

Gör utvärderingar någon skillnad?

- En forskningsöversikt om utvärderingars effekter på offentliga organisationer

Abstract

Utvärdering har idag blivit något av ett ledord i offentliga verksamheter, såväl i Sverige som i andra västländer. Resultat och kvalitet skall mätas, bedömas och redovisas i en aldrig tidigare skådad omfattning. I denna uppsats ställer jag mig frågan om vad de ständiga utvärderingarna får för konsekvenser för de offentliga organisationer som utvärderas och gör en genomgång av aktuell forskning på området. Det visar sig att det finns en rad olika teoretiska perspektiv som har anlagts på problemet ifråga men egentligen inte särskilt mycket empirisk forskning. En del forskare har lyft fram positiva effekter i form av ”upplysning” av debattklimatet i vilket beslut har att fattas och lärningsprocesser som sätts igång i de utvärderade organisationerna, medan andra pekat på problematiska bieffekter och utvärderingars legitimerande och meningsskapande funktioner.

Nyckelord: utvärdering, effekter, offentlig förvaltning, forskningsöversikt, organisationsteori.

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte	1
1.2	Frågeställning	2
1.3	Metod	3
2	Vad är utvärdering?	6
2.1	Olika typer av utvärdering.....	7
3	Rationella perspektiv på utvärdering	10
3.1	Ett renodlat instrumentellt synsätt.....	10
3.2	Påverkan genom upplysning	12
3.3	Med processen i fokus.....	13
4	Kritiska perspektiv på utvärdering	16
4.1	Utvärdering som meningsskapande	16
4.2	Bieffekter.....	18
4.3	Politiska slagträn.....	20
5	Brist på empiriska undersökningar	23
6	Slutsatser	26
7	Referenser	28

1 Inledning

Svårigheterna med att mäta resultat av olika reformer, program och organisationsförändringar på ett systematiskt sätt är ett återkommande tema i litteratur som rör offentlig förvaltning. Det påtalas att resultaten av utvärderingar i mycket är beroende av vem som utför de, för vem de görs och varför. Detta kommer sig bland annat av att det oftast inte är självklart vad det är som skall mätas, när det skall ske och vad som skall anses vara ett bra eller dåligt utfall. Att mäta resultat är alltså inte en riktigt så enkel och helt objektiv verksamhet som det kan verka, om detta förefaller de flesta forskare idag vara överens.¹ Likväl har just resultatmätning och utvärdering blivit något mycket typiskt för vår tid. Christensen m.fl. har på ett träffande sätt talat om att ”utvärdering [...] blivit vår tids mantra på samma sätt som planering var det på 1960- och på 1970-talen”.² All offentlig verksamhet genomgår i stort och smått olika former av efterhandskontroll och mätningar av kvaliteten på det man presterar. Politiska beslutsfattare ställer allt större krav på återrapportering samtidigt som en stor mängd utvärderingar initieras på eget bevåg av tjänstemän ute i den statliga och kommunala förvaltningen. Fenomenet är inte avgränsat till Sverige, utan verkar istället vara en större trend som rör de flesta västländer.³

Som den danske statsvetaren Erik Albæk konstaterat vilar utvärderingsivern, såsom den kommer till uttryck när dess förespråkare skriver läroböcker på ämnet, på en uttalad idé om att ett *lärande* för en bättre måluppfyllelse är möjligt, att man trots svårigheterna kan samla in kunskap om vad som har åstadkommit och genomföra förändringar efter detta.⁴ Om utvärderingar alltid hade använts enligt sådana idealbilder skulle konsekvenserna för det som utvärderas ofta vara stora. Att det verkligen är så de används är dock inte något man kan ta för givet. En grundläggande fråga av särskild relevans för den som intresserar sig för organisationsteori och offentlig förvaltning är just vilka konsekvenser de ständiga utvärderingarna får, hur stor betydelse de har för organisationers sätt att fungera och möjligheterna att styra dem. Fyller utvärderingar en funktion som ett instrument för politiker och andra att förändra, eller skall dess eventuella konsekvenser för det som utvärderas sökas på annat håll?

1.1 Syfte

¹ Pollit & Bouckaert, 2004, s 103f, Christensen, et. al., 2005, s 178- 187.

² Christensen, et. al., 2005, s 176.

³ Vedung, 2004, s 1f, Lindgren, 2006, s 13f.

⁴ Albæk, 2001, s 33f.

Det tas ofta som en självklarhet att utvärderingar generellt sett ger resultat i form av förändrade sätt att organisera och genomföra arbetet i organisationer; varför samla in en massa uppgifter som inte kommer till praktisk användning? Med vetskapen om att forskare alltmer betonar svårigheter med rationell styrning av och i organisationer i allmänhet är det dock nödvändigt att problematisera antagandet att utvärdering oftast leder eller ens är menat att leda till förändring, det är dessutom långt ifrån självklart vad som skall avses med praktisk användning. En genomgång av kunskapsläget om hur det förhåller sig med utvärderingars effekter på organisationer kan vara på sin plats. Ambitionen med denna uppsats är således att göra en översikt av aktuell forskning som finns på området.

Syftet med en forskningsöversikt är i allmänhet att redovisa kunskapsläget inom ett visst fält. Tanken är att man skall sammanfatta den forskning som gjorts samtidigt som man preciserar själva problemområdet och klarlägger meningsskiljaktigheter mellan olika forskare som kanske inte ställt samma frågor i sina undersökningar. En nackdel med att nöja sig med att göra en forskningsöversikt är förstås att man inte själv lägger fram några empiriska resultat, i varje fall inte i den bemärkelsen att man analyserar ett primärmaterial. Förhoppningsvis kan emellertid en sådan ligga till grund för egna empiriska insatser på området i en uppsats längre fram.

1.2 Frågeställning

Vilka effekter har utvärderingar på offentliga organisationer enligt aktuell forskning?

Utvärdering kan sägas utgöra den oberoende variabeln i denna forskningsöversikt, medan alla förändringar som sker i organisationer som utvärderas är beroende variabel. Studien syftar alltså till att se vilka samband det finns mellan utvärdering och förändringar som kan ske i en organisation. För mig finns det ingen anledning att på förhand precisera vilka förändringar det kan vara fråga om, det överlåter jag till forskningslitteraturen att tala om. Poängen med att ställa frågan på detta vis är att man är öppen för att utvärderingar kan ha effekter på många plan, såväl medvetna som omedvetna. Skälet till att använda begreppet ”organisationer” i frågeställningen är en uppfattning om att verksamheter i den offentliga sektorn som utvärderas sker inom organisationsmässiga ramar, vilket i korthet innebär att individuella tjänstemäns och politikernas handlingar inte är isolerade från det sammanhang av formell organisationsstruktur och informella normer som de verkar i, och att detta sammanhang därför är att betrakta som någonting mer än bara summan av de individer som verkar där.⁵ Alternativet hade kunnat vara att

⁵ Christensson, et. al., 2005, s 3f, 10- 13.

enbart titta på hur beslutsfattande påverkas av utvärderingar, men då hade man missat att dessa kan ha viktiga effekter som inte styrs genom beslut. Utgångspunkten här är istället att även beslutsfattande sker inom organisationsmässiga ramar.

Om man använder ordet effekter i en frågeställning som skall besvaras genom en forskningsöversikt måste man vara medveten om att alla forskare som tagit sig an utvärderingsfenomenet inte vill resonera i sådana termer. Nuförtiden är ordet effekter som bekant omstritt inom samhällsvetenskaperna eftersom det tar sin utgångspunkt i ett orsak och verkan förhållande som inte alla forskare anser det meningsfullt att försöka undersöka då det är mänskliga aktiviteter som skall studeras. När det handlar om utvärderingar ligger det dock i den vanliga förståelsen av fenomenet att dessa skall få just effekter på den verksamhet som utvärderas.⁶ Utvärderingar skall få konsekvenser genom att påverka handlingar; politiska och administrativ beslutsfattare som initierar utvärderingar gör det inte med motiveringen att dessa skall skapa "mening" åt en verksamhet. En kritisk granskning av utvärderingsfenomenet bör därför enligt min mening utgå från frågan om vilka effekter de faktiskt har. Min uppfattning är dessutom att även forskare som inte arbetar med att försöka påvisa olika kausala samband, ofta ändå uttalar sig om påverkan på ett eller annat sätt.

1.3 Metod

Urvalet av texter som har analyserats i denna uppsats har skett med fokus på utvärderingsresultatens användning och utvärderingars effekter på organisationer. Det forskningsfält som jag har riktat in mig på har av vissa beskrivits som "utvärdering av utvärdering", vilket i alla fall till viss del är träffar målet. Då utvärdering är ett område som engagerar många samhällsvetenskapliga discipliner, däribland pedagogik, företagsekonomi och sociologi, har det inte funnits någon anledning att begränsa sökandet till statsvetenskapliga texter. Den mycket omfattande forskning om utvärdering inom dessa fält med mer praktisk inriktning, som i mycket handlar om vilka metoder som är de lämpligaste i olika situationer, har jag försökt att utlämna i de fall den inte berört min frågeställning.

