



LUND UNIVERSITY

Utvärderaren, de utvärderade och den värderande texten

Denvall, Verner

Published in:
[Host publication title missing]

2005

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Denvall, V. (2005). Utvärderaren, de utvärderade och den värderande texten. I [Host publication title missing] Svenska utvärderingsföreningen. http://www.svuf.nu/konferensen2005/papers/p33_denvall.pdf

Total number of authors:

1

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



LUNDS
UNIVERSITET

Utvärderaren, de utvärderade och den värderande text

Paper till Svenska Utvärderingsföreningens konferens 20 – 21 oktober 2005

Docent Verner Denvall, Socialhögskolan, Lunds universitet

Verner.Denvall@soch.lu.se

046-222 94 25

Utvärderingar framställs som attraktiva och oundgängliga samtidigt som det förekommer begränsad kunskap om deras faktiska relevans och om utvärderares arbete. Utvärdering är numera såväl ett självständigt forskningsområde med en vetenskaplig och disciplinär utveckling som en praktik som bedrivs av forskare med vetenskapliga ambitioner, konsulter som arbetar på uppdrag och medarbetare inom organisationer som vill utveckla sitt arbete. Begreppet utvärdering har beskrivits som en semantisk magnet av prof Evert Vedung. Och nog är det lockande och attraktivt i många läger. Detta trots att det finns tämligen begränsad kunskap om hur utvärdering bedrivs och vad det leder till.

I detta paper presenteras delar av en undersökning av det nutida utvärderandets teori, metod och funktion.¹ Hur utförs utvärderingar och vilka intressen styr? Frågan är angelägen att besvara inte minst mot bakgrund av den ökande utvärderingsverksamheten vid såväl universitet och forsknings- och utvecklingsinstitutioner som inom kommunala, statliga och privata verksamheter. Undersökningen har anknutit till den vetenskapliga diskussionen kring utvärderingars teori och användningssammanhang liksom till förekomsten av specifika utvärderingsmodeller och deras relevans.

Syfte och frågeställningar

Paprets syfte är att presentera empiri kring två inslag i den nutida programutvärderingens funktion och tillvägagångssätt; påverkar utvärderingar beslutsprocesser och hur utförs utvärderingar?

Två huvudsakliga frågeställningar står i centrum varav den första kopplas till metod och teori den andra till utvärderandets konsekvenser.

- Utvärderingspraktiken och utvärderingsteorin är splittrad i en mångfald metoder och inriktningar. Här återfinns en rad för utvärderingsteorin klassiska frågeställningar. Vilken teori anknytning förekommer, vilka kriterier utnyttjas, vilken slags metoddesign förekommer och hur hanterar utvärderare krav på inflytande och insyn?
- Utvärderingar behöver vara både effektiva och legitima. Det är en vanlig uppfattning att utvärderingars vetenskapliga kvalitet är bristfällig och att de sammanhang där de utförs är politiserade. Det är oklart på vilket sätt som organisationers problem samvarierar med deras utvärderingsbehov och på vilket sätt dessa föranleder utvärdering. Vilka beställar-utförarrelationer utvecklas och hur organiseras olika intressenters behov? Påverkas politik och tjänstemän?

¹ Projektanslag 2001-2464 från Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS). Se <http://www.fas.forskning.se/projekt/showCase.asp?ID=6944> Doktoranderna Marcus Knutagård och Shari Granlöf har medverkat under vissa delar av arbetet.

Fallet ”Storstadssatsningen”

Frågeställningarna krävde ett undersökningsbart tillämpningsområde med hög utvärderingsaktivitet. Det fanns flera skäl som talade för en fallstudie. Fallstudier rekommenderas starkt som metod i samband undersökning av utvärderingar eftersom det ger möjlighet att följa en process på nära håll och då olika fall kan bilda en grund för generaliseringar (Fishman 1999). Fallstudier bör vara teoriorienterade och utnyttja flera parallella källor för att få en massiv datatillgång av den kontext som omger fallet (se Yin 1989).

De utvärderingsinsatser som nu sker kring "det socialt utsatta bostadsområdet" har av flera skäl bedömts som lämpliga. Trots en omfattande vetenskaplig kunskapsproduktion, återkommande statliga utredningar och såväl nationellt som kommunalt och av bostadsförvaltare drivna projekt tycks den moderna förorten närmast resistent mot de lösningar som har provats. Kunskap om konsekvenserna av åtgärdsförsök förefaller utnyttjas sparsamt lokalt. I problembilden ingår bristande samverkan mellan intressenter, svagt utvecklade planeringsmetoder, rigida myndigheter, snabbt föränderliga problemuppfattningar, sena insatser och sammansatta behov (Healey 1997, SOU 1998:25, OECD 1998).

Under nittioalet har ett stort antal program lanserats för att lösa dessa problem. Statens, kommuners och bostadsföretags intentioner har under inledningen av 2000-talet omsatts i omfattande interventioner och sociala program i form av utvecklingsavtal och projekt för att bryta destruktiva segregationsmönster, rusta upp eftersatta utemiljöer eller främja arbetslösas väg in på arbetsmarknaden. Ca 2 miljarder kronor har av staten avsatts för insatser i sju kommuner perioden 1999 - 2005 – storstadssatsningen ("sss", se www.storstad.gov.se).² Kommunerna har samfinansierat ungefär lika mycket. Bostadsområdet har därmed blivit arenan för en mängd satsningar med uttalade demokratiska och välfärdsinriktade ambitioner – liksom för utvärderingar. Genomförandet av riksdagens beslut (prop 97/98:165) har nämligen utvärderats lokalt kommunvis samt nationellt av Integrationsverket och av Storstadskommittén. Cirka 4 % av statens budget har spenderats på utvärdering (80 milj kr), det är okänt hur mycket som har tillskjutits av kommunala medel eller av andra myndigheter. I den statliga utredningen "Storstad i rörelse", (SOU 2005:29) ägnas ett särskilt kapitel åt att granska kvaliteten på utvärderingarna. Detta bedömdes nödvändigt eftersom utredningens uppdrag var att sammanställa kunskap om storstadsarbetet utifrån utvärderingarnas resultat. Utredningens granskning visar att ett stort antal rapporter har kvalitetsbrister, något som riskerar att "förstärka en skeptisk inställning mellan praktik och forskning" (aa:104).

Kommunerna har genomfört ett stort antal insatser, exakt hur många finns det ingen klar uppfattning om då samfinansiering ibland skett med andra aktörer, oklara redovisningsformer och definitioner av vad som ska avses med en insats. Som exempel kan nämnas Haninge kommun som erhållit ca 10 % av det statliga bidraget och som bedrivit ca 100 insatser. Interna och externa utvärderare utsågs av de medverkande kommunerna varför ett stort antal skiftande utvärderare och utvärderingsmetoder har förekommit. Här finns Södertörns och Malmö högskolor, Göteborgs och Lunds Universitet, Chalmers, FoU-enheter, fristående privata konsulter liksom Nutek och Inregia representerade med flera. I varje kommun uppträdde en rad medverkande intressenter med varierande krav och förväntningar. I samband med storstadsutvärderingarna har det funnits en unik möjlighet att följa ett omfattande program vars lokala utvärderingar konfronterats med de för utvärderande så centrala

² Malmö, Göteborg, Stockholm, Botkyrka, Haninge, Huddinge och Södertälje.

problemen kring legitimitet, teori och metod. Det valda fallet bedöms väl återspegla det nutida utvärderandets villkor med hög politisk uppmärksamhet, komplexa processer och krav på styrning och delaktighet från intressenter (se Guba & Lincoln 1989).

Tre delstudier har utförts; dokumentgranskning, utvärderarintervjuer samt kommunenkäter. *Dokumentstudien* omfattar samtliga 89 utvärderingar som har producerats av utvärderare engagerade av kommuner samt av myndigheter avseende sss from 2000 tom våren 2005. Avgränsning har skett gentemot utvärderingar från Integrationsverket som hade ett direkt uppdrag att stödja kommunerna och utförde viss basal kunskapsställning, exempelvis statistik. Forskningsrapporter och uppsatser ingår inte, studierna skulle syfta till att utvärdera insatser inom programmet. En granskningsmall utarbetades, flertalet rapporter har granskats av två personer var för sig. *Utvärderarintervjuerna* genomfördes per telefon utifrån en fast frågeguide som skickades ut i förväg under 2004/2005 och har omfattat samtliga aktiva utvärderare, 88 st, förutom 6 utvärderare som inte varit nåbara eller avböjt medverkan. *Kommunenkäten* genomfördes sommar/höst 2003 då 600 enkäter mailades till projekt- och insatsledare, centrala berörda tjänstemän och politiker i 7 kommuner och 24 stadsdelar. Antalet varierade per kommun och plockads ut i samråd med respektive kommunal samordnare för sss. 398 svar (66 % svarsfrekvens). Bortfallet bland politiker är mera omfattande än bland tjänstemän.³

Några utvärderingsproblem

Vad som avses med utvärdering varierar med vem som kommer till tals - forskare från olika discipliner, statliga myndigheter, beställare eller andra intressenter. Här avses med utvärdering systematiska efterhandsbedömningar av offentliga program (se Vedung 1997, Åberg 1997).

