viktig fråga att beakta vid planeringen.

Tre perspektiv på kunskap

Vad som är viktigt att veta är inte bara en fråga om relationen mellan information, kunskaper och förståelse. Det är också i hög grad en fråga om utifrån vilket perspektiv vi betraktar utvärderingsobjektet och de förändringsprocesser som utvärderas. Valet av perspektiv bildar ett slags filter som styr hur vi tolkar information. Utvärderingsforskaren Ernest House har i en ofta citerad artikel beskrivit tre perspektiv som enskilt eller kombinerat präglar de flesta utvärderingar: Ett *tekniskt perspektiv* som betonar mätbara kunskaper för att se om förväntade resultatet har uppnåtts. Ett *kulturellt perspektiv* som betonar kunskap om olika sammanhang för att öka förståelsen av vad som påverkar genomförande och resultat. Ett *politiskt perspektiv* som uppmärksammar för vem utvärderingen görs och där förändring och värdefrågor spelar en viktig roll.⁴⁷

En kunskapsfilosofisk aspekt

Det finns likheter mellan dessa tre perspektiv och en filosofisk diskussion kring kunskap och kunskapsbegreppet. Utan att gå in på någon djupare diskussion vill jag rikta uppmärksamhet på några cen-

trala kunskapsfilosofiska begrepp som kan ge en ytterligare dimension. Forskaren i idéhistoria Bernt Gustavsson beskriver tre begrepp för olika typer av kunskap.⁴⁸ Begreppen går tillbaka till Aristoteles som talar om (1) *episteme*, den vetenskapliga, teoretiskt baserade kunskapen, (2) *techne*, den handlingsbaserade kunskapen och (3) *fronesis*, den värdebaserade eller etiska kunskapen.

Den vetenskapliga, teoretiska kunskapstypen (*episteme*) som den traditionellt har beskrivits byggs på observation och erfarenheter. De läggs till grund för hypoteser som prövas genom upprepade experiment och kontroll av utfallet. Upprepningsbarhet och kontroll spelar således en central roll. Den handlingsbaserade, praktiska kunskapen (*techne*) är färdigheter som en person behärskar, såsom att kunna utföra en komplicerad operation. Ibland beskrivs detta som ”tyst kunskap”, eftersom den främst uttrycks i handling och inte i ord. En del talar också om förtrogenhetskunskap och om professionell kompetens att kunna kombinera teori och praktik till en helhet. Den värdebaserade eller etiska kunskapen (*fronesis*) är förmågan att kunna använda sin klokhets på ett sådant sätt att handlingarna också är etiskt försvarbara och omdömesgilla.

Inte minst inom utvärderingsfältet har denna tredje kunskapsform uppmärksamats under senare år eftersom det allt oftare ställs krav på utvärderaren att ange etiska grunder för sitt bedömningsarbete.⁴⁹ (Jag ska återkomma till frågan om utvärderarens roll i kapitel sju.)

Vilken kunskap ger olika utvärderingar?

Man kan jämföra dessa tre perspektiv på kunskap med de tre huvudinriktningar eller -modeller för

utvärdering som beskrevs i kapitel ett. Då framgår det tydligt att modellerna har präglats av olika kunskapssyn. Mål-resultatmodellen kopplas till en teknisk kunskapssyn (episteme). Intresset inriktas mot om verksamheten når målen och vad det finns för objektivt mätbara resultat som visar det. Processmodellen kopplas till förståelseinriktad kunskapssyn. Utvärderingen har ett kulturellt perspektiv och intresset inriktas mot tolkande, beskrivande och handlingsinriktad kunskap (techne). Här finner vi diskussionen om reflekterande praktiker och tyst kunskap, liksom diskussionen om självutvärdering. Interaktiv utvärdering kopplas till kunskap om förändringars värdemässiga innebörd (fronesis) och fördelningspolitiska konsekvenser, men även på vad deltagarna själva kan påverka.

De olika kunskapsintressena och perspektiven på utvärdering sammanfattas i tabell 4. Givetvis finns det inslag av alla tre kunskapsperspektiv inom

de tre inriktningar av utvärdering som beskrivs i tabellen. Här har dock endast det mest framträdande inslaget i utvärderingsmodellens syn på kunskap tagits med.

Praktiska exempel

I utvärderingen från Växjö som beskrivits i kapitel två och som gällde att bedöma ett samverkansprojekt mellan olika myndigheter, finns prov på samtliga tre typer av kunskap som talas om ovan. I utvärderingens ekonomiska del finns dels ett utpräglat tekniskt-administrativt kunskapsintresse för att mäta om projektet har lyckats uppfylla det fastställda effektivitetsmålet. Här finns även ett mer handlingsinriktat och praktiskt kunskapsintresse för hur de olika myndigheterna kan fungera tillsammans och vad olika verksamhetskulturer betyder för projektarbetarnas möjligheter att samarbeta. Kunskaper om det dagliga arbetet, vad man möter för hinder och möjligheter, diskuteras med utgångspunkt från kulturella och lokala skillnader. Slutligen kan man i utvärderingen också finna ett etiskt inriktat brukarperspektiv med betoning av hur klienterna upplever sin situation och vilka som gynnas och missgynnas av den arbetsmodell som prövas i projektet.

Även i utvärderingen i Östersund finns exempel på ett par av kunskapsperspektiven. Främst är det ett tekniskt kunskapsperspektiv, där utvärderingen brottas med frågan att mäta resultatet för att besvara om hemtjänsten har uppfyllt de krav som omsorgsnämndens avtal beskriver. Men även i denna utvärdering finns inslag av ett etiskt och politiskt intressentperspektiv just i strävan att identifiera var kvaliteten brister och därigenom kunna åtgärda

Mål-resultat-inriktad utvärdering	Processinriktad utvärdering	Interaktiv utvärdering
Tekniskt perspektiv Objektivt mätbar kunskap (episteme)	Kulturellt perspektiv Tolkande, beskrivande och handlingsinriktad kunskap (techne)	Politiskt perspektiv Värdeinriktad, etisk kunskap (fronesis)
Viktigt kunskapsintresse är om verksamheten når målen och vad det finns för objektivt mätbara resultat som visar det.	Viktigt kunskapsintresse är förståelse av det enskilda och av sammanhanget, samt hur verksamheten fungerar praktiskt och metodiskt	Viktigt kunskapsintresse är värdemässiga och etiska aspekter på verksamheten, vad den betyder för olika intressegrupper och hur de kan påverka

Tabell 4. Tre perspektiv på kunskap i förhållande till utvärderingsmodeller

glappet. Den vikt som läggs vid att hitta brister i uppfyllelse av åtagandet gentemot brukarna kan ses som en värdemarkering från beställaren att prioritera ett brukarperspektiv.

Sammanfattning

I detta kapitel framgår att det perspektiv man anlägger på utvärderingsobjektet bildar ett komplext filter som styr hur information, värderingar och förutsättningar kombineras i utvärderingsarbetet. Detta filter påverkar vad som blir viktigt att uppmärksamma, vilka handlingar som prioriteras, vilka problem som upptäcks och vilka förklaringar man finner som väsentliga. För den som sätter igång egen utvärdering, eller beställer den av andra, finns det därför anledning att tänka efter vad det är för kunskapsmål man eftersträvar.

Tre perspektiv har beskrivits för att visa vad det rör sig om för skillnader i synsätt: Ett tekniskt mätinriktat, ett kvalitativt handlings- och förståelseinriktat, samt ett politiskt eller värdemässigt perspektiv. Inom utvärderarsamhället förs också en debatt kring detta. Traditionellt har utvärdering ofta skett utifrån ett tekniskt perspektiv på förändring. Men på senare år har de allt fler intressegrupper som medverkar i utvärdering gjort att även andra kunskapsperspektiv har fått en viktigare roll i analysen och förståelsen av utvärderingsarbetets villkor.

Historien visar också att de olika perspektiven favoriseras av skilda grupper och att det inom varje perspektiv finns konkurrerande intressen och föreställningar. Mot den bakgrunden blir det viktigt för en utvärderare att, som pedagogerna Mats

Ekholm och Rolf Lander uttrycker det, använda sig av ett flerdimensionellt perspektivseende som utvärderare för att få balans i sina utvärderingsfrågor.⁵⁰

⁴¹ Gustafsson & Selander (1994) s. 14; Alexandersson & Krogsmark (1984) s. 31; Ekholm & Lander (1993) s. 27.

⁴² Frykholm (1997).

⁴³ Rombach (1991).

⁴⁴ Måhl (1991); Ramström (1998); Wallin (1998).

⁴⁵ Dalin (1994) s.109.

⁴⁶ Dalin (1994) s.118.

⁴⁷ House (1981).

⁴⁸ Följande beskrivningar baseras på Gustavsson (1996) och på samtal med författaren. Kopplingen till perspektiven är dock min egen tolkning.

⁴⁹ Schwandt (1997, samt 1998).

⁵⁰ Ekholm & Lander (1993) s. 25; House (1981).

5. Att bedöma

BEDÖMNINGEN ÄR utvärderingens centrala uppgift. Det är också den uppgift som återkommer som minsta gemensamma nämnare i olika definitioner av utvärdering. Hur bedömningsarbetet kan genomföras, mot vilka kriterier eller måttstockar, är temat för detta kapitel. Samtidigt är inte bedömningsarbetet isolerat från de värderingar som styr valet av kunskapsperspektiv och den dolda värderingsprocess som sker redan där, vilket diskuterades i föregående kapitel.⁵¹ Ämnet för detta kapitel är dock att diskutera den öppna bedömningsprocessen.

En rationell modell för bedömning

Finns det någon rationell modell för hur bedömningen ska gå till? Följande analys av frågan bygger på en modell för bedömning som Michael Scriven, en amerikansk utvärderingsforskare, har beskrivit och vars logik bygger på följande fyra frågor.⁵²

1. Vilka värdekriterier finns för att bedöma och hur kan de väljas ut?
2. Vilka mått och nivåer på utfall, vilka referenspunkter, kan anges för olika värdekriterier?
3. Hur och av vem kan bedömningen ske?
4. Hur kan resultatet för respektive kriterium vägas samman?

Jag börjar med att diskutera de två inledande frågorna om värdekriterier och vilka mått på utfall som kan anges för att göra en bedömning av kriteriet.

Vilka värdekriterier ska väljas?

Utvärdering är en rationell verksamhet som utgår från att det finns någon form av avsikt att ta fasta på som referenspunkt för bedömning. Traditionellt har kriterieproblemet hanterats genom att *målen* ges en operationell definition i mätbara termer. Inom offentliga verksamheter finns dock många mål som kan vara motstridiga, utan att det är klart hur de ska rangordnas.⁵³

En alternativ bedömningsgrund som diskuteras av allt fler utvärderare är att formulera *teoretiska utgångspunkter* för utvärderingen. Här kan man skilja mellan två synsätt. Enligt det ena ska utvärderaren formulera en mer färdig teori som vägledning för vad som ska uppmärksammas (så kallad deduktiv ansats). Ett exempel är användandet av utvecklingspsykologisk teoribildning inom förskolan. Utgångspunkten är att man med hjälp av teorin kan ange kriterier för vad som bör utmärka en trygg, utvecklande och stimulerande verksamhet som tillgodoser barnens behov. Enligt det andra synsättet (så kallad induktiv ansats) försöker man formulera kriterierna utifrån lokala

verksamhetsteorier som tar hänsyn till verksamhetens speciella omständigheter.⁵⁴

När professionella yrkesgrupper formulerar kriterier för att bedöma sin verksamhet är det inte ovanligt att hänvisa såväl till en utvecklad yrkes teori som till praxis inom yrkesområdet som grund för vad som bör utmärka en kvalitativt god verksamhet. Man kan säga att *professionella kriterier* av dessa slag kan grundas på teorier av både deduktiv och induktiv karaktär.

Ytterligare ett exempel på kriteriekälla vid bedömning är att förutom personalen också utgå från vad olika *intressenter* anser. Det bygger på en pluralistisk tanke att olika intressenter kan prioritera olika delar av en verksamhet, vilket gör att det finns olika ”mätpunkter” för bedömning. Även här kan två huvudlinjer med tydliga ideologiska förtecken skönjas. En variant är att se intressenterna som kunder vilka bedömer verksamheten enligt samma rationella principer som gäller på marknaden, dvs som köpare av varor och tjänster. Effektivitet och mesta möjliga nytta för pengarna blir här det centrala värderingskriteriet.⁵⁵ Den andra huvudlinjen är att betrakta intressenterna som medborgare som bedömer verksamheten mot demokratiska värden som t ex rättvisa, jämlikhet och inflytande.

En annan kriteriekälla för att formulera referenspunkter vid bedömning är att ta utgångspunkt i *kulturella värden* som olika grupper vill slå vakt om och hävda. Med detta vill man uppmärksamma sådana värden som omfattas av olika minoritetsgrupper i förhållande till den dominerande kulturen. Det kan också röra sig om värden som är specifika för den verksamhets- eller företagskultur där utvärderingen sker.

Inte minst när det gäller demokratiska och kulturella värden kan det vara svårt att ange några tydliga ”nyttotivåer” för bedömning. Vad som utmärker social rättvisa, jämlikhet, humanitet eller vad som avses med att ta hänsyn till kulturella särarter, är inte alltid så lätt att uttrycka i mätbara termer. Därmed inte sagt att kriterierna är omöjliga att bedöma. Ett sätt är att låta olika intressegrupper formulera och diskutera hur de anser att verksamheten lyckas motsvara kriterierna.

Utvärdering med olika kriterier

Ett exempel på utvärdering där bland annat intressenterna och den lokala verksamhetsteorin spelade en viktig roll, är ett försök med skolbarnsomsorg i Eskilstuna kommun 1985-1990. Den nya verksamheten avsåg att lösa tre problem: Att åstadkomma fler platser för skolbarn genom en effektivare, mindre personalkrävande organisation. Att utveckla en annorlunda pedagogik anpassad för 9-12-åringar. Att bidra till att lösa sociala problem genom en aktivt uppsökande verksamhet till utsatta barn och ungdomar. För att nå dessa mål formulerades ett projekt kring följande insatser: (1) Att starta försöksverksamhet med 25 fritidsklubbar. (2) Att förändra det kommunala regelverket för att möjliggöra en större lokal variation av verksamhetsformer. (3) Att påverka olika intressenter för att förändra den traditionella bilden av hur skolbarnsomsorg kan se ut, genom att skapa alternativa bilder eller metaforer som gav idéer om hur en utvidgad fritidsverksamhet kunde se ut med en tydligare inriktning på arbete i närmiljön och föreningslivet.

Utvärderingskriterier utformades dels för att bedöma utbyggnadsnivå och verksamheternas kostnadseffektivitet (här finner vi åter ett exempel på ett tekniskt kunskapsperspektiv), dels för att bedöma hur man lyckades att utveckla nya synsätt på pedagogiken och på verksamhetens målgrupper (här återfinns vi såväl ett handlingsorienterat som ett värdeorienterat kunskapsperspektiv).

I utvärderingen konstaterades att verksamheten nått framgång i att öka antal platser inom skolbarnsomsorgen till lägre kostnader per plats än tidigare. När det gällde målet att utveckla en annan pedagogik och ett nytt synsätt på verksamhetens samhällsfunktion, visade utvärderingen att projektet inte var lika framgångsrikt. Inte heller lyckades man nå socialt utsatta eller missgynnade barn. Utvärderingen avslutades med ett försök att koppla dessa misslyckanden till en mer teoretisk förståelse av förändringsarbetets natur och av de traditioner som präglade synen på skolbarns fritid och på åtgärder av detta slag. Även teorier om hur social segregation kan motverka de mål som projektet hade diskuterades i utvärderingens teoriinriktade analys.⁵⁶

Exemplet visar hur en utvärdering kan använda sig av tekniska kriterier (antal platser), professionella kriterier (pedagogisk förnyelse), politiska etiska kriterier (socialt missgynnade grupper), samt mer teoretiskt förankrade kriterier för att utveckla förståelse av segregationens konsekvenser.

Objektiv och subjektiv bedömning

I det resonemang som jag har fört kring olika sätt att förhålla sig till mål, teori, professionella, de-

mokratiska och kulturella värderingar har jag pekat på att det sällan går att reducera dessa bedömningsgrunder till helt entydiga mått. Att göra en bedömning är förenat med frågor om vad som är värdefullt och inte. Det är i sin tur beroende av en lång rad faktorer som t ex för vem bedömningen görs, ur vilket perspektiv och i vilket sammanhang. En utvärdering kan ha till uppgift att göra en bedömning av vad som är den mest rättvisa lösningen när det gäller vilka som ska erhålla färdtjänst, skolskjutsar, förtur till platser i barnomsorg, sjukvård, äldreomsorg. Eller vad som är den effektivaste och nyttigaste lösningen, den vackraste, mest estetiska utformningen av en byggnad, en park, en konstnärlig utsmyckning. Till grund för sådana bedömningar ligger ställningstaganden kring vad som är rättvisa, skönhet, nytta etc.

Eftersom det är svårt att svara på hur bedömningar av komplexa verksamheter kan göras med entydiga mått, är det vanligt att hävda att utvärderingen inte får bli subjektivt godtycke. I stället framhålls att den bör vara så objektiv som möjligt och använda metoder som är systematiska. Frågan är om det också finns objektiva värderingar eller om alla värderingar är subjektiva. Det är en komplicerad fråga och det finns skäl att peka på några aspekter som frågan innehåller.

I en beskrivning av subjektivitet och objektivitet menar filosofen Göran Hermerén att det finns subjektivitet i värderingsfrågan eftersom en person (subjekt) i sista hand måste bestämma.⁵⁷ Subjektivitet kan uppfattas som ett godtyckligt känslouttryck – ett usch! fy! jag gillar inte! Men ett subjektivt värdeomdöme kan också ses som individens åsikt om hur man bör handla. Att ut-

trycka avsky för dödsstraff tolkas då inte enbart som ett känslouttryck, utan också som en värdering om att det bör avskaffas, dvs en uppmaning till handling.

