



LUND UNIVERSITY

Bortom det instrumentella idealet. Om kunskapsanvändning i utvärderingssystem.

Denvall, Verner; Nordesjö, Kertil

Published in:

Välfärdens aktörer. Utmaningar för människor, professioner och organisationer

2021

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Denvall, V., & Nordesjö, K. (2021). Bortom det instrumentella idealet. Om kunskapsanvändning i utvärderingssystem. I S. Lind, & K. Svensson (Red.), *Välfärdens aktörer. Utmaningar för människor, professioner och organisationer* (s. 101-130). Social Work Press.

Total number of authors:

2

Creative Commons License:

CC BY

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



Texten ingår i:

Stig Linde (red.) &
Kerstin Svensson (red.)

Välfärdens aktörer

Utmaningar för människor,
professioner och organisationer

Sid. 101-130

DOI: [https://doi.org/10.37852/
oblu.118.159](https://doi.org/10.37852/oblu.118.159)

Denna text är licensierad under CC-BY, Erkännande. (Se fullständiga villkor: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.sv>) Enligt licensen får verket spridas och bearbetas utan att tillstånd behövs, men verkets upphovsperson måste anges.

ISBN: 978-91-7895-542-8

ISBN (elektroniskt): 978-91-7895-543-5

DOI: <https://doi.org/10.37852/oblu.118>

© Författarna & Social Work Press 2021

Redaktörer: Stig Linde & Kerstin Svensson

Layout: Patrik Hekkala

Adress: Social Work Press, Box 23, 221 00 Lund

5. Bortom det instrumentella idealet

Om kunskapsanvändning i utvärderingssystem

VERNER DENVALL & KETIL NORDESJÖ

Den klassiska bilden av en utvärderare med ett uppdrag, en rapport och en användning är en seglivad uppfattning. Nutida utvärderingssystem saknar tydliga samband mellan kunskap och förändring. Utvärderingssystem blir i dessa tider närmast en egen aktör och en självreglerande organisation vars effektivitet och konsekvenser behöver problematiseras.

En socialchef berättar om sin syn på utvärderingssystemet Öppna jämförelser:

Jag tror på detta med öppna jämförelser. Man får en blick av vad har vi och vad har vi inte. Sen får man värdera om man ska ha det man inte har ... det är inget tvång ... det är ju inte ”skall”-krav på alla dom frågorna som kommer i de här öppna jämförelserna, det är det ju inte. Men däremot är det någon slags väckarklocka på vad man har att erbjuda jämfört med andra. På det sättet är det bra. (Socialchef intervjuad 2015)

Öppna jämförelser (ÖJ) är ett system för kontinuerlig löpande utvärdering, som Socialstyrelsen och SKR driver inom socialtjänsten och som Sveriges kommuner och regioner årligen rapporterar in data till. Genom dessa data skapas nationella jämförelser efterhand för såväl kommunen/regionen som Socialstyrelsen. Därigenom förväntas aktörer kunna styra sina verksamheter bättre men samtidigt styrs de själva genom en mängd utvärderingsresultat de behöver ta hänsyn till. Utvärderingssystem har blivit naturliga inslag hos många organisationer, men det är ofta oklart hur de påverkar och formar den egna verksamheten.

I det här kapitlet intresserar vi oss för denna typ av systematiserad och ständigt pågående utvärderingsverksamhet. Vi talar närmare bestämt om utvärderingssystem som ett samlande begrepp för utvärderingsaktiviteter som är permanenta arrangemang med syftet att garantera en ström av

utvärderingsinformation (Leeuw & Furubo 2008). I dag ingår de flesta större och offentligt finansierade organisationer i olika utvärderingssystem. Exempelvis ska socialtjänsten förutom Öppna jämförelser också arbeta med interna kvalitetsledningssystem där verksamhetens kvalitet fortlöpande följs upp. Behovet att kunna redovisa god effektivitet och skapa instrument för verksamhetsutveckling genom kvantifiering har stöttat tillväxten av mätvärden som indikatorer, statistik och rankingsystem.

Karaktäristiskt för utvärderingssystemen är att utvärderingens slutprodukt inte enbart produceras av en utvärderare som en enskild slutrapport. I stället kan flera olika aktörer inrapportera data i en ständigt pågående process vilket presenteras som ögonblicksbilder i Excel-dokument, på internet eller i lägesrapporter (Rist & Stame 2006). Denna utvärderingsinformation kan vara tillgänglig för flera aktörer och återförs till olika användare av utvärdering – en chef, en professionell, en organisation eller en annan aktör i ett utvärderingssystem som på något sätt utnyttjar kunskap producerad genom utvärdering i syfte att kontrollera, förbättra eller ta beslut om en verksamhet. Detta ideal om hur användning går till, som vi benämner det instrumentella idealet, baseras på ett tämligen förenklat synsätt på kunskapsanvändning där utvärderingsaktiviteter planeras utifrån organisationens behov och rutiner och där dess resultat används avsiktligt och rationellt av identifierade aktörer.

Samtidigt har det senaste decenniets forskning om utvärderingssystem problematiserat detta ideal och visat på utvärderingssystemens oförutsedda effekter och att användaren kan förstås på en mängd skilda sätt (Leeuw & Furubo 2008; Rijcke m.fl. 2016). Utvärderingsanvändning har dock fått relativt begränsad uppmärksamhet inom forskningen om utvärderingssystem (Andersen 2020). Alla organisationer och dess medarbetare berörs av utvärderingssystem, ofta utan att kanske ens notera eller ifrågasätta dem. Vi kommer att mera ingående redogöra för utvärderingssystem längre fram men vill gärna introducera några karaktärsdrag för system (Churchman 1968).

Med ett systemperspektiv förstås hur enskilda delar är sammanlänkade med varandra i komplexa enheter (till exempel en kropp, ett universitet). Delar av ett system agerar och reagerar på stimuli som produceras såväl inom som utom systemet. Orsak och verkan är sällan enkelriktade i ett system utan cirkulära, vilket skapar svårigheter att styra system; utfallet är svårt att beräkna i förväg. I den meningen kan vi tala om biologiska

system, samhällssystem, sociala system och som nu, om utvärderings-system. Så snart nya aktörer (organisationer, enskilda medarbetare) involveras skapas nya interaktionsformer som ökar systemets komplexitet och oförutsägbarhet. Utvärderingssystem upptar numera en del av vardagen hos såväl organisationer (till exempel Öppna jämförelser ovan, skolutvärderingssystem, SoU) som för privatpersoner (Trip Advisor, kundnöjdhetsmätningar efter resor, hotellnätter eller besök på bilbesiktningen) och en viktig fråga är hur den information som de producerar används. Kapitlet syftar därför till att undersöka vad forskning om utvärderingssystem säger om användning av kunskap från utvärdering och att tillämpa detta i analys av tre empiriska exempel från vår egen forskning.

Kapitlet är indelat i fyra delar. Vi börjar med att ge en bakgrundsbeskrivning av utvärderingsanvändning. Vi visar att det finns många olika slags användningsformer, men att det instrumentella idealet dominerar: utvärdering förväntas nämligen bidra till ett visst resultat. Sedan övergår vi till vad som kännetecknar ett utvärderingssystem samt hur forskning om utvärderingssystem har kritiserat det instrumentella idealet om användning. Därefter utvecklar vi tre analytiska perspektiv som är baserade på forskning om utvärderingsanvändning inom ramen för utvärderingssystem. Vi illustrerar sedan perspektiven genom tre empiriska fall: EU:s strukturfonder, Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete och Öppna jämförelser. Slutligen summerar vi våra resultat och diskuterar dem.

Utvärderingsanvändning – den klassiska uppfattningen

Utvärdering brukar beskrivas som en tillbakablickande och värderande aktivitet i syfte att skapa underlag för framtida handlande. Det kan då vara en efterhandsbedömning av typen uppnådde vi de tänkta målen, vilka blev effekterna av interventionen? Utvärdering kan även vara en undersökning på förhand för att skapa underlag för beslut. Ett sådant exempel är det svenska utredningsinstrumentet Statens offentliga utredningar (SOU) med dess ambition att såväl utvärdera som vara stöd för förändring av policy. En utvärdering kan dessutom ske samtidigt som

det som utvärderas pågår. Då talar man om processutvärdering (följeforskning, lärande utvärdering) där utvärderingen bidrar till att forma det som utvärderas. Utvärderingsforskningen har identifierat en mängd skilda varianter (modeller) på hur utvärdering genomförs (Stufflebeam 2001; Vedung 2009). Enligt forskning finns det också en spridd föreställning om att utvärderingsresultat ska användas och forskning har även visat att resultat kan användas felaktigt. Felanvändning (*misuse*) har därför varit ett återkommande tema i utvärderingsforskning vid sidan om hur utvärderingsresultat negligeras (*nonuse*). En aktörs uppfattning att en utvärdering är användbar kan en annan betrakta som felanvändning (Alkin & Coyle 1988). Felanvändningen kan ske under samtliga faser av en utvärdering från att när den beställs (oklarheter, makt, taktik), när den genomförs (försening, förändrade uppdrag, manipulation, konflikter om insyn och styrning) och till hur resultat presenteras och används (uppsåtlig feltolkning, negligering, krav på förändring av text).

