



**LUNDS**  
UNIVERSITET

Statsvetenskapliga institutionen

STVA22, VT-16

# Den tillrättalagda kunskapen

En kritisk analys av SIDA:s utvärderingspolicy

Författare: Engdahl, Isak & Mulisic, Semir

Handledare: Maria Hedlund

## Abstract

Föreliggande kvalitativa textstudie undersöker SIDA:s utvärderingspolicy genom att anlägga en kritisk konstruktivistisk metod och teori inspirerad av Carol Bacchi. Studien avser belysa hur utvärderingar skapas som en 'lösning' för att möta konstruerade 'problem'. Analysen visar att 'problemet' grundas i en brist på kunskap om utvecklingsinsatsers process och effekter, vilket åtgärdas genom ett rationaliserat kunskapsunderlag som förutsätter okontroversiellt samarbete och neutral kunskap om offentliga insatser. Inom ramen för utvärderingspolicyen skapas de fattiga dels som kunskapsbärare men även som aktiva subjekt som kan påverka sin situation. Policyen konstruerar också utvärderare som objektiva experter, som självkontrolleras genom manualen. Den specifika kunskapen som utvärderingspolicyen efterfrågar analyseras följaktligen genom relationen mellan kunskap-makt och styrningstekniker.

**Nyckelord: utvärderingspolicy, kunskap-makt, resultatsstyrning, styrningsmentalitet, styrningstekniker, SIDA, policyanalys, subjektifiering.**

Antal ord: 8020

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b>	s. 3
1.1 Syfte och frågeställning	s. 3-4
1.2 Tidigare forskning	s. 4
1.2.1 Fyra vågor av utvärderingsfilosofier	s. 4-6
<b>2. Metodologiska utgångspunkter och material</b>	s. 6-8
2.1 What's the Problem Represented to Be?	s. 8-9
<b>3. Teori</b>	s. 9
3.1 Kunskap/makt och styrningstekniker	s. 9-11
<b>4. SIDA:s utvärderingspolicy</b>	s. 11-12
<b>5. Resultat &amp; analys</b>	s. 12
5.1 Vilka är 'problemen' som utvärderingspolicyn åsyftar 'lösa'?	s. 12-16
5.2 Vilka premisser eller antaganden understödjer problembilden som utvärderingar anses 'lösa'?	s. 16-18
5.3 Vad är oproblematiserat i problemrepresentationen och i utvärderingspolicyn?	s. 18-20
5.4 Vilka effekter produceras av de riktlinjer för utvärdering som grundas i problemrepresentationen?	s. 20-24
<b>6. Slutsats och avslutande kommentarer</b>	s. 24-26
6.1 Förslag till vidare forskning	s. 26
<b>7. Referenslista</b>	s. 27

# 1. Inledning

“Det är inte möjligt att utöva makt utan kunskap, det är omöjligt för kunskapen att inte framkalla makt.” (Foucault, 1980. s. 52)

I citatet presenterar Foucault den nära relationen mellan kunskap och makt, vilka är ömsesidigt beroende av varandra. Resultatsstyrningen inom det offentliga vägleds till stor del av kunskapen som utvärderingar producerar. Utvärderingar av offentliga insatser faller inte sällan en avgörande dom över insatsers fortlevnad eller avveckling. I avgörandet av ödet för en sådan insats finns en inneboende maktspänning i hur bedömningen av insatsen bör värderas. Att granska hur makt uttrycks i riktlinjer för utvärderingar och vilken kunskap som bildar underlag för framtida maktutövning förefaller därför vara av stor betydelse.

Med utvärderingspolicy följer vi definitionen “de formella och informella regler, principer, normer och vanor som används av en grupp eller organisation för att forma, genomföra eller förändra beslut och handling gällande utvärdering” (Benerdal, 2013. s. 10). Begreppet är alltså bredare än vad endast utvärderingar avser. I begreppet utvärderingspolicy fångas exempelvis utvärderingars syften och användningsområden, vilket vi tar tillvara på eftersom vi är intresserade av vilka handlingslinjer och värden som premieras. Den svenska biståndsmyndigheten SIDA utvärderar regelbundet deras projekt och insatser i syfte att kontrollera och ta lärdom över deras framgångar och tillkortakommanden. Makten att definiera vad som är önskvärda respektive inte önskvärda värderings- och bedömningskriterier framstår vara centralt för styrningen av det offentliga. I denna uppsats väcks frågan om vilka handlingslinjer och värden som grundlägger det “sanningsenliga” omdömet om offentliga insatser enligt SIDAs utvärderingspolicy.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att synliggöra och granska den kunskap som premieras i SIDAs utvärderingspolicy som vägleder myndighetens styrning och maktutövning. För att

åstadkomma detta analyseras de 'problem' som utvärderingspolicyn presenterar ur ett kritiskt diskursanalytiskt perspektiv framtaget av Carol Bacchi.

Vår frågeställning är:

- o Hur konstrueras problem i SIDAs utvärderingspolicy?
- o Hur skapas utvärderingar som en lösning i SIDAs utvärderingspolicy?

## 1.2 Tidigare forskning

### 1.2.1 Fyra vågor av utvärderingsfilosofier

När det gäller tidigare forskning av utvärderingar så finns det belegg för att olika idéströmningar har framställt olika syften och procedurer för utvärderingar, vilket torde ha inverkan på den typ av kunskap som produceras. I artikeln "Four Waves of Evaluation Diffusion" (2010) beskriver Evert Vedung utvecklingen av olika vågor eller trender som format dagens utvärderingar (2010, s. 263). Vedung menar att dessa fyra utvärderingstrender består av följande: (1) en vetenskapligt driven våg, (2) en dialogorienterad våg, (3) en neoliberal våg och slutligen (4) en evidensbaserad våg (Vedung, 2010, s. 265). Utifrån vår studies ansats, presenterar dessa vågor olika typer av 'problem' som utvärderingar ska 'lösa' på olika sätt. Vidare, har dessa vågor influerat varandra och påverkats av styrningsidéer som exempelvis New Public Management (NPM) och governance (Vedung, 2010, s. 265). Artikeln som Vedung har lagt fram håller en hög abstraktionsgrad i relation till empiriska skeenden, vilket minskar det analytiska värdet av kategoriseringarna.

Den första vågen (1950-1970) byggde på ett rationellt tillvägagångssätt och var närliggande idén om socialt ingenjörskap. Ambitionen med utvärderingar var att grunda politiska beslut i vetenskapligt underlag med positivistiska utgångspunkter. Akademiker fick uppdrag att identifiera problembilder och dess drivkrafter, kostnader och konsekvenser för att politiker skulle kunna fatta rationella beslut. Utmärkande för denna våg är att slutprodukten riktades mot och användes i planeringsstadiet av policyprocessen (Vedung, 2010, s. 266). Detta antyder en utredande ambition snarare än utvärderande, ifall man är konsekvent i definitionen av begreppen. Den första vågen av rationalistisk och vetenskapligt informerad

utvärdering var likstämig med den rationalistiska styrningsdoktrin inom offentlig verksamhet som rådde under perioden (Pollitt & Bouckaert. 2011 s. 6).

Den andra vågens utvärderingar (1975-1990) syftade istället på att inkludera olika parter som påverkades av den utvärderade interventionen (Vedung, 2010. s. 268). Vedung klarlägger att utvärderingarna numera utfördes genom att involverade parter “diskuterade, höll dialog och kommunicerade” som jämlikar, vilket han menar var radikalt annorlunda än dialogen mellan akademiker och politiker under första vågen (2010, s. 268). I kontrast mot den första vågen av positivism, stod denna typen av utvärderingsfilosofi på konstruktivistiska och hermeneutiska ben. Den kommunikativa utvärderingen menades medföra en lärandeprocess för aktörerna som skulle leverera “breda överenskommelser, konsensus, politisk acceptans och demokratisk legitimitet” (Vedung, 2010, s. 269).

