

B

Evert Vedung

# Utvärdering i offentliga sektorn - problem och lösningar

Ds 1994:117

Rapport utgiven av  
Stat-kommunberedningen

Civildepartementet





CIVILDEPARTEMENTET

# UTVÄRDERING I OFFENTLIGA SEKTORN

– problem och lösningar

Evert Vedung

94. 10. 10

EX B

Stat-kommunberedningen

Ds 1994:117

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Fax: 08-20 50 21  
Telefon: 08-690 90 90

Title in English:  
Public Sector Evaluation – Problems and Solutions

REGERINGSKANSLIETS  
OFFSETCENTRAL  
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13807-7  
ISSN 0284-6012

## INNEHÅLL

FÖRORD . . . . .	7
FÖRFATTARENS FÖRETAL . . . . .	9
NÅGRA PROBLEM FÖR DEN SOM UTVÄRDERAR . . . . .	11
Syftet . . . . .	11
Problemöversikt . . . . .	12
DEN MÅNGTYDIGA UTVÄRDERINGEN . . . . .	14
Definition av utvärdering . . . . .	14
Utvärdering avser offentlig politik . . . . .	15
Utvärdering handlar om utfall, slutprestationer och genomförande . . . . .	16
Utvärdering är tillbakablickande bedömning . . . . .	18
Utvärdering är noggrann bedömning av pågående eller avslutad politik . . . . .	19
Utvärdering är inte enbart effektanalys . . . . .	20
Utvärderingens värdekriterier är inte bara programmets egna mål . . . . .	21
Utvärdering är noggrann bedömning . . . . .	21
Utvärdering skall vara användbar . . . . .	22
Utvärdering enligt internationell litteratur . . . . .	23
Utvärdering enligt svenska statsinstitutioners definition . . . . .	23
UTVÄRDERING MELLAN PROGRAM OCH ÅTERKOPPLING . . . . .	27
Snurrmodeller . . . . .	27
Programprocess, utvärderingsprocess och återkopplingsprocess . . . . .	27
Metautvärdering . . . . .	31
UTVÄRDERING, MÅLSTYRNING OCH RESULTATSTYRNING . . . . .	33
Utvärdering och den radikala rationalismen . . . . .	33
Utvärdering och målstyrning . . . . .	35
Utvärdering och resultatstyrning . . . . .	37
UTVÄRDERINGSMODELLER . . . . .	39
Måluppfyllelseutvärdering . . . . .	41
Måluppfyllelsemodellens styrka . . . . .	42
Måluppfyllelsemodellens svagheter . . . . .	44
Bieffektsutvärdering . . . . .	47
Helsystemmodellen . . . . .	56
Brukarorienterad utvärdering . . . . .	58
Intressentutvärdering . . . . .	60
Ekonomiska modeller: produktivitet . . . . .	64
Produktivitetsmodellens begränsningar . . . . .	67
Produktivitet mäter inte utfall . . . . .	68
Ekonomiska modeller: effektivitet . . . . .	68
Ekonomiska modellers begränsningar . . . . .	69
En institutionell modell: SOU-modellen . . . . .	70
En institutionell modell: kollegiebedömning . . . . .	72
Slutord . . . . .	74
VARFÖR GÖRS UTVÄRDERINGAR? . . . . .	75
Herrarna vill kontrollera sina tjänare . . . . .	75



Fyra kontrollperspektiv . . . . .	76
Problem med kontrollerande utvärderingar: herrarna är också andras tjänare . . . . .	77
Tjänarna vill på egen hand förbättra sina prestationer . . . . .	79
Utvärdering för att få grundläggande kunskaper . . . . .	80
Kulissbyggande och andra rituella syften . . . . .	80
PROGRAMTEORIER OCH PROGRAMFÄLTSTEORIER . . . . .	82
Programteori och programfältsteori bakom 1984 års ädellövskogslag . . . . .	84
Hur programteorier används i utvärderingar . . . . .	88
FAKTORER SOM FÖRKLARAR RESULTATEN . . . . .	90
Sex breda omständigheter som kan inverka på den förda politikens resultat . . . . .	90
Programmets historiska bakgrund . . . . .	92
Programmet . . . . .	94
Genomförandet . . . . .	97
Adressaterna . . . . .	102
Andra program, andra myndigheter . . . . .	103
Omgivningen . . . . .	105
ANVÄNDNING OCH ANVÄNDARE AV UTVÄRDERING . . . . .	106
Ingenjörsmodellen för utvärderingsanvändning . . . . .	107
Fyra andra typer av utvärderingsanvändning . . . . .	110
En utvärdering har många avnämare . . . . .	113
Individuella och kollektiva nyttjare, direkt och indirekt nyttjande . . . . .	113
Avnämarna nyttjar både utvärderingsprocessen och utvärderingsresultaten . . . . .	114
Hur bär man sig åt för att utvärderingar skall användas? . . . . .	115
Slutord . . . . .	118
REFERENSER . . . . .	120
REGISTER . . . . .	130

## FIGURER

Figur 2.1 Ett enkelt system . . . . .	16
Figur 2.2 Den enkla systemmodellen anpassad till problem vid utvärde- ring av offentlig politik . . . . .	17
Figur 2.3 Det internationella språkbruket och mitt eget . . . . .	23
Figur 2.4 Riksrevisionsverkets språkbruk "resultatanalys", "uppfölj- ning", "utvärdering" . . . . .	24
Figur 2.5 Skillnad mellan uppföljning och utvärdering enligt Riks- revisionsverket . . . . .	25
Figur 3.1 Utvärderingens roll enligt snurrmodellen . . . . .	27
Figur 3.2 Den offentliga styrprocessens programprocess, utvärderings- process och återkopplingsprocess . . . . .	28
Figur 3.3 Metautvärdering: utvärdering av utvärdering . . . . .	32
Figur 4.1 Den radikala rationalismen . . . . .	34
Figur 4.2 Steg i en målstyrningsprocess . . . . .	35
Figur 5.1 Utvärderingsmodeller: en översikt . . . . .	40
Figur 5.2 Måluppfyllelseutvärdering . . . . .	41
Figur 5.3 Bieffektsutvärdering . . . . .	48
Figur 5.4 Karta över nolleffekter, perversa effekter och bieffekter av offentlig politik . . . . .	51
Figur 5.5 Nolleffekter, perversa effekter och bieffekter . . . . .	52
Figur 5.6 Bieffektsutvärdering med preciserade sidokonsekvenser . . . . .	55
Figur 5.7 Helseystemmodellen . . . . .	57
Figur 5.8 Intressenter i ett program och dess utvärdering . . . . .	61
Figur 5.9 Begreppet produktivitet . . . . .	65
Figur 5.10 Effektivitet mätt genom kostnads-intäktsanalys ("cost-bene- fit analysis") och kostnadseffektivitetsanalys ("cost-effective- ness analysis") . . . . .	69
Figur 5.11 Fyra effektivitetsbegrepp . . . . .	69
Figur 6.1 Dubbla lojaliteter i den offentliga representationskedjan . . . . .	78
Figur 7.1 Ädellövskogslagens programfältsteorier . . . . .	85
Figur 8.1 Förklaringsfaktorer i förklarande processutvärdering . . . . .	91
Figur 8.2 Otydligheter i det politiska språket . . . . .	95
Figur 8.3 Orsaker till politisk dimbildning . . . . .	96
Figur 9.1 Ingenjörsmodellen för användning av utvärdering . . . . .	107
Figur 9.2 Effekter av utvärdering hos mottagarna enligt kommunika- tions-övertalningsteorin . . . . .	110



## FÖRORD

Stat-kommunberedningen har inrättats inom Civildepartementet för att samordna kontakterna mellan regeringen och företrädare för kommunerna och landstingen.

Ledamöter i beredningen är civilministern (ordförande), finansministern och socialministern samt ordförandena i Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Beredningens kansli är förlagt till Civildepartementets FOU-sekretariat.

Beredningen skall särskilt uppmärksamma behovet av samordning och prioritering mellan olika samhällsområden. En annan uppgift är att stimulera till förnyelse och utveckling inom den offentliga sektorn.

Frågor om uppföljning och utvärdering av offentlig verksamhet har blivit allt viktigare. Vid sidan av decentralisering, avreglering och privatisering är utvärdering en av nyckelstrategierna i den pågående reformeringen av den offentliga sektorn. Utvärdering innebär att en bedömning av beslutade reformer görs i efterhand. De resultat som kommer fram kan utgöra ett betydelsefullt underlag för omprövningar och förbättringar av den förda politiken. För att få fram ändamålsenliga former för statens styrning av kommunal verksamhet har Stat-kommunberedningen påbörjat ett arbete om de här frågorna. En studie kommer att göras av huvudmannaskapsförändringar mellan staten, kommunerna och landstingen. Vidare har en arbetsgrupp utarbetat ett förslag till underlag för en årlig rapport till riksdagen om utvecklingen i den kommunala sektorn.

Docent Evert Vedung, Uppsala universitet har på beredningens uppdrag genomfört en statsvetenskaplig studie av svensk och internationell forskning om utvärdering i offentliga sektorn. Resultatet av studien redovisas i den här rapporten.

Författaren svarar själv för innehållet i rapporten.

Stockholm i juli 1994

  
Carl-Gunnar Peterson  
Planeringschef

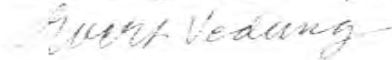
## FÖRFATTARENS FÖRETAL

Syftet med föreliggande arbete är att ge en översikt över grundläggande problem och problemlösningar vid utvärdering i offentliga sektorn. På fullständighet görs inga anspråk. Sammanställningen har utförts på uppdrag av Civildepartementet, Stockholm. Själva undersökningen avslutades i december 1993.

Läsaren kommer naturligtvis att känna igen resonemang från mina tidigare publikationer, främst "Utvärdering i politik och förvaltning" (1991). Min strävan har emellertid varit att genom fördjupning, kondensering, skärpning och utvidgning höja kvaliteten på dessa tankegångar.

Ett hjärtligt tack riktas till planeringschef Carl-Gunnar Peterson, Civildepartementet, för att han berett mig möjlighet att genomföra sammanställningen samt för stöd och uppmuntran under arbetet, kansliråd Gunnar Hermanson, Civildepartementet, för en ytterst noggrann och konstruktiv genomläsning av slutmanuskriptet och min bror, jägmästare Tage Vedung för hjälp med installation av dataprogram, filöverföringar och mycket annat som hör datorvärlden till.

Ymergatan, Uppsala, den 10 september 1994



Evert Vedung

Utvärdering är, vid sidan av privatisering, decentralisering, avreglering och ökad avgiftsfinansiering, en nyckelstrategi i den pågående reformeringen av den offentliga sektorn runt om i den utvecklade industrivärlden. Utvärdering är samtidigt en av de mest omdiskuterade och minst förstådda metoderna för offentlig styrning, kontroll och beslutsfattande. Utvärdering kan definieras som bedömning i efterhand av hur offentliga reformer, program och åtgärder genomförs och vilka resultat de leder till. Insikter från utvärderingar tänkes komma till användning som underlag för omprövningar och förbättringar av den förda politiken.

Utvärdering har en äldre historia i Sverige än vi för närvarande har lyckats dokumentera. Redan Gunnar Myrdal uttalade sig för utvärdering på 1930-talet. Ekonomerna har fortsatt i hans fotspår. Pedagogerna har bedrivit utvärdering åtminstone sedan de stora skolreformernas tid på 1950-talet. Statsvetarna har utvärderat de omfattande kommunreformerna. Idag aktualiseras utvärdering framför allt men inte enbart som led i trenden bort från detaljreglering och mot ökad resultatstyrning.

Utvärdering diskuteras för närvarande ivrigt i internationella forskarkretsar och bland tjänstemän i offentlig förvaltning. Stora förväntningar knyts till utvärdering. Det fanns åtminstone förr utvärderingstänkare som hävdade att utvärdering skulle utrota det politiska partikåbblet och basera politiken på ett oomkullrunkeligt fundament av vetenskaplig kunskap. Men utvärdering kritiserar också kraftigt. Politiska mål är så luddiga att de inte duger att utvärdera mot, hävdas det. Utvärdering kostar mer än det smakar, ty ingen bryr sig ändå om informationen, påstår andra. Utvärdering stjälar tid från den ordinarie verksamheten, klagar en tredje. Utvärdering drabbar de berörda orättvist, ty det går aldrig att avgöra vad en reform egentligen får för effekter eller mäta en verksamhets kvalitet, säger en fjärde.