Utvärderingsforskning är knappast en egen disciplin. Genom att den utövas i tät kontakt med det omgivande samhället har den betecknats som transdisciplinär (Scriven 1998, 1991). Dess kunskapsproduktion sker i en naturlig miljö ofta tillsammans med och under starkt inflytande av intressenter, resultaten skall appliceras och tillämpas inom organisationer och inom politikområden. Intressenters krav på utvärderare och förväntningar på vad en utvärdering skall resultera i varierar i hög grad. Det gör också utvärderingsforskningens syn på intressenternas rätt till inflytande. Utvärdering utförs som tillämplig akademisk forskning - utvärderingsforskning - av externt engagerade utvärderare men genomförs även som interna uppdrag av tjänstemän (Socialstyrelsen 1995, Triseliotes 1997).

I Sverige förknippas utvärderingsforskning framför allt med pedagogiska (Dahlöf 1989, Franke Wikberg 1997), statsvetenskapliga (Vedung 1997, Premfors 1989) och företagsekonomiska (Rombach & Sahlin-Andersson 1995) forskningstraditioner. Flera betydande insatser skedde i inledningen av åttiotalet (Nilstun & Hermerén 1994, Eliasson & Nygren 1980). På senare tid har kriterieproblematiken undersökts (Karlsson 1995) och Åberg (1997) demonstrerar hur utvärderingar måste tillgodose både rationella och legitimitetsstärkande krav.

Det finns begränsad kunskap om hur organisationers och politikområdets utvärderingsbehov kan kopplas till faktiska utvärderingsuppläggningar. Vad gäller vissa statliga sektorer är

³ Då det är för utrymmeskrävande att bifoga bilagor med exempelvis granskningsmall, enkäter, förteckning över utvärderingar mm. hänvisas till kommande publikationer eller vidare kontakt med författaren.

bilden klarare däremot är den oskarp beträffande kommunala verksamheter (se Vedung, Furubo & Sandahl 2000). Det är även tämligen outrett på vilket sätt som utvärderingsverksamhet institutionaliseras, exempelvis om utvärdering börjar konstitueras som ett professionellt fält och vilka förväntningar som riktas mot fältet. Det finns flera tecken på en sådan institutionalisering. Forskare knyts numera till intresseorganisationer eller till myndigheter där de söker bygga upp en utvärderingsdiskurs (Tengvald 1995, Soydan 1998, Karlsson 1999). Under det senaste decenniet har utvärderingsavdelningar etablerats inom flertalet myndigheter och verk, exempelvis hos SiS, SIDA, Skolverket, Integrationsverket och Arbetsmarknadsverket. Utvärderingar förknippas med resultatstyrning och åtföljande krav på vederhäftiga effektmätningar (Tengvald 2001a). Socialstyrelsen har presenterat ett koncept på evidensbaserade vetenskapliga utvärderingar av effekter av sociala interventioner (Socialstyrelsen 2000).

Just frågan om evidens har numera lyfts fram som en central fråga för utvärdering. Detta är ett specialfall av utvärdering och anknyter till en bestämd utvärderingstradition. Det förekommer en djup klyfta mellan förespråkare för konceptet och de med invändningar (se Davies et al 2000 för en genomgång av argument hos champs and critics). Det förekommer även uttolkare som förkastar delar av konceptet men som förespråkar andra. Vanligen får Sackett (1996:312) "the conscientious, explicit, and judicious use of current best evidence in making decisions about the care of individual patients." stå som uttolkare. Evidensbaserad praktik kan tillämpas inom en rad verksamhetsfält: socialt arbete, medicin, utbildning etc. En evidensbaserad policy har kommit att framstå som ett angeläget koncept i modernisering av offentliga organisationer (Davies et al 2000). Den evidensbaserade praktiken uppges vidare ha utvecklats till ett världsomspännande fenomen som inte ser nationella gränser och "What works" är ett ofta hört slagord (Trinder 2000).

Svenska kommuner och andra offentliga förvaltningar utvärderar och utvärderas alltså i ökad utsträckning, däremot inte utvärderandet. Ännu saknas svenska kunskapsöversikter, studier av pågående utvärderingar, bedömningar av metoders relevans och av utvärderingars funktion och användarsammanhang, dvs metaevaluering. Ett undantag utgörs av Sahlin-Andersson och Rombach (1995) vars empiri emellertid är mer än tio år gammal, dvs före expansionen av högskolor, FoU-miljöer och de ökande kraven på resultatredovisningar. Genomslaget av denna utveckling är således okänt. Hur påverkas inkrementella beslutsprocesser? Grundas beslut i ökad utsträckning på rationella underlag och på vilket sätt hanterar organisationerna det samtidiga behovet av legitimitet och skydd? Kommer kritiska utvärderingar att torpedera vissa verksamheter?

Det är tänkbart att behovet av och tillgängligheten på utvärderingar varierar på olika politikarenor. Inom professionaliserade verksamheter som hälso- och sjukvården är utvärdering (evidensbaserade) ett allt naturligare inslag och vi kan som vi påtalat se en liknande utveckling inom socialtjänsten. Däremot är det osäkert vilket genomslag kraven på utvärdering får på mera tydligt politiserade arenor. Två centrala frågor – problem om man så vill – som berör utvärderandet är dels metod- och teorifrågan – hur utvärderare arbetar och frågan om legitimitet, dvs vilket värde har utvärdering för berörda tjänstemän och politiker?

Det första problemet anknyter till utvärderares teoretiska och metodologiska hemvist. Utvärderingsforskningen har ingen enhetlig kärna utan är splittrad beträffande teoriansknytning, val av kriterier, metoder och betydelsen av relationen till intressenter (Shadish & Cook & Leviton 1991, Weiss 1998, Fishman 1999, Alkin 2004). Nutida utvärderingar karakteriseras av att de är komplexa och skall balansera en mängd krav kring

insyn, metod- och teorimedvetenhet samt att intressenter skall göras delaktiga (Guba & Lincoln 1989). Det är oklart vilka teoretiska och metodmässiga inriktningar som utvärderingspraktiken slagit in på och om dessa kan härledas till bestämda problem eller anspråk hos intressenter, i synnerhet i en svensk kontext. Diskussionen kring utvärderingars användbarhet har varit särskilt levande i USA och i ett uppmärksammat bidrag har behovet av en sammanhållen teori kring utvärderingars inflytande inom olika sektorer poängterats (Kirkhart 2001).

Problem nummer två har undersökts inom forskning om kunskapsanvändning. Forskningskunskap och för all del även utvärderingskunskap, betraktades länge som användbar om den kunde stödja administrativt och politiskt beslutsfattande och därmed bidra till problemlösning (Nilsson & Sunesson 1988, Weiss 1980, Vedung 1995). Denna form av kunskap utgjorde då ett naturligt och önskvärt beslutsunderlag och forskare borde engageras för att koppla samman mål och medel. Forskning kunde även utnyttjas i efterhand för att få kunskap om en verksamhets resultat och effekter. Forskning berikar med detta synsätt det politiska arbetet samtidigt som professionaliseringsgraden ökar genom att expertkunskap tillförs.

Sedan 1950-talet har internationell samhällsvetenskaplig forskning inom ett flertal discipliner dömt ut denna optimistiska bild av forskning och vetenskap såsom ingenjörskonst (Simon 1945, Lindblom 1959, Weiss & Bucuvalas 1977, Wildavsky 1979). Nilsson & Sunesson kunde påvisa en instrumentell forskningsanvändning i endast 20 % av ett undersökt urval av sociala verksamheter (1988). Intresset har därför inriktats på om det finns alternativa användningsformer. Ett stort antal modeller för faktisk användning har då föreslagits, numera förordas i stället ”impact”, dvs i vilken utsträckning som kunskap från utvärdering har någon form av inflytande (Henry & Mark 2003).