Den tredje trenden (1978-) benämner Vedung som den neoliberal vågen och består av NPM. Styrningsdoktrinen mest angelägna princip för utvärderingars roll var målstyrningen och utkontraktering av offentliga uppdrag (Vedung, 2010, s. 273). Dessa nya villkor skapade ett behov av att granska, utvärdera och göra uppföljningar av verksamheternas grad av måluppfyllelse från politiken och förvaltningens håll (Vedung, 2010, s.272). Effektiviseringsfilosofin som ligger till grund för denna typ av styrning har även bidragit till att utvärdera verksamheter i syfte att jämföra deras prestationer, så kallat benchmarking (Vedung, 2010, s. 272). Vedung menar att utvärderingars roll har stärkts och antagit nya former som “bedömningar av ansvarsutkrävande, prestationsskattningar och mått på nöjda kunder” samt “kvalitetssäkring” (2010, s. 273). Granskningen av målstyrda verksamheter genom utvärderingar av olika slag kan även riskera att medföra en “indikatorfixering”, vilket innebär att verksamheter lägger större tyngd vid de mätbara aspekterna av sitt arbete (Lindgren, 2014). Utifrån ett mer kritiskt perspektiv, har denna utvärderingspraktik möjligen ett övervägande symboliskt värde (Hall. 2012 s. 272). Det symboliska värdet består i “att det är kravet på utvärdering som sådant som är ett viktigt styrningsverktyg”, istället för “vad utvärderingarna innehåller och kommer fram till (Hall. 2012. s. 269).

Den fjärde vågen av evidensbaserad utvärdering fokuserar empiriska bevis genom samhällsvetenskapliga metoder, vilket är en sorts “vetenskapens renässans” (Vedung, 2011. s. 276). Utgångspunkten är att utvärderingar kan åstadkomma “mätningar och bedömningar av insatser” utifrån förutbestämda kriterier och förväntningar på resultat (Bacchi, 2009. s.

105-106). Kritiska analyser av evidensbaserade praktiker påvisar att vågen förutsätter en rationell beslutsprocess, där positivistisk kunskap blir vägledande (Bacchi, 2010. s. 9). Detta medför att en expertroll framträder, som kan kvalitetssäkra informationen som utvärderingen producerar.

Vad dessa olika vågor av idéströmningar påvisar är att olika syften och procedurer inom utvärderingar har bidragit till att framställa olika problemrepresentationer och tillhörande lösningar. Det kunskapsunderlag som produceras i linje med dessa olika vågor torde rimligen vara av olika karaktär. Skillnaderna i kunskaper blir tydliga när man jämför evidensbaserad utvärdering som prioriterar hårda bevis med kommunikativ utvärdering som snarare bygger på deltagares upplevelser. Med tanke på att kunskapsunderlag av olika slag producerar olika kunskaper, så är rimligen bedömningen av offentliga insatser påverkad av den utvärderingsform som används. Vid kritiska analyser av offentliga verksamheters utvärderingspolicys så finns det därmed anledning att granska vilken kunskap det är som vägleder framtida styrning.

## 2. Metodologiska utgångspunkter och material

Uppsatsens metodologiska utgångspunkt baserar sig på kvalitativ textanalys, med tanke på att vi ämnar undersöka utvärderingspolicyn på djupet (Esaiasson m.fl. 2012 s. 210). Ansatsen som studien utgår från är Bacchis metod "Whats the Problem Represented to be?" (WPR) vilken vilar på ett diskursivt och socialkonstruktivistiskt fundament, inspirerat av Foucault (Bacchi, 2009. s. 33-34). När det gäller begreppet diskurs i den Foucaultianska traditionen, så fångas bland annat "regelsystem som legitimerar vissa kunskaper men inte andra" vilket är överförbart till de direktiv för utvärderingar vi ämnar studera (Bergström & Boréus, 2012, s. 309). Diskurser kan på detta sätt leda "till att människor kontrolleras" när vissa kunskaper intar en dominerande ställning, vilket medför att frågor om makt aktualiseras (Bergström & Boréus, 2012, s. 311). Kunskaper som är nära förbundna med makt, framkallar därmed i diskurser regler och avgränsningar angående vad som kan sägas och hur det sägs (Bergström & Boréus, 2012, s. 312). Diskurser kan förstås som sociala kunskaper som är avhängiga sin specifika konceptuella logik, vilket förnekar en neutral syn på verkligheten (Bacchi, 2009. s. 212). Centralt i analyser av diskurser blir således att analysera hur språket är delaktigt i att

forma förståelsen av verkligheten. Utgångspunkten är att språket inverkar på sociala praktiker, vilket är “handlingsmönster, vanor och konventioner” som subjekt efterföljer (Bergström & Boréus, 2012, s. 17). Det diskursiva greppet som vi ansluter oss till “erbjuder en möjlighet till en speciell och breddad textanalys” genom att utforska “spänningar och motsättningar” inom diskurser (Bergström & Boréus, 2012. s. 353, 357).

Med tanke på studiens metodologiska utgångspunkt och teoretiska intresse av att göra en nära granskning av maktutövning inom en specifik utvärderingspolicy, så är det mest rimligt att se studiens upplägg som en fallstudie. Med en fallstudie-design åtföljer begränsade möjligheter att dra generaliserbara slutsatser om exempelvis orsak och verkan (Esaiasson m.fl. 2012. s. 89). Studien har inte heller en sådan avsikt. Snarare, menar vi att utvärderingspolicyn med fördel kan angripas med föreliggande metod eftersom den diskursanalytiska forskningstraditionen har möjlighet “att klargöra de outtalade förutsättningarna för utövandet av makt” (Esaiasson m.fl. 2012. s. 212). Vi har närmre bestämt en beskrivande ambition. Utmärkande för vår ansats är att problemrepresentationen inte alltid är explicit i texterna, därför ämnar vi att öppet redovisa hur vi tolkat “problemet” som ligger implicit för att öka intersubjektiviteten i arbetet. Reliabiliteten i studien stärks även eftersom analysverktygen, de utmejslade frågor som Bacchis modell bygger på, redovisas öppet och vägleder framställningen. Citeringar och referat av de empiriska utsagor som vi underbygger våra tolkningar stärker också graden av öppenhet i vår argumentation (Bergström & Boréus, 2012. s. 36). Vi åsyftar göra detta med anledning av att en tolkande ansats är färgad av forskarens förförståelse vilket begränsar intersubjektiviteten (Bergström & Boréus, 2012. s. 36).

Studiens analysobjekt är utvärderingspolicyn som är utfärdad av SIDA, denna kommer således att utgöra studiens huvudsakliga empiri. När det gäller valet av material har vi följt principen om att analysera ett *typiskt* material i förhållande till studiens frågeställning. Ett *typiskt* material innebär att den valda empirin är representativ och okontroversiell för sitt sakområde (Esaiasson m.fl. 2012. s. 220). Materialet från SIDA är i form av en manual som beskriver hur organisationens arbete med utvärderingar bör genomföras. Vår bedömning är att SIDAS utvärderingspolicy är representativ eftersom utvärderingsmodellen som presenteras är sprungen ur OECDs rekommendationer som även används av andra biståndsorganisationer (SIDA, 2007. s. 27). Definitionen av utvärderingspolicy som uppsatsen följer har likaledes



stor precision i att träffa vad SIDAs utvärderingspolicy i sin helhet redogör för. Med detta följer en avgränsning i två led, med tanke på att vi studerar endast en policy av flera tänkbara policies inom SIDAs organisation, samt endast en organisations utvärderingspolicy av flera tänkbara organisationer. På så sätt avgränsas studiens slutsatser till att vara giltiga utifrån SIDAs utvärderingspolicy och inte SIDAs organisation eller generellt utifrån andra utvärderingspolicies.

## 2.1 Whats the Problem Represented to Be?"

Modellen som Bacchi lanserat syftar på att belysa och kritiskt granska problemrepresentationer som policyförslag bygger på, istället för att genomföra en traditionell analys av själva förslaget som läggs fram (Bacchi, 2009, s. 1). Hon utgår från att policies bör förstås som kulturella produkter som tar form i en specifik samhällelig kontext (Bacchi, 2009, s. 10). Ur en socialkonstruktivistisk utgångspunkt måste därför kulturella produkter förstås som bärare av vissa idéer och agendor (Bacchi, 2009, s.33-34). Bacchi menar att genom att identifiera och analysera det som problematiseras i policyn kan det utrönas hur makten tar uttryck och formar de som berörs av policyn (Bacchi, 2009, s.30). Ur denna förståelse av policy, presenterar Bacchi ett antal frågor som avser att träffa den problemrepresentation som policyn grundas i, vilka redovisas nedan i reducerat antal och modifierad form för att passa denna studiens syfte:

1. Vilka är 'problemen' som utvärderingspolicyn åsyftar 'lösa'?
2. Vilka premisser eller antaganden understödjer problembilden som utvärderingar anses 'lösa'?
3. Vad är oproblematiserat i problemrepresentationen och i utvärderingspolicyn?
4. Vilka effekter produceras av de riktlinjer för utvärdering som grundas i problemrepresentationen?  
(vår översättning och anpassning, se Bacchi, 2009, s. 2 för originalversion).

