

Utvecklingsdrag i utvärdering

Evert Vedung

INLEDNING

Utvärdering finner stadigt flera former och får lösa ständigt nya uppgifter, skriver Peter Dahler-Larsen och Hanne Krogstrup i det nyligen publicerade samlingsverket "Tendenser i evaluering" (Odense universitetsforlag, 2001). Den bok som de båda danska utvärderingsforskarna redigerat redovisar några utvecklingsdrag i utvärdering i Danmark. Jag instämmer med redaktörerna i deras karakteristik. I den här artikeln, specialskriften för Hallinon Tutkimus, tänker jag göra några personliga reflexioner över utvärderingsområdet.

UTVÄRDERINGSDISKURS, UTVÄRDERINGSGRANSNING OCH FAKTISKT UTVÄRDERINGSARBETE

Utvärdering blir bara större och större. Åtminstone tre nivåer kan urskiljas. Det finns en omfattande diskurs om utvärdering bland professionella evaluatörer, inom olika akademiska discipliner, politiskt och även i massmedia. En del av mina små synpunkter avser denna nivå. Mina observationer täcker också olika discipliner med undantag för nationalekonomi där utvärdering förekommit sen länge, där den traditionellt har utförts med regressionsanalys och kvantitativa och statistiska metoder och där jag misstänker att detta fortfarande är fallet men där jag egentligen inte vet. Det kan också vara fråga om organisering i de globala, europeiska, nationalstatliga och kommunala apparaterna i syfte att utföra evaluering. En tredje nivå är faktiskt utförd utvärdering. Jag måste hålla mig på alla tre nivåerna men försöka tala om när mina observationer handlar om den ena eller andra nivån.

ORDET "UTVÄRDERING"

Ordet "Utvärdering" (evaluation) har varit och är måhända fortfarande en semantisk magnet, som dragit och drar till sig väldigt många betydelser. En huvudskillnad går mellan dem med utvärdering menar resultat-analyser av pågående eller avslutade interventioner och dem också också inkluderar konsekvensanalyser utförs ex ante. Jag stannar i denna artikel, liksom i mina tidigare skrifter (Public Policy and Program Evaluation, 2000:3 och Utvärdering i politik och förvaltning, 1998:20), för den första, mer begränsade betydelsen. För att inte låta utvärdering beteckna varje liten tanke-ansträngning i offentliga sektorn utesluter jag analyser av tänkbara och möjliga konsekvenser av handlingsalternativ, som utförs innan något eller några av dessa handlingsalternativ blivit institutionaliserade i faktiska beslut. Min definition lyder ungefär så här:

Utvärdering (i offentliga sektorn) är en systematisk retrospektiv värdering av organisering, genomförande, prestationer och utfall av offentliga interventioner, som avses spela en roll i praktiska handlingssituationer.

Nåväl, vilka är huvudtendenserna i dagens utvärdering?

ÖKAD MEDVETENHET OM ATT UTVÄRDERING MÅSTE TILLFREDSSTÄLLA MÅNGA KUNSKAPSINTRESSEN I OFFENTLIGA SEKTORN

När nutida utvärdering infördes i stor stil i USA i samband med Lyndon Johnsons "Storartade samhälle" (eller New Frontier eller War on Poverty) var utvärdering liktydigt med måluppfyllelseutvärdering och endast måluppfyllelseutvärdering. Man tänkte sig att utvärdering skulle fylla centrala beslutsfattares behov av information om interventioners effekter för att kunna fatta mer rationella beslut. Sedan dess har man alltmer

kommit till insikt om att det finns många andra fullt legitima kunskapsintressenter. Beslutsfattare med ansvar för budgetar behöver information om åtgärders kostnader, produktivitet och effektivitet. Genomförare av den offentliga politiken behöver information om hur interventioner implementeras på olika ställen i landet. Närbyråkrater längst fram i styrkedjan behöver information om hur brukare reagerar. Exekutiver på högre nivåer behöver information om professionella verksamheters kvalitet, t.ex. om forskningens kvalitet. Utvärdering skall idag tillgodose en hel uppsättning olika kunskapsbehov i offentliga sektorn.

