



LUNDS
UNIVERSITET

Socialhögskolan

Magisteruppsats

SOA 203, *Forskningsförberedande*

magisterkurs i socialt arbete

EN UTVÄRDERINGS INFLYTANDE

- mer än bara ord

Författare: Karin Samuelson

Handledare: Verner Denvall

ABSTRACT

This thesis is a meta-evaluation of a specific evaluation; “*Demokrati och delaktighet? Delrapport om Storstadssatsningen i Fosie, Hyllie och Södra Innerstaden*”. My thesis concerns two of the three district city councils mentioned in the title, in the City of Malmö, and their way of handling the government initiative Storstadssatsningen. The initiative is aiming to promote strategies to improve the conditions in socially disadvantaged neighborhoods in Sweden. The evaluation in question has evaluated the effects the different local strategies have had on the neighborhoods regarding democracy and participation among the marginalized population. The local city councils are Fosie and Södra Innerstaden.

Meta-evaluation is a branch of the evaluation-discipline which is studying the role played by an evaluation’s design, function and user-context. This thesis is a case study, focused on the dimension of use in two local contexts. My study is therefore based in a local policy context. The aim of my study was to inquire, through interviews, into how the evaluation results were received in the district city councils and among the civil servants, and if the evaluation had any consequences and/or effects.

I was using Carol H. Weiss perspective on evaluation use in a policy context as a starting point. The initial question I based my inquiry on was if her perspective was applicable on a Swedish evaluation context. I also asked whether the evaluation design developed by the evaluators and the presentation had any effects on the dimension of use. I also tried to ascertain if the conception of use in the two districts were different and if differences in the organizational make-up and attitude influenced the likelihood that the evaluation would be used. Finally, I also inquired into the different challenges there are in implementing policies and programs with a democracy and participation aim in the districts.

I found that Weiss perspective was very much applicable on a Swedish evaluation context. Combined with Karen E. Kirkharts' analytical framework it became even more useable. The design of the evaluation and the presentation was important aspects as well. My findings did not say much about the role the organizational make-up played. What I did find however was that the attitudes to evaluation in general among the civil servants had a great influence on the possibility for an evaluation to influence an organizations learning trajectory. There were differences between the two districts in this. I mostly found evidence of enlightenment use of the evaluation results, but there were indications on more instrumental models of use in one of the districts. In addition I found that the relationship and co-operation between the evaluators and the program or project was important for the reception and the possibility of use of the evaluation results when the report was published.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord

1.	Inledning	1
1.1	Problemformulering	1
1.2	Syfte och frågeställningar	3
2.	Metod	4
2.1	Metodmässiga utgångspunkter och urval	4
2.2	Resultatens tillförlitlighet	7
2.3	Etiska hänsynstaganden	7
2.4	Analys och bearbetning	8
2.5	Disposition	8
3.	Teoretiska perspektiv kring utvärderingsanvändning och demokrati	9
3.1	Carol Weiss teorier om utvärderingsanvändning	9
	3.1.1 Dilemman vid utvärdering	9
	3.1.2 Utvärdering – men med vems perspektiv?	10
	3.1.3 Syftet med utvärderingar	11
	3.1.4 Förmedling av utvärderingsresultat	12
	3.1.5 Hinder för utvärderingsanvändning	13
	3.1.6 Att främja utvärderingsanvändning	13
	3.1.7 Carol Weiss användningsmodeller	15
3.2	Användningsförhållanden vid utvärderingar	16
	3.2.1 Karen Kirkharts perspektiv på utvärderingars inflytande	16
	3.2.2 Utvärderingsanvändning och lärande organisationer	18
	3.2.3 Användning som fokus eller konsekvens	19
3.3	Lokal demokrati och delaktighet	20
	3.3.1 Demokrati – för vem och på vems villkor?	20
	3.3.2 Hur organiseras demokrati och delaktighet idag?	21
	3.3.3 Vad är ”underifrånperspektiv”?	22
4.	Faktorer av betydelse för användning av utvärderingar	24
4.1	De organisatoriska användningssammanhangen	24

4.1.1	Fosies organisation och strategi – utvärderingens bild och självbilden	24
4.1.2	Södra Innerstadens organisation och strategi – utvärderingens bild och självbilden	27
4.1.3	Utmärkande skillnader mellan stadsdelarna	29
4.2	Utvärdering som process och interaktion	30
4.2.1	Uppdrag och utformning (inledningsfasen)	31
4.2.2	Samspel mellan utvärderarna och användningssammanhangen	34
4.2.3	Metod och tillvägagångssätt	37
4.2.4	Förmedling av utvärderingsresultaten	38
4.3	Användningsaspekter	40
4.3.1	Kunskapskällans inflytande	40
4.3.2	Syftet och intentionerna	42
4.3.3	Inflytande över tid	44
4.4	Utmaningar ur demokrati- och delaktighets synpunkt	44
5.	Sammanfattande iakttagelser och slutdiskussion	48
5.1	Slutsatser och reflektioner	48
5.2	Avslutande iakttagelser	51
5.3	Sammanfattning i tabellform	52
6.	Källhänvisningar	53
6.1	Referenslitteratur	53
6.2	Intervjuer och föreläsningar	54

Bilagor

Bilaga 1 Intervjuguide

Bilaga 2 Enkät till politikerna

FÖRORD

Jag vill rikta ett STORT TACK till tjänstemännen i Fosie och Södra Innerstaden som beredvilligt ställde upp och delade med er av era perspektiv och upplevelser i intervjuerna. Ni har gjort det möjligt för mig att få insikt i spännande processer på era arbetsplatser och jag har lärt mig mycket av detta.

Jag är också oerhört tacksam till min handledare Verner Denvall för all hjälp och råd i rätt tid. Du har lotsat mig genom forskningsprocessens berg och dalar och peppat mig vid behov. Dina lugna försäkranen var välgörande när jag kommit djupt ner i detaljerna och knappt kunde urskilja någon helhet alls ett tag. Framför allt tackar jag för hjälpen att strukturera såväl undersökning som skrivandet, det är skönt med några ögon som ser på det på ett annat sätt än jag!

Mitt lilla projekt blev genomfört, så tack allihop för vad ni har bidragit med för att göra min magisteruppsats till en intressant utmaning ☺ .

Furulund den 2 juni 2003

Karin Samuelson

1. INLEDNING

1.1 Problemformulering

Utvärdering är ett fenomen som efter hand har dykt upp i allt större utsträckning, på olika nivåer i organisationsammanslagning såväl i frivillig som offentlig sektor. Utvärdering är också ett samhällsvetenskapligt interdisciplinärt fält eller en transdisciplin och man kan kort säga att den studerar sambandet mellan vetenskap, politik och administration inom olika miljöer (Vedung, 1997). Till skillnad från grundforskningsdisciplinernas värderingsfrihetsideal så arbetar utvärderare med utgångspunkt i en process där enheters värde, förtjänst eller betydelse bedöms (Scriven, 2002). Utvärderingen är därmed en vetenskap som förutsätter att det sker en värdering av t ex. en social intervention eller ett program. Utvärdering kan definieras som följer:

”Evaluation is the *systematic assessment of the operation and/or the outcomes of a program or policy, compared to a set of explicit or implicit standards, as a means of contributing to the improvement of the program or policy.*” (Weiss, 1998:4)

Den politiska arenan som sociala interventioner/program oftast har beröring med på ett eller annat sätt har många intressenter och de olika intressenterna har oftast egna mål och maktanspråk (Robson, 1993). Kunskapsproduktionen sker tillsammans med och under inflytande av dessa intressenter. När en utvärdering är färdig finns det en förväntan på att resultaten ska användas, men det är troligtvis inte så enkelt som det låter att omvandla resultaten till reella förändringar. Arenan som resultaten presenteras på är komplex. Dessa kunskapsanvändningsprocesser kopplade till utvärderingar har inte heller studerats i någon större utsträckning i Sverige. Den gren av utvärderingsdisciplinen som fokuserar på studiet av utvärderingars utformning, funktion och användarsammanhang, sk. metaevaluering, har det följaktligen inte gjorts så många studier inom (Denvall, 2001). I detta sammanhang kommer min magisteruppsats som är en fallstudie av en specifik utvärdering in i bilden.

Innan jag beskriver uppsatsens utgångspunkter närmare kommer en kort introduktion till några välkända modeller kring utvärderingars användning. Instrumentell användning enligt ingenjörmodellen handlar det om när man utgår från att användningen är avsedd och avsiktlig, men detta är ytterst sällsynt. De roller som utvärderingar spelar i politiska och administrativa sammanhang är vanligtvis mer subtila och komplicerade än modellen föreskriver. Enligt en modell om upplysande användning tar politiker och andra berörda istället del av utvärderingsresultaten inte främst som en bas för handling eller instrumentell användning utan mer som teoretiska och empiriska insikter som ger en djupare förståelse av sammanhanget. Modellen om legitimerande användning däremot utgår från ett perspektiv på beslutsfattande som social konfliktlösning. Kunskapsbehoven är maktkonflikter som dirigerar informationsönskemålen och

politiker vill främst ha utvärderingar för att legitimera redan antagna politiska ståndpunkter. Ytterligare en modell utgår från att utvärderingen endast är en av många insikter som ligger till grund för politiska beslut. Beslutsfattare anses här inte bara beakta åtgärders utfall och/eller kostnadseffektivitet utan också interventionens laglighet, etiska lämplighet och dess förenlighet med rättsäkerhet och demokratiska värden osv. Taktisk/rituell användning till sist handlar om att utvärderingar görs för att politiker och andra skall vinna tid, men då är det endast processen som är intressant och inte slutresultatet. I sådana fall kan frågan om missanvändning tas upp. Ritualmässig användning är det om utvärderingen endast ses som ett "måste" i en modern, rationell organisation som bygger på vetenskaplighet, utan att man sedan fokuserar på resultatet utan bara faktum att utvärderingen blivit gjord (Vedung, 1997). Frågan är om förväntningarna på användning av utvärderingsresultat har varit allt för optimistiska.

I denna uppsats ska jag studera hur det ser ut med användningen av utvärderingsresultaten som en specifik utvärdering mynnat ut i. En nutida användning av utvärderingsresultat är speciellt intressant i ett storstadsperspektiv eftersom den moderna förorten dras med segregationsproblem och social problematik som det visat sig vara svårt att komma åt, trots upprepade försök. Kunskapen om konsekvenserna av genomförda interventioner som producerats har i de flesta fall utnyttjats sparsamt på lokalplanet och problemen har bestått. Bidragande till detta är sannolikt bristande samverkan, svagt utvecklade planeringsmetoder, rigida myndigheter, problem-uppfattningar som snabbt ändrats, för sena insatser och sammansatta behov (Denvall, 2001).

Storstadssatsningen tillkom som svar på de upplevda bristerna och svårigheten att komma åt problemen i storstäderna dras med. Satsningen har som övergripande mål att bryta den sociala och etniska segregationen och verka för jämlika levnadsvillkor för invånare i utsatta stadsdelar i storstäderna, samt främja demokrati och delaktighet. Inom satsningen har det gjorts en stor mängd utvärderingar av interventionerna eftersom det fanns ett krav från svenska staten på att resultaten av satsningen skulle följas upp när de aktuella storstadskommunerna fick del av pengarna. En av dessa utvärderingar, *"Demokrati och delaktighet? Delrapport om storstads-satsningen i Fosie, Hyllie och Södra Innerstaden"* av Andersson et al. (2002) är en övergripande utvärdering som gjordes av projekt med demokratifrämjande fokus som funnits i ovan nämnda stadsdelar i Malmö.

Även om demokrati är en grundläggande styrelseform som vårt samhälles vilar på är det dock sannolikt långt ifrån någon konkret princip som enkelt går att kanalisera i handling in i ett sammanhang, i det här fallet i stadsdelarna. Det kanske rent av är ganska problematiskt. Officiella mål som demokrati, jämställdhet, trygghet, rättvisa och integration är abstrakta och är ofta föremål för debatter om deras egentliga definitioner. Speciella politiska mål å andra sidan, som exempelvis arbetslöshet är lättare att

översätta i handling och skapa interventioner för. Dessutom kan det i satsningar som denna finnas dolda mål eller dold motivation hos de olika aktörernas när det gäller deras deltagande i satsningen.

I utvärderingen frågar sig utvärderarna hur förhållningssättet till detta sk. tredje programområdet för Storstadssatsningen, det vill säga just demokrati och delaktighetsmålet, ser ut samt vad och hur stadsdelar gör när de ger sig in i satsningar som har mer abstrakta mål som demokrati- och delaktighetsmålet samt om målet har uppnåtts. Utvärderarna konstaterar också att inom Storstadssatsningen så har man sökt bygga in mekanismer som ska förankra projekten i den vanliga verksamhetsstrukturen, ansvaret för utveckling och förankring av projekterfarenheterna ligger därför på de reguljära verksamheterna och hos de politiska och administrativa beslutsfattarna (Andersson et al, 2002).

Värderingen är alltså gjord, nu är frågan vad som händer sedan, när utvärderingen lagts fram och stadsdelarna tagit del av resultaten. Leder utvärderingen ”Demokrati och delaktighet?...” till några konsekvenser i stadsdelarna Fosie och Södra Innerstaden är den fråga jag ställer mig. Mot bakgrund av den bild jag försökt måla ovan och mot bakgrund av den begränsade tillgängliga forskningen i Sverige är det relevant att studera detta fallet.

Syftet med jämförelsen mellan stadsdelarna är att undersöka de skillnader som eventuellt framkommer vid studiet av två olika användningssammanhang, dvs. den bas som utvärderingsresultaten skall användas inom. I så fall är frågan vad skillnaderna beror på Södra Innerstaden och Fosie är intressanta just för att de angripit de problem som satsningen syftar att ändra på olika sätt under Storstadssatsningen. Vilka faktorer i den politiska- och organisatoriska kontexten i stadsdelarna är det som påverkar användningen och mottagandet av utvärderingsresultaten blir en naturlig följdfråga. Sammanfattningsvis kan man säga att den fråga som ännu inte besvarats på ett tillfredsställande sätt är vad utvärderandet får för effekter (Denvall, 2001). Med min fallstudie av de två stadsdelarna som nämnts ämnar jag försöka belysa exempel på effekter i en lokal kontext.

I texten refererar jag till sociala program och projekt. Med projekt menar jag de många och skilda projekt som finns inom stadsdelarna, med program menar jag stadsdelarnas övergripande strategier inom storstadssatsningens målbeskrivningar.

1.2 Syfte och frågeställningar

Mitt syfte är att undersöka hur en utvärdering används i ett aktuellt politikområde och vad utvärderandet får för effekter. Undersökningens frågeställningar är:

- Kan man pröva Carol Weiss¹ perspektiv på utvärderingsanvändning på en svensk utvärderingspraktik?
- Påverkar en utvärderings utformning och presentation dess användningsformer?
- Vilka föreställningar har stadsdelarna när det gäller användning av utvärderingsresultaten?
- Spelar skilda organisatoriska förutsättningar och attityder roll för hur en utvärdering kommer till användning?
- Vilka utmaningar finns det i att implementera demokrati och delaktighet som en del av stadsdelarnas sociala interventioner?

2. METOD

2.1 Metodmässiga utgångspunkter och urval

Hur går jag då tillväga då jag undersöker vilka följder utvärderingen om demokrati och delaktighet har fått? Det jag ska ge mig i kast med är som tidigare nämnts en metaevaluering, dvs. en undersökning av användningen och de konsekvenser en redan utförd utvärdering får i den organisatoriska och politiska kontexten.

Anledningen till att just denna utvärdering valts av alla som producerats inom storstadssatsningens ram bara i Malmö är att den är relativt aktuell. Dessutom förmodade jag att den diskuterats i stadsdelarna eftersom det enligt uppgift varit presentationer o dyl. av utvärderingen och dess resultat, centralt men också i viss mån runt omkring i de olika stadsdelarna.

Min utgångspunkt i studien är kvalitativ och som Ian Shaw (2002) uttrycker det så kan det vara svårt att möta de underliggande mekanismerna som formar användningssammanhangen, i respektive stadsdel, med en kvantitativ ansats som mäter något bara på ytan, då faller sannolikt många viktiga faktorer bort. Detta gäller inte minst som politik och värderingar är subjektiva. En fallstudie är en belysande undersökning som ofta är ett avgränsat exempel (ett fall) på en mer generell företeelse som man sedan försöker sätta in i ett större sammanhang². För en fallstudie-design behövs ett konceptuellt ramverk, forskningsfrågor, en undersökningsstrategi samt val av undersökningsmetod och datainsamlingsinstrument (Robson, 1993). Ett kvalitativt ramverk är en rad antaganden om verkligheten, mänskliga grupper och organisationer, forskning, kunskap och utvärdering. De mest grundläggande antagandena i de flesta tillvägagångssätt när det gäller fallstudier är att man försöker förstå aktörernas perspektiv i aktion. Forskaren försöker därför inte en enda version av sanningen utan vill istället visa på fallet ur mångas unika perspektiv (Weiss, 1998).

¹ Carol H Weiss är en central teoretiker på området och hennes perspektiv kommer presenteras utförligt.

² Anna Meuwisse, föreläsning om Kvalitativ metod på Socialhögskolan den 24 februari 2003.

I en fallstudie inriktar man sig på insikt, upptäckt och tolkning snarare än hypotesprövning. En fallstudie karaktäriseras också av dess speciella egenskaper, den är partikularistisk i och med att den fokuserar på en viss situation, händelse, företeelse eller person. Dessutom är slutprodukten av en fallundersökning deskriptiv. Fallstudien är också heuristisk i och med att den kan öka läsarens förståelse av den företeelse som studeras. I detta kan studien ge nya perspektiv, innebörder, vidga erfarenhet eller bekräfta tidigare antagna förställningar. Sist och inte minst så är en fallstudie induktiv i det att den i huvudsak grundar sig på induktiva resonemang. ”Generalisering, begrepp och hypoteser uppstår ur den information man har tillgång till och som i sin tur har sin grund i den kontext som bildar ram till det man studerar” (Merriam, 1994:27).

Fallstudien är särskilt lämplig för att ”utvärdera program och för att ge information som rör policyfrågor” (ibid s 46). Av den anledningen ansåg jag tillämpligt att arbeta utifrån denna metod. Nackdelen med fallstudien som metod är att den kan förenkla eller överdriva olika faktorer vilket kan föranleda läsaren att dra felaktiga slutsatser. Det är också viktigt att vara medveten om att fallstudien inte är en redogörelse för helheten utan bara en del av den. En kvalitativ fallstudie är också begränsad av forskarens förmåga och sätt att hantera resultaten. En utvärderande fallstudie har en svaghet i och med att bias utifrån värderingsaspekten inbyggd i dess karaktär kan påverka slutprodukten. ”Detta har ett klart samband med den inneboende politiska karaktären hos utvärderande fallstudier” (ibid, s 47).

I den primära datainsamlingen hade jag förutom intervjuer intentionen att komplettera dessa med kvalitativa enkäter (bilaga 2) för att få ett vidare underlag även från stadsdelsnämndernas politiska representation. Då jag endast, trots påminnelser, fick in ett litet antal, 3 st av de utdelade 22 enkäterna, valde jag att utesluta dessa eftersom svarsfrekvensen var alltför liten för att jag skulle kunna dra några slutsatser av materialet. Detta är beklagligt eftersom utvärderingens fokus på demokrati och delaktighet borde vara av intresse för politikerna att kommentera och belysa. Dessutom är det just medborgarna och deras intressen de är satta att representera.

Intervjuerna blev följaktligen mitt enda fokus och jag förlitade mig i viss mån på ”snöbollseffekten” när det gällde intervjupersoner. Det fanns dock självklara intervjupersoner och jag intervjuade storstads- samordnarna, stadsdelscheferna i respektive stadsdel, projektledaren för Kvarterslyftet Seved/Södra Sofielund i Södra Innerstaden samt projektledaren för Aktiv Stad i Fosie. Dessa personer ansåg jag viktiga att intervjuas utifrån utvärderingens demokratifokus. Jag intervjuade också en medhjälpare till samordnaren i Södra Innerstaden som tidigare haft samma roll i Fosie och hade en kort intervju med chefen för AUC

Fosie. Jag har inte intervjuat utvärderarna själva eftersom jag valt att fokusera min undersökning på användarsidans perspektiv och upplevelser och möjlighet/villighet att ta till sig resultaten Snöbollseffekten som jag använt mig av kan givetvis ifrågasättas som urvalsmetod, men den kan också främja möjligheten att jag intervjuar de personer som har bäst överblick och störst möjlighet att förklara och belysa användningssammanhanget. Tjänstemännen bör ha den bästa uppfattningen om vilka som är centralfigurer och samarbetspartners i stadsdelarna. Som grund för intervjuerna använde jag mig av en intervju-guide med nyckelteman utifrån Carol Weiss teorier om utvärderingsanvändning. Det innebär att jag hade ett politiskt perspektiv på min undersökning. Anledningen till att jag valde att utgå från Weiss perspektiv var att hon utpekades som central när det gäller användnings-aspekter av utvärderingar av ett flertal författare, bland annat i boken Foundations of Program Evaluation (Shadish et al. 1991) utpekades hon som en pionjär som visat på hur sociala program förändras och hur social forskning används i denna process. Weiss utpekades också som en centralfigur på området i boken Konflikt, Kontroll, Expertis (Nilsson & Sunesson, 1988) där hennes perspektiv används för att förstå forskningsanvändning. Utifrån detta anser jag att det är relevant att pröva hennes teorier på de här aktuella användningssammanhangen.