När man talar om objektivitet i värderingssammanhang brukar man avse uppfattningen att det finns en permanent, ahistorisk uppsättning värderingsprinciper till vilka man kan vända sig och som gäller oavsett vad en enskild individ anser. En mildare variant är att hävda att man kan ha kunskap om vissa välgrundade värdeprinciper och lämna möjligheterna öppna för att kunskapen om hur mycket man kan veta i värdefrågor utvecklas.⁵⁸

Resonemanget om subjektiva och objektiva uppfattningar kan sammanfattas på en sammanhängande skala, där ena ytterpunkten är en objektivistisk utvärdering med en generell värdegrund och där den andra ytterpunkten är vars och ens subjektiva uppfattning om vad som är bra eller dåligt, rätt eller fel.⁵⁹

Man kan också peka på ett tredje alternativ bortom det objektiva och subjektiva genom att se värdeprinciperna som motiverade med en rationell argumentation.⁶⁰ Det är en position som kan beskrivas som ”dialogisk intersubjektivitet”. Begreppet är från pedagogen Steinar Kvale och står för ett rationellt samtal mellan bedömarna.⁶¹ Rationellt betyder att man är överens om syftet med samtalet och att dialogen sker med ömsesidighet och öppenhet för varandras åsikter. Syftet är att på ett ärligt sätt kritiskt pröva olika ståndpunkter och att lyssna till hur andra värderar saken. En annan pedagogisk forskare, Erik Wallin, beskriver att intersubjektiviteten inte betyder att alla

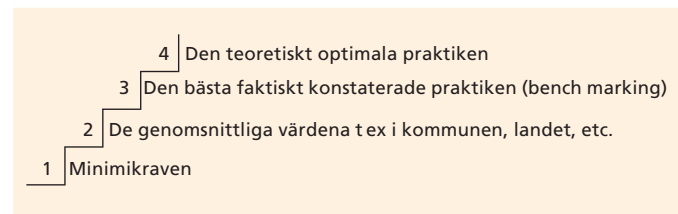
tycker likadant men att deltagarna i samtalet förstår vad de andra säger.⁶² Det primära målet är inte att nå konsensus även om kommunikationen kan leda till det. Målet är en kritiskt granskande utvärdering som ser vad som kan finnas bakom det vi uppfattar vid en första anblick. Här kan dialogen och reflektionen vara ett hjälpmedel.⁶³

Denna korta utflykt i den värdefilosofiska diskussionen ger en bild av att valet mellan subjektiva och objektiva värderingar inte är så enkelt som det kan verka i vardagsdiskussionen. Det kan vara en viktig insikt att ha med sig vid läsning av förslag till mer eller mindre fasta mätpunkter som finns i olika utvärderingsmodeller och skalor, samt i följande avsnitt.

Mot bakgrund av detta kan det verka motsäggelsefullt att presentera ett par skalor med mätpunkter. Mitt motiv är att försöka knyta den filosofiska diskussionen om objektiva och subjektiva bedömningar till några exempel på mer konkreta referenspunkter som kan diskuteras som möjliga.

Referenspunkter av objektiv karaktär

I följande tabell och kommentarer beskrivs fyra typer av mätinriktade referenspunkter av mer objektiv karaktär, i bemärkelsen att det rör sig om



Tabell 5. Att bedöma en verksamhet – objektiva referenspunkter

kvantifierbara mått på prestationer och kvaliteter, som därmed kan användas av olika utvärderare oberoende av varandra.

Den första referenspunkten fastställer grundläggande krav i form av ”en miniminivå” som verksamheten ska motsvara för att anses godkänd som praktik. Frågan vid bedömning blir att avgöra om den utvärderade verksamheten uppfyller dessa miniminormer eller minimikrav för godkänt.

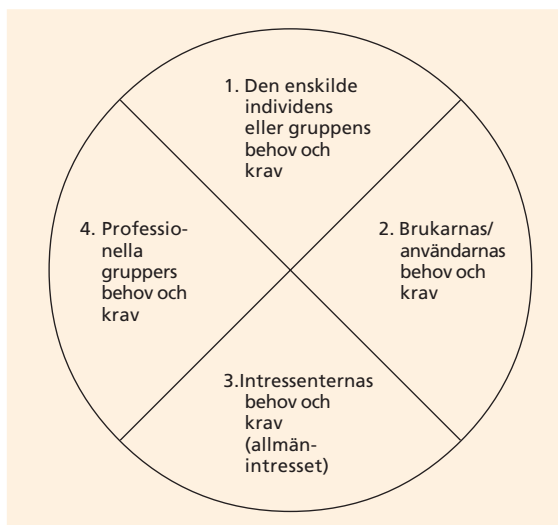
En annan typ av referenspunkt kan kallas för ”den genomsnittliga praktiken”. Här jämförs ett antal verksamheter med varandra utifrån en gemensam kravspecifikation för att få fram genomsnittsvärden på olika prestationer. Det kan gälla jämförelser mellan verksamheter inom kommunen, landet, eller internationellt. Det utvärderingen undersöker i detta fall är hur en viss verksamhet står sig i jämförelse med genomsnittet för vad som presteras inom området. I ”trappan” har denna nivå lagts över miniminivån vilket givetvis kan diskuteras. Genomsnittet kan ju visa sig under de krav man vill ställa som lägsta acceptabla nivå.

En tredje typ av referenspunkt är att jämföra mot ”den bästa praktiken” definierad som den som erhållit den högsta poängen, omdömet eller ekonomiska utfallet etc, vid en jämförelse med andra likadana verksamheter inom området. I stället för att som ovan jämföra mot en ”genomsnittlig praktik” frågar man här hur en viss verksamhet står sig i förhållande till den som fick de bästa värdena vid jämförelsen (benchmarking).

Slutligen kan man tala om en fjärde typ av referenspunkt i form av ”den optimala praktiken” som den kan formuleras som teoretisk idealbild. Exempelvis vad en verksamhet borde visa för ekonomiskt resultat om den fungerar optimalt.

Referenspunkter av subjektiv karaktär

Som framgår av figuren presenteras de mer subjektiva referenspunkterna inte som en rangordnad stege utan som fyra infallsvinklar. Dessa kan användas var för sig eller i kombination beroende på hur sammansatt utvärdering man vill göra och vilka resurser som finns till förfogande.



Figur 3. Att bedöma en verksamhet – subjektiva referenspunkter

En första typ av referenspunkter är de som kan uttryckas med hänvisning till ”egna intressen” som individ eller grupp. Så sker exempelvis vid egenutvärdering där den enskilde eller arbetslaget granskar sin verksamhet och bedömer hur man lyckas ange de kriterier som man själva ställer upp. ”Vi tycker att vi har nått våra mål vad gäller X, men vi är inte nöjda med Z och ska försöka förbättra verksamheten i det avseendet.”

En annan variant är att vidga basen och även ta med brukarna och ”användarintresset” som re-

ferenspunkt. Här blir det fråga om att bedöma i vilken grad som verksamheten uppfyller de aktuella målgruppernas, brukarnas, klienternas, kundernas, etc, förväntningar. Det kan t ex ta sig formen av att undersöka om användarna är nöjda.

Det tredje exemplet är att ytterligare vidga basen och utgå från ett bredt intressentperspektiv. Avsikten är att bedöma hur verksamheten motsvarar krav som samhället ställer utöver vad som anges av de direkta användarna. När frågan formuleras utifrån ett bredare samhällsintresse blir det tydligt hur utvärderingen kommer in på politikens domän.

Det fjärde exemplet på kriterier för bedömning är att utgå från mer ”professionella referenspunkter” och låta yrkesgrupper inom verksamheten bedöma på vilken nivå verksamheten presterar. Skillnaden mot det som beskrivits som ”den optimala praktiken” på skalan med objektiva referenspunkter ovan, är att bedömningen av kriterier och nivå här handlar om en intuitiv process. Bedömaren använder sin expertkunskap för att avgöra kvaliteter intuitivt. Man kan jämföra med domare vid bedömning av prestationer inom olika sporter där det inte används objektiva mätinstrument, exempelvis vid gymnastik och konstakning. Ofta består expert- eller professionell bedömning av en kombination av objektiva och subjektiva mått (jämför bedömning av stil och längd vid backhoppning).

Tre principer för att jämföra

Hitills har jag beskrivit på vilket sätt man kan resonera sig fram till på vilka värdegrunder utvärderingen kan göras. När det gäller frågan om *hur*

mätning kan ske mer metodiskt kan man skilja mellan tre principer: (1) Jämförelse mot en uttryckligt definierad referenspunkt av något slag, t ex mål, idé, teoretiskt kriterium. (2) Jämförelser mellan utvärderingsobjekt av samma slag. (3) Jämförelser av förändring över tid eller med andra ord hur utvärderingsobjektet har utvecklats.

Den första punkten kan beskrivas som en fråga om att sätta betyg på något i jämförelse med ett kriterium, exempelvis målrelaterade betyg i grundskolan. Den andra principen handlar om att rangordna, där jämförelsen kan göras mellan verksamheter i en kommun, mellan olika kommuner i landet osv. Det tredje sättet att göra bedömning är att se hur det som utvärderas har utvecklats under en viss tidsperiod. Här kan man hålla sig till mått som är unika för det aktuella jämförelseobjektet eller till mått som är gemensamma inom det aktuella verksamhetsområdet. Intresset är främst att jämföra med den egna utvecklingen över tid, snarare än att jämföra med andra.

Vem ska bedöma?

Är det utvärderarens uppgift att svara för bedömningen eller ska han/hon svara för att beskriva och överlåta till beslutsfattare och berörda att värdera? Detta är en återkommande tvistefråga. Som framgick av den korta historieberövningen i det första kapitlet så har utvärderarens roll förändrats från att vara en expert på mätproceduren för att visa om det finns skillnader, till att bli en recensent eller domare som uttalar ett omdöme om en prestation eller ett resultat.

Under senare år har även olika intressenter kommit in i bilden som bedömare, vilket ställer

utvärderarens roll i en ny dager. En fråga som diskuteras är om utvärderaren ska leverera sin bedömning vid sidan av olika intressenter som ytterligare ”en röst i kören”. Utvärderarens roll blir i det fallet inte att vara experten som kan avge ett värdeomdöme. Snarare blir han/hon en samordnande resurs som sammanställer vad olika parter anser. En annan linje hävdar att utvärderaren ska svara för att ur ett mer principiellt och övergripande värderingsperspektiv avge ett samlat omdöme. I det senare fallet bildar intressenternas bedömningar snarast ett underlag för utvärderaren vid sidan av andra data som han/hon ser som viktiga för sitt bedömningsarbete. (Utvärderarens roll ska behandlas mer ingående i kapitel sju.)

Att väga samman resultat

Den sista frågan i Scrivens generella manual för utvärdering gäller hur resultat kan vägas samman. Även denna fråga är föremål för en livlig debatt bland utvärderare. En del vänder sig mot att utvärderaren alltid ska avkrävas ett sammanvägt slutligt omdöme. Ett argument mot sammanvägning är att de konflikter som kan finnas mellan olika bedömningar förminsкас. Sammanvägning premierar ofta konsensus eftersom det ofta blir det alla är överens om som lyfts fram. Det gör att synpunkter från minoriteter som principiellt kan ha en stor betydelse riskerar att komma bort. Problemet kan illustreras med H C Andersens saga om kejsarens nya kläder där barnet avslöjar en kollektiv lögn. I stället för att sammanfatta vad majoriteten anser kan en uppgift för utvärderaren

vara att söka efter ”det genomskådande barnet” bland bedömarna. Eller med andra ord att representera en kritisk bedömning som på rationella grunder kan visa alternativa tolkningar som är viktiga att beakta. Ett annat argument mot att väga samman resultat är att det reducerar precisionen när man, för att uppnå jämförbarhet, tvingas använda generella termer.

Är alla offentliga tjänster jämförbara?

Låt oss stanna upp lite och se på diskussionen om sammanvägningsfrågan i förhållande till vilken typ av resultat man talar om. Alla resultat är inte av den arten att man kan sammanfatta och jämföra mellan verksamheter. Problemet är att en stor del av det som produceras i offentlig verksamhet är tjänster och inte materiella produkter. Det som utmärker en tjänst är att den för det första är något immateriellt, vilket gör den svårare att utvärdera innan man har köpt eller förbrukat tjänsten. För det andra produceras ofta en tjänst samtidigt som den ”konsumeras” och för det tredje är tjänsten en process som pågår, men influensen eller påverkan från tjänsten kan pågå långt efter det att själva tjänsten konsumerats. Det är mot bakgrund av denna komplexa bild som frågan om i vilken grad det råder jämförbarhet mellan olika offentliga tjänster ställs.

Forskaren Rolf Sandahl, verksam vid Riksrevisionsverket, har gjort en analys av olika typer av prestationer och gör följande gradering av jämförbarhet mellan prestationer inom offentlig verksamhet.⁶⁴ Jämförbarheten sjunker ju längre ned på lista man kommer.

1. Identiska prestationer
2. Typlika prestationer
3. Besläktade prestationer
4. Unika prestationer

”Identiska prestationer”: Här kan man nämna exempel på offentliga tjänster som utfärdandet av pass, körkort, inspektion, kontroller, där varje enskild prestation kan jämföras. Man kan exempelvis kontrollera om det finns någon felfrekvens i utförandet av tjänsterna, om det skiljer sig mellan olika utförare när det gäller väntetider för att få tjänsten utförd, osv.

”Typlika prestationer”: Här rör vi oss med tjänster som sinsemellan är olika, men där grupper av tjänster kan jämföras. Exempelvis kan man jämföra antal platser i barnomsorgen och äldreomsorgen mellan olika kommuner.

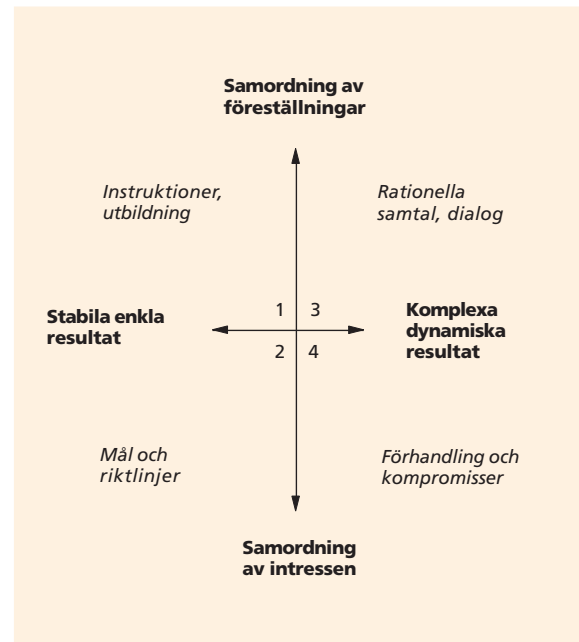
”Besläktade prestationer”: Till denna kategori hör grupper av prestationer som i viss utsträckning kan jämföras. Exempelvis prestationer i form av revisionsrapporter och utställningar. Var och en av dessa prestationer är unik, men det finns också gemensamma inslag som gör att man kan uppfatta vissa likheter.

”Unika prestationer” är exempelvis en informationskampanj, en utfärdad riktlinje eller anvisning, en forskningsrapport. Här utgör varje prestation ett specialfall som måste bedömas efter sitt specifika innehåll.

Inom kommunal verksamhet torde det finnas exempel på samtliga fyra typer av prestationer. Tendensen i debatten om utvärdering och kvalitetssäkring är dock att betrakta alla prestationer som möjliga att reducera till identiska eller typiska för att därmed kunna jämföra dem i kvantitativa termer.

Strategier för att väga samman

Den fråga som kvarstår är hur man kan utvärdera de mer unika prestationerna utan att det resulterar i långtgående förenklingar. En tänkbar strategi kan vara att organisera mötesplatser för berörda intressenter som kan föra en dialog kring hur de ser på resultaten. Utfallet av sådana möten kan vara beskrivningar av mönster som visar verksamhetens svaga och starka sidor. Som hjälp att tänka runt sådana strategier kan man förutom att skilja mellan komplexa och enkla resultat, även skilja mellan våra föreställningar och intressen att förspråka eller motarbeta vissa resultat. Forskarna Bertil Rolf, Eskil Ekstedt och Ronald Barnett har formulerat en analysmodell för dessa variabler som beskrivs i figuren nedan.⁶⁵



Figur 4. Strategier vid sammanvägning av resultat

1–2. Problem med att sammanställa mer entydiga och stabila resultat kan bero på bristande kunskaper om hur olika resultat kan klassificeras och bearbetas, t ex med hjälp av statistiska metoder. Problemet kan också bero på oklara besked om vilka resultat som ska prioriteras. Strategier för att hantera dessa problem visas i figurens vänstra sida och kan vara utbildning eller att ange klarare mål och riktlinjer.

3–4. Problem med att sammanställa mer komplexa och dynamiska resultat kan handla om bristande överensstämmelse i föreställningar om vilka de centrala frågorna är. Problemet kan också handla om intressekonflikter. Att väga samman komplexa resultat ställer krav på andra strategier än när man rör sig med mer stabila och entydiga resultat. Exempel på sådana strategier redovisas i figurens högra sida. För att samordna olika föreställningar hos intressenterna krävs en dialog och en beredskap att se de nya infallsvinklar som andras perspektiv kan ge och en vilja att eventuellt ompröva egna uppfattningar. För att hantera intressekonflikter krävs också en förhandlingsvilja och en beredskap att nå kompromisser.

Att bedöma – en översikt

Tabellen till höger är en sammanställning över de fyra huvudpunkterna som beskrivits i kapitlets inledning för hur bedömningsarbetet vid utvärdering kan gå till.

Huvudpunkterna kan användas som utgångspunkt för att se närmare på de två exemplen på utvärdering från Östersund och Växjö.

1. Värdekriterier att bedöma mot	Mål Teori Intressen Demokratiska och kulturella värden
2. Typ av bedömning och referenspunkter	Objektiva Subjektiva Intersubjektiva tolkningar av olika mått eller referenspunkter för bedömning
3. Tre principer för att jämföra	<ul style="list-style-type: none"> · Med ideal och verksamhet · Mellan olika verksamheter · Med utvecklingen över tid
4. Strategier att väga samman resultat	<p>Kvantitativa resultat summeras till "totalbetyg". Bearbetas med statistisk metod.</p> <p>Kvalitativ analys av komplexa resultat. Bearbetas i dialog med olika intressegrupper.</p>

Tabell 6. Fyra huvudpunkter vid bedömning

Praktiska exempel

Valet av värdekriterier i utvärderingen i Östersund baseras främst på de mål för hemtjänsten som politikerna i kommunen angivit: Tillgång/ tillgänglighet, personkontakt/bemötande, kompetens, inflytande, kontinuitet, meningsfullhet och gemenskap.

De mer preciserade mått eller mätpunkter som används utgörs av ett antal indikatorer av objektiv karaktär som preciserar målen. För tolkningen av målet "tillgång/tillgänglighet" anges åtta mått eller referenspunkter, varav följande exempel ger en uppfattning om preciseringens karaktär: att veta vart man vänder sig och på vilka tider man når någon inom hemtjänsten; att ha tillgång till infor-

mation om hemtjänstutbudet; att få kunskap om behovsbedömningens grunder; att få tillgång till adekvat behandling (t ex smärtlindring); handikappanpassade lokaler och bostäder. För målet ”kontinuitet” är indikatorerna indelade i tre typer: personal, omsorgs- och tidskontinuitet. Strävan ska vara att brukaren inte utsätts för onödiga personalbyten mot sin vilja och trygghet, att hjälpen ges på samma sätt – det överenskomna, och att brukaren får hjälpen på överenskomna tider.

Metoden för bedömning är att jämföra den utvärderade verksamheten mot de ideal som kvalitetsdimensionerna beskriver. Vad gäller strategi för sammanvägning så sammanfattade utvärderaren resultaten inom var och en av de kvalitetsdimensioner som politikerna fastställt.