Debatten är således livlig. Flera tidskrifter har sett dagens ljus, t.ex. den kanadensiska *Canadian Journal of Evaluation* och de amerikanska *Evaluation Practice*, *New Directions for Program Evaluation*, *Evaluation Review*, *Knowledge and Policy*. Professionella organisationer har bildats, t.ex. American Evaluation Association och Canadian Evaluation Association; i december 1994 kommer European Evaluation Society att grundas. Området är typiskt tvärvetenskapligt. De olika akademiska disciplinerna har divergerande infallsvinklar på utvärdering.

### Syftet

Syftet med föreliggande skrift är att presentera och diskutera några framträdande problem i utvärdering samt lämna förslag till lösningar av dessa problem. Några anspråk på fullständighet görs inte. Studien kommer att inriktas på utvärdering i offentliga sektorn, d.v.s. på utvärdering av reformer, program och annan offentlig verksamhet.



Det finns naturligtvis olika uppfattningar om vad som är svårigheterna vid utvärdering. Själv tycker jag det är viktigt att ha en översikt över de problem som diskuteras även om det inte alltid föreligger goda lösningar på problemen. Somliga forskare hävdar att samhällsvetarens primära uppgift inte är att ge goda svar utan att formulera goda frågor (Yin 1984:57). Jag kommer ihåg en lunch som jag en gång på 1960-talet intog med Ottar Brox, Bo Anderson, Sverker Gustavsson och Sten Johansson på en restaurang i Uppsala. Samtalet kom in på Karl Mannheims "Ideologie und Utopie" och Mannheims lösning på det kunskaps sociologiska problemet att nå objektivt giltig kunskap: den frisvävande intelligentian. Då sa Bo Anderson något som jag senare ofta har tänkt på: Mannheims lösning på problemet att finna giltig kunskap om samhället är naturligtvis helt uppåt väggarna, men han ställde ett centralt problem i sin bok och det är betydelsefullt nog. Många gånger är det viktigare att formulera ett genuint problem än att komma med lösningar på problemet.

I föreliggande sammanhang har jag tvingats göra ett antal smärtsamma negativa urval. Jag kommer till exempel inte att ta upp effektproblemet - hur man tar reda om resultatet orsakats av den förda politiken eller av något annat. Jag förbigår också problemet att utveckla indikatorer på en verksamhets kvalitet. Slutligen tar jag inget samlat grepp om problemet att dålig utvärdering kan skada.

#### Problemöversikt

Rapporten är koncentrerad kring följande åtta problem vid utvärdering av offentlig politik:

1. Definitioner av utvärdering. Systemtänkandet i utvärdering. Skillnaden mellan det breda internationella utvärderingsbegreppet och det smala begreppet utvärdering, som slagit igenom i den svenska offentliga sektorn. Utvärdering i förhållande till resultatanalys och uppföljning. Den internationella terminologin "evaluation", "monitoring", "impact assessment", "effectiveness assessment".
2. Programprocess, utvärderingsprocess och återkopplingsprocess. Utvärderingens plats i stora besluts cykler. Utvärdering som en verksamhet av andra ordningen, inriktad på verksamheter av första ordningen, d.v.s. programprocesser, reformprocesser. Metautvärdering: en verksamhet av tredje ordningen som går ut på att utvärdera utvärderingsprocesser.
3. Utvärderingens olika roller i målstyrning, resultatstyrning och regelstyrning. Genomgång av vad målstyrning, resultatstyrning och regelstyrning står för samt vilken roll utvärdering spelar i respektive styrfilosofi.
4. Värdekriterier vid utvärdering. Mål som man kan utvärdera mot. Problem med politiska mål som värdekriterier vid utvärdering: den politiska dimbildningens grunder, oklara mål, målkataloger, rävgrytsprincipen. Hur utvärdering kan handskas med nolleffekter, perversa effekter och oförutsedda bieffekter. Produktivitet och effektivitet, begränsningar och möjligheter. Svenskarnas svårigheter att se skillnaden mellan engelskans "effectiveness" och "efficiency". Utvärdering via kvantitativa indikatorer och via sakkunnigprövning - kollegiebedömning. Brukarmodeller och intressentmodeller.

5. Utvärderingars övergripande syften. Kontrollerande, främjande och upplysande syften. Varför aktörer i offentliga sektorn fruktar och undviker utvärdering. Strategiska syften som försvagar utvärdering som producent av neutralt informationsmaterial.

6. Programteorier och programfältsteorier. Om vikten av att utarbeta teorin bakom den förda politiken (programteorin) samt undersöka hur den kopplas ihop med programfältsteorin, dvs. föreställningar om de faktorer som påverkar det problem som den förda politiken försöker lösa.

7. Hinder för att nå resultat. Här presenteras en lista över faktorer som kan påverka den förda politikens resultat. Om vikten av att förklara resultat för att kunna förbättra styrningen.

8. Hur utvärderingar kan och skall komma till användning. Fem sorters användning av kunskaper i politik och administration: ingenjörsmodellen (instrumentell användning), upplysande användning, interaktiv användning, legitimerande användning och taktisk användning. Råd för att öka chansen att utvärderingar kommer till användning.

Vart och ett av dessa områden har fått ett särskilt kapitel där problem och lösningar diskuteras.



Att utvärdera är att noggrant bedöma. Att bedöma innebär att fastställa värdet. Utvärdering är att skilja det värdefulla från det värdeflösa (Scriven 1991:1). I grunden är alltså utvärdering ett fundamentalt analytiskt tillvägagångssätt i nästan allt disciplinerat tänkande och praktiskt handlande.

#### Definition av utvärdering

I föreliggande skrift avgränsas emellertid utvärdering på ett sätt som gör begreppet hanterbart för den offentliga sektorn. Utvärdering ses som en analytisk verksamhet riktad mot ett speciellt tillämpningsområde i ett visst tidsperspektiv. I min bok "Utvärdering i politik och förvaltning" (1991:33) har jag definierat utvärdering på ett sätt som jag upprepar även i denna rapport. Jag föreslår följande definition av utvärdering:

UTVÄRDERING = noggrann efterhandsbedömning av genomförande, slutprestationer och utfall i offentlig politik, vilken avses spela en roll i praktiska handlingssituationer.

Definitionen säger att utvärdering avser offentlig politik. Med detta uttryck menar jag inte bara beslut om stora reformer och små program i politiska församlingar på exempelvis nationell, regional eller kommunal nivå utan även programbeslut i den offentliga förvaltningen eller programbeslut av enskilda på den offentliga sektorns uppdrag. Utvärdering avgränsas således med avseende på tillämpningsfält. Detta är inte självklart. Scriven (1991:27f) hävdar exempelvis att utvärdering är en universell aktivitet som inte skall begränsas till något sakområde. I detta avseende skall jag emellertid inte följa Scriven utan argumentera för att utvärdering avser offentliga ingripanden, reformer, åtgärder, program eller offentligt beställda, producerade, distribuerade eller finansierade varor och tjänster.

Vidare hävdar jag, envetet och konsekvent, att utvärdering innebär studium av genomförande, slutprestationer och utfall av i förfluten tid beslutade offentliga åtgärder. Bedömning av åtgärder som befinner sig i planeringsskedet och således ännu inte är införda faller utanför. Vid utvärdering riktas uppmärksamheten mot något som redan har beslutats, oavsett om verksamheten fortfarande pågår eller om den är avslutad. Det i offentligt utredande så viktiga tänkandet kring framtida alternativ kallas i detta sammanhang inte utvärdering. Utvärdering är efterhandsbedömning, inte förhandsgranskning.

Som en intellektuell aktivitet inriktad på bedömning förutsätter utvärdering värdekriterier utifrån vilka värderingen kan ske samt standarder på dessa kriterier som talar om vilka värden på kriterierna som är godtagbara, lysande eller oacceptabla. Även om utvärdering betecknar aktiviteten att noggrant

värdera så kan ordet också referera till resultatet av denna process i form av skriftliga rapporter och muntliga föredragningar. Utvärdering är ett process-produktbegrepp. Utvärderingar resulterar i utvärderingar.

Att utvärdering är noggrann bedömning innebär vidare att den måste ske enligt regler, som garanterar *kvalitet*. Denna kvalitetsaspekt innefattar bland annat systematisk datainsamling samt omsorgsfullt val och konsekvent tillämpning av värdegrunder.

Slutligen avses utvärdering spela en roll i kommande, praktiskt handlande, vilket betyder att utvärderingen är tänkt att användas i en inte alltför långt avlägsen framtid. Utvärdering förutsätts inverka på framtida debatt och beslutsfattande.

Den bestämning av begreppet utvärdering som här föreslagits är kontroversiell. I den svenska offentliga sektorn ges utvärdering oftast en något annan innebörd. I internationell och nordisk litteratur har utvärdering definierats på oräkneliga andra sätt. Så många olika betydelser har termen attraherat att den blivit en semantisk magnet (Lundquist 1976:124). Det intresse och den nyfikenhet som under en tid riktades mot företeelsen och den prestige den då åtnjöt smittade av sig på ordet, vilket ledde till att människor började kalla nästan allt vad de kunde företa sig för utvärdering. Utvärdering blev ungefär synonymt med tankeanstängning. I dagsläget tycks utvecklingen gå i motsatt riktning: folk drar sig för att kalla alster och verksamheter för utvärdering.

Eftersom utvärdering kommit att anta så många skepnader ämnar jag något mer detaljerat jämföra min egen definition med några andras. Framför allt skall jag i slutet av detta kapitel klargöra på vilket sätt mitt begrepp skiljer sig från gängse aktuellt språkbruk i den svenska offentliga sektorn.

#### Utvärdering avser offentlig politik

En speciell sak i detta sammanhang är att den generella aktiviteten utvärdering avgränsas till att gälla enbart offentlig politik.

Samtidens offentliga politik spänner över vida fält. *Substantiell politik* (Lundquist 1990) handlar om olika sakområden som miljö, energi, naturresurser, forskning, bostäder, social välfärd, trafik och ekonomisk utveckling. Utvärdering inbegriper självklart utvärdering av substantiell politik. *Processuell politik* eller ännu bättre *förvaltningspolitik* betecknar idéer och åtgärder riktade mot den offentliga förvaltningens organisation och arbetssätt (Pettersson & Söderlind 1992:7ff). Förvaltningspolitik handlar om målstyrning contra regelstyrning, delegering av beslutsmakt till kommuner, nya budgetprocesser, ändringar i lokalförvaltningen eller annan institutionsutformning. Ett centralt problem i modern förvaltningspolitisk forskning är vilka institutionella arrangemang som används och bör användas i politiskt verkställer: myndigheter med ämbetsmän tillsatta efter förtjänst och skicklighet, kommuner med lekmän - fritidspolitiker - i nämnderna, intresserepresentanter på ledande poster i myndigheterna eller inslag av brukarmedverkan.

Substantiell och processuell politik pågår ofta samtidigt och riktar sig mot samma händelseförlopp. Staten kan lägga en myndighet att implementera



miljöpolitiken samtidigt som staten också riktar förvaltningspolitiska åtgärder mot myndighetens organisationsform och arbetsmetoder.

Utvärdering innefattar självklart både substantiell politik och förvaltningspolitik.

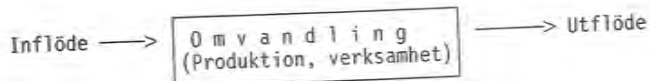
Förvaltningspolitik omfattar vidare utvärderingsfunktionens organisering och innehåll i de offentliga myndigheterna. Utvärderingsfunktionen kan självfallet utvärderas och studeras. Detta kallas *metautvärdering*.<sup>1</sup>

Min avgränsning till offentliga program och offentlig politik är viktig. Den har också vunnit visst burskap i svenska språket. I den moderna svenskan har utvärdering fått en något annan innebörd än värdering. Det som värderaren fastställer värdet av vid sin värdering kan vara vad som helst. Vid utvärdering avser bedömningen däremot i första hand planerad social förändring, dvs. åtgärder (program, reformer) som tänkes leda till samhälleliga förändringar. Bedömningen avser företrädesvis processer eller resultat som är en följd av sådana åtgärder. Denna orientering framgår av Svenska Akademiens Ordlista (1978) - "att utvärdera betyder att bedöma resultat ... av något" - även om den också anger betydelsen "fastställa värdet av något".