Vi avser att ta avstamp i ovanstående frågor på det empiriska materialet. Med tanke på att studiens frågeställningar är riktade mot skapandet av 'problem' och utvärdering som 'lösning', så utgör dessa frågor en operationalisering av skapandeprocessen. Vårt att kommentera är att fråga 2 väcker "en form av Foucaultiansk arkeologi" vilket fokuserar på "underliggande logiker och rationaliteter" i konstruktionen av problemrepresentationen (Bacchi, 2009, s. 48). I denna mening innefattar frågan att utröna den bakomliggande kunskapen som understödjer problembilden i utvärderingspolicyn som tas för given. Denna

analysteknik syftar på att lösgöra och destabilisera problemrepresentationen och göra den mottaglig för granskning (Bacchi, 2009, s. 46). Fråga 4 avser i vårt fall två typer av effekter som produceras: diskursiva och subjektifieringseffekter. Diskursiva effekter ringar in de effekter som följer gränserna som åläggs gällande vad som kan tänkas och sägas (Bacchi, 2009, s. 15). Denna typ av effekt fångar hur problemrepresentationen föder specifika ramar som avgränsar hur man kan tänka om enstaka policys (Bacchi, 2009, s. 16). Subjektifieringseffekter grundas i tanken att diskurser konstituerar specifika subjekt, genom att utmejsla särskilda förhållningssätt vilka får en förhöjd eller försvagad ställning som individer antar (Bacchi, 2009, s.42).

En brasklapp som vi vill utfärda är att Bacchis modell syftar på att analysera policyförslag i form av konkreta insatser och åtgärder. Vad som avses med utvärderingspolicy är snarare ett ramverk för hur organisationer arbetar med utvärderingar, där olika strategier och syften åskådliggörs. Detta tyder på en diskrepans mellan analysmodellen och analysobjektet eftersom utvärderingspolicies har en annan karaktär. Vi menar dock att det finns gemensamma beröringspunkter som stärker vår tillämpning eftersom utvärderingar initieras i syfte att överbrygga "problem", varav åtgärden blir att producera ett specifikt kunskapsunderlag.

### 3. Teori

#### 3.1 Kunskap/makt och styrningstekniker

Vi avser att analysera resultatet av frågorna inspirerade av Bacchi i ljuset av relationen mellan kunskap och makt. Vad denna relation fokuserar på är "de sätt på vilka makten är involverad i att producera former av kunskap, och där kunskaper utövar makt eller inflytande i utformningen människors liv." (Bacchi, 2009, s. 276). Kunskap är utifrån detta synsätt både formad av maktutövning och en motor som driver maktutövning. Produktion av kunskap kan å ena sidan ses som en "kommoditet" som produceras för och på en marknad, där kunskap har ett marknadsvärde som andra produkter, å andra sidan något som faller in i en social kontext om vad som anses vara kunskap (Bacchi, 2009, s. 234). I vår analys förhåller vi oss och avser att redogöra för kunskap enligt den senare framställningen. Bacchis ambition att redogöra för

kunskap är inte att redogöra för vilken kunskapssyn som är rätt eller fel. Snarare innebär Bacchis WPR-angreppsätt om att inta en ifrågasättande position om vilka former av kunskaper antas vara ”sanningsenliga” och därmed har makten att påverka organisation och styrning. Ur detta förhållningssätt leds vi in i det Foucault ursprungligen utvecklade som “governmentality”, även benämnt styrningsmentaliteter (Gordon, 1991, s. 1).

Styrningsmentaliteter definieras som “en ensemble formad av institutioner, procedurer, analyser och reflektioner, beräkningar och taktiker, som möjliggör utövandet av en specifik om än komplex form av makt” (Rose m.fl, 2006. s. 86). Begreppet utvecklades i relation till den tidigare formen av styrning som föreslog att medborgare kunde kontrolleras enbart genom lag (Rose m.fl, 2006, s. 87). Styrningsmentaliteter avser istället de tankesätt och rationaliteter som ligger bakom och möjliggör en viss styrning (Bacchi, 2009. s. 265). Styrningsmentaliteter kan i följande förstås i relation till ett kollektivt medvetande snarare än det individuella. På detta sätt är kunskap en del av en kropp bestående av den kunskap, tro och åsikter som det individuella medvetandet är inflätat i. (Dean, 2010, s. 16). Den styrning som innefattas av “mentaliteter” kan förstås som ett socialt bundet tillstånd, vars styrning utövas genom utformningen av kunskapen och idéerna som är en del och produkt av den sociala och kulturella kontexten (Dean, 2010, s.16). Styrningen görs aktiv bland annat genom “vardagliga, små styrningstekniker och verktyg, som intervjuer, journaler, dagböcker, broschyrer och manualer som var nyckeln till denna kreativa process” av att styra befolkningen (Rose m.fl, 2006. s. 89). Styrningsteknikerna är alltså de “heterogena medel, mekanismer och instrument som fulländar styrning” (Dean, 2010. s. 279). Utmärkande för dessa styrningstekniker är att de ofta äger rum i tekno-ekonomiska system och utgör logistiska och infrastrukturella krafter (Dean, 2010. s. 279). Prestationsindikatorer i utvärderingar och jämförelseinstrument som benchmarking kan ur ett governmentalityperspektiv beläggas som “prestationsteknologier” vilket döljer politiska och moraliska aspekter i utvärderingar, i förmån för prestationsoptimering (Dean, 2010. s. 169). Styrningstekniker kan därmed delas in i olika processer, å ena sidan lagar och förordningar som står suveräna, och den disciplinära makten som arbetar mindre formellt, vilket Foucault begreppsliggjorde som produktiv makt (Hörnqvist, 2012, s. 59). De disciplinära styrningsteknikerna verkar genom att sträva efter anspråk på normalitet, vilket innebär att individer styr sig själva genom de ramar bundna till den samhälleliga kontexten, därmed är

den produktiva makten organiserad kring normer (Hörnqvist, 2012, s.60). Den produktiva makten är produktiv i den bemärkelse att den påbjuder vissa sätt att handla framför andra vilket i denna mening producerar eftertraktade kunskaper och diskurser (Hörnqvist, 2012, s.64).

På detta vis utövas styrningen genom taktiker snarare än genom lagar, vilka riktas mot människor som utgör föremål vilka kan förfogas (Foucault, 2008, s. 193). I denna mening kan kunskap förstås som "kunskap om föremål, om de syften som kan och bör uppnås och om förfogandet över föremål så att dessa syften uppnås" (Foucault, 2008, s.194). Vi kan i vårt fall använda kunskap som ett liknande verktyg för att förstå utvärderingsprocessens verkande genom de syften utvärderingspolicyn ämnar att producera för att vissa mål ska uppnås. Vad vi tar vara på är att se utvärderingar som en sådan styrningsteknik, vilken är invävd i den nära relationen mellan kunskap och makt. Utvärderingspolicys blir ur detta perspektiv intressant att studera, i syfte att utforska den kunskap som vägleder maktutövning och den maktutövning som producerar kunskap.

#### 4. SIDA:s utvärderingspolicy

Föremål för analys är alltså SIDA:s utvärderingspolicy "Looking Back, Moving Forward - SIDA Evaluation Manual". Policyn är strukturerad som en manual och vänder sig till både interna och externa utvärderare och berörda partners (SIDA, 2007. s. 7). I den första delen av utvärderingspolicyn definieras utvärdering, syften med utvärdering och den rekommenderade proceduren för planering och genomförande av utvärderingar. Tanken med utvärderingspolicyn är att redogöra för ett ramverk gällande utvärderingsverksamheten inom myndighetens biståndsarbete. Ramverket formuleras utifrån syftet att förbättra utvecklingssamarbetet genom att återföra erfarenheter samt dokumentera användningen av bistånd av pågående eller genomförd verksamhet (SIDA, 2007. s. 1). Den andra delen av utvärderingspolicyn är en steg-för-steg handbok som vänder sig till program- och projektledningen, där genomförandet av utvärderingar konkretiseras. Två olika mallar presenteras, den första är riktad mot utvärderingsprocessen och klarlägger de olika stegen i arbetet. Den andra mallen är en rekommenderad struktur för avrapportering av en specifik utvärdering. I manualen redogörs det även för olika utvärderingsformer som används inom

myndighetens verksamhet, samt görs specifika nedslag i den specifika kontexten av att utvärdera fattigdomsbekämpning.