Däremot summerades inte sammanställningarna till något totalomdöme om hemtjänsten. I stället gjorde utvärderaren en allmänt hållen kommentar om att verksamheten hade en god kvalitet, men att utvärderingen visade att det fanns en del problem som behövde uppmärksammas, t ex behov av att personalen ägnade mer tid till kontakter med vårdtagarna.

Utvärderingen i Växjö består i praktiken av tre separata utvärderingar. I den första delutvärderingen, som gäller ekonomisk bedömning, är besparingsmål och effektivitetsmått mätpunkter. Metoden för bedömning är att ställa den genomförda verksamheten mot en idealbild i form av en teoretisk modell för vad verksamheten skulle ha kostat. Resultatet av jämförelsen summerades till en slutresultat för hela projektet vad gäller ekonomisk effektivitet.

I den andra utvärderingen, som gäller handläggarnas arbete, dvs en processutvärdering, formuleras värdekriterierna på basis av en teori om social interaktion. Med utgångspunkt från teorin resonerar utvärderarna sig fram till tänkbara ”mått” för att bedöma genomförandet. Bedömningsmetoden består i att jämföra empiriska observationer mot dessa teoribaserade kriterier. Utvärderarna avslutar med att avge ett samlat omdöme om hur projektarbetet genomfördes.

Den tredje utvärderingen i Växjö gäller förändringar i livskvalitet och upplevd hälsa för de som deltog i projektet. Värdekriterierna för utvärderingen av livskvalitet formuleras utifrån en teori om vilka behov människor måste få tillgodosedda för att leva ett drägligt liv. Utifrån detta behovsteoretiska resonemang formuleras också referenspunkter för att bedöma klienternas situation. Metoden för bedömningen av livskvalitet är att mäta utveckling över tid och se på förändring hos klienterna efter deltagande i programmet. Utvärderarna gör till sist en sammanvägning av resultaten till ett totalomdöme om vad projektet har inneburit för klienternas livskvalitet.

Sammanfattning

Utgångspunkten för detta kapitel har varit att ge en beskrivning av hur bedömningsarbetet kan organiseras. Resonemanget har förts med hjälp av Michael Scrivens logik för bedömning i form av fyra frågor. Den första gäller urvalet av värdekriterier att bedöma mot. Här beskrevs olika alternativ i form av mål-, teori-, intressent- och kulturellt baserade kriterier.

Den andra frågan gäller att ange mått och nivåer för dessa kriterier. Här skilde jag mellan den objektiva ståndpunkten att det finns generella värderingsprinciper, den subjektiva ståndpunkten att alla bedömningar är beroende av tolkaren, samt den dialogiskt intersubjektiva ståndpunkten att det går att göra bedömningar utan att fastna i objektivismens eller subjektivismens antingen-eller-resonemang. I stället kan värderingsprinciperna utformas efter en diskussion mellan bedömare som försöker sätta sig in i och förstå den andres synpunkter. Med denna filosofiska analys som ram beskrev jag ett antal referenspunkter för bedömning.

Scrivens tredje fråga gäller hur bedömningar kan utföras. Här beskrev jag tre principer: Att jämföra mot en tydlig utgångspunkt, att jämföra mellan utvärderingsobjekt och att jämföra hur det aktuella utvärderingsobjektet utvecklas över tid.

Den fjärde frågan slutligen gäller om och hur man kan väga samman och jämföra resultat från verksamheter av vitt skilda slag. Här visade jag att det finns kommunala verksamheter där jämförbarheten är låg och andra där jämförbarheten är större. En fråga blir därmed hur man kan hantera sammanvägning av resultat med radikalt olika karaktär. En tänkbar väg är att på samma sätt som i frågan om urval av kriterier och mått försöka skapa ett öppet och ”maktfritt” samtal mellan utvärderingens olika intressenter.

⁵¹ Guba & Lincoln (1989) s. 57ff, talar om ”organizers” dvs organiserande begrepp, som de kriterier eller frågor som styr hur utvärderingen blir utformad.

⁵² Scriven (1980).

⁵³ Hur mål kan utformas för att vara styrande diskuteras av Philgren & Svensson (1990) s. 44. Se även *Kriterier och anvisningar för 1995 års Kvalitetsutmärkelse Svensk Skola* (1994). För en kritisk granskning av målfrågan se Rombach (1991).

⁵⁴ Åberg (1997) s. 88f.

⁵⁵ House (1989) s. 45–64.

⁵⁶ Karlsson (1990).

⁵⁷ Hermerén (1987) s. 13ff.

⁵⁸ Bergström (1990) s. 61–72, 88.

⁵⁹ Indelningen utgår från Lindensjö & Lundgren (1992) s. 223 och House (1983).

⁶⁰ Bernstein (1983) s. 2f. Det bör påpekas att uppdelningen mellan objektiv-subjektiv är problematisk. Bernstein menar att man snarare bör tala om objektivism-relativism. För en analys av skillnaden mellan begreppsparen se t ex sid 8–16.

⁶¹ Kvale (1996) s. 64ff.

⁶² Wallin (1998).

⁶³ Lindensjö & Lundgren (1992).

⁶⁴ Sandal (1991) s. 17ff.

⁶⁵ Rolf, m.fl (1993) s. 109. Se även Krogstrup (1997) s. 223ff, för en diskussion kring ”tama” och ”vilda” problem som metaforer för modellens ”stabila och enkla” respektive ”komplexa och dynamiska resultat”.

6. Utvärderingens praktik

SYFTET MED detta kapitel är att beskriva olika synsätt på utvärderingens praktik. De perspektiv på praktiken som diskuteras bland utvärderingsforskare inleder kapitlet. Tio olika modeller för utvärdering knyts till de olika perspektiven och ringar in vad en viss utvärdering prioriterar för frågor, metoder och innehåll. Utvärderingens praktik på teknisknivå, dvs olika sätt att samla data om utvärderingsobjektet, ligger utanför den här bokens syfte. Framställningen har strukturerats utifrån följande två frågor: Från vilket strategiskt perspektiv sker utvärderingen? Med vilken modell eller design utformas utvärderingen?

Strategiska perspektiv vid utvärdering

En indelning av olika utvärderingsmodeller kan göras på flera sätt.⁶⁶ En variant är att utgå från *värdekriterier*, om utvärderingen baseras på objektiva eller på mer subjektiva värderingar, och dela in utvärderingsmodeller i dessa två grupper. Här brukar man tala om produktinriktade och intuitivt inriktade modeller. Ett annat exempel på klassificering som förekommer i utvärderingslitteraturen är att utgå från *vad* som utvärderas, t ex system, mål och resultat, beslutsalternativ. En tredje variant är att dela in modeller efter *vem* det

är som utför eller antas medverka i utvärderingen, t ex expert, intressent eller brukare. En fjärde indelningsgrund är att tala om olika strategier för utvärdering, dvs låta frågan om *varför* utvärdering sker vara utgångspunkten. Man kan här skilja mellan (1) utprövande och mätande, (2) upplysande och förklaringsinriktade, samt (3) interaktiva, samarbets- och förändringsinriktade strategier.⁶⁷

I det följande avsnittet ska jag granska vad det innebär för valet av utvärderingsmodell om man utgår från ett visst strategiskt perspektiv. Valet av utgångspunkt sker med tanke på bokens målgrupp av beslutsfattare som förmodas göra strategiska överväganden inför val av syfte och form för utvärdering.

Den utprövande strategin

Den utprövande och mätande strategin innebär att söka den bästa lösningen på sociala problem eller andra behov genom att testa vilket alternativ som är mest effektivt för att nå målen (nyttan). En utgångspunkt i denna prövningsprocess är att det är mindre viktigt att veta hur eller varför en viss lösning fungerar. Det viktiga är *att* den fungerar. Tankegången kan beskrivas så här: Om du vill ha hjälp med att tillgodose ditt behov X så kan utvärderingen ge besked om att Y fungerar bäst. Om du vill ha en rymlig och familjevänlig bil, köp detta

märke, det är ”bäst i test”. Om du vill bli botad från din huvudvärk, tag denna medicin, den är vetenskapligt utprövad. Om det du vill lösa är ett pedagogiskt eller socialt problem av detta slag, använd denna metod eller insats, den är utvärderad och bedömd som effektivast osv. Hur bilen, medicinen, metoden eller insatsen verkar behöver du inte känna till. Utvärderingen har jämfört alternativen utifrån dina användningsbehov och visat vilket som är bäst.

Förespråkarna för denna strategi ser som utvärderingens uppgift att ge service till en bred publik. Därför föredrar de metoder som ger tillförlitliga ”vardagsslutsatser” som kan presenteras för många olika intressenter, politiker, ledning, brukare, allmänheten. Man utgår från att det existerar bra lösningar på ”marknaden”. Genom att utvärdera alternativen ges en överblick för tänkta användare som sedan kan göra sin egen bedömning. Man kan säga att utvärderingen har en svarande och kontrollerande funktion.

Målet är att utvärderingen ska reducera osäkerhet om vilka effekter som en viss lösning ger, snarare än hur man kan förbättra den. Utvecklingsansvaret ligger hos den som producerar varan eller tjänsten och inte hos utvärderaren. Det är inte heller utvärderarens uppgift att säga vilket av de prövade alternativen som slutligen ska väljas. När det gäller sociala insatser eller alternativ inom offentlig verksamhet är det politikerna som ansvarar för dessa beslut.

Strategin har varit dominerande inom utvärdering men dess popularitet har dalat då många av dess antaganden visat sig problematiska. Den utprövande strategins metoder har inte kunnat ge klara svar på vilka lösningar som är de bästa för

att hantera sociala, pedagogiska eller andra samhälleliga problem. Ett annat kritiserat antagande är att de lösningar som identifieras som ”de bästa” ska bli spridda och användas automatiskt. Kritikererna menar att människor väger in en rad bedömningar av värdemässig och känslomässig karaktär vilket gör att sociala förändringsprocesser inte är så lättstyrda som strategin förutsätter.

Den förklaringsinriktade strategin

Den upplysande och förklaringsinriktade strategins syfte är att få kunskap om processer, hur de går till, kan utvecklas och vad de betyder för de inblandade. En grundläggande tanke här är att olika lösningar på sociala frågor och problem kan visa sig olika framgångsrika inom olika grupper. Här gäller det inte att utse den ”bästa lösningen” eller ”det bästa köpet” för alla. Man tror inte heller att en viss lösning kan införas på något enkelt sätt i en verksamhet. Snarare ligger betoningen på att se varje förändring i sitt sammanhang och uppmärksamma de specifika omständigheterna.

Utvärderingens uppgift är att bidra med kunskaper om varför lösningar kan fungera i vissa situationer och inte i andra. Som syfte betonar man kognitiv, upplysande användning av utvärdering. För att genomföra analyser av detta slag behöver utvärderaren bilda sig en mer teoretisk förståelse av utvärderingsobjektet och av social förändring. Teorin ska ge viktiga begrepp för att beskriva och analysera dels problemets karaktär, dels de logiska relationerna mellan problem och åtgärd.

Problemet med strategin är hur man ska kunna konstruera tillräckligt praktiskt användbara teorier som ger de berörda möjlighet att se var deras

frågor kommer in i bilden och blir besvarade. Strategin är ofta inriktad på att utveckla generell kunskap om hur sociala problem kan bearbetas och tenderar att anlägga ett ”helikopterperspektiv”. Ett sådant kan vara viktigt för att skaffa en överblick över sammanhang, men risken är att detaljerna blir mindre synliga. Detaljer som kan vara nödvändiga för den som ska utföra verksamheten i praktiken.

Den interaktiva strategin

En tredje huvudstrategi inom utvärdering är snarast en samling av strategier med interaktion mellan olika intressenter som den gemensamma nämnaren. Med anknytning till metaforen ovan kan man säga att strategin betonar att utvärderaren bör befinna sig ”på marken”, i kontakt med de som berörs eller har intressen i verksamheten. Dessa kan vara såväl beslutsfattare och användare som mer perifera intressenter till verksamheten, exempelvis skattebetalare och representanter för organisationer som engagerar sig inom området. Ambitionen att vända sig till olika aktörer väcker frågan om utvärderingen i första hand ska prioritera de som är direkt berörda eller ha ett brett perspektiv på intressenter.

Den interaktiva, samarbets- och förändringsriktade strategin söker i första hand utvärderingsresultat som gäller för den aktuella verksamheten. Den söker med andra ord lokal eller situationsbunden kunskap. Utvärderarens uppgift är att försöka medvetandegöra olika berörda intressenter om problem och behov som behöver åtgärdas. Förespråkarna för interaktiv utvärdering kritiserar också andra strategier för att vara alltför sam-

mankopplade med traditionell social forskningsmetod på bekostnad av lokala teorier och metoder som involverar de berörda. De är även kritiska mot att rikta sig till diffusa allmänintressen med information i stället för att ge de berörda den information de behöver. Kritiken riktas också mot att resultat inte presenteras snabbt nog för att användas i beslutsprocessen.

Argument som i sin tur riktas mot den interaktiva strategin är att den med sin starka betoning på samverkan med de närmast berörda får ett alltför begränsat kunskapsperspektiv. Kritikerna menar också att strategin bygger på en orealistisk syn på möjligheterna att utbilda alla intressenter till kritiska, engagerade medutvärderare. Ytterligare en kritik är att strategin inte har givit några klara bevis på att ge bättre utdelning för beställaren än andra, mindre kostnadskrävande former av utvärdering.

Sammanställning av strategier och modeller

I tabellen på nästa sida beskrivs de tre huvudstrategier som har redovisats ovan och ett antal utvärderingsmodeller som brukar anges i utvärderingslitteraturen. Strategierna och modellerna kopplas här till tre olika beslutsnivåer i kommunal verksamhet: (1) den övergripande nivån, dvs kommunfullmäktige, kommunstyrelse och förvaltningsledning, (2) mellannivå som kan vara ett distrikt eller en kommundel, eller i mindre kommuner en platschef, skolledare etc, samt slutligen (3) den praktiska verksamhetsnivån. På varje nivå formuleras utvärderingsbehovet utifrån de förutsättningar och frågor som nivån ansvarar för. Det innebär att

Strategi/ Beslutsnivå	1. Utprovande och mätande	2. Upplysande och förklaringsinriktad	3. Interaktivt och förändringsinriktad
Centrala beslutsfattare i kommunen Exempel på modell:	<i>Vilket system fungerar effektivast? Vad ger insatsen för resultat?</i> Systemanalys Mål-resultatmodell	<i>Hur verkar insatsen generellt? Vilka är problemen?</i> Teorimodell för utvärdering (deduktiv ansats)	<i>Vilka behov finns? Hur kan man påverka/förändra förväntningar och behov?</i> Intressentmodellen (omfattar ofta flera nivåer)
Mellannivå, t ex distriktsledning, skolledare, etc. Exempel på modell:	<i>Hur omsätta mål till beslut och riktlinjer?</i> Beslutsmodell	<i>Hur kan organisationen göras effektivare?</i> Aktionsforskningsmodell	<i>Vad betyder insatsen för brukare? Hur samarbeta för att utvärdera?</i> Brukarmodell
Praktisk verksamhetsnivå Exempel på modell:	<i>Vad ger insatsen för konkret målfyllelse?</i> Expertmodell	<i>Hur fungerar insatsen lokalt och hur kan den utvecklas?</i> Självutvärdering Yrkesmässig reflektion Teorimodell (induktiv ansats) Aktionsforskningsmodell	<i>Hur bedömer användarna insatsen? Kan de påverka?</i> Målfri utvärdering Brukarmodell

Tabell 7. Strategier och utvärderingsmodeller på olika beslutsnivåer

de tre strategier som jag har beskrivit ovan får olika uttryck. Olika frågor kan naturligtvis överlappa mellan nivåerna liksom olika utvärderingsmodeller kan vara aktuella på flera nivåer. Tabellen ger en generell överblick, där ett urval av frågor och modeller visar hur en analys av utvärderingsstrategi och modell kan göras.

Utvärderingsmodeller

Nedan ska de olika utvärderingsmodeller som nämns i tabellen beskrivas närmare. Med modeller menas mer preciserade ansatser eller tillvägagångssätt för att genomföra utvärdering. Det bör påpekas att även om de flesta utvärderingsforskare använder sig av modellnamn som liknar de som räknas upp, så finns det inget enhetligt beskriv-

ningssystem som alla ansluter sig till.⁶⁸ Modellindelningar kan användas både normativt för att planera en utvärdering och som analytiska hjälpmedel för att kunna diskutera kring den svåröverskådliga mängd varianter av utvärdering som man möter i praktiken. De klassificeringar som olika modellindelningar representerar gör det möjligt att kritiskt granska olika utvärderingar, t ex med avseende på för vem den sker och med vilket syfte.

1. Systemanalys

Utvärderingen innebär att ett system jämförs med ett annat, t ex två olika skol-, sjukvårds- eller socialvårdssystem. Detta sker genom att främst se på utfallet av systemen, där frågan är vilka alternativ som ger bästa utfall till vilken kostnad. För utvärderaren är uppgiften att samla empiriska

översiktsdata och statistiskt analysera dem för att förse beslutsfattare med kunskaper om systemets effektivitet. Effektmätning och kostnader (budgetutfall) är vanliga jämförelsepunkter. Det kan exempelvis gälla att bedöma olika utbildningssystem genom att använda sig av kunskaps- och begåvningsprov som metoder och testpoäng som mått.

2. Beslutsmodellen

Beslutsinriktad utvärdering fokuserar på sådana variabler som beslutsfattarna kan kontrollera och besluta om. Exempelvis vilka mål som ska gälla, hur organisationen ska se ut, vilka medel den ska ha, hur verksamheten ska genomföras, om verksamheten ska fortgå, modifieras eller avbrytas. Utvärderingen sker mot vedertagna kriterier för vad som anses utmärka ”bra” verksamhet, ofta uttryckt i värden som effektivitet och nytta. Utvärderingen har likheter med hur traditionell utredningsverksamhet tar fram beslutsunderlag och förslag till beslut.

3. Mål-resultatmodellen

Utvärderingen jämför mål och resultat, t ex hur väl elevers kunskaper motsvarar undervisningens mål. Jämförelsen sker vanligtvis genom att uttrycka mål och effekter i samma termer. Det önskvärda tillståndet eller beteendet som målet uttrycker ska kunna mätas som resultat, företrädesvis med kvantitativa metoder, testmetodik, systematiska observationer etc. Fokus ligger på vad som blev snarare än på hur det blev så, dvs utvärderingen har en summativ snarare än en formativ inriktning och koncentreras på slutresultatet.

4. Målfri utvärdering (konsumentmodell)

Den målfria utvärderingen har ett något vilseledande namn eftersom mål spelar en central roll även i denna modell. Men i stället för att utgå från officiella mål, tas utgångspunkten i andra mål när resultatet ska bedömas. Vilka dessa mål kan vara är inte så klart, men betoningen i utvärderingen ligger på kundens eller brukarens behov och nytta. Tanken är också att utvärderaren kan upptäcka bieffekter och andra resultat än de som utpekats inom det officiella målområdet.