Michael Quinn Patton, forskare och författare till ett stort antal metod- och utvärderingsböcker, förespråkar *intended use for intended users* ('främja avsedd användning för avsedda användare') (Patton 1986 s. 40). Den praktiska nyttan och användningen av en utvärdering har hög prioritet. Enligt denna klassiska uppfattning produceras en utvärdering av en utvärderare för att användas av identifierbara mottagare. En utvärdering som överlämnas till beslutsfattare och fungerar som underlag för att ta beslut om exempelvis en förändring eller avslut av en insats har setts som den idealiska användningsformen enligt detta instrumentella ideal.

Tankegången är alltså att en aktör behöver kunskap om sin verksamhet för att få underlag för framtida justeringar; ska den förändras eller bibehållas? Den klassiska bilden av att en enskild aktör använder eller inte använder ny kunskap från en utvärdering har kompletterats med hur aktörer använder utvärdering för att styra eller influera andra aktörer samt hur aktörer och andra förhållanden i utvärderingens kontext styrs, influeras och konstitueras genom utvärdering. När det finns flera aktörer som är berörda av verksamheten kan det förekomma varierande kunskapsbehov. Utvärderingar kan exempelvis användas för att legitimera en politisk ståndpunkt, något som vissa forskare uppfattat som förkastligt och som felanvändning (Alkin, Patton & Weiss 1990).

Några forskare har föreslagit att användning av utvärdering kräver att fyra förutsättningar inträffar (Alkin & King 2017). En potentiell användare behöver dels vara intresserad av att använda resultat, dels

interagera med utvärderare som önskar att deras resultat ska användas (exempelvis lärande utvärdering), dels utvärdera metodologiskt korrekt (exempelvis följa vetenskapliga kvalitetskrav). Dessutom krävs sammanhang där en potentiell användare kan agera utifrån resultaten i utvärderingen. För vart och ett av dessa fyra kriterier förekommer det omfattande forskning som både analyserar förutsättningar och som vill främja möjligheterna till användning.

Andra studier har kombinerat idéer om hur utvärdering bör genomföras för att bli använda med empiriska undersökningar om faktisk användning. Ett förslag som fått stort genomslag har varit att en utvärdering analytiskt bör kopplas samman med politik; utvärderingens intressenter kan styra genom både utvärdering, process och genom dess resultat. Carol Weiss, nu bortgången sociolog och ledande utvärderingsforskare, visade att användning sker gradvis och genom upplysning (Weiss 1998). Användningen kan ske långt senare än när resultat från en utvärdering presenteras och utan att en användare kan koppla ny kunskap till en specifik studie. Utvärderingen har då ett visst inflytande men kan vara svårt att uppskatta, särskilt som organisationer använder data från olika källor i iterativa processer där ekonomiska och politiska intressen ska vägas samman med annan kunskap (Kirkhart 2000). En aktör kan vilja använda resultat både rituellt och taktiskt. Det väsentliga är då inte vilka resultat som produceras utan att det sker en utvärdering.

Ett stort antal varianter av utvärderingsanvändning har därför föreslagits av utvärderingsforskningen och de går huvudsakligen ut på att instrumentell användning är att föredra, men att det förekommer oanade avvikelser ur utvärderarens perspektiv och därmed felaktiga. Sådana avvikelser kan emellertid vara både avsedda och lämpliga ur en användares perspektiv. Uppfattningen om korrekt användning baseras vanligen på att beställarens syfte med utvärderingen är att resultat ska utnyttjas instrumentellt och rationellt som beslutsunderlag i en organisation eller i policyprocesser (Vedung 2021). Utvärderingsforskningen har sedan länge problematiserat överdrivna förhoppningar om att direkt kunna använda utvärderingsresultat (Rossi & Lipsey 2004; Shadish, Cook & Campbell 2002). Synen på vad som är acceptabla utvärderingsresultat kopplas ofta till särintressen i organisationer, de negligeras eller ifrågasätts av vissa och upphöjs av andra. Utformningen av program och nya satsningar baseras inte enbart på bästa tillgängliga kunskap utan på vad som är möjligt, lämpligt och konventionellt.

Sammanfattningsvis framhäver utvärderingsforskningen instrumentell användning som ett ideal. Denna klassiska bild av vad som karakteriserar framgångsrik användning har de senaste decennierna kompletterats med annan mera kritisk forskning. Den har visat en uppsjö av andra användningsformer och hur aktörer kan använda utvärdering såväl strategiskt som rituellt och för att legitimera redan fattade beslut eller en viss politik. Den klassiska bilden av en utvärderare, ett uppdrag, en rapport och en användning är ändå en seglivad uppfattning med ett narrativ om hur utvärdering ska betraktas. Detta tema utvecklar vi vidare i nästa avsnitt om utvärderingssystem.

Utvärderingssystem och kritiken mot det instrumentella idealet

Bilden av att utvärdering resulterar i en rapport av en utvärderare och används vid en enskild tidpunkt av en identifierbar mottagare har problematiserats av forskare, särskilt i och med förekomsten av utvärderingssystem. I en inflytelserik artikel beskriver utvärderingsforskarna Frans Leeuw och Jan-Eric Furubo (2008) vad som kännetecknar ett utvärderingssystem. För det första ska det finnas en överenskommelse mellan aktörer i systemet om dess epistemologiska perspektiv. Hur producerar vi data i utvärderingssystemet, vilken typ av data producerar vi och i vilket syfte gör vi det? Utvärderingssystemets data kan exempelvis handla om uppföljning av en mängd ögonblicksbilder såväl som löpande effektstudier där orsak och verkan kopplas samman. För det andra ska utvärderingsaktiviteter utföras av organisatoriska och institutionella enheter och inte ”bara” av enskilda utvärderare. Det måste dock finnas mer än en organisation (eller del av en organisation) i ett utvärderingssystem, eftersom en annan organisation strävar efter att använda kunskapen. Vem som är aktör och använder kunskap i ett enskilt utvärderingssystem skiljer sig dock från fall till fall. Ett tredje kriterium är att ett utvärderingssystem ska ha en viss beständighet som gör att det är pågående och inte en engångshändelse. Ett sista kriterium, och centralt för det här kapitlet, är att information från ett utvärderingssystem ska vara kopplad till en besluts- och implementeringsprocess. Det ska därför

på förhand vara planerat hur och av vem de data som produceras ska användas.

Leeuw och Furubo beskriver alltså användaren i ett utvärderings-system som en identifierbar, avsiktligt handlande aktör som ska implementeras kunskap i organisationen, i likhet med det instrumentella idealet. Samtidigt lyfter flera forskare fram, Leeuw och Furubo inkluderat, detta ideals svagheter och att det krävs andra sätt att förstå användning på när vi studerar den inom utvärderingssystem. Vi beskriver denna kritik i två delar.

En första kritik handlar om att det instrumentella idealet representerar ett linjärt och rationellt synsätt på hur kunskapsanvändning fungerar. Den svenske statsvetaren och utvärderingsforskaren Anders Hanberger (2011) relaterar idealet till enkelloplärande där användning i utvärderingssystem består i att korrigera ett tillvägagångssätt (snarare än att ändra dess förutsättningar) och att ett sådant ideal bekräftar snarare än ifrågasätter policyer. Den amerikanska utvärderingsforskaren Estelle Raimondo (2018) menar på liknande sätt att idealet ignorerar frågor om institutionella normer, rutiner och trossystem. Det är ett utvärderings-centrerat synsätt som fokuserar på utvärderingarna snarare än de organisationer och dess processer som villkorar användares möjligheter och är dåligt anpassade till organisationer som hanterar komplexa samhällsproblem, exempelvis inom välfärdssektorn.

Gabriele Bammer har identifierat fem karaktärsdrag på komplexa problem: de är svåra att avgränsa och kan ses som öppna system, tolkningar av problemen ifrågasätts av olika aktörer, problemen innehåller en mängd oklarheter (*unknown unknowns*), det är svårt att göra något åt dem och slutligen kan de inte lösas en gång för alla utan i bästa fall hanteras mer eller mindre framgångsrikt (Bammer 2019). Samhällsproblem är alltså inte särskilt väl avgränsade, tydliga eller konstanta och är med ett välkänt citat från 1970-talet snarare ”vilda” än ”tama” (Rittel & Webber 1973). Insatser för komplexa problem blir därför svåra att standardisera och måste vara sociala och adaptiva eftersom de kan kräva ett gemensamt engagemang hos flera involverade aktörer med varierande syn på hur problemen ska lösas och förstås. Att utvärdera sådana insatser kräver vanligtvis en lyhördhet för processer, aktörer och kontexter. Användning av utvärdering är därmed mer oförutsägbar och handlar inte sällan om att som användare vara en del av en utvärderingsprocess.