#### Utvärdering handlar om utfall, slutprestationer och genomförande

Enligt min definition i föreliggande sammanhang studerar utvärdering enbart politikcykelns borte ände. För att klargöra denna idé skall jag göra en kort utveckling angående tänkandet i system, som är så framträdande i det statsvetenskapliga studiet av den offentliga förvaltningen. Systemmodellerna skall emellertid inte förstås som avbildningar av politiska och administrativa realiteter utan som heuristiska redskap med vars hjälp reella processer kan undersökas.

Statsvetare och andra förvaltningsforskare tenderar alltså att se den offentliga administrationen som ett system. Ett system är en helhet vars delar beror av varandra. I sin mest rudimentära form består ett system av inflöde, omvandling (produktion, verksamhet) och utflöde ungefär som i figur 2.1.



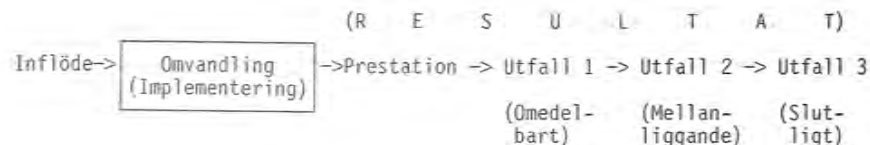
Figur 2.1 Ett enkelt system

<sup>1</sup> Exempel på granskningar av utvärderingsfunktionen - metautvärderingar - är Premfors uppsats "Utvärderingsverksamhet på central förvaltningsnivå" (1989), RRV:s studie "Att mäta resultatanalysen" (1991, utförd av Jan-Eric Furubo) och min egen studie av utvärderandet i energisektorn (Vedung 1982).

I förvaltningsläran kan systemmodellen appliceras på flera analysnivåer. Hela den offentliga administrationen inklusive länsstyrelser och kommuner kan ses som ett system, liksom den enskilda kommunala sektorsförvaltningen eller en statlig myndighet. Här utgår jag för enkelhetens skull ifrån att det är den offentliga förvaltningsstrukturen i en politiksektor från den statliga centralmyndigheten ner till den lokala förvaltningen på gräsrotsnivå som ses som ett system. Inflödet till förvaltningen från omgivningen, och särskilt då från huvudmannen regeringen, utgörs av exempelvis anslag, personal och direktiv. Inom förvaltningen koordinerar och omvandlar personalen anslag och direktiv till utflöde. Omvandling är verksamhet eller produktion som pågår inom förvaltningen, utflöde det som strömmar ut.

När systemmodellen används inom läran om offentlig politik blir terminologin något annorlunda. I läran om offentlig politik kallas omvandlingskedet genomförande eller implementering, medan utflödet benämnes slutprestationer. I den offentliga politiken är man också intresserad av vad som händer bortom slutprestationerna, vilket kallas utfall. Utfall kan uppstå i flera led.

Med utflöde menas det som i sista änden strömmar ut ur offentliga genomförandesystem t.ex. i form av bidrag, lån, skatteregler, informationsbroschyrer, tjänster eller varor. Utfall betecknar dels det som händer bland slutmottagarna inklusive slutmottagarnas åtgärder, dels vad som inträffar bortom slutmottagarna i påverkanskedjan, dvs. effekter av slutmottagarnas åtgärder på tillstånd eller andras handlande. Vi kan skilja mellan omedelbara, mellanliggande och slutliga utfall. Termen "resultat" används i svensk förvaltningsprosa som sammanfattande benämning på slutprestationer och utfall. Resonemanget summeras i figur 2.2.



Figur 2.2 Den enkla systemmodellen anpassad till problem vid utvärdering av offentlig politik

Låt mig illustrera med ett exempel. För några år sedan införde den svenska regeringen ett program för att bistå människor som flytt till Pakistan från inbördeskriget i Afghanistan. Regeringen anslag en summa pengar för detta ändamål och överlät genomförandet på biståndsorganet Sida. I stället för att bygga upp en egen lokal förvaltning på platsen beslöt Sida agera genom mellanhänder. Myndigheten ingick en överenskommelse med bl a Internationella Röda Korset i Genève, som i sin tur förhandlade fram ett avtal med sin dotterorganisation pakistanska Röda Halvmånen. För pengarna lovade Röda Halvmånen köpa in tält och filter samt distribuera dessa förnödenheter till flyktingarna i lägren. I lägren åtog sig Röda Halvmånens lokalavdelningar att sätta upp tälten och distribuera filtarna till de hemlösa. Flyktingarna avsågs sedan använda tälten och filtarna för att erhålla en dragligare tillvaro.



Inflödet är i detta exempel anslaget med åtföljande villkor från regeringen till Sida. Omvandlingen eller implementeringen är skedet från det att Sida fått anslag och instruktioner fram till dess att tälten och filtarna skall levereras till flyktingarna. Slutprestationer är överlämnandet av tälten och filtarna till de hemlösa och utfallen att flyktingarna bor i tälten, använder filtarna samt erhåller en drägligare tillvaro.

För att passera som en utvärdering, måste en studie av flyktinghjälpen till Pakistan inrikta sig på antingen utfallet - om flyktingarna faktiskt bodde i tälten och använde filtarna och om detta faktiskt gav dem en drägligare tillvaro -, slutprestationerna - utdelningen av tält och filter - eller implementeringen - vad som hände med pengarna från det att de nådda Sida fram implementeringen - och som hände med filtarna och tältet. I och för sig till och med det att filter och tält forslades ut till lägren. I och för sig förefaller det viktigare att studera utfallen än slutprestationerna och implementeringen. Jag vill emellertid inte likställa utvärdering med utfallsvärdering. Begreppet utvärdering inkluderar därför granskning av slutprestationer och genomförande. I flyktingfallet kan var och en se att implementeringen är en lång process som sträcker över flera hierarkiska nivåer i flera länder.

Begränsningen till utfall, slutprestationer och implementering utesluter t.ex. studiet ex post av olika inslag i politikutformningsprocessen. Man kan naturligtvis i och för sig i efterhand bedöma och betygsätta den förda politikens tillkomstprocess - t.ex. mot krav på grundligt och säkert informationsunderlag eller participation av olika grupper. Man kan utvärdera politiska åtgärder som de föreligger i författningssamlingarna t.ex. utifrån krav på konsistens och förenlighet med andra regler. I detta sammanhang kommer sådana studier emellertid inte att granskas.

Ytterligare ett litet förtydligande kan vara på sin plats. Begränsningen till genomförandeprocesser, slutprestationer och utfall avser självfallet inte *förklaringsfaktorer* i en utvärdering. Om utvärderingen försöker förklara vad exempelvis variationer i genomförande, slutprestationer och utfall beror på kan naturligtvis förklaringsfaktorerna med min definition hämtas var som helst. Det vore direkt olämpligt att avgränsa termen utvärdering med avseende på de förklaringsfaktorer som kan komma till användning.

Därmed har jag motiverat varför jag avgränsar utvärderingens objekt till genomförandeprocesser, slutprestationer och utfall i offentlig politik. I nästa avsnitt skall jag ta upp vad det betyder att utvärdering är en efterhandsbedömning.

#### Utvärdering är tillbakablickande bedömning

Utvärdering är efterhandsbedömning. Utvärdering blickar tillbaka och betygsätter det som är eller varit för att ge vägledning framåt. Bedömningar av hur det kommer att gå med planerade och påtänkta åtgärder inkluderas inte i min definition. Utvärdering är inte prognosmakeri.

Att utvärdering är efterhandsbedömning skall inte förstås så att utvärdering måste ske när programmet är avslutat. Utvärdering kan avse avslutade program. Men även pågående program kan bedömas i efterhand. "I efterhand" betyder "i efterhand i förhållande till programbeslut", dvs. beslut att inrätta eller förändra program.

Även denna avgränsning är kontroversiell. Många samhällsvetare anser att utvärdering *också* kan vara en förhandsgranskning, dvs. en analys och bedömning av planerade eller påtänkta åtgärder. För dem blir utvärdering en samlingsbeteckning för alla slags analyser av och i offentlig politik. Här ser vi ett exempel på den semantiska magnetismen hos ordet utvärdering. Exempel på detta vida språkbruk kan hämtas från ekonomer som utför kostnads-intäktsanalyser av övervägda handlingsalternativ och som utan att darrä på målet hävdar att de sysslar med utvärdering. "Samhällsekonomisk utvärdering av offentliga åtgärder, även kallad cost-benefit analys, nytto-kostnadsanalys, samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning eller samhällsekonomisk kostnads/intäktsanalys ... är en förhandskalkyl vars syfte är att ge underlag för beslut." skriver exempelvis nationalekonomen Peter Bohm (1986:53).<sup>2</sup>

"If planning is everything, maybe it's nothing?" undrade Aaron Wildavsky ironiskt för ett tiotal år sedan om dåtidens stora förvaltningspolitiska modeströmning, planering. Samma fråga kan ställas till dem som låter utvärdering beteckna bedömningar såväl ex post som ex ante. Om utvärdering inbegriper alla slags analyser i politik och förvaltning, blir begreppet meningslöst. Detta talar för att avvisa ex ante-perspektivet och konsekvent hålla fast vid ex post-tanken.

Till detta kan en viktig historisk omständighet läggas. Historiskt sett bröt utvärdering fram på 1960-talet som en reaktion mot den s.k. radikala rationalismens besatthet av planering och beslutsförberedelse. Mot planering ställdes utvärderingsrörelsens krav på empiriska analyser av genomförande och resultat av redan införd politik. Om utvärdering tillåts inbegripa även planering suddas denna betydelsefulla historiska konfliktlinje ut.

Jag låter därför utvärdering stå för noggrann efterhandsgranskning eller ex postbedömning. Efterhandsgranskning avser redan beslutad politik; den kan vara beslutad men trots ambitioner ännu inte implementerad, beslutad och delvis eller helt implementerad eller helt avslutad. Planering i bemärkelsen bedömningar av påtänkta politiska åtgärder är däremot inte utvärdering (Gunnarsson 1987:22).

Termen utvärdering får därmed betydelsen noggrann bedömning i *efterhand* av genomförande eller slutprestationer eller utfall i offentlig politik.

#### Utvärdering är noggrann bedömning av pågående eller avslutad politik

Ibland begränsas utvärdering till bedömning av *existerande* program. Detta relativt snäva perspektiv är vanligt i nordamerikansk litteratur. "Program

<sup>2</sup> Många tänker sig tanklöst "utvärdering som eftertanke" - "ex postutvärdering" - som ett relativt klart begrepp, som betyder noggrann bedömning av en avslutad politik. Här används emellertid ex postutvärdering i bemärkelsen noggrann bedömning av en beslutad politik; utvärderingen kommer således efter beslutet. Utvärdering som förtänksamhet - ex ante - är också ett mångtydigt uttryck, vilket gör att begreppsduon ex post-ex ante inte är en äkta dikotomi. Ordagrant syftar det på den värdering av olika beslutsalternativ, som utförs innan någon skriker till handling. I det renodlade fallet avser denna bedömning handlingsalternativ, som är helt oprövade. Det är i denna bemärkelse uttrycket används här. Men sammansättningen kan också avse medel som faktiskt verkar; analyser som görs innan ett beslut skall fattas kan ju innefatta både helt oprövade redskap och styrprogram som verkat en tid. Men med denna vidare användning av ordet kan ju ex postanalyser utgöra en delmängd av ex anteanalyser; uttrycken är inte dikotoma.



evaluation refers to the use of research methods to measure the effectiveness of operating programs", skriver Rutman (1980:17). Och Wholey (et al 1970) har sagt att "evaluation assesses the effectiveness of an ongoing program in achieving its objectives". Den definitionsmissiga inriktningen på existerande program och reformer är troligen också ett utslag av utvärderingsbegreppets magnetiska dragningskraft.

Otvivelaktigt är noggranna bedömningar av pågående program utvärderingar. Pågående program och reformer bör också rimligen vara utvärderingens huvudobjekt. Men skall utvärdering per definition avgränsas till att omfatta enbart pågående program? Även studier av fullt avslutade program kan väl ge lärdomar? Varför skulle sådana granskningar inte kallas utvärdering? Jag vågar påstå att noggranna bedömningar av (nyss) avslutade eller ändrade reformer - summerande utvärderingar som de har kallats - utgör en betydelsefull delbransch inom utvärderingsrörelsen. I mitt språkbruk blir därför utvärdering grundlig efterhandsgranskning ej blott av pågående utan även av avslutad politik. Utvärdering står därmed för all slags grundlig efterhandsgranskning av en förd politik genomförande, slutprestationer och utfall.