5. Expertmodellen

Expertmodellen innebär att utvärderaren utgår från kriterier som han/hon själv ställer upp som sakkunnig. När det gäller t ex social verksamhet där utvärderingen ska bedöma komplicerade processer är det främst utvärderarens intuitiva bedömning med en mängd sammansatta kriterier som används. Kriterierna legitimeras av utvärderarens specialistkunskaper inom området. Expertisen kan också handla om att vara specialist på utvärderingsmetodiken. Med den betoningen på expertkunskap kan man tänka sig att utvärderaren kan utgå från kriterier som beskrivs av andra.

6. Teoriinriktad utvärdering

Enligt den teoriinriktade utvärderingen utgår utvärderaren från en teoretisk referensram. Referensramen kan vara en beskrivning av utvärderingsobjektets tillkomst, framväxt, organisation, mål, metoder och samhälleliga koppling. Den kan också ta upp aktuell debatt och problem i verksamheten. Enligt teorimodellen ska utvärderingen ge ett vidgat diskussionsunderlag där

förändringsarbetet kan förankras i insikter om hur verksamheten styrs och begränsas av de villkor som gäller. Som framgick i kapitel fyra kan teorin vara i form av etablerade och beprövade teorier. Då styrs utvärderingen av ett kunskapsintresse representerat av forskarsamhället. Man kan också tala om en utvärdering som bygger på lokala teorier rekonstruerade ur aktörernas referensramar och föreställningar om verksamheten.⁶⁹

7. *Självutvärdering, kritisk reflektion*

Modellen går ut på att de människor som har till uppgift att genomföra en bestämd verksamhet ges tillfälle att reflektera över och sätta in sitt konkreta handlande i relation till målet för verksamheten. Modellen kan exemplifieras med arbetet i förskolan där en enskild pedagog eller ett arbetslag kan utvärdera sitt arbete i relation till en särskild uppgift som de ansvarar för. Genomförande av utvärderingen kan göras genom att den enskilde förskolläraren och arbetslaget samlar in material som dokumenterar och på olika sätt illustrerar vad barnen har arbetat med. Dokumentationen ligger till grund för reflektioner och diskussioner i arbetslaget och tillsammans med barn och föräldrar.⁷⁰

8. *Brukarmodellen*

Här avses med brukarmodellen den form av interaktiv utvärdering som bygger på att olika berörda parter kontaktas och medverkar i utformningen. Det är utvärderaren som ansvarar för och driver utvärderingen, men det sker i nära samarbete med de berörda inom den verksamhet som granskas, t ex brukare, personal och ledning. Brukarmodellen kan ses som en variant av intressentutvärdering (se nedan) men med en mer avgränsad målgrupp.

I jämförelse med den målfria utvärderingen som också har konsumenten/brukaren i centrum är det inte lika självklart att det endast är nyttokriteriet som utgör grundvärdering. Snarare ligger här betoningen på demokratiska kriterier och möjligheterna för berörda att påverka.

9. *Intressentmodellen*

Intressentmodellen vidgar skaran av berörda deltagare i jämförelse med brukarmodellen. Intressenterna kan vara användare, utförare, ansvariga beslutsfattare, finansiärer, institutioner som drabbas av kostnader och sidokonsekvenser och även de som har ett allmänt politiskt intresse inom verksamhetsområdet. Utvärderaren har en nyckelroll som samordnare och ansvarig genomförare. Modellen ställer krav på utvärderaren att lyssna på vad olika intressenter anser och vill ha ut av utvärderingen. Det innebär att frågan om vilka delar av en verksamhet som ska bedömas och mot vilka kriterier kan bli föremål för diskussion och förhandling mellan ett stort antal parter. Utvärderingen blir därmed relativt resurskrävande samtidigt som möjligheterna till förankring hos de som berörs och är intresserade är stora.

10. *Aktionsforskningsinriktad intressentutvärdering*

En radikalare variant när det gäller att ge de berörda en aktiv roll som har utvecklats under senare år är en form av aktionsforskningsinriktad intressentutvärdering. Här tjänar utvärderaren snarast som resurs för intressenterna att själva utvärdera de frågor de prioriterar. Syftet är att ge alla berörda grupper en chans att göra sin röst hörd, men med speciell tonvikt på resurssvaga grupper. En variant av denna modell har ”empowerment” som centralt

Frågor/ Modeller	Syfte	Från vems perspektiv	Kriterier	Metod
1. Systemmodell/ analys	Bedöma system t ex för utbildning	Beslutsfattare och systemanvändare	Effektivitet och kostnader	Jämföra kostnader och resultat
2. Beslutsmodell	Ge underlag för rationella beslut	Beslutsfattare på överordnad nivå	Beslutsalternativ, kostnader, nytta	Behovsanalyser, jfr. olika verksamheter
3. Mål-resultat- modell	Kontrollera mål- uppfyllelse	Politiker/tjänstemän på överordnad nivå	Preciserade mål i resultattermer	Jämföra mål och resultat
4. "Målfri" utvärdering	Bedöma nyttan för brukare, kunder	Brukare, kunder	Kundens, brukarens nyttokriterier	Undersöka mot kundens behov
5. Expertmodell	Värdera professionell standard	Beställaren och andra experter	Etablerade kriterier inom professionen	Kritisk granskning av villkor, miljö och genomförande
6. Teorinriktad utvärdering	Öka förståelsen för processvillkor	Berörda användare Forskarsamhället	Kriterier i etablerade alternativt lokala teorier	Forskningsmetod att kritiskt beskriva och förklara
7. Självutvärdering	Öka medvetenhet om vad som fungerar och inte	Verksamhetens utförande	Professionella kriterier på god verksamhet	Egen reflektion, diskussion med kollegor o. berörda
8. Brukarmodell	Bedöma det relativa värdet för brukaren	Berörda användare eller brukare	Officiella mål och brukarnas preferenser	Samarbete med berörda för att jämföra resultat
9. Intressentmodell	Värdera ur intressegruppens perspektiv	Berörda användare samt övriga intresse- rade	Officiella mål samt för- o. nackdelar för olika intressenter	Observationer, intervjuer, möten, fallstudier, dialog
10. Aktions- forsknings- inriktad intressentmodell	Stärka och utveckla inflytande och egenmakt	Berörda användare speciellt svaga grupper	Förändringsbehov för utsatta grupper	Kritisk granskning och dialog

Tabell 8. Översikt av utvärderingsmodeller

begrepp med vilket avses att stärka de berörda parternas egen förmåga till makt och inflytande.

Tabellen ovan ger en översikt av de olika utvärderingsmodeller som redovisats.

Praktiska exempel

Utvärderingen av hemtjänsten i Östersund är gjord med en tydlig mål-resultatmodell. Utvärderarens

uppgift är att kontrollera om utföraren hade uppfyllt beställarens, dvs omsorgsnämndens, målligt det avtal som upprättats. Utvärderingen sker från politikernas perspektiv som övergripande ansvariga för verksamheten och med kriterier som politikerna beslutat i mål för hemtjänsten. Metoden är att jämföra mål och resultat och man utsluter medvetet att utgå från personalens perspektiv – eftersom det är verksamhetsstyrelsen, inte

nämnden, som har personalansvaret – till förmån för frågor om kvalitet för brukarna.

I de tre utvärderingarna som genomfördes av projektet 4Ö i Växjö praktiseras flera olika utvärderingsmodeller. Den ekonomiska utvärderingen kan beskrivas som systemanalys, där metoden är att jämföra kostnader och resultat mot effektivitetskriterier utifrån beslutsfattarens och systemanvändarens perspektiv. Handläggarnas arbete utvärderas med utgångspunkt från teoretiska resonemang kring grupprocesser. Utvärderarna formulerade först en teori om vad som utmärker olika typer av grupper och grupprocesser och en kommunikationsmodell med ett antal centrala begrepp som de sedan utgick ifrån när de samlade data om handläggarnas arbete. Det gör att man möjligen kan säga att utvärderingen utgick från en teoriinriktad, eller kanske snarare teoribaserad modell. Skillnaden kan beskrivas som en fråga om var teorin kommer in i bilden. Vid teoribaserad utvärdering används en formulerad teori som utgångspunkt och styr vad som ska uppmärksammas. Vid en teoriinriktad utvärdering görs kopplingar till teori i analysen av utfall för att försöka att förklara och förstå resultaten på en teoretisk nivå.

Utvärderingen av klienternas åsikter om livskvalitet och upplevd hälsa kan ses som en form av målfri utvärdering. I stället för att utgå från projektets mål utgick utvärderarna från klienternas upplevelse av hälsa och livskvalitet. Det är således klienternas ”nyttokriterier” som står i fokus. Men utvärderingen kan också ses som en variant av teoribaserad utvärdering. Utvärderarna utgår från teorier om människors grundläggande behov för att fokusera vilka frågor som ska utvärderas

och anger tre viktiga dimensioner i form av fysisk, psykologisk och social livskvalitet.

Sammanfattning

I detta kapitel har två frågor behandlats: frågan om med vilket perspektiv utvärderingen sker och med vilken modell den kan genomföras. I kapitlet har betoningen legat på val av modell utifrån strategiska överväganden. Tre strategiska perspektiv har beskrivits i form av den utprövande strategin, den upplysande strategin och den interaktiva strategin. Med utgångspunkt från dessa tre vägval kan följande konsekvenser beskrivas: (1) utvärdering som testverksamhet för att visa bästa val i en beslutssituation, (2) utvärdering som ger tillskott till den samlade kunskapsmassan, (3) utvärdering som ger möjligheter för olika intressenter att engagera sig i bedömningen.

Också i valet mellan olika modeller för hur utvärderingen kan utformas mer konkret, kan olika perspektiv anläggas. Ett tiotal modeller har beskrivits som ger en uppfattning om den variation som finns inom utvärderingsläran. Å ena sidan kan man utgå från ledningsintressen eller professionella intressen vid utvärdering. Å andra sidan kan man utgå från de som deltar i verksamheten. Vi kan här tala om ett ”elitistiskt” respektive ett ”massinriktat” perspektiv.⁷¹ Utvärdering som görs från ”elitens” perspektiv går ofta ut på att kontrollera verksamhetens kvalitet och effektivitet. En vanlig metod är att göra fortlöpande beskrivningar utifrån ett antal ”nyckelvariabler” (uppföljning) tillsammans med specifika utvärderingar av vissa aspekter. Utvärdering kan också göras från en un-

derordnad nivå mot en överordnad. Man kan exemplifiera med elevers utvärdering av undervisning, eller brukarnas utvärdering av verksamhetens innehåll, metoder och resultat.⁷² Genomgången visar att valet av utvärderingsmodell har värdemässiga aspekter som det är viktigt för beslutsfattare att begrunda innan man tar ställning för en viss strategi och modell och kritiskt vill granska den typ av utvärderingar som av tradition används i kommunen.

⁶⁶ Se exempelvis Franke-Wikberg & Lundgren (1980) s.120–128; Owen (1999) s. 53f.

⁶⁷ Shadish, m. fl (1991) s. 472–476.

⁶⁸ Indelningen grundas i huvudsak på Franke-Wikberg & Lundgren (1980); Vedung (1998).

⁶⁹ Åberg (1997) s. 64.

⁷⁰ Rubenstein-Reich & Wesén (1992).

⁷¹ Åberg (1997) s. 36.

⁷² Franke-Wikberg (1992).

7. Utvärderarens roll

EN CENTRAL fråga vid utformning av utvärderingens praktik är hur man ser på förhållandet mellan utvärderaren och det som utvärderas. Ska utvärderaren vara en opartisk, objektiv iakttagare eller en engagerad bedömare i den situation eller verksamhet som ska utvärderas? När beställare vänder sig till specialister på utvärdering kan ett motiv vara att de vill få en objektiv bedömning, till skillnad från de mer partiska bedömningar som förknippas med intressenter och berörda. Utvärderaren ses som en oberoende expert specialiserad på att göra objektiva tolkningar av verkligheten och anses vara en person som inte har några förutfattade meningar om förtjänster, värde eller särskilda särdrag hos det som han/hon utvärderar.

Men utvärderaren kan också ses som en engagerad part i det som utvärderas och trots sitt engagemang representera ett kritiskt granskande perspektiv. Exempelvis i egenskap av professionell, medveten person som förmår att se kritiskt på den situation han eller hon är del i. Dessa två ytterligheter beskriver den spännvidd i synen på utvärderaren som ska diskuteras i detta kapitel.

Vad utmärker utvärderarens expertis?

Kärnan i utvärdering är, som jag hävdade i bokens introduktion, att kritiskt granska och därefter

uttrycka ett värdeomdöme. Debatten om professionell utvärderingspraktik har dominerats av en diskussion om lämpliga modeller och metoder, som speglats i de föregående kapitlen. Här vill jag föra frågan vidare från modelldiskussion till utvärderarens roll. Följande resonemang utgår från en analys som Thomas Schwandt, amerikansk utvärderingsforskare och filosof gör av utvärdering som professionell, expertbaserad verksamhet.⁷³

Den traditionella bilden av vad som utmärker ett professionellt utvärderingskunnande och vad som är utvärderarens rätta roll har kritiserats under senare år. Kritiker ifrågasätter om det kunnande som professionella utvärderare representerar verkligen är värdeneutralt, fritt från ideologi och opåverkat av utvärderarens eget perspektiv. Det ifrågasätts också om utvärderaren självklart bör vara en opartisk domare. Snarare bör utvärderaren vara en förespråkare för förändring, för rättvisa, för stärkande av olika gruppers förmåga och makt, hävdar kritikerna. Deras ståndpunkt aktualiserar frågan om utvärderaren ska vara mer av en medforskare eller medarbetare i en utvärderingsstudie och mindre av en utomstående expert.

Svar på dessa och liknande frågor avspeglar olika uppfattningar om utvärderarens professionella etik, plikter och ansvar. Som visas ovan kan två generella ståndpunkter urskiljas, där den ena är objektivt värdeneutral och analytisk, och den andra är subjektivt värdebaserad och kritisk. Den

värdeneutrala hållningen kan beskrivas som den traditionella utvärderarrollen, där en analytisk utvärderare ser sig som opartisk i förhållande till de värden som kan tänkas vara inblandade. Med den andra hållningen är utvärderaren en del av den värderingsbas som utvärderingen vilar på. Med det synsättet blir det viktigt för utvärderaren att ange vilka värderingar som driver bedömningsarbetet. Det är också vanligt att förorda att utvärderaren bör ha ett emancipatoriskt mål och uppmärksamma de frågor om rättvisa, ojämlikhet, makt och förtryck som antas ligga till grund för samhällets verksamheter. Utvärderarens kunskaper används här för att utöva olika typer av samhällskritik.

Utvärdering som del i professioner och medborgarskap

Utvärdering som en sysselsättning för specialister som gör objektiva, oberoende bedömningar är således inte det enda sättet att se på utvärdering. Man kan också peka på att det inom en rad yrken som sjuksköterska, läkare, lärare, administratör, arbetsledare, ställs krav på att yrkesutövaren kan bedöma vad som är det bästa sättet att handla. I sådana möten med människor går det inte att göra sig helt neutral eller koppla bort sina känslor och åsikter. Tvärtom krävs att yrkesutövaren engagerar sig för att kunna bedöma situationen på ett insiktsfullt sätt. Detta slags informell utvärdering, som de flesta kan känna igen, illustrerar också de förhållanden som en formell utvärdering ställs inför.

Det innebär att utvärdering som verksamhet inte kan isoleras till särskilda utvärderare som ser saker utifrån. Utvärdering är också en del av varje

professionell yrkesutövares roll. Det kan handla om situationer som är problemfyllda och konfliktladdade och där yrkesutövaren måste göra egna utvärderingar av situationen. Sådana kan göras med olika ideal för ögonen. Ett sätt är att gå in i situationen helt och handla efter vana, rutin och intuition. Ett annat handlingssätt är att distansera sig, ”se kallt” på det hela och följa en uppsättning utarbetade principer för hur situationer av detta slag bör hanteras, med kontroll av regler och rutiner.

Ett tredje handlingssätt är att tillämpa båda dessa principer på ett avvägt sätt. Dels att använda sig av sitt kunnande och engagemang, dels att se till mål, principer och teorier för den aktuella situationen. Det fattade beslutet blir därmed inte något fristående från yrkesutövarens självförståelse och uppfattning om sina förpliktelser, mål och ansvar. Bedömningen är helt enkelt en del i den professionella identiteten.

Utvärdering kan också vara en del av rollen som medborgare. Inte heller då är engagemang i situationen ett problem, snarare en förutsättning för att kunna göra en insiktsfull bedömning.

Det sagda behöver inte nödvändigtvis stå i motsättning till att det också behövs utomstående utvärderingsexperten. Sådana behövs för att ge ett alternativt perspektiv och vara ett ”bollplank” för den beslutsfattare, yrkesutövare eller intressent som står mitt i skeendet och gör sina bedömningar. Den externa utvärderaren kan vara en handledare, utbildare, samtalspartner snarare än en domare som avkunnar hur det egentligen är.

Dessa olika roller; utvärderaren som fristående expert, som reflekterande yrkesutövare, eller som medveten och kritisk medborgare, leder vidare till frågan om intern respektive extern utvärderare.

Extern eller intern utvärderare

Vid intern utvärdering, som exempelvis vid självutvärdering, är det någon inifrån verksamheten som både tar fram och använder resultatet. Vid extern utvärdering däremot kommer utvärderaren utifrån medan användaren av resultatet är intern. I tabell nio beskrivs för- och nackdelar med dessa två varianter.⁷⁴

Till den interna utvärderingens fördel brukar framhållas att den har god kännedom om vad saken gäller, vet ”var skon klämmer”. Det gör att den kunskap som produceras kan förväntas vara väl anpassad till organisationens krav och behov, vilket kan öka chansen att resultatet blir använt. Samtidigt kan det vara känsligt att ge sig på organisationens ”ömma tår”. Till den externa utvärderingens fördel räknas att den står fri från interna strider och tabun och lättare kan kritisera ”heliga kor” i organisationen.

Vilken av dessa varianter som ska väljas beror på syftet med utvärderingen. Om syftet är kon-

troll och förvaltningsrevision är det en fördel att utvärderaren kommer utifrån. En del forskare anser att utvärderaren måste skapa distans till den verksamhet och de personer som utvärderas. Det som behövs är främlingar som kan se på verksamheten med klara kritiska ögon.⁷⁵

Om syftet å andra sidan är att främja utveckling och lärande brukar valet luta mot att överväga intern utvärdering. Den kan främja delaktighet och att utvärderingens resultat blir de berördas egendom. Ett argument är också att utvärderingen ses som ett sätt att tänka som måste läras ut bland personalen. Motivet är att varje organisation bör vara självlärande och självutvärderande och fortlöpande granska sin verksamhet och om det som görs är bra.⁷⁶

Uppfattningar om utvärderaren

I utvärderingslitteraturen finns exempel på en rad olika roller som en utvärderare antingen kan

Intern utvärderare	
<i>Positivt</i>	<i>Negativt</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Utvärderaren är väl insatt i försöket och vet vilka avsikterna är. 2. Utvärderaren vet hur verksamheten fungerar, kan dess språk och speciella förhållanden. 3. Utvärderaren kan inträngande belysa vad som sker. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Svårt att skilja på roller som personal och utvärderare. 2. Risk för att bortse från, tona ned misslyckanden och att överbetona det som gått bra. 3. Brist på erfarenhet av utvärderingsarbete, rapportering, etc.
Extern utvärderare	
<i>Positivt</i>	<i>Negativt</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Allsidigt belysande - har inga bindningar till verksamheten. 2. Kan ha distans till det som sker och överblicka fler verksamheter än den som utvärderas. 3. Specialistkunskap i forsknings- och undersökningsmetodik, samt i rapportskrivning och resultat-spridning. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bristande kännedom om verksamheten. 2. Brist på engagemang i de idéer som ligger bakom försöket. 3. Svårigheter att anpassa resultaten så att de är praktiskt direkt användbara i verksamheten, eller med andra ord bristande lokal legitimitet i resultatet.