UTVÄRDERING BÅDE I RESULTATSTYRNING OCH NÄTVERKSSTYRNING

Den kanske viktigaste tendensen på utvärderingsområdet som vi kan se i svenska staten idag (och jag misstänker inte bara där) är ökat bruk av resultatstyrning och ökat bruk av nätverksstyrning samtidigt. Tendensen att tillämpa målstyrning är mycket tydlig inom skola och miljö, medan tendensen mot nätverksstyrning märks klart inom storstadspolitiken. Lite märkligt kan detta förefalla mot bakgrund av att utvärdering har helt olika funktioner inom dessa båda förvaltningsdoktriner. Vid närmare betraktande är det emellertid inte märkligt alls.

Förenklat uttryckt innebär resultatstyrning att staten sätter tydliga mål för utfall på ett område, beviljar medel till ansvariga myndigheter som en klumpsumma utan närmare specificeringar samt indikerar att den efter någon tid kommer att utvärdera om målen blivit uppfyllda eller om det skett ett närmande till målen. Utvärdering kommer in som ett viktigt element och det är måluppfyllelsemodellen som gäller. Systemet är tänkt att ha en viss permanens.

Vid nätverksstyrning har ofta en organisation på högre hierarkisk nivå formulerat allmänna och mycket generella mål och anslagit resurser för till ett projekt på lägre nivå som skall vara uppbyggt enligt nätverksidén. Många lokala myndigheter organ skall samverka kanske inom ett geografiskt avgränsat område. Vidare skall representanter för potentiella brukare dras in i bilden, liksom forskare på området.

Huvudpoängen med den verksamhet som dessa nätverk av samverkande aktörer bedriver är att utveckla konkreta program eller projekt i

olika avseenden. Dessa nätverk skall samverka i projektform inom en fastställd budget och en fastställd tidsram. Poängen är att verksamheten skall vara innovativ och kanske även leda till en utveckling av lokala mål. Arbetet skall också utvärderas. Det viktigaste med utvärderingen blir att bidra till att utveckla programmet. Utvärderingen blir utvecklingsorienterad eller formativ. Den blir inriktad på en sorts implementeringsprocess (inte utfall) som i grund och botten tänkes bli kreativ och nyskapande. Utvärderingen blir också inriktad på dialog och samtal med den involverade projektpersonalen. Förvisso kan utvärderingen också samtidigt avse om de i förväg allmänt formulerade målen beslutade av den anslagsbeviljande organisationen på en högre hierarkisk nivå än den utförande nätverksorganisationen är uppfyllda. Men den stora poängen med utvärdering är att bidra till nyskapande och kreativitet och samtidigt kanske också registrera detta. Detta nyskapande kan per definition inte värderas mot på förhand uppsatta mål utan måste kanske värderas mot kriterier uppställda i efterhand.

Grundtanken i min observation är att dessa båda tendenser till styrning och utvärdering förekommer samtidigt i många länders statsapparater.

ÖKAT BRUK AV INDIKATORSYSTEM

Med resultatstyrningens införande på åtskilliga politikområden följer också ett ökat bruk av indikatorsystem. Projekt för utvecklande av indikatorer startas och system sätts.

Indikatorer är mätbara variabler, som kan belysa om ett politikfält lever upp till mer generella kvalitetskriterier. Ofta delas indikatorer in i

Strukturindikatorer som beskriver den befintliga offentliga organiseringen på området samt tillgängliga resurser i form av byggnader, apparatur och personal.

Processindikatorer, indikatorer i relation till själva det förlopp som skall påverkas. Exempel: patientförloppet i sjukvård, CFC-kemikalernas väg genom samhället i ozonskyddspolitik

Resultatindikatorer som försöker mäta resultat på utfallssidan. Exempel: patienternas hälsotillstånd i sjukvård, CFC-användning vid nyttillverkning av produkter, CFC-utsläpp samt ozonskiktets tillstånd vid ozonskyddspolitik.