En intervju är en konversation med ett bestämt syfte. Fördelen med en intervju framför andra data-insamlingsstrategier är att den öppnar upp för möjligheten att förtydliga frågor, undersöka underliggande motiv mm, något som inte är möjligt då man endast använder sig av enkäter exempelvis (Robson, 1993). Jag har utfört sju bandinspelade intervjuer varierande mellan 30 minuter och 2 timmar i längd. Intervjulängden var beroende av hur mycket personerna i de två stadsdelarna hade att säga. Dessutom gjordes en kortare intervju som var helt ostrukturerad och gjordes utan bandspelare. Alla de inledningsvis tillfrågade intervjupersonerna ställde upp men en blev sedan sjuk vid intervjutillfället. Eftersom jag ansåg att personen troligtvis inte skulle förändra slutsatserna nämvärt och jag redan fått en bra bild av stadsdelens användningssammanhang gjordes inga försök att hitta ett nytt datum.

Dessutom tillkom givetvis sekundärkällor i min undersökning; de fåtal dokument som jag fick tillgång till från intervjupersonerna samt lämplig litteratur. När det gäller litteraturen har utvalet av källor varit ganska enkelt, inte minst mot bakgrund av att utvärderingen ”Demokrati och delaktighet?...” redan indirekt bestämt fokus för min undersökning. Källorna på respektive område har i de flesta fall valts genom att en central källa väglett till en annan, detta gäller speciellt litteraturen kring demokrati och dess aspekter. Metaevaluering¹ och speciellt användningsaspekten är ur en svensk synvinkel relativt lite utforskat, så litteraturen jag använder på detta område är i huvudsak engelskspråkig sådan som jag blivit tipsad om. I

¹ Metaevaluering handlar i huvudsak om statistiska beräkningar av effektivitetsmät på ett större antal utvärderingar som sedan sammanställs. Problemet med utvärderingar generellt är att de inte förklarar *varför* ett program skulle påverka resultaten. En ensam utvärdering kan inte förklara den orsaksmässiga komplexiteten bara utifrån ett fall. (Petrosino, 2002)

övrigt använde jag mig i ganska hög grad av svenska offentliga utredningsrapporter och på området välkända forskares böcker. Det bör uppmärksammas att jag har till viss del låtit erfarenheter från intervjuerna finnas med under skrivandet och i urvalet av fokus i teoridelens olika avsnitt.

2.2 Resultatens tillförlitlighet

Jag har varit tvungen att förlita mig på det som dokumentationen och de intervjuade beskriver kring användningsprocesserna. Slutsatserna måste därför ses mot denna bakgrund. Jag har i största möjliga mån försökt att tolka alla resultat mot tillgänglig forskning, material och undersökningar för att kontrollera mina resultat mot dessa. Genom att smalna av en undersökning till ett fall som här kan jag fokusera på detaljer och komplexiteten individuellt. Däremot är det inte lika uppenbart hur generaliserbara resultaten är till andra användningssammanhang (Weiss, 1998).

När det gäller intervjuerna finns det en viss risk att min subjektiva tolkning tidvis har påverkat slutsatsernas tillförlitlighet. Trots att jag använt mig av anteckningar och inspelning av intervjuer med bandspelare och att intervjupersonerna fått möjlighet att kontrollera de utskrivna intervjuerna kan detta inte uteslutas. Nackdelen med friare former av intervjuer som jag använt mig av i detta fallet är att reliabiliteten på den insamlade faktan kan ifrågasättas eftersom bias är svårt att utesluta i sammanhanget (Robson, 1993).

Jämförelsen mellan stadsdelarna kan däremot ses som en faktor som förstärker och bidrager till att säkerställa resultatets reliabilitet och validitet. Däremot är denna undersökning en fallstudie och det medför att det är lokala sammanhang som studeras, därför kan inte mina resultat generaliseras hur som helst utan skall snarare ses som belysande på hur det kan se ut i två olika användningssammanhang främst ur kommunala tjänstemäns ögon.

2.3 Etiska hänsynstaganden

De intervjuer som gjorts har i alla utom ett fall bokats efter en inledande förfrågan per email om personens villighet att ställa upp. Information om syftet med intervjun och beräknad tidsåtgång har också redovisats i sammanhanget. Tidpunkt för intervju har bestämts så snart som det varit möjligt efter den första kontakten. Jag försökte i största möjliga mån komma väl förberedd till intervjutillfällena. Min strävan var att intervjuerna skulle bli så fria samtal som var möjligt utifrån den intervjuguide som sammanstälts, så att personernas olika perspektiv så tydligt som möjligt skulle komma fram och det om möjligt skulle kunna utveckla sig till ett förtroendefullt samtal (Roos, 1984).

I samband med intervjuerna har jag gett information om hur intervjuresultaten kommer att bearbetas. Efter intervjun har jag skickat en utskrift till intervjupersonen så att denne vid behov kunde rätta till eventuella feluppfattningar och/eller feltolkningar. Allt material som jag samlat på mig under processens gång har jag försökt behandla på ett hänsynsfullt sätt och i den skriftliga framställningen kommer de intervjuade presenteras i egenskap av sin position och inte med namn. Däremot är personerna som intervjuats offentliga personer och de har genom att medverka i intervjun gjort ett medvetet val att ge sig till känna. Frågornas teman riktade in sig på ämnen som har med tjänstemännens offentliga uppdrag att göra.

2.4 Analysverktyg och bearbetning

Som teoretiskt raster och som utgångspunkt i min analys kommer jag använda mig av Carol Weiss begripliggörande av hur politiska ställningstaganden inkräktar på användningen av utvärderingsresultat (Shaw, 2002). Hennes teori har funnits i bakgrunden allt från den stund som intervjuguiden (bilaga 1) sammanställts till dess att det insamlade materialet var färdigt att analyseras. Efter intervjuerna har jag låtit skriva ut de bandade intervjuerna på dator varefter jag noggrant läst igenom intervjuerna ett flertal gånger.

Jag har vid bearbetningen av dokumenten sökt efter framträdande drag och/eller teman. Stadsdelarna har givetvis behandlats separat för att undvika sammanblandning av fakta. Därefter har jag analyserat resultaten i förhållande till stadsdelarnas styrning, organisation och arbetssätt och i förhållande till de teoretiska perspektiven som redovisats i teoriedelen. I analysdelen använder jag intervjuцитat för att belysa användningssammanhangets synpunkter samt i form av illustrationer av de förhållanden som jag berör.

Tolkning är den fas av analysen som får många olika datakällor att forma en samstämmig bild av ett projekt eller ett program. Den visar på styrkor och svagheter och betonar villkor som är associerade med båda. En forskare kommer ofrånkomligt påverka tolkningen genom den förförståelse han eller hon bär med sig (Weiss, 1998). För att minimera negativa konsekvenser av detta faktum har jag helt enkelt försökt vara medveten om faran av att låta förförståelsen styra. I analysen kommer jag successivt göra en jämförelse mellan stadsdelarnas strategier och perspektiv när det gäller utvärderingsanvändning för att se pålikheter och skillnader utifrån respektive användningssammanhang för att jag därefter ska kunna se vilka slutsatser jag kan dra av min undersökning.

2.5 Disposition

I det följande styckena kommer jag först och främst fokusera på att beskriva den vetenskapliga och samhällseliga kontext som min undersökning har gjorts utifrån. Detta gör jag först genom att jag definierar teorier och begrepp som är viktiga för förståelsen av sammanhanget, med Carol Weiss teori kring utvärderingsanvändning som jag beskriver allra först varefter jag redogör för en diskussion om användningsförhållanden och andra forskares perspektiv. Jag fortsätter sedan med en diskussion kring demokrati- och delaktighetsfrågor. Därefter redovisar jag mina resultat i analysavsnittet med avstamp i de organisatoriska sammanhangen och kopplar ihop empirin och teorierna. Till slut redovisar jag mina slutsatser i förhållande till mitt syfte och mina frågeställningar i ett avnitt med sammanfattande iakttagelser och slutdiskussion.

3. TEORETISKA PERSPEKTIV PÅ UTVÄRDERINGSANVÄNDNING OCH DEMOKRATI

Utifrån den metodologiska basen ovan kommer jag i följande stycken att redogöra för de teoretiska perspektiv som är centrala för att förstå min undersökning. Carol H. Weiss begripliggörande av utvärderingsanvändning är mycket centralt för forskningsområdets teoribildning och dessutom utgångspunkt för min uppsats, därför kommer jag utveckla hennes perspektiv ganska utförligt i det följande avsnittet. Därefter följer en presentation av Karen E. Kirkharts perspektiv på utvärderingsanvändning som inte i lika hög grad är förklarande men istället en analysmodell av utvärderingars inflytande som går lite mer på djupet. Jag kompletterar sedan Kirkharts modell med teoretiska perspektiv på utvärdering och lärande organisationer med hjälp av Hallie Preskill och Rosalie T. Torres. Därefter redogör jag för Gary T. Henrys ifrågasättande av om fokus verkligen ska ligga på att göra utvärderingar direkt användbara för en organisation eller om det kanske i själva verket motverkar sina egna syften då Med detta fokus kan syftet förskjutas från den sociala förändring som trots allt bör vara alla sociala interventioners mål till subjektiva behov som tjänar organisationens egna behov framför dess egentliga uppdrag. Jag fortsätter därefter med att presentera några olika utmaningar och svårigheter när det gäller demokrati- och delaktighetsfrågan som är i fokus i utvärderingen.

3.1 Carol H. Weiss perspektiv på utvärderingars användning

3.1.1 Dilemman vid utvärdering

Det som skiljer en utvärdering från annan forskning är bland annat just att en utvärdering görs med utgångspunkten att resultaten ska användas. En utvärdering jämför också *det som är* med *hur det borde*

vara och därför bedömer man antingen mot explicita eller implicita standards. Utvärderingar sker också på ett föränderligt fält där det allra viktigaste är vad som händer i projektet eller programmet, inte forskarens antaganden.

Det är inte ovanligt att det uppstår konflikter mellan utvärderare och de som utvärderas. Praktiker och tjänstemän ser ofta utvärdering som ett hjälpmedel bland andra, något som kan hjälpa dem på deras vis. Praktiker tycker sällan att utvärderingars tillskott till verksamheten är värt uppbrutt eller förseningar. Dessutom blir praktikerna bedömda och om resultaten av utvärderingen är negativ kan det leda till att det blir friktion mellan parterna. En utvärderare har dessutom fler att ta hänsyn till än organisationen som finansierar arbetet och kraven på en rapport av bra kvalitet. Utvärderaren vill sannolikt också göra resultaten tillgängliga för såväl politiker, tjänstemän och praktiker som projektanställda. Bortom den specifika organisationen har utvärderaren också ansvar för att bidra till utveckling av det berörda forskningsfältet.

En fråga som lätt uppstår när det gäller kvalitativa utvärderingar som ”Demokrati och delaktighet?...” är hur organisationerna ska ta ställning till resultaten. Som jag nämnde i metodavsnittet så finns det antaganden om världen i bakgrunden vid kvalitativa undersökningar och en sådan världsbild är den konstruktivistiska där var och en konstruerar sin egen bild av verkligheten. En utvärderare kan utifrån det synsättet inte dra slutsatser, utan kan bara utveckla sin egen bild av projektet/programmet utifrån de många källor som hon har använt sig av. Hon kommer därefter att tvingas förhandla om bilden med programmets aktiva som har sina egna antaganden och åsikter. Ur detta perspektivet är det utvärderarens uppgift att utveckla en såsamstämmig bild som möjligt genom dialog (Weiss, 1998).

3.1.2 Utvärdering – men med vems perspektiv?

Från början när utvärderingar blev en allt vanligare företeelse tog man för givet att utvärderingars resultat automatiskt användes instrumentellt i beslutsfattande. Det var dock inte så enkelt skulle det visa sig. En fråga som restes av detta faktum var vem som vill ha utvärderingar egentligen, och varför. Beroende på vilken nivå i hierarkin man befinner sig på så har man t ex olika behov som utvärderingen helst skall svara mot. Alla människor i organisationen går inte omkring med samma frågor, utan det varierar med rollen man befinner sig i. Beslutsfattare och politiker vill ha information om de övergripande effekterna, chefer och tjänstemän vill hellre att fokus ska ligga på skillnaden i effekter mellan olika strategier. Projektanställda som är vana att förlita sig på egen erfarenhet och egna bedömningar anser oftast att om man ska ha utvärderingar så bör de komma med något praktiskt som är användbart i det dagliga arbetet.

Beslutet att ett program ska utvärderas kan botten i olika orsaker¹. Trots detta så menar Weiss att utvärderingar ändå i slutändan ofta används, till och med när det inte var intentionen från början. På direkta och indirekta vägar används utvärderingar och inte sällan i upplysande syfte. Dessutom finns det utanförstående aktörer, t ex. politiker på det nationella planet, som använder utvärderingar för att få ledning i vilken riktning man ska ta, eller undvika, när dessa utformar nya interventioner eller projekt, eller en ny policyinriktning.

3.1.3 Vilket syfte uppfyller en utvärdering?

För det mesta när någon beslutar att ett projekt ska bli utvärderat så handlar det om att förbättra och/eller förändra projektet eller delar av det. En ironi i utvärderingens praktik enligt Weiss är att metoderna som används är kraftfulla när det gäller bedömning av utfall. En utvärdering är också bra på att bedöma den sällan efterfrågade leva kvar eller lägga ned frågan, men mindre utvecklat för att förstå hur och varför projektet uppnår den effekten som observerats. Den svarar inte heller på frågan hur projektet/programmet kan bli förbättrat. Det senare är precis det som efterfrågas i många fall.

Oavsett om ett utvärderingsuppdrag ges med syftet att resultaten skall användas är utvärderingen sällan den enda källan som ligger till grund för ett beslut i en verksamhet. Varje individ i ett projekt har en uppsättning värderingar och antaganden som påverkar hans eller hennes ståndpunkt, denne har också oftast själv alternativ som han eller hon vinner eller förlorar mer eller mindre på. Dessutom sitter denne på information utifrån tidigare erfarenheter av projekt, rapporter från medarbetare samt kunskaper från dennes yrkesmässiga utbildning och träning. Dessa tre I: ideologi, intresse och information kommer all ny information från t ex. en utvärdering att tävla med för att få beslutsfattarnas uppmärksamhet. Weiss menar att det blir en interaktion mellan dessa källor. Det fjärde I:et är institution, för besluten gällande programmet/ projektet görs inom en organisatorisk kontext. Organisationen har en historia, procedurer för hur saker och ting görs osv. och dessa institutionella element utövar tryck samt sätter också upp begränsningar. Utvärderingar som ser ett behov för radikala organisatoriska förändringar kan få stora problem att få genomslag i organisationen medan utvärderingsresultat som stöder den inriktning som man redan har lätt kan anammas. Till detta kommer alla praktiska frågor som uppstår när genomgående förändringar ska

¹ I inledningen presenterades några modeller. Weiss (1998) menar, i likhet med dessa modeller, att utvärderingar i vissa fall kan användas som svepskäl. Strategierna är i så fall främst fyra, antingen att förhålla ett beslut, undkomma ansvar, sträva efter att få legitimitet för tidigare antagna åsikter eller att förhålla sig själv eller projektet/programmet. En annan orsak till utvärderingar är krav från aktörer utanför projektet, som t ex. finansärer. Utvärderingen kan i dessa fall utföras pliktskyldigast, som ett måste för att uppfylla kraven som ställts. För de flesta projektägare och tjänstemän är det dock driften av projektet som är i fokus. Utvärderingen kan i sådana fall ses som en ritual utan verklig användning för de som projektet verkligen berör. Utvärdering i det perspektivet kan ses som en rationell maskin som sätts igång av icke-rationella eller åtminstone ej informativa skäl.

implementeras i organisationen. Utvärderingsresultat som uppmanar till stora förändringar bidrar oftast till debatter och diskussioner, men sällan till några större reella förändringar. På senare år har Weiss därför börjat betona organisatoriskt lärande, där den långsamma förändringen/ utvecklingen är i fokus men där processen trots allt tidvis påskyndas av större beslut.

Förväntningarna om att utvärderingar skulle visa vägen till stora förändringar, dvs. den instrumentella användningen, har kommit att betraktas allt mer skeptiskt av Weiss. Inflytandet har därför snarare en upplysande karaktär menar hon. När insikterna från utvärderingen sakta sjunker in hos projektägare och ansvariga formar det de olika sätt som människor tänker kring problem och sedan bestämmer de sig för en handlingsplan. Perspektivet tydliggörs i citatet som följer:

The interpretation here may look like a retreat toward insignificance. On the contrary. It is optimistic to recognize that evaluation influences what people know and believe, and that these ideas have long-lasting importance of information. It avoids succumbing to the disillusionment that some evaluators face when the results of their studies are not immediately put into practice. It treasures the instances when the program and policy communities find a direct way to use evaluation results for improvement. It appreciates the complex processes of democratic decision making that do not give any person (however well informed) the authority to make decisions unilaterally but require the participation of many parties in developing new courses of action. On a practical note, it gives evaluators clues on how to move their studies toward more and more responsible use. If the evaluator can identify people in the organization who are willing to listen, and keep up a dialog with them over an extended period of time, she can perhaps influence the scope and pace of the organization's learning trajectory. (Weiss 1998:43-44)

För att organisatoriskt lärande ska kunna ske krävs det att utvärderarna inte bara koncentrerar sig på sina egna eller politikernas och beslutsfattares frågor utan också tar hänsyn till frågor hos projektanställda, ansvariga och intressenter som på ett annat sätt kommer ta del i beslutsprocessen. Utvärderaren bör därför enligt Weiss (1998) också vara uppmärksam på de olika slags behov som dessa olika aktörer och intressenter kan ha av utvärderingen, och sträva efter att ge svar som svarar mot behoven de har.

3.1.4 Förmedling av utvärderingsresultat

Studier om kunskapsanvändning har kommit fram till tre förutsättningar när det gäller framgångsrik kommunikation av forskning till praktiker. Den första förutsättningen är att alla möjliga slutanvändare av ny kunskap blir delaktiga i forskningsprocessen. Forskaren ger de berörda möjlighet att hjälpa till att forma forskningsfrågorna, ger feedback efter preliminära resultat, uppmuntrar dem att ta del i tolkningen av datan osv. När tiden sedan är mogen för rapporten att publiceras är publiken välunderrättad och har en känsla av ägande över forskningsresultaten. Den andra förutsättningen är att det är en verklig tvåvägs-kommunikation mellan forskare och praktiker/tjänstemän. Forskaren måste lyssna och respektera det praktiker säger, inte bara prata själv. Den tredje förutsättningen är fortsatt interaktion över tid, gärna också efter det att rapporten blivit klar och publicerats (ibid).

3.1.5 Hinder för utvärderingsanvändning

Vad är det då som kan bli till hinder för utvärderingars användning kan man då fråga sig. Jag har tidigare i texten berört ämnet kortfattat, här ska jag utveckla det lite mer. Orsakerna faller oftast inom två generella kategorier: den organisatoriska karaktären och politik. Organisatoriskt motstånd kommer av att organisationer är komplexa sociala system. Människorna i organisationen har dessutom mycket annat att tänka på än att följa och implementera utvärderingars resultat¹. Organisationer har dessutom allt som oftast också en uppsättning värderingar och vissa fastslagna metoder som man följer. Varje slutsats som hotar någon eller några av dessa kommer troligtvis inte få så stor uppmärksamhet. En utvärderare ser ett projekt som en intervention vars effekter ska studeras, men för politiker, tjänstemän och projektanställda är programmet något mer än detta. Programmet eller projektet är ofta deras syfte, något de tror på och som de har ett starkt psykologiskt och politiskt intresse i. Organisatoriska begränsningar blir tydliga när det gäller användning av utvärderingsresultat som är negativa eller visar på att programmet eller projektet på något sätt kommer till korta.

Politiska hänsynstaganden kan också inverka på hur uppmärksam en utvärdering blir. Utvärdering är inte bara vetenskap, det är också en övning i politik. Den politiska färgningen kommer av två anledningar. För det första så handlar det om aktiva program eller projekt som befinner sig mitt i verkligheten och som upprätthålls av politiska krafter genom en politisk process. För det andra så befinner sig människorna längre upp i ledningen av en stadsdel eller ett land mitt på en politisk arena som påverkar de beslut som tas om ett programs eller ett projekts framtid. Ju längre upp i den politiska eller organisatoriska hierarkin man kommer, desto mer är det dessutom pengarna som styr. I de flesta fall handlar också utformningen av politik om att förhandla och kompromissa mellan olika politiska viljor. En utvärdering är bara en källa bland många andra i den processen. Politiker och beslutsfattare måste ofrånkomligen ta fler faktorer med i beräkningen vid ställningstaganden, och det måste också göras för att få legitimitet för besluten. Dessutom är en faktor att utvärderaren också utgår från vissa värderingar och antaganden i sitt arbete. Värderingen byggs in i studien genom valet av frågor, val av respondenter, val av ställen som undersöks mer noggrant, ja till och med genom valet av undersökningsmetod (Weiss, 1998).

3.1.6 Att främja utvärderingsanvändning

Det man kan fråga sig med detta som utgångspunkt är vad det är som främjar utvärderingsanvändning och motverkar ickeanvändning. Weiss identifierar några faktorer som kan ha betydelse, speciellt när resultaten

¹ Förändring kräver pengar, tid, ansträngning osv. Många organisationer är också upptagna bara av driften, att överleva från dag till dag. Målen som sattes upp när ett program drogs igång är inte alltid högsta prioritet och fokus. Föreslagna förändringar kan i många fall förbättra ett projekt, men kan på samma gång ha sidoeffekter som utvärderarna inte räknat med och därmed skapa nya problem.

innehåller mycket negativ kritik och visar på tillkortakommanden. En sådan faktor är att göra utvärderingar mer övertygande och att skriva med kraft bakom orden.