En definitiv avgränsning och systematik för urvalet i en forskningsöversikt torde vara svår att åstadkomma, det viktigaste är enligt min mening att problemområdet ringas in och att centrala forskningsinsatser som kommit med ny kunskap och refereras flitigt i övrig litteratur blir behandlade. Då det är centrala tankegångar på ämnet som är av intresse här snarare än att räkna upp hur många forskare som är anhängare av ett visst perspektiv får översikten en kvalitativ inriktning.

⁶ Se exempelvis Engwall, 2003, s 109. Sahlin- Andersson, 2003, s 71f.

Sökandet efter relevanta texter skedde inledningsvis via olika sökmotorer på Internet såsom Elin, ISI - web of science och Libris. Sökord och fraser som använts i olika kombinationer har bland annat varit evaluation, utilization, organizational theory, effects och liknande på svenska. Ett kompletterande sätt att ringa in den mest relevanta litteraturen har varit att granska referenslistorna i de texter som redan befunnits intressanta. Esaiasson m.fl. har i ett annat sammanhang kallat tillvägagångssättet för ett "snöbollsurval" då man hittar nya analysenheter genom de man redan kommit i kontakt med. En risk med detta är förstås att urvalet blir skevt, för mig har det därför varit viktigt att försöka gardera mig så gått det går.⁷ För att låna ett annat uttryck från Esaiasson m. fl. så uppstår en "teoretisk mättnad" när man börjar inse att det inte är särskilt värdefullt att uppsöka nya analysenheter då dessa inte bidrar med något kvalitativt nytt, i mitt fall har detta handlat om att jag efter ett tag märkt att det ofta är samma forskare som de viktigaste referenserna leder till och att samma tankegångar är återkommande.⁸ Jag har dessutom grovt räknat på att forskare kan hävda att utvärderingar antingen i allmänhet kan antas ha de avsedda effekterna, oavsedda eller inga effekter alls. För att vara säker på att jag inte helt har gått förbi något fält av forskningen, då detta kanske inte har något samröre med övriga grenar i det område jag ämnar belysa, har det varit viktigt att hitta någon litteratur som berör alla de tre ytterligheterna.

Ansatsen i min analys av olika texter är jämförande. När man gör en översikt av en forskningsdebatt som förs inom något område är det av vikt att olika forskningsresultat kategoriseras efter någon måttstock för att meningsskiljaktigheter skall bli tydliga. Framställningen måste ha en röd tråd och vara resonerande; eftersom det handlar om att beskriva ett kunskapsläge och inte ett litteraturläge är det viktigt att undvika en tom uppräknning av olika forskningsresultat. I mitt fall har kategoriseringar växt fram efterhand som jag har fått en inblick i vilka specifika frågor olika forskare har ställt på temat och vad man egentligen har olika uppfattningar om. Jag har för det första kommit fram till att den litteratur som skrivits i ämnet grovt kan delas in i en del som jag har valt att kalla rationell eftersom den på olika sätt utgår ifrån att utvärdering fyller någon form av rationell funktion i samhället, och en som jag har valt att kalla kritisk eftersom den uppfattningen inte delas där. Dispositionen av uppsatsens analysdel är med anledning av detta uppdelad i två delar efter ett inledande avsnitt om definitioner och olika typer av utvärdering.

En annan viktig distinktion för att sortera bland perspektiven har varit att skilja mellan utvärdering som utfall och utvärdering som process. Med det förstnämnda är det utvärderingsresultaten det handlar om, hur de kommer till användning och därmed får konsekvenser. I det andra fallet är det själva gärningen att utvärdera som kan påverka organisationer på olika sätt oberoende av om dess resultat tas i beaktande eller inte.

⁷ Esaiasson, et. al., 2007, s 216.

⁸ Esaiasson, et. al., 2007, s 190f.

Slutligen har jag försökt fästa avseende vid de organisationsteoretiska perspektiv, i det här fallet antaganden om vad som styr beslutsfattande och handlingsmönster i organisationer, som ligger bakom olika resonemang om utvärderingars påverkan.

2 Vad är utvärdering?

Skall man diskutera utvärderingars effekter är det förstås nödvändigt att begreppet utvärdering preciseras så att läsaren förstår vad det är för verksamheter det handlar om. Att definiera begreppet på ett tillfredsställande vis är dock lättare sagt än gjort eftersom det har så många användningsområden. Statsvetaren Lennart Lundqvist kallade utvärdering för en "semantisk magnet" på 70- talet med anledning av att det var ett nytt, positivt laddat ord som hela tiden drog till sig nya betydelser⁹ och det verkar inte som det har blivit mycket lättare skapa reda kring dess betydelse idag. Samtidigt är det också uppenbart att skiljda uppfattningar om utvärderingars effekter till viss del kan handla om att man talar om olika saker.

Hos svenska myndigheter definieras hur som helst utvärdering ofta som "en systematisk undersökning av en aktivitets värde och betydelse".¹⁰ Det är lätt insett att detta är en mycket vid definition som inte ger särskilt mycket till avgränsning. I nordisk forskning om utvärderingsfenomenet har man, av vad jag har kunnat se i de arbeten som använder sig av en explicit förklaring av vad de menar med begreppet, på senare år ofta utgått från en annan definition som utarbetats av statsvetaren Evert Vedung.¹¹ Enligt denna är utvärdering:

Noggrann efterhandsbedömning av utfall, slutprestationer eller förvaltning i offentlig verksamhet, vilken avses spela en roll i praktiska beslutssituationer.¹²

Vedung betonar här särskilt att det är frågan om *efterhandsbedömning*. Om regeringen exempelvis skulle ge någon i uppdrag att utreda vilka effekter en planerad skattereform kommer att få för statens finanser så är det med denna definition inte en utvärdering eftersom man inte kan utvärdera någonting som ännu inte finns eller har hänt. Poängen med denna avgränsning är att man kan ställa utvärdering i motsats till framtidsorienterad planering. Det ökade användandet av utvärdering de senaste decennierna får då någon form av innebörd.¹³

Överlag måste man nog säga att också Vedungs definition av begreppet är mycket vid. En kursutvärdering vid universitetet där studenter får säga sin mening om undervisningen ryms i definitionen, liksom skatteverkets återrapportering till finansdepartementet om hur myndighetens mål uppfyllts. Utan att alltför mycket föregå den kommande framställning vill jag i det följande peka på några punkter i Vedungs definition som kan sägas vara omstridda.

⁹ Vedung, 1998, s 20.

¹⁰ Sandberg & Faugert, 2007, s 13.

¹¹ Se exempelvis antologin Dahler- Larsen & Krogstrup, 2003, s 14.

¹² Vedung, 1998, s 20.

¹³ Vedung, 1998, s 21f, Vedung, 2004, s 2f.

För det första råder det delade meningar om huruvida utvärderingar alltid ”avses spela en roll i praktiska beslutssituationer”. Utifrån ett institutionellt perspektiv sker saker i organisationer ofta utan att det egentligen finns någon sådan rationell intention bakom. Enligt detta synsätt styrs beslut mer utifrån vad som anses lämpligt i en social omgivning än av en strikt konsekvenslogik. Utvärderingar behöver då inte initieras därför att de ”avses” ge underlag för beslut, att de genomförs kan istället bero på en föreställning om att det är så man gör i moderna organisationer eller som ett sätt att skapa mening kring den egna verksamheten. Som vi skall se längre fram i uppsatsen har forskare anlagt denna typ av teoretiska perspektiv på utvärderingars funktioner i organisationer.¹⁴

En annan del av definitionen som kan sägas vara omstridd är det inledande ordet ”noggrann”, som skall fylla funktionen att avgränsa utvärdering från reflekterande verksamhet i största allmänhet. För den amerikanska forskaren Michael Power är detta inte tillräckligt. Han har hävdade att det är en del av människans natur att resonera genom bakåtriktad bedömning, reflektion och eftertanke.¹⁵ Det man skall titta på när man studerar utvärderingar är därför de *formaliserade* och *institutionaliserade* former av efterhandsbedömning som blivit så vanliga i vår tid, idealiserande adjektiv som ”noggrann” eller ”systematisk” är inte tillräckliga för att avgränsa dessa fenomen enligt Power som menar att sådana snarare skall ses som normativa utgångspunkter hos de inblandade.¹⁶ Samtidigt har han också poängterat att det inte är meningsfullt att försöka definiera vad som rent praktiskt görs i denna institutionaliserade och formaliserade efterhandsbedömning då verksamheten hela tiden skiftar i fokus och tar sig an nya områden. Den sammanhållande länken är enligt Power istället en *idé* om att ett neutralt ansvarsutkrävande är möjligt.¹⁷

2.1 Olika typer av utvärdering

Efter att ha studerat litteraturen på ämnet har jag fått en insikt i hur otroligt många olika typer av utvärderingar det finns, och hur många olika aktiviteter som blir föremål för utvärderingar i dagens samhälle. En utvärdering kan vara en stor statlig utredning där några namnkunniga akademiker får i uppdrag att granska något som tar flera år i anspråk, eller också en liten enkätundersökning till

¹⁴ Se nedan under kapitelrubriken ”Kritiska perspektiv”. Christensen, et. al, 2005, s 13, 177f

¹⁵ Power, 1997, s 142. Boken som jag refererar till här heter ”The audit society” och handlar som titeln antyder mest om revision. Powers poäng är emellertid att revisionsmetoder håller på att förändras och sprider sig till nya områden, och att vissa typer av utvärdering mer och mer börjar utföras av revisorer (se s 3- 15). Hans resonemang om ett gransknings- och kontrollsamhälle, och effekterna på offentliga organisationer, används ofta i utvärderingslitteraturen. Se exempelvis Lindgren, 2006, s 13, Rombach & Sahlin- Andersson, 2003, s 15. För enkelhetens skull kommer jag i fortsättningen att tala om utvärdering när jag refererar till Power.