#### Utvärdering är inte enbart effektanalys

I det svenska förvaltningspråket definieras utvärdering som effektanalys. Enligt mer eller mindre officiellt språkbruk skiljer man här i landet uppföljning från utvärdering och båda kallas med en gemensam benämning för resultatanalys. I uppföljning ingår inte vare sig mer kvalificerade bedömningar eller frågor om kausalitet, sägs i en viktig skrift från Riksrevisionsverket. Allt detta hänförs till utvärdering (Sandahl 1991:133).

Även enstaka internationellt kända metodologer har definierat utvärdering som effektanalys. "In this book program evaluation refers to the use of research methods to measure the effectiveness of operating programs," deklarerar Leonard Rutman i *Planning Useful Evaluations* (1980:17). Och "effectiveness", tillägger han, är programmets förmåga att producera avsedda effekter.

Utvärdering begränsas således både i svensk förvaltningstradition och någon gång också i internationell litteratur till noggranna bedömningar som reser effektproblemet. Jag själv godtar inte denna onödigt snäva definition i detta sammanhang. I ett särskilt avsnitt i slutet av detta kapitel skall jag återkomma till skillnaden mellan det officiella svenska språkbruket och huvudfåran i det internationella. Här räcker det med att konstatera att utvärdering enligt mitt sätt att se kan omfatta effektivitetsmätning men också granskning av implementering och slutprestationer liksom avancerade mätningar mot mål eller av kvalitet där effektfrågan inte reses. En svårighet med Riksrevisionsverkets och andra myndigheters snävare språkbruk är nämligen att många företeelser som vi faktiskt kallar för utvärdering inte skulle bli det med denna terminologi. Vid utvärdering av forskning, undervisning, sjukvård och annan social service, så bedöms kvaliteten av exempelvis expertpaneler, kolleger och klienter utan att några effektfrågor ens beröres. Fortfarande betecknas däremot studierna som utvärderingar, vilket det också ligger något klokt i. Eventuell kritik mot dessa praktiker bör föras fram med hjälp av argument, inte genom definitoriska avgränsningar.

#### Utvärderingens värdekriterier är inte bara programmets egna mål

I debatten om utvärdering råder ingen enighet ens om den till synes så fundamentala punkten att utvärdering innebär värdering. Charles Atkin, till exempel, säger ingenting om värdering i sin definition som lyder på följande sätt: "evaluation is the collection and presentation of data summaries for decision-making (Scriven 1991:156).

Min position är helt annorlunda än Atkins: att utvärdera innebär att värdera. Värderingskomponenten i utvärdering förutsätter minst ett värdekriterium med vars hjälp offentliga ingripanden bedöms. Det måste också finnas standarder som säger när ett program är excellent, tillfredsställande eller misslyckat. Vissa författare intar en mycket strikt position i förhållande till vilka kriterier som är tillåtna och lämpliga för att något skall kallas utvärdering. Mycket vanligt är att utvärdering definieras som bedömning mot *den förda politikens egna mål* (Nachmias 1979:3f).

Men varför skulle bedömningar med andra måttstockar än programmets egna, förutbestämda mål inte få kallas utvärdering? Varför är det ingen utvärdering om exempelvis klienternas mål med verksamheten används som värdekriterier i stället för reformbärarnas? Varför skulle inte utvärdering kunna använda processuella mål av typen laglighet, rättssäkerhet och folkligt deltagande vid sidan av substantiella mål av typen kostnadseffektivitet? Att redan per definition utesluta andra värdekriterier än den förda politikens egna mål vore utomordentligt inskränkt och dessutom olyckligt, eftersom frågan om värdegrunder är våldsamt omstridd i utvärderingsdiskursen. Jag låter därför definitionen inbegripa bedömningsgrunder men specificerar inte någon särskild typ av sådana kriterier. Därmed kommer noggranna efterhandsbedömningar som värderar utifrån andra måttstockar än ursprungliga programmål att kallas för utvärderingar.

#### Utvärdering är noggrann bedömning

Jag har definierat utvärdering som noggrann efterhandsbedömning av vad den offentliga sektorn gör. "Noggrann" betyder att efterhandsgranskningen måste hålla en viss kvalitet för att kunna godtas som en utvärdering. Som ett minimum menar jag att utvärdering måste innefatta systematisk datainsamling och konsekvent tillämpning av värdekriterier.

Förstavelsen "ut-" i "utvärdering" indikerar för övrigt detta på ett träffande sätt. "Ut-" är ju ett ursvenskt förstärkande prefix, som även förekommer i "uttråkad", "utschasad" och "utrangerad". Om någon är uttråkad har hon ordentligt tråkigt, om något blir utvärderat blir det värderat *fullt ut* eller *noggrant*. Noggrann bedömning kräver systematik i datainsamling och resultatredovisning samt att källaget är ordentligt dokumenterat. En utvärdering är systematisk, grundlig och metodisk i nämnda hänseenden.

Det finns författare, som definitionsmissigt gått ännu längre i kvalitetshänseende och hävdar att utvärdering per definition är forskning. I sitt kända pionjärbete fäller Edward Suchman följande uttalande: "We do not view the field of evaluation as having a methodology different from the scientific method; evaluative research is, first and foremost, *research* and as such must adhere as closely as possible to currently accepted standards of research methodology."



Jag delar inte Suchmans uppfattning att utvärdering skall *definieras* som forskning. Naturligtvis kan utvärdering vara forskning. Men utvärdering bör inte vara forskning per definition. Det finns alternativa synsätt på utvärdering som jag inte definitionsmässigt vill avskärma mig ifrån. Utvärdering är ofta helt integrerad i politiska eller administrativa beslutsprocesser. Frågan är vilken roll noggrann efterhandsbedömning spelar i denna. Jag menar att forskning och forskningsliknande verksamhet kan subsumeras under noggrann efterhandsbedömning. Men noggrann efterhandsbedömning kan också innefatta annat som kanske inte kan klassas som forskning. Jag använder forskning i en ganska vid bemärkelse. Forskning likställs i detta sammanhang inte med naturvetenskaplig, kvantitativt orienterad metod, dvs. vad som på engelska kallas "scientific method" eller "science". Uttrycket används i den vanliga svenska bemärkelsen som innefattar även humanistiska och samhällsvetenskapliga, kvalitativa metoder. Vidare menar jag med forskning både uppdragsforskning och forskning på eget programansvar.

#### Utvärdering skall vara användbar

På ett allmänt plan bör begreppet utvärdering slutligen också avgränsas med avseende på syfte. Utvärdering är inte vilken noggrann bedömning som helst av genomförande, prestationer och utfall i offentlig politik. Det är en bedömning som tänkes spela en roll i praktiska handlingssituationer. Denna allmänna besluts- och handlingsorientering är så central att den bör tas in i definitionen.

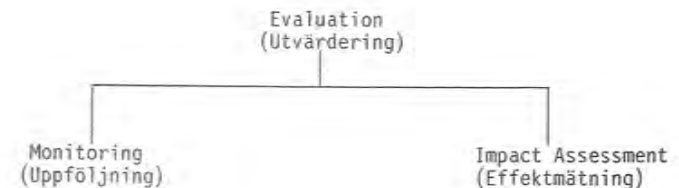
Däremot bör man inte närmare specificera vilken sorts roll noggrann efterhandsbedömning måste spela i praktiska beslutssituationer för att kallas utvärdering. Vissa av utvärderingsforskningens veteraner argumenterar emellertid för att utvärdering alltid syftar till programförbättring. Lee Cronbach (1985:14) har t.ex. definierat utvärdering med avseende på främjande:

By the term *evaluation*, we mean systematic examination of events occurring in and consequent on a contemporary program - and examination conducted to assist in improving this program and other programs having the same general purpose.

I och för sig är det främjande syftet centralt vid utvärdering. Problemet med Cronbachs definition är emellertid att massor med utvärderingar företas med andra syften för ögonen. Ett viktigt ändamål med utvärdering är kontroll, vilket betyder att huvudmän initierar utvärderingar för att granska hur deras exekutiver sköter sig och på denna grundval belöna eller bestraffa. Vidare företas utvärderingar av rituella motiv för att dölja vad som sker. För att inte utesluta diskussion om olika ändamål med utvärderingar, så bör ordet inte avgränsas med avseende på främjandesyftet. Utvärdering är per definition en praktisk verksamhet, vilket innebär att den försöker tjäna ett inlärningsändamål och komma till användning i en framtida beslutssituation. Men begreppet bör inte ytterligare avgränsas med avseende på syfte. Utvärdering kan nämligen fylla så många funktioner i beslutsprocesser att det vore ogrannlaga att definiera bort någon.

#### Utvärdering enligt internationell litteratur

Jag har gång på gång betonat att begreppet utvärdering är omstritt och definierat på ganska många olika sätt i litteraturen. Trots detta vill jag hävda att mitt utvärderingsbegrepp befinner sig i den internationella diskursens huvudfåra. Där talar man om "evaluation" som en efterhandsgranskning och delar in "evaluation" i "monitoring" och "impact assessment" ungefär som jag gör när jag i fortsättningen talar om "uppföljning" och "effektmatning" som två typer av utvärdering. Denna identitet mellan mitt språkbruk och huvudfåran i det internationella illustreras i figur 2.3. Mitt språkbruk anges inom parenteser.



Figur 2.3 Det internationella språkbruket och mitt eget

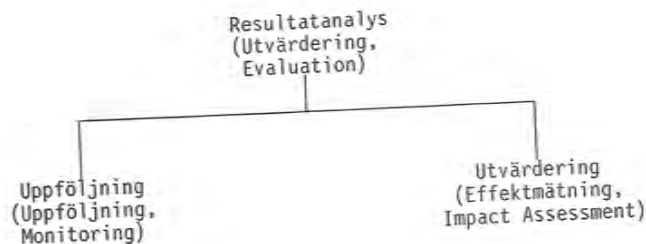
"Evaluation" ("program evaluation", "public policy evaluation") är alltså ett paraplybegrepp som täcker dels "monitoring" ("performance monitoring"), som på svenska lämpligen kallas uppföljning, och "impact assessment" ("effectiveness measurement") som på svenska benämnes effektmatning.

#### Utvärdering enligt svenska statsinstitutioners definition

Kommen så här långt vill jag starkt understryka att mitt och den internationella diskursens vanliga definition av utvärdering skiljer sig från den svenska statens användning av ordet. Mitt utvärderingsbegrepp - och det internationella - är vidare än de svenska statsmakternas. I de svenska statsmakternas ögon är utvärdering något ganska exklusivt och märkvärdigt. Svenska läsare och praktiker bör vara medvetna om denna skillnad i språkbruk. Jag skall här som avslutning jämföra min definition av utvärdering med den som traderas och uttolkas i skrifter utgivna av våra främsta kontrollmyndigheter Riksrevisionsverket och Statskontoret.

För Riksrevisionsverket är huvudbegreppet *resultatanalys*, vilket i sin tur delas upp på *uppföljning* och *utvärdering*. Detta kontrasterar mot mitt språkbruk (och det internationella) där utvärdering (evaluation) är huvudbegreppet som sedan delas upp på uppföljning (monitoring) och effektmatning (impact assessment). Den ungefärliga skillnaden mellan mitt, det internationella och Riksrevisionsverkets språkbruk framgår av figur 2.4. Mitt språkbruk och det internationella anges inom parenteser.





Figur 2.4 Riksrevisionsverkets språkbruk "resultatanalys", "uppföljning", "utvärdering"

Utvärdering kontrasteras alltså mot uppföljning och båda betraktas som delmängder i en större helhet, nämligen resultatanalys. Resultatanalys blir ett sorts paraply som täcker dels uppföljning, dels utvärdering. Denna indelning framgår redan av titlarna på många av Riksrevisionsverkets publikationer, t.ex. *Vad blev resultatet? Utgångspunkter för uppföljning och utvärdering*, eller av uttalanden som att "resultatanalys är att genom återkommande uppföljning och särskilda utvärderingar bedöma genomförd verksamhets kostnader och effekter" (RRV P 1983:2:1).

Men vad menar man då inom det förvaltningsrevisionella tänkandet med utvärdering? Vilken sorts specialfall av resultatanalys är utvärdering?

Den mest ingående diskussionen av problemet att skilja mellan utvärdering och uppföljning återfinns i en bilaga till Rolf Sandahls bok *Resultatanalys*, utgiven av Riksrevisionsverket och använd i detta verks kurser för personal vid olika myndigheter. Sandahl visar som väntat att någon entydighet inte föreligger; skilljelinjen brukar markeras med hjälp av tidsdimensionen, analysdimensionen och rumsdimensionen.