I Weiss egen forskning har hon också kommit fram till att den vetenskapliga kvaliteten hade betydelse. Anledningen till detta är inte det rent vetenskapliga i sig, däremot om ett projekt skall kunna luta sig emot resultatet för ledning och stöd så är det viktigt att resultaten stämmer, att forskaren har en grund att stå på. En prospektiv användare av en utvärdering måste tro på att resultaten stämmer och att de håller även om de skulle komma under attack.

Ytterligare en del i detta är att utvärderaren är uppmärksam på praktikernas syn på situationen. Dessutom bör resultaten utmana status quo. I korta ordalag bör resultaten helt enkelt stämma med användarens perspektiv, men det behöver inte nödvändigtvis stämma med hur verksamheten arbetar. Till detta kommer att utvärderingen i tydliga ordalag bör ge ledning i hur organisationen kan gå tillväga i framtiden, och sist och inte minst att resultaten är relevanta för organisationens nuvarande situation. Dessutom bör utvärderarna lägga betoning på att kommunicera resultaten på ett sådant sätt så att det upplevs som relevanta kunskaper för organisationen.

Meta-analys som en andra faktor kan också påverka användning i en positiv riktning genom att man sammanställer resultat från många liknande projekt eller program så att man på så vis kan få mer generaliserbar kunskap.

En tredje faktor skulle kunna vara att försöka hålla politiken från beslutsprocesser i så hög grad som möjligt. Det är dock inte det lättaste att eliminera politikens inflytande eftersom den är omfattande. ”All vår erfarenhet visar på att grupper som är engagerade i reformarbete behöver tro på vad de förespråkar om de ska överleva den politiska kampen. Och beslutsfattare måste vara övertygade om att planen är bra och rätt och värd investeringen” (Weiss, 1998:315, egen övers.). Man måste också räkna med att administratörer och andra anställda blir engagerade i projekten de ger sin tid och energi till. Många har helt enkelt speciella intressen i att projektet eller programmet fortsätter. Andra intressenter klänger gärna också kvar vid det som är och vad de redan gör. Så snarare än att sträva mot att frigöra utvärderingar från politik, så borde utvärderingar göras med den politiska arenan i medvetandet. Chelimsky anser att:

If research is done within a political environment, then researchers (and evaluators) need not only to understand that environment, but also to construct some sort of roadmap or framework that can serve to organize the consideration of political issues within the research process (Weiss, 1998:316).

En fjärde faktor är att minska förväntningarna på att utvärderingar faktiskt används. Utvärderingsresultaten mixas samman med praktikernas erfarenheter, politiskt know-how, ideologiska övertygelser och

mixen blir till aktion när möjligheten öppnas upp på den politiska arenan. Inte sällan sker aktionen långt efter det att utvärderaren har lämnat fältet, och personalen i projektet vet kanske inte ens längre om att det är utvärderingsresultat man bl a. använder sig av. Förväntningarna på instrumentell användning tar inte hänsyn till praktikernas långa erfarenhet på området och den kunskap de samlat på sig under åren. Inte heller tar man då hänsyn till de olika hänsynstaganden de måste ta, sådant som den faktiska möjligheten att göra något alls, om det är acceptabelt att göra på ett visst vis, kostnader, värderingar, politisk påverkan och behovet av stöd från politikerna.

3.1.7 Carol Weiss användningsmodeller

När Weiss har forskat om hur användning faktiskt sker har hon funnit fyra huvudsakliga typer av användning av utvärderingsresultat:

1. *Utvärdering som stöd för aktion:* Utvärderare antar oftast att de utvärderade kommer använda utvärderingen som stöd och ledning när man ska förändra program och/eller policy. Denna sortens användning är sällsynt, men kan ske t ex. om ett lokalt projekt engagerar sin egen utvärderare.
2. *Förstärkning av tidigare antagna åsikter/uppfattningar:* Utvärderingen tas till vara på så vis att det som bekräftar det man redan vet och tror om svagheter i projektet. Resultaten kan då tjäna syftet att ge självförtroende till de som redan siktar mot förändring.
3. *Mobilisering av support:* Utvärderingsresultaten kan bli ammunition i organisationens debatter om förändring. Förespråkare använder dem för att övertyga de tveksamma och som slagträ i förhållande till meningsmotståndare. Denna användningsform är speciellt vanlig i lagstiftningssammanhang.
4. *Upplysande användning:* Denna kategori är den mest framträdande och vanligaste enligt Weiss. Användningen sker främst i form av en utökad förståelse och kunskap hos anställda. Människorna kan oftast ta tillvara på det som händer i projektet på ett bättre sätt efteråt. Kunskapen om styrkor, svagheter, möjligheter till förbättring osv. ökar. Myter punkteras, nya sakfrågor kommer upp i ljuset, prioriteringar kanske förändras. Även om man inte gör så mycket annorlunda under ett tag så kan förändringen i tanken så småningom få stor betydelse i framtida beslut. ”The ultimate in enlightenment would come when new evaluation findings are absorbed into the professional lore and the common wisdom. People would come to take them for granted and accept them as simply common sense” (Weiss 1998:317).

Weiss perspektiv när det gäller utvärderingsanvändning kan i korthet beskrivas som att hon är medveten om att socialt förändringsarbete är väldigt svårt och att sociala problem är motståndskraftiga mot interventioner. Hon är istället mer imponerad av användningen av utvärderingars resultat kunskapsmässigt och när

det gäller programs effektivitet, småförändringar över tid är bra bara det. En utvärdering kan aldrig komma med alla svar enligt henne (Weiss, 1998).

3.2 Användningsförhållanden vid utvärderingar

Huruvida utvärderingsresultat verkligen används beror därför på olika faktorer. Det kan alltså mycket väl vara så att utvärderingen bara är en av många influenser på den framtida utvecklingen av demokrati- och delaktighetsarbetet i stadsdelarna. Utvärderarna behöver kommunicera resultaten till sammanhang som kanske varken är så familjära med eller särskilt sympatiskt inställda till forskning i allmänhet och kanske utvärderingar i synnerhet då dessa bedömer och därmed kan bli hotande för någons intressen (Robson, 1993). Användning är därför inte ett oproblematiskt uttryck eftersom det inte är helt klart vad som utgör användning respektive icke-användning, eller missanvändning för den delen. (Nilsson & Sunesson, 1988). Det problematiska i uttrycket gör att definitionen av användning eller ickeanvändning utifrån de lokala sammanhang jag studerat kommer utvecklas efter hand. I detta stycket skall jag presentera några ytterligare perspektiv på utvärderingars inflytande och användning i lärande organisationer.

3.2.1 Karen E. Kirkharts perspektiv på utvärderingars inflytande

Utvärderingsanvändning är som sagt egentligen ett knepigt, oprecist och otillräckligt begrepp som inte täcker de konsekvenser som inte kommer direkt av en utvärderings resultat. Processanvändning av utvärderingar halkar t ex. lätt i bakgrunden eftersom betoningen på användning på något vis förutsätter direkt, instrumentell användning. Det som händer längre fram i organisationsprocessen räknas sällan heller in i begreppet. Begreppets användning anses helt enkelt vara alltför snävt av många, och även om man räknar med andra typer av användning än den direkta i begreppet så ligger betoningen trots det på den direkta resultatbaserade användningen.

Karen Kirkhart vill vidga begreppet till ett som är mer mångfacetterat. Hon vill helt enkelt att man skall ändra terminologin från utvärderingsanvändning till utvärderingars inflytande. Med inflytande menas ”kapaciteten eller möjligheten för personer eller saker att producera effekter på andra mer obestämbara eller indirekta sätt” (Kirkhart, 2000:7 egen övers.). Begreppet skapar ett ramverk som är vidare och inkluderar effekter som är indirekta, oförutsebara, ej instrumentella, såväl som de som pekar å en bestämd riktning, är episodiska, avsedda och instrumentella. Inflytandebegreppet inbegriper tre dimensioner; kunskapskällans inflytande, syftet eller intentionen med utvärderingen och tidsaspekten där både nutida och långtida verkningar räknas in.

I inflytande av kunskapskällor kan såväl instrumentell användning som upplysande användning eller användning för att legitimera politiska ståndpunkter räknas in. En viktig faktor är också att ibland så kan det största inflytandet ske kring själva utvärderingsprocessen. Sådan processanvändning kan vara affektiv (känslomässig), kognitiv (förståelsebaserad) och politisk (dialogerna som uppstår som följd av utvärderingsprocessen). Det är alltså i huvudsak två aspekter på kunskapskällornas inflytande; processen och resultaten och de konsekvenser respektive ger upphov till.

Syftet eller intentionen är en andra dimension och den handlar om i hur hög grad som inflytandet är medvetet styrt t ex. genom en medveten strategi för att ta tillvara resultaten, eller om det finns underliggande eller förtäckta syften. Vilken utvärdering som helst kan ha det åsyftade inflytandet, bara det ej åsyftade inflytandet, eller en blandning av båda. Inte sällan är det så att förväntade utvärderingsanvändare identifieras tidigt i processen och att deras informationsbehov sedan påverkar sedan utvärderingsprocessen. Syftet kan också vara att påverka organisationen under utvärderingsprocessens gång och då är organisatoriskt lärande i fokus. Avsiktligt inflytande kan vara såväl resultat som processbaserat men karaktären på inflytandet, personerna eller systemen som påverkas och personerna som utövar inflytandet, kan vara andra än de som var önskvärda eller förväntade. Inflytandet kan också ske var för sig eller i kombination och det kan ske under olika perioder. Utvärderingar kan också resultera i oavsiktlig negativ påverkan på personer eller system och även åsyftat inflytande kan ha negativa konsekvenser för delar av systemen.

Tid är den tredje dimensionen som Kirkhart presenterar. Med tid menas den period under vilken utvärderingsinflytandet sker. Inflytandet kan ske direkt och antingen upphöra efter ett tag eller fortsätta under hela processens gång. Inflytandet kan också främst komma i anslutning till att själva rapporten sammanställs och förmedlas. Långsiktigt inflytande handlar det om när effekten inte är märkbar under en period, eller där effekten blir allt mer tydlig ju längre tiden går. Det kan handla om organisatorisk lärande som uppstår utifrån en kontinuerlig dialog och reflektion som vidgar kunskapen efter hand. Det tydligaste inflytandet sker kanske långt senare i ett framtida sammanhang. Med tidsdimensionen ges uppmärksamhet inte bara till tempot på förändringar utan uppmärksammar också de kronologiska perioder när inflytandet märks allra tydligast.

Kirkhart menar att denna modell för att mäta utvärderingsinflytande klargör vad debatten om användning handlar om, kartlägger inflytandet som sker i anslutning till en specifik utvärdering och följer mönster av inflytande över tid. Genom detta så ger man också stöd till metautvärdering genom att en mer omfattande deskriptiv bas utvecklats. Diskussionen kring missanvändning av utvärderingar har begränsats med en för snäv bild av användning menar hon. Dessutom stärker man validiteten hos studier kring utvärderingars

inflytande och främjar möjligheten för metaanalyser gällande inflytande. Med modellens hjälp kan man också följa utvecklingen av utvärderingsteorier samt stödja teoriutvecklingen på området (Kirkhart, 2000).

3.2.2 Utvärderingsanvändning och lärande organisationer

Utifrån ett konstruktivistiskt synsätt så sker lärande genom att individer och grupper tolkar, förstår och konstruerar bilder av den egna erfarenheten inom en social kontext. Lärandet sker inte passivt utan en person är aktivt deltagande i skapandet av den egna kunskapen och användningen av den i sitt arbete. För att lärandet ska ske måste man också förstå vad andra menar och själv göra sig förstådd. Om en organisation ska kunna ta till sig en utvärdering måste de anställda därför jobba igenom de förutfattade meningarna och attityderna som ligger till grund för tolkningen av resultaten. Synsättet är också baserat på en förståelse att lärande sker i dialog och i samspel med andra. Detta slags lärande sker när anställda försöker förstå någonting, tar itu med kritiska organisatoriska frågor och förbättrar sitt arbete genom en dialog som är reflekterande och har ett undersökningsorienterat närmande till utvärderingar och användningen av resultaten. Hallie Preskill och Rosalie T. Torres (2000) betonar speciellt ett förhållningssätt som en utvärderare kan anta för att kommunicera till en lärande organisation.

Om utvärderaren följer en objektiv stil i utvärderandet så kommer utvärderingsprocessen formas över tid genom att man tar hänsyn till behov, användningssammanhanget och historien samt ett projekt eller programs varierande förhållanden. Lärande sker både på grupp- och organisationsnivå utifrån såväl tidigare erfarenheter men också genom de erfarenheter som kommer i framtiden, därför behöver utvärderingsanvändningen ses utifrån ett tidsperspektiv.

Det är utvärderarens uppgift att hjälpa klienter välja och använda utvärderingsmetoder som ger den mest tillförlitliga datan utifrån tillgänglig logistik, källor och även politiska restriktioner. En tillgänglig metodik innefattar också att bedöma den nivå på analysen och presentationen av datan som är maximalt användbar för organisationens aktiva. Socialt, konstruktivt lärande sker när individer tillsammans processar information. Genom att uppmärksamma processer och konstruera konceptuella ramverk som guide för utvärderingsanvändningen och lärandeprocessen för organisationens aktiva legitimerar också utvärderarna de lärande processerna inom organisationen.

För att framgångsrikt arbeta för organisatoriskt lärande måste utvärderare studera organisationens kapacitet, dess kultur, ledarskap, kommunikationsformer och system och strukturer. Genom att utvärderarna diagnosticerar kapaciteten, dvs. vilka av elementen ovan som kan stödja organisatoriskt lärande, och vilka som inte kan det, kan man skapa realistiska förväntningar och anpassa tillvägagångssätten för att maximera lärande och utvärderingsanvändning (Preskill & Torres, 2000).

3.2.3 Utvärderingsanvändning som fokus eller konsekvens?

Om man betraktar utvärderingar som något som först och främst skall användas och utgår ifrån detta i utformningen av undersökningen kan man få lite oväntade problem att hantera. Gary T. Henry menar att det är betydelsefullt var man lägger betoningen. Satsningar som Storstadssatsningen har som mål att komma åt segregation och ojämlika förhållanden, dvs. målet är att förbättra de sociala förhållandena. Men om utvärderare lägger betoningen främst på att göra resultaten användbara för organisationen, deras syften och deras frågor, då kan det mycket väl bli så att målet att förbättra de sociala förhållandena förbises. Ibland kan betoning på användning hos utvärderarna få till konsekvens att resultaten bidrar till att förbättra sociala förhållanden, men det behöver inte vara så utan kan till och med bidra till att motverka en sådan förbättring.

Om sociala förhållanden ska förbättras beror det på vad som görs med informationen och på upptäckternas kvalitet. För att det ska ske positiv förändring krävs tre steg, bedömning av vad som är bäst för att tillfredsställa målgruppens behov, beslut om hur man når dit, och därefter anpassning till den valda vägen och de speciella omständigheter man befinner sig i. Varje steg kräver olika typer av information. Konsensus om behov kan man uppnå om man utgår från vad det är som fattas snarare än vad som ska göras när det gäller de sociala förhållandena. Val av väg för att komma närmare målet sker lättast genom att olika vägar undersöks och att dessa sedan jämförs när det gäller förmågan att skapa social förändring. Sedan gäller det att anpassa åtgärderna till den lokala kontexten.

En utvärdering kan bedöma styrkor och svagheter i implementeringen både avseende organisatoriska faktorer och lokala förhållanden. På det sättet kan en utvärdering bidra med att sätta fokus på viktig information som beslutsfattare kan ta del av. Med ett tydligt fokus på social förändring använder sig utvärderaren av en noggrann analys av policykontexten i fördelningen av utvärderingens resurser.

Om däremot användning är i fokus blir utsikten betydligt mer begränsad. Med användning som primärt mål sker lätt en förskjutning av utvärderingens fokus från sociala förhållanden och politik till administrativa och organisatoriska frågor. När dessa frågor kommer i fokus används utvärderingen lätt som ett övertygande verktyg i politisk påtryckning och då blir det närmast en pseudo-utvärdering. Utvärderaren ställer sig i en sådan situation på en parts sida, och bidrar inte med det förväntade. Utvärderare borde därför hellre, enligt Henry, presentera empirisk information som i den efterföljande politiska dialogen kan få förbättrade sociala förhållanden som följd (Henry, 2000).

3.3 Lokal demokrati och delaktighet

För att inte tappa utvärderingens demokratifokus kommer jag i det följande avsnittet att behandla olika perspektiv på demokrati och delaktighet och försöka redogöra för centrala och problematiska aspekter som berör stadsdelarnas arbete och möjlighet att implementera utvärderingens förslag. Därefter fortsätter jag med analysen i nästa avsnitt.

Det av storstadssatsningens mål i fokus i utvärderingen ”Demokrati- och delaktighet?..” är att det demokratiska deltagandet och delaktigheten bör öka i de utsatta bostadsområdena. Demokratiprojekt ger ofta en dystert resultatbild enligt Andersson et al. (2002). Ofta brukar den inbyggda motsättningen i demokratin att myndigheterna ”ovanifrån” ska driva fram engagemang ”underifrån” citeras som orsak till projektens tillkortakommanden. Detta är dessutom inte sällan kopplat till orealistiska ambitioner och mål som undanskymmer faktiska resultat samt olika tolkningar av målen. Demokratimålet kan tolkas på olika sätt, och det har också utvärderingen visat på i sin kartläggning av stadsdelarna i fokus. Stadsdelarna har haft olika strategier och förhållningssätt för att implementera och öka demokratin bland de marginaliserade grupperna i samhället. De strategier som identifieras i utvärderingen är samverkan och synergi i Fosie och dynamik, nätverksbygge och linkwork i Södra Innerstaden.

I propositionen som låg till grund för storstadssatsningen betonas mångfaldsperspektivet och underifrån-perspektivet, och med det senare menas att det ”inte är myndigheternas uppfattning om behoven som ska styra insatserna utan invånarnas uttryckta behov och önskemål. Det är en sak att ha inflytande över det som andra definierat...en helt annan sak att komma med egna förslag och presentera egna alternativ” (ibid, 2002:12). Utvärderarna menar dessutom att framgångsmodeller såväl som problem och misslyckanden måste kopplas till stadsdelens struktur och arbetets uppläggning.

3.3.1 Demokrati – för vem, och på vems villkor?

Diskussioner om och kring demokrati och delaktighet måste vara levande i en stat som betecknar sig som just en demokrati. Demokrati betyder folkstyre. Men det innebär inte att definitionen av begreppet är klart och uppenbart utan tolkningarna av vad det mer precist betyder är många (Montin, 1998). Lokal demokrati kan ha delvis andra drag än den stora, nationella demokratin. Den främsta skillnaden ligger i hur man organiserar demokratin och medborgardeltagandet på samhällets olika nivåer.

Rösträtten och den representativa demokratin är vårt samhälles mest grundläggande demokratiska institutioner, men demokratin deltagandemöjligheter utnyttjas ofta inte av de marginaliserade grupper som står utanför det aktiva sociala och politiska livet och som ofta återfinns i mer utsatta boendeområden

som de i Fosie och Södra Innerstaden. ”Olika aspekter av maktlöshet förenas och förstärker varandra...Det innebär en skev fördelning av erfarenheter och sociala egenskaper mellan de som deltar och de som ställer sig – eller ställs – utanför” (Wide & Gustavsson, 2001; 4:1-2). Utsatta bostadsområden är väldigt känsliga för förändringar i omvärlden och i de nationella politiska strategierna. Därför utgör samhällsutvecklingen, tillsammans med stadsdelarnas organisatoriska sammansättning, traditioner och maktförhållanden i högsta grad utgångspunkten för all eftersträvd förändring (Lahti-Edmark, 2002).

3.3.2 Hur organiseras demokrati och delaktighet idag?

Demokratins institutioner delar idag ansvaret för folkets välfärd, men det finns även ett mer utvecklat partnerskap idag mellan staten, kommunerna, landstingen och näringslivet till en viss del, så gränsen mellan privata och offentliga intressen börjar bli allt otydligare. I spåren av stadsdelsreformen på 1990-talet skapades också stadsdelsnämnder i några av de större städerna. Storstadssatsningen är organiserad med ansvaret fördelat mellan de här instanserna och nivåerna, men med stadsdelarna i centrum för interventionerna. I den rollen har stadsdelarna inom ramen för satsningen kunnat utarbeta egna strategier och tillvägagångssätt (ibid).

Den förändring som sker i den svenska lokala demokratin har sin grund både i kollektivistiskt och individualistiskt inflytande. Detta är tydligt t ex. genom att formerna alltmer anpassas efter det politiska innehållet, genom att de direktdemokratiska inslagen ökar på bekostnas av partiorienterade former, att underifrån perspektivet betonas allt mer, att brukarinflytandet påverkar den professionaliserade förvaltningen osv. Detta kommer ofrånkomligt innebära en förändrad dynamik mellan medborgare – politiker – tjänstemän. Det kollektivistiska inflytandet sker främst genom att allt fler anser att medborgaren bör vara aktiv i skapandet av den gemensamma framtiden genom medverkandet i debatt och politiskt beslutsfattande, genom debatten framkommer så småningom allmänintresset. Det individualistiska inflytandet sker främst i form av konkurrensdemokratiska modeller där det som kommunen producerar av tjänster och dylikt skall ske under konkurrens¹. Ofta fungerar dock dessa synsätt sida vid sida (Montin, 1998).