Den andra kritiken handlar om att det instrumentella idealet bygger på att aktörer använder utvärdering avsiktligt och planerat. Här har en omfattande forskning inom *performance management* (som studerar utvärderingssystem om aktörers prestationer på kort sikt) empiriskt undersökt användning och effekter av utvärderingssystem och uppmärksammat att de i stället ger upphov till en mängd oavsedda konsekvenser. Exempel på sådana konsekvenser är

- motstridiga bevekelsegrunder bland aktörer som undergräver tilltron till de data som används (De Bruijn 2007; Pollitt & Bouckaert 2011)
- synekdoke (en indikator står för hela prestationen)
- tröskeffekter (motivation under målet, de-motivation, prestanda över målet)
- spärreffekter (nästa års mål baseras på förra årets resultat)
- definitionsdrift (avsiktlig felrapportering för att gynna delar av organisationen)
- upptrappning (de aktiviteter som mäts kommer att gynnas och växa)
- prestandaparadox (ju längre en uppsättning indikatorer existerar, desto mer fusk uppstår)
- symbolisk användning (indikatorer som skyltfönster)
- perversa effekter (undergräver moral och beteende hos personalen)
- disciplineffekter på anställda (styrning och korrigerande) (bland andra i Arnaboldi, Lapsley & Steccolini 2015; Pollitt 2013).

Genom att medvetet lämna felaktiga uppgifter i ett kvalitetssäkringssystem kunde frontpersonal främja såväl sina egna intressen som sina klients (Groth Andersson & Denvall 2017).

Denna forskning om oavsedda konsekvenser beskriver vad som har kallats ett granskningsssamhälle med ett ”utvärderingsmonster” där allt ska utvärderas och granskas kontinuerligt (Lindgren 2014; Power 1997). Den danske statsvetaren och utvärderingsforskaren Peter Dahler-Larsen (2012) menar mot denna bakgrund att utvärderingstermer som relaterar till aktörers avsikter – exempelvis felanvändning och oavsedda

konsekvenser – förutsätter att det finns en rätt och fel användning av utvärdering och att det finns en för alla gemensam och legitim avsikt med en utvärdering, indikator eller ett utvärderingssystem. Han ser dessa antaganden som orealistiska och menar att vi bör titta mindre på aktörers formella avsikter och mer på utvärderingens faktiska konsekvenser som kan skilja mellan aktörer. Anders Hanberger (2011) är inne på ett liknande resonemang och menar att antagandet om den avsiktliga användningen begränsar vår förståelse för hur utvärderingssystem fungerar i praktiken.

Det instrumentella idealet om utvärderingsanvändning har alltså problematiserats i litteraturen om utvärderingssystem. Denna litteratur ser mindre till den tilltänkta användarens formella intentioner och till enskilda utvärderingar och mer till utvärderingens konsekvenser i praktiken, vare sig det är för organisationer eller individer på olika nivåer. I nästa avsnitt redogör vi för hur vi använder denna litteratur analytiskt.

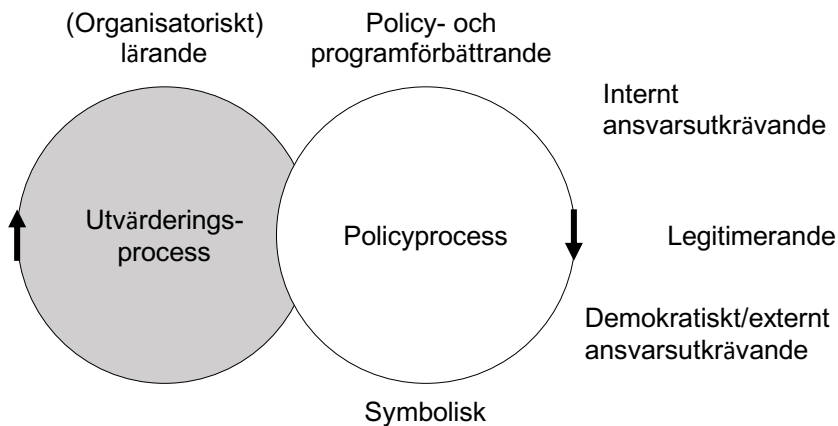
Tre analytiska perspektiv på utvärderingsanvändning i utvärderingssystem

I det här avsnittet beskriver vi tre övergripande analytiska perspektiv på utvärderingsanvändning i utvärderingssystem: det integrerade, det kontextuella och det konstitutiva perspektivet. Vi har utformat dem utifrån aktuell forskning i sökningar på *evaluation systems* i centrala utvärderingstidskrifter de senaste tio åren. Via artiklarnas referenser hittades ytterligare enstaka artiklar. De 19 artiklar som blev resultatet tematiserades efter den teoretiska ingång, det begrepp eller den ansats de hade för att förstå aktörers användning av utvärdering inom utvärderingssystem. Vart och ett av våra tre perspektiv innehåller därmed flera olika analytiska ingångar från de enskilda artiklarna som grupperats till ett övergripande perspektiv. Vi illustrerar varje övergripande perspektiv med empiriska exempel från vår egen forskning som vi menar visar på perspektivens användbarhet och begränsningar.

Det integrerade perspektivet

I det första perspektivet finner vi forskning som utgår från det instrumentella idealet men integrerar och kompletterar det med andra användningsformer för att beskriva hur utvärderingssystemen används i praktiken. Forskare utnyttjar i detta perspektiv flera av de användningsformer som beskrevs under avsnittet den klassiska uppfattningen (exempelvis instrumentell, konceptuell, legitimerande).

Ett exempel på hur användning kan förstås i detta perspektiv är Hanbergers (2011) funktioner. Ett utvärderingssystemets funktioner ska inte kopplas till en avsedd och planerad användning utan förstås som en mängd olika utfall som ett utvärderingssystem kan ha för den politiska styrningen och policyprocessen (se figur nedan). Sex funktioner knyts till utvärderings- och policyprocessen. Organisatoriskt lärande, som pågår i utvärderingsprocessen, kan övergå i en instrumentell policy- och programförbättring, varpå andra användningsformer kan infalla: internt ansvarsutkrävande, legitimering, externt och demokratiskt ansvarsutkrävande samt symbolisk användning.



Figur 1. Utvärderingsfunktioner. Källa: Hanberger (2011 s. 332) (översatt från engelska och i ny illustration av författarna).

Ramverket kan utnyttjas för att analysera vilka funktioner ett utvärderingssystem får i praktiken. Oavsett vilka intentioner som finns med utvärderingssystemet och hur aktörer förväntas använda utvärderingskunskap läggs fokus på den slutliga användningen. Exempelvis visar Hanberger att medan utvärderingssystem i biståndsorganisationer inte spelade någon programförbättrande roll, så ansågs de överlag ha en viktig legitimerande funktion. På liknande sätt har han tillsammans med Lena Lindgren undersökt huruvida utvärderingssystem inom den svenska äldreomsorgen bidragit till både ansvarsutkrävande och kvalitet (en form av externt ansvarsutkrävande) (Hanberger & Lindgren 2019).

Ett annat kännetecken i det integrerade perspektivet är hur olika användningsformer relateras till varandra eller infogas i typologier för att ge en mer sammanhållen bild av användning i utvärderingssystem. Höjlund (2014) använder en uppsättning av bland annat instrumentell, konceptuell, legitimerande och symbolisk användning för att undersöka hur aktörer i Europeiska unionens olika utvärderingssystem använder utvärdering. På liknande sätt utformar de litauiska forskarna Martinaitis, Christenko och Kraučūnienė (2018) tre idealtypiska utvärderingssystem och menar att användningen i praktiken (symbolisk, instrumentell eller konceptuell) beror på vilken aktör som styr utvärderingssystemet, vilka frågor denne ställer, vilken metodologi som används samt aktörens syn på evidens. De undersöker sedan hur ett litauiskt utvärderingssystem för EU-fonder används över tid beroende på hur utformningen förändras.