Tabell 9. För- och nackdelar med intern och extern utvärderare

hamna i eller själv söka sig till. Följande beteckningarna är kanske att se mer som målande än analytiska. De blandar objektiva och subjektiva ståndpunkter, liksom externa och interna uppdrag. De ger dock en idé om vilka positioner och relationer utvärderaren kan ha till sin uppdragsgivare och till de som utvärderas.⁷⁷

Utvärderaren som den *fristående experten* har redan beskrivits ovan som den traditionella rollen. En risk med den är att utvärderaren placeras på en piedestal och hålls utanför det verkliga livet. Man kan välja att fästa avseende vid expertens utsagor eftersom det passar egna intressen. En motsatt roll är *amatören*. Valet att beskriva utvärderaren som amatör kan dels bero på att man anser att resultaten är triviala, ”sånt vi redan visste”, eller något annat än man förväntat sig eller kanske krävt, dels kan det vara ett sätt att försöka neutralisera obekväma resultat.

Utvärderaren kan också uppfattas som *infiltratör* och *förrädare*. Personalen kanske vill hjälpa utvärderaren att få inblick i verksamheten och i förhållanden som kan vara problematiska. När utvärderaren sedan fullföljer sitt uppdrag och på ett kritiskt sätt beskriver förhållanden som är negativa, kan det uppfattas som illojalt och ett svekfullt ”tack för hjälpen”. När utvärderaren å andra sidan vill undvika att bli alltför delaktig i verksamheten kan resultatet bli att hon/han betraktas som ledningens *spion* eller *lakej*. Det kan också inträffa att ledningen uppfattar utvärderaren som partisk för personalens intressen, som en *försvarsadvokat* som tycks försvara innehållet i verksamheten mot kritik. Utvärderaren kan också hamna i rollen som *provokatör*, vilket kan inträffa när resultaten pekar på obehagliga sanningar som an-

svariga inte vill kännas vid. Ett sätt att neutralisera sådana resultat är att tillskriva utvärderaren dolda motiv, där ett är att enbart vara ute för att provocera och ställa till bråk.

Utvärderare får ofta en viss överblick över organisationen och de enskilda människornas problem och svårigheter. Det är en position som gör att utvärderaren förväntas kunna säga var olika svaga punkter finns och säga hur det borde vara. Utvärderaren blir *tipsare* och *rådgivare*. Att utvärderaren skulle sitta inne med denna totalbild är en överdriven föreställning. Det är nog ett klokt råd att utvärderaren inte bör ge sken av att ha denna totalkunskap, även om det kan ge en viss status.

Då ett projekt startar finns ofta ett stort behov av utbildning och fortbildning. Förväntningar på att utvärderaren skall delta eller ansvara för sådan kan finnas hos såväl beslutsfattare som verksamhet. Utvärderaren hamnar i rollen som *utbildaren*. En sådan roll är särskilt aktuell när det är fråga om formativ utvärdering där utvärderaren följer arbetet från början. Om detta ska uppfattas som en negativ roll eller inte är en fråga om personlig uppfattning. För den som förordar distans blir utbildarens roll negativ, medan den som förordar delaktighet ser en positiv, aktivt påverkande roll.

En annan variant på temat att bli delaktig av den verksamhet som utvärderas är att utvärderaren blir betraktad som *projektledaren*. Det kan bero på att den egentliga projektledningen är svag och att utvärderaren blir den som styr genom sina frågor. Rollen kan också vara officiell genom att projektledaren samtidigt görs ansvarig för att leda och utvärdera projektet – vilket kan fresta till att

använda utvärderingen för att legitimera att det blev som det blev.

Analys av utvärderarroller

Jag ska avsluta detta avsnitt om olika utvärderarroller genom att analysera dem utifrån de tudelningar som diskuterats tidigare i kapitlet. Dels genom att skilja mellan objektivistisk värdenneutral respektive subjektivistisk värdebaserad utvärdering, dels genom att skilja mellan extern respektive intern utvärderare. I följande figur har fyra olika huvudroller för utvärderare identifierats i form av traditionell, intern, demokratisk och deltagande utvärderare. Under dessa placerar jag även de mer målande beteckningarna för vilka roller utvärderare tar eller kategoriseras i.



Figur 5. Olika värderingsperspektiv och utvärderarroller

Traditionell utvärderare

En oberoende, utifrånkommande utvärderare som representerar en objektiv värderingsgrund är kännetecknen för den traditionella utvärderarrollen. Utvärderaren är den fristående experten med en bild av verksamheten som är överordnad intressenternas eftersom beskrivningen grundas på vetenskaplig metod. Den traditionella utvärderaren har sin förebild i en forskarroll som objektiv bedömare. Det är också här som rollen utsätts för kritik från den del av forskarsamhället som menar att forskaren inte bör syssla med att göra värderingsarbete utan hålla sig objektiv och till neutralt beskrivande verksamhet, vilket de ifrågasätter om utvärdering kan vara.

Intern utvärderare

Den interna utvärderaren har etablerats inom organisationen genom att man bygger upp egna utvärderingsfunktioner, vilket har blivit allt vanligare under senare år. Den interna utvärderaren är ofta en fortsättning på en traditionell utredarroll och bygger ofta sin utvärderingskompetens på att representera teknisk kunskap, helst i termer av forskningsmetodik. Det gör att den interna utvärderaren (liksom den externa) förväntas kunna ge råd om metoder och i vissa fall även i verksamhetsfrågor. I det sammanhanget kan å andra sidan också den interna rådgivaren kritiseras av praktiker för att inte kunna ”verksamhetens verkliga natur” tillräckligt väl.

Villkoren för utvärderare som arbetar inom den egna organisationen har uppmärksamats inom forskningen. Man har ifrågasatt om den interna utvärderaren kan agera som kritisk bedömare utan

att styras av att samtidigt vara anställd och beroende av arbetsgivaren för sin karriär. Innebär krav på lojalitet att utvärderaren ska hålla tillbaka kritik? Sådana krav uttalas givetvis inte öppet, men kan finnas underförstått eller som ett upplevt hot av internt anställda utvärderare.⁷⁸

Demokratisk utvärderare

Den demokratiska utvärderaren vill ställa sin expertkunskap till förfogande för att ta fram varierande och kritiska, alternativa, bilder till de som intressenterna har. Den demokratiska utvärderarens beskrivningar kan betraktas som ytterligare ett sätt att se på verksamheten. Ibland kan de också hävdas som mer ”sanna” bilder genom att utvärderaren ser verksamheten från ett utifrån-perspektiv. Sammantaget kan man likna rollen vid en förhandlare som försöker få olika parter att se den andres perspektiv och att vara öppna för kompromisser. Denna variant av utvärderarroll har diskuterats allt mer i utvärderingslitteraturen. Hur vanligt det är att rollen faktiskt praktiseras är det däremot svårare att uttala sig om.

Deltagande utvärderare

Den deltagande utvärderaren kan vara en enskild eller en grupp yrkesutövare som praktiserar egenutvärdering genom att på ett systematiskt sätt reflektera över sin verksamhet och sina insatser. Denna form av utvärderande kan också gälla för andra aktörer eller ”upplysta”, informerade intressenter som på ett medvetet och reflekterat sätt bedömer verksamheten med ett inifrån-perspektiv. Diskussionen kring den deltagande utvärderaren har

också rört sig kring begrepp som ”den reflekterande praktikern” och ”den upplyste medborgaren” som aktivt deltar i och granskar den verksamhet som han eller hon berörs av. Detta är en form av utvärdering som ofta argumenteras för under namn som dialoginriktad, interaktiv, utvärdering med tyngdpunkt i verksamheten.

Praktiska exempel

I de utvärderingar som beskrivs i kapitel två från Östersund och Växjö finns exempel både på externa och interna utvärderare. I Östersund görs utvärderingen genom en kombination av båda dessa roller. Dels anlitas en extern utvärderare som är fristående från förvaltningarna och genomför utvärderingen på konsultbasis. Dels finns även, inom omsorgsnämndens beställarorganisation, en ansvarig tjänsteman som upprättar frågorna, samordnar och avrapporterar utvärderingen.

I utvärderingen av 4Ö i Växjö är det huvudsakligen externa utvärderare som anlitas. Den ekonomiska utvärderingen var knuten till Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning vid Högskolan i Växjö (numer Växjö universitet), processutvärderingen till samma lärosätes samhällsvetenskapliga institution, och utvärderingen av livskvalitet till försäkringskassan och landstinget.

Sammanfattning

Strävan att markera utvärderarens professionella status som expert på utvärdering har ökat i takt med att utvärdering som verksamhet har vuxit i betydelse. Det finns en internationell utvärderings-expertis som representerar hög kompetens inom

såväl det vetenskapliga som det politiskt-administrativa samhället. Under senare år har utvärderarrollen utvecklas mot att vara mer av samordnare, organisatör, informatör och förmedlare av olika synpunkter och resultat mellan olika grupper. Rollen har förändras till att vara dialogpart, kritisk granskare, utbildare. Detta ställer nya krav på utvärderaren att kunna balansera olika krav och intressen. Vi rör oss således med en svår balansgång för utvärderare och andra intressenter i utvärdering. En balansgång mellan att å ena sidan upprätthålla en vetenskaplighet som garanterar saklighet och kritisk granskning och å andra sidan en värderande aktivitet vars resultat inte kan frikopplas från värderingar som har politiska konsekvenser. Om detta handlar nästa kapitel.

⁷³ Schwandt (1998).

⁷⁴ Johansson & Flising (1982).

⁷⁵ Scriven (1971).

⁷⁶ Vedung (1998) s. 108.

⁷⁷ Författarkollektivet AURORA (1983); Johansson (1979).

⁷⁸ Sonnichsen (1987, samt 1989); House (1986 samt 1988).

8. Utvärdering och politik

MAN KAN konstatera att utvärdering av offentlig verksamhet befinner sig i ett politiskt laddat spänningsfält vilket gör att utvärdering som verksamhet inte kan betraktas fristående från politik. Utvärderingsforskare som diskuterar relationen mellan utvärdering och politik, exempelvis Carol Weiss, Dennis Palumbo, Peder Haug, brukar peka på följande kopplingar.⁷⁹ Utvärdering inom offentlig verksamhet blir, om den används, en del av den politiska beslutsprocessen. När utvärderingen tar ställning till positiva och negativa aspekter av en verksamhet så blir den en del av politiken kring denna verksamhet. Att exempelvis redovisa utvärderingsresultat som visar att daghem är bra för små barn uppfattas inte enbart som ett resultat. Det uppfattas också som ett inlägg i den politiska debatten, vare sig utvärderaren avser det eller inte.

Utvärderingens legitimitet

Utvärderingen har en speciell roll genom att den dels förväntas vara anpassad till beslutsprocessen och uppfylla beställarens krav på att komma till nytta, dels ska uppfylla vetenskapliga krav för att ha legitimitet. Vad dessa dubbla krav betyder för utvärderingens utformning och legitimitet är en angelägen fråga att granska närmare. Pedagoger Rolf Lander pekar på tre utformningar som påver-

kar hur utvärderingen uppfattas inom forskning och politik.⁸⁰

1. Utgångspunkt i användarnas föreställningar om utvärderingens problemram.
2. Utgångspunkt i utvärderarens tolkningsföreträdare, efter hans/hennes egen politiska och teoretiskt bestämda problemram.
3. Utgångspunkt i ett mer uttalat förändrings syfte, där utvärderaren blir en förändringsagent som försöker att utveckla såväl sin egen som användarnas problemramar.

I det första fallet får utvärderingen en renodlat beskrivande karaktär som kan accepteras som en neutralt beskrivande vetenskaplig roll och som också kan tänkas passa den politiska världens intressen i vissa typer av utvärderingar.

I det andra fallet har utvärderaren givits privilegiet att precisera problemet, vilket ger utvärderingen legitimitet inom forskarvärlden, samtidigt som risken finns att den möter misstro från den politiska världen.

Det tredje fallet möter troligtvis det största problemet när det gäller att vinna legitimitet inom både världar. Om utvärderingen sker med ett politiskt kunskapsperspektiv där förändring är en central målsättning blir frågan konfliktladdad. Att medverka i ett förändringsarbete ställer utvärderaren inför en mer utsatt position än i de två första fallen.

Utvärderare levererar ”akademikerkritik”

När utvärderaren, inte minst för att motsvara forskningens krav på kritiskt granskande, som sig bör ställer kritiska frågor och efterlyser åtgärder på eftersatta områden riskerar han/hon att komma i konflikt med grupper som känner sig kritiserade. Utvärderaren kan hamna i rollen som provokatör eller beskyllas för att med utvärdering som täckmantel driva politiska intressen. Ytterligare ett angreppssätt är att anklaga utvärderaren för att vara alltför ”akademisk” och att ha bristande kontakt med den praktiska verkligheten. Konflikter av detta slag förekommer inte minst när politiska intressen känner sig angripna av utvärderingen.

Följande exempel från en utvärdering av det svenska utredningsväsendet belyser hur kollisionen mellan forskarvärldens och den politiska världens logiker kan gestalta sig. I en rapport från Expertgruppen för studier av offentlig ekonomi⁸¹ tar forskarna, dvs författarna, upp brister i Statens offentliga utredningar. I sin utvärdering kritiserar forskarna utredningarnas kvalitet utifrån forskningsmässiga kriterier på vad som bör krävas av en god utredning och rapportering. Resultatet visar att 10 av de 20 undersökta utredningarna inte uppfyller dessa krav. Bristerna gäller bland annat datamaterialet, metodvalet, analysen och sättet att dra slutsatser. Kritiken gäller också att resultatet ofta blir alltför styrt av direktiven. Utredarna levererar förslag som stämmer med önskemålen från regeringen även om förslagen inte har logiskt stöd i det empiriska underlaget, säger utvärderarna.

I en reaktion på kritiken från politiskt håll anklagar en före detta statssekreterare vid socialdepartementet utvärderarna för att leverera typisk

”akademikerkritik” som inte är användbar för det praktiska politiska beslutsfattandet. En av de kritiserade utredningarna var skriven av en politiker som hade praktisk erfarenhet från området att bidra med, framhålls i försvaret för utredningarnas kvalitet.⁸²

Aktionsforskning, utvärdering och politik

Ett sätt att analysera det problem som uppstår vid en förändringsinriktad utvärdering med utvärderaren som aktiv förändringsagent är att dra en parallell till aktionsforskning. I en analys av vetenskapens kontra politikens praxis pekar forskaren Jorunn Møller ut följande skillnader.⁸³

Vetenskaplig praxis	Politisk praxis
Problematiserande och reflekterande över lösningar	Problemlösande
Regler för insamling av data	Procedurer för problemlösning
Krav på argumentation	Krav på handling
Frihet från handlingstvång	Handlingstvång
Argumentativa dialoger	Beslut om åtgärd
Långt tidsperspektiv	Kort tidsperspektiv
Ideologiskt opartisk	Handla utifrån ideologi

Tabell 10. Skillnader mellan vetenskaplig och politisk praxis
Källa: Møller, J. 1996, sid 67.

Sammanfattningsvis kan man säga att politikens logik innebär att handla utifrån en bestämd ideologi och att övertyga andra om den egna ståndpunkten. Vetenskapens logik däremot innebär att

systematiskt samla erfarenhetsmaterial enligt regler som forskarsamhället enats om. Dessa resultat ska vara öppna för kritik oberoende av om det ”drabbar” resultatet. Att föra en argumentativ dialog kan jämföras med den form av ”dialogisk intersubjektivitet” som beskrevs i kapitel fem. Det handlar om att föra ett samtal och utbyta synpunkter i syfte att kritiskt granska grunderna för ett påstående, snarare än att med retorik försöka övertala eller överbevisa. På så vis skiljer sig forskningens dialog från politikens ”övertalningsdialog”, där det är legitimt att göra taktiska överväganden innan man redovisar allt underlag. Detta för att inte förslag ska ”dödas” redan innan de har hunnit förankras i opinionen. Det betyder inte att motståndaren inte anklagar förslagsställaren för att ha spelat under täcket. Sådant tillhör också den politiska logiken.

Tidsaspekten är en annan väsentlig skillnad i politiskt och vetenskapligt arbete. Politik förknippas med konflikt och makt men också med konsensus för att nå kompromisser som möjliggör stöd för beslut. Kompromisserna är nödvändiga inte minst därför att man inom politiken ofta måste ta beslut inom en viss tid. Inom vetenskapen däremot är det legitimt att skjuta upp besked till dess att forskaren har tillräckligt säkert underlag för att kunna uttala sig. Detta anses inte som en brist utan snarare som ett krav eftersom det ingår i forskningens etik att så långt det är möjligt ge säker kunskap.

Problemet med att utforma en utvärdering som samtidigt förmår vara förändringsinriktad, kritiskt granskande, och uppfattas som legitim av forskare och politiker kan förstås i detta spänningsfält mellan vetenskaplig och politisk praxis. Dessa två

praxisfält representerar olika infallsvinklar på frågan om utvärderarens roll och kompetens, de förmedlar en dubbel kravbild. Här kan rollen som aktionsforskare vara en förebild att diskutera för den som vill kombinera en kritiskt värderande forskning med en utvärdering som också medverkar till förändring.

Pedagogen Per-Johan Ödman diskuterar på vilket sätt som utvärderaren är besläktad med aktionsforskaren.⁸⁴ Den svårighet som båda möter är att svara på hur de kan legitimera sina resultat. Den traditionella forskaren legitimerar sina resultat på grundval av distans och opartiskhet. Genom att aktionsforskaren söker genomföra sin forskning i samverkan med de berörda blir gränsen mellan parterna svårare att göra synlig på ett praktiskt sätt. Det hindrar inte att gränsen kan finnas som ett väldefinierat och medvetet förhållningssätt hos forskaren. För den yttre betraktaren kan det dock vara svårt att se var gränsen mellan rollerna går när forskaren i praktiken uppträder tillsammans med representanter för den verksamhet som utforskas. Här finns en klar parallell till den svårighet som en förändringsinriktad utvärderare möter, särskilt när utvärderingen bedrivs i ett formativt, utvecklande, syfte.