Ett kriterium som brukar användas för att blecka upp rågången är att uppföljning sker löpande medan utvärdering görs vid särskilda beslutstillfällen. Det är detta som Sandahl kallar för tidsdimensionen. "Uppföljning ... är en kontinuerlig granskning av uppnådda kostnader ... och resultat ... utvärdering ... en engångssatsning, en systematiskt genomförd och samlad bedömning av en viss verksamhet," skriver Peter Gorpe, då organisationsdirektör på Statskontoret, i skriften *Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna* (1978:37). Så här uttrycks samma sak i Statskontorets skrift *Om planering vid statliga myndigheter* (1977:135ff):

Skillnaden mellan uppföljning och utvärdering fångas relativt väl av motsatsparen löpande/vid särskilda tillfällen respektive rutiniserat/unikt. Den kontinuerliga värdering och utfallsgranskning som försiggår under planeringsperioden - och som ofta utförs i själva produktionsledet - betraktar vi som uppföljning antingen den sker utsagt eller underförstått, kontinuerligt eller med vissa regelbundna intervaller. En utvärdering, däremot, är en engångsföreteelse, en systematiskt genomförd och samlad bedömning av en viss verksamhet.

Problemet med denna begreppsbestämning är att den blir ointressant. Man vill ju ha reda på vad det är som sker löpande och vad det är som sker "intermittent", som Lennart Waara uttryckte det i citatet ovan.

Ibland görs avgränsningen med avseende på vad Sandahl kallar rumsdimensionen. Det innebär att uppföljning ofta nämns i samband med den verksamhet som pågår inom organisationen och då som rapporterade avvikelser mot budget eller kostnadsuppföljning. Utvärdering nämns däremot ofta i de sammanhang där det talas om effekterna av verksamheten, dvs. sådant som gäller förhållanden utanför organisationen. Ett inre och ett yttre myndighetsperspektiv är andra namn på samma företeelse.

Ibland görs avgränsningen på ett tredje sätt. Utvärdering blir en mer ambitiös, analytisk och fullständig granskning (RRV P 1983:2:27). Det är detta som Sandahl kallar för analysdimensionen.

Rolf Sandahl har sammanfattat skillnaderna mellan uppföljning och utvärdering i ett diagram som återges i figur 2.5.

	Objekt	
	Prestation	Effekter/händelser
Uppföljning	A	(B)
Utvärdering	(C)	D

Figur 2.5 Skillnad mellan uppföljning och utvärdering enligt Riksrevisionsverket

Resultatanalys omfattar alla fyra rutor i figuren, hävdar Sandahl. Av figuren framgår, påstår Sandahl vidare, att synen på dessa begrepp normalt koncentreras till ruta A, dvs. uppföljning av prestationer och D, utvärdering av effekter.

Normalt handlar alltså uppföljning om prestationer och utvärdering om effekter. Men säger Sandahl sedan, det finns ingen koppling mellan dessa begrepp och någon rumsdimension. Att uppföljning är något som avser förhållanden inom myndigheten och utvärdering något som avser förhållanden utanför är ingen rimlig tankegång. Det är lika relevant att göra uppföljning utanför och utvärdering inom myndigheten.

Det är orimligt, framhåller Sandahl vidare, att koppla skillnaden mellan utvärdering och uppföljning till någon tidsdimension. Det är inget som säger att utvärdering bara kan göras när en verksamhet är genomförd. Begreppet utvärdering är inte per definition knuten till någon tidpunkt, "även om

utvärderingar i praktiken naturligtvis inte är någon löpande, rutinartad verksamhet".

Den skiljelinje som Sandahl vill betona ligger på analysplanet. "En utvärdering är alltid en mer omfattande insats än en uppföljning. En utvärdering innehåller mer analys och ställer andra typer av frågor. Underlaget i en uppföljning ingår vanligtvis som en del av underlaget i en utvärdering. - Däremot ingår inte i en uppföljningsaktivitet mera kvalificerade bedömningar eller frågor om kausalitetsförhållanden, dvs orsaksförhållanden mellan variabler. Allt detta hänför vi till utvärderingsområdet."

I en utvärdering görs alltså mer kvalificerade bedömningar eller reses frågor om kausalitet. Rimligen menar Sandahl att detta inte sker i uppföljningar. Skillnaden mellan uppföljning och utvärdering blir därmed bl.a. att den senare innehåller effektmätningar ("impact assessments"), vilket den förra inte gör.

Sandahl påpekar också, helt korrekt enligt min uppfattning, att detta språkbruk avviker från den engelskspråkiga litteraturen. I amerikansk litteratur är det vanligen så att "evaluation" står som paraplybegrepp och täcker monitoring och impact assessment, skriver han.

Distinktionen mellan effekt- och effektivitetsstudier å ena sidan och studier som inte reser frågan om det är programmet som lett till de uppmätta resultaten å den andra är viktig. Skillnaden är att jag kallar det förra för effektmätning - inte utvärdering - och ser den som en gren på utvärderingsträdet.

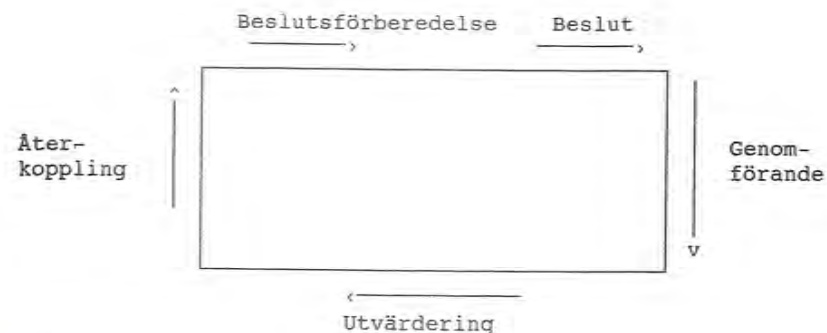
Även i ett annat avseende är mitt utvärderingsbegrepp vidare än Riksrevisionsverkets. Enligt min mening kan man utvärdera inte bara prestationer och effekter/händelser som dessa prestationer eventuellt gett upphov till utan även genomförandeprocesser fram till prestationerna. Förvaltningsprocesser kan exempelvis utvärderas mot krav på rättssäkerhet och folklig insyn. Val av styrmedel kan utvärderas från etisk synpunkt eller legitimitetssynpunkt.

Därmed avslutas min genomgång av definitioner av utvärdering. Jag hoppas ha kunnat lämna en övertygande argumentering för att utvärdering bör definieras som noggrann efterhandsbedömning av genomförande, slutprestationer och utfall av offentlig politik, vilken avses spela en roll i praktiska handlingssituationer.

Utvärderingens roll är att i efterhand systematiskt klarlägga och bedöma den förda politikens genomförande, slutprestationer och utfall i syfte att åstadkomma mer rationella beslut.

### Snurrmodeller

För att åskådliggöra denna tanke om framåtsyftande tillbakablickande brukar man betrakta den offentliga politiken som en cyklisk process med ett antal faser varav utvärdering utgör eller ingår i en sen sådan fas, som pekar fram mot nästa beslutscykel (Premfors 1989). Fasmodellerna brukar illustreras som snurror, cirklar eller spiraler. Fasmodellerna gör troligen inte anspråk på att avbilda politiska och administrativa verkligheter utan är heuristiska hjälpmedel för tänkandet eller redskap med vars hjälp reella händelseförlopp kan undersökas.



Figur 3.1 Utvärderingens roll enligt snurrmodellen

En nackdel med snurrmodellerna är att den förda politiken tycks virvla eller sega sig runt runt på samma fläck. Någon utveckling kommer inte till stånd. En annan svaghet är att utvärdering ligger i linje med programverksamheten.

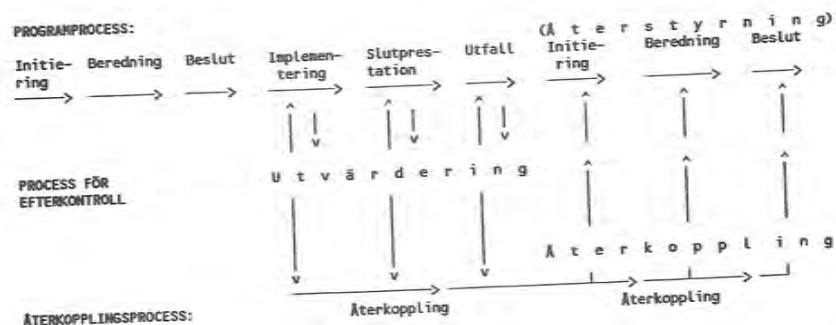
### Programprocess, utvärderingsprocess och återkopplingsprocess

Ett mer insiktsfullt sätt att illustrera samma idé om framåtsyftande tillbakablickande är att betrakta utvärderingsprocess och programprocess (primär programprocess, reformprocess) som två skilda delprocesser i det stora



politisk-administrativa styrförloppet. Utvärderingsprocessen kan därvid ses som en del av den mer omfattande processen för efterkontroll, en process som i den offentliga sektorn kallas förvaltningskontroll. Efterkontroll är ett medel som en organisation använder sig av för att säkra att programprocessen förlöper på ett acceptabelt sätt. Utvärdering är en systematisk reflexion över de olika stadierna i den offentliga politikens primära programprocess och särskilt då slutfaserna. Ett av de stora problemen i styrprocesser är att förbinda denna metaprocess med den primära programprocessen. Detta sker via återkopplingsmekanismen genom att utvärdering används. Även återkopplingen kan ses som en särskild process. I den styrmodell som presenteras i figur 3.2 har antalet stadier i den primära programprocessen begränsats till sex med utvärdering och återkoppling inritade som två olika metaprocesser.

Redan från början måste betonas att styrmodellen varken ger eller är tänkt att ge en empirisk beskrivning av någon verklighet. Den är ett *heuristiskt redskap*, ett instrument som kan hjälpa tänkandet. Den bör kunna ge vägledning för forskning och reflexion om politiska programprocesser, utvärderingsprocesser och processer för användning av utvärdering. Den är ett analysredskap som kan ge hypotetiska insikter och skapa idéer om lämpliga forskningsproblem.



Figur 3.2 Den offentliga styrprocessens programprocess, utvärderingsprocess och återkopplingsprocess

I systemmodellens terminologi - som jag redogjorde för i förra kapitlet - är initiering, beredning och beslut inflöde medan implementering motsvarar omvandling och slutpresentation ungefär står för utflöde. Utfall urskiljs inte i den generella systemmodellen, men måste tas med i en heuristisk styrmodell som skall vara av värde för utvärdering.

Den politiska styrprocessen inleds med *initiering*. Någon identifierar ett problem, vars lösning anses kräva ett offentligt ingripande eller en revision av den politik som redan förs. Initieringen kan ske ute i det civila samhället eller i det offentliga systemet. När politiska aktörer tar upp problemet har det förts upp på den politiska dagordningen. Och när rikspolitiska aktörer för

upp problemet i någon rikspolitisk beslutskanal har det kommit upp på den rikspolitiska dagordningen.

Vid *beredning* bearbetas problemet i syfte att åstadkomma ett underlag för ett avgörande. Information samlas in, systematiseras och organiseras för att kunna bli vägledande för slutligt beslut. Beredning kan innebära att alternativa handlingslinjer inventeras, att alternativens konsekvenser beräknas, att konsekvenserna värderas kostnadsmässigt, att mål sätts och att alternativen värderas i ljuset av vad man önskar uppnå. De tänkta åtgärdernas laglighet undersöks. Beredning handlar således bland annat om mål, medel, kostnader, intäkter och laglighet. Beredning kan innefatta en lång rad aktörer och procedurer exempelvis tillsättning av en formell utredning, presentation av preliminära handlingsförslag, remisser till intressenter, inarbetning av remissinstansers synpunkter samt framläggande av en eller flera slutliga rekommendationer till handling. I och med presentationen av den eller eventuellt de slutliga rekommendationerna till formellt beslut avslutas beredningsprocessen.

Beredning handlar således bland annat om mål, medel, kostnader, intäkter och laglighet. Men den handlar också om aktörer, konflikter, lösningar, förhandlingar och kompromisser. Beredning av politiska och administrativa beslut kan aldrig göras enbart till en fråga om problemlösning. De innehåller nästan undantagslöst också inslag av konfliktlösning.