Vi använder oss av en studie av ett utvärderingssystem för EU:s strukturfonder för att illustrera det integrerade perspektivet. Under flera år intervjuades personer på EU-nivå och svensk nationell nivå om hur en ny utvärderingsinsats – lärande utvärdering genom följeforskning – var tänkt att användas.⁴ Strukturfonderna, som omfattar hundratals miljarder euro, fördelas i program som drivs av nationella myndigheter, med mål som förverkligas genom tusentals projekt inom exempelvis arbetsmarknad och sysselsättning (främst på kommunal nivå). Under perioden 2007–2013 bestod utvärderingssystemet av två delar. Dels utvärderades svenska program och projekt via lärande utvärdering genom följeforskning, en ansats som syftade till att stödja verksamheter mot måluppfyllelse samtidigt som de genomfördes och på så sätt bidrog till lärande och reflektion över verksamheten. Utvärderaren skulle stötta,

⁴ Baseras på studier genomförda under ett avhandlingsprojekt 2010–2015 om relationen mellan styrning och utvärdering. Publicerat i Nordesjö (2015; 2019).

återkoppla och kritiskt granska under verksamhetens gång, till skillnad från den mer traditionella rollen som innebar att distanserat följa upp resultat i efterhand. Dels fanns ett kvantitativt uppföljningssystem där projektledare inrapporterade projektvärden på indikatorer som antalet sysselsatta och kostnader som myndigheter sedan kontrollerade. Tillsammans utgjorde uppföljningssystemet och de olika lärande utvärderingarna utvärderingssystemet. Även om den lärande utvärderingen primärt var till för att stötta projektet, var en övergripande idé också att resultat från hela utvärderingssystemet skulle återkopplas uppåt till program och myndighetsnivå (och till och med EU-nivå) och göra strukturfondssystemet till en lärande organisation. Lärande utvärdering genom följeforskning var alltså ett sätt att bygga in lärandemekanismer i ett reglerat och stelt EU-system.

Hur kan vi då använda det integrerade perspektivet – närmare bestämt Hanbergers (2011) funktioner – för att förstå detta utvärderingssystemets användning? Till att börja med kan vi slå fast att myndigheternas intention med utvärderingssystemet var att projekten skulle använda utvärdering som organisatoriskt lärande. I nästa steg fanns flera tänkta användare då projekt, program och myndighet skulle använda de färdiga projektutvärderingarna instrumentellt som policy och programförbättring när resultat återkopplades till olika delar av organisationen (exempelvis som måluppfyllelse). I förlängningen skulle projekt, program och myndighet använda aggregerade resultat för att ge extern legitimitet och ansvarsutkrävande gentemot medborgare genom att visa att fonderna resulterade i lärande och goda resultat. Denna avsedda användningssekvens stötte dock på problem och utvärderingssystemet fick varierande funktioner i praktiken.

Om vi först tittar på den lärande utvärderingen, använde sig projekten av utvärderingarna som organisatoriskt lärande. Projekt, och framför allt projektledare, upplevde den lärande utvärderingen som stöttande för att göra förbättringar under verksamhetens gång. Samtidigt var den inte alltid ansvarsutkrävande utan kunde kritiseras för att vara tandlös och okritisk till följd av utvärderarens närhet till projekten och dess medarbetare. Det kunde också vara svårt för projekten att använda utvärderingen till att förbättra projekt utanför EU-fondernas institutionella och ekonomiska ramar som reglerades i projektplanen. Det gjorde att det organisatoriska lärande som utvärderingarna bidrog till riskerade att vara i form av korrigerande förändringar av arbetssätt (enkelloplärande) snarare än förändringar av projektets utgångspunkter

(dubbellooplärande). Att myndigheter och projekt trots detta ansåg att det var betydelsefullt att utvärdering alls ägde rum uppfattades därför av flera utvärderare som att projekten använde utvärderingarna symboliskt.

Men även om projekten använde den lärande utvärderingen, efterfrågade program och myndigheter den sällan. Dessa aktörer använde sig i stället av egna data till sina programutvärderingar och av uppföljningssystemet. En orsak var att de lärande utvärderingarnas resultat var projektspecifika och svåra att generalisera och aggregera. Som en myndighetsrepresentant beskriver var den lärande utvärderingen inte främst till för att styra programmen:

Om man inte hade sådan här indikatoruppföljning (som i uppföljningssystemet), då skulle det ha varit lite skakigt tycker jag, om man satt som politiker och ansvarade för de här pengarna, för det gör vi ju som myndighet också ... för då skulle man inte veta riktigt var programmet är på väg ... om man bara hade lärande utvärdering. (Utvärderingschef, myndighet)

Det organisatoriska lärande som projekten åstadkommer genom lärande utvärdering stannade därmed på projektnivå och bidrog inte till lärande och förbättring på andra nivåer.

Den legitimitet och det demokratiska ansvarsutkrävandet gentemot EU och medborgare som myndigheterna eftersträvade genom utvärdering grundade myndigheterna i stället på uppföljningssystemet. Denna del av utvärderingssystemet ansågs också av Europeiska kommissionen vara mest relevant eftersom den anser det viktigt att se till att inte pengar spenderas felaktigt. En representant för Europeiska kommissionen svarar angående vikten av kvantitativ uppföljning (översatt från engelska): "Vad finns annars? Formativ [utvärdering]? Vi måste alltid visa vad vi har gjort med pengarna" (bitr. utvärderingschef, Direktoratet för regional utveckling). Lärande under verksamhetens gång är visserligen viktigt i förbättringssyfte, men till sist är det viktigast att bevisa att fonderna ger resultat, menar en annan representant:

Jag tror att idén med policys har förändrats. Det är inte avsikten eller den goda viljan som räknas, utan också ... ge oss någon sorts evidens för att detta var riktigt bra. (Utvärderingschef, Direktoratet för sysselsättning)

Sammanfattningsvis kan vi förstå utvärderingssystemets praktiska funktioner som att projekt använde lärande utvärdering för att nå organisatoriskt lärande och därmed förbättra projekt, även om utvärderingarna ibland användes rent symboliskt. Användare i andra delar av systemet använde uppföljningssystemet för att nå externt ansvarsutkrävande och legitimitet. På detta sätt är det möjligt att använda det integrerade perspektivet för att identifiera användningstyper och jämföra dem med en avsedd användning eller i förhållande till en politisk styrningsprocess med identifierbara aktörer. Vi uppfattar att perspektivet erbjuder ett sammanhållet sätt att analysera användning i praktiken i utvärderingssystem som inte nödvändigtvis kopplas till en enskild utvärdering eller användare. I stället kan användarna ha olika roller, finnas på olika nivåer och relateras till olika funktioner. Samtidigt framstår strukturella orsaker till användning, som exempelvis normer och organisationskultur, som mer undanskymda. Användningstypernas olika teoretiska grund gör också att de har en oklar relation till varandra. Exempelvis bygger den instrumentella policy- och programförbättringen på en föreställning om mål-medelrationalitet medan den symboliska typen har en kulturell och institutionell utgångspunkt. Eftersom det integrerade perspektivet kumulativt bygger vidare på den klassiska användningsforskning som gjorts, framstår den instrumentella användningen fortfarande som ett ideal.

Det kontextuella perspektivet

När vi nu byter perspektiv till det kontextuella perspektivet lyfts institutioner, organisationskulturer och organisationers omgivning fram som ett sätt att förstå vilken roll ett utvärderingssystem har för en aktör. Utvärdering används genom att en användare i utvärderingssystemet tillskriver utvärderingen en roll gentemot andra delar av en organisation eller andra organisationer. Exempelvis studerar Kari Tove Elvbakken och Hanne Foss Hansen (2019) framväxten av evidensproducerande organisationer och system i nordiska länder. Genom att se evidensbaserad praktik som en trend och resande idé i offentlig sektor, visar de hur organisationerna använder utvärderingsresultat i form av ”evidens” som en modern och legitim lösning på problemet att ”säker kunskap” saknas, snarare än som instrumentell kunskap som är effektiv för att lösa

problemet. På liknande sätt menar Raimondo (2018) att utvärderings-system ska ses som inbäddade i organisationer och som att de formar och är formade av organisatoriska normer, processer och beteenden. För att fullt ut förstå utvärderingssystemets roll, måste vi därför studera såväl interna och externa som materiella och kulturella faktorer. Det inkluderar vilken kännedom om lärande- och utfallskultur som finns i en organisation, hur framgång definieras bland konkurrenter och hur utvärderingsresurser, kapacitet och incitamentsstrukturer är utformade. Dessutom tar man hänsyn till vilka formella och informella incitament som stödjer utvärderingssystemens användare att få kunskap om utfall. Utan att koppla samman och ta hänsyn till samspelet mellan sådana faktorer, menar hon, går det inte att undvika lösa kopplingar i utvärderingssystem, alltså en diskrepans mellan ett utvärderingssystemets formella roll och dess roll i praktiken. Två andra författare som diskuterar lösa kopplingar är Stephen Porter och Penny Hawkins (2019), som menar att utvärderingssystem har en större möjlighet att vara hållbara om de utformas utifrån nätverksegenskaper som koordinering, samarbete och samverkan. Användningen av ett sådant ”hållbart utvärderingssystem” ska kunna ifrågasätta organisationens grundläggande antaganden och om den gör vad den säger att den ska göra.