Utvärderingspolicyn använder och inspireras av utvärderingskriterier och facktermer som återfinns i den av OECD / DAC upparbetade "Ordlista för utvärdering och resultatstyrning" (SIDA, 2007. s. 99, 104). OECD:s biståndskommitté DAC (Development Assistance Committee) särskilda nätverk för utvärdering av utvecklingsinsatser är ett internationellt forum där representanter från utvecklingsorganisationer från OECDs medlemsländer samlas i syfte att stärka arbetet med utvärderingar (SIDA, 2007. s. 104). Stommen i utvärderingspolicyn är alltså producerad av professionella utvärderare inom biståndsorganisationer. Ett exempel ur den begreppsapparat som visar karaktären av densamma är termen "Rekommendationer. Förslag riktade mot att förbättra måluppfyllelsen, kvaliteten eller kostnadseffektiviteten av en utvecklingsinsats; att förändra målen; och/eller att omfördela resurser. Rekommendationer bör förbindas till slutsatser." (SIDA, 2007. s. 113). Förutom specifika benämningar på termer och förslag på kriterier, så presenteras alltså även logiker som inverkar på utvärderingars genomförande och disposition. Logiken gällande disposition är i detta fall att anknyta rekommendationerna till utvärderingens slutsatser. Genomförandets logik avser att avgränsa och strukturera vilka typer av rekommendationer som efterfrågas. Logiker av detta slag utgör alltså specifika rekommenderade praktiker vilket inverkar på utvärderingsförfarandet i sin helhet.

## 5. Resultat & analys

I det följande kapitlet presenteras resultatet av frågorna som vi ställt mot SIDA's utvärderingspolicy. Resultatet är alltså knutet till det empiriska materialet. I kapitlet sammanbinder vi resultatet av frågorna med den teoretiska analysen, de tolkningar som gjorts, under nämnda frågor.

### 5.1 Vilka är 'problemen' som utvärderingspolicyn åsyftar 'lösa'?

Utvärderingar avser enligt SIDA att bedöma värdet av insatsen genom en "systematisk och objektiv bedömning" (SIDA, 2007, s.11). De uttalade syftena som presenteras gällande utvärderingar påpekar att det är "först och främst en verklighetsprövning, en mekanism för

lärande, som ger feedback på resultaten av insatser i relation till tidigare bestämda mål, planer, förväntningar eller kvalitetsstandarder” (SIDA, 2007, s.11). Det övergripande ‘problemet’ som framträder ur dessa formuleringar är en brist på kunskap om insatsers värde och genomförande. Utvärderingspolicyn avser således att systematisera, strukturera och reglera utvärderingar av insatser som SIDA initierat. Detta tyder på en distans mellan ledningen och den lokala verksamheten, vilket kompletteras med produktionen av ett rationaliserat kunskapsunderlag.

SIDA menar att två “praktiska syften” som utvärderingar medför är ansvarsutkrävande (jfr. *accountability*) och lärande (SIDA, 2007. s. 14). Ambitionen med ansvarsutkrävande innebär konkret att man med hjälp av utvärderingar kan granska huruvida “organisationer som ansvarar för insatsen har gjort ett så bra arbete som möjligt under omständigheterna” (SIDA, 2007. s. 14). Detta syfte pekar mot att utvärderingar möjliggör en styrning, där myndigheten kan granska sitt eget arbete i efterhand. Policyn gör emellertid en distinktion mellan utvärdering och kontroll (“monitoring”), vilket SIDA:s utvärderingspolicy menar är två olika praktiker (SIDA, 2007. s. 12). Manualen klargör att “utvärdering är ett komplement till kontroll som ska användas selektivt för att hantera problem som kontrollering inte kan tillfredsställa” (SIDA, 2007. s. 13). Vad som utmärker utvärderingar är att denna praktik “tränger djupare” och undersöker insatsens resultat grundligare och med större precision:

" ... en utvärdering är en noggrann och systematisk genomgång i efterhand av designen, implementeringen, och resultaten av utvecklingsverksamheten."(SIDA, 2007. s. 12)

Utvärderingar presenteras på detta sätt som ‘lösningen’, i egenskap av att vara en sanningssökare som utforskar en annars beslöjad tillvaro med vissa kriterier som sökljus. Tillförlitligheten som läggs i utvärderingars förmåga att grundligt tränga in i verkligheten påvisar också auktoriteten hos kunskapen som produceras.

Huvudproblemet som består av bristen på kunskap om insatsers värde och genomförande är sammankopplat med ett ytterligare delproblem vilka policyn försöker belysa och åtgärda. Delproblemen grundas i riktlinjer för hur en rigorös utvärdering bör genomföras och vilken kunskap det är som den ska producera. Den specificerade kunskapen som utvärderingen ska leverera vägleds av fem kriterier som insatsen bör bedömas mot enligt

SIDA: måluppfyllelse, genomslag, relevans, hållbarhet och kostnadseffektivitet (SIDA, 2007, s. 27).

Tabell 1. SIDAs huvudsakliga utvärderingskriterier. (SIDA, 2007. s. 27)

Måluppfyllelse	den utsträckning som en utvecklingsinsats har uppnått sina mål, med hänsyn till målens relativa vikt.
Genomslag	helheten av utvecklingsinsatsers effekter, positiva och negativa, avsiktliga och oavsiktliga.
Relevans	den utsträckning som en utvecklingsinsats rättar sig efter målgruppers behov och prioriteringar samt mottagande länders och finansiärers policys.
Hållbarhet	varaktigheten eller livslängden hos fördelar av en utvecklingsinsats efter biståndet upphört.
Kostnadseffektivitet	den utsträckning som kostnaderna av en utvecklingsinsats kan rättfärdigas utifrån dess resultat, med hänsyn till alternativa åtgärder.

Genom dessa kriterier blir dagordningen förutbestämd, vilket medför att insatserna i viss mån förstås som generiska till sin karaktär. Två av kriterierna, måluppfyllelse och relevans, knyts an till insatsens relation till policy. "Relevans" är även det enda kriteriet som delvis belyser målgruppers behov. Det är emellertid inte uteslutande att policy är formulerad på ett sätt som ringar in målgruppers behov. Kriterierna kostnadseffektivitet och hållbarhet går snarare i riktningen mot en förståelse av insatsen som ett projekt, där dess kostnader och livslängd kartläggs. Ett delproblem som framställs är huruvida en insats är kostnadseffektiv i relation till dess måluppfyllelse, vilket policyn avser vara ett av de centrala kriterierna. I detta fall åsyftas hur kostnader kan motiveras i förhållande till dess mål och resultat som utvärderingar av insatser frambringar (SIDA, 2007, s. 27). "Genomslag" gör slutligen anspråk på att spegla insatsen i sin totalitet och avser utforska alla effekter av insatsen:

"De innebär de sammantagna effekterna till följd av en utvecklingsinsats, i vidare mening omfattar detta de förväntade och oväntade, positiva och negativa, liksom kortsiktiga och långsiktiga effekter på människor, organisationer, föreningar och den psykiska miljön" (SIDA, 2007. s. 33).

Således är utformningen av målen med att beakta samtliga effekter ambitiös i sin natur, då detta kriterium torde ta mest resurser i anspråk vad gäller tid och kostnader. Samtidigt begränsas den av vilka effekter som ska undersökas, då utvärdering genom detta kriterium måste fastställa vilka effekter det bör letas efter. Vad som inte framgår är huruvida effekterna ska härledas genom informanternas upplevelser eller genom ett mer tekniskt perspektiv där effekterna enbart relateras och ansluts till policymålen.