Utvärderarens dubbla kompetens

Ambitionen att kombinera teoretiskt och metodiskt vetenskapligt kunnande med kunskaper om den politiska processens natur aktualiserar frågan om utvärderarens kompetens. Det som krävs verkar vara att behärska såväl forskningens som politikens språk och tänkande. Detta behov har uppmärksammats av fler utvärderingsforskare. Så har

exempelvis J-O Åberg pekat på den unika kompetens som utvärderare borde besitta och som kan ge legitimitet i både den politiska världen och i forskarvärlden.⁸⁵

För den utvärderare som kunskapsmässigt uppfyller dessa krav på ”tvåspråkighet” återstår frågan om det går att kombinera vetenskapens och politikens logiker i den praktiska utvärderingen. Att utöva utvärdering som del i en politisk process gör den suspekt i de många forskares ögon som vill se sin verksamhet som värdeneutral. Å andra sidan kan kravet på att genomföra utvärdering som forskningsprocess, med ett stort mått av oberoende för utvärderaren, göra politiker osäkra på om de erhåller den utvärdering de beställde. Det finns således risk att den ”tvåspråkige” utvärderaren hamnar mellan två stolar med en utvärdering som inte får erkännande vare sig inom den politiskt-administrativa eller den vetenskapliga domänen.

Är forskning och politik så åtskilda?

Frågan är dock om inte det scenario som målas upp ovan ger en alltför pessimistisk bild av utvärderingens möjligheter att vinna legitimitet inom både forskning och politik. Man kan som pedagogen Rolf Lander konstatera att historiskt har samhällsforskare bedrivit forskning med ett politiskt (förändringsinriktat) kunskapsintresse. Inte minst pedagoger har ofta deltagit med beslutsfattare i olika politiska konstellationer vid reformarbetet inom undervisning. Det har inte hindrat forskare från att också bedriva forskning som har legitimitet bland kollegor. Från det perspektivet bör även

en seriös utvärdering kunna uppfylla krav som en form av aktionsforskning i en politisk kontext. För att detta ska vara möjligt krävs dock att utvärderingens kritiskt granskande roll värnas och att den ges ett oberoende i förhållande till olika intressen och den verksamhet som utvärderas.

Utvärdering utifrån en gemensam problemram

Det finns ett antal krav som utvärdering ska uppfylla för att vara legitim utifrån vetenskaplig praxis. Att den ska vara problematiserande och systematisk och ha frihet från handlingstvång – utvärderaren är inte beslutsfattare. Vidare att utvärderingen ska arbeta med argumentativa, intersubjektiva, dialoger, vilket kan kopplas till frågan om att medverka till förändring av såväl egna som andras problemramar. Begreppet problemram markerar en skillnad i synsätt i förhållande till begreppen ”uppdragsram” och ”teoriram”, vilka beskriver beställarens respektive forskarens utgångspunkter (se kapitel 1). ”Problemram” avser att ringa in det som olika parter ser som gemensamma frågor att utvärdera. Frågorna kan i sin tur beskrivas från olika perspektiv och olika tolkningar kan brytas för att utveckla synen på det som utvärderas. Genom att välja problemram som organiserande begrepp för utvärdering kan man komma förbi den låsning som riskerar att uppstå i kampen mellan den forskningsinriktade utvärderarens ambition att kvalificera utvärderingen utifrån teoretiska krav och beställarens önskan att styra utvärderingen genom en preciserad uppdragsbeskrivning.

Utvärderingen bör också vara ideologiskt opartisk. Ett politiskt kunskapsintresse, dvs att medverka till förändring för utsatta grupper, betyder inte att utvärderarna har deklarerat val av sida i en motsättning eller bestämda politiska uppfattningar. Vad det handlar om är snarare att redogöra för den roll som utvärderingen har i förhållande till de värderingsmässiga implikationer som man väljer för studien i fråga. Ett sådant synsätt öppnar vägar för en mer nyanserad diskussion kring möjligheterna att utveckla en utvärdering som finner legitimitet såväl inom vetenskap som politik.

En kritisk punkt som det finns anledning att uppmärksamma är tidsaspekten. Här tror jag att kravet på att vara anpassad till policyprocessen är en avgörande skillnad i förutsättningarna för forskning och utvärdering. Den amerikanska utvärderingsforskaren Ellinor Chelimsky pekar på att just bristen på kunskaper om policyprocessen är en viktig förklaring till att utvärdering inte används eller uppfattas som relevant av politiker.⁸⁶ Om inte utvärderingen lyckas få en ”timing” till beslutsprocessen är risken stor att resultatet inte används.

Här ligger en risk att utvärderaren pressas till att presentera resultat som inte är tillräckligt väl underbyggda. Därmed förlorar utvärderingen sin vetenskapliga legitimitet. Men eftersom man kan anta att det även ligger i beställarens intresse att motverka att så sker finns det anledning att tro att problemet kan hanteras. Praktiskt handlar det om att uppdragsgivare måste finna sig i att utvärdering ibland måste avstå från att besvara en fråga när utvärderaren bedömer att det inte går att ge ett välgrundat svar.

Praktiska exempel

Att det finns exempel på utvärdering som uppfyller forskningsmässiga kriterier visas bland annat i utvärderingen av det myndighetssamverkande projektet 4Ö i Växjö. Samtidigt kan vi också se att det här rör sig om en utvärdering där den politiska aspekten inte är särskilt kontroversiell, efter vad man kan bedöma av rapporter och reaktioner på utvärderingens resultat. Utvärderarens uppgift var inte att aktivt bedriva något förändringsarbete utan att beskriva vad olika intressenter ansåg om verksamheten.

I utvärderingen av hemtjänsten i Östersund är utvärderarens koppling till politisk styrning betydligt klarare. Här har utvärderaren en uttalad roll som omsorgsnämndens ombud som ska kontrollera att utföraren verkställer sina avtalade uppgifter gentemot brukarna. Utvärderaren svarar också för att föra utvärderingens resultat vidare in i den politiskt-administrativa beslutsprocessen med förslag till beslut och åtgärder för att hantera utvärderingsresultaten i hemtjänsten. Samtidigt var utvärderaren medveten om sin koppling till den politiskt-administrativa sfären och man anlät därför en extern utvärderare som tillsammans med den interna utförde uppdraget. Det är en åtgärd som kan bidra till att försäkra att resultatet motsvarar vetenskapliga krav.

Sammanfattning

En del av förståelsen av utvärderingens roll är att uppmärksamma det spänningsfält som finns mellan forskningens och politikens praxis. Utvärdering som verksamhet befinner sig i en brytnings-

punkt mellan de logiker som dessa ”världar” representerar med förväntningar på att både motsvara forskningsmässiga och politiskt-administrativa krav. Det ställer utvärderaren inför problemet att kunna balansera dessa krav på ett konstruktivt sätt. I kapitlet konstateras att det behövs mer kunskap kring hur denna konflikt kan hanteras i praktiken för att utveckla en utvärdering som har legitimitet i såväl vetenskap som politik. Att uppmärksamma de krav på ”timing” som ställs utifrån policyprocessens krav är ett viktigt inslag i utvecklingen av en sådan kompetens för utvärderare.

⁷⁹ Weiss (1989); Haug (1991 samt 1998).

⁸⁰ Lander (1987) s. 154f.

⁸¹ Finansdepartementet. ESO-gruppen (1998).

⁸² *Riksdag & Departement*, nr 33/98, s. 4–6.

⁸³ Møller (1996).

⁸⁴ Ödman (1980).

⁸⁵ Åberg (1997) s. 49.

⁸⁶ Chelimsky (1987).

9. Användning av utvärdering

I DETTA KAPITEL diskuteras frågan om användning av utvärdering som process och vad som sker med de resultat som produceras. Som jag har påpekat i kapitel två kan man göra en skillnad mellan vad som är den deklarerade avsikten att utvärderingen ska användas till och utvärderingens faktiska användning eller funktion. I detta kapitel är det den senare av dessa aspekter som behandlas.

Vad menas med användning?

Inledningsvis kan man peka på ett antal krav på användning som brukar diskuteras i utvärderingslitteraturen. Utgångspunkten är självklart att eftersträva en hög användningsgrad. Frågan är dock vad man lägger för innehåll i användning. I en forskningsöversikt ger Michael Nydén sju exempel som samtidigt visar olika sätt att se på användningsbegreppet:⁸⁷

1. Instrumentell eller konceptuell
2. Nu eller senare
3. Alla förslag eller några
4. Individ eller organisation
5. Interaktiv användning
6. Legitimerande
7. Taktisk

Användning av utvärdering kan ses som en i huvudsak instrumentell fråga, dvs något som visar sig i direkta handlingar. En annan infallsvinkel är att tala om konceptuell användning, dvs att utvärderingens resultat påverkar människors sätt att tänka och se på saken.

Användning kan också ses ur en tidsaspekt. Kravet kan vara att tillämpningen av utvärderingens resultat ska visa sig omedelbart, eller i varje fall i nära samband med att resultatet har presenterats. Men kravet kan också avse mer långsiktiga effekter. Erfarenheter från undersökningar av användning visar att det ofta kan dröja innan resultaten får någon genomslagskraft och att användningen visar sig först på lite längre sikt. Det gör att tidsaspekten vid bedömning av användning är viktig att ta hänsyn till.

Ett krav på hög användning är att alla utvärderingens förslag skall komma till någon nytta. Här finns det anledning att fråga om det inte är mer realistiskt att förvänta sig att det i praktiken handlar om ett urval av utvärderingens slutsatser, snarare än samtliga.

Användningsfrågan kan också ses ur ett individ- respektive ett organisationsperspektiv. Med ett individuellt perspektiv blir frågan om enskilda personer tar till sig utvärderingens resultat eller ej. Med ett organisatoriskt perspektiv är kriteriet att

användningen också måste komma till uttryck på en mer strukturell nivå.

En annan typ av tillämpning är att betona interaktiv användning, där utvärderingen får funktionen av en sökprocess med olika aktörer inblandade. Genom mängden deltagare och infallsvinklar används utvärderingen för att få problemet allsidigt belyst.

Offentlig verksamhet är politiskt styrd och en avgörande fråga för politikerna är att erhålla stöd eller i vart fall acceptans för sina åsikter och beslut. Utvärdering kan här ha en legitimerande funktion som stöd för redan befintliga ståndpunkter och för att stärka den egna saken. Eller med andra ord användas som ett väl underbyggt argument eller inlägg i en pågående debatt.

Utvärdering kan också ha en taktisk funktion, att vinna tid och undgå ansvar. Här är det inte utvärderingens resultat som är intressant utan utvärderingen som process. Genom att hänvisa till att en utvärdering pågår kan man antingen slippa svara på vad som ska göras just nu eller skjuta upp ett definitivt beslut i en konfliktladdad fråga.

Bristande användning

En kanske ännu mer livligt diskuterad fråga än den om hur utvärdering används är frågan om bristande användning. Det har vuxit fram en forskningsgren inom utvärdering som studerar användningsproblemet. En känd amerikansk användningsforskare är Carol Weiss och bland nordiska forskare kan nämnas Erik Albaeck, Michael Nydén, Rune Premfors och J-O Åberg.⁸⁸ Man kan sammanfatta anledningar till att utvärdering inte används i tre grupper.⁸⁹

1. Brister i utvärderingen (hur den sker och vad den producerar)
2. Brister i kommunikationen mellan utvärdering och utvärderare
3. Brister hos användaren (som individ och system)

Utvärderingen

Brister i utvärdering kan gälla design och metodval. Det kan också handla om att utvärderingen inte förmår att producera kunskaper som uppfattas som tillförlitliga eller relevanta för användaren. Brister i utvärderingens genomförande brukar ofta kopplas samman med utvärderarens kompetens. För att garantera att utvärderingen genomförs på ett professionellt sätt, och därmed kan förväntas att bli använd, är det vanligt att betona att utvärderaren måste uppfylla professionella krav.⁹⁰

När orsaken till bristande användning fokuseras på utvärderingens resultat är det vanligt att hävda att dessa inte håller tillräcklig vetenskaplig kvalitet. Här är ofta utgångspunkten att det råder likheter mellan den offentliga verksamhetens och forskningens logik. Garantin för användning blir därför att framhålla vetenskapliga kvalitetskrav, exempelvis tillförlitliga resultat, förklaringsdjup, systematik och teoretisk integration, etc. På senare år har utvärderingar också kritiserats för att inte ha tillräcklig yttre relevans, dvs inte uppfattas som viktiga och aktuella för den situation och de problem som verksamheten vill hantera. Här blir lösningen i första hand inte att efterfråga mer ”vetenskaplighet” utan snarare att efterfråga mer praktisk relevans. (Jämför kapitel 8 och diskussionen om vetenskaplig och politisk praxis.)

Kommunikationen

Brister i kommunikationen mellan utvärdering och användare kan gälla såväl hur rapporteringen utformas som hur resultaten förmedlas. Utformningen kan ses som ett redaktionellt problem. Det är inte ovanligt att utvärderingsrapporter kritiserats för att vara alltför omfattande och skrivna på ett krångligt språk. Förmedlingen är ett pedagogiskt problem, där en brist som brukar påtalas är att utvärderingen kommer för sent i förhållande till den politiska beslutsprocessen. Politikerna kan ha känt sig tvingade att ta ett beslut utan att invänta resultaten. Det råd som ges är att utvärderaren måste hålla sig informerad om när i policyprocessen som resultat måste redovisas för att bli beaktade.⁹¹ Resultat är också i många fall att betrakta som färskvara i en snabbt föränderlig verksamhet. Vitsen med att publicera resultat kan gå förlorad om användarna inte längre uppfattar dem som aktuella.

Användarna

Det som brukar påpekas som problem hos användaren är bristande kunskaper, bristande motivation och bristande förmåga att handla utifrån utvärdering.⁹² Att det saknas kunskaper hos den enskilde användaren kan bero på att politikern, medarbetaren, brukaren etc, inte har satt sig in i vad utvärderingen syftar till och vad den har för betydelse för den egna praktiken. På det organisatoriska planet kan problemet vara att det saknas kunnande hos ledning och stabsfunktioner att analysera och formulera utvärderingens betydelse för verksamheten och för strategiska beslut som ska tas. Ett annat skäl kan vara att beställaren, om

den är användaren, har gjort en felaktig eller ogenomtänkt beställning.

Bristande motivation att ta till sig utvärderingen kan också bero på att man inte värderar utvärdering som verksamhet. De tänkta användarna kanske föredrar andra informationskällor. Politikern, medarbetaren, brukaren, kan tänkas göra egna observationer, tala med arbetskamrater, bekanta, och andra berörda som ger sina uppfattningar om verksamheten och sedan utvärdera på grundval av dessa informationer.

Det senare är ett förhållande som statsvetaren och politikern Daniel Tarschys⁹³ pekar på i en analys av varför politiker inte tar till sig utvärderingsresultat. För politiker är det viktigt att hålla sig underrättade om vad medborgarna anser. Det gör han eller hon genom sina partiorganisationer och genom att bygga upp ett personligt kontaktnät. Politikerna har med andra ord egna informationskanaler som de förlitar sig på som ett alternativ till den formella utvärderingen. Andra förhållanden som Tarschys pekar på är att politik inte är så effektorienterat som utvärdering ofta förutsätter. Politik handlar om att visa vilja och ur det perspektivet blir det inte lika prioriterat att fördjupa sig i rapporter om hur det har varit. I stället föredrar man att tala om vad som ska åtgärdas för att det ska bli bättre. Att utvärderingen uppfattas som en partsinlaga är ännu en tänkbar orsak till bristande användning. Utvärderingen kan också uppfattas som en kravmaskin som ofta föreslår att nya resurser ska skjutas till, men sällan att något ska sparas.

Slutligen kan orsaker till bristande användning även sökas i faktorer som har att göra med använ-



Figur 6. Bristande användning och strategier för ökad användning.

Källa: Åberg, J-O (1997).

darens faktiska möjligheter att ta till sig och omsätta resultatet. Om det saknas tid eller ekonomiska och personella resurser att handla på grundval av utvärderingens resultat kan dessa rimligtvis inte omsättas i verksamheten på något konkret sätt. Dock kan användarna vara medvetna om resultaten och kanske till och med önska att de kunde använda dem. För den som bedömer användning är det därför viktigt att uppmärksamma om ickeanvändningen ligger på ett instrumentellt plan, medan det däremot finns en användning och medvetenhet om resultaten på ett kognitivt plan.

Felaktig användning

Inom utvärderingsforskningen förs också en diskussion kring felaktig eller illegitim användning av utvärdering, dvs att använda utvärdering endast som dimridå eller skenmanöver för andra syften. Forskare på området menar dock att utvärdering som taktiskt spel är en renodlad politisk användning och knappast en uppgift för utvärderingsforskaren.⁹⁴

Strategier för att öka användning

Ovan har vi sett hur utvärderingsforskningen analyserar och diskuterar orsaker till utebliven användning av utvärdering. I följande avsnitt granskas några olika sätt som brukar föreslås för att öka användningen. Först tar jag upp ett par idéer om hur själva utvärderingen kan förbättras. Därefter ser jag närmare på förslag om att utveckla förmedlingen av utvärderingsresultat och slutligen på förslag om att förbättra användarnas kompetens att ta till sig och omsätta resultaten. Orsaker och strategier sammanfattas i ovanstående figur.

Förändra utvärderingen

En strategi för att förbättra användning är att göra utvärderingen mer vetenskaplig i bemärkelsen mer tekniskt rationell. Ett annat alternativ är att följa en kommunikativ och förändringsinriktad linje.⁹⁵ Den tekniskt rationella utgångspunkten är att social förändring effektivast kan genomföras i följande två steg: 1) Åtgärder för att hantera ett problem provas i ett småskaligt försök åtskilt från den

ordinarie verksamheten och gärna i form av ett experiment med försöks- och kontrollgrupp. Resultat från försöket utvärderas i syfte att ta fram den bästa lösningen. 2) Utvärderingsresultatet med ”den utprovade bästa lösningen” återförs till det politiska systemet för beslut. Användningen av utvärderingen kan därefter avläsas i form av förändrade beteenden eller i beslut och konkreta åtgärder i verksamheten. Bristande användning betraktas med andra ord som ett trovärdighetsproblem som kan lösas genom att göra resultaten mer vetenskapliga.

Det kommunikativa och förändringsinriktade synsättet betonar utvärderingsresultatets betydelse för att påverka och förändra deltagarnas föreställningar. Utgångspunkten här är att aktörerna är involverade i verksamhetens praktik och har utvecklat en attityd till det de erfar. Förändringsbehov måste därför vara förankrade i deras egna upplevelser och erfarenheter. Om det uppstår en dissonans mellan handling och attityd, där individen eller gruppen inte är nöjd med det som utförs, så blir man medveten om brister och söker ny kunskap för att förändra situationen. Användning av utvärderingen och dess resultat är då beroende av om utvärderingen verkligen upplevs som relevant, lyckas stimulera till kritisk granskning och reflektion hos berörda och till att utveckla medvetenhet och kritiska tankar kring verksamheten.