Det kontextuella perspektivet lägger alltså större fokus på hur relationen mellan organisationens externa och interna förhållanden formar ett utvärderingssystemets roll och användning. Rosaria Lumino och Dora Gambardella (2020) menar att användarna kommer i kläm, eftersom de tvingas att hantera spänningar mellan externa krav på utvärdering och interna behov av utvärdering. Exemplet som författarna tar är relationen mellan ansvarsutkrävande och lärande i utvärderingssystem. Det är en relation som ofta beskrivs som ”antingen eller”, där externt ansvarsutkrävande, exempelvis en organisation som kontrollerar en annan organisations måluppfyllelse eller följsamhet till rutiner, sägs lämna litet utrymme för lärande och instrumentell användning hos den aktör som kontrolleras. En kontrollerad aktör upplever i stället att ett ansvarsutkrävande utvärderingssystem hämmar innovation och praktik. Dock menar författarna att ansvarsutkrävande och lärande har en komplex relation och inte per definition behöver stå i ett motsatsförhållande. Också ett ansvarsutkrävande utvärderingssystem kan ge utrymme för lärande, dock med förutsättningen att det som ska läras och användas i utvärderingssystemet överensstämmer med individens och organisationens normer och värderingar. Beroende på bland annat

denna överensstämmelse, finns fyra typiska strategier som användare, både som individer och organisationer, kan använda när de utsätts för tryck från ansvarsutkrävande utvärderingssystem:

1. Anslutning (eng. *full adhesion*, vår översättning) är att fullt ut godkänna de värden och normer som implementeras genom utvärderingssystemet och justera verksamhetens praktiker därefter.
2. Efterlevnad (*compliance*) är en överensstämmelse mellan utvärderingssystemets värden och normer och verksamhetens praktiker.
3. Kritisk agens (*critical agency*) är att respektera systemets huvudprinciper men samtidigt kritiskt analysera och omformulera sätten de uppfylls på.
4. Vägran (*refusal*) är slutligen flyktstrategier för att undgå utvärderingssystemet.

Inom varje position finns individuella och organisatoriska strategier. Exempelvis innebär positionen anslutning att individer är lojala och att organisationer anpassar sig till värden och normer.

Vi går nu över till att illustrera hur det kontextuella perspektivet kan utnyttjas för att analysera kunskapsanvändning i utvärderingssystem. Vi tar hjälp av ett utvärderingssystem som baseras på Socialstyrelsens föreskrift 2011:9 om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Föreskriften kom ursprungligen till i slutet av 1990-talet för att ge kommuner möjligheter att löpande styra och utvärdera hälso- och sjukvård och socialtjänst (Socialstyrelsen 2011). Enligt föreskriften ska alla kommuners socialtjänster strukturera sina verksamheter i processer och rutiner som kan följas upp och utvärderas av såväl externa utvärderare som kommunen och verksamheterna själva, för att sedan vara underlag för interna kontinuerliga förbättringar. Processer och rutiner ska beröra verksamhetens alla delar och aktörer (förenklat chefer, kvalitets-specialister, medarbetare). Medarbetare kan med fördel vara delaktiga i utformningen av processer och rutiner genom processkartläggningar och processråd där verksamhetens processer och rutiner definieras, formaliseras och revideras. Eftersom en mängd utvärderingsaktiviteter kan pågå i ledningssystemet och ligga till grund för förbättringar, ser vi det som en form av utvärderingssystem. Utvärdering kan initieras och användas av organisationsledning och medarbetare genom att följa upp

om rutiner och processer följs och vilka resultat de har gett. Den kan också efterfrågas och användas externt av Socialstyrelsen, forskare, journalister och medborgare genom nationellt insamlade data om kvalitet som sammanställs i Socialstyrelsens Öppna jämförelser. Det finns därmed flera möjliga användare, även om vi fortsättningsvis fokuserar på en socialförvaltnings chefer och medarbetare samt Socialstyrelsen.

I en studie av hur föreskriften implementeras i en svensk socialförvaltning intervjuades chefer och medarbetare om hur de förstod och använde kunskap från ledningssystemet.⁵ Dessutom granskades dokumentation från Socialstyrelsen och socialförvaltningen. Utöver socialförvaltningens formella ledningssystem drar studien slutsatsen att det finns ett informellt ledningssystem i socialförvaltningen. Det formella ledningssystemet liknar Socialstyrelsens föreskrift och finns beskrivet i socialförvaltningens styrdokument. Detta kommuniceras externt av chefer och kvalitetsspecialister. Det mer informella ledningssystemet finns på enhetsnivå där socialsekreterare inom försörjningsstöd tillsammans med en organisationsutvecklare (socialsekreterare med utvecklingsuppgifter) har utformat rutiner och processer som upplevs användbara av medarbetare och chefer på enheten men har en oklar koppling till det formella ledningssystemet. Implementeringen av föreskriften har alltså resulterat i lösa kopplingar mellan det som organisationen formellt förmedlar och det som den finner användbart i praktiken. I det kontextuella perspektivet kan denna typ av lösa kopplingar förstås som resultatet av spänningar mellan organisationers externa och interna krav på utvärdering och uppföljning. Genom Lumino och Gambardellas (2020) begrepp för hur aktörer hanterar dessa spänningar – anslutning, efterlevnad, kritisk agens och vägran – kan vi undersöka den lösa kopplingen.

I fråga om det formella ledningssystemet agerar Socialstyrelsen extern kontrollant genom att med juridiska medel styra kommuner till att inrätta lokala utvärderingssystem. I den undersökta kommunen beskrev socialchefen och kvalitetsutvecklaren att det var viktigt att visa upp för Socialstyrelsen och omgivningen att ledningssystemet fanns och att man inte släpade efter. ”Alla har det!”, menade kvalitetsutvecklaren, även om andra kommuners ledningssystem snarare visade sig vara listor av

⁵ Bygger på en studie genomförd 2017–2019 om implementeringen av ett kvalitetsledningssystem i svensk socialtjänst. Publicerat i Nordesjö (2020).

dokument som sa lite om hur kvalitetsarbete skulle gå till. En socialchef lyfter samtidigt fram hur ledningssystemet kan hjälpa verksamheten:

Vi ska ju omsätta de här målen i handling. Då är det viktigt för mig att veta hur vi ska göra det, hur vi ska veta att vi gör det och att de vi är till för, de tjänster vi ska ge här, har kvalitet, att de har tillgodosetts så långt det är möjligt. Så försöker jag se att ett sådant här system hjälper oss. (Socialchef)

Verksamhetens ledning agerar därmed anslutande enligt tvingande och normativ isomorfism: den använder utvärderingssystemet för att anpassa sig efter ett externt tryck från Socialstyrelsen, men också för att justera sin ledningspraktik på ett sätt som anses rätt och riktigt och inte annorlunda.

Samtidigt finns ett informellt ledningssystem i verksamheten. På enhetsnivå har processkartläggningar genomförts för att strukturera enhetens arbete. Här upplever flera aktörer att systemet kan användas. Å ena sidan beskriver biträdande enhetschefer och socialsekreterare arbetet som användbart och lärande. Det uppfattas ge möjligheter till uppföljning och en tydlighet till det vardagliga arbetet: ”Svaret på alla frågor du någonsin kommer att ha finns [systematiserat]!” (Biträdande enhetschef). Å andra sidan menar en organisationsutvecklare att processkartläggningarna inte stödjer en professionell praktik fullt ut. Det ökade antalet rutiner som ska utformas och följas upp i systemet tenderar att göra socialsekreterarna ängsliga och alltför fokuserade på säkerhet och följsamhet.

Det finns också en tendens att över tid ... att man mindre och mindre vågar ha saker lite löst. Så fort nåt är otydligt så efterfrågar alla en rutin genast ... man vågar inte ha det luddigt ... då ska man ha en tydlig rutin där man steg för steg förklarar genom en checklista ... det här har jag gjort, nu kommer nästa steg. Det blir ett säkerhetsknarkande. (Organisationsutvecklare, socialtjänsten)

Beroendet av rutiner visar sig på ett processråd, ett återkommande möte med enhetens ledning samt medarbetarrepresentanter som syftar till att diskutera och revidera processer och rutiner. En socialsekreterare lyfter att en viss rutin inte används eller uppdateras. Å andra sidan tvekar hen och andra medarbetare att ta bort den, eftersom den eventuellt skulle kunna användas i framtiden och det därmed känns säkrare att behålla den.