¹⁶ Power, 1997, s 4f

¹⁷ Power, 1997, s 122- 147

anställda på äldreboenden som någon tjänsteman inom den kommunala förvaltningen snickrat ihop. Utvärdering kan vara standardiserad och kontinuerlig uppföljning eller engångsgranskning, bygga på kvalitativt eller kvantitativt material, utföras av interna eller externa granskare, initieras av tjänstemän inom den organisation som granskas eller utifrån av politiker eller andra aktörer, och så vidare...¹⁸ Även om man skulle skapa sig en definition av utvärdering är det alltså uppenbart att en sådan, för att täcka in utvecklingen, egentligen blir alltför vid. Det är nog inte alls otroligt att olika typer av utvärdering har olika effekter på offentliga organisationer. I denna uppsats får jag emellertid nöja mig med att konstatera att man i allmänna ordalag talar om "utvärdering", det danska ordet "evaluering" eller det engelska "evaluation" i de texter jag gått igenom som tar sig an dess konsekvenser, vilket alltså egentligen innebär att man gör grova generaliserar.

Under utvärderingsbegreppet finns det förstås en uppsjö av begrepp som handlar om olika typer av utvärdering och dessa används ibland i den behandlade litteraturen. Det skulle ta upp alltför mycket utrymme att beskriva vad alla de här olika typerna av utvärdering går ut på. I det följande skall jag bara kort peka på två begrepp som kommer att ha betydelse längre fram i texten.

Den svenska statsvetaren Lena Lindgren har översatt det vanliga amerikanska begreppet "performance measurement" med "kvalitets- och resultatmätning". Detta är en samlingsbeteckning för utvärdering som går ut på att samla in kvantitativa uppgifter som kan följas upp kontinuerligt och användas vid jämförelser över tid och med andra liknande verksamheter. Målen för en verksamhet *operationaliseras* alltså i några indikatorer som kan kvantifieras.¹⁹ Inom skolan kan det t ex handla om att man samlar in uppgifter om hur många elever som slutför sina gymnasiestudier efter att ha gått på en viss grundskola. När försäkringskassan skall granskas kan det med denna metod ske genom att man mäter andelen handlagda ärenden som fått bakläxa i länsrätterna.²⁰ Kvalitets och resultatmätning har enligt Lindgren en lång historia som idémässigt går tillbaka till förra sekelskiftet och den strävan efter att göra styrning och produktion i industrin mer effektiv med hjälp av vetenskapliga mätningar som förknippas med den amerikanske ingenjören Fredrick Taylor.²¹ Idag har emellertid denna typ av granskning blivit vanligare än någonsin i den offentliga sektorn, inom vissa områden är det till och med reglerat i lag att de skall genomföras, och de mått som används är på ett helt annat sätt konstruerade för att mäta effektivitet och fastslå ansvar än tidigare. När det talas om bieffekter av utvärderingar, som jag skall göra lite senare i denna uppsats, är det ofta denna typ av utvärderingar det handlar om.²²

¹⁸ Vill man få en uppfattning om hur pass olika utvärderingar i den offentliga sektorn kan se ut kan man läsa en praktiskt inriktad översikt i ämnet, som exempelvis Vedung, 1998 eller Sandberg & Faugert, 2007.

¹⁹ Lindgren, 2006, s 53f, 10f.

²⁰ Lindgren, 2006, s 66.

²¹ Lindgren, 2006, s 41- 44.

²² Lindgren, 2006, s 24f.

”Brukarutvärderingar” är en samlingsbeteckning på sådana utvärderingar där brukarna av en offentlig tjänst, som exempelvis en skola eller ett sjukhus, tillfrågas om sin uppfattning kring reformer och omorganiseringar, eller mer allmänt om kvaliteten på den service de erbjuds. Brukarna bidrar alltså med en form av efterhandsbedömning av den verksamhet som riktats eller riktas mot dem. Vid närmare eftertanke tror jag att de flesta svenskar någon gång deltagit i en sådan här utvärdering. Trenden är enligt samstämmiga bedömare att brukare allt oftare får komma till tals när någonting skall mätas och bedömas i den offentliga sektorn. Det råder däremot delade meningar om vad detta får för effekter på utvärderingarna och senare för det som utvärderas. Den tidigare nämnda Vedung menar att brukarmedverkan har inneburit ett ökat reellt inflytande för den ”vanliga människan” och talar vidare om en ”demokratisering” av utvärdering.²³ Med en sådan uppfattning ses utvärdering som ett instrument för medborgarinflytande. Enligt den danske statsvetaren Peter Dahler- Larsens uppfattning är dock brukarnas medverkan av ringa betydelse då dessa inte på allvar får vara med och sätta dagordningen. Så här skriver han i en artikel om utvärderingar i danska kommuner:

Consumers and respondents express their degree of satisfaction with already established options. They hardly ever initiate evaluations and they are not involved in the formulations of policy goals²⁴

²³ Vedung, 2004, s 15- 20, 24.

²⁴ Dahler- Larsen, 2000, s 89.

3 Rationella perspektiv på utvärdering

De olika synsätten kring brukarnas inflytande visar på avgörande skillnader som är återkommande i litteraturen om utvärderingar. Vedungs inställning kan sägas företräda den delen av litteraturen som utgår från att utvärderingar påverkar organisationer och för gott med sig, medan Dahler- Larsens kan sägas företräda den mer kritiska delen. Enligt det förstnämnda synsättet har utvärdering blivit så vanligt som det är idag eftersom det fyller viktiga funktioner i det moderna välfärdssamhället. Det ökade användandet av utvärderingar i den offentliga sektorn under de senaste decennierna beskrivs exempelvis ofta som en konsekvens av att den offentliga verksamheten drabbats av kostnadskriser och ökade krav på effektivisering.²⁵ Vad utvärdering handlar om i detta resonemang är en rationaliseringsprocess i den offentliga sfären där politik som samhällsfenomen blir alltmer inriktat på resultat. Följande citat av Vedung är mycket tydligt i detta avseende:

Utvärdering kan ses som ett av de sista stegen i den fortgående moderniseringen eller rationaliseringen av det västerländska samhället, det som Max Weber betecknade som världens avförtrollning.²⁶

En förutsättning för ett sådant sätt att tänka torde vara att utvärderingar på något sätt påverkar det som utvärderas. I det följande skall jag försöka visa på hur olika forskare tänkt sig att denna påverkan går till.

3.1 Ett renodlat instrumentellt synsätt

Ett renodlat instrumentellt användande av utvärderingar innebär att utvärderingars resultat och rekommendationer används direkt av beslutsfattare för att vidta åtgärder, som exempelvis att avsluta ett projekt som inte presterat enligt målsättningarna eller att sätta igång nya åtgärder på grundval av att man fått reda på att goda resultat uppnåtts med ett visst tillvägagångssätt. Denna syn på utvärderingars påverkan var länge ledande inom forskningsfältet,²⁷ och många utvärderares bild av sitt eget arbete verkar bygga på att en utvärderings framgång kan mätas i om den använts på detta sätt eller inte. I en intervjuundersökning bland amerikanska utövare av professionen, utförd av Preskill & Caracelli, visade det sig att de flesta av de tillfrågade ansåg att det enskilt viktigaste syftet för en

²⁵ Sandberg & Faugert, 2007, s 17- 18

²⁶ Vedung, 2004, s 23.