Ett av skälen till stadsdelsreformen, som bl. a. genomfördes i Malmö, var argument ”om demokrati, effektivitet, lokal anpassning och förtroende” (ibid s 22). Men när det gäller ökat medborgardeltagande och ökade kontaktytor har reformen ännu inte varit särskilt framgångsrik enligt många. En anledning kan vara att den svenska styrningsmodellen står emot deltagande- och autonomiperspektivet, för om högt

¹ Enligt detta synsättet ska politik och produktion hållas så långt ifrån varandra som möjligt, medborgaren är en kund och den privata sfären står över den gemensamma. Den stora skillnaden mellan synsätten ligger i skilda antaganden om hur verkligheten ser ut och fungerar.

deltagande och utkrävande av politiskt ansvar var viktigast skulle direktval vara en självklarhet, men i nuläget är det endast indirekt som medborgarna konkret kan utkräva ansvar och påverka beslut bland politikerna (ibid).

Ett av målen med storstadssatsningen är att skapa partnerskap och samarbete mellan samhällets aktörer för att på så vis främja integration (Andersson et al, 2002). I syftet ingår att skapa medborgaranda och socialt kapital i form av förtroende, normer och nätverk. Enligt Putnam som citeras i Wide & Gustavsson (2001) skapar föreningsarbete just detta. Det i sin tur leder till tillväxt och institutionell effektivitet. Alla aktiviteter i frivilliga medborgarsammanslutningar förbättrar såväl ekonomin som demokratin. Demokratin sägs ofta vara inne i en kris i och med att medborgarna och speciellt de minst privilegierade sviker vid valen på samma gång som aktiviteten i de etablerade partierna minskar. Men om man ser till övrigt politiskt engagemang i alternativa rörelser så menar han att det säkert kan vara ett hoppfullt tecken. Men då krävs det att kommunerna lyckas fånga upp engagemanget och på så vis skapa en större delaktighet i de berörda, utsatta storstadsområdena.

Ingemar Elander som undersökt partnerskapet mellan privata/frivilliga och offentliga aktörer som idemänar att partnerskap och demokrati inte behöver vara oförenliga. Den traditionella representativa demokratin bör fortfarande vara huvudprincipen men partnerskapet kan vara ett komplement. Kommunernas ansvar är att bevaka de resurssvaga medborgarnas intressen genom att driva frågor som är viktiga för dem samt uppmuntra till självorganisering (ibid).

Partnerskap är dock på intet sätt enkelt i praktiken. Partnerskap innebär olika former av samverkan mellan offentliga och privata/frivilliga aktörer i ett område. Det svåra är att samverkan kräver långtgående förändringar i maktrelationer och tankemodeller¹, mer än vad som krävs vid samordning som mer handlar om att delta på organisationens egna villkor (Lahti-Edmark, 2002)..

3.3.3 Vad är ”underifrånperspektiv”?

I storstadssatsningens olika officiella dokument återkommer ordet underifrånperspektiv, t ex. i form av boendemedverkan, när man talar om demokrati och delaktighet. Detta begrepp är inte helt enkelt, speciellt inte om uppmaningen att stadsdelarna ska anta det perspektivet kommer ovanifrån, från staten. Helene Lahti-Edmark (2002) problematiserar perspektivet med frasen ”uppifrån kommande påbud om underifrånperspektiv” och pekar på hur underifrånperspektiv blivit ett modeord efter att forskningsrapporter visat på

¹ Det finns en modell kallad ”samverkansspiralen” där de fyra stegen är samtal, samsyn, samförstånd och samverkan. Detta illustrerar den fördjupning som ett partnerskap kan komma in i efter hand, men då krävs det också en fördelning av makt mellan aktörerna under processens gång (Lahti-Edmark, 2002)

hur ineffektiva de tidigare ovanifrån-lösningarna varit när det gäller integration och försöken att nå de marginaliserade grupperna och områdena. ”Kravet på målgruppens medverkan kan ses som en politisk reaktion dels på ett växande demokratiskt underskott, dels på entydliga signaler från tidigare insatser om nödvändigheten av målgruppens medverkan för att nå hållbara effekter” (ibid s 73)

Inte sällan när det gäller liknande interventioner som Storstadsstatsningen så är direktiven från staten precisa och krävande och kommunerna måste uppfylla dessa för att få del av de efterlängta pengarna. Men i och med att staten dels fastlägger styrande nationella mål, dels står för en viss detaljstyrning och dessutom ofta förändrar förutsättningarna under processen så behåller man trots allt tolkningsföreträdet på nationell nivå, vilket får till följd att kommunerna avvaktar. ”Ansvar utan makt leder till osäkerhet och därmed sannolikt till viss försiktighet” (ibid s 75). En följd av detta kan bli att kommunerna eller stadsdelarna håller sig till säkra satsningar de redan haft en viss erfarenhet av. Decentraliseringssträvanden och påbud om underifrån-perspektiv kan kanske vara ett sätt för staten att skjuta över problem på lägre instanser i det politiska systemet utan att man tar itu med de verkliga problemen, t ex. strukturella faktorer som oftast kräver centrala lösningar.

Begreppet underifrån-perspektiv omfattar en sammansatt verklighet som tolkas olika utifrån vilken avsikt, i vilket sammanhang man befinner sig i, samt inriktningen man har. Det kan bl. a innefatta följande aspekter:

”Tolkningsutrymmet är stort vilket tar sig uttryck i att ett ospecificerat begrepp som underifrån-perspektiv sällan kopplas till uttalade definitioner, analyser eller strategier som anger hur det bör omvandlas från retorik till praktik i det enskilda fallet. Tolkningsutrymmet lämnar utrymme för spekulationer, men även för möjligheter, klagörande problematisering och diskussioner.” (ibid s 92).

Motsättningen i perspektivet är att om medborgarna ska få inflytande måste någon annan, dvs. myndigheten, avstå från makt. Motstånd mot fördelning av makten kan ta sig olika uttryck. Boendeflytande som verkligen tas på allvar utmanar inte bara etablerade arbetsformer och traditionella maktstrukturer, utan belyser också olika uppfattningar bland målgruppen om vad de vill, så även här kommer en komplicerande faktor in i bilden. Vem är det då som räknas med i gruppen medborgare eller boende kan man fråga sig, och frågan har inget lätt svar. Det kan mycket väl vara så som tidigare nämnts, att brukarinflytande förstärker särintressen till nackdel för allmänintresset, medborgare emellan och i förhållande till den representativa demokratin (Lahti-Edmark, 2002).

Deltagande behöver inte heller leda till inflytande. Där konflikter uppstår med partiernas linjer så räcker oftast inga goda argument från medborgarnas sida. Ett annat problem är vad inflytandet ska innefatta, dvs. vilket mandat en medborgare kan ha i förhållande till exempelvis förvaltningen och den representativa demokratin (Montin, 1998).

4. FAKTORER AV BETYDELSE VID ANVÄNDNINGEN AV UTVÄRDERINGEN

Under datainsamlingens gång har det framkommit några tydliga teman i det intervjupersonerna har delat och lyft fram som exempel och förklaringar på mina frågor kring utvärderingsanvändning. De teman som kommer ligga till grund för mitt fortsatta skrivande är som följer: i) De organisatoriska användningssammanhangen, ii) Utvärderingen som process och interaktion, iii) Användningsaspekter, samt iv) Utmaningar i implementeringen av demokrati och delaktighet. Därefter sammanställer jag sammanfattande iakttagelser från uppsatsarbetet i nästa avdelning. Under rubrikerna ovan kommer jag beskriva viktiga faktorer och förhållanden som kommit fram i stadsdelarna och koppla dessa till de redovisade teorierna och perspektiven som jag redogjort för i förra avdelningen. Jag kontrasterar stadsdelarna mot varandra utan en direkt uppdelning efter en inledande, separerad, presentation, med fokus på sådant som främjar och/eller motverkar utvärderingsanvändning utifrån den bild av det användningssammanhang respektive stadsdel har visat på

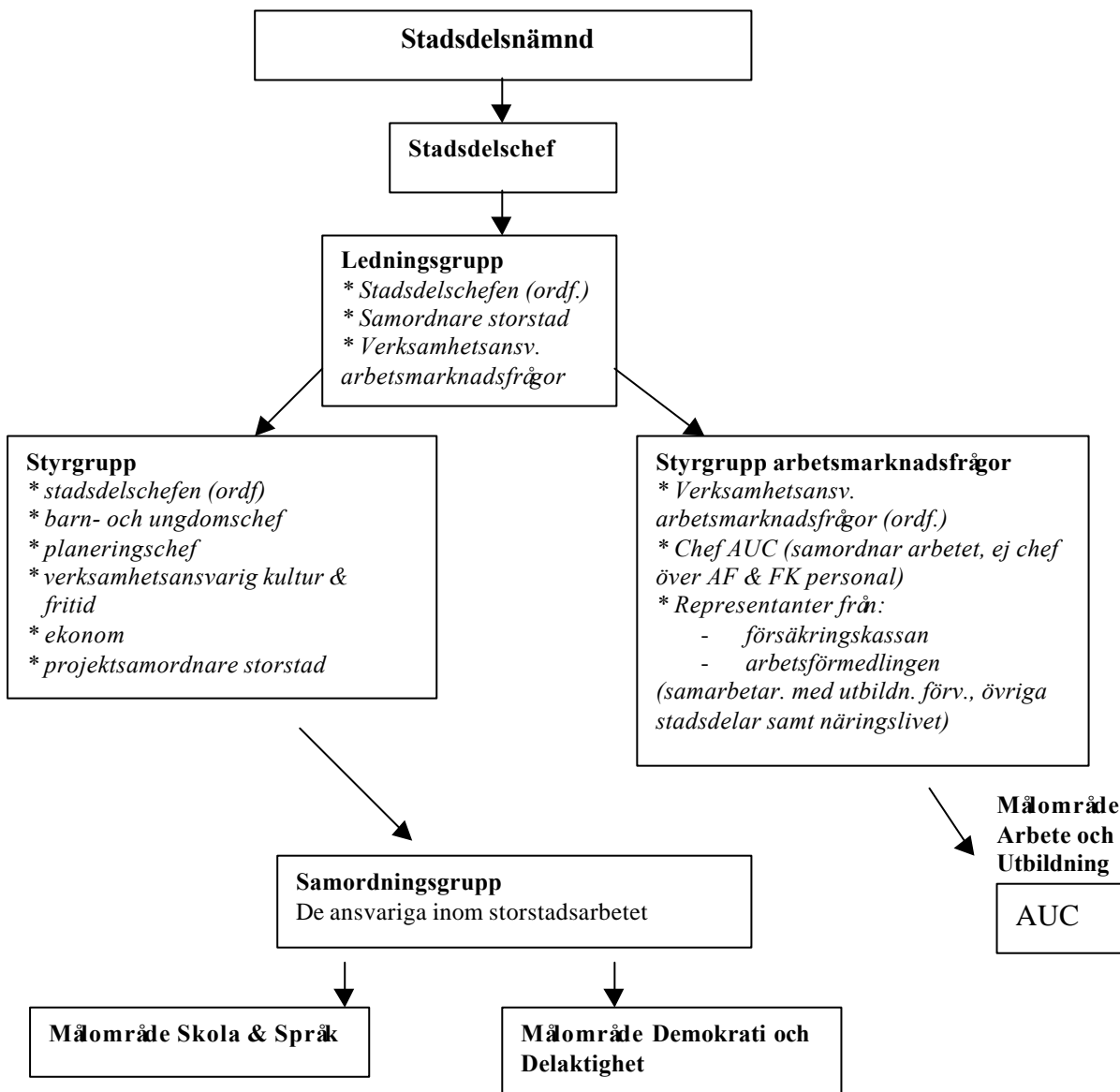
4.1 De organisatoriska användningssammanhangen

4.1.1 Fosies organisation och strategi – utvärderarnas bild och självbilden

Den bild av Fosie som presenteras i utvärderingen "Demokrati och delaktighet?..." (Anderson et al. 2002) är en där nyckelorden samverkan och synergi är centrala. Detta anser utvärderarna är den strategi som framkommit i samband med deras undersökningar. Fosies strategi anses i huvudsak vara baserad på långsiktighet genom att man dragit nytta av tidigare projekterfarenheter som Ekostaden Augustenborg och URBAN. Storstadsorganisationen beskriver utvärderarna såhär:

"En genomgående linje i storstadssatsningen har varit att styrning och samordning ska ske inom stadsdelsförvaltningens ordinarie ledning och samordning ska ske inom stadsdelsförvaltningens ordinarie ledning, och att samordnaren för satsningen står i direkt relation till enhetschefer och stadsdelsledning. Det finns också en speciell styrgrupp bestående av samordnaren samt en liten grupp representanter för förvaltningsledningen. En viktig del av styrningsarbetet är också nätverk man successivt försökt skapa kring olika teman, som mångfald, brottsförebyggande, IT och media. Storstadssatsningens primära mål är enligt samordnaren. "en hållbar samhällsutveckling i de här stadsdelarna." (ibid, s. 20)

Storstadssatsnings-organisationen i stadsdelen kan i stora drag beskrivas som följer:



När det gäller demokrati- och delaktighetsarbetet är Aktiv Stad bl. a. med fokus på boendemedverkan en viktig beståndsdel, liksom insatser på skolans område och kulturengagemang. Genom att skapa synergieffekter mellan projekten och de etablerade verksamheterna vill man uppnå förankring och kontinuitet på längre sikt. Därför har också också skapandet av mötesplatser och infrastruktur för gemensamma ändamål prioriterats, ett sådant exempel är etablerandet av Augustenborgsgården och de ideellt drivna mötesplatserna i stadsdelens olika områden, samt nätverk kring olika ämnesområden. I utvärderingen skriver författarna också att "den övergripande inriktningen för Aktiv Stad präglas av ett dokument av Ulrika Messing 'Maktindelning istället för omhändertagande'. Med stöd i detta betonas av ledningen inom Aktiv Stad att processen är de boendes och Aktiv Stad ett redskap i de boendes tjänst" (ibid, s24).

Utvärderarna kommer fram till att det finns en snedfördelning bland de aktiva med många medelålders svenska kvinnor och få invandrare. En fråga som utvärderarna ställer sig mot bakgrund av detta faktum är om snedfördelningen är ett tecken på att integration är en långsam process eller om det finns hinder i strategin eller det strukturella utgångsläget. Utvärderarna har lagt märke till att underifrånperspektivet tydligt markeras i storstadssatsningen och speciellt i Aktiv Stads dokument. Andra viktiga beståndsdelar är partnerskap och mångfald. Den lokala utvecklingspotten och den dialog som ansökningar dit ofta ger upphov till utpekats också som central för demokratiarbetet av utvärderarna.

Underifrånperspektivet och oviljan att särskilja mellan invandrare och svenskar kan ha blivit en hämsko snarare än något positivt menar utvärderarna. De frågar sig också hur mycket information om möjligheten till inflytande som invånarna i Fosie har fått och undrar om stadsdelen inte har haft ett alltför passivt förhållningssätt i förhållande till medborgarna. Dessutom tycker sig utvärderarna ha uppfattat att strategin främst är fokuserad på punktinsatser i redan pågående utvecklingsprojekt. Utvärderarna uttrycker över huvud taget ganska mycket kritik mot Fosies sätt att arbeta i sina skrivningar.

Den bild som utmålsats ovan har några av intervjupersonerna, kanske delvis på grund av det kritiska ifrågasättandet, haft svårt att smälta. Några av Fosies tjänstemän har uttryckt att de känt sig nedtryckta i skorna av utvärderingens kritik. Orsakerna till detta kommer jag försöka reda ut lite senare, i kommande avsnitt, men några huvuddrag som jag fått reaktioner på i utvärderingen är att utvärderarna inte riktigt förstått strategin som stadsdelen arbetar efter. Att det är långsiktighet som är i fokus är båda parterna överens om, men exakt hur Fosie menar att man genomför strategin överensstämmer inte helt med utvärderarnas bild. Några av tjänstemännen som jag har intervjuade kommenterade att de inte känner igen sig alls i vissa bitar av det utvärderarna skrivit. Några har dessutom reagerat på regelrätta felaktigheter i texten. Stadsdelschefen uttryckte att "...jag har reagerat på de där bitarna där jag inte känner igen mig i vad de beskriver. Det är väl lite grann deras perspektiv, men våra bilder är inte kongruenta".

Den bild utvärderarna presenterar och den bild som de intervjuade tjänstemännen i Fosie har av sina projekt och sitt program är följaktligen inte samstämmiga i alla delar. Den springande punkten verkar vara uppfattningar om strategin och resonemangen kring underifrånperspektiv och passivitet/aktivitet i förhållande till medborgarna och det är några som uttrycker en sådan hållning till utvärderingen. Storstadssamordnaren i Fosie betonar det några av de uttrycker, att "...Jo, jag känner väl att man i utvärderingen ibland inte har sett processen som den har varit här i Fosie...att hitta vägar när det gäller mötesplatserna...att vara anställd eller inte anställd, och då har vi på något sätt sökt oss fram i den här utvecklingen och det håller jag med om det som är deras kritik att i den här processen har vi inte alltid

lyckats hitta och få med alla grupper. Men samtidigt är det en modell som succesivt har utvecklats som jag känner nu börjar ge frukt.”

Till detta kommer ett viss mått av oförståelse för värderingsaspekten av utvärderandet i sig från de intervjuade tjänstemännen i stadsdelen. Stadsdelschefen uttrycker en inställning om att utvärderingen fått en roll som han inte förstått och som han inte heller sett som rimlig. Kort sagt har utvärderingens bild av några uppfattats som ensidigt dömande vilket fått till följd att det blivit låsningar. Projektledaren för Aktiv Stad uttryckte det som att ”Mycket av det här...kan jag känna är deras tolkning, de har skrivit om det och det är mycket av det som jag skulle vilja ge en lite nyanserad bild därför det är inte så svart eller vitt, det är inte så uppdelat i misslyckande eller icke misslyckande. Det skall inte värderas på det sättet. Jag saknar just den här nyfikenheten, den här ’men hur tänkte ni då?’” Den person som tidigare varit anställd i Fosie hade dock en liten annan syn och menade att utvärderarna faktiskt hade börjat hitta en del grejer som var viktiga att belysa som brister, men även de positiva sakerna som utvärderarna inte heller sett innan. Samma uppfattning hade chefen för AUC som håller med utvärderarna och är kritisk mot hur arbetsmarknadsarbetet blivit för separerat från övriga satsningen i och med bristande samordning.

Frågan är om det inte är så att de antaganden om utvärderingens funktion som utvärderarna har helt enkelt inte stämmer med den de flesta av de intervjuade bland Fosies tjänstemän har. I Fosie betonas det som motsvarar den konstruktivistiska världsbilden där utvärderaren inte kan dra några slutsatser, utan bara kan utveckla sin egen bild av programmet. Stadsdelschefen uttrycker det som att ”det säger sig självt...en utvärdering har inte sanningen, det är en värdering, jag kan ju ha andra värderingar... Det finns ingen sanning i det hela, det finns infallsvinklar, hanteringfrågor, inriktningar.”

Utvärderaren behöver enligt Weiss (1998) förhandla om bilden med de aktiva och deras antaganden och åsikter. Ur det perspektivet är det då också utvärderarens uppgift att utveckla en så samstämmig bild som möjligt genom dialog. Kanhända har man inte haft det där dialogutrymmet i relationen mellan utvärderarna och Fosies tjänstemän. Ett dilemma vid utvärderingar som också nämns av Weiss är just att om resultatet av utvärdering är negativt så uppstår det lätt friktion mellan parterna. I Södra Innerstaden verkar det däremot ha utvecklats ett sådant utrymme efter hand som vi strax ska se, trots att man under en period också upplevde friktion i relationerna.

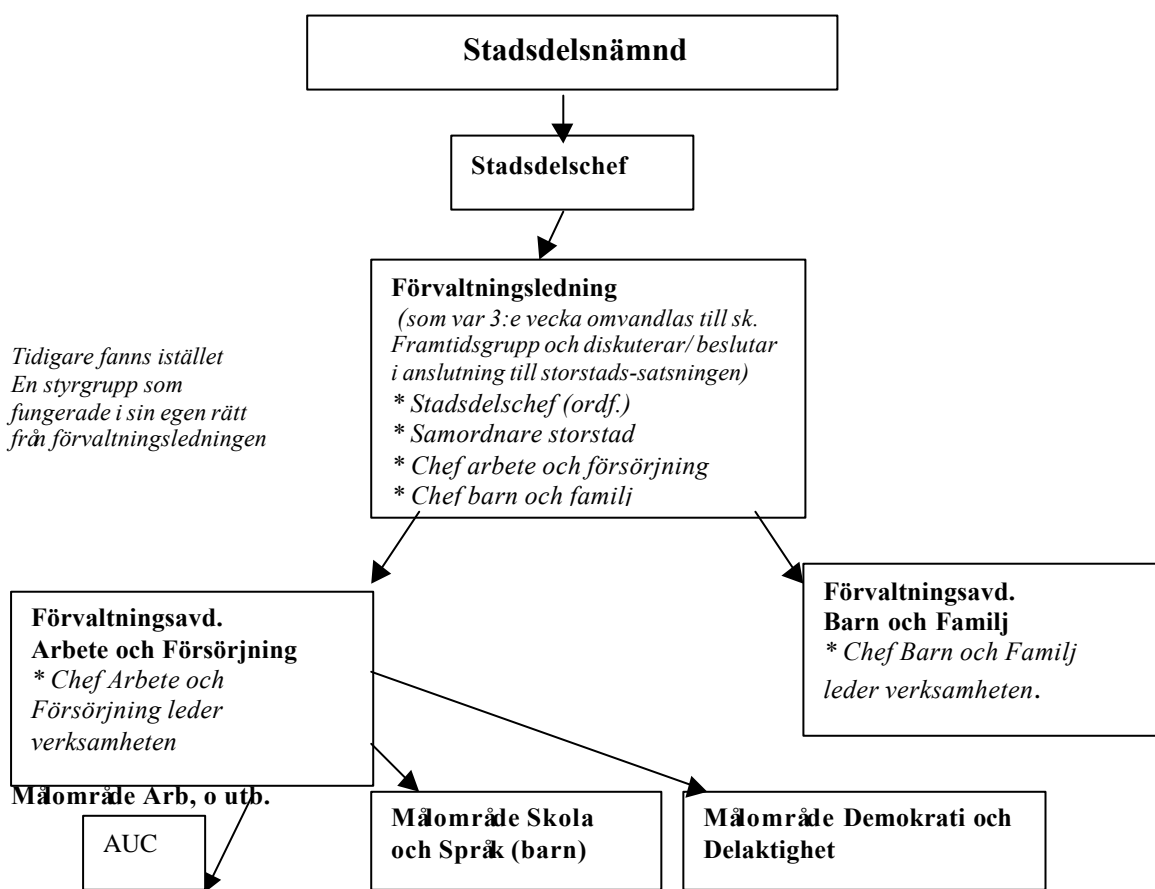
4.1.2 Södra Innerstadens organisation och strategi – utvärderarnas bild och organisationens självbild

Den bild av Södra Innerstaden som presenteras av utvärderarna kännetecknas av en strategi kring dynamik, nätverksbygge och linkwork. Föränderlighet är en framträdande egenskap i Södra Innerstadens

organisation, så även om storstadsarbetet är integrerat i den reguljära organisationen så har man ändrat sättet att jobba några gånger under satsningens gång. Snarare än att försöka fortsätta och utveckla tidigare erfarenheter ligger fokus på framtiden. Utvärderarna frågar sig följaktligen om man orkat utträtta något på samma gång som dessa omorganisationer tagit kraft och energi. Men de konstaterar sedan att:

”Vi kan dock också en välvilligare ton framhålla förändringarna som ett led i en positivt dynamisk och lärande process. Man går inte envist vidare i samma spår utan utforskar och analyserar och låter både organisation och verksamheter påverkas av vad som kommer fram i skärskådandet och analysen...men organisationens förutsättningar...måste vara någorlunda stabila. Här kan vi se en fara i att direktiv från kommuncentralt håll eller från externa myndigheter drabbar möjligheterna att ta hänsyn till signalerna underifrån” (Andersson et al, 2002:131).