Teori- och metodproblematiken

Utvärderare behöver tillämpa någon form av systematisk metodik. I denna strävan lutar sig en del av utvärderingspraktiken tungt mot den vetenskapliga forskningsdiskursen medan dess andra pol söker uppvärdera reflektion och självvärdering i vardagen (Eliasson et al 1990). Något som har förklarats som en tillämpning av positivistiska respektive postmodernistiska vetenskapsuppfattningar (Fishman 1999). Inom socialt arbete sker försök att positionera utvärdering teoretiskt, något som medför diskussion om kunskaps- och vetenskapssyn mellan forskare och företrädare för myndigheter (Morén 1998, Månsson 2000, Tengvald 2001b).

I en översikt från USA presenteras inte mindre än 22 olika utvärderingsmodeller (Stufflebeam 2001). Hans pragmatiska slutsats är att ingen kan beskrivas som bäst utan att de har olika slags för- och nackdelar, dock argumenterar han för att enbart nio av dessa är lämpliga som professionella verktyg. Oberoende av hur man ställer sig till hans slutsatser är ambitionen att identifiera olika utvärderingsmodeller ett viktigt steg för att urskilja de problem och möjligheter liksom de kunskapsteoretiska skiljelinjer som finns hos olika koncept. Den avser emellertid en amerikansk kontext och en svensk redogörelse saknas. Det finns teoretiska förlagor och Vedung (1998) har identifierat 12 olika modeller.

Det är tänkbart att utvärderare noga iakttar någon form av praktik som är kopplad till bestämda teoretiska och metodologiska utgångspunkter. Den som öppnar någon av alla de översikter kring utvärdering som förekommer får gärna intrycket av att praktiken också hörsammar de råd som ges (Krogstrup 2003, Jerkedal 2001, Eriksson & Karlsson 1998). De

22 modeller som Stufflebeam ovan har gått igenom har också ett antal bestämda praktiker (metoder) i släptåg. Inget ont i handböcker men det vi har begränsad kunskap om är hur användbara de är i praktiken. Det är tänkbart att utvärderare i stället inte bryr sig nämnvärt om teoretiska och metodologiska koncept utan har ett mer pragmatiskt förhållningssätt till utvärderandets praktik.

Det existerar alltså en rad synsätt på utvärdering där olika slags utvärderingar kategoriseras i form av modeller. Modellbegreppet måste kopplas till teoretiska utgångspunkter, modeller speglar inbördes variationer och förklarar dessa, en modell kan kopplas till praktiska metoder och verktyg. Modellen är till sin grund en analytisk förenkling där ett antal element fogas samman. Modellens kapacitet avgörs av hur pass tydligt den kan förklara variationer och hur dessa ryms inom modellen. Ibland nämns som alternativ till modell begreppet "perspektiv". Detta används uppfattar jag som ett begrepp utan större precision och avser en allmän inställning med bredare utgångspunkt. Ett inslag i en modell är att den klargör under vilka förutsättningar och med vilka metoder som den bör utnyttjas. Modellerna är ofta inte givna eftersom det kan saknas klara uppfattningar om uppkomst och kriterier för gränsdragning. Dessutom har modellerna ofta lagrats på en ursprunglig version under en följd av år, modellerna blir ett "komplext dialektiskt samspel mellan text och kontext" (Krogstrup 2003:55).

Teorier utgör en samling begrepp och empiriskt säkerställda överenskommelser om hur världen bör beskrivas, dvs det vi har kunskap om. Eller snarare det som vissa företrädare vill föra fram som korrekta sätt att sammanfatta och förstå verkligheten på. Teorierna utgör ett slags diskursiva ståndpunkter och formationer som kan och bör studeras utifrån de anspråk de ställer på hur omgivningen skall förhålla sig till dem. I en nyligen publicerad översikt kategoriseras utvärderingsteorierna i tre områden (metoder, värdekriterier och användning) (Alkin 2004). Författaren har också brett olika teoretiska företrädare kommentera sina arbeten och sin position i förhållande till andra utvärderingsteoretiker. Boken är på många sätt ett imponerande arbete men säger ingenting om hur teorier används i praktiskt utvärderingsarbete eller vilken betydelse teori har för utvärderare. Men stora delar kan (och så sker väl ibland) inkorporeras i hur utvärdering utförs. Kanske kan man tala om teorielement där det sker en selektiv process och vissa delar tillämpas medan andra hålls utanför.

Principerna för hur utvärderingar sorteras varierar stort. Evert Vedung argumenterar i ett senare bidrag (2002) att det bör ske utifrån utvärderingars värdekriterier och i synnerhet utifrån den demokratisyn som modellen i fråga innehåller. Han landar i 7 olika modeller. Morén & Blom (2003) å andra sidan resonerar i termer av fem utvärderingsperspektiv där de vill demonstrera användbarheten av kritisk realism. Det primära med utvärdering enligt deras synsätt är att åstadkomma någon slags förbättring för klienter (brukare av social service) varför det är angeläget att fokusera de insatser som leder till utveckling. Och Hanne Krogstrup (2003) å sin sida föreslår sju indelningsgrunder (dock inte desamma som Vedung) där modellerna värderas med avseende på policyimplikationer och grupperas i relation till hur de förhåller sig till outcome (effekt), output (resultat) samt process. Dessa och andra översikter utgår ifrån andras texter, den faktiska relevansen är oklar och de har inte provats empiriskt.

Det finns goda skäl att utgå ifrån två huvudriktningar. Den ena fokuserar resultat- och effektorienterade inriktningar och utnyttjas i synnerhet för att bedöma insatser. Den här formen av utvärderingar benämns vanligen summativa eller bedömnings- och kontrollorienterade. En andra form för utvärderingar är formativa och medverkar till

förbättring och metodutveckling. Dessa uppfattas ha en potential i utvecklingsarbete där de kan öka förståelsen av en ofta komplex verklighet.

Vi har arbetat med denna grova sortering och dels velat ta reda på vad beställare och användare i kommunerna har önskat att utvärderingarna skall fokusera, dels undersökt i både texter (utvärderingsrapporter) och i frågor till utvärderare vilken inriktning utvärderingsarbetet har haft. Vi har då skilt på utvärderingar som betonat:

A Effekter och resultat	Utvärderingar som undersöker empiriskt stöd för effekter av interventioner. Randomiserade studier (RCT) har högst status. Studier med hög reliabilitet. Klassiker inom utvärdering som kan fokusera om program når sina mål.
B Process, lärande och kvalitetsutveckling av projekt och verksamheter	Dessa utvärderingar är gärna öppna, processinriktade och en interaktiv form där kriterierna växer fram successivt, ofta beskrivande och i samarbete med berörda.
C Brukares erfarenheter	Kan vara utvärderingar som strävar efter dialog och inflytande av berörda och som uppvärderar demokratiaspekter. Men också i form av kvalitetsmätningar där brukares erfarenhet av service skall mätas.
D Demokrati och makt	Utvärderingar med ett uttalat ställningstagande för förbättring genom ökat inflytande och lärande för berörda, särskilt svaga grupper. Närmast en konsult/advokatroll för utvärderare där berörda engageras och definierar kriterier.
E Intressenter	Utvärderingar som är öppna och förhandlingsinriktade med fokus på att skapa förståelse för programmets mål och garantera en hög användningsgrad hos inblandade verksamheter.

Jag är medveten om att denna indelning på ett begränsat sätt återspeglar den stora komplexitet som råder kring möjliga utvärderingsinriktningar. Avsikten har varit att visa tendenser i förväntningar hos som blivit föremål för utvärderingarna i de undersökta kommunerna och att spegla detta mot utvärderare och deras rapporter. Tjänstemän/politiker och utvärderare har besvarat samma frågor. I den sammanställning som presenteras nedan har inte svar från tjänstemän och politiker separerats. Kommunrepresentanterna fick ta ställning till: Vad anser du det är viktigast att utvärderingarna bidrar med? Och utvärderarna: Vilken inriktning har utvärderingsarbetet haft? De specifika frågorna kopplades till de fem modeller som jag presenterat ovan. Svartalternativen ”Inte viktigt” respektive ”Begränsat viktigt” har sammanförts till ”mindre viktigt i tabellen, motsvarande har skett för ”mera viktigt”.