VARNINGAR FÖR DYSFUNKTIONER AV INSTITUTIONALISERADE UTVÄRDERINGS-SYSTEM

Parallellt med att indikatorsystem kommer mer och mer i bruk finns en tydligt tendens särskilt i den akademiska utvärderingsdebatten att rikta allvarliga varningar mot denna institutionalisering och permanentning av evalueringsfunktionen i politik och förvaltning. Dessa varningar eller observationer är ofta baserade på institutionell organisationsteori och hävdar bland annat att institutionalisering (bl. a. kanske i form av resultatstyrning eller krav på uppföljning) leder till en rad oavsiktliga och kanske också avsiktliga negativa bieffekter. Den viktigaste är kanske att institutionalisering kan få som konsekvens att det arbete som skall utvärderas rättar sig efter utvärderingen så att arbetet vrids i fel riktning eller på annat sätt tar skada. Institutionalisering av evaluering kan snedvrída organisationens verksamhet på ett skadligt sätt. Tanken är i och för sig inte ny. Den har länge påpekats i diskussionen om exempelvis resultatstyrning som managementredskap eller i debatten om institutionaliserade uppföljningssystem. Slutsatsen är emellertid så utmanande för en del av utvärderingstänkandet och utvärderingspraktiken att den förtjänar stor uppmärksamhet när offentliga organ utvecklar permanenta ordningar för utvärdering.

MÅLUPPFYLLELSEMODELLEN BLIR MER SOFISTIKERAD

I både diskurs och praktisk utvärderingsarbete finns det överallt i världen en tendens till att utveckla måluppfyllelsemodellen i riktning mot att också utvärdera problemrelevans, utfallsrelevans och hållbarhet. Härmed menas evaluering av hur uppsatta mål och anvisade styrmedel förhåller sig till det underliggande problem, som tänkes bli påverkat eller löst. Utfallsrelevans handlar om att bedöma hur uppnådda resultat på utfallsområdet förhåller sig till det underliggande problemet. Har det utfall som producerats bidragit till att lösa det ursprungliga problemet? Vid bedömning mot hållbarhet (sustainability) bedömer utvärderaren om de fördelar som uppnåtts genom ett projekt eller ett program kan förväntas fortsätta efter det att insatsen har avslutats. Detta skiljer sig från den gamla måluppfyllelsemodellen som inte ifrå-

gasatte vare sig mål och styrmedel, uppnådda resultat eller resultatens mer långsiktiga uthållighet. Denna tendens är mycket tydligt i handböcker om utvärdering från EU.

ANVÄNDNINGSBEGREPPET HAR BLIVIT MER SOFISTIKERAT

Vad gäller synen på utvärderingars användning har det skett en dramatisk utveckling. Som Peter Dahler-Larsen och Flemming Larsen uttrycker det i den ovan nämnda boken om tendenser i dansk evaluering, så är begreppet utvärdering historien om ett begrepp som utvidgar sig. Numera uppmärksammas inte bara användning av utvärderingsresultat utan även av utvärderingsprocesser. Antalet användningsformer har mångfaldigats. Tidigare var det mest instrumentell användning som gällde. Nu talas lika ofta om taktisk, legitimerande (strategisk), upplysande och symbolisk användning. Taktisk användning innebär t.ex. att någon tillsätter en utvärdering för att kunna hänvisa till en pågående studie för att vinna tid och skjuta upp obehagliga beslut till ett förhoppningsvis mindre ofördelaktigt tillfälle i framtiden. Vid legitimerande användning brukas utvärderingars resultat för att understödja redan intagna positioner eller synpunkter eller befintliga intressen, t.ex. bestämda politisk-administrativa enheter. De kan också användas för att stödja en redan intagen position i den meningen att positionen är ett kritiskt förhållningssätt till andras ställningstaganden. Även vid empowerment-utvärdering är användningen legitimerande, ty det gäller att främja självmedvetenhet om sina intressen eller att myndiggöra en grupp så att den kan frigöra sig från bestämda intressen. Detta är legitimerande användning ty syftet är att evaluering tänkes befärma vissa bestämda intressen.