*Beslutsfattande* går ut på att ett formellt, auktoritativt, legitimerande avgörande fattas. Vem som faller detta formella avgörande varierar självfallet från program till program. Om programmet innefattar lagstiftning är det riksdagen som i konstitutionell ordning fattar det formella programbeslutet. Vidare kan programbeslut tas av regeringen, den centrala myndigheten och den regionala myndigheten. På kommunnivå kan det vara fullmäktige, kommunstyrelse, nämnder eller förvaltningskontor som faller avgöranden. Beslutsfunktionen är till omfånget betydligt mindre omfattande än exempelvis beredningsarbetet.<sup>3</sup>

Beslutsfattande i min heuristiska modell avser det formella programbeslutet. Var det reella programbeslutet fattas blir en viktig fråga som hålls öppen för empirisk prövning. Ofta kanske det reella beslutet fattas redan i utredningen.

*Genomförande* är en utomordentligt vidsträckt och innehållsrik kategori. Grundtanken är att programbeslut skall föras fram till sitt förverkligande. Även om programbeslut och implementeringsbeslut ibland är svåra att empiriskt särskilja så är det principiellt viktigt att distinktionen görs. Genom implementeringsbeslut vidtas åtgärder för att planera, utforma och göra program redo för leverans till adressaterna. Detta kan betraktas som genomförandets kärnprocess. Kärnprocessen kräver stödprocesser, som exempelvis anställning och utbildning av personal, inköp av teknisk utrustning och utbetalning av löner samt gränsfunktioner som sköter kontakterna med omvärlden.

Implementering innefattar spridning av information om existensen av program samt förberedelser för programleverans. Här ingår regeringens påverkan på myndigheter, myndighetsledningens påverkan på den anställda, högre

<sup>3</sup> Beslutsfattande avser programbeslutet. Självfallet fattas en mängd beslut också i alla andra faser i den primära styrprocessen. Man beslutar om att tillsätta en utredning, hur implementeringen skall läggas upp, hur efterkontrollen skall gå till osv. Denna komplikation bortser jag här ifrån.



myndigheters påverkan på lägre, och lägre nivåers påverkan på närbyråkrater. Adressaterna kan också medverka i implementeringsprocesser, t.ex. genom aktivt deltagande i utformningen av gräsrotsorganets utgående service. Detta kallas brukarmedverkan i offentlig förvaltning. I den mån dessa adressater senare också blir mottagare av en service förvandlas de till äkta brukare.

*Slutprestationer* är de medel varmed närbyråkrater och andra aktörer i implementeringssystemen försöker influera adressaterna. Slutprestationer betecknar sådant som strömmar ut ur genomförandeprocesser. Slutprestationer innefattar att tjänster och varor produceras, lagar och förordningar börjar tillämpas, skatter och avgifter bärs upp, bidrag och lån beviljas och informationskampanjer genomförs. Det som konkret händer är att lärarna undervisar i skolorna, de gamla vårdas i servicehusen, att landsvägar byggs och att böcker lånas ut från de offentliga biblioteken.

Ofta inbegrips slutprestationer i implementeringsskedet. Anledningen till att jag skiljer ut dem som ett särskilt led är en önskan att underlätta för läsaren att se parallellen mellan den primära styrmodellen och den enkla systemmodellen. Eftersom den enkla systemmodellen klart skiljer mellan omvandling och utflöde - se figur 2.1 och 2.2 ovan - har jag också gjort det i min heuristiska styrmodell.

*Utfall* är vad som inträffar på adressatsidan i styrmodellen. Utfall kan mätas i flera led. Under vissa omständigheter kan utfallet anges som adressaternas kunskaper, attityder och handlingsvilja samt vidtagna åtgärder. I andra situationer utgörs utfallet väsentligen av primära, sekundära och även tertiära konsekvenser ute i samhället bortom adressaterna. Utfallet tänkes då vara effekter av adressaternas åtgärder.

Vad i programprocessen som i ett enskilt empiriskt fall ger upphov till ett utfall är komplicerat. Ett utfall kan uppstå genom att adressaterna anteciperar ett kommande programbeslut och anpassar sig innan de formellt sett behöver göra detta. Utfallet uppstår med andra ord innan det formella beslut är fattat, som tänkes ge upphov till utfallet.<sup>4</sup> Vidare kan själva programmet direkt och oförmedlat inverka på adressaterna, som när de utan tillsynsåtgärder efterlever en reglering. Till sist kan slutprestationerna i genomförandeskedet också ge upphov till utfallet ute i befolkningen. Vad som är viktigt att inse är att utfall inte alltid kommer som en följd av det formella programbeslutet eller den formella implementeringen.

I alla organisationer är *efterkontroll* en betydelsefull uppgift. För att ett stort, komplext system som en offentlig förvaltning i en stat skall kunna bevara sin spänst, följsamhet och effektivitet krävs mekanismer för uppföljning och återföring av information om hur den primära styrprocessen förlöper. I klarhetens intresse betraktas här förvaltningskontroll som en metaprocess, som en separat, pågående verksamhet, vilken innefattar kontinuerlig granskning av implementering, slutprestationer och utfall i den primära styrprocessen. Förvaltningskontroll omfattar bl.a. redovisningsrevision, enkel uppföljning och utvärdering. Förvaltningskontroll inbegriper egenkontroll i bemärkelsen att tjänstemännen själva följer upp sina egna arbetsresultat för att rikta och förbättra sina arbetsinsatser eller anpassa dem till nya omständigheter.

<sup>4</sup> Jag har själv diskuterat anteciperering mer utförligt i Vedung 1993a:216ff, 221, 241, 265 och 270ff.

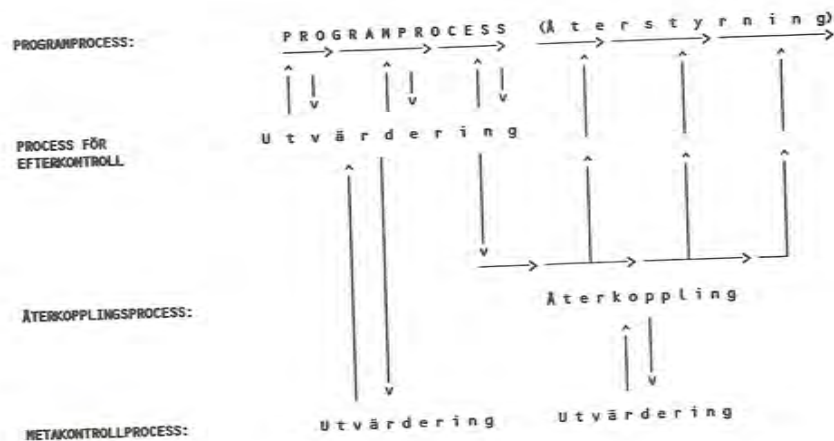
*Utvärdering* är en typ av efterkontroll av förvaltningsprocesser. Den ingår därmed som en del i en metaprocess, inriktad på den primära programprocessen. Beslutsfattare, verksledningar, chefer på lägre nivåer och närbyråkrater tar reda på hur genomförandet förlöper, hur slutprestationerna ser ut samt hur utfallet ter sig. Medan implementeringen pågår försöker man genom utvärdering fastställa hur genomförandeprocessen på högre nivåer, mellannivåer och lägre nivåer i styrkedjan fungerar. Slutprestationerna kartläggs och bedöms. Genom utvärdering informerar man sig systematiskt och noggrant om hur utfallen ser ut i olika led, söker avgöra om de olika utfallen beror på programmet samt utför bedömningar av deras värde.

Den kunskap som vinnas genom efterkontroll och särskilt då utvärdering återkopplas till aktörer i den primära programprocessen. Återföring av kunskap eller *återkoppling* har också ritats som en metaprocess i den stora styrmodellen. I utvärderingsdiskursen dryftas detta steg som en fråga om användning av utvärdering. Återkoppling tänkes resultera i *återstyrning*. Med återstyrning menas initiering, beredning och beslut på grundval av den information som kommer fram via efterkontroll och återkoppling. I återstyrningsskedet kan tre saker inträffa: allt fortsätter som förut, det primära styrprogrammet förändras eller programmet upphör. På grundval av dessa nya förutsättningar löper den primära styrprocessen ett nytt varv, utsätts för efterkontroll som ger upphov till återkoppling etc etc.

#### Metautvärdering

Slutligen vill jag starkt framhålla att metaprocesser som utvärdering och återkoppling kan utvärderas. Varje organisatorisk mekanism kan utvärderas inklusive utvärderings- och återkopplingsfunktionerna. Utvärderingsprocessen kan alltså delas in i samma stadier som den primära styrprocessen och utsätts för efterhandskontroll. Denna efterhandskontroll blir en metaprocess i förhållande till utvärderingen av det primära styrsystemet och en metametaprocess i förhållande till den primära programprocessen. Utvärdering av utvärdering kallas metautvärdering. Förhållandet illustreras enkelt i figur 3.3.





Figur 3.3 Metautvärdering: utvärdering av utvärdering

Även insikter som framkommer vid utvärdering av utvärdering och återkoppling skall naturligtvis återföras till lämpliga beslutsfattare för att komma till användning. Denna metakopplingsmekanism har inte ritats in i figur 3.3.

Metautvärdering - utvärdering av utvärderingsprocesser inklusive återföringsprocesser - tilldrar sig ett allt större intresse i utvärderingslitteraturen. Metautvärdering är särskilt lämplig när en överordnad beslutsfattare skall utvärdera underlydande organ med starka professioner. Universitetsforskning är ett närmast perfekt exempel på statliga institutioner med stark ställning för de professionella. Tanken är då att professionerna själva får göra den grundläggande utvärderingen - professorerna utvärderar professorerna och deras insatser eftersom utomstående inte har den kompetens som erfordras - men att den överordnade beslutsfattaren kan granska om de interna utvärderingsmekanismerna fungerar, dvs utföra metautvärderingar.

Låt mig än en gång poängtera att styrmodellen är en heuristisk modell, som skall ge uppslag för tänkande kring utvärdering. Den skall hjälpa utvärderare och beställare av utvärdering att placera in sig själva i ett större sammanhang. Den varken ger eller avser att ge någon realistisk bild av vare sig utvärderingsprocessen, återkopplingsprocessen, programprocessen eller styrprocessen som helhet. Den realistiska måste komma som resultat av empiriska studier.

All utvärdering vilar på den enkla rationella föreställningen att mål, avsikter, intentioner, perceptioner, ideologier, verklighetsomdömen, värderingar, kort sagt allt som har med mänsklig föreställningsvärld att göra, spelar en så pass framträdande roll i det politiska och administrativa handlandet att dess inverkan kan vara värt att undersöka. Människan ses som en kalkylerande aktör som kan träffa val mellan alternativ och göra bedömningar av konsekvenser. Hon kan dra lärdomar av tidigare styrförsök.

#### Utvärdering och den radikala rationalismen

Nutida utvärdering är otvivelaktigt ett sidoflöde av en mäktig rationalistisk flod, som vällt fram över moderna västerländska stater särskilt efter 1960. Krister Ståhlberg (1986:74) har i följande ord på ett anspråklöst men träffsäkert sätt fångat essensen i den offentliga politikens och förvaltningens rationalism:

Om vi bara grovt karakteriserar rationalismen kan vi säga att den pekar på behovet hos en individ eller en organisation att fatta sina beslut på grundval av tillförlitliga uppgifter. Man måste vara medveten om de värderingar och antaganden som ligger bakom beslutsfattandet. Beslut kan inte fattas om man inte jämför olika alternativ med varandra och om man inte inser vilka konsekvenser valet av något alternativ förorsakar. Rationalism betyder alltså helt enkelt att man skall uppställa mål, värdera alternativ och välja det som är bäst eller åtminstone tillräckligt bra.

För att bli mer rationell bör politik och förvaltning utnyttja hela den arsenal av metoder för programbudgetering, nollbasbudgetering, flerårsplanering, framtidsstudier, systemanalys och samhällsekonomisk kostnads-intäktanalys, vilka ibland med ett gemensamt namn kallas "policyanalys". Genom användning av forskning eller åtminstone vetenskapsliknande analys bör en rationell, förnuftig, långsiktig och effektiv politik om inte helt ersätta så dock kraftigt påverka det kortsiktiga spelet mellan partier och intressegrupper, som med hjälp av enkla tumregler och på grundval av anekdotiska kunskaper försöker trassla sig igenom de samhällsproblem de stöter på (Wittrock & Lindström 1984).