²⁷ Weiss, 1998, s 3- 5.

utvärdering är att skapa bättre informationsunderlag för beslutsfattare så att dessa kan korrigera och förbättra olika program.²⁸

Av litteraturen att döma verkar det dock som att de flesta forskare på området numera är överens om att antagandet om att ett instrumentellt användande är det *normala* är felaktigt.²⁹ Amerikanerna Weiss, Murphy- Graham & Birkeland menar exempelvis att det är ”sällsynt” att utvärderingar ligger till grund för omedelbara beslut och Rossi & Freeman skriver att viss pessimism spridit sig inom utvärderingsforskningen med anledning av detta.³⁰ Mycket har emellertid skrivits på temat om vilka faktorer som kan tänkas påverka om utvärderingar används instrumentellt. Det har exempelvis påpekats att mycket av utfallet beror på kvalitén på utvärderarens arbete och deras förståelse för den utvärderade verksamheten, vilket förstås lett till omfattande diskussioner om metod. Det har dessutom hävdats att utvärderingsresultat har större möjlighet att få dessa effekter om förändringarna som förespråkas inte är av alltför kontroversiell karaktär och på en lägre nivå i organisationen.³¹

Den amerikanska forskaren Michael Patton är en försvarare av det instrumentella synsättet. Till största del är hans argumentation visserligen av normativ och konstruktiv karaktär; utvärderare och det övriga samhället bör inte acceptera att resultaten inte används som det är tänkt, en välgjord utvärdering bör få direkta konsekvenser för beslutsfattande och det är upp till de inblandade att se till att granskningarna håller måttet. Men samtidigt anser han sig också ha empiriska belegg för sin ståndpunkt att rätt genomförda utvärderingar ofta får avsedda effekter, något som han kallar för ”intended use by intended users”. Han åberopar bland annat en undersökning utförd av en amerikansk organisation för utvärdering där en stor mängd utvärderingar följts upp för att se vilket inflytande på beslutsfattande de hade.³² I boken ”utilization- focused evaluation” presenterar han dessutom en egen undersökning som bygger på intervjuer med utvärderare och beslutsfattare. Även denna visade på ett högt mått av instrumentellt användande.³³

Det kan nämnas att vissa forskare satt det renodlat instrumentella synsättet i samband med en viss typ av organisationsteori, och argumenterat för att utvärderingar bättre skulle leva upp till sina syften om utvärderingsstrategierna byggde på andra mer realistiska antaganden om hur beslutsfattande går till i organisationer. Enligt Rogers & Hough bygger det instrumentella synsättet ofta på ett antagande om att utvärderingar sker i rationella organisationer med klara mål, och att också de enskilda individernas handlingar inom dessa är målinriktade. Vidare är organisationer enligt en sådan teori uppbyggda kring en byråkratisk hierarki av tjänstemän som lojalt gör det de blir tillsagda, vilket medför att det inte

²⁸ Preskill & Caracelli, 1997, s 215.

²⁹ Rossi & Freeman, 1999, 432f, Weiss, 1990, s 171- 175. Dahler- Larsen, 2001, s 15. Henry & Mark, 2003, s 294f. Lindgren, 2006, s 99- 102. Albaek, 2001, s 42.

³⁰ Weiss, et., al, 2005, s 13. Rossi & Freeman, 1999, s 432f.

³¹ Weiss, 1998, s 3.

³² Patton, 1990, s 190- 192.

³³ Patton, 1997, s 80- 85.

finns något konfliktmoment som kan inverka på användningen av utvärderingar. Rogers & Hough menar att det idag finns bättre insikter kring att beslutsfattande kan se olika ut i olika organisationer, och att man skulle kunna använda detta för att i större utsträckning designa utvärderingar med hänsyn till vilken typ av sammanhang de skall användas i.³⁴

3.2 Påverkan genom upplysning

Som en konsekvens av de nya insikterna om svårigheterna med det instrumentella synsättet har mycket forskning bedrivits för att förklara varför det kan vara så att utvärderingar så sällan kommer till direkt användning på det sätt som man tidigare tagit för givet, och hur man kan designa utvärderingar som kan uppfylla olika goda syften. Men förutom att diskutera varför- frågan har forskare också, och det är av större intresse för min undersökning, utvecklat teorier om vilka andra vägar informationen har för att komma till användning. Enligt den tidigare nämnda Carol Weiss kommer utvärderingar ofta till användning genom det hon kallar "enlightment", alltså upplysning. Även om resultatet av utvärderingar ofta avvisas direkt eller indirekt av beslutsfattare och får ligga och samla damm någonstans så har de enligt Weiss oftast blivit genomlästa, inte bara av beslutsfattare utan också av olika aktörer runtomkring, och påverkar därför på sikt debattklimatet och därmed beslutsfattandet genom upplysning.

The evaluator has little chance of being a "gray eminence" standing behind *the* decision maker. But evaluation findings that become known in the larger policy community have a chance to affect the terms of the debate, the language in which it is conducted, and the ideas that are considered relevant in its resolution.³⁵

Enligt denna teori färdas de nya idéerna som presenteras i en utvärdering på olika sätt genom en policyarena *innan* de påverkar olika beslut. Massmedia, intressegrupper, konkurrerande aktörer i en beslutsprocess och personalen i organisationen där beslut fattas, fyller alla viktiga funktioner för att utvärderingars resultat skall komma till användning.³⁶ Enligt Weiss finns det ett stort intresse för utvärderingars resultat, dessa är en slags "nyheter" som beslutsfattare och andra gärna tar del av även om de inte kommer till användning omedelbart.³⁷

Det är uppenbart att Weiss teori om "enlightment" innebär en uttunnad och mer osäker variant för påverkan på det som utvärderas i jämförelse med det renodlade instrumentella perspektivet som presenterades ovan. Hon hävdar visserligen att nya insikter ibland används instrumentellt av beslutsfattare när tidpunkten blivit den rätta. Men själva poängen här är samtidigt att det oftast är

³⁴ Rogers & Hough, 1995, s 321- 325.

³⁵ Weiss, 1990, s 175.

³⁶ Weiss, 1990, s 177- 180.

³⁷ Weiss, 1990, s 176

nya begrepp och sätt att tänka kring olika saker som används för att förändra, inte handfasta resultat och handlingsrekommendationer.

Teorin om utvärderingars upplysande funktioner verkar ha fått stort genomslag inom forskningen om användelsen av utvärderingsresultat. Den får exempelvis visst stöd av den danske forskaren Flemming Larsen som tittat på hur utvärderingar kommer till användning i den danska arbetsmarknadspolitiken. Larsen fann i sin undersökning att utvärderingars resultat och rekommendationer inom detta område ofta avvisades av politiska skäl. Flera år efteråt kunde likväl nya tankegångar och begrepp på den politiska dagordningen spåras tillbaka till utvärderingsresultat som tidigare förkastats.³⁸

Närbesläktat med begreppet "enlightment" är "conceptual use" som används flitigt i litteraturen. Enligt Rossi & Freeman handlar detta om att utvärderingar leder till nya sätt att tänka, på en mer generell nivå, vilket efterhand kan leda till förändringar.

Evaluations often identify issues, frame analysis, and sharpen the focus of discussion in ways that are influential to the decision-making process even when there is no direct connection evident between any evaluation finding and any specific program decision.³⁹

3.3 Med processen i fokus

Förutom att försvara ett instrumentellt synsätt har den tidigare nämnda Patton även utvecklat en ny teori om hur utvärderingar påverkar det som utvärderas. Denna tar sin utgångspunkt i att anställda som samarbetar med utvärderare, eller på annat sätt får en insikt i hur den utvärdering som riktas emot dem fungerar, börjar tänka i nya, mer logiska och reflekterande banor. Teorin syftar alltså på utvärderingsprocessen och Patton kallar den därför för "process use".

When I refer to *process use*, then, I mean using the logic, employing the reasoning, and being guided by the values that undergird the profession.⁴⁰

Vad det handlar om här är att anställda lär sig att se på sin verksamhet så som en utvärderare utifrån ser den. Detta kan enligt Patton medföra att de får en större känsla för resultat, att de blir mer engagerade för sitt arbete och stärker sin organisationsidentitet.⁴¹

När Patton talar om lärande genom utvärderingsprocessen så uppehåller han sig till ganska stor del vid att det är individer som får nya insikter. I hans efterföljd har emellertid forskare utvecklat tankegången till en *organisatorisk* nivå och satt utvärderingars påverkan i samband med det teoretiska begreppet "organizational learning". I Preskill, Zuckerman & Matthews tappning handlar detta i

³⁸ Larsen, 2001, 221- 231.

³⁹ Rossi & Freeman, 1999, s 115, 432- 435. Citatet på s 115.

⁴⁰ Patton, 1997, s 88

⁴¹ Patton, 1997, s 91- 95

utvärderingssammanhang om en form av social konstruktivism där organisationens medlemmar etablerar *gemensamma* uppfattningar om mål och mening för verksamheten.