Upplysande användning innebär att utvärderingar får konsekvenser för debatt, språk och idéer. Vanligtvis brukar upplysande användning avgränsas till detta med tillägget att det inte sker någon påverkan på handlandet. Vid symbolisk användning brukas utvärdering som fasad för att signalera att organisationen sköts rationellt, att den är beredd att lyssna, att den är inställd på omställning, att den har en seriös och kompetent ledning, att den alltid tar rationella beslut på basis av insamlade data.

ANVÄNDNINGSPROBLEMET TAS PÅ STÖRRE ALLVAR ÄN FÖRR

Finns det möjligen en tendens användningsproblemet tas på större allvar än förr? Har utvärderings-professionens kritik mot bristande eller skev användning tagits till intäkt för att anstränga sig mer i användningsledet? Jag tror att det finns sådana tendenser i de nordiska länderna, båda bland utvärderare och bland utvärderingss användare.

UTVÄRDERING TÄNKES BLI ANVÄND FÖR ATT UTVECKLA DELIBERATIV OCH PARTICIPATORISK DEMOKRATI

Det finns en alldeles klar tendens i den internationella diskursen i utvärdering att utvärdering skall få konsekvenser långt bortom den utvärderade interventionen. Involvering av särskilt brukare men även andra intressenter sägs också vara att utveckla den bestående demokratin i mer participatorisk och deliberativ riktning. Vad detta närmare bestämt innebär för den representativa demokratin som dominerar i västliga demokratier är inte riktigt klart. Många som förespråkar participatorisk och deliberativ demokrati ställer inte dessa demokratiteorier i relation till den representativa demokratin. Jag uppfattar det dock som att huvudidén är att komplettera det representativa systemet, inte ersätta det med något annat.

ÖKAD BRUKARINVOLVERING I UTVÄRDERING

Överallt i världen där utvärdering förekommer finns en tydlig tendens mot ökad förekomst av brukarinvolvering i utvärdering. Detta sker på två sätt: toppen-ner och botten-upp. Toppen-ner handlar i princip om att t.ex. kommunpolitiker sätter som mål för ett serviceområde att kunderna skall vara tillfredsställda eller att nöjdhetsgraden skall stiga exempelvis från nuvarande 60 % till 80 % på tre år.. Därefter görs regelbundet mätningar av denna tillfredsställelse för att se om utvecklingen går mot att målet kundtillfredsställelse blir uppfyllt. Detta kallas ofta brukarundersökningar men innebär en ganska minimal form av brukarinvolvering. Vad det handlar om är ju en

variant av måluppfyllelse-modellen. Visst, brukarna involveras men på toppens villkor.

Botten-upp däremot handlar om att låta brukarna själva formulera värdekriterierna för utvärdering. Brukarna behöver inte nödvändigtvis själva utföra utvärderingen men den skall ske utifrån deras bedömningskriterier. För mig är det detta som är genuin brukarorienterad utvärdering.

Båda formerna av brukarinvolvering är på frammarsch i de nordiska länderna. Särskilt den senare är också tydligt på frammarsch i den internationella diskursen. Självt vill jag på den här punkten införa en egen distinktion mellan den äkta brukarmodellen som enbart sysslar med brukarnas uppfattningar och den utvidgade brukarmodellen som låter andra intressentgruppen kommentera brukarnas uppfattningar men där brukarnas värdekriterier och uppfattningar om programmet utgöra grunden för det hela. Sen har vi intressentmodellen där brukarna inte har någon särställning utan ingår som en intressentgrupp bland många som får lämna synpunkter på programmet utifrån sina egna värdegrunder.

UTVÄRDERING ORGANISERAS PÅ SEPARATA ENHETER

I Sverige och Danmark upprättas fortfarande särskilda institut eller organisationer för utvärdering. Vi kan bara peka på Danmarks Evalueringsinstitut och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering i Sverige.