SIDA utvidgar även kriteriehorisonten till att omfatta ämnesspecifika kriterier som kan vara relevanta för enskilda insatser, SIDA nämner exempelvis "deltagande, partnerskap, mänskliga rättigheter, jämställdhet och miljömässig hållbarhet" (SIDA, 2007, s. 28). Däremot är framställningen av dessa kriterier ospecificerade om hur de ska tas i beaktning i jämförelse med de fem kriterierna som är vägledande. SIDA förklarar att de ämnesspecifika sakfrågorna "är alla värden och principer som styr utformningen och implementeringen av insatser understödda av SIDA, likväl som större policymål." (SIDA, 2007. s. 28). På detta sätt nämns de snarare som generella värden som ska genomsyra allt arbete och inte utvärderingar i sig, vilket tyder på att de värden som de fem vägledande kriterierna riktar sig mot premieras framför de ämnesspecifika.

Dessa kriterier utgör "variabler" vilka olika insatser eller prestationer mäts eller bedöms utifrån (SIDA, 2007. s. 29). Variablernas värden utgörs istället av prestationsstandarder vilka representerar acceptabla nivåer av prestationer (SIDA, 2007. s. 29). När det kommer till hur man avgör vad som är acceptabla nivåer av prestationer skriver SIDA:

"Prestationsstandarder är oftast tagna direkt från definitionen av mål och prestationsresultat i finansieringsförslag och andra dokument som rör det utvärderade ingripandet, men det finns också andra möjligheter. Interventioner kan bedömas mot mål och principer på policynivå, eller utvärderas mot standarder som härletts från jämförelser med liknande insatser på andra håll eller från modeller med föredömlig praxis" (SIDA, 2007. s. 29).

Citatet ovan klarlägger att det finns tre huvudsakliga sätt att bedöma insatser: dels utifrån tidigare bestämda och önskvärda prestationsresultat, dels utifrån mål och policys men även utifrån jämförelser av andra insatser. I konkreta utvärderingsscenarion ger SIDA två exempel



på hur bedömningen kan se ut:

“En utvärdering av en insats som är relaterad till SIDA:s jämställdhetspolicy utgör ett exempel av det första slagets bedömning. En utvärdering av samma insats som relateras till vad som är internationellt erkänt som föredömlig praxis<sup>1</sup> för att främja jämställdhet utgör ett exempel av det andra slaget.” (SIDA, 2007, s. 29).

Med hjälp av att jämföra myndighetens egna insatser mot tidigare fastställda policymål eller föredömlig praxis så kan SIDA få större underlag i deras bedömning. Jämförelser av prestationer mellan olika kontexter, benchmarking, är ett verktyg inom New Public Management-doktrinen som bygger på en effektiviseringsfilosofi (Vedung, 2010, s. 272). Vad som framstår som centralt för SIDA:s bedömning är att insatsers resultat ska vara i linje med andra insatser mot fattigdom. Jämförelser av detta slag bygger på att insatser kan jämföras med tillräcklig precision för att avgöra hur värdefulla de är. Vad detta medför är att den generiska förståelsen av insatser stärks ytterligare. I denna mening konstrueras ett slags fundament för vilka handlingsalternativ som påbjuds för att bedöma insatserna och ‘lösa problemet’ kring bristen på kunskap om insatsers värde och process.

## 5.2 Vilka premisser eller antaganden understödjer problembilden som utvärderingar anses ‘lösa’?

Enligt dokumentet initieras utvärderingar i kraft av myndighetens policymål, varav insatsens resultat och måluppfyllelse utvärderas i efterhand (SIDA, 2007, s. 62). Vidare, menas utvärderingen bli till en mekanism för lärande både när det gäller insatsens resultat men även insatsens process (SIDA, 2007, s. 12, 67). Funktionerna som SIDA redovisar gällande utvärderingar, är möjlig att knyta an till en mål- och resultatorienterad styrningsform, vilket ligger i linje med styrningsdoktrinen New Public Management. Utvärderingar inom mål- och resultatsstyrda organisationer blir en ersättning till detaljreglering och möjliggör att insatser granskas först efter att de har landat. Den rationaliserade utvärderingen bildar således det kunskapsunderlag som ger näring åt möjligheterna för resultatsstyrning. Styrningsformen kan därmed beläggas som en organisatorisk premiss som stödjer problembilden och syftet med utvärderingar inom verksamheten.

Manualen fastställer även hur utvärderingens slutprodukt ska användas inom

---

<sup>1</sup> jfr. “best practices”

organisationen. Slutprodukten ska i sin helhet bedömas av ledningen, slutsatserna ska diskuteras och en åtgärdsplan ska upprättas vid behov (SIDA, 2007. s. 94). Premissen som synliggörs i detta är att utvärderingar används i en rationell beslutsprocess där lärande individer lägger omdömen om den utvärderade insatsen, vilket liknar de förutsättningar Bacchi skisserar över evidensbaserad utvärdering. Det påvisar även ledningens förhållandevis starka ställning som korresponderar med styrningsformen, vilka har kapacitet att på avstånd avgöra huruvida insatsen ska avvecklas. Den organisatoriska premissen, resultatsstyrningen, sätter även in själva utvärderingspolicyn i ett sammanhang av centralisering av verksamheten. Utvärderingspolicyn kan ur detta perspektiv förstås som ett dokument vilket syftar på att standardisera och likrikta formen för utvärderingar inom organisationen. Tendenser som anknyter till centralisering, förutom ledningens starka ställning, återfinns i de fem vägledande kriterierna men även i den utvärderingsmall som presenteras med en klar disposition som strukturerar det huvudsakliga innehållet i slutprodukten. Den utvärderingsmall som rekommenderas, fyller på så sätt funktionen av att normalisera ett specifikt tillvägagångssätt.

När det gäller den samhällseliga kontext som SIDA är verksam i, så lever utvärderingsförfarandet i en politisk sfär. Den politiska premiss som grundlägger problemrepresentationen - brist på kunskap om utvecklingsinsatsers värde och process - utgörs av arbetet att minska fattigdomen. Den politiska premissen synliggörs genom det huvudsakliga målet som SIDA arbetar mot: "För att uttrycka det enkelt, ifall det visar sig att en strategi, ett program eller projekt stöttat av Sverige inte har bidragit till att minska fattigdomen på något märkbart sätt, bör vi slå fast att det inte skulle ha fått stöd ..." (SIDA, 2007. s. 43). Myndigheten opererar och utvärderar således i en miljö som befolkas av människor med "begränsad makt och valfrihet och brist på materiella resurser" (SIDA, 2007. s. 43). Vidare, klarlägger SIDA att den tekniska aspekten av att utvärdera utifrån "perspektivet av att minska fattigdom, är den första saken att komma ihåg att detta inte är annorlunda än att utvärdera mot något annat mål" (SIDA, 2007. s. 43). Självkänndomen om den egna verksamheten centreras på detta sätt kring de teknisk-byråkratiska delarna, som utjämnar fattigdomsminskning till att bli ett okontroversiellt kriterium, vilket i samma rörelse underminerar insikten om att organisationen är verksam i en politisk miljö.

Det kunskapsmässiga antagande som ligger till grund för 'problemet' är att kunskap om insatsen som utgör föremål för utvärdering är möjlig att erhållas och göras mätbar. I

utvärderingspolicyn skriver SIDA att "Utvärderingsbarheten oftast är en gradfråga; många eller de flesta utvärderingsfrågor kan besvaras i någon utsträckning." (SIDA, 2007, s. 72). Kunskapssynen utvecklas i direktivens krav på objektivitet och oberoende i utvärderingsprocessen (SIDA, 2007, s. 17). Ambitioner om att upprätta kausala kedjor återfinns även i policyn, med vissa reservationer att det kan vara problematiskt utan genomförandet av förstudier (SIDA, 2007, s. 31-32). Dessa kunskapsmässiga inlägg tyder på en positivistisk utgångspunkt där en observerbar verkligheten kan undersökas och ordnas. Utvärderingar ger därför sken av att de avspeglar insatser på ett neutralt och okontroversiellt sätt.

Den bakomliggande kraften som understödjer och bestämmer synen på kunskap, kan härledas till en positivistisk utgångspunkt, eftersom kriterierna är benämnda och influerade av en terminologi från OECD (SIDA, 2007, s. 27). På detta sätt kan riktlinjerna för kunskapsunderlaget understödja problembilden genom att tillgodose ett slags fundament med bakomliggande kunskap för utvärderingars utformning och syfte. OECD som en ekonomisk samarbetsorganisation med tillväxtorienterade intressen och marknadsliberal ideologisk prägel påbjuder en viss typ av begrepp och indikatorer. Genom att använda sig av en sådan specifik terminologi överförs dess logiker och funktioner till utformningen av observerbara och mätbara mål inom en enskild utvärdering.