Men samtidigt som utvärdering är en sidogren av denna breda rationalistiska flod är den också en tydlig motström mot vissa extrema inslag i den rationalistiska huvudfåran, inslag som kallas den radikala rationalismen. Den radikala rationalismen var framåtblickande. Den lade huvudvikten vid de framtidsorienterade, beslutsförberedande, planerande stadierna i offentliga beslutsprocesser. Det viktiga var att programmen utformades nog i ett centralt planeringsmaskineri innan de sjösattes; verkställighet och praktisk måluppfyllelse uppfattades som jämförelsevis oproblematiskt. (Wittrock & Lindström 1984).



Den radikala rationalismen tryckte starkt på att ett givet problem skall undersökas i sin helhet, och att de åtgärder som slutligen vidtas skall fastställas först efter en uttömmande genomgång av alla tänkbara alternativa handlingsätt och dessas för- och nackdelar.

Detta innebar, skriver Wittrock & Lindström, att ett beslut bör fattas först sedan policyanalysen gett svar på en serie frågor som de sammanfattar enligt figur 4.1.

1. Vilka målsättningar söker beslutsfattaren nå och vari består det problem som skall lösas?
2. Vilka alternativa handlingsvägar kan bidra till att målsättningarna förverkligas?
3. Vilka är handlingsalternativens konsekvenser och vilka är sannolikheterna för att alternativen får dessa konsekvenser?
4. Vilka kostnader och resurskrav är förbundna med de olika alternativen?
5. Hur kan handlingsalternativen ordnas med hänsyn till dessa beräkningar av kostnader och konsekvenser, och vilket kriterium skall användas vid valet av alternativ?
6. Hur kan erfarenheter från redan gjorda val användas för en förnyad bedömning av handlingsalternativ och målsättningar?

Figur 4.1 Den radikala rationalismen

Under 1960-talet och några år in på 70-talet firade planeringstron stora triumfer över hela den demokratiska världen. "Nya planeringssystem växte fram som svampar efter regn," för att än en gång citera Krister Ståhlberg (1986:75). Programbudgetering slog igenom och en mångfald sektorsplaneringssystem infördes. Det sekretariat för framtidsstudier som 1973 upprättades i kanslihuset var ett typiskt uttryck för den bergfasta tilltron till den politiska planeringens förmåga att reda upp och lösa även långt in i framtiden liggande problem (Wittrock & Lindström 1984:11ff).

De båda statsvetarna har naturligtvis rätt i att tilltron till offentliga ingrepp och planering ökade dramatiskt under vänstervägens och Vietnamkrigets dagar. Tarschys och Eduards (1975) har framhållit att det skedde ett rationalistiskt genombrott i svensk förvaltningspolitik omkring 1970. Andra skribenter har poängterat samma sak (Andersson, Mellbourn & Skogö 1978:39).

Så småningom kom tron på den noggranna centrala planeringen att undergrävas. Iakttagare kom till insikt om att vackra planer är en sak, deras omsättning i praktisk verklighet en helt annan. Man började tala om implementeringsanalys som den felande länken i den rationalistiska policyanalysen. Man kom att inse att en tillbakablickande, utvärderande funktion måste knytas till den offentliga politiken, eftersom offentliga åtgärder kunde leda till nolleffekter, sideeffekter och perversa effekter samtidigt som kostnaderna sköt i höjden.

## Utvärdering och målstyrning

Det är delvis mot denna bakgrund som den aktuella förändringen i svensk statlig reformpolitik bort från noggrann, central detaljreglering i riktning mot *målstyrning* skall ses. Målstyrning innebär inte bara att huvudmannen, t.ex. riksdagen, landstinget eller kommunfullmäktige, skall formulera mål som företrädesvis skall avse utfall, i andra hand slutprestationer. I målstyrningsdoktrinen ingår också att den verkställande myndigheten skall delta i arbetet på att bryta ner dessa mål på delmål som är mätbara, att ansträngningar skall göras för att uppnå målen genom att exekutiven efter eget skön får välja lämpliga medel att uppnå målen, att huvudmannen ser till att resultaten följs upp och utvärderas i termer av måluppfyllelse och effektivitet samt att huvudmannen agerar på grundval av utvärderingen för att befrämja måluppfyllelse bl.a. genom att belöna framgångar.

De olika stegen i en målstyrningsprocess kan beskrivas ungefär som i figur 4.2 (Rosenbloom 1989:159f).

1. Huvudmannen sätter och anger prioriteringar mellan övergripande mål som i första hand avser utfall, i andra hand slutprestationer
2. Huvudmannen tilldelar exekutiven resurser, företrädesvis i form av ospecificerade klumpsummor
3. Exekutiver på lägre nivåer engageras i arbetet på att bryta ner de övergripande målen på delmål, operationalisera delmålen i termer av fullt mätbara resultat, prioritera mellan delmålen samt ange inom vilken tidsram målen skall uppnås
4. Huvudmannen ser till att exekutiverna befrias från regler för hur målen skall uppnås så att exekutiverna själva kan avgöra med vilka medel och metoder målen skall uppnås
5. Exekutiverna utvecklar planer för att uppnå resultatmålen
6. Människorna i myndigheterna engageras och entusiasmeras för planernas genomförande, med tonvikt på lyhördhet för och delaktighet i auktoritativa allmänna och operationaliserade mål
7. Huvudmannen ser till att övervakning sker av hur programmet utvecklas i riktning mot måluppfyllelse med vissa speciella mellanstationer angivna
8. Resultaten utvärderas i termer av måluppfyllelse, effektivitet och kostnader
9. Utvärderingens resultat används av aktörer på alla nivåer för att åstadkomma och genomföra förbättringar i fråga om mål och resultat
10. Insatser för att uppnå målen belönas.

Figur 4.2 Steg i en målstyrningsprocess

Målstyrningens motsats är antingen regelstyrning eller budgetstyrning. *Regelstyrning* går ut på att politikerna eller andra huvudmän bl.a. formulerar regler för hur beslutsprocesserna i myndigheterna eller andra exekutiver skall se ut i förhoppning om att därmed kunna påverka slutprestationer, utfall eller kostnader.



Regelstyrning kan exemplifieras med begränsningsförordningen (SFS 1987:1347). Begränsningsförordningen avser föreskrifter och allmänna råd som myndigheter har rätt att utge i kraft av en ramlag. En paragraf i denna förordning lyder: "Innan en myndighet beslutar en regel, skall regelns kostnadsmässiga och andra konsekvenser utredas... Konsekvensutredningen skall dokumenteras." En annan föreskrift säger: "Innan en myndighet beslutar en regel, skall företrädare för dem vars verksamhet kostnadsmässigt berörs av regeln ges tillfälle att yttra sig i frågan. Därvid skall de ges tillgång också till konsekvensutredningen." Ytterligare en paragraf säger: "Om en regel kan antas leda till icke oväsentligt ökade kostnader för staten, kommuner eller landsting eller för näringslivet, organisationer eller andra enskilda, skall myndigheten inhämta regeringens medgivande, innan regeln beslutas." Som synes ger begränsningsförordningen regler för beslutsgången hos de myndigheter som har bemyndigande att utfärda regler inom en ramlagstiftning. Den säger inget om utfallet i sak av de regler som myndigheter utfärdar, endast om proceduren för att nå fram till regelbeslut.

Regelstyrning kan också avse uppföljnings- eller utvärderingsfunktionen. En paragraf i begränsningsförordningen säger: "Så länge en regel gäller, skall den myndighet som beslutat den - eller som annars har ansvaret för den - följa dess kostnadsmässiga och andra konsekvenser."

Målstyrning däremot fäster mindre vikt vid målsättning av inflödet i och beslutsprocesser inom förvaltningen för att i stället lägga tyngdpunkt på vad som bör komma ut i form av slutprestationer samt konsekvenser på samhällsutvecklingen.

*Budgetstyrning* (inflödesstyrning, inputstyrning) innebär att riksdag och regering styr genom att ange till vad anslagen får användas och följer upp detta med redovisningsrevisioner, d.v.s. undersökningar av om anslagen enligt bokföringen brukats på föreskrivet sätt.

Vid målstyrning kommer utvärdering av utfall och slutprestationer samt tillbakaföring av resultatinformation att spela en huvudroll för att ansvariga myndigheter och huvudmän på olika nivåer i efterhand skall kunna bedöma hur man ligger till i förhållande till de precisa målen. Det är denna förskjutning från framåtblickande planering och förhandsbedömning till efterhandsgranskning som är så typisk för 1980- och 1990-talens förvaltningspolitiska tänkande.

Målstyrningstänkandet har fått starkt genomslag i den pågående svenska reformeringen av den statliga budgetprocessen. Det har länge funnits ett missnöje med hur budgetprocessen fungerar. Kritikerna har framför allt påpekat att budgetbehandlingen i väldigt liten utsträckning handlar om uppnådda resultat; den resultatutvärdering som förekommer lever sitt eget liv vid sidan av budgetprocessen, som mest handlar om anslagsposter till olika ändamål. Den pågående reformeringen är ett försök att åtgärda detta missförhållande genom att starkare knyta resultatutvärdering till budgetering.

Ämbetsverken skall inordnas i ett treårigt cykliskt mönster så att varje myndighet normalt blir föremål för fördjupad verksamhetsprövning vart tredje år. Prövningen skall vid dessa tillfällen vara starkt resultatorienterad vilket förutsätter att verken regelmässigt utvärderar sina program och vidarebefordrar denna information uppåt till huvudmännen. Under de år då fördjupad prövning inte skall genomföras för en viss verksamhet sker s.k. förenklad prövning. Även den får ett utvärderande inslag genom att den skall inriktas på att följa upp att de vid den fördjupade prövningen fastställda

resultatkraven uppnås. Tanken är vidare att statsmakterna skall ange övergripande mål och huvudsaklig inriktning av verksamheten samtidigt som myndigheterna ges ökat ansvar att driva verksamheten med egen beslutskompetens. Intresset skall också förskjutas från budgetering till resultatanalys och utvärdering (Sandahl 1993; P 1987/88:150, bil 1; FiU 30, rskr 394; SOU 1990:83).

Debatten om målstyrning är het. Kritiken från forskarvärlden är närmast massiv. Det går inte att styra med utfalls- eller prestationsmål hävdar en del (Rombach 1991). Politikerna kan inte sätta sådana mål därför att de saknar erforderlig kunskap. Många gånger vill de inte heller därför att de egentliga målen ter sig inopportuna. Vidare blir de mål som sätts ofta så oklara att de knappast kan användas som kriterier för utvärdering. Slutligen hävdas att vissa verksamheter helt enkelt inte bör resultatstyras av principiella skäl. Hit hör exempelvis akademisk forskning, som brukar anses vara en innovativ verksamhet som per definition inte kan målsättas, ty den skall ju åstadkomma något nytt som man inte känner till i målsättningsögonblicket (Björklund 1992). Det invänds också att medelval inte kan överlämnas till myndigheter eftersom det i praktiken är mer partipolitiskt kontroversiellt än sättande av mål. Ofta strider partierna om medlen eftersom de blir konkreta och omedelbara medan de är överens om de övergripande målen eftersom de uppfattas som grannlåt för att skapa acceptans och legitimitet åt verksamheten. Det är exempelvis svårt att se valet mellan barnomsorg i offentlig eller privat regi som är målfråga; rimligen är det fråga om medel att uppnå god omvårdnad för barnen. Målet är i detta avseende okontroversiellt medan partierna strider om medien.

Slutligen skall jag utfärda en kraftig varning mot att knyta utvärdering per definition till målstyrningsmodeller och målstyrningstänkande. Utvärdering kan och bör vara moment i många andra styrmodeller.

#### Utvärdering och resultatstyrning

Utvärdering kan också ses som ett viktigt inslag i *resultatstyrning*. Begreppet resultatstyrning är, liksom begreppet målstyrning, mångtydigt. Jag skall ta upp två tolkningar av resultatstyrningsdoktrinen.

Utmärkande för all resultatstyrning är att den styrande i förväg signalerar till de styrda att resultaten kommer att kontrolleras i efterhand. Den styrande ger de styrda vissa anvisningar om vilka resultat hon förväntar sig uppnå. Vidare klargörs att resultaten kommer att lyftas fram i ljuset och jämföras med andra enheters resultat. För detta ändamål anvisar den styrande mekanismer för att i efterhand ta reda på utfall och slutprestationer. Själva utvärderingsmekanismen tänkes i resultatstyrning fungera på två sätt. Dels skall utvärderingsprocessen ge signaler till de styrda om vilka resultat den styrande förväntar sig. Detta kan ske genom att de styrda påverkas av de frågor som ställs och hur de ställs i utvärderingen. Dels skall utvärderingsresultaten ge de styrda men även huvudmannen kontinuerlig och systematisk återföring av tillförlitlig information om verksamhetens resultat. Tanken är att de styrda själva frivilligt skall korrigera sina aktiviteter när de får reda på hur de ligger till i förhållande till andra. Utvärderingen omfattar ju inte bara en utan många enheter vilket möjliggör jämförelser. Men resultatredovisningen skall också vara ett instrument för den styrande att ge signaler till de styrda i vilken riktning förändringar bör gå. Dessa signaler



kan komma i form av råd och anvisningar men också som ökade eller minskade anslag.