Tabell 1: Inställning till utvärderingsarbetet hos tjm/politiker i 7 kommuner samt deras utvärderare. Procent.

Modell	Enkätfråga	Tjm/pol N = 396		Utvärderare N = 88	
		Mindre viktigt	Mera viktigt	Mindre viktigt	Mera viktigt
A Effekt	Att värdera effekter av insatser	3.2	96.8	24.7	75.3
B Process	Utveckla lärande hos personal	9.6	90.4	21.8	78.2
	Bidra till kvalitetsutveckling	4.5	95.5	11.8	88.2
C Brukare	Undersöka brukares upplevelser	8.6	91.4	25.2	74.8
D Demokrati	Bidra till att eftersatta grupper får ökat inflytande	14.7	83.3	38.3	61.7
E Intressenter	Ge stöd till samverkan	17.8	82.2	31.6	68.4

Källa: Enkät till tjm och politiker i 7 kommuner samt intervjuer med 88 utvärderare

Det visade sig att de tillfrågade kommunrepresentanterna gärna såg att allt skulle upp på bordet i samband med utvärderingarna. Man noterade gärna flera svarsalternativ i kategorin ”mera viktigt” och såg gärna att utvärderingarna bidrog till såväl ökad kunskap om resultat som stöd till utformning av projekt. Detta till skillnad från utvärderarna som hade lättare för att sortera. De har tvingats till prioritering bland önskemål från beställare när de genomfört sina utvärderingar. Några intressanta mönster kan urskiljas.

Det finns en klar skiljelinje vad gäller förväntningar från kommunerna på att utvärderingarna skall ge kunskap om effekter och resultat och hur utvärderarna har svarat upp mot detta. Att värdera effekter av insatser bedöms som mest angeläget bland de kommunala representanterna och har markerats av nästan samtliga tillfrågade. Detta till skillnad från utvärderarna där var fjärde utvärderare har bedömt det som en mindre viktig fråga att besvara. Frågan om hur effekter bäst skall beräknas är hett diskuterad i utvärderingskretsar och har lett till omdebatterade evidenshierarkier baserade på bedömningar av metoders förtjänster och brister (Qureshi 2004). Enligt en mera ortodox linje kan enbart experiment med randomiserad kontrollgrupp hålla ovidkommande påverkansfaktorer under kontroll. Ingen av de 89 granskade rapporterna har utfört någon sådan klassisk effektstudie med kontrollgrupp.

Tabell 2: Grad av evidens i 89 utvärderingar från Storstadssatsningen publicerade mellan 2000 – 2005. Antal utvärderingar.

Utvärderingsform	Antal
Reviews	0
Randomiserad kontrollerad studie	0
Kvasi-experimentell studie	1
Före – efter design	6
Expertrapport	82

Källa: Evidensstege från Centre for Evidence-Based Social Services (CEBSS) och 89 utvärderingsrapporter.

Utifrån de strikta inklusionskriterier som tillämpas av exempelvis Statens beredning för medicinsk utvärdering (www.sbu.se) skulle ingen av de publicerade utvärderingarna ha bedömts som av tillräckligt god kvalitet för att tillåtas påverka policy. Nu ska sägas att det är avsevärd skillnad på inriktning och tradition mellan SBU och storstadspolitik men faktum

kvarstår att det finns en diskrepans mellan förväntningar och realiserade utvärderingar avseende effekter mellan beställare och utvärderare.

Tabell 1 visar vidare att såväl kommunrepresentanter som utvärderare lägger stor vikt vid processrelaterade inslag. En genomläsning av utvärderingsavtal mellan beställande kommunala enheter och utvärderare visar att det har uttryckts önskemål om att snabbt vilja omsätta utvärderingsresultaten och förbättra projekten. I flera fall har utvärderare arbetat närmast konsultativt (se nedan). Det framgår vidare att brukarfrågor inte bedöms lika angelägna, i vart fall inte om det har avsett att utvärderingarna även skall ha ett demokratiskt mål. Detta är notabelt eftersom ett av sss:s prioriterade mål har varit underifrånperspektiv och att skapa möjlighet för eftersatta grupper att få tillträde till besluts- och planeringsarenor (Edström & Plisch 2005). Det förefaller som om demokrati- och empowermentperspektiv ännu inte fått en tydlig form inom svensk utvärdering till skillnad från den internationella utvärderingsdiskursen (Fetterman 2001, House & Howe 1999).⁴

Tabell 1 är delvis baserad på utvärderarnas utsagor om sitt arbete, detta har också jämförts med det faktiska utfallet i utvärderingsrapporterna.

Tabell 3: Utvärderingsmetod i 89 utvärderingar från Storstadssatsningen publicerade mellan 2000 – 2005. Procent

Utvärderingsmetod	Process	19 %
	Beskrivande	21
	Mål	16
	Blandar 2	23
	Blandar 3	5
	Övrigt	16

Källa: 89 utvärderingsrapporter

Utvärderingarna har bedömts utifrån de syften som författarna har uttryckt, kompletterat med egna bedömningar utifrån uppläggning och presenterade inriktningar. Drygt en tredjedel mixar olika inriktningar, exempelvis processrelaterade syften med att vilja utvärdera gentemot fastställda mål. I kategorin övrigt förekommer utvärderingar med bland annat en renodlad teoretisk, kvasiexperimentell eller förklarande inriktning. Särskilt notabelt är att en femtedel av samtliga utvärderingar har ett deskriptivt, icke-värderande syfte. Den höga andelen processrelaterade syften återspeglas i de vetenskapliga arbetssätt som har utnyttjats.

Tabell 4: Förekomst av kvantitativ och kvalitativ metod i 89 utvärderingar från Storstadssatsningen publicerade mellan 2000 – 2005.

Kvantitativ metod	Mix	Kvalitativ metod
7	10	72

Källa: 89 utvärderingsrapporter

4 av 5 utvärderare utnyttjar enbart kvalitativa metoder, företrädesvis intervjuer och dokumentstudier. Enbart var tionde förlitar sig helt på kvantitativa metoder. Ofta är redovisningen av metod mycket sparsam, 3,5 % av sidoutrymmet används i genomsnitt för detta ändamål. Det leder till stora validitets- och reliabilitetsproblem om läsaren inte får veta hur intervjuer har skett, urvalsprinciper och på vilket som data har analyserats. Här förekommer naturligtvis stora variationer med flera undantag där rapportförfattare omsorgsfullt redogör för vilka slutsatser som kan dras på materialet och vilka begränsningar

⁴ Se också en fallstudie av sss i Malmö inom denna studie (Niklasson Hydén, kommande) som demonstrerar utvärderarnas svårigheter att implementera ett underifrånperspektiv.

som förekommer. Men huvudintrycket efter en noggrann genomläsning och bedömning av rapporterna är att utvärderingsförfattare inom sss inte bara har tagit lätt på uppgiften att redovisa sin metod utan också undviker att självkritiskt diskutera räckvidd av empiri och grunder för värderingar. Detta leder vidare till en avslutande tabell där ett antal för utvärdering centrala aspekter finns samlade.

Tabell 5: Förekomst av bedömningskriterier, kritisk ansats, koppling till utvärderingsdiskurs samt förändringsförslag i 89 utvärderingar från Storstadssatsningen publicerade mellan 2000 – 2005. Procent

Bedömningskriterier	Saknas helt	36 %
	Viss utsträckning	34
	Betydande utstr.	30
Kritisk ansats	Saknas helt	36 %
	Viss utsträckning	36
	Betydande utstr.	28
Koppling till utvärderingsdiskurs	Saknas helt	74 %
	Viss -2	21
	Betydande 3 -	6
Förslag till förändring	Saknas helt	69 %
	Viss utsträckning -5	20
	Betydande utstr. 6 -	11

Källa: 89 utvärderingsrapporter

Frågan om förekomst av bedömningskriterier är central i samband med utvärdering. Eftersom det i samband med utvärdering ingår att utföra någon form av bedömning är det väsentligt att dessa grunder redovisas. Vedung (2002) skiljer på substans- och ekonomiska modeller. Substansmodeller är utvärderingar vars bedömningar på något sätt är fokuserade på verksamheten i fråga, dock beaktas inte kostnader, vilket sker i de ekonomiska modellerna. En ytterligare analysnivå är i vilken utsträckning som modellerna är deskriptiva och hämtar bedömningskriterierna internt från verksamheterna eller i vilken mån som de är preskriptiva och bedöms utifrån externa teorier, mål eller ideologier. I cirka en tredjedel av samtliga utvärderingar saknas någon form av presentation av bedömningsgrund, cirka en tredjedel diskuterar detta i någon mån och i den återstående tredjedelen av samtliga rapporter redovisas detta klagörande, exempelvis i form av teorier gentemot vilka den studerade verksamheten bedöms eller gentemot verksamhetens eller statens mål.