Storstads-satsningsorganisationen i stadsdelen kan i huvudsak beskrivas som följer:



Kvarterslyften har varit en viktig beståndsdel i demokrati- och delaktighetsarbetet i stadsdelen. Det fick en mindre gynnsam start då den var ostrukturerad med anställda men inget uppdrag eller några lokaler, vilket innebar ”förlust av tid, oro i organisationen och tvekan inför upplägget” (ibid, s 134). Projektledaren sa att ”vi förlorade nästan åtta månader innan jag kände att nu greppar jag om det, nu är jag på banan.” Strategin som sedan utvecklats inom kvarterslyften har varit att jobba med människor, inte för dem. Uppgiften för dem har alltså varit att ta vara på och bygga upp en kraft underifrån, att möta människorna där de är

och fungera som ett stöd och en länk i kontakter och utveckling. ”Ett viktigt inslag i framgången har den etniskt och ur kompetenssynpunkt rikt sammansatta personalstyrkan varit, liksom det nätverk och den anknytning till stadsdelens delområden som några av de anställda haft” (ibid, s 137). Karaktäristiskt för stadsdelen har man åter igen efter årskiftet så sakta flyttat fokus och förändrat, från det breda stadsdelsperspektivet i storstadssatsningens demokrati- och delaktighetsarbete till att fokusera all kraft och kvarvarande pengar på ett av stadsdelens mest utsatta områden, Seved/Södra Sofielund.

Till skillnad från Fosie har alla tjänstemännen i Södra Innerstaden uttryckt en uppskattning av utvärderingens bild av dem och deras verksamheter. Bidragande till detta är sannolikt att stadsdelens arbete presenterats någorlunda fördelaktigt av utvärderarna, och detta återspeglas också i deras attityder till utvärderingen tycker jag mig se. Tjänstemännen i Södra Innerstaden känner sig bekräftade och positivt utmanade av bilden som presenteras. Stadsdelschefen uttryckte att hon väl kände igen de bitar som utvärderarna lyfte fram. ”Vi har haft lite olika ansats i stadsdelarna... Vi började ju lite mer löst i konturerna, vi lät processen äga rum och det känns ju ändå som en bekräftelse att det har varit ett bra sätt, en bra metod. Så jag och stadsdelen med mig och våra politiker, vi blir ju väldigt glada när vi ser utvärderarnas resonemang.” Storstadssamordnaren beskriver det så här:

” Den här rapporten är betydligt mer matnyttig och intressant för oss som jobbar med storstadssatsningen än de andra varit hittills för oss som jobbar praktiskt. Det här var mycket mer djuplodande, man fick en inblick i de projekt som funkar och man fick inblick i det som inte fungerar på ett sätt att man inte bara förstod att det här har inte bara inte följt målen, vi har inte fått de resultaten, effektmålen är inte uppfyllda. Också en diskussion, en mer kvalitativ diskussion, omkring vad det är som fungerar och varför fungerar det inte. Men *samtidigt fanns det en öppning kring att det här har vi sett, men det kan finnas andra saker som kan påverka resultatet som inte de har sett (min betoning)*. Men ändå har de täckt in såpass mycket att man kan säga att det här är såpass mycket att vi kan ta vara på det inför framtiden och den lärande processen.”

Notera den kursiva stilen, detta kan tolkas som Södra Innerstadens upplevelse att det fanns utrymme för dialog kring resultaten, det som Weiss (1998) pekar på Bilderna är alltså kongruenta, samstämmiga, mellan utvärderare och tjänstemän i Södra Innerstaden, till skillnad från upplevelsen i Fosie. Orsakerna till detta kommer jag försöka utreda i de följande styckena. Dessutom är det intressant att notera att stadsdelens definition av demokrati- och delaktighets-begreppet stämmer väl överrens med den som utvärderarna har jobbat utifrån i sin rapport.

3.1.3 Utmärkande skillnader mellan stadsdelarna

Vad är det då som skiljer stadsdelarna åt kan man fråga sig. Något som bör ha blivit tydligt utifrån de presentationer av utvärderingens bild och självbilden för respektive stadsdel som föregår detta avsnitt är att det finns en hel del skillnader. Framför allt är Fosie och Södra Innerstaden väldigt olika stadsdelar om man ser till befolkningssammansättningen. Fosie är Malmös största stadsdel med miljonprogramsområden och ytterstadskänsla och man har många människor som lever isolerade och är ensamma. Södra Inner-

staden är en befolkningsmässigt mycket yngre stadsdel och ligger lite mer åt de centrala delarna av Malmö. Bland de största problemen här är trångboddheten. Bostadsområdena i sig är i många fall lite äldre, ger ett lite idylliskt intryck men här finns också många marginaliserade människor och problem.

När det gäller det strategin arbetar Södra Innerstaden ganska flexibelt och anpassar kostymen efter behoven som finns i stadsdelen i så hög grad som möjligt. Fosie arbetar istället efter en strategi där man långsiktigt försöker bygga upp en så "självgående" demokratiprocess som är möjligt genom att bygga plattformar och strukturer där mötet mellan medborgare och andra aktörer kan ske. Dessutom tillhandahåller man resurser vid behov. Fosie bygger mycket på tidigare erfarenheter och betonar att man måste låta processen ha sin gång. Södra Innerstaden arbetar mer mot framtiden, förändrar och utvecklar, strävar efter att bygga en organisation där medborgaren är i centrum, men det har kanske tidvis varit så att fokus på förändringen av organisationen inledningsvis har tagit kraft från den nödvändiga strävan att göra något åt de sociala förhållandena. Detta är en intressant illustration på farhågorna uttryckta av Henry (2000) om att det sociala förändringen kan bli sekundär när fokus ligger på organisatorisk förändring.

Organisationsmässigt har man i Södra Innerstaden lagt Storstadssatsningen och dess olika målområden samlat under enheten för Arbete och Försörjning. Förvaltningsledningen leder storstadsarbetet här. I Fosie ligger arbetsmarknadsfrågor och därmed också AUC separat från övriga storstadssatsningen som i övrigt ligger under styrgruppens ansvar som i sin tur rapporterar till stadsdelens ledningsgrupp. Styrgruppen kompletteras av en samordningsgrupp med de ansvariga inom storstadsarbetet när det gäller målområdena skola och språk samt demokrati och delaktighet.

Det finns många likheter om man ser till faktorer som att man satsar på samarbete och partnerskap med näringslivet och föreningar i nätverk och dylikt. Man har också haft mötesplatser ute i stadsdelarnas olika områden som haft en liknande funktion osv. Men det är tydligt att stadsdelarnas karaktär och de skilda strategierna påverkar bilden väldigt starkt och jag har en aning om att även attityderna och den personliga dynamiken i relationerna, i det här fallet gentemot utvärderarna, spelar en stor roll i sammanhanget..

4.2 Utvärderingen som process och interaktion

Utifrån redogörelsen av stadsdelarnas olika organisatoriska förutsättningar samt deras strategier ska jag nu försöka koppla ihop detta med teorier och empiri för att utröna orsakerna till den variation som finns mellan stadsdelarna. Under intervjuandets gång har några viktiga faktorer gällande olika perioder i utvärderingsprocessen återkommit i intervju svaren och jag kommer därför i följande avsnitt fokusera på viktiga aspekter av dessa. Dessutom är denna uppdelning ett sätt att koppla Kirkharts (2000) fördjupade

analysmodell kring utvärderingars inflytande till empirin och Weiss (1998) perspektiv på utvärderingars roll och användning. Kirkhart vill vidga användningsbegreppet och räkna in också processen fram till dess att en utvärdering presenteras som en del av inflytandet och hon gör det utifrån tre dimensioner; kunskapskällans inflytande, syftet eller intentionen och tidsaspekter. I denna avdelningen kommer jag redogöra för process-aspekten av kunskapskällans inflytande. I nästföljande stycke går jag närmare in resultat-aspekten av den första dimensionen samt på de övriga dimensionerna. I det följande ska jag nu därför försöka sammanföra delarna i en helhet och ta reda på vilka faktorer det är som påverkar processen positivt och negativt. Därefter knyter jag ihop allt i en avslutande del.

Även om de båda användningssammanhangen ser olika ut på många sätt och har många egna upplevelser som skiljer sig åt har speciellt några faktorer återkommit åtminstone vid någon tidpunkt i processen på båda ställena. Jag ska gå in på dessa faktorer i kommande stycken.

4.2.1 Uppdrag och utformning (inledningsfasen)

När jag har frågat intervjupersonerna hur viktig inledningsfasen i en utvärdering är har alla samstämmigt sagt att den är mycket viktig. Samordnaren i Fosie menar att inledningen är viktig för att man ska veta var man har varandra, för att ta reda på om förväntningarna stämmer med hur det blir, och vilka möjligheterna är kring metodstöd och utveckling. Han säger att han "...tyckte det var segt i början...Jag tyckte inte att man tillräckligt snabbt gick in tillräckligt tydligt och omfattande i denna stadsdelen. Det kanske var det att tidigt fanns det en vakenhet." De intervjuade i båda användningssammanhangen har liknande upplevelser av att förväntningarna inte blivit mötta, samt att kommunikationen med utvärderarna kring förutsättningar hade mycket i övrigt att önska. Det saknades tydlighet i kommunikationen. När det gäller inledningen av processen uttrycker samordnarna i båda stadsdelarna att den kändes väldigt trög. Därefter har processen utvecklats olika i de båda stadsdelarna. I Södra Innerstaden har dialogen successivt förbättrats, men så inte i Fosie. Tjänstemannen som arbetat i såväl Fosie som Södra Innerstaden uttrycker följande om Fosie:

"...jag tror att man har haft ganska stora förväntningar på att man ska kunna använda sig av det här som metodstöd men också av resultaten så jag har inte hört någon sådan här avig inställning från början, utan den kom väl efter första omgången, och sedan kanske man inte avsatte tiden till det. Men från början var det så att man hungrade efter lite hjälp och stöd....Att man (utvärderarna) inte hann med det är en sak, men då måste man ju säga det också och inte bara låta det vara."

Samordnaren i Södra Innerstaden uttryckte angående behovet att få vara med i utformningen att "det handlar inte om att påverka men att man får en chans ...detta förväntar jag mig av er, detta vill jag ha...Sedan kanske det är helt orealistiskt...Jag är ute efter en dialog...att man ändå kan se att okay, det här är inte vårt uppdrag och det kan vi tala om för den personen."

Malmö kommun centralt förhandlade med utvärderarna om deras uppdrag. I samband med detta skrevs en överenskommelse. Denna överenskommelse har kommenterats i varje intervju, och mycket på grund av en viss skrivning om metodstöd som sedan inte har blivit vad tjänstemännen hade förväntat sig. Alla parter har därför haft ett uppdrag eller ett kontrakt att basera sina förväntningar på men därefter verkar detta inte ha åtföljts av diskussioner och eventuella nödvändiga jämkningar mellan utvärderarna och respektive användarsammanhang. Samordnaren i Södra Innerstaden beskriver med följande ord förväntningarna om metodstöd och krocken mellan den vetenskapliga traditionen och organisationens behov eller önskningsar:

”...sedan har vi förstått att när man är en forskare från den traditionen säger man inte förslag...vi hade kanske mer förväntat oss lite mer på det sättet att om ni gör på det sättet så kan det vara en framgångsfaktor...om man ska skärskåda alla samtal och alla möten...skulle man kunna vaska fram det här med underifrånperspektivet, och det har de tryckt väldigt mycket på utifrån sociologen...det har jag ju förstått att med frågorna så kan vi ju börja tänka. Men sitter man som praktiker vill man gärna ha 'gör så och så'. Det begriper jag nu att det kan jag aldrig få. Det var en stor besvikelse i början, man hade förväntat sig mera dialog”.

Citatet illustrerar det lärande som kan ske under processens gång genom utvärderarnas betoning på olika områden (Kikhart, 2000), även om det inte är direkt det slags metodstöd som organisationerna förväntade sig inledningsvis, de hade önskat något mer långtgående. Citatet är också en bra illustration på Weiss (1998) förklaringar på hur praktiker ofta efterfrågar med tydlig kunskap som de kan använda direkt i den dagliga verksamheten. Förväntningarna om metodstöd verkar ha inneburit förväntningar om konkreta hjälpmedel för drift och utveckling av projekten och programmet. Weiss som också betonar det organisatoriska lärandet i sina skrifter menar att om det organisatoriska lärandet ska kunna ske så måste utvärderarna ta hänsyn till användarsammanhangens behov, sträva efter att ge relevanta svar i största möjliga mån. Detta är visserligen inte helt oproblematiskt. Henry (2000) har betonat hur man i sådana fall kan låta det mest centrala, dvs. social förändring, komma i skymundan i strävan att tillfredsställa organisationens behov. Men det är säkerligen något som måste beaktas i varje fall för att processen ska kunna bli lite mer smidig än den verkar ha varit i detta fallet med många hindrande faktorer på vägen.

Det känns utifrån resonemanget ovan naturligt att koppla ihop förhoppningarna om metodstöd med en vilja till organisatoriskt lärande på båda ställen. I Södra Innerstaden verkar förväntningarna ha justerats efter hand när man kommit fram till nya sätt att hantera utvärderingsrelationen, däremot finns fortfarande önskningsarna om detta slags stöd kvar. I Fosie verkar besvikelsen kring detta kopplat till andra orsaker som jag kommer redogöra för efter hand ha påverkat användningsmöjligheterna på ett annat sätt än i Södra Innerstaden.

Det som förbryllat mig under undersökningens gång har varit vilken syn speciellt Fosie har på utvärderingar och deras funktion. Min fundering är om det är så att organisationen på grund av besvikelser och

missförstånd om vad utvärderingsprocessen skulle innebära, kopplat till negativt verkande personlig dynamik i relationen mellan utvärderare och användningssammanhanget, påverkat och lett fram till situationen som den sedan blev. Detta kommer jag beröra ytterligare senare. Preskill och Torres (2000) menar dock att för att lärande ska ske måste utvärderarna studera varje användningssammanhangs kapacitet och genom att diagnosticera denna kan utvärderarna dels skapa realistiska förväntningar, dels anpassa tillvägagångssätten för att främja lärande och utvärderingsanvändning. Det som beskrivs här verkar dock inte ha skett och anledningen kan man förstå spekulera i men det är klart att det hade sannolikt förbättrat situationen något. Förhållningssättet till utvärderingar kan dock delvis illustreras med följande ord från Stadsdelschefen i Fosie:

”Jag kan alltså gärna se att utvärderare speglar en verksamhet, men att spegla en verksamhet kräver egentligen en kolossal närhet till det som händer och det är fullkomligt orimligt för en utvärderingsstruktur att ha den närheten till en så stor apparat som storstadshistorien. Och det tycker jag att den tråden som möjligen skulle kunna leda till metodstöd, den har de tappat väldigt tidigt, den var väldigt tidigt borta... någon stans på vägen gick ambition och realitet isär, någon stans falerade det. Det kan vara mitt fel, strukturens fel, uppdragets fel, det kan vara mångas fel i detta sammanhanget.”

Jag kan också ana att inställningen till när en utvärdering bör göras, timingen av utvärderingen i projekten och programmets livsbana, har påverkat Fosies förhållningssätt speciellt. Detta synsätt ligger sannolikt i linje med deras långsiktiga strategi och några av tjänstemännen har uttryckt en tveksamhet kring om projekten varit mogna att utvärderas och bedömas. Denna inställning har troligtvis påverkat utgångspunkterna för utvärderingsprocessen i stadsdelen.

Projektledaren för Aktiv Stad i stadsdelen uttryckte också en önskan om att utvärderingen borde ha haft ett annat fokus, att det var synd att det inte kommer fram i utvärderingen att man har olika roller. Hon menar att en utvärdering borde utvärdera mekanismerna bättre, just vad det oförutsägbara är, vad man kan dra för lärdom av det. ”Det är egentligen att samla alla de erfarenheter som inte jag hinner, det skulle jag vilja se en utvärdering täcka.”

Förhoppningarna om metodstöd och den bristfälliga dialogen om utvärderandets förutsättningar har alltså blivit en stöttsten och till besvikelse för alla parter. I Södra Innerstaden har man kanske på grund av att relationen till utvärderarna blivit bättre efter hand kunnat gå vidare och kommit till en fas där dessa faktorer inte behövt påverka användningsaspekterna negativt på samma sätt som skett i Fosie. Möjligtvis kan det ha att göra dem att Södra Innerstaden är en mer flexibel och föränderlig organisation medan Fosie har sin långsiktiga strategi där man inte förändrar inställningar och förhållningssätt så lätt. Här har man istället ”tappat intresset” lite när det blev för många motgångar i relationen till utvärderarna men också genom besvikelserna tidigt i processen. Faktum att alla har dragit upp metodstödet som en besvikelse måste betyda att det är något som det finns behov av, som utvärderare i framtiden kanske bör tänka till om

de verkligen kan bidra med det och hur det i så fall kan göras, innan liknande överenskommelser skrivs, det skulle underlätta för alla parter.

4.2.2 Samspelet mellan utvärderarna och användningssammanhangen

Relationen mellan utvärderare och utvärderade är något som Weiss (1998) har tagit upp som centralt för troligheten att en utvärderings resultat används i en organisation och då speciellt att det upprätthålls en dialog dem emellan. Trots att allt blev bättre successivt i Södra Innerstaden så efterlyser samordnaren mer dialog än den de har haft i stadsdelen gentemot utvärderarna under processens gång.”...Jag tyckte att det skulle ha varit en mer tydlig process, en dialog mellan utvärderare och oss så att säga, någon slags forskningsväg där man har aktivitet på ett annat sätt.” Projektledaren för Aktiv Stad i Fosie efterlyser också en levande diskussion kring utvärderingen. Hon menar att det som varit kännetecknande för relationen mellan utvärderare och utvärderade i Fosie har varit att de inte funnit varandra som konstruktiva samarbetspartners med en aktiv och levande dialog kring allt från förutsättningarna till utvärderingens tolkning av resultaten och effektiviteten i strategin och tillvägagångssätten i stadsdelen. Hon uttrycker det med följande ord.

”Om man hade sagt att man innan de gav ut detta hade fått chansen att titta på det: så här har vi tolkat detta, så här har vi utvärderat...Konstruktiv kritik tycker jag är väldigt bra för då hjälps man åt för att föra utvecklingen framåt. Om man får ut det och sedan tittar på det och ser att detta är ju direkt fel...och jag har många saker som jag kan ställa mig direkt frågande till, så tycker jag att det som har varit kännetecknande för oss är att vi inte har hittat varandra som konstruktiva samarbetspartners....För man kan vara varandras hjälpare... Jag står gärna för misslyckanden så att säga, att det inte blir som vi hade tänkt, men det har varit svårt när man inte har samspelet för då går det över till att man försvarar även där man kan känna att där har vi inte lyckats.”

Samspelet är alltså väldigt centralt för hur en utvärdering uppfattas och för bedömningen av resultatens skälighet. Samordnaren i Södra Innerstaden uttrycker också att ett av stadsdelens mål har varit hur de ska organisera sig i framtiden, det vill säga organisatoriskt lärande för att bättre möta medborgarnas behov. Då har de sett storstadssatsningen som ett sätt att diskutera hur de skall kunna jobba vidare i framtiden. Men om de någon gång försökt visa på ett projekt som de gärna skulle ha fått utvärderat av utvärderarna så har de kanske inte presenterat det så att syftet är organisatoriskt lärande, utan mer som en undran om en verksamhet är effektiv utan att dela med sig av motivationen bakom. Då har också utvärderarnas planering och prioriteringar av utvärderingsobjekt som denna verksamheten kanske inte alls stämmer in på fått avgöra, och de har kanske undersökt projektet men med helt andra glasögon på än stadsdelen kunde önska. Detta är alltså ett exempel på där kommunikationen från båda sidor varit otydlig men också på betydelsen som interaktionen har och att det bör finnas något gemensamt mål mellan utvärderare och de utvärderade.