### 5.3 Vad är oproblematiserat i problemrepresentationen och i utvärderingspolicyn?

Utvärderingspolicyn är utförlig gällande de produktiva riktlinjerna för utvärderingars konstruktion som innefattar kriteriebildning och disposition. Vad som förefaller vara oproblematiserat är eventuella konfliktlinjer mellan deltagare inom utvärderingar. När det kommer till formen deltagande utvärdering, så menar SIDA att "Deltagande handlar om att sätta vanliga människor främst, och omdefiniera rollerna som experter och lekmän. Deltagande kan vara ett ändamål i sig självt, ett uttryck för människors rätt att ha en röst i angelägenheter som märkbart påverkar dem" (SIDA, 2007, s. 20). Den deltagande utvärderingen bjuder alltså in målgrupper till att utöva inflytande på utvärderingen.

SIDA fastställer fortsättningsvis att "Där den lokala befolkningen är internt uppdelad

efter klass, makt och status är det inte sannolikt att en deltagande utvärdering är framgångsrik” (SIDA, 2007, s. 21). Detta konstaterande öppnar dels för tanken att det finns samhällen som inte är socialt stratifierade. Men av större intresse är att konstaterandet endast delvis väcker frågan om konflikter inom produktionen av kunskapsunderlaget. Resonemanget om den interna uppdelningen ges inget underlag vilket lämnar frågan om varför utvärderingsformen sällan är framgångsrik outforskad. När det föreligger skillnader i klass, makt och status mellan deltagare, vilket i regel torde vara vanligt förekommande, så görs konfliktlinjer synliga. Olika utvärderingsmodeller har följaktligen olika spänningsriktningar beroende på vilka som inkluderas och tillåts forma resultatet, vilket genererar öppningar för maktutövande mellan deltagarna i utvärderingen. Detta tyder på en övertygelse om att samarbete är konfliktfritt: ifall konflikter skulle vädras så rullas möjligheten till inflytande för de påverkade tillbaka. Deltagande utvärderingar bör utifrån detta synsätt användas där konflikter möjligen inte uppstår, vilket i sig är osannolikt eftersom insatser i samhällen utan social stratifiering inte kan legitimeras genom ekonomiska insatser som fattigdomsbekämpning. Således tyder SIDA:s formulering snarare på att den deltagande utvärderingen inte bör användas där det finns risk för allt för många hinder för en effektiv utvärderingsinsats. Sådana förbehåll fastställs även i dokumentet när det kommer till att involvera deltagare utifrån resonemang om resurser: ”Intressentdeltagande kan öka både kostnad och tid, därför ansvarar utvärderingledaren och andra ansvariga att utforma och diskutera till vilken grad intressenter bör involveras” (SIDA, 2007, s. 59).

Tydligt är emellertid att policyn inte tillgodoser en struktur för hur den interna uppdelningen bland lokalbefolkningen kan överbryggas och tas i beaktande under utvärderingsprocessen. Inkluderande utvärderingar som producerar kunskap om insatser genom kommunikation mellan individer som anses jämlika, medför en demokratisk lärandeprocess hos deltagare enligt modellens förespråkare (Vedung, 2010, s. 269). Men utifrån SIDA:s begränsande princip för tillämpning av den deltagande utvärderingsformen, får inte denna lärandeprocess möjlighet att utvecklas. Sannolikt så överger myndigheten inte utvärderingen av insatsen, utan lägger istället tilltron hos utvärderingsexperten vilka förutsätts ha kompetensen att inhämta objektiv information.

SIDA lägger emellertid fram att “Den logiska grunden som stödjer folkligt deltagande är tvåfaldigt: deltagande är ett självändamål och deltagande ökar relevansen och effektiviteten

av utvecklingsinsatser” (SIDA, 2007, s. 49). Myndigheten resonerar på följande sätt gällande deltagandets självändamål: “Att stödja fattigas deltagande är detsamma som att stödja deras egenmakt<sup>2</sup> och inkludering i samhället på lika villkor” (SIDA, 2007, s. 49). Utelämnat ur resonemanget är att formen förutsätter motprestationer från biståndsmottagare, vars okontroversiella deltagande tas för givet i detta fall. Rationaliteten som blottas i ‘den logiska grunden’ ansluter målgruppens deltagande till att stärka de två kriterierna relevans och måluppfyllelse hos insatsen. Vad detta synliggör är att de fattiga blir till ett medel som används för att uppnå policyn. Detta för tanken mot att tyngdpunkten ligger i själva policyn, snarare än den demokratiska aspekten att låta deltagare avgöra huruvida en insats förbättrat deras levnadsstandard.

#### 5.4 Vilka effekter produceras av de riktlinjer för utvärdering som grundas i problemrepresentationen?

När det gäller de diskursiva effekter som problemrepresentationen och policyn skapar, det vill säga effekterna av gränserna som instiftas kring vad som kan tänkas och sägas, så efterfrågas en specificerad typ av kunskap vilken också bestämmer ramarna kring hur bristen på kunskap ska åtgärdas. Ramverket tar form i att neutral kunskap om insatsers värde och process ska produceras efter att insatsen landat, som bedöms mot tidigare uppställda kriterier. Detta kunskapsunderlag ska avgöra huruvida insatsen varit i linje med myndighetens mål, och vägleda framtida styrning. Utvärderingspolicyn är således nedsänkt i principer för mål- och resultatsstyrning. De diskursiva effekterna frambringar således en kunskap som är identifierbar av de ramar som konstruerats av policyn. Dessa ramar gör gällande att kunskap som erhålls under insatsens aktiva implementering inte blir lika nyttig, ifall den inte bevaras till när utvärderingen blir aktuell i efterhand.

Angående rekommendationerna av en viss typ av kriterieformation, så finns det anledning att belägga en snedvridning till fördel åt vissa kriterier. Enligt SIDA så finns det “i många fall skäl till att inkludera alla fem” vägledande kriterier i en utvärdering (SIDA, 2007, s. 71). Vidare, ger dessa “mycket av informationen som behövs för att bedöma en insats värde” (SIDA, 2007, s. 28). Med tanke på att SIDA följaktligen rekommenderar att begränsa antalet utvärderingsfrågor (SIDA, 2007, s. 70), så belyses vissa frågor i högre grad. När dessa

---

<sup>2</sup> jfr. engelskans empowerment

kriterier intar en auktoritativ ställning kan det medföra att ämnesspecifika kriterier, vilka dessutom inte är obligatoriska att använda sig av, får mindre bärkraft. Vad som fokuseras blir insatsens generiska form, vilka de fem kriterierna riktar sig mot, snarare än insatsens substantiella innehåll vilket de ämnesspecifika kriterierna fångar. I en konkret utvärdering riskerar en sådan utgångspunkt medföra att exempelvis insatsens grad av effektivitet prioriteras framför hur insatsen förhåller sig till de mänskliga rättigheterna. Med detta synsätt så föreligger det att insatsen bedöms i relation till policymålen, istället för behoven hos de mest utsatta. Istället för att undersöka, redovisa och bedöma utifrån de fattigas behov blir det en fråga om huruvida den byråkratiska implementeringen av insatser varit lyckad. Indikatorer som effektivitet tjänstgör i detta fall som "prestationsteknologier" vilket täcker över politiska och moraliska aspekter, i förmån för att optimera och stärka insatsens relation till policymål (Dean, 2010. s. 169). Den politiska dimensionen överskuggas på detta sätt och istället presenteras de tekniska grundvalarna av verksamheten.