FLER OCH FLER LÄNDER DRAS IN I UTVÄRDERINGSVÄGEN

Många av oss vet redan att utvärdering startade i Sverige i slutet av 1960-talet och att den kom senare till Danmark, Norge och Finland. Nu sprids utvärdering till ytterligare ett stort antal länder.

UTVÄRDERING AV EU-POLITIK

Nästan allt som kommer från EU i Bryssel kommer i form av projekt som skall utvärderas av medlemsländerna undervägs och efteråt. Detta har inneburit ett nytt inslag av utvärdering för de

nya medlemsländerna Finland och Sverige. Det är inte korrekt att hävda att utvärdering kommit in i Finland

genom medlemskapet i Europeiska unionen. Utvärdering startade tidigare, åtminstone i samband med den ekonomiska kris som följde på Berlinmurens fall och Sovjetunionens upplösning. I Sverige startade utvärdering i vissa sektorer redan på 1950-talet och fick en skjuts framåt omkring 1967 när Riksräkenskapsverket ombildades till Riksrevisionsverket och det nya verket fick en avdelning för förvaltningsrevision. Men i båda länderna har medlemskapet i EU medfört ett uppsving för utvärdering.

UTVÄRDERING AV GLOBAL POLITIK

Från åtminstone 1980-talet och framåt har världens länder fått uppleva en ny typ av politik, fastställd på global nivå. Goda exempel på detta är Rioagendan från 1991, Wienkonventionen 1985 och dess åtföljande Montrealprotokoll från 1987 till skydd för ozonskiktet samt Habitatagendan på bostadsområdet, senast ändrad i Istanbul 1997. Utmärkande för dessa nya globala politikområden är att de ålägger medlemsländerna en återrapportering av uppnådda resultat till det globala tillsynsmyndigheten, i ozonskiktspolitikens fall till FN:s miljöorgan UNEP i Nairobi. Detta har inneburit mer av utvärdering och utvärdering av en ny typ av politik.

FORSKNING OM UTVÄRDERING ÖKAR MEN FORTFARANDE INTE STOR

Det tycks också finnas en liten tendens mot forskning om utvärderingsfunktionens uppkomst och utbredning.

PROFESSIONELLA ORGANISATIONER BILDAS

Det bildas allt fler sammanslutningar för meningsutbyte och professionalisering på utvärderingsområdet. För några år sedan tillkom European Evaluation Society. Därefter har vi fått ett utvärderingsförbund i Finland samt 1990 Dansk Evaluerings Selskab. Det har också bildats utvärderingssällskap i Tyskland och Österrike. Dessa

sällskap består typiskt av både forskare, administratörer och konsulter.

UTVÄRDERINGSTRÖTTET

Det råder långt ifrån frid och fröjd i utvärderingsbranschen. Inom vissa myndigheter i Sverige och även i Danmark finns tecken på utvärderingströtthet. Det finns myndigheter som känner att de översvämmas av krav på deltagande i utvärdering. Utvärdering tar för mycket resurser och kraft. Detta måste rimligen tas i betraktande och leda till omprioriteringar.

SOCIAL KONSTRUKTIVISM

Den vetenskapsfilosofi som kallas social konstruktivism vinner ökat insteg också i utvärderingssamhället.

I den inledningsvis berörda antologin *Tendenser i evaluering* hävdar redaktörerna Peter Dahler-Larsen och Hanne Kathrine Krogstrup att det i Danmark sker ett allmänt skred från positivistiska metoder, som både ersätts och kompletteras med hermeneutiska och fenomenologiska ideal och postmoderna tankefigurer. Samtidigt görs det försök på att hålla fast vid det vetenskapliknande elementet i utvärdering. Som bekant är detta en trend över hela västvärlden. Det är en trend inte bara i utvärdering utan i samhällsvetenskaper överhuvudtaget. Det råder för närvarande i utvärderingsdiskursen kontroverser om vilka vetenskapskrav som skall ställas på utvärderingar och i vilket utsträckning utvärdering över huvudtaget tillhör vetenskapernas stora familj.