Utvärderingen är i detta fallet ett påbud från en yttre intressent i form av finansären, dvs. staten.

Frågor som blir aktuella utifrån detta faktum är med vems perspektiv man skall utvärdera, men det skapar också funderingar kring utvärderarens svåra roll. Med krav från några håll blir att uppgiften för utvärderaren att balansera mellan kraven och hitta en mellanväg som förhoppningsvis är användbar och matnyttig för organisationen, men också för finansierare som inte sällan vill ha effektmått på vad som fungerar eller inte fungerar. Detta ligger i linje med Weiss (1998) och Vedung (1998) och frågan som väcks är vilka modeller och/eller motivationer som man kan identifiera utifrån utgångspunkten att en utvärdering initieras. Jag har inte funnit några som helst tecken på att motivationen till utvärderingen av projekten skulle vara en formalitet eller pliktskyldighet utifrån påbudet om utvärdering från staten, inte i något av sammanhangen har jag sett några sådana tendenser. Däremot verkar motsättningarna mellan utvärderarna och några av Fosies tjänstemän fåt välvilligheten och viljan att lära att övergå till en motivation att mer å det hållet. Motivationen tycks idag ligga nära den där utvärderingen är ett måste för en myndighet som dem. Förhoppningarna om någon större användning är dock små i Fosie.

Båda statsdelarna har haft konflikter med utvärderarna i någon fas, så det väcker förstås frågan om en konflikt är oundviklig i de flesta fall, eller om det är människorna som gör det, den personliga dynamiken. I båda sammanhangen har utvärderarna ensidigt och aktivt tagit ställning för en viss grupp eller ett delprojekt vilket blivit svårt att hantera för båda sammanhangen. Södra Innerstaden har lämnat konflikten bakom sig medan Fosie verkar ha dragit öronen å sig därefter. I Fosie uttrycker sig stadsdelschefen om konflikten som följer: "Vi har haft en särskild ideologisk diskussion med någon av utvärderarna i något ärende och det har gjort att jag var tämligen...ja, jag har inte varit särskilt engagerad i utredarna...det spelade över, färgade av sig (på gruppen som helhet)." Utvärderarna förlorade alltså trovärdighet i hans ögon, och därmed också deras rapport som kom sedan. Samordnaren uttrycker dock lite en mer diplomatisk syn på relationen till utvärderarna. I egenskap av den som haft huvudansvaret för kontakten med utvärderarna menar han att de efter den tröga starten hamnade i den modellen att de började träffas, "...så det var väl mycket att hitta metoderna att mötas" menade han. Kanske är det en central faktor i utvärderingsrelationen över huvud taget, att hitta metoderna för att mötas, och gör man inte det påverkar det sedan användningen av utvärderingen. Samordnaren är också den i Fosie som uttrycker en ganska positiv inställning till utvärderingen ändå, men han påpekar många svagheter också.

Samordnaren i Södra Innerstaden berättar att hon fick gå in och medla mellan projektanställda och utvärderarna några gånger. När det gäller att urskilja faktorer som försvårar och påverkar utvärderingsprocessen negativt kan man urskilja några konsekvenser i samordnaren i Södra Innerstadens beskrivning av situationen som den var då. Hon menar att i och med konflikten har tilliten minskat och då krävdes det att hon engagerade sig aktivt för att projekten som känt sig illa behandlade inte skulle stänga dörren för utvärderarna i fortsättningen. Det var trots allt viktigt att de fick insyn eftersom de hade ett uppdrag att

slutföra menade hon. Konflikten påverkade också dialogen på så vis att istället för att t ex. presentationer och möten med utvärderare har blivit forum för dialog så var det under en mellanperiod så att en del behövde lägga fram sin aggression i det forumet på grund av att de känt sig kränkta. Detta främjar naturligtvis inte en ömsesidig dialog och förståelsen om en part är kränkt och arg och den andra försvarar sig. Samordnaren berättar så här om utvärderarnas förhållningssätt när det blev lite hästskt klimat under mötena:

”... Där kan jag tycka att de skulle ha förhållit sig mer professionella och neutrala och inte gått in i försvar... Sen kanske deras tolkning är helt riktig, men rätten att få tycka till offentligt om saker och ting som man känner inte stämmer överens och om man känner sig illa behandlad. Då får man igång en diskussion där forskarna anser sig ha rätt att tolka materialet hur de vill, då tappar man lite tilltro till dem, där missar man lite grann. Och det har väl påverkat viljan att ta till sig rapporterna tror jag, men idag tror jag inte det finns, det var en mellanperiod”

Bemötandet och respekterande av alla inblandades åsikter tycks därför vara centralt för att samarbetet skall fungera någorlunda smärtfritt, inte minst när det så småningom gäller att ta till sig utvärderingens resultat. Detta stämmer väl med Kirkharts betoning av processen som en del av inflytandet en utvärdering utgör. Centrala förutsättningar för att processen skall äga rum och utvecklas positivt verkar vara ord som trovärdighet, tillit, tilltro, respekt och dialog.

Skillnaden mellan stadsdelarna tycks ligga i huruvida man har kunnat komma vidare efter konflikten och hur man tagit tag i den. Stadsdelschefen i Södra Innerstaden som bara jobbat under ett år har inte sett så mycket av mellanperioden då det fanns konflikter hos dem utan hon menar att utvärderarna (alltså under senare tid) har varit väldigt tydliga i sitt förhållningssätt och fortsätter med att förklara att relationen spelar roll för trovärdigheten. Hon beskriver utvärderarrollen de förmedlat som ”...att granska och se andra bitar än vi själva ser och koppla samman kunskap och erfarenheter och faktiska skeenden. Det handlar mycket om utvärderarnas förhållningssätt, att man har den där luftspalten, distansen, som behövs för att man ska kunna utvärdera en annan verksamhet eller en process.” Det hon beskriver låter som en förhållningssätt som bör eftersträvas i relationen, men det krävs att alla parter är införstådda med uppdraget och rollerna.

Tjänstemannen som har arbetat i båda stadsdelarna anser att relationen varierar mellan stadsdelarna. ”Relationen är bättre här i Södra Innerstaden. Jag tror att den blev lite bättre i Fosie i slutet, att de började hitta varandra och förstå varandra, men innan dess var det rätt mycket låsningar efter att många blivit besvikna... Dessutom vet jag om att om man blandar in en tredje stadsdel¹ också så vet jag att det är ännu bättre.” På frågan vad det kan bero på säger även han att det nog har betydelse vad som händer i mötet människor emellan. ”Man måste förstå varandra och jag tror inte att de förstod varandra utvärderarna och Fosie och sedan uppfattades det som om att de inte förstod någonting när det gäller projekten heller.”

Dessutom tillägger han att "Det handlar ganska mycket om den förra utvärderingen, för den blev helt fel, i alla fall ute i Fosie." Utifrån detta kan man fundera över om det verkligen funnits en sådan tvåvägskommunikation som Weiss menar är viktig för att det ska bli en framgångsrik interaktion, förmedling av resultaten och såsmåningom användning i Fosies fall. Weiss menar att forskaren måste lyssna och respektera det praktikern säger, inte bara prata själv. Projektledaren för Kvarterlyftet sa följande kring samspelets roll i utvärderings-processen:

"Jag tycker det har varit ett bra samspel. Om de (utvärderarna) verkligen ska fylla en funktion så är det samspelet som är viktigt, för de vet också vilket uppdrag som vi har och vad vi ska uppfylla. Om det inte hade varit ett samspel så att utvärderarna bara liksom slår sönder det man gör för att de är kritiska mot målen och uppdraget så har jag svårt att tänka mig att det blir en värdefull utvärdering utan utvärderingen måste liksom jämka, på något sätt vara ett samspel."

I Fosies fall verkar partena aldrig riktigt ha mötts som samarbetspartners, och kanhända ligger det någonting i Södra Innerstadens samordnares upplevelse av att utvärderarna även hos dem under en tid inte verkade respektera helt att de anställda i projekten kunde ha lite andra åsikter än de som var utvärderare och att personalen behövde uttrycka ilska när de kände sig kränkta. Eftersom det är samma utvärderargrupp kan säkert det förhållningssättet och den personliga dynamik som orsakade problem i Södra Innerstaden finnas med som faktorer även i relationen gentemot Fosie även om processen i stadsdelarna har lett dem å olika håll. I en utvärderingsprocess precis som i vardagslivet i allmänhet verkar det finnas mycket personlig dynamik att ta hänsyn till. Kanske har det fungerat olika bra i stadsdelarna utifrån hur bra eller dåligt dynamiken klaffat. Socialt konstruktivistiskt lärande sker när individer *tillsammans* processar information (Preskill & Torres, 2000), men det kan ske endast genom samspel och dialog.

4.2.3 Metod och tillvägagångssätt

Ytterligare en sak som är gemensam för stadsdelarna är tveksamheter kring den valda undersökningsmetoden. Metoden och relationen hänger på många vis samman, men jag har valt att dela upp dem ändå i min analys. Frågan är alltså hur stor roll valet av undersökningsmetod spelar för en utvärderings prognos att bli använd av organisationen.

Tillvägagångssättet uppmärksammas av några som en svagt länk i utvärderingsprocessen.. Bland annat användes dagboksinskick som projekten sedan inte fick någon som helst återkoppling på. Även ur denna aspekten har kommunikationen brustit då återkoppling är viktigt för projektens upplevelse av att bli respekterade av utvärderarna. Utbytet mellan utvärderarna och de aktiva inom storstadssatsningen i Fosie verkar inte ha kommit igång förrän alldeles på slutet innan den nu aktuella utvärderingen "Demokrati och delaktighet?..." skulle sammanställas och mannen som arbetat i båda stadsdelarna beskrev situationen med att utvärderarna först någon månad innan rapporten skulle vara klar började förstå hur Fosie fungerade, det

¹ Hyllie

hade de sagt till honom. Utvärderarna hade kunnat kommit underfund med det ett år tidigare om de bara hade planerat och tillbringat mer tid i Fosie menade han och sa att "om de bara hade varit där och pratat och diskuterat...och inte bara när de började få tidsbrist på slutet...Det ser man att de förstod saker och ting lite för sent, för det är ju faktafel också och det hade det inte behövt vara...Det är saker som upprör folk när det är sådana där faktafel." Planeringen är därför en del av metoden, var utvärderarna lägger ned sin tid. Planeringen verkar vara en betydelsefull faktor i detta sammanhanget. Samordnaren i Fosie menar att "...i organisationen här i storstadssatsningen fanns det ofta en besvikelse att de inte tittade tillräckligt tydligt på just deras delverksamhet...sen är det otroligt komplext och omfattande och det har kanske inte funnits tid eller möjlighet. Men ibland har det känts lite synd." En konsekvens kan bli den upplevelse av processen som projektledaren i Aktiv stad Fosie delar med sig av:

"Jag hade inte ens träffat (utvärderaren) och hon ville att jag skulle lämna ut om vad som är bra och vad som är dåligt. Då sa jag att vi kan väl träffas en första gång så att vi kan förstå varandra. Så blev det ett möte till stånd och det blev inte särskilt bra men efteråt visste jag åtminstone vad hon ville ha ut och hur hon ville ha det...Jag hade kanske förhoppningar om något annat än de hade tolkat sitt uppdrag till att vara...Vi skickade iväg de här rapporterna och fick inte ett ord tillbaka...och jag skrev att kan du inte komma ut till oss så att vi kan förklara för det händer så mycket och det är svårt att förklara på en blankett. Det var hela tiden så att när jag tittade på överenskommelsen var det det här med metodstöd ...och det fanns inte under hela tiden ens tillstymmelse till metodstöd utan vi var alltså lämnade ut till att nu har vi alltså skrivit det vi skulle göra och sedan kom de ut och kritiskt granskade det. Sen så fick vi då småll på fingrarna om att vi helt hade misslyckats också lyftes andra fram som hade lyckats."

Den objektiva utvärderingsstil där utvärderaren tar hänsyn till projektet/programmets förhållanden och viktiga faktorer som politiska förutsättningar hade sannolikt varit önskvärd i ännu större utsträckning i detta fallet (Preskill & Torres, 2000). Då hade kanske utvärderingen blivit mer användbar kanske främst för Fosie. Men det kräver givetvis också att man i organisationen tar itu med sina egna förutfattade meningar och attityder. Framgångsrikt organisatorisk lärande kräver alltså två villiga parter som är villiga att jämkas och mötas där det är möjligt utan att man förbiser uppdraget.

4.2.5 Förmedlingen av utvärderingsresultaten

Det är främst samordnarna i de två stadsdelarna som haft som uppgift att skapa forum för presentationer av utvärderingsresultaten. Centralt i Malmö har det varit någon presentation av utvärderingsresultaten av utvärderarna, och i Södra Innerstaden har man även haft egna presentationer för projektledare och berörda samarbetspartners. Utvärderingen har också presenterats för ledningsgruppen och till politikerna i stadsdelen med utvärderarna närvarande. Även i Fosie har man haft någon intern presentation vad jag har förstått.

Weiss (1998) beskriver hur framgångsrik kommunikation av forskning till praktiker kräver tre förutsättningar; att slutanvändarna är delaktiga i forskningsprocessen, att det sker en tvåvägskommunikation mellan forskare och praktiker samt att det sker en interaktion över tid. Om man ser på forskningsprocessen

så är det utifrån intervju svaren jag fått tveksamt och någon av dessa kriterier har uppfyllts i Fosie, däremot verkar åtminstone tvåvägskommunikationen utvecklats positivt efter hand mellan utvärderarna och Södra Innerstadens tjänstemän. Förutsättningarna verkar därmed inte riktigt uppfyllts ur denna aspekten. Visserligen sker en interaktion över tid genom att Storstadssatsningen pågår under några års tid, men intensiteten på kontakten verkar variera ganska mycket, kanske är det på grund av att satsningen är komplex, och dessutom innefattar många människor. I Södra Innerstaden blir det ytterligare interaktion över tid i och med att två av utvärderarna kommer följa satsningen på Seved och det kan säkert påverka att även den aktuella utvärderingen fortsatt hålls i åtanke i satsningar i framtiden. Kirkhart (2000) har också betonat hur interaktionen över tid är central för utvärderingars inflytande.

Kvaliteten på rapporten kan ses som en aspekt av förmedlingen av utvärderingen och enligt Weiss så är just kvaliteten en viktig faktor för sannolikheten att en utvärdering kommer användas. Både Fosie och Södra Innerstadens tjänstemän har på frågan om kvalitetens betydelse, både allmänt och vetenskapligt sett, betonat att det är viktigt. Stadsdelschefen i Södra Innerstaden sa att ”det tror jag definitivt, absolut, det handlar ju om trovärdighet”. Samordnaren säger också att ”ja, kvaliteten är ju viktig, att de har någon slags tyngd i det de skriver så det inte är något allmänt tyckande, att de har någon slags faktabakgrund och kan hänvisa till det... Sen deras långa erfarenhet i forskningsvärlden är svårt att avfärda... Det känns gediget och det blir någon slags kvalitet genom att man vet vilka det är som har skrivit den och gjort arbetet.” Åsikterna som användningssammanhangen för fram stämmer bra med Weiss (1998) syn att för att ett projekt skall kunna luta sig emot resultatet för ledning och stöd så är det viktigt att resultaten stämmer, att forskaren har en grund att stå på och detta skulle vara en faktor för att främja utvärderingsanvändning enligt henne. Ordet trovärdighet verkar vara centralt i sammanhanget och det innefattar såväl resultatens tillförlitlighet som relationen mellan utvärderarna och användningssammanhangen.

I stort sett samtliga har också fört fram att tjockleken på rapporten har en viss betydelse och när rapporten som i detta fallet är på ca 200 sidor är det ju en viktig aspekt av användningsmöjligheten. Det har också skrivits en sammanfattning. Storstadssamordnarna i de båda stadsdelarna, som kan sägas ha något slags ansvar för att utvärderingen tas till vara i organisationen, uttrycker båda att i slutändan är det nog ändå den sista delen av utvärderingen där framgångsfaktorer och hinder räknas upp i punktform som kommer användas i stadsdelarna. Samordnaren i Fosie sa att eftersom det var 200 sidor så läser man kanske inte riktigt allt, det blir bara ett användbart redskap om man koncentrerar sig på de sista sidorna och tillägger att det är där det utkristalliserar sig, det riktigt användbara. Enligt samordnaren i Södra Innerstaden så är sammanfattningen ”...väl okay, men jag tycker man kunde gjort det här på hälften... den är lite pratig.” Användningssammanhangen verkar helt enkelt föredra läsningen av lite kortare, mer koncisa alster.

Man kan fråga sig om det är så att för Fosie blir det enklare att ta till sig ågärdslistan än att försöka använda en utvärdering där bilden inte helt stämmer med deras egen och skapar irriterade känslor på grund av kritik och missförstånd. Sedan är det säkerligen många andra faktorer bortom utvärderingen i fråga som inverkar på detta. Inte minst är det ett faktum att i dagens informations-samhälle så gäller det att sälla bland informationen. Men det verkar ändå i slutändan så att tillgängligheten ökar om en utvärdering försöker skära ned på sidantalet och strukturerar slutsatserna så tydligt som möjligt. Även ur denna aspekten stämmer upplevelserna med Weiss erfarenheter.

4.3 Användningsaspekter

Nu har jag beskrivit några aspekter av processen fram till dess att en utvärderingsrapport blir färdig och presenteras. När jag har frågat tjänstemännen i stadsdelarna om vilken betydelse en färdig utvärderingsrapport kan ha har jag fått många intressanta svar som jag kommer utveckla i det följande. Nästan alla är överens om att den kan ha stor betydelse, men sedan har man lite olika uppfattningar om vad det är som gör den mer eller mindre användbar. Jag kommer använda mig av Kirkharts ramverk för att strukturera analysen, de olika aspekterna av inflytandet är: i) Kunskapskällornas inflytande, ii) Syftet eller intentionen och iii) Inflytande över tid.

4.3.1 Kunskapskällornas inflytande

De aspekter av inflytande från utvärdringsprocessen utifrån Kirkharts ramverk som jag kunnat urskilja, och som jag redogjorde mer för i detalj i det föregående avsnittet är främst den kognitiva (förståelsebaserade) och politiska, dvs dialogerna som uppstår till följd av utvärderingsprocessen. Det påverkar användningen på så vis att det lägger ut förutsättningarna för hur resultaten sedan tas emot, vilket jag också visade på i förra avdelningen. Den känslomässiga aspekten verkar påverka attityderna och intresset att ta till sig utvärderingsresultaten framför allt. Följderna visar sig här i resonemangen kring användningsmodeller som följer.

När det gäller användningsformer uttryckte t ex. storstadssamordnaren i Fosie att utvärderingen kan ha en stor betydelse om man hittar formerna för att använda den. ”...att tjänstemän och politiker på olika nivåer på något sätt reflekterar över resultaten...så att man får en levande dialog kring utvärderingen, det är det viktiga. Inte att man fastnar i det här att nu har de bedömt mig så det stämmer ju inte...” Den användningsform som skymtar fram i hans resonemang är den som Weiss kallat upplysande, där kunskapskällans former för användning utvecklas i dialog kring yrkespraktiken och förvaltningsrollen., Men han menar också att det aldrig räcker med bara en utvärdering. För honom är det så att oavsett bedömningen och kritiken så betraktar han utvärderingens resultat som att, ”vilken nivå vi än är på så måste vi bli bättre

och bättre på att nå bredare föreningar och individer från andra kulturer.” Så utvärderingent har trots allt fått honom att fundera på hur de i stadsdelen steg för steg ska utveckla formerna för att nå olika grupper, och på det sättet har den kommit i användning. Den strategi för användning utifrån detta resonemang som samordaren i Fosie kunde identifiera var att de har tittat på de sista sidorna i utvärderingen, sett vilka områden som var framgångsrika och sedan fundera ut hur de kan jobba vidare med och utveckla dessa.

I Södra Innerstaden har utvärderingen också konkret betytt att de har jobbat vidare i Seved/Södra Sofielund och detta är det närmaste instrumentell användning jag har stött på under min datainsamling även om det främst är att betrakta som stöd för aktion (Weiss, 1998). ”...Där använder vi oss rätt så mycket av det som kommit fram i utvärderingen, i dialog med medborgarna. Vi pratar mycket om linkworkers och partnerskap och konkretiserar det på olika områden.” berättade stadsdelschefen.

På frågan vad det är för källor som väger tyngst vid beslut menar stadsdelschefen att hon skulle önska kunskapskällorna väge tyngre, men att det oftast är erfarenheter och attityder som väger tyngre trots allt. Weiss (1998) pekar på fyra huvudsakliga källor som en utvärdering har att tävla med om uppmärksamheten och de är *ideologi* i form av värderingar och antaganden hos personerna inom användningssammanhangen, *intresse*, dvs om personen vinner eller förlorar på en utvärderings slutsatser, *information* i form av alla kunskapskällor som t ex. en beslutsfattare måste ta hänsyn till för att ta ett beslut, och till sist så är den organisatoriska kontexten, dvs, *institution*, i form av traditioner och procedurer centrala. Det sker en interaktion mellan dessa källor och då kan det säkerligen vara små faktorer som väger över till för- eller nackdel för en utvärdering som ”Demokrati- och delaktighet?...” Där är säkerligen attityden och föreställningarna hos de aktiva en viktig faktor, tidigare antagna föreställningar som är baserade t ex. på tradition och uppfattningar, yrkeskunskap och erfarenhetssatser osv.