Dessa två synsätt på förändring ger också olika strategier för att förbättra användning, enligt den ena genom att ställa vetenskapliga krav på *resultatet*, enligt den andra genom att skapa *interaktion* mellan utvärdering och användare. Här ligger användningsfrågan mer på utvärderingen som *process*, där användandet blir en fråga om kon-

ceptuell eller kunskapsinriktad användning snarare än en instrumentell tillämpning av ett visst förslag, metod eller teknik.

Utveckla kommunikationen

En annan orsak till bristande användning är kommunikationen mellan utvärderare och användare. Som nämnts tidigare kan frågan ses som ett redaktionellt problem och strategin blir här att försöka förbättra och förenkla språket, göra rapporteringen klarare, mer väldisponerad, intresseväckande och mer användaranpassad. En kompletterande strategi som statsvetaren Evert Vedung förespråkar är att på ett organiserat sätt engagera mellanhänder som kan koppla samman utvärdering och användare.⁹⁶ Det kan gälla att mobilisera opinionsbildare som representerar utvärderingen och som kan presentera resultatet både under pågående utvärderingsarbete och efter. Vedung nämner också idén att inrätta referensgrupper med ombud för olika tänkbara målgrupper, liksom att utse särskilda mottagare av information med ansvar att föra ut resultat på arbetsplatser eller i andra aktuella sammanhang. Ytterligare en åtgärd kan vara att engagera en informations-specialist som besitter professionella kunskaper för att sprida resultat och kunskaper om utvärderingen.

Utbilda användarna

Slutligen kan orsaker till bristande användning ligga hos användarna. Till att börja med kan man konstatera att bilden av användare har blivit mer komplicerad i den offentliga sektorn. Förr var mottagaren av utvärdering liktydig med beställa-

ren – tydligt identifierbar. Idag är användaren en rad olika intressenter. Det gör att orsaken till bristande användning blir olika beroende på sammanhang. (En analys av användarsammanhang kan göras med utgångspunkt från den figur för ”roller i det demokratiska systemet” som redovisades i kapitel 1.)

I en organisation kan strategier för att öka *kunskap* vara att höja den allmänna kompetensnivån när det gäller utvärdering och hur man kan omsätta resultat. Exempelvis genom utbildning av personal och genom att uppmuntra till diskussion och kritisk reflektion i det praktiska arbetet. Strategiska åtgärder kan också vara att prioritera analytisk förmåga i organisationen och att höja stabens professionella kompetens i utvärdering, samt att utveckla kontakter med externa utvärderingsmiljöer för kontinuerligt utbyte av erfarenheter och kunskap. För att påverka *motivation* och intresset för att använda utvärdering kan ledningen visa att de önskar och värdesätter utvärderingsarbete och att det är en merit att utföra en fortlöpande granskning av den egna verksamheten. En viktig åtgärd för att påverka attityderna är dessutom att tillsätta *resurser* som gör det möjligt att tillämpa utvärderingsresultat som anses viktiga.

Praktiska exempel

En beskrivning av hur utvärderingen presenterades för uppdragsgivaren ger en bild av hur användningen ser ut i exemplet från Östersund. Som framgick av beskrivningen i kapitel två presenterade utvärderingen bedömningar av kvaliteten inom hemtjänsten och överlämnade resultatet till verksamhetsförvaltningen för reflektioner, analy-

ser och åtgärder. I uppdraget till utvärderaren ingick också att göra en muntlig redovisning för andra berörda parter på de olika arbetsenheterna och till brukare och anhöriga. Konkret innebar det att utvärderaren besökte varje enhet och redovisade resultatet till ledning och personal. Utvärderaren återkom också ytterligare en gång för att svara på frågor sedan mottagarna hade diskuterat resultatet. Exemplet visar hur en dialog kan upprättas mellan utvärderare och användare i verksamheten för att sprida resultatet.

När det gäller redovisningen till brukare så beskriver utvärderaren att denna information ännu inte har genomförts fullt ut, men att information har givits till olika brukargrupper och till pensionsråd med flera. Omsorgsnämnden har också beslutat att starta en kvalitetsgrupp där alla utförare av hemtjänst i kommunen kommer att delta. Tanken är att gruppen ska bli ett forum för att diskutera mellan beställarsidan och utförarna om vilka kvalitetskrav som kan ställas och hur dessa kan utvärderas. Genom dessa externa kontakter kan dialogen mellan utvärdering och intressenter utvecklas till fler parter än personalen och ledningen.

Även i redovisningen av utvärderingen i Växjö finns exempel på en rad aktiviteter för att sprida resultatet till användarna. Utvärderingen av 4Ö har redovisats vid en särskild utvärderingsdag där cirka 120 personer deltog. Deltagarna var förutom anställda och förtroendevalda i 4Ö:s organisationer även länets övriga försäkringskassor, arbetsförmedlingar och kommuner, samt AMI och landstinget. En handfull personer från andra FoU-enheter i landet var också närvarande.

Utvärderingarna om ekonomi respektive livskvalitet har getts ut i arrangören FoU-Kronobergs

rapportserie och spridits via denna. Ekonomihögskolan vid Växjö universitet har aviserat att använda utvärderingsrapporten om ekonomiska aspekter på 4Ö som undervisningsmaterial. Rapporten har även väckt uppmärksamhet som metod för att utvärdera ekonomiska aspekter.

När det gäller utvärderingen av arbetsprocesser, handläggarnas arbete, så har man gjort en återkoppling under arbetets gång. Processutvärderingen användes direkt i arbetsgruppens arbete, dels genom den deltagande observationen och dels genom att gruppen läste utvärderingen och diskuterade förbättringar. Processutvärderingen har också presenterats för 4Ö:s styrgrupp vid speciella genomgångar, och styrgrupp och arbetslag har mötts för gemensam diskussion.

Slutligen har olika beslut fattats under resans gång, t ex bildades en referensgrupp för att få med mellanchefer i arbetet, och livskvalitetmätningen kompletterades med uppgifter om sysselsättning.

I båda dessa utvärderingar ges alltså prov på interaktiv användning. Med Michael Nydén användningsbegrepp kan man vidare se att instrumentell användning dominerar, men även konceptuell användning med förslag och reflektioner kring tänkbara förbättringar finns med i bilden. När det gäller tidpunkten så ligger tyngden på användning i nuet, även om det också här finns anledning förmoda att resultaten kommer att diskuteras även fortsättningsvis. Den uppföljning som diskuteras kring utvärderingen i Östersund och den användning av utvärderingsrapporterna som FoU-Kronoberg redovisar i kommande utbildning är exempel på detta. Huruvida alla eller delar av resultaten kommer till användning är svårt att svara på utan närmare undersökningar. Av utvärderarnas redo-

visningar att döma förefaller dock användningen gälla stora delar av resultaten. Man kan också se att användningen i första hand ligger på organisationsnivå. En fortsatt mer kognitiv användning kommer antagligen att ha mer individuella förtecken.

Slutligen kan man kommentera de användningssätt som Michael Nydén identifierar i form av taktisk och legitimerande användning och konstatera att utvärderingarna medverkar till att legitimera pågående verksamheter. Utvärderingen i Växjö visar att samverkansprojektet är framgångsrikt och ger stöd för fortsatt verksamhet. Utvärderingen i Östersund visar att hemtjänstens verksamhet uppfyller de grundkrav som beställaren har, samtidigt som den visar på viktiga områden som behöver förbättras. Såvitt jag kan bedöma har ingen av utvärderingarna genomförts av rent taktiska skäl utan förefaller vara seriöst menade granskningar för att få värderingskunskap om de aktuella utvärderingsobjekten.

Sammanfattning

I diskussioner om bristande användning är det ofta utvärderingens resultatsida som står i fokus. Man talar om problemet med att utvärderingens olika slutsatser och förslag inte uppmärksammas och sprids vidare. Vad det kan finnas för orsaker till detta har engagerat många utvärderingsforskare. Bland förklaringsfaktorerna finns omvärlds- eller bakgrundsförhållanden av olika slag som påverkar hur utvärderingen kan läggas upp och genomföras. Orsaker till bristande användning kan här sökas i oklarheter i organisationens sätt att förhålla sig till utvärdering, hur man ser på varför

utvärdering sker, om det finns en övertygelse om nyttan med utvärdering, etc.

Förutom sådana externa faktorer kan det också finnas brister i själva utvärderingen. Problemen här gäller hur utvärderingen är organiserad, vems frågor eller kunskapsbehov som tillgodoses och hur utvärderingens resultat ser ut och presenteras. En kritisk fråga är hur resultaten förhåller sig till tidigare dominerande föreställningar om hur verksamheten fungerar. Slutligen kan också egenskaper hos de tilltänkta mottagarna förklara bristande användning, exempelvis att det saknas kunskap, motivation och resurser att använda utvärdering.

⁸⁷ Nydén (1992) s. 91.

⁸⁸ Albaeck (1988); Nydén (1992); Premfors (1986); Weiss (1989, 1991); Åberg (1997).

⁸⁹ Albaeck (1988) s. 74.

⁹⁰ House (1996).

⁹¹ Chelimsky (1987).

⁹² Lundqvist (1987) s. 87ff.

⁹³ Tarschys (1986).

⁹⁴ Vedung (1998) s. 232.

⁹⁵ Vedung (1998).

⁹⁶ Vedung (1998) s. 227.

10. Sammanfattning av centrala frågor och strategier

I BOKENS NIO kapitel har ett antal huvudfrågor presenterats att tänka på vid utformning av utvärdering. Syftet med detta kapitel är att sammanfatta några viktiga punkter att beakta inför den uppgiften. Förhoppningen är att den läsare som står inför att beställa eller utföra en utvärdering kan granska sitt tänkande med hjälp av dessa frågor.

1. Varför ska utvärdering göras?
2. Vilka kunskaper söks?
3. Vilka bedömningskriterier ska användas?
4. Hur ska utvärderingen genomföras?
5. Vilken roll ska utvärderaren ha?
6. Hur ska utvärderingen användas?

Varför ska utvärderingen göras?

Syftet bakom en utvärdering kan variera beroende på vem som formulerar det. Utvärderingen kan formuleras på en överordnad organisationsnivå, exempelvis av politiker eller ledning. Den kan också formuleras av de berörda själva inom en verksamhet, exempelvis personal och brukare. Syftet kan även formuleras av forskarsamhället eller en bredare publik i samhället. (Se vidare kapitel 3.)

Beroende på vilka huvudfrågor man vill belysa eller besvara och vad man vill åstadkomma med utvärderingen, kan olika syften prioriteras:

- ≥ att kontrollera att beslutade mål har uppfyllts
- ≥ att stimulera till utveckling av den verksamhet som granskas
- ≥ att använda utvärdering för att utveckla mer teoretiskt och vetenskapligt beprövad kunskap.

Vad ska utvärderas?

Ett sätt att tänka inför valet av vilka frågor och problem en utvärdering ska fokusera på är att utgå från olika begreppsliga ramar. Som uppdragsgivare är det vanligt att tänka i termer av en uppdragsram, medan forskaren föredrar att formulera utvärderingsfrågorna utifrån en teoriram som han/hon själv utformar. En tredje möjlighet att tänka om vad som ska utvärderas är att använda begreppet problemram.

Med *problemram* som organiserande begrepp lämnas frågan öppen för såväl beställare och utvärderare som andra berörda intressenter att påverka vad som kommer att granskas. Argumentet för ett sådant synsätt är att utvärderingar inom offentlig verksamhet ofta granskar komplexa förhållanden och frågor. Dessa kan sällan avgränsas

på ett entydigt sätt innan utvärderingen kommer igång. Därför bör det finnas utrymme för modifieringar allt eftersom man lär sig mer om den aktuella verksamheten. Därmed motverkas att utvärderingen blir alltför snävt styrd från början med risk att viktiga bieffekter som inte kunde förutses inte uppmärksammas.

Vilka kunskaper söks?

Till grund för att göra en bedömning krävs att utvärderaren skaffar sig kunskap som gör utvärderingsobjektet rättvisa. I alla undersökningar sker ett val av vad som ska uppmärksammas och vad som kommer att hamna vid sidan om. Skilda synsätt på förändring speglas i olika kunskapsyn. En utvärdering kan således göras med olika ”kunskapsfilter”. Tre sådana ”filter” kan beskrivas i form av olika perspektiv på kunskap:

- ≥ ett tekniskt perspektiv
- ≥ ett kulturellt perspektiv
- ≥ ett politiskt perspektiv.

Traditionellt har utvärdering ofta skett utifrån ett tekniskt perspektiv på förändring. Det innebär ofta att uppmärksamhet riktas mot kvantitativt mätbara förhållanden, som t ex ekonomi. På senare år har allt fler intressegrupper kommit in som deltagare vid utvärdering, vilket har gjort att även andra kunskapsperspektiv har fått en viktig roll, inte minst ett politiskt förändringsperspektiv som uppmärksammar sociala, politiska och kulturella effekter för olika grupper. (Se vidare kapitel 4.)

Bedömningsarbetet

Utvärderingens mål är att producera värderingskunskap, dvs att säga något om utvärderingsobjektets meriter och värde. Hur bedömningsarbetet kan genomföras kan analyseras med hjälp av fyra frågor som finns utvecklade i kapitel fem.

1. Vilka värdekriterier ska bedömas mot?
2. Med vilka mått ska kriterierna preciseras?
3. Enligt vilka principer ska jämförelsen ske?
4. Skall resultat vägas samman och i så fall hur?

Den första frågan, valet av värdekriterier, kan baseras på mål, teorier, intressen eller kulturella värden, beroende på vilka värderingar som prioriteras.

När det gäller den andra frågan, hur kriterierna kan preciseras i mätbara mått, finns tre ståndpunkter: En objektivistisk som anser att det finns generella mått, en subjektivistisk som anser att bedömning är beroende av tolkaren, och en dialogiskt intersubjektiv ståndpunkt som anser att referenspunkter för bedömning bör utformas i diskussion mellan olika bedömare.

Den tredje frågan, valet av jämförelseprinciper, kan gälla antingen att jämföra objektet mot en ”yttre” referenspunkt, att jämföra mellan objekt eller verksamheter, eller att jämföra en verksamhet med sig själv över tid.

Den fjärde frågan slutligen handlar om att väga samman resultat och att jämföra olika verksamheter. Resultat har ofta kommit till under skilda omständigheter som gör att de inte kan jämföras på något enkelt sätt. Det gör att man måste vara försiktig när det gäller att efterlysa jämförelser och

rangordningar som inte kan beakta detta. Samtidigt har beställare och andra intressenter ofta ett stort intresse av att få jämförelser, och utvärderaren kan sällan undvika frågan. Här råder en ständigt kamp mellan kravet på enkla och överblickbara resultat kontra insiktfulla och nyanserade beskrivningar. En tänkbar strategi för att hantera sammanvägningen av komplexa resultat, presenterad i kapitel fem, är att försöka skapa ett öppet och ”maktfritt” samtal mellan olika intressenter för att enas kring en bedömning.

Utvärderingens genomförande

Ansvar för det praktiska utförandet av utvärderingen brukar vara en fråga som beställaren över-

lämnar till utvärderaren. Det hindrar inte att även beslutsfattaren bör göra sig en uppfattning om vilken strategi och typ av utvärdering som man vill prioritera. Även här finns några valmöjligheter när det gäller utvärderingsstrategier i form av:

- ≥ den utprövande strategin
- ≥ den upplysande strategin
- ≥ den interaktiva strategin.

Vilken strategi som ska väljas kan analyseras med hjälp av frågorna i följande tabell. Frågorna har formulerats med utgångspunkt från de olika beslutsnivåer där utvärderingen beställs eller utformas. (Utvärderingsmodellerna i tabellen presenteras i kapitel 6.)

Strategi/ Beslutsnivå	1. Utprövande och mätande	2. Upplysande och förklaringsinriktad	3. Interaktivt och förändringsinriktad
Centrala beslutsfattare i kommunen Exempel på modell:	<i>Vilket system fungerar effektivast? Vad ger insatsen för resultat?</i> Systemanalys Mål-resultatmodell	<i>Hur verkar insatsen generellt? Vilka är problemen?</i> Teorimodell för utvärdering (deduktiv ansats)	<i>Vilka behov finns? Hur kan man påverka/förändra förväntningar och behov?</i> Intressentmodellen (omfattar ofta flera nivåer)
Mellannivå, t ex distriktsledning, skolledare, etc. Exempel på modell:	<i>Hur omsätta mål till beslut och riktlinjer?</i> Beslutsmodell	<i>Hur kan organisationen göras effektivare?</i> Aktionsforskningsmodell	<i>Vad betyder insatsen för brukare? Hur samarbeta för att utvärdera?</i> Brukarmodell
Praktisk verksamhetsnivå Exempel på modell:	<i>Vad ger insatsen för konkret måloppfyllelse?</i> Expertmodell	<i>Hur fungerar insatsen lokalt och hur kan den utvecklas?</i> Självutvärdering Yrkesmässig reflektion Teorimodell (induktiv ansats) Aktionsforskningsmodell	<i>Hur bedömer användarna insatsen? Kan de påverka?</i> Målfri utvärdering Brukarmodell

Tabell 7. Strategier och utvärderingsmodeller på olika beslutsnivåer

Intern utvärderare	
<i>Positivt</i>	<i>Negativt</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Utvärderaren är väl insatt i försöket och vet vilka avsikterna är. 2. Utvärderaren vet hur verksamheten fungerar, kan dess språk och speciella förhållanden. 3. Utvärderaren kan inträngande belysa vad som sker. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Svårt att skilja på roller som personal och utvärderare. 2. Risk för att bortse från, tona ned misslyckanden och att överbetona det som gått bra. 3. Brist på erfarenhet av utvärderingsarbete, rapportering, etc.
Extern utvärderare	
<i>Positivt</i>	<i>Negativt</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Allsidigt belysande - har inga bindningar till verksamheten. 2. Kan ha distans till det som sker och överblicka fler verksamheter än den som utvärderas. 3. Specialistkunskap i forsknings- och undersökningsmetodik, samt i rapportskrivning och resultat-spridning. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bristande kännedom om verksamheten. 2. Brist på engagemang i de idéer som ligger bakom försöket. 3. Svårigheter att anpassa resultaten så att de är praktiskt direkt användbara i verksamheten, eller med andra ord bristande lokal legitimitet i resultatet.

Tabell 9. För- och nackdelar med intern och extern utvärderare

Utvärderarens roll

Valet av strategi och modell för utvärdering påverkar också utvärderarens roll. Ett val står mellan att anlita en extern eller en intern utvärderare. Ovanstående tabell visar för- och nackdelar med de olika valen.

Förutom valet mellan intern och extern utvärderare finns det en rad aspekter som kan beaktas när det gäller utvärderarens roll. I kapitel sju beskrivs och analyseras fyra olika huvudinriktningar som utvärderaren kan ha – traditionell, intern, demokratisk och deltagande utvärderare – samt en rad olika roller som kan förknippas med dessa inriktningar.