Nära förknippat med kriterieaspekter är huruvida utvärderare har en kritisk, värderande ansats eller i huvudsak har en beskrivande syfte. De kanske tydligaste förespråkarna för att utvärderare bör ta ställning är House & Howe i uppmärksam text (1999). De problematiserar föreställningen om att utvärderare kan vara värderingsfria. H&H menar att utvärderare inte kan välja värderingar själva utan att detta bör ske i en process tillsammans med dem som utvärderas. En reell utvärderingssituation är komplex och beror på många olika praktiska hänsyn och överväganden. Men den har också allvarliga begränsningar, en utvärderare kan inte ta hänsyn till allt material utan tvingas till avgränsningar och vägval. House och Howe argumenterar för att utvärderare kan dra objektiva slutsatser genom att redogöra sin analys och genom att följa en professionell inriktning. Utvärderare bör enligt deras synsätt relatera till teorier om demokrati. Vi har redan noterat att ungefär var femte utvärdering har ett beskrivande syfte, detta återspeglas i rapporterna. Cirka var tredje utvärderingsrapport tar tydlig självständig ställning till den verksamhet den har värderat.

En påtaglig brist är hur utvärderingsrapporterna hänvisar till och kopplas till den svenska och internationella utvärderingslitteraturen. Det kan ske genom att metodfrågor diskuteras och att en argumentation för en speciell inriktning genom referenser till hur andra har gjort. Eller att resultat diskuteras i skenet av andra utvärderingsrapporter. 3 av 4 utvärderingsrapporter saknar helt sådan koppling förutom till utvärderingar utförda inom sss. Detta kan hänga samman med att 64 av 88 (73 %) utvärderare uppgivit att de saknar utvärderingsutbildning vilket kan vara en bidragande anledning till att de inte är förtrogna med denna diskurs.

Avslutningsvis har rapporterna granskats utifrån förekomst av förslag till förbättring och policyimplikationer. 7 av 10 rapporter saknar helt sådana förslag.

Sammanfattningsvis tonar bilden fram av en utvärderingspraktik som i huvudsak är kvalitativ till sin natur, den är process- eller deskriptivt inriktad och koncentrerad på att bidra till process- och förbättringsstöd för de projekt som studeras. Undersökningarna är snarare verksamhets- än brukarorienterade. Rapporterna är många gånger fattiga på metodresonemang liksom på förslag till förbättringar och de utgångspunkter och värderingar som eventuella slutsatser och bedömningar vilar på redovisas sparsamt. Effekter studeras huvudsakligen med kvalitativa metoder. Avnämare och beställare har många önskemål om vad utvärderingarna skall kunna bidra till och bedöms ha svårigheter i att genomföra tydliga beställningar.

Legitimitets- och kunskapsproblematiken

Det finns planeringsforskare som numera förespråkar att utredningar ex ante bör ersättas av ex postinriktade aktörs- och dialogbaserade utvärderingar (Huw & Healey 1991, Healey 1997). Att planera tycks vara ute och tillhöra den gamla tiden – att utvärdera förefaller mera modernt och sådant man bör ägna sig åt. Utvärderingar förväntas enligt denna ståndpunkt inte bara leverera kunskap tillbaka till beslutsfattare om utfallet av insatser, de skall också på något sätt påverka den verklighet de skall bedöma. Både den neutrala forskaren, den handlingsinriktade konsulten eller den noggranna tjänstemannen kan därför uppträda som utvärderare. Utvärdering upphöjs som planerings-, styr-, och problemlösningsmodell trots de uttalade problem som utvärderingsforskningen har uppmärksammat (Rombach & Sahlin-Andersson 1995, Andersson 1997). Utvärderare finns på många nivåer inom organisationer och internt utvärderande har kommit att likställas med kvalitetsutveckling. När verkar utvärdering kvalitetsdrivande? Har olikheterna i organisatorisk förankring någon betydelse för relationen till beställaren liksom då använda metoder?

Utvärdering som praktisk verksamhet kan beskrivas som en legitimitetsfråga där värdet av rationaliserade undersökningsmetoder och noga utformade beslutsunderlag bedöms i en politisk kontext. Frågan är huruvida det ökande intresset för utvärdering innebär en ny relation mellan forskningsbaserad kunskap och politisk praktik (Eliasson & Nygren 1980, Albæk & Winter 1993). Utnyttjande av utvärderingsrelaterad kunskap anknyter troligen till de villkor som uppmärksammats i samband med studier av forskningsanvändning som jag tog upp i artikelns inledning.

Relationen mellan vetenskap och politik är med andra ord en tämligen outredd, för att inte säga tidlös fråga. Men det är tänkbart att vi håller på och ser substantiella förändringar i detta tidevarv då utvärderingar lyfts fram i så hög grad. Håller politiken på att rationaliseras och förvetenskapligas genom en ökad användning av utvärderingskunskap och

forskningsproducerat vetande? Eller utvecklas forskare och utvärderare till en intressent bland andra när de tar plats i den lokala kontext som präglar ett socialt program?

Ett stort antal modeller för faktisk användning av utvärdering och forskning har föreslagits. - Carol Weiss laborerar exempelvis med sju olika modeller för forskningsanvändning medan Evert Vedung ansluter sig till den tidigare refererade undersökningen av Nilsson & Sunesson och kommer fram till fem olika slag (instrumentell, upplysande, interaktiv, legitimerande och taktisk). Han konstaterar att "verkligheten avviker rätt markant från ingenjörsmodellen" (1994:42). Rationella modeller där vetenskaplig kunskap tillförs en beslutsprocess, har i stigande utsträckning problematiserats inom planerings- och organisationsforskning. Avvikelse mellan ideal och verklighet har förklarats som utslag av makt (Flyvbjerg 1991, Jacobson 1991), defensiva strategier (Argyris 1985), slump och tillfällighet (Scott 1986), behov av symboler (Denvall 1994), medveten strävan efter osäkerhet (Sahlin-Andersson 1989) eller som anpassning till moden och omgivningens inflytande (Brunsson 1990, Meyer & Scott 1983).

Forskning kunskapsanvändning har ofta en ifrågasättande inställning till instrumentalism och rationellt beslutsfattande. Det är inte ett forskningsresultats eventuella värde i sig (t.ex aktualitet, nyhetsvärde, vetenskapligt stöd, rapporteringsstil) som avgör om de används eller ej. Användning kan däremot ha sitt ursprung i intressemotsättningar och förändrade maktrelationer då investering i kunskap kan vara en väg att stödja särskilda intressen inom en organisation eller organisationens relationer till sin omgivning (Nilsson 1992). Forskning har likaså en konceptualiseringsfunktion genom att forskning har en upplysningseffekt: man tänker om och får nya idéer. Relationen mellan forskning och användare kan beskrivas som ett komplicerat utbytesförhållande där företrädare för vetenskaplig kunskap blir utsatta för påverkan av aktörer på olika nivåer i olika strukturer med varierande intressen, något som även leder till kontroverser (Brante 1984). Detta sker inte minst pga professionella gruppers strävan efter höjd legitimitet då de vill öka sin forskningsanknytning och genom de allianser som bildas mellan forskning och användare.

Den internationella diskussionen kring kunskapsanvändning har sedan 1970-talet i hög utsträckning påverkats av Carol Weiss's forskning. Hennes beskrivning av hur kunskap "kryper" och "smyger" (1980:397) sig på användare fick till en början stort genomslag. Bilden av denna passiva användare som långsamt reagerar på och tar till sig forskning har på senare tid kompletterats med en bild av användare som aktiva och medvetna. Enligt denna syn växer vetenskaplig kunskap och utnyttjas utifrån bestämda intressepositioner och värderingsmässiga ståndpunkter. Användare snarast investerar i vetenskap, något som har visat sig innehålla såväl social- och personalpolitiska dimensioner som rent inomorganisatoriska kontrollbehov, tillsammans med politiska intressen av att uppnå specifika resultat (Nilsson & Sunesson 1988). Vetenskaplig kunskap utgör då ett av flera medel för att påverka en avsedd utveckling (Patton 1977). Fokus för forskningen riktas därför gärna mot organisationen i sig eftersom den avgör skillnader mellan användning och icke-användning och vilken specifik funktion som ett bestämt resultat kan erhålla.