Även om enheten har hittat sätt att implementera ledningssystemet på som framstår som användbart för dem – vilket tyder på en form av kritisk agens, där enheten försöker respektera de förväntade kraven samtidigt som de anpassar dem till sin praktik – visar citaten att det finns en spänning mellan normer och värden som Socialstyrelsens ledningssystem för med sig och de som ska stödja det sociala arbetets praktik. Utifrån Lumino och Gambardellas (2020) resonemang kan den lösa kopplingen därmed förstås som att en ambivalent enhetsnivå inte fullt ut har accepterat utvärderingssystemets normer och värderingar om hur utvärderingssystemet ska användas.

På detta sätt belyser det kontextuella perspektivets betoning av normer, värderingar och omgivning utvärderingssystemets roll i en organisation eller ett större organisatoriskt sammanhang. Perspektivet bidrar med förståelse för eventuella konfliktytor och förhandlingspositioner och därmed för oklarheter som kan skapa friktioner och varierande bedömningar av de kunskapsbidrag som ett utvärderingssystem genererar. Det instrumentella idealet är frånvarande och utvärderingsanvändning handlar om vilken roll som individer och organisationer tillskriver ett utvärderingssystem. Genom att studera vilken den rollen är för olika aktörer, kan vi få syn på lösa kopplingar som bottnar i spänningar mellan organisationens inre och yttre förutsättningar. I denna mening betonar perspektivet både strukturella förutsättningar och aktörers handlande.

Det konstitutiva perspektivet

Utgångspunkten för det tredje perspektivet, det konstitutiva, är att idén om att avsedd och planerad utvärderingsanvändning begränsar vår förståelse av att ett utvärderingssystem kan ha betydelse och användning för olika aktörer på olika sätt. Vi noterade tidigare att utvärderingsforskningen uppmärksammat att utvärdering kan ske både taktiskt och rituellt. En organisation behöver agera inför (kanske hot om) att bli utvärderad, den förbereder sig för att utvärderas och granskas vilket påverkar dess kärnverksamhet och dess medarbetare. Om den berörs av något utvärderingssystem blir effekterna mera diffusa. Utvärderingsresultat kommer inte nödvändigtvis till direkt användning (som i de övriga perspektiven) utan utvärderingssamhället skapar utvärderade och utvärderande organisationer som kontrollerar resultat och processer.

Organisationer måste kunna mäta sina aktiviteter, något som genererar interna strukturer (utvärderingsenheter) och efterfrågan på experter (controllere, utvärderare). Dessa utvärderingssystem kräver kontinuerlig analys av nya data om målet är att förbättra och optimera resultaten. Ju mer komplex verksamhet, desto svårare är det att producera tillförlitliga data (Høybye-Mortensen 2015). Omfattande investeringar kan därför behövas för att tillgodose behovet av tillförlitlig prestandamätning.

Vems intentioner har betydelse, när har de betydelse och måste de vara konstanta för att en intention ska vara avsedd? frågar sig Peter Dahler-Larsen (2012). Att benämna effekter av utvärdering som oavsedda eller perversa implicerar enligt detta synsätt att det finns en enskild korrekt användning av utvärdering som inte har uppfyllts. Alternativet är att lyfta fram konstitutiva effekter som kan gå långt bortom en aktörs formella intentioner. Ett utvärderingssystemens indikatorer är inte neutrala representationer av en social verklighet, utan dess kriterier, kategorier och distinktioner skapas genom språk och social interaktion. Mätning och testning genom utvärderingssystem konstituerar och formar sedan olika delar av verkligheten. I denna mening har indikatorer och kvantitativa mått en performativ funktion, de agerar och gör saker med det som de är avsatta att mäta och representera (Dahler-Larsen 2014). I fråga om utvärderingsanvändning innebär det att inte uppfatta kunskap essentiellt och avgränsbart som att passivt ta emot en utvärdering, utan som något som ett subjekt formulerar och presterar egen kunskap om i en social situation.

Dahler-Larsen har föreslagit att ett utvärderingssystemens konstitutiva effekter bör studeras i relation till fyra aspekter (Dahler-Larsen 2007; 2012; 2014): utvärderingssystemets indikatorer kan styra verksamhetens innehåll och aktiviteter, de kan skapa tidsperspektiv inom vilka vissa resultat förväntas, de kan påverka sociala relationer och identiteter mellan aktörer inom en organisation eller på ett fält samt rama in och ge en viss bild av verkligheten. Vi använder dessa aspekter när vi redogör för det svenska exemplet Öppna jämförelser nedan.⁶

Konstitutiva effekter har utforskats empiriskt genom skolprov i ett provsystem för nyanlända i Danmark. Provsystemet representerade en viss världsbild av vad som var användbar kunskap och professionalism

⁶ Intervjuer genomfördes under 2014–2016 i en studie om våld i nära relationer finansierad av Brottsförmyndigheten. Resultat om ÖJ finns publicerade i Agevall Gross m.fl.(2015) och Denvall m.fl. (2019).

hos lärare och påverkade hur lärare undervisade (*teaching to the test*). Det skapade också ett ”strategiskt landskap” där lärare är ”institutionellt inlåsta” i provsystemet och pragmatiskt måste hantera spänningar som uppstår till följd av systemet (Dahler-Larsen 2012). Ett annat empiriskt exempel rör hur ett evidensbaserat utvärderingssystem på den danska arbetsmarknaden formar policyprocessen för vad som anses vara relevant kunskap och tidshorisonter, liksom vilken expertis som är legitim (Andersen 2020). Slutligen finns exempel på där konstitutiva effekter är en användningstyp bland andra. I en studie av ett utvärderingssystem i den svenska äldreomsorgen är konstitutiva effekter olika uppfattningar om vad som anses vara kvalitet, vilka formar och förstärker aktörers roller, ansvar och normer (Hanberger & Lindgren 2019).

Genom att fokusera på hur kvantitativa mått formar verkligheten, knyter det konstitutiva perspektivet an till litteratur om standardisering (Timmermans & Epstein 2010), kvantifieringens sociologi (Espeland & Stevens 2008) och *performance management* (Rijcke m.fl. 2016). Aktörer är visserligen utsatta för utvärderingssystemens kvantifierande och standardiserande tryck, men är samtidigt medskapare till samma strukturer. För att förstå utvärderingsanvändning i det konstitutiva perspektivet, blir det därför viktigt att undersöka vilken påverkan som utvärderingssystem har på olika domäner och vilka aktörer som har förmåga att förändra förutsättningarna för dessa domäner. Frågan om vad som är rätt och fel utvärderingsanvändning måste därför ställas i förhållande till en enskild aktör i dess kontext.

De konstitutiva konsekvenserna av en tilltagande utvärdering är alltså betydande. Peter Dahler-Larsen (2011) liknar moderna utvärderingssystem vid ett slags maskineri som är komplext, överskådligt och självgenererande, närmast omöjligt att stoppa och styra. Hans karakteristik passar väl in på Öppna jämförelser (ÖJ), ett utvärderingssystem som fått stor nationell utbredning och som används inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola. Socialstyrelsen och SKR har tagit fram indikatorer med vars hjälp det ska vara möjligt att jämföra kvalitet över hela landet och följa upp, analysera och utveckla verksamheter (www.socialstyrelsen.se, www.skr.se). Underlaget baseras på omfattande enkäter till kommuner och regioner om deras verksamheter. Resultaten publiceras årligen och är tillgängliga på nätet. Genom att resultaten presenteras i tre grupper (rött, de sämsta 25 procent, gult, medel 50 procent och grönt, de bästa 25 procent) kan kommuner jämföra sig med varandra och stimuleras till utveckling; ingen

vill väl framstå som sämst i klassen (Denvall m.fl. 2019; Lindgren, Ottosson & Salas 2012). ÖJ är numera starkt inbäddat i den offentliga sektorn, det är väl förankrat och institutionaliserat och ÖJ ger underlag uppåt i organisationer till ledning och politik (Johansson & Liljegrén 2020).

Med stöd av Dahler-Larsens analysram ovan skulle ÖJ:s indikatorer kunna styra verksamheter och ha inflytande över när insatser förväntas ske liksom påverka relationer mellan aktörer samt skapa en viss bild av och inramning av verkligheten. Om ÖJ visar att ”vi har för låg kvalitet i äldreomsorgen” är rimligtvis förhoppningen att detta ska leda till ökade resurser och bättre kvalitet. Men, som Lena Lindgren med kolleger visat i en studie om äldreomsorg, kan jämförelser även medföra att högrepresterande kommuner (de med grönt) ifrågasätter varför just de ska lägga så mycket resurser när andra kommuner inte gör det (Lindgren m.fl. 2012).