De främsta konkurrenterna till utvärderingens inflytande verkar enligt mina intervjuer vara erfarenheten och ekonomin. Ju högre upp i hierarkin en tjänsteman sitter, desto tydligare tar ekonomivärdena över, detta stämmer också med Weiss perspektiv. Samordnaren i Södra Innerstaden menar att mellan utvärderingen och ekonomin, där går ekonomin alltid först. Men om man ändå skall välja mellan olika vägar där kostnadsskillnaderna inte är så stora, då handlar det mer om traditioner och attityder till förändringen. I sådana fall kan utvärderingen betyda en del menar hon. Där har utvärderingen en viktig funktion. Funktionen definierar hon som att ”när man diskuterar att man pratar om hur vi ska organisera det, att man märker att man tagit till sig en del nyckelbegrepp, förutsättningar, att det märks i resonemanget...sen tycker jag att man tar till sig i vad man implementerar.” I hennes resonemang kan man spåra både den upplysande användningen men också stöd för aktionsmodellen (Weiss, 1998).

En annan intressant iakttagelse ur demokratisynpunkt är hur stort inflytande en utvärdering egentligen bör ha. Samordnaren i Södra Innerstaden påminner sig om en viss utvärdering från NUTEK om AUC där de var väldigt kritiska mot hur man lagt upp Storstadssatsningen utifrån tillväxtperspektivet. Då var det ”från en vecka till en annan att allt man inte kunde skriva tillväxt på bland förslag och projekt ratades nästan. Det fick en otrolig genomslagskraft och alltså det är precis som om man hade ett halmstrå att nu är det här lösningen bara. Men så gick det ett år och man såg att det var nog inte allt, det funkade inte riktigt så så det finns en fara i att förlita sig för mycket på en utvärdering som visar på någonting, de var duktiga på att skriva, konkreta.”

Weiss tar upp detta som ett demokratiproblem, för i det indirekta inflytandet får den komplexa politiska processen ta den tid den behöver till skillnad från det redovisade fallet. I och med att en utvärdering är ett verk av ett fåtal författare, hur välinformerade de än är, så kan man inte ur demokratihänssyn ge dem auktoriteten att ensamma ta besluten, utan detta bör ske i en gemensam politisk process. Även statsdelschefen i Fosie hade en del funderingar kring den fokusförskjutning som skedde mitt under Storstadssatsningens gång och även om han inte var helt klar över exakt vad som låg bakom denna så tyckte han att det var olyckligt. Så man kan fråga sig om det instrumentella inflytandet verkligen ledde till någonting gott.

4.3.2 Syftet och intentionerna

Syftet eller intentionen handlar om i hur hög grad som inflytandet är medvetet styrt (Kirkhart, 2000). När jag frågat om det finns någon medveten strategi för att ta tillvara utvärderingsresultaten i de två stadsdelarna har jag faktiskt fått lite olika svar från olika personer. Vad som så småningom började få bilden att falla på plats var när jag började koppla strategin till attityden individerna och sammanhangen i allmänhet hade till utvärderingen som fenomen, samt vilken definition man hade på ordet strategi. Stadsdelschefen i Södra Innerstaden tyckte t ex. till skillnad från sin samordnare att de hade en medveten strategi och sa att en utvärdering kan vara en vägledare, en bekräftelse på det organisationen ofta behöver. Hon menade att ”man behöver bekräftelse på vad som är framgångsfaktorer och man behöver också en uppmärksamhet på uteblivna resultat, icke framgångsrika vägar.” Här verkar åsiktskillnaden ligga i definitionen av strategi och med tanke på att ordet aldrig definierades i intervjuerna har det troligtvis tolkats olika utifrån personernas olika position och hur insatt man är på området, men också sannolikt i definitionen av användningsbegreppet som ju i sig är flytande.

På frågan om det trots allt inte var några svagheter i utvärderingens resultat menade stadsdelschefen till skillnad från sin kollega i Fosie som gett uttryck för ett mer kritiskt ifrågasättande attityd att ”jag är rätt så

ödmjuk när det gäller utvärderingar av personer som inte är aktiva i stadsdelen alltid. Jag tror att det har att göra med det här utifrån kommande perspektivet och att man i det här har ett medborgarperspektiv.” Därefter betonar hon att de tar in det som utvärderingen påpekar som framgångsfaktorer och svagheter ”i planeringen, diskussion när det gäller vårt dagliga arbete och när det gäller förvaltningens roll, myndighetens roll...och kopplar det till det jobb vi har. Jag tycker det här är översättningsbart i många delar och framför allt i vilken roll förvaltningen tar, hur agerar vi, hur kan vi förhålla oss till omvärlden på ett annat sätt än man då traditionellt gör som förvaltningsorganisation.” Här uttrycks alltså en tydlig vilja att ta tillvara på utvärderingsresultaten mer direkt, med fokus i förvaltningens roll gentemot omvärlden.

Samordnaren i Södra Innerstaden hade en del funderingar kring utvärderingen som lärande process. Hon menar att det kanske ibland måste till ett visst tvång att ta till sig resultaten därför att vardagen är så aktiv och tränger sig på hela tiden. ”Man måste hitta sätt att ta till sig materialet. Att läsa och diskutera fungerar till en viss del men det är ju sedan efteråt som det verkliga ansvaret kommer, när man sitter i sin arbetsgrupp eller ledningsgrupp...och man börjar diskutera fram saker kring framtiden och förändringar, och tar man inte med den här kunskapen då har det ju inte betytt så mycket ändå”

Frågan är vad som händer i en organisation där det inre ”tvånget” att ta till sig utvärderingsresultaten är litet och det endast är kraven från finansären eller en myndighet som främst tvingar organisationen och kräver att det görs en ansträngning att använda resultaten. En som inte är så optimistisk när det gäller användningen av utvärderingen i fokus är stadsdelschefen i Fosie som sa att ”visst har utvärderingar en roll, men jag har en känsla av att vi någonstans kom fel på det.” Lite senare, på frågan om utvärderingen varit utmanande för dem i Fosie bekräftar stadsdelschefen detta och menar att faktum att de har tagit ställning är ett tecken på att utvärderingen trots allt har haft en funktion. Men han tillägger också att ”sen finns det som sagt en strukturproblematik i botten som har gjort att vi kanske inte är så engagerade i den här utvärderingen.” Man kan visserligen inte klara sig helt utan utvärderingar för reflektion krävs i varje process, kring vad som händer, inte händer och varför det inte har hänt. Men stadsdelschefen är mycket tveksam till den stora vikt som läggs vid utvärderingarna. Det finns alltså ett visst oengagemang i stadsdelen som säkerligen påverkar i hur stor grad som det utvärderingen säger kommer användas i stadsdelen.

Aspekter som kan spela in i en process där syftet är användning är enligt Weiss bl. a. faktum att utvärderaren ser ett projekt som en intervention vars effekter ska studeras, men för politikerna och tjänstemännen i Fosie och Södra Innerstaden är det så mycket mer än det. Programmet eller projektet kan vara deras syfte, något de har investerat mycket i både politiskt och psykologiskt. Tjänstemannen som arbetat i båda sammanhangen säger så här: ”I och med att alla har någonting som är lite sisådär på gränsen så vill

man inte kritisera varandra, alla har sina skötebarn som kanske inte helt stämmer överens.” Sådana här begränsningar blir enligt Weiss extra tydliga när man bedömer troligheten att en utvärderings resultat som är negativa eller visar på tillkortakommanden kommer användas. Till detta kommer också något jag berört innan, att människorna i organisationen har mycket annat att göra än att implementera en utvärderings resultat. Motstånd kan helt enkelt uppstå eftersom en organisation är ett komplext socialt system.

4.3.3 Inflytande över tid

Det är inte omöjligt att när situationen blir som i Fosies fall så får utvärderingen troligen bara en indirekt inverkan eftersom denna gett upphov till diskussioner, delvis lett in på nya tankebanor, men inte gett upphov till några större förändringar. De diskussioner som väckts kanske leder till förändringar i det långa loppet, men när utvärderingen kanske redan fallit i glömska. Här kommer tidsaspekten in i bilden.

Perioden under vilken inflytandet sker är kanske mycket längre trots allt. Detta tänka scenario skulle i så fall åter igen bekräfta Kirkharts tidsdimension när det gäller inflytandet som en process. Ett exempel på detta är en reflektion från projektledaren för Aktiv Stad i Fosite om att det trots alla negativa faktorer fanns en del i utvärderingen som hon hade kunnat ta till sig som en bas för reflektion. Denna reflektion kanske leder till aktion längre fram i processen, i kombination med andra kunskapskällor och erfarenhet. Detta stämmer i såfall med Weiss (1998) beskrivning om att en utvärdering som är negativ sällan ger upphov till något mer än upplysande användning, dvs. reflektion och diskussion i användningssammanhangen.

Sammanfattningsvis kan man säga att för de flesta innebär utvärderingsanvändning tankearbete på ett eller annat sätt. Utvärderingen som har en bekräftande funktion har ingen svårighet att få gensvar i organisationen, det kan vara värre med en kritiskt ifrågasättande sådan. Men inflytandet beror nog trots allt vem som får utvärderingen i sin hand. Attityderna till utvärdering allmänt i organisationen spelar sannolikt också en betydande roll. Samordnaren i Södra Innerstaden uttryckte att ”nu har jag den inställningen att det här är viktigt. Det handlar ju också om att man ska ha möjlighet att tolka materialet ...Mitt uppdrag har varit att tolka både upp och ned, till cheferna och till projektens aktiva.” Hon menar också att det är en ledningsfråga, ”för mig handlar det väldigt mycket på ledarens engagemang, tilltro och tillit till utvärderingen och själva idén med Storstadssatsningen.” Motivationen bakom användning är kanske underskattat, likaså vad det är som främjar respektive motverkar en positiv inställning till utvärderingar, framför allt bör samspelet mellan utvärderare och programmet inte underskattas.

4.4 Utmaningar ur demokrati- och delaktighets synpunkt

Utvärderingen används alltså på olika sätt. Som jag tidigare uppmärksammat är demokrati och delaktighet i fokus för utvärderingen, och det framgår ju inte minst av titeln. Mycket av det utvärderingen

fokuserar på sådant som stadsdelarna behöver ta ställning till och försöka använda i utveckling och vidareutveckling av arbetet. Ämnen som tas upp berör just de olika sätt att öka deltagandet bland de mer marginaliserade i samhället som utvärderarna sett i sina undersökningar. Utvärderingen värderar hur framgångsrikt stadsdelarnas olika strategier har varit för att förändra de sociala förhållandena. I det följande avsnittet kommer jag att presentera några utmaningar ur demokrati och delaktighetssynpunkt som är med som faktorer när sammanhangen ska försöka att förändra och utveckla. Dessa utmaningar är betydelsefulla att ha i åtanke när man arbetar på den politiska arenan som stadsdelarna utgör.

Som framgån av de teoretiska perspektiven på demokrati och delaktighet som jag refererade till tidigare så är det inga enkla begrepp och inte helt lätt att definiera, därför är det viktigt att demokratidiskussionen hela tiden är levande i de myndigheter som stadsdelarna utgör. Under intervjuerna har det också märkts att demokratidiskussionen är synnerligen levande och aktiv i de två användningssammanhangen Fosie och Södra Innerstaden. Inget av sammanhangen verkar ha några färdiga svar exakt vad begreppen innebär, men medan de flesta tjänstemännen i Södra Innerstaden helt håller med det perspektiv som presenteras i utvärderingen har tjänstemännen i Fosie ett litet annat perspektiv som verkar hänga ihop med den strategi och långsiktighet som de jobbar efter. Stadsdelschefen i Fosie uttrycker sina funderingar kring demokrati och delaktighet i områden som Fosie med ett ifrågasättande av förutsättningarna att uppnå målen för Storstadssatsningen över huvud taget. Han menar att när vi i och med satsningar som Storstadssatsningen förväntar oss att de mest marginaliserade skall bli närmast "demokratifantomer" så undrar han vem det är som beskriver verkligheten. Det perspektiv som han själv kommit fram till och är:

"Vi måste hitta former där saker är tydliga, transparenta, där människorna vet vilka förutsättningar de har och under vilka förutsättningar de kan få saker och vad de kan göra, vilka grejer. Vi skall tillhandahålla stöd till dem, men vi ska inte regera dem. Det ligger lite grann i det här med långsiktighet, vi kommer alltså åter igen tillbaka till att skaffa plattformar för att de ska kunna fortsätta och förutsättningar till att andra äger frågan, vi har inget intresse för att äga... Vi lever i ett samhälle där traditionerna med det allsmäktiga offentliga är väldigt starkt. Det gör alltså att det finns ingångsvärlden som är väldigt komplicerade, vi har inte lagt över ansvaret till människorna... Det är en utmaning som är konstant."

Projektledaren för Aktiv Stad uttrycker i stora drag samma bild på demokrati och delaktighet som stadsdelschefen. På frågan om det var något hon reagerat på i den bild av demokrati och delaktighet som presenterades i utvärderingsrapporten så menade hon att utvärderarna inte förstod att om de hade viljat kunde de ha satsat på resultat och produktion, det som hon tycker att utvärderarna efterlyser i rapporten. Verksamheterna måste ju fortleva även efter att projektpengarna tar slut menar hon, och då har de valt en väg som innebär att satsa långsiktigt på partnerskap med näringslivet och att skapa plattformar för möten, men framför allt reagerar hon på utvärderingens perspektiv där grupper särskiljs, där man klassificerar. "Vi har pratat mer egentligen om helhet, struktur, vem bor här, var finns ohälsotalen, är det bara vissa grupper eller är det så att i det här området bor både invandrare och svenskar som mår dåligt... Det största

är egentligen att det är många som är isolerade...Och då gäller det att försöka se medlet som skulle kunna få dig att gå ut.”

När det gäller Södra Innerstaden stämde bilden som sagt i stort med den som utvärderarna presenterade. Samordnaren menar att om det är målen med storstadssatsningen och dess anda som de försöker förmedla så är det också den bild av demokrati och delaktighet som hon har själv. ”Demokrati och delaktighet handlar inte om att välja var fjärde år utan det handlar om hur människor ska känna sig delaktiga i sitt samhälle.” Hon menar att praktiskt är sådana metoder som brukarkontrollsystem en viktig del av arbetet med att öka uppmärksamheten på dessa frågor i stadsdelarna. Men det finns givetvis många utmaningar också som hon beskriver så här:

”Sen finns det ju en massa goda viljor, godtänkande tjänstemän som vill så väl och gör så bra men så blir det inte som man har tänkt sig. För människorna man vill nå tänker inte på samma sätt och de förstår inte syftet med det, anledningen till det...Det är en attityd och metodfråga där vi måste ändra våra attityder och metoder, vårt sätt att inbjuda till delaktighet...och där är det ju långt kvar...Vi har börjat lära oss att 60-70% av en verksamhet handlar om att motivera och informera på ett sätt så att folk känner sig delaktiga och vill komma..Vi är ju en myndighet och vi är skyldiga att anpassa vår service och mål. Det är därför Storstadssatsningen ska bidra till att utveckla en organisation som är bättre på det. Det är alla överens om. Men när vi kommer ut i det praktiska handlaget står vi lite handfallna ibland...Sedan är det något ljushuvud som kommer på någonting...då plötsligt lossnar det, då blir det som en lavin.”

Medhjälparen till samordaren i Södra Innerstaden sa att det svåra med demokrati och delaktighet är att det ofta betraktas som att om människor gör en aktivitet så är de delaktiga, ”men om man börjar prata demokrati och delaktighet i reell betydelse handlar det om att fördela makten som man har och det har man väldigt svårt för.”

För stadsdelschefen i Södra Innerstaden handlar demokrati och delaktighet om att medborgarna eller invånarna själva sätter agendan på ett annat sätt, och att stadsdelen blir mer lyhörd för dem och är beredd att förändras, öppnar upp för ömsesidig påverkan, men också att man är tydlig med vilka mandat man kan ge och vad som fortsatt måste vara stadsdelens eller kommunens angelägenheter.

”Då måste det bygga på att man påverkar varandra kring vad det är man vill ha och vilket stöd man vill ha, vilken roll vill man att förvaltningen tar i detta osv. Och det kräver ju också engagemang från någon som bor i stadsdelen så att man inte har det här aktiva-passiva perspektivet där vi som förvaltning står för åtgärder. Det kan handla om att man efterfrågar aktiviteter från vår sida som kanske är nytt för oss. Det gör dels att vi kan hantera våra resurser på ett effektivt sätt. Det är ju det det handlar om, tjänster, kommunala tjänster till invånarna. Det är viktigt att man får in medborgarperspektivet och det kastar omkull en del saker rätt mycket när man liksom släpper in det nära påskinet.”

Utifrån vad ovanstående personer har uttryckt i intervjuerna har jag kunnat se att vissa aspekter av den lokala demokratin är mer betonade än andra. Flertalet berörs i utvärderingen och därför antar jag att det går att spåra ett inflytande från denna i deras resonemang. Några av de åsikter som uttryckts handlar om den utmaning som balansgången mellan individen och det kollektiva utgör. Sammanhangen strävar efter

att anpassa organisationen till att vara mer fokuserad på medborgarnas behov. Partnerskap i form av olika nätverk har blivit en viktig aspekt av demokratiarbetet inom storstadssatsningen och om Putnams perspektiv stämmer så bör dessa strävanden efter hand leda till tillväxt och institutionell effektivitet och därmed förbättra både ekonomin och demokratin (Wide & Gustavsson, 2001). Partnerskapet kan vara det komplement som behövs för att demokratin ska bli mer än att man väljer representanter vart fjärde år. Men som i alla sammanhang så gäller det förstås att nåde som inte har varken ork eller kraft att engagera sig i förening och dylikt, de som har nog med att överleva från dag till dag. Här har t ex. stadsdelschefen i Fosie påpekat att det är lite av en motsättning att man tror att de mest marginaliserade ska bli ”demokratifantomer” över en natt.

Den andra aspekten som återkommit i samtalen har varit underifrånperspektivet. Det påbud som underifrånperspektiv som finns indirekt genom storstadssatsningen kanske inte är helt oproblemiskt. Stadsdelschefen i Fosie hade en känsla av att ”vi jobbade med många människors och organisationers ångest, vi står i givakt för alla deras behov att hantera deras ångest. Det har gjort att det här projektet från min sida har upplevts väldigt hackat”. Kanske har upplevelsen något att göra med det som påpekas av Lahti-Edmark (2002) att ansvar utan makt leder till osäkerhet och försiktighet. I projektformen som Storstadssatsningen drivs är de periodvisa utbetalningarna från staten beroende av hur stadsdelarna bedöms och använder sig av tidigare utvärderingar bl. a. Det kan ses som ett sätt för staten att fortsatt ha kontrollen, men utan ansvar. På samma gång har stadsdelarna ansvar, men ingen makt. Detta osäkerhetsförhållande påverkar sannolikt stadsdelarna och i synnerhet påpekade Fosie detta som ett problem. Det kan kanske vara så att decentraliseringen som har varit ett av Storstadssatsningens kännetecken har varit ett sätt att skjuta över problemen på lägre instanser i det politiska systemet utan att man tar itu med t ex. strukturella faktorer som kräver centrala lösningar. I ett sådant perspektiv kan underifrånperspektivet vara halmstrået när man på central nivå har insett att ovanifrån lösningarna som hitintills prövat inte varit nog för att komma åt problematiken i dessa utsatta stadsdelar i storstäderna. En viktig iakttagelse i sammanhanget är också att deltagandet av de marginaliserade inte behöver leda till inflytande, men det är där maktspridningen kommer in i bilden. Om deltagande blir aktivitet endast, som medhjälparen till Södra Innerstadens sammordnare uttryckte det, ja då blir det på ytan synbar demokrati utan substans.

Montin (1998) skriver att om högt deltagande och utkrävande av politiskt ansvar var viktigast i stadsdelarna skulle direktval vara en självklarhet. Men eftersom den svenska styrningsmodellen står emot deltagande- och autonomiperspektivet är det inte så konstigt att stadsdelsreformen inte resulterat i det ökade medborgardeltagande och de ökade kontaktytor som var målet. Det är denna problematik som

stadsdelarna har att hantera i sitt demokrati och delaktighetsarbete. Frågan är vilket mandat man vill ge medborgarna, och hur man ska motivera dem att engagera sig i fortsättningen.

5 SAMMANFATTANDE IAKTTAGELSER OCH SLUTDISKUSSION

Nu närmar vi oss slutet och jag ska här försöka knyta ihop alla de trådar som jag redogjort för i min text, för att forma slutsatser och redogöra för viktiga drag som framkommit i min fallstudie. Jag gör detta utifrån mitt syfte och frågeställningarna som presenterades inledningsvis i min uppsats. Syftet med undersökningen var att se hur en utvärdering används i ett aktuellt politikområde och vad den får för effekter. Jag har under skrivandets gång funnit att Kirkharts analytiska ramverk, kopplat till många av de faktorer som Weiss och de övriga författarna som presenterats i teoridelen presenterar, skapar en ram kring utvärderingars inflytande som stämmer väl överrens med mina resultat.

Denna avslutande del är strukturerad på så vis att jag börjar med slutsatser och reflektioner, därefter redovisar jag några avslutade iakttagelser som inte direkt har med syftet och frågeställningarna att göra. Till sist har jag försökt sammanställa resultaten i stora drag i en tabell.

5.1 Slutsatser och reflektioner

Min första frågeställning var om Carol Weiss perspektiv på utvärderingsanvändning var applicerbart på en svensk utvärderingspraktik. Det som blivit tydligt under skrivandets gång är att hennes begripliggörande, som hon kommit fram till i en annan kontext och ett annat land, mycket väl är användbart i ett svenskt sammanhang. Det finns många aspekter i hennes förklaringar av sambandet som jag kunnat använda för att förstå utvärderingsanvändningen i stadsdelarna Fosie och Södra Innerstaden i Malmö.