Låt oss nu återgå till exemplet med storstadssatsningen. Har tjänstemän och politiker läst, har utvärderingar påverkat beslut, vilken kunskap har utvärderare om vad som sker med deras rapport?

Tabell 6: Hur stor andel av tjänstemän och politiker i 7 storstadskommuner som har tagit del av någon storstadsutvärdering rörande den egna kommunen. Procent

	Samtliga
Nej	24.2 %
1 utvärdering	19.0
2 – 3	25.0
4 eller fler	26.3
Vet ej	5.5

Källa: Kommunenkät 2003, N= 384

En dryg fjärdedel av samtliga tillfrågade har inte tagit del av någon rapport, något fler än en fjärdedel är välinformerade och har tagit del av 4 eller fler rapporter.⁵ Hur har då detta skett?

Tabell 7: På vilket sätt som tjänstemän och politiker i 7 storstadskommuner har tagit del av storstadsutvärdering rörande den egna kommunen. Procent

	Samtliga
Muntligt av utvärderare?	20 %
Muntligt på personalmöte?	5
Läst sammanfattning	15
Läst hel rapport?	21
Ej svarat	38

Källa: Kommunenkät 2003, N= 396

En relativt stor del av de tillfrågade har undvikit att besvara frågan, huvuddelen av dessa kan förmodas inte tagit del av någon rapport. Resultaten borde emellertid glädja såväl utvärderingsförfattare som kommunala beställare då de visar att rapporter läses i relativt hög utsträckning.

Har då rapporterna bidragit till ökad kunskap? Hur uppfattas kontakterna med utvärderare? Respondenterna från de 7 kommunerna samt utvärderarna har tillfrågats om detta. Frågan har ställts som påståenden om i vilken utsträckning man instämmer eller ej. Svartalternativ ”Ja absolut” och ”Ja delvis” har förts samman till ”Övervägande ja”, motsvarande har skett för ”Övervägande nej”. Diskrepanser mellan svartalternativ i respektive kategori kan hänföras till ”Vet ej-alternativ”. Bortfallet varierar mellan 7 – 10 % per fråga. I tabell 8 nedan redovisas 9 frågor.

⁵ Respondenterna ombads som kontrollfråga redovisa titel på den senaste de tagit del av.

Tabell 8: Inställning till utvärderingsarbete bland kommunföreträdare från 7 kommuner samt deras utvärderare. Procent.

	Kommunföreträdare N = 396		Utvärderare N = 88	
	Övervägande ja	Övervägande nej	Övervägande ja	Övervägande nej
Utvärderingarna ger tjm ny kunskap	86.1	7.9	90.7	9.3
Tjm har haft god hjälp i sitt arbete av att träffa utvärderare	43.3	37.4	84.9	11.1
Utvärderarna uppfattas vara för osynliga	44.2	27.9	29.1	65.1
Tjm uppskattar det kritiska tänkande utvärderingarna representerar	84.7	3.4	73.2	22.0
Utvärderingarna är för distanserade från vardagen	45.5	41.7	41.9	56.9
Utvärderingarna har tidsmässigt kommit verksamheten tillhanda på ett bra sätt	35.3	36.7	57.0	40.7
Utvärderingarna ger tjm bra beslutsstöd	58.5	21.4	63.6	25.9
Utvärderingarna har varit ett användbart instrument i planering av nya projekt.	38.2	36.5	47.7	29.0
Utvärderingarna har varit användbara för att kunna bedöma om projekt skall fortsätta bedrivas	50.0	29.2	60.7	26.2

Källa: Kommunenkät samt intervjuer med utvärderare

Tabellen visar att eventuella farhågor om att utvärderingarna inte skulle bidra med ny kunskap är förhastade. Tvärtom är det något överraskande att så många som hälften av respondenterna från kommunerna anser att utvärderingarna är användbara som instrument för att bedöma projekt och att utvärderingar ger bra beslutsstöd. Frågan är om kunskapen verkligen utnyttjas? Detta följs upp nedan. Utvärderares och kommunföreträdares åsikter stämmer väl överens med några undantag. Utvärderarna överskattar klart betydelsen för tjänstemän av att träffa dem själva, de har i stället uppfattas som osynliga i ganska stor utsträckning. Timingen på utvärderingarna i förhållande till verksamhetens behov har inte varit helt bra. Utvärderare tror sig leverera rapporter i tid medan berörda kommunföreträdare inte är lika övertygade. Här döljer sig många ”Vet ej”, troligen beroende på att man inte tagit del eller ej känner till dessa förhållanden.

Såväl kommunrepresentanter som utvärderare har fått ta ställning till vilka konsekvenser som utvärderingar har haft för utvärderade insatser. De har ombetts att relatera detta till den senaste utvärderingen de tagit del av respektive deltagit i. Bortfallet på denna typ av frågor är naturligtvis hög då många inte har tillräcklig kunskap för att uttala sig.

Tabell 9: Förekomst av kunskap om konsekvenser av utvärderingar för utvärderade insatser inom storstadssatsningen. Procent.

	Tjänstemän och politiker N = 396	Utvärderare N = 88
Ingen nämnvärd betydelse	22,2 %	15,9
Medförde att insatsen permanentades	11,1	6,8
Medförde att insatsen fortsatte oförändrad	9,3	6,8
Medförde en mindre förändring av insatsen	8,3	18,2
Medförde en större förändring av insatsen	3,8	8,0
Medförde att insatsen lades ned	2,0	2,0
Svar saknas	43,2	42,1

Källa: Kommunenkät samt intervjuer med utvärderare

Det kan synas något överraskande att så många som 4 av 10 utvärderare inte känner till konsekvenserna av sina utvärderingar. Det har framförts två typer av förklaringar till detta. Dels menar en del utvärderare att det kunde vara för tidigt att uttala sig då de i flera fall höll på med rapportering eller nyligen hade avslutat en rapport. Alternativt hade de avslutat sitt uppdrag och hade inte haft fortsatt kontakt med beställare eller så fördes dessa kontakter av andra representanter för utvärderingsgruppen.

34.5 % av de tillfrågade kommunrepresentanterna uppger att kunskap från utvärderingar har påverkat de utvärderade insatserna. 41.8 % av utvärderarna har rapporterat samma erfarenhet. Endast undantagsvis har utvärderingar utnyttjats för att lägga ner insatser. För flera tillfrågade har det varit svårt att bedöma om utvärderingarna används, det finns också stora nyansskillnader hur man skall bedöma ”användning”:

”Vet ej om utvärderingen har haft någon betydelse men genom diverse olika rapporter och artiklar i olika interna tidskrifter har det bidraget till att verksamheten kan fortsätta i ordinarie verksamhet men i annan form.”

”Svårt att veta vad som efterfrågas. Är det utvärdering av mitt eget projekt eller andras? Utv. av mitt eget projekt har varit viktigt för mig. De har inneburit en egenkontroll. Däremot har jag inte sett så mycket av andras utvärderingar.”

Det förekommer flera tydliga synpunkter kring att utvärderingarna kommer sent in i processen:

”Det har förekommit en rad olika typer av utvärderingar i olika skeden av processen, många människor och frågor men ingenting har ett någon särskild effekt på projekten eftersom utvärderingsresultaten kommit alltför sent eller inte alls”

”Utvärderingarna kommer för sent för att ha en verklig påverkan men kan medföra att de personer som jobbar i projekt utvecklat sitt arbetssätt. Utvärderingarna har ofta bredare perspektiv än en enda specifik insats.”