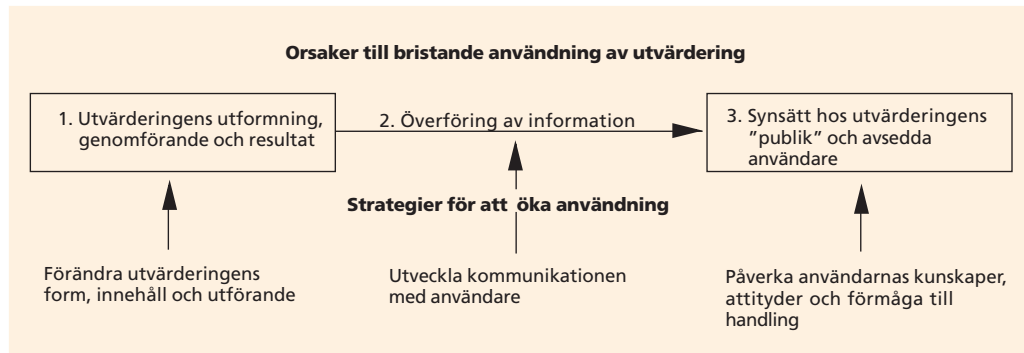
Strävan att markera utvärderarens professionella status som expert har ökat i takt med att utvärdering som verksamhet har vuxit i betydelse. Det finns ett allt större utvärderingskunnande inom såväl det vetenskapliga som det politiskt-administrativa samhället. Under senare år har utvärderar-

rollen utvecklas mot att vara mer av samordnare, organisatör, informatör och förmedlare, vilket ställer nya krav på utvärderaren att kunna balansera olika krav och intressen.

Det är viktigt att beslutsfattare och utförare av utvärdering av offentlig verksamhet uppmärksammar det spänningsfält som finns mellan forskningens och politikens praxis. Dessa två världar representerar olika logiker, vilket utvärderaren förväntas kunna balansera på ett konstruktivt sätt. Detta ställer krav på utvärderaren att ha en kompetens som motsvarar både vetenskapliga och politiskt-administrativa kriterier. Frågan utvecklas i kapitel åtta, där jag framhåller att det behövs mer kunskap kring hur en sådan kompetens kan utvecklas.

Användningsfrågan

Redan vid planeringen av en utvärdering bör frågan om hur användningen ska se ut diskuteras.



Figur 6. Bristande användning och strategier för ökad användning.
Källa: Åberg, J-O (1997).

Bristande användning har olika förklaringar och förslagen till åtgärder blir därmed olika. (Se vidare kapitel 9.)

Bland förklaringarna till bristande användning finns externa omvärlds- eller bakgrundsförhållanden som påverkar utvärderingens uppläggning och genomförande. Orsakerna kan också ligga i hur utvärderingen genomförs och utifrån vems frågor. Ytterligare orsaker till bristande användning kan vara att utvärderingens resultat inte uppfattas som relevanta eller att de presenteras på ett bristfälligt sätt. Slutligen kan problemet vara att de tilltänkta mottagarna saknar kunskap, motivation och resurser att använda utvärdering. Till vart och ett av dessa orsaksområden kan man koppla tänkbara strategier för att undanröja användningshindren.

Ett sätt att förbättra utvärderingen är att göra den mer tekniskt användbar genom att betona det kvantitativt mätbara. Ett annat alternativ för att öka användningen är att betona kommunikation och interaktion med berörda intressenter.

Med det kommunikativa synsättet är man inne på betydelsen av att påverka och förändra deltagarnas föreställningar. Frågan om bristande kommunikation kan också vara ett redaktionellt problem, där strategin blir att göra rapporteringen mer användaranpassad.

Om man anser att orsakerna till bristande användning ligger hos användarna är en åtgärd att höja den allmänna kompetensnivån i organisationen när det gäller utvärdering och hur man kan omsätta resultat, exempelvis genom att utbilda personal och uppmuntra till diskussion och kritisk reflektion i det praktiska arbetet. En viktig åtgärd för att påverka attityder är dessutom att tillsätta resurser som gör det möjligt att tillämpa de utvärderingsresultat som anses vara viktiga.

Litteratur

- Albaek, E. (1988). *Fra sandhed til information. Evalueringsforskning i USA – for og nu*. Viborg: Akademisk Forlag.
- Alexandersson, M. & Krogsmark, T. (1984). *Utvärdering och skolutveckling. En hjälpreda*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergström, L. (1990). *Grundbok i värdeteori*. Stockholm: Thales.
- Bernstein, R. J. (1983). *Beyond Objectivism and Relativism*. Oxford: Basil Blackwell.
- Burman, P. & Petersson, C. (1998). *Livskvalitet och upplevd hälsa. En utvärdering inom ramen för 4Ö*. Växjö: Landstinget Kronoberg. Försäkringskassan Kronoberg.
- Chelmsky, E. (1987). What have we learned about the politics of program evaluation? *Evaluation Practice*, 8 (1), s 5–21.
- Cronbach, L. J., Ambron, S. R., Dornbusch, S. M., Hess, D. C., Hornik, R. C., Phillips, D. C., Walker, D. F., & Weiner, S. S. (1981). *Toward Reform of Program Evaluation: Aims, Methods, and Institutional Arrangements*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Dahlöf, U. (1978). *Curriculum Evaluation, Frame Factors, and Teaching for Mastery; Reprints of three articles*. Pedagogiska institutionen vid Uppsala universitet: Uppsala reports in education, 2.
- Dalin, P. (1994). *Utbildning för ett nytt århundrade*. Stockholm: Liber Utbildning.
- Delander, L. & Nilsson, M. (1998). *Ekonomiska aspekter på 4Ö*. Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning. Högskolan i Växjö.
- Ekholm, B. & Hedin, A. (1995) *Upptäck vardagen! Om praktisk utvärdering av daghemsverksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Ekholm, M. (1992) Lokal utvärdering som grund för kunskapsutveckling. *Nordisk Pedagogik*, (1), s 22–29.
- Ekholm, M., & Lander, R. (1993). *Utvärderingspraktikan. Att utvärdera skolans verksamhet*. Stockholm: Liber Utbildning.
- Eliasson, R., & Nygren, P. (1980). Utvärderingsforskning – kritisk vetenskap eller professionaliserad reformism? (s 10–39). I B-Å. Armelius (red.), *Ger behandlingen resultat?* Stockholm: Norstedts.
- Eliasson, R., Levin, C., Meeuwisse, A., & Sunesson, S. (red.). (1990). *Den värderande blicken. Om utvärdering i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Eriksson, B. & Karlsson, P-Å. (1998). *Utvärdera bättre. För kvalitetsutveckling i socialtjänsten*. Göteborg: Gothia.
- Fetterman, D. M. (1994). Empowerment evaluation. *Evaluation Practice*, 15 (1), s 1–15.
- Finansdepartementet. ESO-gruppen (1998). *Kommittéerna och bofinken. Kan en kommitté se ut hur som helst? Ds 1998:57*.
- Franke-Wikberg, S. (1990). *En strategi för utvärdering och lokal utveckling av utbildningskvalitet*. Umeå: Pe-

- dagogiska institutionen vid Umeå universitet. Arbetsrapport 81.
- Franke-Wikberg, S. (1992). *Utvärderingens mångfald. Några ledtrådar för vilsna utbildare*. Stockholm: Universitets- och högskoleämbetet.
- Franke-Wikberg, S. & Lundgren, U. P. (red.). (1980). *Att värdera utbildning. Del 1*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Frykholm, C-U. (1997). *Att utvärdera kunskapslyftet – ett servicematerial*. Stockholm: Delegationen för kunskapslyftet.
- Författarkollektivet AURORA. (1983). *Social fältforskning*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Gallie, W. B. (1956). *Essentially Contested Concepts*. London.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y.S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. London: Sage.
- Gunnarsson, L. (1987). När måttstocken är problemet. Kritik av utvärderingsforskning. (s 118ff). I C. Edlund, C. Gunnarsson, L. Gunnarsson, G. Hermerén, K. Moberg och T. Nilstun, *Utvärderingsforskning. Kartläggning av forskningsläget*. MURA-projektet. Lund: Studentlitteratur.
- Gunnarsson, C. (1982). Ekonomisk forskning och utvärdering. (s 33–43). I C. Edlund, C. Gunnarsson, L. Gunnarsson, G. Hermerén, K. Moberg och T. Nilstun, *Utvärderingsforskning. Kartläggning av forskningsläget*. MURA-projektet. Lund: Studentlitteratur.
- Gustafsson, C. & Selander, S. (1994). *Ramfaktorteoretiskt tänkande. Pedagogiska perspektiv. En vänbok till Urban Dahllöf*. Uppsala: Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.
- Gustavsson, B. *Bildning i vår tid. Om bildningens möjligheter och villkor i det moderna samhället*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Hansson S. O. (1998). Vad är socialism? *Tidskrift för politisk filosofi*, (3), s 27–39.
- Haug, P. (1991) Evaluering – vitskap eller politik? *Nordisk Pedagogik*, (4), s 195–205.
- Haug, P. (1998). Linking Evaluation and Reform Strategies. (s 5–20). I *New Directions For Program Evaluation*, nr 77. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Hauge, R., Harrop, M. & Breslin, S. (1992). *Comparative government and politics. An introduction*. London: Macmillan Press.
- Hermerén, G. (1987). Teoretisk analys, politisk debatt och värderingar. (s 9–26). I C. Edlund, C. Gunnarsson, L. Gunnarsson, G. Hermerén, K. Moberg och T. Nilstun, *Utvärderingsforskning. Kartläggning av forskningsläget*. MURA-projektet. Lund: Studentlitteratur.
- House, E. R. (1980). *Evaluation with Validity*. London: Sage Publications.
- House; E. R. (1981). Three Perspectives on Innovation: Technological, Political and Cultural. I R. Lehming och M. Kanne (red.), *Improving Schools*. London: Sage.
- House, E. R. (1983). Assumptions underlying evaluation models. (s 45–65). I G. F. Madaus, M. Scriven, & D. L. Stufflebeam (red.). *Evaluation models: Viewpoints on educational and human services evaluation*. Boston: Kluwer-Nijhoff.
- House, E. R. (1986). Internal evaluation. *Evaluation Practice*, 7 (1), s 63–64.
- House, E. R. (1988). Evaluating the FBI: A response to Sonnichsen. *Evaluation Practice*, 9 (3), s 43–46.
- House, E. R. (1989) Assumptions underlying evaluation models. (s 45–64). I G. F. Madaus, M. Scriven, & D. Stufflebeam (red.), *Evaluation models: Viewpoints on educational and human services evaluation*. Boston: Kluwer-Nijhoff.

- House, E. R. (1990). Participant Introductory Comments. (s 81–84). I M.C. Alkin (red.). *Debates on Evaluation* London: Sage Publications.
- House, E. R. (1991). Evaluation and Social Justice: Where are We? (s 232–247). I M. W. McLaughlin och D. C. Phillips (Eds.), *Evaluation and Education: At Quarter Century* Chicago: University of Chicago Press.
- House, E. R. (1996). *Professional Evaluation*. London: Sage.
- Johansson, I. (1979). *Utvärdera barnomsorgen*. Institutionen för praktisk pedagogik. Göteborgs universitet. Rapport 91.
- Johansson, I. & Flising, B. (1982). *Utveckla barnomsorgen. Information och idéer om lokalt FoU-arbete*. Stockholm: Liber.
- Johansson, I. & Karlsson, O. (1997). *Kunskapsläget i barnomsorg inför framtida utvärdering. En inventering och analys*. Stockholm: Skolverket.
- Kvale, S. (1996). *InterViews. An introduction to Qualitative Research Interviewing*. London: Sage.
- Karlsson, O. (1990). *Utvärdering av fritidsklubbar*. Eskilstuna: Socialtjänsten.
- Karlsson, O. (1995). *Att utvärdera – mot vad? Om kriterieproblemet vid intressentutvärdering*. Stockholm: HLS Förlag.
- Karlsson, O. (1996). *Petrus-projektet*. Västerås: Länsstyrelsen i Västmanland. Västmanlands kommunförbund.
- Krogstrup, H. K. (1997) *Brugerindragelse og organisatorisk laering i den sociale sektor*. Århus: Forlaget System.
- Kvalitetsutmärkelse Svensk Skola*. Svenska kommunförbundet och Institutet för Kvalitetsutveckling, Göteborg 1994.
- Lander, R. (1987). *Utvärderingsforskning – till vilken nytta? Pedagogiska röster och två exempel från forskningsfältet skolutveckling*. Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis.
- Lindensjö, B. & Lundgren, U. P. (1986a). Att skilja det goda från det dåliga. I (s 95–106). I. Palmund. (red.), *Utvärdering av offentlig verksamhet* Stockholm: Liber.
- Lindensjö, B. & Lundgren, U. P. (1986b). *Politisk styrning av utbildningsreformer*. Helsingborg: Liber.
- Lindensjö, B. & Lundgren, U. P. (1992). *Att utvärdera utvärdering*. (s 221–243). I S. Selander, (red.), *Forskning om utbildning. En antologi*. Stockholm: Brutus Östlings bokförlag.
- Lundberg, O. & Bergh, K. (1998). *Hur bra är vi på vård och omsorg? En rapport om kvalitetsuppfyllelse i hemtjänst och hemsjukvård. Resultatenhet Västervik*. Östersunds kommun. Omsorgsnämnden. Utvärderingsrapport 1998:3.
- Lundqvist, L. (1987). *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Mattsson, B. & Okmark, G. (1998). *Samverkan mellan myndigheter. En processutvärdering av en arbetsgrupp*. Växjö: Samhällsvetenskapliga institutionen. Högskolan i Växjö.
- Morén, S. (1996). *Att utvärdera socialt arbete*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Måhl, P. (1991). *Betyg – men på vad? En bok om kunskapssyn och prov*. Stockholm: HLS Förlag.
- Møller, J. (1996). Aksjonsforskning i spenningsfeltet mellom politikk og vitenskap. *Nordisk Pedagogik*, 16 (2), s 66–77.
- Nydén, M. (1992). *FoU utvärdering och användning*. Stockholm: Byggforskningsrådet.
- Owen, J. M. (1999). *Program evaluation. Forms and approaches*. London: Sage.

- Philgren, G. & Svensson, A. (1990). *Målstyrning – 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*. Malmö: Liber.
- Premfors, P. (1986). Utvärdering i offentliga beslutsprocesser. (s 81–94). I I. Palm Lund (red.), *Utvärdering av offentlig verksamhet*. Stockholm: Liber.
- Premfors, R. (1989). *Policyanalys. Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Ramström, D. (1998). Målstyrning i utbildningen – skåpmat eller en reell förnyelsekraft? *Forskning om utbildning*, (2), s 4–14.
- Riksdag & Departement*, nr 33, 1998, Debatten ”Tydlig akademikerkritik”.
- Rolf, B., Ekstedt, E. & Barnett, R. (1993). *Kvalitet och kunskapsprocess i högre utbildning*. Nora: Bokförlaget Nya Doxa.
- Rombach, B. & Sahlin-Andersson, K. (1995). *Från sanningssökande till styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Rombach, B. (1991). *Det går inte att styra med mål*. Lund: Studentlitteratur.
- Rubenstein Reich, L. & Wesén, B. (1992). *Utveckla mera! Självvärdering och egen utveckling i barnomsorgen*. Lund: Studentlitteratur.
- Samverkansprojekt i Växjö. (1998). *Slutrapport till Inrikesdepartementet. Kommittén för Kommunalt Omstruktureringsstöd*. Växjö: Samverkansprojektet 4Ö.
- Sandahl, R. (1991). *Resultatanalys*. Stockholm: Riksrevisionsverket.
- Schwandt, T. A. (1997) The Landscape of Values in Evaluation: Charted Terrain and Unexplored Territory. (s 41–56). I *New Directions for Program Evaluation*, nr 76, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Schwandt, T. A. (1998). De dubbla aspekternas dilemma. *Pedagogiska Magasinet*, (4), s 42–47.
- Scriven, M. (1967). The methodology of evaluation. (s 39–83) I R. W. Tyler, R. M. Gagne & M. Scriven (red), *Perspectives of curriculum evaluation*. Chicago: Rand McNally.
- Scriven, M. (1971). Evaluating Educational Programs. (s 49–53). I F. G. Caro (red.), *Readings in Evaluation Research*. New York: Sage.
- Scriven, M. (1980). *The Logic of Evaluation*. Inverness, CA: Edgepress.
- Scriven, M. (1991). *Evaluation Thesaurus*. London: Sage Publications.
- Shadish, W. R. (1994). Need-based evaluation theory: What do you need to know to do good evaluation? *Evaluation Practice*, 15 (1), s347–358.
- Shadish, W. R. Jr., Cook, T. D. & Leviton, L. C. (1991). *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice*. Newbury Park, Calif: Sage.
- Sirotnik K. A. (1990). Evaluation and Social Justice: Issues in Public Education. *New Directions for Program Evaluation*, nr 45. San Francisco: Jossey-Bass.
- Sonnichsen, R. C. (1987). An internal evaluator respond to Ernest House’s views on internal evaluation. *Evaluation Practice*, 8 (4), s 34–36.
- Sonnichsen, R. C. (1989). Open letter to Ernest House. *Evaluation Practice*, 10 (3), s 59–63.
- Statistiska centralbyrån (1993). *Gyllene regler vid utvärdering – översättning av en amerikansk standard*. Stockholm: SCB.
- Svenska kommunförbundet (1997). *Hur arbetar Sveriges kommuner med utvärdering och kvalitetsmätning inom barnomsorgen?* Stockholm: Svenska Kommun-

- förbundet och Skandinaviska utvärderingsinstitutet.
- Tarschys, D. (1986). För döva öron? Politikern och utvärderaren. (s 20–26). I I. Palmund (red.), *Utvärdering av offentlig verksamhet* Stockholm: Liber.
- Wallin, E. (1998). Om pedagogikens identitet som vetenskaplig disciplin. *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 3 (3), s 216–222.
- Wallin, E. (1998). Om målstyrningens bekymmer. *Forskning om utbildning*, (3), s 19–29.
- Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur
- Weiss, C. H. (1989). Where Politics and Evaluation Research Meet. (s 47–72). I D. Palumbo (red.) *Politics and Evaluation*. London: Sage.
- Weiss, C. H. (1991). Evaluation Research in the Political Context: Sixteen Years and Four Administrations later. (s 210–231). I M. MacLaughlin och D. C. Phillips, *Evaluation and Education at Quarter Century*. Chicago: Chicago University Press.
- Worthen, B. R., Sanders, J. R. & Fitzpatrick, J. L. (1997). *Program evaluation. Alternative approaches and practical guidelines*. (2.a uppl.). New York: Longman.
- Åberg, J-O. (1997). *Det rationella och det legitima. En studie av utvärderingars teori och praktik*. Göteborg: Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Ödman, P. J. (1981). Aktionsforskning som utvärdering. (s 268–285). I S. Franke—Wikberg & U. P. Lundgren (red.), *Att värdera undervisning. Del 2*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.