Min andra fråga var om en utvärderings utformning och presentation påverkar dess användningsformer och även här kan jag svara bejakande. Inledningsfasen med avstamp i den skriftliga överenskommelsen påpekade alla, utan något undantag som väldigt viktigt. En viss skrivning om metodstöd som kan kopplas till önskningar om organisatoriskt lärande har inte materialiserats och skapat besvikelse som stadsdelarna hanterat på olika sätt. Det skulle vara intressant att undersöka förutsättningarna för detta över huvud taget med tanke på att alla önskade sig denna slags hjälp från utvärderarna.

I min analys har jag också visat på att relationsaspekten, förhållandet utvärderare – utvärderade och dialogen dem emellan, samt tillvägagångssättet och vems frågeställningar som utvärderaren fokuserar på är väldigt centralt för vilket mottagande en färdig utvärderingsrapport får. Det uppfattades som en

trovärdighetsfråga av i princip alla intervjuade och trovärdighetsaspekten visade sig vara central för hur giltiga resultaten betraktades i stadsdelarna. Relationen påverkade också attityderna och jag tyckte mig ana att en inledande positiv attityd i Fosie t ex. övergått till oengagemang i utvärderingsprocessen i och med relationsproblem och besvikelser. I Södra Innerstaden har man fortsatt varit engagerad i utvärderingsprocessen trots motgångarna i inledningen, och relationen har så småningom utvecklats till en ganska positiv sådan. Bidragande till detta kan dock vara att utvärderarna tillbringat mycket mer tid i Södra Innerstaden än i Fosie.

I politiken är trovärdighet otroligt viktigt, och därför är det nog minst lika viktigt i en utvärderingsrelation. Trovärdighet är som sagt ett ord som återkommit ett flertal gånger i intervjuerna som en viktig aspekt på bedömningen om en utvärdering har något att bidra med till användningssammanhangen. Till detta kommer också faktum att utvärderingen bara är en källa bland många i den process där politiken skapas, genom ett förhandlande och jämkande av viljor. I det är också dialogen en ofrånkomlig del. Det handlar ytterst om legitimitet. I det användningssammanhang där dialogen har varit mest bristfällig ses också resultaten som mindre trovärdiga och prioriteras inte i planeringen av fortsatta interventioner.

I anslutning till dessa frågor ville jag också undersöka i vilken grad de olika användningssammanhangens karaktärer och attityder påverkar sannolikheten att en utvärderings resultat används. Med tanke på att stadsdelarna är politiska organisationer där subjektiva viljor i en process ska omformas till allmänintresset är detta intressant. Det som framträtt under undersökningens gång har inte främst varit fokuserat på de organisatoriska faktorerna. Åtminstone har fokus inte varit i en sådan grad att jag kan dra några generella slutsatser om mer eller mindre fördelaktiga organisationsformer när det gäller sannolikheten att en utvärdering används. Däremot har dessa faktorer säkerligen har spelat en större roll än jag har kunnat fastställa. Attityderna verkar däremot vara väldigt centrala och någon av intervjupersonerna kopplar också detta till ledningen i stadsdelen, att dess attityd och engagemang är viktig för hur övriga organisationen agerar.

En avgörande skillnad mellan stadsdelarna som jag kunnat se är att medan stadsdelschefen i Fosie är kritiskt ifrågasättande till utvärderingens stora vikt i dagens förvaltning så uttrycker kollegan i Södra Innerstaden en ödmjuk attityd inför utvärderingars tillskott till deras verksamheten och betonar det värdefulla att få utomståendes ögon att värdera deras försök att uppnå social förändring. Förställningen om en utvärderings användning skiljer sig följaktligen åt mellan stadsdelarna. I Fosie verkar utvärderingen uppfattas som ett måste, något som ingår i den offentliga rollen. Man uppskattar inte nödvändigtvis den betoning på utvärdering och användningen av dem som allt mer kommit som en del av statliga satsningar som Storstadssatsningen, det rimmar dåligt med deras perspektiv på långsiktighet och att låta processen ha sin gång. I Södra Innerstaden verkar man mer se på utvärderingen som en tillgång. Däremot verkar båda

stadsdelarna främst anse att utvärderingen har en upplysande, vägledande, funktion. Men där Södra Innerstadens stadsdelschef uttrycker att man försöker använda sig av så mycket som möjligt så anser stadsdelschefen i Fosie att man måste ta ställning till och ifrågasätta resultaten eftersom det bara är en värdering och de ju kan ha andra värderingar. Kort sagt ser man mer på utvärderingen som en auktoritet på ett annat sätt i Södra Innerstaden än i Fosie.

Jag har inte fått direkta belegg för en instrumentell användning i min undersökning. Det jag skulle kunna tänka mig, även om jag inte kan redogöra för orsakerna bara genom en fallstudie som denna, är att instrumentell användning knappast sker annat än där utvärderarnas bild stämmer överrens med programmet. Viktigt är sannolikt också att utvärderingen visar på en väg vidare som är acceptabel enligt organisationens egna uppfattningar. Fosie och Södra Innerstaden visar som nämnts båda drag av den upplysande användning som Weiss allt mer kommit att se som mest trolig. Modellen där utvärderingen förstärker redan tidigare antagna åsikter och uppfattningar verkar vara utbredd. Även i Fosie, som känt sig något styvmoderligt behandlat, har man anammat det som ändå förstärkt dem i deras övertygelser, i deras strävan att utveckla integrationsarbetet vidare. En skillnad som jag tycker mig se är dock att eftersom Södra Innerstaden känner sig bekräftade och utmanade så har de haft viljan att gå ett steg längre. När det gäller satsningen på Seved/Södra Sofielund så har utvärderingen fungerat som ett stöd för aktion i stadsdelen.

På båda ställen finns det dock många tecken på att den upplysande användningen är den mest framträdande. För Fosie har utvärderingen blivit ett diskussionsmaterial även om feluppfattningar och sakfel har skymt blicken för det som kanske ändå var berättigat i kritiken och var något som de eventuellt hade kunnat ta till sig annars. Det är vad jag har anat det i deras svar åtminstone. Några av tjänstemännen, har gått in i försvarsställning istället, vill lägga detta bakom sig och gå vidare och ser utvärderingen mer eller mindre som ett "tidsdokument".

Sammanfattningsvis kan man säga att användningen inte beror bara av det slutprodukten eller rapporten säger, utan är snarare ett resultat av många sammanverkande faktorer. Samspelet skapar ett slags tolknings-filter. Om det är tveksamheter om trovärdigheten hos utvärderaren verkar det påverka sannolikheten att resultaten i den färdiga utvärderings-produkten används i användningssammanhanget. Detta uppmärksammar Weiss som menar att en utvärdering är en övning i politik minst lika mycket som en vetenskaplig produkt.

När det gäller vilka utmaningar som stadsdelarna ställs inför i implementeringen av demokrati- och delaktighet kan jag se att stadsdelarnas största utmaning ligger i att engagera människor utan att för den

skull äga lösningarna och detta har stadsdelarna hanterat på olika sätt, mycket utifrån stadsdelens karaktär och åsikterna kring hur man åstadkommer delaktighet som inte bara är deltagande och eftersom det inte finns några färdiga lösningar finns det bara alternativa vägar och det är svårt att säga vad som är rätt eller fel, möjligtvis kan man bedöma vad som är mer eller mindre framgångsrikt utifrån vad effektmått visar och här har utvärderingen fortsatt en viktig roll.

5.2 Avslutande iakttagelser

Det tar tid att sätta sig in i ett användarsammanhang som den de två stadsdelarna utgör, och till detta kommer dessutom en komplex satsning för att komma åt storstadsproblematiken som inte är helt lätt att greppa om. När man som utvärderarna i detta fallet skall greppa några stadsdelar blir det ännu mer komplext och tidskrävande. Man kan fråga sig vad det är som har gjort att utvärderarnas planering har varit så ojämt förlagd mellan stadsdelarna. Oavsett orsak så kan jag konstatera att den tid som utvärderarna lägger ned på sin undersökning verkar ha betydelse för bilden de formar av ett användarsammanhang. Hur väl bilden stämmer överrens med programmets aktiva samt hur de lyckas bygga upp relationer i slutändan verkar påverka möjligheten att utvärderingen används.

En faktor som jag inte berört så mycket i det tidigare avsnittet är faktum att i stort sett alla intervjupersonerna påpekar att jämförelsen mellan stadsdelarna har varit väldigt givande på så vis att man kan lära av varandra, bra saker och även misstag i viss mån. Det verkar vara minst lika viktigt för dem att lära sig av andras erfarenheter som att ta till sig exakt det som utvärderarna har pekat på i sin rapport. Samordnaren i Södra Innerstaden tycker att de olika erfarenheterna som presenteras i utvärderingen är en av de främsta styrkorna med rapporten. ”För mig är det en styrka att visa på att man jobbar väldigt olika och vilka konsekvenser det också kan få för resultatet. För mig handlar det om att bevisa på något sätt att strategier och engagemang från ledning är otroligt viktigt för att ha en chans att lyckas, det tycker jag att de visar. Praktiska exempel plus det här med översikt, hur vi är organiserade.” Erfarenhetsutbyte verkar därför vara en minst lika viktig källa som en utvärderings bedömningar om en insats värde i effektivitetsmått.

En sista iakttagelse jag gjorde i undersökningen är att båda två sammanhangen har stimulerats att själva beakta hur man ska göra egen kvalitetssäkring eller utvärdering, skillnaden ligger dock i motiven till detta. Medan Södra Innerstaden börjat införa ett utökat kvalitetssäkringsarbete och brukarkontrollsystem som en följd av det som stadsdelen upplevt som positiva användningsmöjligheter av utvärderingar. I Fosie har motivationen till en självutvärdering istället kommit som reaktion på det som några av tjänstemännen tycker är en felaktig bild av deras arbete.

5.3 Sammanfattning i tabellform

Nedanför kommer ett försök till sammanställning av de stora dragen som framkommit under min undersökning.

Weiss faktorer som påverkar utv. användningen	Södra Innerstaden	Fosie
Allmänna kommentarer	Självbild och utv. bild kongruenta. Utvärderarna har varit förhållandevis mycket här.	Självbild och utv. bild inte kongruenta. Utvärderarna har varit lite i Fosie.
A. Förmedling av utv. resultat		
Slutav. delaktiga i utvärderingsprocessen	Har påverkat utv. processen något	Nej
Tvåvägskommunikation	Har blivit bättre efter hand.	I ganska liten utsträckning.
Fortsatt interaktion över tid	Ja, i och med utv. av satsningen på Seved.	Nej, inte efter Storstadssatsningen är slut.
B. Hinder		
Org. traditioner och arbetssätt	Inte i så hög grad pga. villigheten att förändras och framtidsfokuset.	Starka traditioner och inarbetade arbetssätt.
Utvärderingens värdering	Positiv värderade	Negativt värderade
Politiska hänsynstaganden	Ja, men vilja finns att ge utvärderingen större inflytande	Ja, starkt uttalade.
Utv. som en källa bland många andra	Ja, men mycket positiv attityd till utv. roll och till den som redskap.	Utv. prioriteras inte, negativ attityd till den stora genomslagskraft som utvärderingar fått i sin egen rätt.
Konflikt utv. - program	Ja, men man har lyckats gå vidare och har en bra relation idag.	Ja, men det har blivit bättre, det har dock aldrig blivit en riktigt bra relation. Relationen kännetecknas av brist på tillit.
C. Övertygande faktorer		
Den vetenskapliga kvaliteten	Påpekas som viktig	Påpekas som viktigt, men att det inte är nog.
Relevanta resultat för organisationssammanhanget	Ja, har uppfattats väldigt relevant och användbart.	Uppfattas relevant till viss del, men prioriteras inte pga. dåligt samspel och besvikelser gällande utv. funktion. Det finns även tvivel om resultatens trovärdighet.

Förklaring: Förkortningen Utv. = utvärderingen

Med några tänkvärda ord av Ralph Waldo Emerson som jag funnit även gäller en utvärderingsrelation och utvärderingens inflytande vill jag härmed knyta ihop min uppsats och de resultat som framkommit:

"What you do speak so loud that I cannot hear what you say."

6. KÄLLFÖRTECKNING

6.1 Referenslitteratur

Andersson, Berit; Liedholm, Marianne; Lindberg, Göran; Sörensen, Jill. (2002) *Demokrati och delaktighet? Delrapport om Storstadssatsningen i Fosie, Hyllie och Södra Innerstaden*. Sociologiska Institutionen, Lunds Universitet.

Denvall, Verner (2001) *Nutida utvärderande av sociala program*. Projektbeskrivning. Bilaga till ansökan till FAS, maj 2001. DNR 2001-2464.

Lahti-Edmark, Helene (2002) *Förort i fokus. Interventioner för miljoner*. Integrationsverkets rapportserie 2002:01

Merriam, Sharan B. (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*. Studentlitteratur, Lund

Montin, Stig (1998) *Lokala demokratiexperiment*. SOU 1998:155, Demokratiutredningens skrift nr. 9, Stockholm.

Nilsson, Kjell; Sunesson, Sune (1988) *Konflikt, kontroll, expertis*. Studentlitteratur, Lund

Robson, Colin (1993) *Real World Research. A Resource for Social Scientists and Practitioner Researchers*. Blackwell Publishers, Oxford, UK

Roos, Hans-Edvard (1984) *Frågeteknik för kvalitativa intervjuer – en sammanställning*. Meddelande från Socialhögskolan 1984:2, Socialhögskolan i Lund

Shadish Jr, William; Cook, Thomas D.; Leviton, Laura C. (1991) *Foundations of Program Evaluation. Theories of Practice*. Sage Publications, Newbury Park, London, New Delhi.

Vedung, Evert (1997) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur, Lund

Weiss, Carol H. (1998) *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ. (2dn edition.)

Wide, Jessica; Gustavsson, Gunnel (2001) *Lokal demokrati i förändring*. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

Kirkhart, Karen E. (2000) Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence i The Expanding Scope of Evaluation Use. *New Directions for Evaluation nr. 88*. American Evaluation Association. Jossey-bass publishers.

Preskill, Hallie; Torres, Rosalie T. (2000) The Learning Dimension of Evaluation Use i The Expanding Scope of Evaluation Use. *New Directions for Evaluation nr. 88*. American Evaluation Association. Jossey-bass publishers.

Henry, Gary T (2000) Why Not Use? i The Expanding Scope of Evaluation Use. *New Directions for Evaluation* nr. 88. American Evaluation Association. Jossey-bass publishers.

Petrosino, Anthony (2002) Om och varför? Den potentiella nyttan av att inkludera programteoriutvärderingar i metaanalys i Utvärdering i Socialt Arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift* nr. 2-3. Forsa – förbundet för forskning i socialt arbete, Lund.

Scriven, Michael (2002) Den nya utvärderings-vetenskapen i Utvärdering i Socialt Arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift* nr. 2-3. Forsa – förbundet för forskning i socialt arbete, Lund.

Shaw, Ian (2002) Directions in Qualitative Evaluation i Utvärdering i Socialt Arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift* nr. 2-3. Forsa – förbundet för forskning i socialt arbete, Lund.

6.2 Intervjuer och föreläsningar

Intervju med Projektledaren Aktiv Stad i Fosie, den 1 april 2003.

Intervju med Storstadssamordnaren i Fosie, den 1 april 2003.

Intervju med Stadsdelschefen i Fosie, den 2 april 2003.

Intervju med Projektledaren för Kvarterslyftet Seved/Södra Sofielund i Södra Innerstaden, den 3 april 2003.

Intervju med Storstadssamordnaren i Södra Innerstaden, den 24 april 2003.

Ostrukturerad intervju med chefen för AUC Fosie, den 24 april 2003.

Intervju med Stadsdelschefen i Södra Innerstaden den 6 maj 2003.

Föreläsning med Anna Meuwisse om Kvalitativ forskningsmetod den 24 februari 2003 på Socialhögskolan i Lund.

INTERVJUGUIDE "Demokrati och delaktighet?..."

Bakgrundsfakta

Namn
Position
Ansvar i förhållande till Storstadsstyrelsen

Allmänna frågor kring attityd, presentation mm.

Känner du till (eller har du tagit del av/läst) utvärderingen "Demokrati och delaktighet? Delrapport om Storstadsstyrelsen i Fosie, Hyllie och Södra Innerstaden"?

- Har du läst någon del av den (exempelvis sammanfattningen)? Har du läst hela eller delar?
- Om ja, vad är din spontana reaktion efter att ha läst rapporten relaterat till dig som (position) i (stadsdel)?

Har rapporten presenterats på något sätt inför dig/stadsdelens personal som jobbar med storstadsstyrelsen? Har alla som vill fått möjlighet att läsa rapporten?

- Om den presenterats, i såfall hur? Hur var mottagandet?

Hur har relationen med utvärderarna sett ut? Vem är det som har skött kontakterna med dessa? Har ni haft något inflytande på val av fokus? Allmänna reflektioner...?

Vilken betydelse kan en utvärdering ha som du ser det?

Användning

Vad ser du som styrkor i utvärderingen "Demokrati och delaktighet?..."s resultat?

Har du tänkt på några specifika svagheter när det utvärderingens resultat? Är det något du saknar?

Är utvärderingen användbar, dvs. påpekas där något som ni verkligen tagit till er?

Vad har du för förväntan inför användning av utvärderingsresultaten? (optimistisk eller pessimistisk eller mitt emellan...) Varför?

Vad innebär användning av utvärderingsresultat för dig?

Finns det faktorer i den aktuella utvärderingen, alltifrån själva utvärderingsprocessen som framställningen av resultaten, som du tror kan främja respektive hindra att utvärderingsresultaten används? (I de utvärderade verksamheterna samt hos beslutsfattare inom såväl administration som politiken och kanske i relationen mellan de som utvärderar och de utvärderade...?)

- Påverkar rapportens kvalitet både allmänt och vetenskapligt sett troligheten att resultaten används?
- Spelar tidigare antagna attityder/förväntningar/förställningar från din sida roll för hur resultaten tolkas? Hur har det varit i detta fallet? Vad har det fått för konsekvenser? (be dem ev. att illustrera...)

- Relationen med utvärderarna (bra eller dålig...), hur pass central är den för troligheten att utvärderingsresultaten används? Hur har det varit i detta fallet?
- Används utvärderingsresultat även om de skulle gå emot eller utmana den förda politiken i stadsdelen? Har det varit något i rapporten som du reagerat på som gjort just detta? Hur ställer ni er i såfall till detta i stadsdelen?
- Är det något som du ser helst kunde gjorts på annat sätt när det gäller arbetet med utvärderingen och sättet som rapporten skrevs på samt i presentationen av resultaten?
- Hjälper det för förståelsen av utvärderingen att en sammanfattning författats. Påverkar det möjligheten att ta till er resultaten – din uppfattning? Har du hört några andras synpunkter?
- Har du hört synpunkter på dessa frågor från dina medarbetare?

När beslut skall tas i stadsdelen (på administrativ nivå), vilka källor väger tyngst som kunskapskällor inför avgörandet? Hur stor roll spelar utvärderingar som denna?

Finns det någon strategi i stadsdelen för hur ni skall ta tillvara på utvärderingarna och de bedömningar som de levererar för att på så vis utveckla verksamheterna?

Kan du visa konkret att utvärderingen ”Demokrati och delaktighet?...” har använts? (dokument exempelvis...)

Går det att urskilja att denna specifika utvärdering påverkat exempelvis en viss fråga, eller är den bara en av många påverkansällor?

Demokratifokus

Vad är din syn, som (position) och representant för din stadsdel, på vad:

- Demokrati
- Delaktighet
- Brukarinflytande? innebär konkret för er?

Är det likheter/skillnader i din syn och den som utvärderarna presenterar i sin värdering av stadsdelens arbete inom Storstadssatsningen när det gäller just dessa begrepp? På vilket sätt yttrar sig ev. skillnader?

Hur ser du allmänt på möjligheten att alls få med demokrati- och delaktighetsfokus som en naturlig del av politiska beslut och organiseringen av arbetet i stadsdelen och mer specifikt i projekten? Vad är de främsta svårigheterna? (exempel...om möjligt)

Avslutande fråga/or

Har du tips på andra viktiga intervjupersoner inom stadsdelens storstadsarbete som du anser att jag bör intervjua?

Bilaga 2

Enkät

- gällande utvärderingen "Demokrati och delaktighet? Delrapport om storstadssatsningen i Fosie, Hyllie och Södra Innerstaden" (Om du inte får plats på raderna under frågorna kan du skriva på baksidan av pappret!)

Bakgrundsinformation:

Vilken politisk tillhörighet har du? _____

Frågor:

1. Har du tagit del av utvärderingen nämnd ovan på något sätt? Om ja, har du läst hela eller delar eller fått resultaten förmedlade till dig på annat sätt?

2. Hur ställer du dig som politiker till utvärderings-resultaten? Är det något speciellt i utvärderingen som du lagt märke till och/eller reagerat på?

3. Finns det några styrkorna i utvärderingens utformning, fokus eller presentation?

4. Finns det några svagheter i utvärderingens utformning, fokus eller presentation?

5. Hur ser du på möjligheten att använda något/några av resultaten som utvärderingen kommit fram till i det politiska beslutsfattandet?

6. Finns det eventuella hinder i den aktuella utvärderingen som kan försvåra för dig som politiker att använda resultaten i ställningstaganden? Om ja, vad i så fall

7. Utvärderingen är fokuserad på demokrati och delaktighetsfrågor. Den bild som målas av demokratiarbetet inom storstadssatsningen i stadsdelen, stämmer den med din bild - likheter/skillnader?

8. När du som politiker skall medverka till att beslut tas, vilka kunskapskällor (ex. forskning, utvärderingar, erfarenhet osv.) väger dåtyngst i avgörandet?

TACK!