Att någon nu utvecklar sitt arbetssätt är ett slags resultat, en ”impact” om man så vill. Flera som har besvarat enkäten hänvisar särskilt till den betydelse som enskilda utvärderingar har

haft kring språksatsningar: *”Utvärderingen medförde tom att regeringen har beslutat att införa tvåspråkig undervisning i grundskolan 7-9 på försök under fyra år för elever med ett annat modersmål än svenska.”*

En aspekt som även framhålls i flera av utvärderingarna (Bunar 2004, Jensen 2004) är betydelsen av att kommunerna organiserar mottagandet av utvärderingarna på ett aktivt sätt. Dessa synpunkter finns också företrädda bland respondenterna: *”Det behövs en organisationsutveckling mot en lärande organisation för att kunna dra nytta av utvärderingarna.”* Respektive: *”Man är alldeles för dålig på att följa upp utvärderingar och dra konsekvenser av det i verksamheterna.”*

Sammanfattningsvis avviker inte denna undersökning påtagligt från andra som undersökt kunskapsanvändning. Möjligen kan resultaten tolkas som att utvärderingskunskap används instrumentellt (34,5%) i större utsträckning än i den Nilsson & Sunessonska undersökningen från 1988 som rapporterar om 20 % forskningsanvändning. Då detta rör sig om utvärdering som är möjlig att direkt applicera på verksamheter är det dock inte särdeles överraskande att andelen tillämpad kunskap är något högre. Det tycks inte som om detta har samband med rapporternas vetenskapliga kvalitet. Däremot är det tydligt att denna form av kunskapsanvändning är en komplex process som dock har en potential i och med att en övervägande majoritet av de tillfrågade uppfattar att utvärdering tillför kunskap. Den form av ”impact” som en utvärdering eventuellt tillför är svårfångad. Här krävs organisationsnära undersökningar för att ytterligare klarlägga samband mellan utvärderingsbehov, relationer mellan beställare och utvärderare samt utvärderingars avtryck i kunskapsanvändning.

Slutdiskussion

Låt mig så återvända till mina inledande frågeställningar kring utvärderingspraktikens teori, metod och användningsförhållanden. Det studerade fallet ”Storstadssatsningen” har väl motsvarat förväntningarna om ett fall med hög politisk aktualitet och ett varierat utbud av arbetsätt. Avsikten med ett fall är inte att skapa generaliserbar kunskap, vi vet inte huruvida erfarenheterna från utvärderingarna i sss kan överföras på andra utvärderingsarenor. Dock är det möjligt att ur fallet dra några sammanfattande slutsatser – anmärkningar - som representerar just detta fall. Jag skall landa i tre anmärkningar kopplade till teori, metod och användning.

Teoretisk anknytning.

Michael Payne hävdar i en genomgång av teorier i socialt arbete (2002) att en teoris grad av selektivitet, dvs hur pass den är tillämpbar och användbar i olika sammanhang, är centralt för dess överlevnadsförmåga. Teorier har olika slags anspråk och samma typ av problem kan därmed också förstås på olika sätt. Deras räckvidd är också begränsad: somliga teorier gör anspråk på att kopplas samman med vissa typer av metoder (exempelvis evidensbaserade metoder) och att den både förklarar och ger verktyg. Medan andra enbart vill förklara (Foucault exempelvis).

Vissa teorier går att anpassa och ta delar av och foga samman till mer eller mindre hemmasnickrade teoribyggen. Hur detta skall ske, vilka delar som skall avlägsnas och hur de i så fall sätts samman till nya teorier kan vara viktigt att försöka klargöra. De teorier som utnyttjats i samband med utvärderandet inom sss är i flertalet fall inte tydligt uttalade.

Tvärtom representerar flertalet ett oberoende gentemot utvärderingsdiskursen genom att denna inte påverkar utvärderingarna i någon större utsträckning. Däremot framkommer, om än implicit att utvärderingar bör bedrivas nära utvärderingsobjekten och det finns i allmänhet en övertygelse om att man som utvärderare bör bidra till utveckling och främja den utvärderade verksamheten. Kanske är detta anledningen till att utvärderarna många gånger inte är tydliga med sina vetenskapsteoretiska utgångspunkter eller att koppla arbetet till bestämda vetenskapliga positioner och kunskapstraditioner. SSS uppvisar en närmast pragmatisk och funktionell inställning till utvärderingsteori. Denna är betydligt mera kopplad till samhällsvetenskapliga och då särskilt till metodologiska utgångspunkter än till specifikt utvärderingsteoretiska som knappast alls lyfts fram.

Metodanknytning

Det är uppenbart att den svenska utvärderingstradition som utformats i samband med sss inte följer nära någon av de modeller som finns representerade i textböckerna. Utvärderare arbetar utan kontroll- och jämförelsegrupper, före-efter analyser förekommer men är långt ifrån ett självklart val, utvärderare relaterar hellre till tjänstemän och offentliga verksamheter än till brukare och deras organisationer och föredrar deskriptiva och processinriktade studier.

Metodologiskt finns det i många fall en tendens att inte lägga tonvikt vid att förklara hur man arbetat – det är något som underförstått inte krävs i den här formen av studier. Flertalet studerade utvärderingar lever inte upp till de metodologiska krav som lärare ställer på enklare studentuppsatser. I stället söker utvärderare efter den legitimitet som kan finnas i dialoger och goda kontakter med dem som utvärderas. Utvärderare arbetar helst med ostrukturerade intervjuer och med att studera dokument men gruppintervjuer och observationer finns också representerade. Effekter kan inte förklaras genom traditionella effektmätningar med kontrollgrupper utan sker här i efterhand genom prövande tankegångar och logiska kausalresonemang underbyggda av kvalitativa data. Då argumentationen för dessa datas kvalitet vanligen är begränsad är utvärderingarna beroende av den tillit utvärderare byggt upp med sina informanter. Det medför att utvärderingarnas reliabilitet blir svag när de bedöms utifrån vetenskapliga måttstockar men kan vara hög utifrån lokala kriterier.

Kunskapsanvändning

Det är tydligt att utvärderingarna trots vissa uttalade brister och frustration kring dålig tidsmässig timing bidrar till att ge ökad kunskap i de sammanhang där tjänstemän och politiker tar del av dem. Något som det visar sig att man gör i tämligen hög uträkning. Däremot kan det genom enkäter knappast klarläggas i vilken mån som utvärderingar ger avtryck inom organisationer och används som beslutsunderlag. Det krävs andra mera närgångna studier för att svara på detta.

Det insamlade materialet visar dock att det förekommer en instrumentell tillämpning i uppemot 30% av utvärderingarna och att det även förekommer legitimerande användningssammanhang. Utvärdering utgör numera ett viktigt och efterfrågat underlag vid styrning av komplexa processer och ger en möjlighet till insyn i annars svårgreppbara skeenden. Det finns inget i materialet som talar för att uppmärksamheten kring utvärdering skulle minska även om alla inte är på det klara över hur kunskapen skall utnyttjas. Tvärtom är förväntningarna fortsatt höga och beställarkompetensen i de sju kommunerna har ökat.

En narrativ modell för utvärdering?

Sammanfattningsvis visar undersökningen att utvärderare tillämpar vad som skulle kunna benämnas som en narrativ modell för utvärdering. Utvärderingarna är påtagligt kvalitativt orienterade, utvärderare arbetar gärna nära de projekt som utvärderats och de vill stödja projekten att utvecklas. Vidare tillämpas i ringa mån teorier och metoder från utvärderingsdiskursen och rapporterna lider av påtagliga vetenskapliga kvalitetsproblem. I den praktiska diskursen uppskattas utvärderandet av dem som blivit föremål för detta. Man har fått ny kunskap, dock är det oklart på vilket sätt mån som kunskapen kan användas.