Process use reflects constructivist learning theory in that it focuses on how groups of people make meaning as they conduct evaluation. By encouraging dialogue and reflection and by questioning assumptions, values, and beliefs individuals come to more fully understand the evaluand [verksamhetens sammanhang], the organisation, themselves, each other and evaluation practice.⁴²

Genom utvärderingen får organisationen feedback som kan användas för att korrigera på olika nivåer, men det är också en fråga om att den lär sig att lära, bli responsiv på impulser utifrån och på så bli vis mer målinriktad. Med detta synsätt används utvärderingar alltså inte bara för att se om olika mål har blivit uppfyllda utan också för att de inblandade skall lära sig att förstå målen och skapa gemensamma uppfattningar kring dem. Perspektivet grundar sig inte, som i fallet med det rationella och hierarkiska organisationsteoretiska perspektivet som det talats om tidigare, på att organisationer har klara mål som alla medlemmar är införstådda med. Samtidigt är det även här frågan om en typ av instrumentellt användande eftersom utvärderingar antas initieras just med intentioner om lärande.⁴³

Det är ett återkommande tema i litteraturen att utvärderingars påverkan, både som en konsekvens av att resultaten kommer till användning på olika sätt och att nya insikter nås i processen, ökar om de inblandade får komma till tals och vara delaktiga i utvärderingsarbetet. Den svenske företagsekonomen Lars Engwall har exempelvis hävdad att denna faktor hade stor betydelse för den påverkan som två stora utvärderingar av forskningen som bedrevs vid två ekonomiska institutioner vid olika universitet ledde till. Dessa utvärderingar satte igång omfattande diskussioner bland de inblandade omedelbart efter det att utvärderarna börjat med sitt arbete med att samla in information, och ledde till nytänkande och förändring på flera områden. Ekonomerna på de berörda institutionerna var inte odelat positiva till utvärderingarna och det resultat som presenterades i slutändan, men även de negativa reaktionerna är enligt Engwall ett tecken på att utvärderingarna inte gick obemärkta förbi.⁴⁴

Att öka interaktionen mellan utvärderare och de utvärderade framställs som ett framgångsrecept i flera av de analyserade texterna. Överhuvudtaget har det varit svårt att skilja på vad som är generella empiriska betraktelser om utvärderingars påverkan och vad som är konstruktiva programförklaringar om hur dessa skall utformas för att göra mest nytta. När Henry & Mark i en artikel skriver att utvärderingarnas användande idag har blivit en kärnfråga för utvärderingsforskningen så syftar till stor del på hur det i utvecklingen av nya utvärderingsmetoder allt mer fokuseras på den påverkan som de antas åstadkomma, och att många studier i samband med detta varit inriktade på att se

⁴² Preskill, et. al., s 424.

⁴³ Preskill, et. al., s 423- 425.

⁴⁴ Engwall, 2003, s 122- 126.

vilka faktorer som påverkar olika typer av användande.⁴⁵ Flera studier som jag tittat på har utgått från frågor som handlar om vilken påverkan en utvärdering åstadkommer om man gör på ett *visst* sätt, vilket gör dem lite svåra att värdera i förhållande till min frågeställning. Det jag velat säga här är att det inte varit helt lätt att sortera kunskapen i litteraturen. Med "process use", påverkan genom upplysning och det renodlade instrumentella användandet, tror jag i alla fall att jag har introducerat några av de ledande tankegångarna kring hur utvärderingar utövar positiv påverkan.

⁴⁵ Henry & Mark. 2003, s 293- 295.

4 Kritiska perspektiv på utvärdering

Gemensamt för den forskning som presenterats ovan är alltså, enligt min uppfattning, att den i grunden ser utvärderingar som en verksamhet som på olika sätt förbättrar den offentliga sektorn. Även om det bland dessa forskare finns en stor medvetenhet om att utvärderingar kan användas på många olika sätt som inte fångas in av teorierna, och att det ibland förekommer rent missbruk av utvärdering, så är det inte detta man lägger tonvikten på.⁴⁶ Med positivt laddade begrepp som ”enlightment” och ”organizational learning” har olika forskare här givit uttryck för den påverkan som de menar att utvärderingar åstadkommer.

Vid sidan om denna litteratur har det växt fram en uttalat kritisk litteratur på ämnet. Ett återkommande tema i denna är kritiken mot att det produceras så mycket forskning kring praktiska utvärderingsmetoder, men så lite på att se vilka konsekvenser dessa får när de används i den offentliga sektorn. Det talas vidare om att utvärdering blivit en norm som placerats bortom forskning och debatt, att det tas som en sådan självklarhet att utvärdering för gott med sig att det inte behöver undersökas om dess syften uppfylls eller ej.⁴⁷

4.1 Utvärdering som meningsskapande

Den danske statsvetaren Peter Dahler- Larsen skrev i slutet av 90- talet en bok med den något kontroversiella titeln ”Den rituelle reflektion- om evaluering i organisationer”. Utgångspunkten i denna är att utvärderingars effekter sällan står i samklang med de höga syften som föregår dem, och att utvärderingsfenomenet därför måste förstås utifrån nya organisationsteoretiska infallsvinklar som inte bygger på rationell konsekvenslogik. Med Dahler- Larsens perspektiv genomförs utvärderingar i första hand av den anledningen att det är en socialt konstruerad norm att det skall göras.⁴⁸ Organisationer som utvärderar sin verksamhet sänder ut signaler till omgivningen om att de är seriösa och ansvarstagande. Samtidigt har utvärdering också blivit en slags symbolisk handling i organisationer som definierar och skapar mening kring verksamheten utan att för den skull ha några effekter som någon kontrollerar. Dahler- Larsen talar här om en slags ”autokommunikation” som innebär att organisationer styr utvärderingar för att

⁴⁶ Se exempelvis Weiss, 2005, s 12- 14.

⁴⁷ Lindgren 2006, s 22. Power 1997, s 142

⁴⁸ Dahler- Larsen, 2001, s 13- 17, 162- 168.

göra de hanterbara. Eftersom utvärdering har blivit en norm i samhället som organisationer på något sätt måste förhålla sig till för att få legitimitet av omgivningen, och organisationer ofta inte är särskilt inställda på förändring, samlas det in data och väljs utvärderingstekniker som passar in på de föreställningar man har om sin verksamhet.

På forhånd opstillede kategorier for evalueringsdata angående ”brugerkategorier”, angående ”indsatsområder” og angående målsaetninger kan, samtidig med at der åbnes for forskellige udfald langs de opstillede dimensioner, etablere en lukning af hvilke dimensioner det er relevant at samle data om.⁴⁹

När Dahler- Larsen talar om utvärderingar som autokommunikation så är det uppenbarligen ofta sådana som initieras och utförs internt inom en offentlig organisation som han syftar på, inte sällan är det de tidigare omnämnda brukarutvärderingarna hans olika resonemang handlar om. Samtidigt är det också en del av Dahler- Larsens poäng att det på senare år blivit allt vanligare att utvärderingar initieras och genomförs internt som en institutionaliserad rutin. Om utvärdering däremot påtvingas utifrån kan svaret ofta bli att de särkopplas från övriga verksamheter i organisationen som därmed undgår förändringar.⁵⁰

Med det perspektiv som beskrivits ovan ses utvärderingars egentliga påverkan på organisationer som liten. Men det är bara om den verklighet, alltså uppfattningar om mening och sammanhang i verksamheten, som skall definieras är given på förhand i en stark organisationskultur, och utvärderingsmomentet är särkopplat från andra handlingar, som utvärdering är sådana ”paradeforestillinger” som det talats om här.⁵¹ Dahler- Larsen håller även dörren öppen för att utvärderingsprocesser kan få långtgående konsekvenser genom att vara med och skapa verklighetsuppfattningar. Tillsammans med statsvetaren Hanne- Katrin Krogstrup har han i en artikel hävdad att utvärderingar kan ha ”konstitutiva virkninger”, vilket innebär att utvärderingsprocessen kan påverka på oförutsedda vis.⁵² Exempel på konstitutiva verkningar är att anställdas identitet och bild av sitt arbetes mening och mål förändras när det i utvärderingsarbetet introduceras nya begrepp som exempelvis ”kunder” och ”brukare”, eller tas upp nya delar av det officiella målområdet med ett nytt språkbruk eller nya mått.⁵³

En annan forskare som, om än från andra infallsvinklar, varit inne på att utvärderingar kan skapa nya identiteter och på så vis förändra är den svenska företagsekonomen Kerstin Sahlin- Andersson. Efter en undersökning av nationella utvärderingar av den svenska grundskolan i början av 90- talet, med fokus på två lokala verksamheter, hävdar hon att det språk som används i samband med utvärderingar som initieras uppifrån kan omforma den bild anställda i en verksamhet har av sin roll och det sammanhang de verkar i. På så vis kan utvärderingar innebära förändring även om dess resultat inte används. Den nationella utvärdering som Sahlin- Andersson studerat behandlade konsekvent

⁴⁹ Dahler- Larsen, 1998, s 133- 140. Citatet på s 135.

⁵⁰ Dahler- larsen, 1998, s 79- 94.

⁵¹ Dahler- Larsen, 1998, s 117.

⁵² Dahler- Larsen & Krogstrup, 2001, s 232.