Med tanke på att SIDA rekommenderar att ansluta sig till de utvärderingskriterier och facktermer som återfinns i den av OECD / DAC upparbetade "Ordlista för utvärdering och resultatstyrning" (SIDA, 2007. s. 99, 104) så skruvas de diskursiva ramarna åt ytterligare. Ett kunskapsunderlag som inte skulle följa det institutionaliserade kriterie- och språkbruket skulle rimligen inte ha samma auktoritet att påverka myndighetens verksamhet. På detta sätt skapas skillnader i erkännandet mellan information och disciplinerad kunskap. Genomgående i manualen premierar SIDA mätbara och resultatorienterade värden i utvärderingsverksamheten. Eftersom utvärderingspolicyn ska fungera som en producent av kunskap där problemet är bristen av kunskap i den reella insatsen torde en problematisering huruvida utvärderingsverksamhetens insats har för verkan på den pågående insatsen. Vi kan konstatera att de effekter som inte problematiseras utanför de kriterier som är centrala i utvärderingspolicyn, är hur subjekt påverkas och formas av utvärderingsdirektiven. Problemet kan ledas in den positivistiska kunskapssyn som vi diskuterat premierar mätbara indikatorer som exempelvis kostnadseffektivitet i relation till måluppfyllelse där svårsmätbara effekter som hur målgrupperna framställs och produceras sällan tas i beaktning.

Subjektifieringseffekterna, de förhållningssätt som premieras, som skapas i policyn riktar sig dels mot de fattiga men även mot utvärderare. Konstruktionen av de fattiga går i två

riktningar som följer de två huvudsakliga utvärderingsformerna, expert- respektive deltagande utvärdering, som SIDA arrangerar.

“Utvärderingar initierade av SIDA är oftast expertutvärderingar där SIDA formulerar frågorna i samråd med partnerorganisationer och rekryterade externa expertutvärderare förser svaren. Även om utvärderare kan anvisas konsultera med målgrupperna och andra intressenter under processen, så är utvärderingsagendan definierad av utvärderare - eller enligt utvärderingsmallen - snarare än av intressenterna som påverkas av den utvärderade insatsen.” (SIDA, 2007. s. 21)

Citatet ovan klarlägger att externa experter friktionsfritt ‘konsulterar med målgrupperna och andra intressenter’ vid behov. SIDA låter också läsaren förstå att målgrupperna utgör “en viktig källa för kunskap och information” (SIDA, 2007. s. 61). När målgrupper uppmuntras till att förstå och relatera till de styrande som “rättfärdiga experter”, vilka i detta fall bestämmer utvärderingsagendan, så är sannolikheten större att målgrupperna blir mer lättstyrda och bejakande (Bacchi, 2010. s. 10). Styrningsmentaliteten som understödjer detta är rimligen “en form av maktutövning där statliga och delaktiga icke-statliga institutioner och diskurser producerar subjekt som uppfyller de statliga policymålen” (Bacchi, 2010. s. 10). Målgrupperna, de fattiga, görs således till kunskapsbärare vars kunskap kan extraheras och jämföras mot policymål inom ramen för expertutvärdering. Med denna hållning sätts policymålen i fokus och de fattiga blir till medel för att göra rationella bedömningar av insatser,

När det kommer till den mindre anlitade formen, deltagande utvärdering, skriver SIDA:

“Ofta är det lämpligt att skilja på konceptet intressentdeltagande som inkluderar personalens, tjänstemännens, finansierars etc. deltagande likväl som deltagande för medlemmar i målgrupper, och ett mer avgränsat koncept vilket kallas folkligt deltagande som fokuserar deltagandet för målgruppens medlemmar. Som begreppet oftast förstås, så är en deltagande utvärdering inte enbart en utvärdering där intressenter aktivt deltar, mer specifikt så deltar de huvudsakliga intressenterna mer direkt och djupgående.” (SIDA, 2007. s. 20).

Det direkta och mer djupgående deltagandet beskrivs som att ge deltagare makten att “initiera, styra och vidta korrigerande åtgärder” vilket exempelvis kan vara att “sätta egna måttstockar på framgång” hos insatser stöttade av SIDA (SIDA, 2007. s. 20). Den tidigare experten blir i denna form en facilitör som bereder tid och rum för de individer som insatsen påverkar. Deltagarna medverkar även i att “planera, implementera och följa upp” insatserna (SIDA,

2007. s. 49). Således, är det rimligt att belägga att formen möjliggör en styrning av de fattiga som utförs i syfte att bedöma insatserna. Vad som framför allt bör utvärderas i denna form är enligt SIDA "hur utvecklingsinsatser påverkar möjligheterna för fattiga att ge en röst åt deras intressen och delta på jämlika villkor i samhället (SIDA, 2007. s. 49)". I denna utvärderingsform görs de fattiga till aktiva subjekt, som själva har möjlighet att påverka sin situation genom att företräda sina egna intressen. Att den fattige ska få en röst och stärka sin egenmakt innebär att ansvaret isoleras till individen, snarare än de sociala relationer som skapat och reproducerar maktförhållandena som upprätthåller den fattiges tillstånd (Dean, 2009. s. 82-83).

När det gäller de förhållningssätt som gjuts in i rollen som utvärderare så skapas en neutral expert som ska bemästra: metodologisk utvärderingsexpertis, ämnesexpertis, lokal kännedom, oberoende och opartiskhet (SIDA, 2007. s. 78-79). SIDA skriver att "Trovärdigheten hos en utvärdering avgörs av flera faktorer. För det första, måste utvärderare vara oberoende och opartiska" (SIDA, 2007. s. 24). Trots att experten aktivt ingriper i ett utsnitt av den politiska miljön som myndigheten opererar inom, etablerar relationella band och gör nödvändiga val och icke-val i vad som rapporteras i en utvärdering, så skapas utvärderare som en autonom expert som speglar den utvärderade insatsen i sin helhet. Utvärderingspolicyn disciplinerar således utvärderare till att bli rationella subjekt som har förmågan att ohindrat inhämta objektiv och saklig kunskap.

I förhållandet mellan utvärderare och de utvärderade så uppstår följaktligen en maktordning. Utvärderarens överläge i denna maktordning är märkbar eftersom utvärderaren ska säkertställa att kunskapsunderlaget ska vara fritt från "förvrängd osaklighet" (SIDA, 2007. s. 24). I avgörandet mellan vad som är saklig och osaklig information så väcks idén om makten att definiera vad som är riktig kunskap och vad som endast är partiska utsagor. Inom ramen för expertutvärderingar så har även utvärderaren makten att bestämma utvärderingsagendan på basis av sin expertis, vilket också förnekar målgruppen inflytande på de måttstockar som vägleder kunskapsunderlaget. Med tanke på att utvärderare är en av de grupper som utvärderingspolicyn riktar sig mot, så finns det även anledning att förstå policyn som ett försök till att skapa självkontrollerande subjekt. Manualens standardiserande och i förlängningen normaliserande av utvärderingsförfarandet leder till att specifika kännetecken registreras i vad som är god utvärderingssed. Tillhörande en sådan ambition, är att andra



värden och procedurer som inte åtnjuter lika stor uppmärksamhet blir mindre betydelsefulla. Det självkontrollerande subjektet genomför på så sätt sitt arbete i anknytning till vad policyn kommunicerar vara önskvärt, vilket riskerar minska professionens - utvärderarnas - handlingsfrihet och anpassningsförmåga till den kontext som är föremål för utvärdering.

Utvärderingspolicy lägger därmed fram ett ramverk efter ett visst kunskapsunderlag, där verksamhetens styrning sedan möjliggörs genom den. När ramverket implementeras blir de som verkar och berörs av verksamheten kontrollerade genom utvärderingar, där kriterier formats för att uppnå ett visst syfte, samtidigt även kontrollerar sig själva efter det ramverket som fastställts vilket vi kan se leder till de subjektifieringseffekter som framställts. Denna produktiva makt kan vi härleda till en disciplineringsfunktion som formar subjekt efter de påbjudande mål att uppnå och eftersträva som i sin tur fungerar som ett system av normer, vars funktion skapar självkontrollerande subjekt.

## 6. Slutsats och avslutande kommentarer

Analysen visar att policyns konstruktion av 'problemet', vilket huvudsakligen är brist på kunskap om insatsers värde och process, är sammanvävt med hur utvärdering skapas som en 'lösning'. Lösningen blir således att producera ett neutralt och specificerat kunskapsunderlag, där utvalda kriterier vägleder vilken kunskap om insatsen som produceras. Detta kunskapsunderlag produceras av neutrala experter med hjälp av kunskap som målgrupperna - de fattiga - besitter, och avrapporteras enligt en standardiserad mall. I processen tas deltagandet och motprestationer hos målgrupperna för givet, varav resultatet av deras gärning mäts i relation till de uppställda policymålen.