ÖJ utnyttjas som ett oblygt styrmedel av statliga myndigheter som genom ÖJ efterfrågar vissa arbetssätt i de nationella enkäterna, arbetssätt som därmed framstår som viktigare än andra. Det som inte mäts blir mindre viktigt. Denna kvantifiering gynnar nationella resultatmål som då kan baseras på data från myndigheter, ofta statistik, och som presenteras som resultatindikatorer (Balle Hansen 2016). Donald T. Campbell, som brukar tillskrivas rollen som effektutvärderingens grand old man, lär ha uttalat att ju mer en indikator används, desto större risk för att den blir korrumpierad och opålitlig. De indikatorer som tagits fram av Socialstyrelsen kopplas till uppfattningar om vikten av viss kvalitet och att kommunerna behöver ha särskilda rutiner och metoder på plats. Det kan exempelvis vara metoder som rekommenderas i nationella riktlinjer. Men – som en intervjuad verksamhetschef inom socialtjänsten berättade – de fick svara nekande på frågan eftersom de hade infört en metod som inte ingick bland de efterfrågade i ÖJ men som de var nöjda med. Då hamnade de på rött.

Utvärdering genom ÖJ skapar särskilda tidsramar genom att indikatorer mäts på årsbasis och uppdateras varje år. En kommun kan därmed gå upp och ner i ranking inom ett visst årsintervall. Samma verksamhetschef berättar:

Men att använda det för en egen jämförelse från år till år, där kan man ju definitivt använda öppna jämförelser eftersom, så länge man är samma person som liksom fyller i uppgifterna så kan man

ju faktiskt se, för det är lätt att glömma, minnet är kort liksom, oj, hade vi inte det, men det hade vi ju där. (Verksamhetschef, socialtjänst)

Det har visat sig vara stora utmaningar att organisera arbetet med ÖJ lokalt eftersom det är tidsödande, kräver kontinuitet och god sakkunskap bland medarbetare som ska fylla i enkäterna. Enkäterna medför behov av undersökande aktiviteter, av nya möten och skapar uppgifter för administratörer, controllers och chefer. Att avstå är inget vidare alternativ eftersom omgivningen förväntar sig presentationer. Lokalt vet man dock att inrapporterade data inte alltid är pålitliga, se synpunkterna nedan från en handläggare på länsstyrelsen:

Dom här siffrorna dom tar fram [Socialstyrelsen] säger ju egentligen ingenting i den här frågan för det var helt katastrof. Det beror på vem man skickar det till. Vart hamnar de här ÖJ? Så dom första [resultaten från ÖJ] där när vi blev så upprörda, det var ju att dom kommuner som jobbar absolut minst med frågan dom hade ju skyhögt bäst resultat, och dom som verkligen jobbar med frågan hade riktigt dåliga resultat i ÖJ. (Handläggare, lst.)

ÖJ är ett omfattande, nationellt utvärderingssystem som berör landets kommuner och regioner. Det medför organisering för att besvara enkäter, organisationerna blir föremål för offentlig rankning genom att resultaten publiceras online och de utsätts för tydlig extern styrning som syftar till att de ska implementera rutiner och arbetsmetoder som SKR och Socialstyrelsen vill främja. Vårt exempel illustrerar poängen med att betrakta utvärderingssystem med "konstitutiva glasögon". ÖJ:s effekter går bortom de rent kunskapsmässiga (förse några aktörer med information och underlag för beslutsfattande). Detta utvärderingssystem skapar även nya praktiker och uppdrag och kräver anpassning hos aktörer som behöver mata systemet med erforderliga data och agera när bearbetade data kommer i retur. Det konstitutiva perspektivet synliggör att beroende på vilken utvärdering som genomförs så formas olika uppfattningar av verkligheten varför användningen varierar. Aktörer är därmed både begränsade genom att utvärdering formar organisatoriskt liv och kan tillskrivas ett ansvar för att kritiskt granska och problematisera den utvärdering som sker.

Nya tider kräver nya begrepp

Vi har i det här kapitlet presenterat ett flertal nya perspektiv på utvärderingsanvändning i utvärderingssystem. Vi har visat att det knappast längre är fruktbart att tänka enbart i termer av det instrumentella idealet i utvärdering. I dagens komplexa samhälle med en uppsjö aktörer och nivåer, ofta sammankopplade i svåröverskådliga system, finns ett flertal potentiella användare. Forskningen om utvärdering har sedan lång tid tillbaka gett oss insiktsfulla bidrag på användning – men nya tider kräver nya begrepp. Ökande krav på samverkan och koordinering i en tid av institutionell osäkerhet förklarar behovet av utvärderingssystem som förväntas bidra till överblick och samtidigt kunna fungera som styrmedel. Utvärderingens resultat används bortom beställning av utvärdering och utvärderares arbete. Det tidsmässiga och rumsliga flyttas till andra scener och områden än de avsiktliga. Forskarsamhället har som alternativ föreslagit ett integrerat, ett kontextuellt och ett konstitutivt perspektiv som snarare betonar hur utvärderingssystemen villkorar utvärderingens roll och användning i organisationer.

Vi avslutar med tre reflektioner. För det första berör utvärdering numera ofta komplexa samhällsproblem. Sådana problem kan inte längre definieras av en enskild aktör. Utvärderingsanvändning har därmed breddats – från enskilda användare till ett flertal aktörer på flera nivåer som kan vara både avsiktliga och oavsiktliga användare. Vi kan se en utveckling från användning som linjär kunskapsproduktion till inslag i komplexa system. I dessa system återfinns ett flertal legitima kunskapsanvändare, men i våra empiriska exempel saknas tydliga samband mellan kunskap och förändring. Systemen innehåller svårfångade relationer mellan intressenter där resultat kan applåderas på en nivå men motarbetas på en annan. Utvärderingars användningsformer bör snarare, i likhet med Hanbergers (2011) förslag, beskrivas i termer av deras varierande funktionalitet.

För det andra är den instrumentella utgångspunkten ifrågasatt. I stället tas enskilda aktörers perspektiv oftare som utgångspunkt där ett utvärderingssystem spelar en viss roll för en aktör och kan konstituera roller och identiteter. Användning liknar därmed inflytande och påverkan. Samtidigt är utvärderingar i viss mening även ofullständiga. Trots ambitiösa upplägg och stora resurser (jämför med metaforerna

monster och maskiner) har de enbart partiell förklaringsförmåga. Vi kan inte se att detta kan kopplas till utvärderingens metodik i första hand (ÖJ vilar på ofullständiga data) utan till de beställar- och användarintressen som bygger upp utvärderingssystemen. Flera av de användare av utvärderingssystem som vi har kommit i kontakt med under våra undersökningar uttrycker skepsis och bristande tilltro till dem. Men de är även beroende av dessa system och kan sägas vara fångade i en malström av aldrig sinande krav från övergripande institutioner som efterfrågar ständiga resultat- och prestationsmått.

För det tredje intar användaren skilda roller i de olika perspektiv som vi lyft fram. Från det integrerade perspektivets varierade och policyknutna roll och det kontextuella perspektivets mer undanskymda och reaktiva roll, till det konstitutiva perspektivets performativa och medskapande roll. Gemensamt är ett ökat intresse för aktörernas utvärderingsanvändning i praktiken samt att de ofta förstås som utsatta för granskningssamhällets forande effekter och strukturer. Där ter sig utvärderaren själv alltmer osynlig, och frågan är närmast om det inte är systemet självt som ska förstås som ”utvärderaren”. Utvärderingssystemet blir i dessa tider närmast en egen aktör och en självreglerande organisation vars effektivitet och konsekvenser behöver problematiseras. Huruvida det är möjligt för användare av utvärdering att göra motstånd mot kvävande externa utvärderingssystem utan synbara användningsmöjligheter är en stor fråga som vi bara snuddat vid i kapitlet. Den måste enligt våra tidigare resonemang ställas till den aktör och användare som är i fokus eftersom de har olika maktbefogenheter och användningsintressen i ett enskilt utvärderingssystem. Men förenklat borde en sådan diskussion utgå från vilken roll ett utvärderingssystem har och borde ha för organisation och samhälle.

Vår genomgång av tidigare forskning om utvärderingsanvändning i en ny tid har därmed nått sitt slut. Vi vill med kapitlet betona vikten av att lyfta fram aktörers behov och intressen och hur de formar de utvärderingssystem som blivit så naturliga inslag på våra arbetsplatser och i våra vardagsliv. En tilltagande komplexitet med nya aktörer och nivåer förklarar tillkomsten av utvärderingssystem. Dessa kan och behöver granskas utifrån en kritisk förståelse av aktörers avsikter med systemen. Eller som någon lär ha sagt: Inga lösningar utan nya problem ...