⁵³ Dahler- Larsen & Krogstrup, 2001, s 238- 243.

skolorna som enhetliga ”moderna organisationer” liknande privata företag istället för spridda pedagogiska verksamheter, där exempelvis historielärare i första hand identifierar samhörighet med historielärare på andra skolor, och omformade därför de anställdas uppfattning om sitt arbete till att bli mer inriktat på samarbete över ämnesgränserna inom den egna skolan än tidigare.⁵⁴

Resonemanget om identitetsskapande är inte helt olikt det Patton, Preskill och andra för när de talar om lärande i utvärderingsprocessen. Skillnaden är att dessa har en uttalat positiv syn på denna påverkan, att de hävdar att utvärderingar ofta initieras med *intentioner* om ett sådant lärande och att det därför går att styra vilka nya uppfattningar som formas. Sahlin- Andersson lägger inte någon värdering i det hela men är dock inte främmande för att dessa aspekter av utvärderingsprocessen kan användas i styrning av offentliga organisationer.⁵⁵ Dahler- Larsen är, som förhoppningsvis framgått, däremot av den kritiska åsikten att utvärderingar oftast har lite att göra med sådana saker som intentioner och rationalitet.

I Sverige har socialantropologen Annika Rabo studerat utvärderingar utifrån ett liknande kulturellt perspektiv som det Dahler- Larsen använt sig av. Hon menar liksom denne att utvärderingar är en slags ritualer i offentliga organisationer och att ”det utvärderade blir konstruerat genom utvärderingen”.⁵⁶ Men även om Rabo skriver att utvärderingar i den offentliga sektorn ofta i efterhand skapar mening till förändringar som redan skett så belyser hennes text problemet som togs upp i inledningen att alla forskare inte är tydliga när det gäller effekter. Rabo riktar mer in sig på att förstå utvärderingsfenomenets roll i vår kultur, och hitta beröringspunkter mellan den storskaliga utvärdering som sker i den offentliga sektorn och den vardagliga efterhandsbedömning som enligt henne ständigt sker hos individer i vår tid, än att tala om effekter på organisationer.⁵⁷

4.2 Bieffekter

På senare tid har forskare börjat peka på en del oönskade och problematiska bieffekter som framförallt kvantitativt inriktade utvärderingar kan ha på organisationer. Dessa bieffekter har ingenting att göra med om utvärderingars resultat används eller ej, alltså själva utfallet. Istället handlar det här, liksom i fallet med de konstitutiva verkningar som diskuterats tidigare, om en förändringskraft som finns inbyggd i processen att utvärdera. Den svenske forskaren Lena Lindgren är en av många som har pekat på att kvantitativa mått som används i de ”kvalitets och resultatmätningar” som diskuterats tidigare, tvärtemot intentionerna kan uppfattas som mål av dem som utvärderas vilket gör

⁵⁴ Sahlin- Andersson, 2003, s 86- 92.

⁵⁵ Sahlin- Andersson, 2003, s 90- 92.

⁵⁶ Rabo, 2003, s 189.

⁵⁷ Rabo 2003, s 149- 171.

att de styr sitt handlande därefter. Detta fenomen benämns i litteraturen som ”teaching to the test”.⁵⁸ En tankeväckande illustration på hur ”teaching to the test” kan ställa verksamheten i en organisation på ända är att möbelindustrin i Polen under kommunisttiden hade antalet ton producerade möbler som resultatindikator när verksamheten årligen utvärderades. Konsekvensen av detta blev att landet under långa tider var producent av världens tyngsta möblemang!⁵⁹ Den franske ekonomen Burt Perrin, som jag lånade detta historiska exempel (eller kanske snarare liknelse) av, menar att kvantitativa mått ofta missuppfattas i offentliga organisationer och hävdar att problemet har sitt ursprung i att modeller för utvärdering i stor skala överförts från privata företag som har betydligt enklare mål att utgå ifrån.

Complex social programs cannot be reduced to a few easily recorded indicators.⁶⁰

Enligt Perrin kan den överdrivna fokuseringen på aspekter som är kvantitativt mätbara resultera i att verksamheter förstelnas eftersom ifrågasättande och innovation motverkas i en sådan miljö.⁶¹

Det bör nämnas att det finns andra sätt att beskriva ”teaching to the test” än med den negativa bild av bieffekt som Lindgren och Perrin målar upp. Carol Weiss har påpekat att fenomenet ibland med avsikt kan användas av administratörer och politiker för att försöka ändra på organisationers eller individers beteenden. När beslutsfattare vet att någon anpassar sig efter de mått som ställs upp för att mäta en prestation kan detta komma till användning menar Weiss.⁶² Patton är inne på samma linje när han hävdar att ledare kan arbeta tillsammans med utvärderare i konstruktionen av mått för att skapa en större fokusering hos medlemmarna i organisationen på områden de vill prioritera.⁶³

När Lindgren talar om utvärderingars bieffekter så är det inte med utgångspunkt i att utvärderingar nödvändigtvis initieras av andra skäl än de uttalade. Bieffekterna kan enligt henne uppstå även om avsikterna med en utvärdering verkligen är de bästa, att på ett rationellt sätt granska verksamheter för att åstadkomma förändring med hjälp av de resultat man får in. Detta fenomen benämner hon som en ”resultatparadox” med anledning av att utvärderingar kan ha bieffekter som väger upp fördelarna även under gynnsamma omständigheter.⁶⁴ Förutom ”teaching to the test” handlar resultatparadoxen bland annat om att utvärderingar kan leda till ”avprofessionalisering”. Detta tar sig uttryck i att anställda som utsätts för upprepade kvantitativa mätningar av det arbete de presterar börjar tvivla på sin professionella kunskap som exempelvis lärare, läkare eller polis att bedöma vad som är ett bra beslut i ett visst läge. När dessa

⁵⁸ Lindgren, 2006, s 104- 107.

⁵⁹ Perrin, 1998, s 368.

⁶⁰ Perrin, 1998, s 377.

⁶¹ Perrin, 1998, s 375.

⁶² Weiss, 1998, s 5f.

⁶³ Patton, 1997, s 91- 94

⁶⁴ Lindgren, 2006, s 23, 103. Samtidigt som Lindgren talar om en resultatparadox så skriver hon att mycket forskning på ämnet visat att den statistik som produceras i kvalitets- och resultatmätningarna egentligen sällan används av beslutsfattare. För att mätningarna skall riskera att orsaka bieffekter räcker det dock att de utvärderade tror att de kommer att användas enligt Lindgren (se s 99- 103).

yrkesutövare upplever att det bara är utvärderare som dikterar vad som är goda resultat och i förlängningen ett gott handlande i det arbete de utför kan det leda till att samhället går miste om deras unika kompetens.⁶⁵

En annan forskare som intresserat sig för utvärderingars oförutsedda verkningar är amerikanen Michael Power som skrivit den mycket uppmärksammade boken *The audit society*. Power kritiserar genomgående i sin bok den, enligt honom, förhärskande synen på utvärdering såsom en rationaliseringsprocess. Utvärdering ser han istället som en myt om ansvarighet, ”accountability”, som organisationer måste förhålla sig till för att få legitimitet av omgivningen. Myten har fått stor spridning i vår tid eftersom den präglas av minskat förtroende för såväl offentliga institutioner som varandra, Power myntar begreppet ”distrusting society” för att försöka sätta fingret på vad det handlar om. När människor inte litar på att någon kan sköta ett uppdrag utan att sko sig själva så måste de i alla fall lita på det som uppfattas som neutral granskning. Resultatet av att denna myt sprider sig i samhället är inte att vi får bättre och mer effektiva organisationer, enligt Power, utan kanske istället att vi får organisationer som är möjliga att granska enligt sådana kriterier som myten ställer upp. Organisationer påverkas ofta av utvärderingar men inte på det sätt som det är tänkt. Följande citat beskriver väl Powers uppfattning:

The question [...] is whether the tail may be wagging the dog and [...] whether audit provides deluded visions of control and transparency which satisfy the self-image of managers, regulators and politicians but which are neither as effective nor as neutral as commonly imagined.⁶⁶

Power menar att utvärderingar antingen kan ”särkopplas” från kärnverksamheterna i en organisation eller ”kolonisera” dem. När det förstnämnda är fallet får inte utvärderingar några stora effekter överhuvudtaget eftersom de är en slags skenhandlingar, avsedda endast för utomstående betraktare, som inte har med det vardagliga arbetet i organisationen att göra. Om utvärderings- och kontrollmentaliteten däremot börjar ”kolonisera” organisationen kan effekterna bli sådana som omtalats ovan, med ”teaching to the test” i form av att anställda uppfattar att det bara är det som kontrolleras som är viktigt, som det centrala problemet.⁶⁷

4.3 Politiska slagträn

Med ett politiskt perspektiv på organisationer ses utvärderingars påverkan på det utvärderade som liten. Skälet till detta är att organisationer enligt ett sådant synsätt i första hand präglas av konflikt och förhandling mellan olika intressen, och att utvärdering därför mer handlar om att legitimera redan intagna

⁶⁵ Lindgren, 2006, s 108- 111.

⁶⁶ Power, 1997, s 122- 147. Citatet på s 143.