Vidare, påvisar framställningen hur den nära relationen mellan kunskap och makt uttrycks i utvärderingspolicyn. Biståndsmyndighetens maktutövning, som består av att ställa upp kriterier, roller och ramar, genererar en avgränsad och efterfrågad kunskap om deras insatser. Kunskapen om insatserna vägleder ytterligare maktutövning, exempelvis genom ledningens inrättande av åtgärdsplaner för att svara mot insatsers tillkortakommanden som påvisas av utvärderingen. Utvärderingsförfarandet blir därmed till en styrningsteknik där människor och insatser blir styrbara i kraft av den kunskap som produceras. Styrningstekniken ansluts till tekniska och byråkratiska ärenden, vilket också döljer den

politiska miljö som styrningstekniken är verksam i. Den underliggande rationaliteten, styrningsmentaliteten, som stödjer detta sätt att styra grundas i idén om att rationaliserade kunskapsunderlag, som består av objektiva speglingar av insatsen, är tillräckliga för att granska och vägleda myndighetens arbete. I vidare mening formar detta även ett system av kunskaper, tillika system av styrningmöjligheter, vilka producerar mätbara och kalkylerbara mål och resultat, som i sin tur öppnar upp för rationell styrning av verksamheten (Townley, 1998, s. 195). För att åstadkomma ett sådant kunskapsunderlag, disciplineras både utvärderare och målgruppen, de fattiga, till att ordna sina förhållningssätt i linje med SIDAs målpolicys. Utvärderingspolicyn ställer därmed krav och påbjuder specifika utformningar av utvärderingsverksamheten, som leder till att vissa handlingssätt i verksamheten premieras. Detta visar på en produktiv makt, utformad genom de centrala kriterier och mål som utvärderingspolicyn premierar framför andra.

Dessa synsätt och slutsatser är förankrade i och härledda ur studiens analysobjektet, SIDAs utvärderingspolicy. Med tanke på denna studiens empiriska fokusering, följer det att vi avgränsat diskursen om både utvärdering och biståndsarbete. Slutsatserna är därför avhängiga och isolerade till den analyserade utvärderingspolicyn. Men utifrån slutsatserna i denna studie, är det möjligt att ansluta resultatet till de utvärderingsvågor som presenterats av Vedung. Hans resonemang om att dessa vågor lämnat sediment och blandats med varandra blir i SIDAs utvärderingspolicy tydligt eftersom både kommunikativa utvärderingar i form av deltagande utvärdering och expertutvärdering med professionella grunddrag utförs i en resultatsstyrd verksamhet. Resultatsstyrningen, vilken är besläktad med New Public Management, utlyser även en kontrollerande utvärderingsfunktion som också är i linje med Vedungs vågor.

Resultatsstyrningen som fokuserar på ekonomiska beskafter blir synliga i SIDAs användning av OECD:s kriterier för att uppnå kunskap om verksamheten, och även styra den genom nyttjandet av de specifika kriterierna. Därmed bygger utvärderingsverksamheten på en tillväxtorienterad organisations kriterier, vars logik är sprungen ur ekonomiska frågor vilket riskerar åsidosätta svårsmätbara och icke-ekonomiska värden. Detta trots att SIDAs biståndsinsatser inverkar på och sträcker sig utöver en strikt ekonomisk sfär. Vidare, är det

möjligt att relatera de subjektifieringseffekter och krav på motprestationer av biståndstagare som studien påvisat till en bredare diskussion om postkoloniala teoribildningar.

## 6.1 Förslag till vidare forskning

Vad som inte kunnat fastställas inom denna studie är den tyngd som ledningen lägger i det inbördes förhållandet mellan de fem vägledande kriterierna. Det hade därför varit av intresse att vidare undersöka hur insatser som endast uppfyller några av de fem kriterierna bedöms. Med ledningens praktiska beslutsprocess som studieobjekt, i syfte att klarlägga hur enstaka insatser praktiskt mäts och balanseras mellan kriterierna, hade ytterligare djup tillförts till analysen av utvärderingspolicyn.

Med tanke på studiens avgränsning, både gällande diskursen om utvärdering och biståndsarbete, så kan detta åtgärdas genom ytterligare studier. För att uppnå en mer täckande bild över SIDA:s verksamhet, hade ytterligare policys och strategier så som jämställdhetspolicyn inom organisationen kunnat studeras utifrån Bacchis "WPR"-metod. Likaledes, hade studiet av andra organisationers utvärderingspolicys kunnat bidra till djupare insikter genom exempelvis att utforska spänningar mellan utvärderingspolicys istället för enbart inom dessa. En jämförelse med en annan organisations utvärderingspolicy skulle i detta fall vara av intresse för att undersöka utformningen av utvärderingar som kontroll och styrningsmekanismer i andra typer av organisationer. Förslagsvis skulle en jämförande fallstudie vara möjlig att göra mellan SIDA och Sveriges Kommuner och Landsting, där den senares utvärderingspaket jämförs med SIDA:s utvärderingspolicy för att undersöka huruvida utformningen av utvärderingspolicyn konstruerar olika kunskapsunderlag i olika syften.

## Referenslista

- Bacchi, Carol (2009). *Analysing policy : what's the problem represented to be?* Frenchs Forest, N.S.W. : Pearson cop.
- Bacchi, Carol (2012) "Introducing the 'What's the Problem Represented to be?' approach" i *Engaging with Carol Bacchi: Strategic Interventions and Exchanges* (E-bok) University of Adelaide Press.
- Bacchi, Carol (2010). Foucault, Policy and Rule: Challenging the Problem-Solving Paradigm. Aalborg: Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold, Aalborg Universitet. (FREIA's tekstserie; No. 74).
- Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.), (2012). *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Benerdal, Malin, (2013). Vad är utvärderingspolicy? – och hur kan det användas för att förstå och förklara utvärdering av idag. Svenska Utvärderingsföreningen, 14-15/11-2013. Umeå universitet, Statsvetenskapliga Institutionen.
- Dean, Mitchell. (2010). *Governmentality : power and rule in modern society*. London, Thousand Oaks, SAGE Publications.
- Esaiasson, Peter & Giljam, Mikael & Oscarsson, Henrik & Wägnerud, Lena, 2012. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Foucault, Michel (2008) *Diskursernas kamp*. Eslöv: Brutus Östlings bokförlag Symposion.
- Gordon, Colin (1991), *Governmental Rationality: An Introduction*, i Graham Burchell, Colin Gordon & Peter Miller, *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press
- Hall, Patrik (2012). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning* Malmö: Liber.
- Hörnqvist, Magnus (2012), *En annan Foucault: Maktens problematik*. Falun: Carlssons Bokförlag.
- Lindgren, Lena (2014). *Nya utvärderingsmonstret: Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and The Neo-Weberian State* Oxford: Oxford University Press.
- Rose, Nikolas & O'Malley, Pat & Valverde, Mariana (2006). "Governmentality". *Annual Review of Law and Social Science* vol. 2 nr. 1, 2006 (83–104)
- SIDA (2001). *Policy för Sidas utvärderingsverksamhet*. Sekretariatet för utvärdering och internrevision (UTV): Stockholm. Tillgänglig: [http://www.sida.se/contentassets/53070b103f0348059fa20d49d6aa535c/policy-f246r-sidas-utv228rderingsverksamhet\\_2591.pdf](http://www.sida.se/contentassets/53070b103f0348059fa20d49d6aa535c/policy-f246r-sidas-utv228rderingsverksamhet_2591.pdf) (hämtad 2016-04-13)
- SIDA (2007). *Looking Back, Moving Forward - Sida Evaluation Manual*. 2 uppl. Tillgänglig: [http://www.sida.se/globalassets/publications/import/pdf/en/looking-back-moving-forward\\_2561.pdf](http://www.sida.se/globalassets/publications/import/pdf/en/looking-back-moving-forward_2561.pdf) (hämtad 2016-04-10)
- Townley, Barbara (1998). "Beyond Good and Evil: Depth and division in the Management of Human Resources" i McKinlay, Alan & Starkey, Ken, *Foucault Management and Organization Theory*. London: Sage Publication
- Vedung, Evert (2010). "Four Waves of Evaluation Diffusion". *Evaluation* vol. 16 nr. 3, 2010 (263-277).