Referenser

- Albæk, Erik & Winter S 1993. *Evaluering i Danmark: Rationalitet eller politisk våben?* Politica 1993:1 27-46
- Alkin, Marvin C (ed) 2004. *Evaluation Roots. Tracing theorists' views and influences.* Thousand Oaks: Sage
- Andersson, Roger 1997. *Förstudie avseende den nationella utvärderingen av statens insatser i invandrartäta bostadsområden.* Uppsala: Kulturgeografiska institutionen
- Argyris, Chris 1985. *Strategy, change and defensive routines.* London: Pitman.
- Blom, Björn & Stefan Morén 2003. *Insatser och resultat. Om utvärdering i socialt arbete.* Umeå: Institutionen för socialt arbete
- Brante, Thomas 1984. *Vetenskapens sociala grunder. En studie av konflikter i forskarvärlden.* Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Brunsson, Nils 1990. Det organiserade hyckleriet, ur *Tvärsnitt* 1990:2 s.54-60
- Bunar, Nihad 2004. "Det går bra men det ser fortsatt dåligt ut" *Organisationen och tillämpningen av lokala utvecklingsavtal i Stockholms kommun.* Huddinge: Södertörns Högskola
- Dahllöf, Urban 1989. Tredje gången gillt: en ny start för svensk utvärdering. I Sigbrit Franke-Wikberg (red) *Skolan och utvärderingen - fem professorer tar ordet.* Stockholm: HSL
- Davies, H., Nutley S. and Smith P. (eds) (2000) *What works? Evidence-based Policy and Practice in Public Services,* Bristol, Policy Press.
- Denvall, Verner 1994. *För samhällets bästa. Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen.* Floda: Zenon.
- Edström, Nina & Emil Plisch 2005. *En känsla av delaktighet. En studie av underifrånperspektivet i Storstadssatsningen.* Tumba: MKC
- Eliasson, Rosmari & Per Nygren 1980 *Utvärderingsforskning - kritisk vetenskap eller professionaliserad reformism.* Ur Armelius (red) *Ger behandling resultat?* Sthlm: Norstedts
- Eliasson, Rosmari & Claes Levin & Anna Meeuwisse & Sune Sunesson 1990. *Den värderande blicken.* Lund: Studentlitteratur
- Eriksson, Bengt & Karlsson, Per-Åke 1998. *Utvärdera bättre. För kvalitetsutveckling i socialtjänsten.* Stockholm: Gothia
- Fetterman, David 2001. *Foundations of Empowerment Evaluation.* Thousand Oaks: Sage
- Fishman, Daniel B 1999. *The case for Pragmatic Psychology.* New York: New York University Press
- Flyvbjerg, Bent 1991. *Rationalitet og makt. Bind 2. Et casebaseret studie af planlægning, politik og modernitet.* Akademisk Forlag.
- Franke-Wikberg, Sigbrit 1997. *Utvärderingens mångfald.* Stockholm: UHÄ
- Guba, E & Yvonna Lincoln 1989. *Fourth Generation Evaluation.* Thousand Oaks: Sage
- Healey, Patsy 1997. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Cities.* London: Macmillan
- Henry, Gary T. & Melvin M. Mark (2003) Beyond Use: Understanding Evaluation's Influence on Attitudes and Actions in American Journal of Evaluation, 24 (3), pp 293 – 312.
- House, Ernest R. & Kenneth R. Howe 1999. *Values in Evaluation and Social Research.* London: Sage
- Huw, Thomas & Patsy Healey (eds) 1991. *Dilemmas of Planning Practice. Ethics, Legitimacy and the Validation of Knowledge.* Aldershot: Avebury
- Jacobson, Tord 1991. *Välviljans förtryck. En fallstudie av allmännyttig bostadspolitik.* Lund: Arkiv.
- Jensen, Christian 2004. *Storstadssatsningens organisering.* Göteborg: Göteborgs universitet.
- Jerkedal, Åke 2001. *Utvärdering steg för steg. Om projekt- och programbedömning.* Stockholm: Norstedts Juridik
- Karlsson, Ove 1995. *Att utvärdera mot vad?* Stockholm: HSL Förlag
- Karlsson, Ove 1999. *Utvärdering mer än metod. En översikt.* Stockholm: Kommentus
- Kirkhart, Karen E. 2001. Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence. In *New Directions for Evaluation.* Nr 88 2001

- Krogstrup, H (2003) *Evalueringsmodeller – Evaluering på det sociala område*. Aarhus: Systime
- Lindblom, Charles E. 1959. The science of "muddling through". *Public Administration Review* 1959. Ur Faludi, Andreas (ed) 1973. *A reader in planning theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Meyer, John W. & Scott, Richard W. 1983. *Organizational environments. Ritual and rationality*. London: Sage.
- Morén, Stefan 1998. *Utvärderingens teori och praktik i socialt arbete. En programskrift*. Stockholm: Socialstyrelsen
- Månsson, Sven-Axel 2000. Kunskapsutveckling inom socialtjänsten och den akademiska forskningen – drar vi åt samma håll? I *Socionomen* 2000:8
- Nilsson, Kjell 1992. *Policy, interest and power. Studies in strategies of research utilization*. Lund: Meddelanden från socialhögskolan 1992:1
- Nilsson, Kjell & Sunesson, Sune 1988. *Konflikt, kontroll, expertis*. Lund: Arkiv.
- Nilstun, Tore & Göran Hermerén 1984. *Utvärderingsforskning och rättsliga reformer. Analys av orsaker och effekter*. Lund: Studentlitteratur.
- OECD 1998. *Integrating Distressed Urban Areas*.
- Patton, Michael Q (et al) 1977. In search of impact: An analysis of the utilization of federal health evaluation research. I Weiss, Carol (ed). *Using social research in public policy making*. Lexington.
- Payne, Malcolm (2002) *Modern teoribildning i socialt arbete*. Natur och Kultur
- Premfors, Rune 1989. *Policyanalys*. Lund: Studentlitteratur
- Qureshi H. (2004) 'Evidence in policy and practice. What kind of research designs?', *Journal of Social Work*, 4(1), pp. 7 – 23.
- Rombach, Björn & Kerstin Sahlin - Andersson 1995. *Från sanningssägande till styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor*. Stockholm: Nerenius & Santéus förlag
- Sackett, D.L., Rosenberg W.M., Gray J.A., Heynes R.B. and Richardson W.S. (1996) 'Evidence based medicine: what it is and what it isn't', *British Medical Journal* 312, 71-72.
- Sahlin-Andersson, Kerstin. 1989. *Oklarhetens strategi. Organiseringen av projektarbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Scott, Richard W. 1986. The sociology of organizations, in Himmelstrand, Ulf (ed). *The social reproduction of organization and culture*. London: Sage.
- Scriven, Michael, 1991. *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park: Sage
- Scriven, Michael 1998. The New Science of Evaluation, i *Scandinavian Journal of Social Welfare* 1998:2
- Shadish Jr, William & Thomas D. Cook & Laura C. Leviton 1991. *Foundations of Program Evaluation. Theories of Practice*. Newbury Park: Sage
- Simon, Herbert. A. 1976 3 ed (1945). *Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organization*. New York: The Free Press.
- Socialstyrelsen 1995:19. *Att utveckla kvalitet i socialtjänsten*.
- Socialstyrelsen 2000. *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten..* Stockholm; Socialstyrelsen
- SOU 1998:25. *Tre städer. En storstadspolitik för hela landet*.
- SOU 2005:29. *Storstad i rörelse*.
- Soydan, Haluk 1998. Guest editorial, i *Scandinavian Journal of Social Welfare* 1998:2
- Stufflebeam, Daniel 2001. Evaluation Models, i *New Directions for Evaluation* 2001:89
- Tengvald, Karin 1995. *Kompetens och kunskapsutveckling*. Bilaga 7 i SOU 1995:59
- Tengvald, Karin 2001a. *Outcome issues in Swedish Social services and outcome indicators used in studies from the Centre (CUS) – some comments*. Stencil. Stockholm: Socialstyrelsen
- Tengvald, Karin 2001b. Kunskapsutveckling av socialt arbete – för klienters bästa. I *Socionomen* 2001:1 s 22-23
- Trinder L. & Reynolds S. (2000) *Evidence-Based Practice. A Critical Appraisal*, Oxford, Blackwell Science.
- Triseliotes, John 1998. When is evaluation a scientific activity and when is it not? I *Scandinavian Journal of Social Welfare* 1998:2
- Vedung, Evert 1994. Utvärdering och de sex användningarna, i Rombach, Björn & Kerstin Sahlin – Andersson, *Från sanningssägande till styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor*. Stockholm: Nerenius & Santéus förlag
- Vedung, Evert 1998. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, Evert & Jan-Eric Furubo & Rolf Sandahl 2000. Utvärdering i det svenska politiska systemet, i *Nordisk Administrativ Tidskrift* 2/2000 s 113 – 130.
- Evert Vedung 2002. Utvärderingsmodeller, i *Socialvetenskaplig Tidskrift* 2002: 2-3.
- Wildavsky, Aaron 1979. *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*. Boston: Little Brown and Company.
- Weiss, Carol 1980. Knowledge creep and decision accretion, i *Knowledge: Creation, diffusion, utilization*. Vol 1, no 3, March 1980 sid 381 - 404.
- Weiss, Carol 1998. *Evaluation*. Upper Saddle River: Prentice Hall
- Weiss, Carol & Bucuvalas, Michael 1977. The challenge of social research to decision making. I *Using social research in public policy making*. Weiss, Carol (red). Lexington.

Yin, Robert K. 1989 (1984). *Case study research. Design and methods*. London: Sage.
Åberg, Jan-Olof 1997. *Det rationella och det legitima. En studie av utvärderingars teori och praktik*. Göteborg:
Sociologiska institutionen