⁶⁷ Power, 1997, s 94- 98.

ståndpunkter än att omvärdera på grundval av ny kunskap. Utvärderingar kan på förhand styras av olika aktörer så att de producerar just den information dessa vill ha för att vinna fördelar gentemot andra, eller också kan resultaten i efterhand tolkas på ett sådant sätt att det gagnar den egna ståndpunkten. Ytterligare ett skäl till att utvärderingar sällan får effekter enligt detta synsätt är att blotta gärningen att tillsätta en utvärdering kan användas som ett legitimerande argument utan att det för den sakens skull finns några planer på att verkligen använda resultatet till något som har med lärande att göra.⁶⁸

Den danske statsvetaren Erik Albæk är en av dem som menar att utvärderingars påverkan bäst kan förklaras utifrån ett politiskt perspektiv. Han hävdar att forskningen om utvärderingsanvändning har haft ”overordentligt vanskeligt” att finna exempel på att utvärderingar får konsekvenser som verkligen bygger på rationellt lärande.⁶⁹ I en undersökning där han tillsammans med Søren Winter försöker förklara varför utvärdering blivit så vanligt i Danmark jämförs institutionaliseringen av utvärdering i USA och Danmark och det visar sig att den historiska utvecklingen under efterkrigstiden varit mycket olika i de båda länderna. Medan utvärderingsrutiner i stor skala på allvar började utvecklas i Danmark först under 80- talet hade utvecklingen tagit fart i USA flera decennier tidigare. Albæks och Winters slutsats blir sedan att den ökade utvärderingsivern i Danmark under 80-talet hörde ihop med att konfliktnivån och kampen om resurser i dansk politik och förvaltning blivit skarpare, mer lik den i USA, och att utvärderingar därför i stor utsträckning är redskap i konflikter mellan olika intressen.⁷⁰

I stora delar av den litteratur som jag gått igenom nämns det att det förekommer sådant användande av utvärdering som det talats om här. Begrepp som ”persuasive use” och ”symbolic use” används av flera engelskspråkiga författare för att beteckna vad de ser som ett politiskt missbruk av utvärdering. Jag har dock inte hittat några aktuella verk, förutom det ovan nämnda, som ställer denna företeelse i centrum.

Den svenska företagsekonomen Elisabeth Sundin har emellertid i en studie av utvärderingar av ett stort projekt som syftade till ökad jämställdhet i svenskt arbetsliv, observerat ett stort mått av den legitimerande typ av användning som diskuterats här. Eftersom projektet ifråga redan från början var omstritt var det, enligt Sundin, viktigt för de ansvariga att det framställdes på ett positivt sätt av utomstående betraktare som kunde uppfattas som neutrala och objektiva av omgivningen. En mycket stor mängd utvärderingar initieras vilket i sig verkade legitimerande för programmet. Samtidigt gjordes det en hel del försök att styra dessa utvärderingar i en för de ansvariga positiv riktning.⁷¹

Den syn på utvärderingars effekter som presenterats här skiljer sig från det tidigare nämnda kulturperspektivet på den avgörande punkten att den utgår från

⁶⁸ Albæk, 2001, s 37- 39. Christensen, et. al., 2005, s 178.

⁶⁹ Albæk, 2001, s 42.

⁷⁰ Albæk & Winter, 1993, s 27- 30, 38- 41.

⁷¹ Sundin, 2003, s 161- 163, 168- 170.

konsekvenslogik och målstyrda val av rationella aktörer som den drivande kraften i organisationer, och inte som i det andra fallet socialt konstruerade normer om vad som är lämpligt. Utvärderingarna har här alltså ett syfte som står i samband med klara målsättningar hos enskilda aktörer. Men eftersom det inte finns någon enighet om vilka mål man skall sträva efter, och organisationen alltså inte är uppbyggd kring en lojal hierarki som det talats om tidigare i denna uppsats, används utvärderingar på sätt som gör att de inte får effekter.

5 Brist på empiriska undersökningar

När man läser litteraturen om utvärderingars effekter slås man av att forskningsfältet verkar lida av en brist på större empiriska undersökningar. De flesta empiriska exempel som jag har refererat till i uppsatsen har varit små fallstudier. När Weiss exempelvis talar om utvärderingars påverkan genom upplysning, eller när Lindgren talar om problematiska bieffekter verkar detta till stor del vara teoretiska konstruktioner som inte testats i någon större skala. Till följd av detta har min framställning mycket kommit att handla om *perspektiv man kan ha* på utvärderingars effekter.

Min iakttagelse att det egentligen företas mycket få empiriska studier om utvärderingars effekter har stöd i litteraturen. Både Henry & Mark och Weiss konstaterar att utvärderingsforskningen under de senare decennierna fokuserat mer på att utveckla teorier om hur utvärderingar används och påverkar än att testa dessa i större undersökningar. Enligt dessa författare företogs det mängder av omfattande studier under 70- och 80-talen som visade på att utvärderingar ofta inte användes så instrumentellt som det var tänkt, därefter har man varit upptagna av att utforma andra modeller.⁷² Mitt intryck är att mycket av det jag läst på området utgår från forskarnas egna erfarenheter som utvärderare, och exempel hämtas ofta utifrån dessa, vilket kanske gör att det är fel att säga att empirisk förankring helt saknas. Lindgren ser det dock som beklagligt att forskningen inte lyckats prestera mer generaliserbar empirisk kunskap om utvärderingars verkningar och idkar också den del självkritik på denna punkt. När det gäller de olika former för användning av utvärderingsresultat som diskuterats i uppsatsen så påpekar hon att dessa ”mycket väl kan vara rena sandlott” eftersom de aldrig riktigt blivit testade i grundliga undersökningar med tillfredsställande metodologi.⁷³

Kanske beror avsaknaden av större empiriska undersökningar med utgångspunkt i de olika perspektiv som presenterats i denna text på att det är mycket svårt att genomföra sådana på ett sätt som säkerställer en hög validitet. Flera av de större empiriska undersökningar jag trots allt stött på har varit bristfälliga på denna avgörande punkt. I flertalet fall har politiker, utvärderare, administrativa chefer och andra anställda i en organisation som utvärderingar riktats mot, använts som *informanter* i stora intervjuundersökningar som syftat till att se hur utvärderingsresultat kommer till användning eller vilket lärande deltagandet i utvärderingsprocesser givit.⁷⁴ Detta tillvägagångssätt är enligt min

⁷² Henry & Mark, 2003, s 294. Weiss, 1998, s 2.

⁷³ Lindgren, 2006, s 22, 123- 125. Citatet på s 22.

⁷⁴ Om skillnaden mellan informanter och respondenter i intervjuundersökningar, se Esaiasson et. al., 2007, s 257- 259.

mening problematiskt av källkritiska skäl. För att visa vad jag menar skall jag i det följande ta två konkreta intervjuundersökningar som exempel.

I en undersökning av utvärderingar och dess konsekvenser i danska kommuner, som Dahler- Larsen hänvisar till, intervjuades ett stort antal kommunala förvaltningschefer. I en av de centrala frågorna som ställdes gavs de intervjuade tre alternativ; ledde den senaste utvärderingen av ett projekt eller program inom ert ansvarsområde till att detta fortsatte på samma sätt som förut, korrigerades eller avslutades? En överväldigande majoritet av informanterna gav svaret att den utvärderade verksamheten hade korrigerats, vilket Dahler- Larsen tolkar som ett stöd för hans uppfattning om att utvärderingar sällan får några allvarligare konsekvenser då de utformas på sätt som är hanterbara för den utvärderade organisationen.⁷⁵ Eftersom det var förvaltningscheferna själva som definierade skillnaden mellan status quo, korrigerad och avslutad, så ligger det dock enligt min mening nära till hands att tänka sig att andelen utvärderingar som ledde till korrigerad blev starkt överdriven. Att en verksamhet korrigeras kan nog inte bara en bra strategi för en organisation att skydda sig mot mer drastiska verkningar av utvärderingar som Dahler – Larsen hävdar, utan förmodligen också ett bra svar i en undersökning som denna med tanke på att de två andra alternativen ställer förvaltningschefen i lite sämre dager. Det bör dock påpekas att studien i fråga resulterade i flera andra intressanta uppgifter som det finns större anledning att hålla som trovärdiga. Det visade sig exempelvis att hela 70 % av de genomförda utvärderingarna uppgavs ha genomförts internt utan att någon utomstående granskare anlätts, vilket ger stöd till Dahler- Larsens tes om att utvärdering allt mer kommit att bli en rutin som genomförs internt i organisationer.⁷⁶

I en annan undersökning utförd av Patton tillfrågades utvärderare och ”stakeholders”, dvs. personer i beslutsfattande positioner som är de presumtiva användarna av ett utvärderingsresultat enligt hans instrumentella synsätt, om vilka konsekvenser de senaste utvärderingarna fått för de beslut som fattats och vilka nya insikter som erhållits. Sammantaget visade resultatet att både de utvärderade och beslutsfattare upplevde att utvärderingarna hade gjort stor skillnad. Patton fann att beslutsfattare i hög utsträckning grundats på resultaten, samtidigt identifierades också ett stort mått av ”conceptual use” (se ovan på s 13) i undersökningen.⁷⁷ Enligt min mening ligger det i sakens natur att både utvärderarna och de ansvariga för det utvärderade har en positiv syn på de företagna utvärderingarnas följder om man ställer sådana frågor som det handlade om här. För utvärderare torde det handla om självaktning att, medvetet eller omedvetet, ge uttryck för att det arbete man har utfört faktiskt har givit någon form av resultat. För de utvärderade ligger det nog också nära till hands att överdriva konsekvenserna, på så sätt visar man att man är läraktig och beredd att ompröva. Om man har initierat en utvärdering som inte används på något sätt

⁷⁵ Dahler- Larsen, 2000, s 76- 78, 82- 87.