Referenser

- Agevall Gross, Lotta, Denvall, Verner, Kjellgren, Cecilia & Skillmark, Mikael (2015). Brottsoffer i indikatorland: Öppna jämförelser inom socialtjänstens brottsofferstödjande arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 22(3–4), 341–358. <https://doi.org/10.3384/SVT.2015.22.3-4.2345>
- Alkin, Marvin C. & Coyle, Karin. (1988). Thoughts on evaluation utilization, misutilization and non-utilization. *Studies in Educational Evaluation*, 14(3), 331–340. [https://doi.org/10.1016/0191-491X\(88\)90027-2](https://doi.org/10.1016/0191-491X(88)90027-2)
- Alkin, Marvin C. & King, Jean A. (2017). Definitions of evaluation use and misuse, evaluation influence, and factors affecting use. *American Journal of Evaluation*, 38(3), 434–450. <https://doi.org/10.1177/1098214017717015>
- Alkin, Marvin, Patton, Michael Quinn & Weiss, Carol H. (1990). *Debates on evaluation*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Andersen, Niklas Andreas (2020). The constitutive effects of evaluation systems: Lessons from the policymaking process of Danish active labour market policies. *Evaluation*, 26(3), 257–274. <https://doi.org/10.1177/1098214019876661>
- Arnaboldi, Michela, Lapsley, Irvine & Steccolini, Ileana. (2015). Performance management in the public sector: The ultimate challenge. *Financial Accountability & Management*, 31(1), 1–22. <https://doi.org/10.1111/faam.12049>
- Balle Hansen, Morten (2016). Performance management og evaluering. I: Thomas Bredgard (red.). *Evaluering af offentlig politik og administration* (s. 115–143). København: Hans Reitzels Forlag.
- Bammer, Gabriele (2019). Key issues in co-creation with stakeholders when research-problems are complex. *Evidence & Policy*, 15(3), 423–435. 10.1332/174426419X15532579188099.
- Churchman, Charles West (1968). *The systems approach*. New York: Delta.
- Dahler-Larsen, Peter (2007). Constitutive effects of performance indicator systems. I: Saville Kushner & Norris Nigel (red.). *Dilemmas of engagement: Evaluation and the new public management*, 10, (s 17–35). Amsterdam: JAI Press.
- Dahler-Larsen, Peter (2011). *The evaluation society*. Stanford: Stanford University Press.
- Dahler-Larsen, Peter (2012). Constitutive effects as a social accomplishment: A qualitative study of the political in testing. *Education Inquiry*, 3(2). <https://doi.org/10.3402/edui.v3i2.22026>

- Dahler-Larsen, Peter (2014). Constitutive effects of performance indicators: Getting beyond unintended consequences. *Public Management Review*, 16(7), 969–986. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.770058>
- De Bruijn, Hans (2007). *Managing performance in the public sector*. New York: Routledge.
- Denvall, Verner, Agevall Gross, Lotta, Kjellgren, Cecilia & Skillmark, Mikael (2019). Lost in comparison: A program theory analysis of performance measurement in social work. *Nordic Social Work Research*, 1–15. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2019.1690559>
- Elvbakken, Kari Tove & Hansen, Hanne Foss (2019). Evidence producing organizations: Organizational translation of travelling evaluation ideas. *Evaluation*, 25(3), 261–276. <https://doi.org/10.1177%2F1356389018803965>
- Espeland, Wendy Nelson & Stevens, Mitchell L. (2008). A sociology of quantification. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 49(3), 401–436. <https://doi.org/10.1017/S0003975609000150>
- Groth Andersson, Signe & Denvall, Verner (2017). Data recording in performance management – trouble with the logics. *American Journal of Evaluation*, 38(2), 190–204. <https://doi.org/10.1177/1098214016681510>
- Hanberger, Anders (2001). Policy and program evaluation, civil society, and democracy. *American Journal of Evaluation*, 22(2), 211–228. [https://doi.org/10.1016/S1098-2140\(01\)00128-X](https://doi.org/10.1016/S1098-2140(01)00128-X)
- Hanberger, Anders (2011). The real functions of evaluation and response systems. *Evaluation*, 17(4), 327–349. <https://doi.org/10.1177%2F1356389011421697>
- Hanberger, Anders & Lindgren, Lena (2019). Evaluation systems in local eldercare governance. *Journal of Social Work*, 19(2), 233–252. <https://doi.org/10.1177%2F1468017318760788>
- Høybye-Mortensen, Matilde (2015). Decision-making tools and their influence on caseworkers' room for discretion. *British Journal of Social Work*, 45, 600–615. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bct144>
- Højlund, Steven (2014). Evaluation use in evaluation systems: The case of the European Commission. *Evaluation*, 20(4), 428–446. <https://doi.org/10.1177/1356389014550562>.
- Johansson, Staffan & Liljegren, Anders (2020). Social service as glasshouses? On the use and consequences of the Open Comparison system in Swedish social services. *Financial Accountability and Management*, 1–21. <https://doi.org/10.1111/faam.12277>
- Kirkhart, Karen E. (2000). Reconceptualizing evaluation use: An integrated theory of influence. *New Directions for Evaluation*, Winter (88), 5–23. <https://doi.org/10.1002/ev.1188>

- Leeuw, Frans L. & Furubo, Jan-Eric (2008). Evaluation systems: What are they and why study them? *Evaluation*, 14(2), 157–169.
<https://doi.org/10.1177%2F1356389007087537>
- Lindgren, Lena (2014). *Nya utvärderingsmonstret: Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren, Lena, Ottosson, Maria & Salas, Osvaldo (2012). *Öppna jämförelser: Ett styrmedel i tiden eller "Hur kunde det bli så här?"* Göteborg: FoU i Väst.
- Lumino, Rosaria & Gambardella, Dora (2020). Re-framing accountability and learning through evaluation: Insights from the Italian higher education evaluation system. *Evaluation*, 26(2), 147–165.
<https://doi.org/10.1177/1356389019901304>
- Martinaitis, Žilvinas, Christenko, Aleksandr & Kraučūnienė, Lina (2018). Evaluation systems: How do they frame, generate and use evidence? *Evaluation*, 25(1), 46–61. <https://doi.org/10.1177/1356389018802135>
- Nordesjö, Kjetil (2015). *Relationen styrning och utvärdering: Hur en europeisk utvärderingsidé översätts i Sverige*. Växjö: Linnaeus University Press.
- Nordesjö, Kjetil (2019). Made in Sweden: The translation of a European evaluation approach. *Evaluation*, 25(2), 189–206.
<https://doi.org/10.1177/1356389018803220>
- Nordesjö, Kjetil (2020). Framing standardization: Implementing a quality management system in relation to social work professionalism in the social services. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 44(3), 229–243.
<https://doi.org/10.1080/23303131.2020.1734132>
- Patton, Michael Quinn (1986). *Utilization-focused evaluation*. (2 uppl.). Beverly Hills: Sage.
- Pollitt, Christopher (2013). The logics of performance management. *Evaluation*, 19(4), 346–363. <https://doi.org/10.1177%2F1356389013505040>
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2011). *Public management reform: A comparative analysis – new public management, governance and the neo-weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Porter, Stephen & Hawkins, Penny (2019). Achieving sustainability through sustainable organizational evaluation systems. *New Directions for Evaluation*, Summer (162), 87–101. <https://doi.org/10.1002/ev.20360>
- Power, Michael (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Raimondo, Estelle (2018). The power and dysfunctions of evaluation systems in international organizations. *Evaluation*, 24(1), 26–41.
<https://doi.org/10.1177/1356389017749068>

- Rijcke, Sarah de, Wouters, Paul F., Rushforth, Alex D., Franssen, Thomas P. & Hammarfelt, Björn (2016). Evaluation practices and effects of indicator use: A literature review. *Research Evaluation*, 25(2), 161–169.
<https://doi.org/10.1093/reseval/rvv038>
- Rist, Ray C. & Stame, Nicoletta (2006). *From studies to streams: Managing evaluative systems*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Rittel, Horst W.J. & Webber, Melvin M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155–169.
<https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Rossi, Peter H. & Lipsey, Mark W. (2004). *Evaluation: A systematic approach*. Thousand Oaks: Sage.
- Shadish, William R., Cook, Thomas D. & Campbell, Donald T. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Boston: Houghton Mifflin.
- Socialstyrelsen (2011). *Utredning av konsekvenser av förslag till föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för kvalitet*. Dnr 00-7272/2009. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Stufflebeam, Daniel (2001). Evaluation models. *New Directions for Evaluation*, (89), 7–98. <https://doi.org/10.1002/ev.3>
- Timmermans, Stefan & Epstein, Steven (2010). A world of standards but not a standard world: Toward a sociology of standards and standardization. *Annual Review of Sociology*, 36, 69–89.
<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.012809.102629>
- Vedung, Evert (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, Evert (2021). Twelve uses of evaluation. *Zeitschrift für Evaluation*, 20(1), 101–130. <https://doi.org/10.31244/zfe.2021.01.05>
- Weiss, Carol (1998). *Evaluation*. Upper Saddle River: Prentice-Hall.