⁷⁶ Dahler- larsen, 2000, s 87.

⁷⁷ Patton, 1997, s 80- 85

kanske det dessutom kan uppfattas som slöseri med skattemedel, en tanke som de flesta politiker och chefer i förvaltningen förmodligen reflexmässigt värjer sig emot.

Det är inte utan att man känner sig en smula förmäten när man sitter och kritiserar empiriska undersökningar på detta sätt när man själv inte gjort ett försök eller kommit med några konstruktiva förslag. När det gäller den svåra frågan om hur man skall designa systematiska undersökningar på området har jag dock inga bra svar även om jag funderat över saken.

6 Slutsatser

Så, vad har vi nu lärt oss om utvärderingars effekter på offentliga organisationer? För det första visar forskning som finns på ämnet att sambanden inte är så givna som man kanske skulle kunna tro med tanke på hur mycket utvärdering som presteras i dagens samhälle. Det verkar råda ganska stor enighet bland forskare om att utvärderingsresultat ganska sällan används direkt av beslutsfattare för att initiera förändringar som inte skulle ha genomförts i annat fall. Denna direkta länk till påverkan kan man därför inte utgå ifrån. I uppsatsen har det presenterats en rad andra sätt som utvärderingar kan utöva påverkan på enligt olika forskare. De positiva effekter som lyfts fram har handlat om att utvärderingsresultaten på sikt kan påverka debattklimatet och därmed beslutsfattande, och att utvärdering kan stimulera lärningsprocesser i organisationer. De oförutsedda och i vissa fall helt och hållet negativa effekter som omtalats har varit att mått som används vid en utvärdering felaktigt kan uppfattas som mål i sig själva och därför styra de utvärderades agerande, att utvärderingar på ett djupare plan kan konstruera nya identiteter och verklighetsuppfattningar, och att en kontrollmentalitet som breder ut sig i en organisation kan förhindra nytänkande och försämra självförtroendet hos professionella yrkesutövare. Utifrån ett politiskt och ett institutionellt perspektiv på organisationer finns det dessutom forskare som hävdar att utvärderingar ofta inte får så mycket effekter överhuvudtaget.

Tidigt i uppsatsen kom jag till insikten att utvärdering är ett mycket brett fenomen som är svårt att precisera eftersom dess utformning och sammanhang kan variera så mycket. Skillnader mellan olika perspektiv kan mycket väl bero på att man talar om olika typer av utvärderingar. I definitionsfrågan ligger det också ett problem i att vissa forskare enbart försöker fokusera på vad utvärdering är medan andra samtidigt också talar om vad utvärdering kan och bör vara. Att utvärdering är ”systematisk” och att den ”avses spela roll i praktiska beslutssituationer” håller exempelvis utan tvekan som några av kriterierna i en normativ definition och de speglar säkert också samhällets högt ställda förväntningar på utvärdering, men det är inte nödvändigtvis så att det är en bra beskrivning av hur dessa faktiskt ser ut och används i verkligheten.

7 Referenser

- Albaek, Erik, 2001. "Hvorfor nu al den evaluering?", s 32- 45 i Dahler- Larsen, Peter & Krogstrup, Hanne Kathrine (red.) *Tendenser i evaluering*. Odense: Syddansk universitetsforlag.
- Albaek, Erik & Winter, Sören, 1993. "Evaluering i Danmark: Rationalitet eller politisk våben?", *Politica*, vol 25, nr 1, s 27- 46.
- Christensen, Tom – Lagread, Per – Roness, G. Paul – Røvik, Arne Kjell, 2005. *Organisationsteori för offentlig sector*. Malmö: Liber.
- Dahler- Larsen, Peter, 1998. *Den rituelle refleksion- om evaluering i organisationer*, Odense: Odense universitetsforlag.
- Dahler- Larsen, Peter, 2000. "Surviving the routinization of evaluation", *Administration & society*, nr 1, vol 32, s 70- 93.
- Dahler- Larsen, Peter & Krogstrup, 2001. "Evalueringens konstitutiva virkninger", s 232- 235 i Dahler- Larsen, Peter & Krogstrup, Hanne Kathrine (red.) *Tendenser i evaluering*. Odense: Syddansk universitetsforlag.
- Engwall, Lars. 2003. "Att höra ett fallande äpple- utvärdering och påverkan", s 109- 126 i Rombach, Björn & Sahlin- Andersson, Kerstin (red.) *Från sanningssökande till styrmedel*, 2:a upplagan. Stockholm: Santereus förlag.
- Esaiasson, Peter- Gilljam, Mikael- Oscarsson, Henrik- Wägnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan- Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 3:e upplagan. Stockholm: Nordstedts.
- Henry, G. T – Mark, M, 2003. "Beyond use: Understanding evaluations influence on attitudes and actions", *American journal of evaluation*, vol 24, nr 3, s 293- 314.
- Larsen, Flemming, 2001. "Evalueringens faktiske anvendelse- Arbejdsmarkedspolitikken som case," s 221- 231 i Dahler- Larsen, Peter & Krogstrup, Hanne Kathrine (red.) *Tendenser i evaluering*. Odense: Syddansk universitetsforlag.
- Lindgren, Lena, 2006. *Utvärderingsmonstret- Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Patton, Michael, 1990. "The evaluator's responsibility for utilization", s 185- 202 i Alkin, Marvin (red.) *Debates on evaluation*. Newsbury: Sage.
- Patton, Michael, 1997. *Utilization- focused evaluation*, 3:e upplagan. Oxford: Oxford university press.
- Perrin, Burt, 1998. "Performance measurement: Does the reality match the rhetoric?", *American journal of evaluation*, vol 20, nr 1, s. 367- 379.
- Pollit, Christopher – Bouckaert, Geert, 2004. *Public management reform- a comparative analysis*, 2:a upplagan. Oxford: Oxford university press.
- Power, Michael, 1997. *The Audit society- Rituals of verification*. Oxford: Oxford university press.

- Preskill, Hallie – Zuckerman, Barbra – Matthews, Bonya. “An exploratory study of process use. Findings and implications for future research”, *American journal of evaluation*, vol 24, nr 4, s 423- 442.
- Preskill, Hallie & Caracelli, V, 1997. ”Current and developing conceptions of use: Evaluation use TIG survey results”. *Evaluation practice*, vol 18, nr 3, s 209-225.
- Rabo, Annika, 2003. ”Utvärdering som moderna ritualer,” s 171- 192 i Rombach, Björn & Sahlin- Andersson, Kerstin (red.) *Från sanningssökande till styrmedel*, 2:a upplagan. Stockholm: Santereus förlag.
- Rogers, P – Hough, G, 1995. “Improving the effectiveness of evaluations: Making the link to organisational theory,” *Evaluation and program planning*, vol 18, nr 4, 321- 332.
- Rossi, Peter – Freeman, Howard, 1999. *Evaluation- a systematic approach*, 6:e upplagan. London: Thousand oaks.
- Sahlin- Andersson, 2003. “Utvärderingars styrsignaler,” s 71- 92 i Rombach, Björn & Sahlin- Andersson, Kerstin (red.) *Från sanningssökande till styrmedel*, 2:a upplagan. Stockholm: Santereus förlag.
- Sandberg, Bo – Faugert, Sven, 2007. *Perspektiv på utvärdering*. Lund: Studentlitteratur.
- Sundin, Elisabeth, 2003. ”Utvärdering och legitimitet”: i Rombach, Björn & Sahlin- Andersson, Kerstin (red.) *Från sanningssökande till styrmedel*, 2:a upplagan. Stockholm: Santereus förlag.
- Vedung, Evert, 1998. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 2:a upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, Evert, 2004. *Utvärderingsböljans former och drivkrafter*. Helsingfors: Helsingfors stakes.
- Weiss, Carol, 1990. “Evaluation for decision: Is anybody there? Does anybody care?”, s 171- 184 i Alkin, Marvin (red.) *Debates on evaluation*. Newsbury park: Sage.
- Weiss, Carol, 1998. “Have we learned anything new about the use of evaluation?”, *American journal of evaluation*, vol 19, nr 1, s 21- 33.
- Weiss, Carol- Murphy- Graham, Erin- Birkeland, Sarah, 2005. “An alternate route to policy influence”, *American journal of evaluation*, vol 26, nr 12, s 12- 30.