Utvärdering är således ett grundläggande inslag i resultatstyrning. Naturligtvis är de resultat som utvärderingen redovisar viktiga. Offentlig politik och planering bör framför allt bygga på en fast grund av verkliga resultat. Med resultat avses numer i den svenska statsförvaltningen antingen utfall, slutprestationer eller bådadera (Sandahl 1991:10ff,129ff). Resultatstyrning baseras på tanken att huvudmannen och hennes exekutiver skall få tydliga resultatfakta, som de sedan själva får värdera i syfte att åstadkomma korrigeringar och förbättringar. Men i resultatstyrning ingår också tanken att inte bara resultaten utan även utvärderingsprocessen är viktig som en styrsignal till de styrda.

En likhet mellan resultatstyrning och målstyrning är att den styrda får full frihet att efter gottfinnande välja medel för att uppnå de signalerade resultaten. Huvudmannen anger tydliga resultatmål men bryr sig inte om hur myndigheten eller enheten bär sig åt för att uppnå dem. Resultatstyrning skall i stor utsträckning fungera genom exemplets makt. Man skall spurras av att jämföra sig med andra, inte tvingas utföra vissa åtgärder genom specificerade regleringar.

Vad som menas med resultat i resultatstyrning är väl inte alltid alldeles klart. Enligt en vanlig tolkning innebär resultat uppnått sakresultat minus resursinsatser, d.v.s. kostnadsaspekten vägs in i kalkylen. Men resultat verkar också kunna avse utfall, slutprestationer eller bådadera utan att kostnader vägs in (Sandahl 1991).

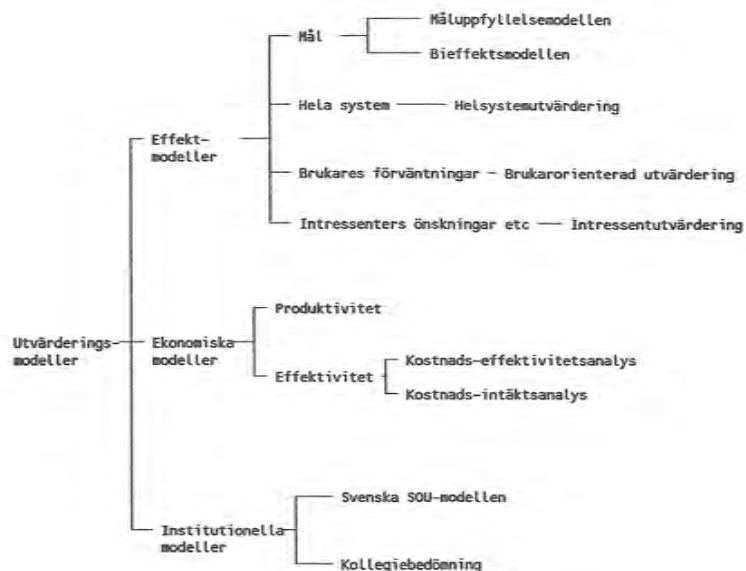
Enligt en lite annorlunda tolkning kan resultatstyrning ses som den inledande fasen i utvecklandet av målstyrning. Innan klara och tydliga resultatmål kan sättas på högre nivå måste myndigheter och andra lägre enheter redovisa sina resultat. Först när det skett kan högre nivåer finkalibrera målen. Resultatstyrning blir därmed en process som inleds från botten, medan målstyrning startar i toppen. Resultatstyrning är botten-upp medan målstyrning är toppen-ner, i varje fall i begynnelsekedet.

Ur statsvetenskaplig synvinkel kan offentlig politik utvärderas på en mängd olika sätt. En näraliggande utvärderingsfråga är politisk och avser medborgarnas stöd. Har den förda politiken folkligt stöd? En annan värdegrund är legitimitet. Huvudspörsmålet är då om den förda politiken och dess resultat stärker eller försvagar tilltron till det politiska systemet generellt. Ytterligare en fråga som står centralt i statsvetares tänkande kring offentlig politik är naturligtvis demokrati. I vilken utsträckning har den förda politiken gett medborgare och andra intressenter möjlighet att delta vid tillkomsten eller vid genomförandet? Detta är ett exempel på en demokratifråga som kan ställas. Ytterligare möjligheter vore att utvärdera offentliga reformer från rättssäkerhets- och laglighetssynpunkt eller från synpunkten om offentlighet vid handläggning.

Här skall jag emellertid medvetet lägga huvudvikten vid effektivitets- och kvalitetsaspekter på den offentliga politikens genomförande och resultat.

Men även med denna starka begränsning återstår många möjligheter att lägga upp utvärderingar på. En översikt ges i figur 5.1. Liksom i min tidigare bok "Utvärdering i politik och förvaltning" (1991) använder jag utvärderingens *organiserande princip* som redskap för att kategorisera i mångfalden. Den organiserande principen är utvärderingens logiska utgångspunkt. Den kan formuleras som grundfrågan som ställs i utvärderingen. Ofta är det valda värdekriteriet den organiserande principen i en utvärdering. Så är emellertid inte alltid fallet. Det är därför jag föredrar det mer abstrakta begreppet organiserande princip framför värdekriterium.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Framställningar av utvärderingsmodeller ges i Madaus m.fl. 1983 och House 1980. I Shadish Jr m.fl. 1991 analyseras utvärderingsmodeller som utvecklats av bl.a. Weiss, Wholey, Scriven, Rossi, Cronbach och Stake.



Figur 5.1 Utvärderingsmodeller: en översikt

Principiellt går en viktig skiljelinje mellan å ena sidan modeller som är direkt inriktade på programmets sakresultat och å andra sidan modeller som enbart pekar ut vem som skall utföra utvärderingen. Ytterst syftar båda modelltyperna till att bedöma resultaten. Men medan de förra modellerna tar sin utgångspunkt i mål, förväntningar eller önskemål om resultat och anger vilka indikatorer som skall väljas, så indikerar de senare ingenting annat än de personer, professioner eller grupper som skall utföra utvärderingen. De senare modellerna kallas institutionella eftersom de anger hur utvärderingar institutionellt skall byggas upp. De institutionella modellernas syfte är att granska kvalitetsaspekter hos exempelvis den sociala service eller den utbildning som skall utvärderas och som de direkt indikatorinriktade modellerna inte anses klara av.

De resultatnriktade modellerna omfattar effektmodeller och ekonomiska modeller. Skillnaden mellan dem är att effektmodellerna inte beaktar kostnader vilket däremot de ekonomiska modellerna gör. Eftersom effektmodellerna utgör en stor och mångfacetterad grupp väljer jag här att presentera ett urval. De effektmodeller som tas upp är måluppfyllelsemodellen, bieffektsmodellen, helsystemutvärdering, brukarorienterad utvärdering och intressentmodellen. De viktigaste ekonomiska modellerna är produktivitets- och effektivitetsmodellerna. Av de institutionella modellerna väljer jag att

diskutera två: kollegial bedömning och den svenska s.k. SOU-modellen. Jag skall börja med effektmodeller.

### Måluppfyllelseutvärdering

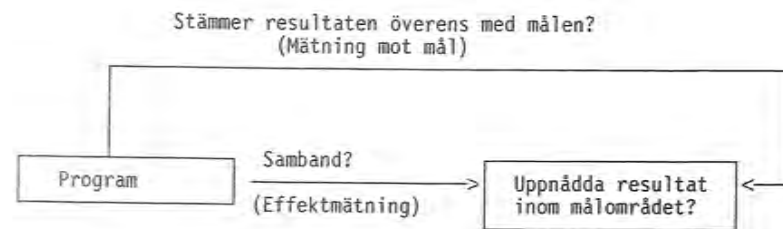
Ett vittbekant sätt att närma sig utvärderingsproblematiken är *måluppfyllelseutvärdering*. Måluppfyllelseanalysens grundfrågor är två. Stämmer utfallet överens med de ursprungliga målen? Beror detta i så fall på insatsen? De två momenten kallas *mätning mot mål* och *effektmätning* (omarbetat från Vedung 1991:37ff).

Måluppfyllelsemodellen är osedvanligt tydlig och föredömligt enkel. Först måste en utvärderare klara ut hur målen för styrningen ser ut. Sedan kan hon ställa frågorna om målen i praktiken har uppnåtts och om insatsen i så fall bidragit till måluppfyllelsen.

Måluppfyllelsemodellen gör anspråk på att erbjuda en objektiv lösning på måttstocksproblemet vid utvärdering. Dess anhängare hävdar att måttstocken bör vara programmets egna mål, vilka kan fastställas empiriskt. Utvärderaren behöver därmed inte själv ta ställning till om den förda politiken är god eller dålig.

Måluppfyllelsemodellens organiserande princip är programmets egna mål. Den klarlägger programmålen och undersöker sedan om dessa blivit uppfyllda. Programmålen är utvärderingens enda källa för kriterier och standarder. Diskrepansen mellan på förhand angivna mål och resultat är ett mått på programmets framgång (House 1980:26).

Den fullständiga måluppfyllelseutvärderingens enkla anatomi illustreras i figur 5.2.



Figur 5.2 Måluppfyllelseutvärdering

Låt mig anföra ett konkret exempel. Målet för 1978 års svenska energisparplan för befintlig bebyggelse var att "nettoenergiförbrukningen", som det hette, i dåvarande byggnadsbestånd år 1988 skulle vara cirka 35 TWh lägre per år än det var år 1978. Detta innebar en reduktion på strax under 30 procent. För att uppnå detta förbluffande klart uttryckta mål anslogs bl.a. betydande belopp



för isolering av fastigheter samt till rådgivning för energisparande. En måluppfyllelseutvärdering av energisparplanen skulle innebära att vi undersökte om energianvändningen i 1978 års byggnadsbestånd verkligen var 35 TWh lägre per år vid 1988 års utgång samt om det uppmätta resultatet på något sätt hängde samman med den antagna planen.

Begreppet program används här i mycket generell bemärkelse. Ett program kan ligga på alla politiska och administrativa nivåer från den subkommunala till den globala. Följande tabell visar några sådana nivåer:

1. Förenta Nationerna
2. Europeiska Gemenskapen
3. Nordiska rådet
4. Nationella parlament
5. Nationella regeringen
6. Statliga centrala myndigheter
7. Länsmyndigheter
8. Kommunfullmäktige
9. Kommunstyrelse
10. Kommunal nämnd
11. Kommunal förvaltning
12. Kommundelsnämnd

På vilken hierarkisk nivå ett program befinner sig spelar ingen roll för mitt resonemang om måluppfyllelsemodellen.

Program som befinner sig på samma hierarkiska nivå kan vara mer eller mindre omfattande. Programmet kan vara den förda rikspolitiken i flera sektorer, en stor rikspolitisk reform, en omfattande lagstiftning, en plan, ett enkelt styrmedel eller ett mindre villkor knutet till ett styrmedel.

Ett program kan naturligtvis också syfta till såväl substantiella som organisatoriska förändringar. Måluppfyllelsemodellen kan appliceras på såväl substantiell politik som förvaltningspolitik.

#### Måluppfyllelsemodellens styrka

Äldre utvärderingsdiskurs dominerades av måluppfyllelsemodellen. Utvärdering likställdes rentav egendomligt nog med måluppfyllelseutvärdering. Sedan 1970-talet översköljs emellertid måluppfyllelsemodellen av störtfloder av kritik. Ingen kan eller vågar stå upp till dess försvar. Det finns emellertid tre starka argument för måluppfyllelsemodellen. Jag skall kalla dem demokratiargumentet, forskningsargumentet och enkelhetsargumentet.

Demokratiargumentet hämtar sin näring ur föreställningen om den parlamentariska styrkedjan och därmed ur ett demokratiskt perspektiv.

Den förda politikens egna officiella mål är inte vilka hugskott som helst. De har fastställts i beslutande församlingar av folkets representanter. De har tillkommit i konstitutionell ordning genom beslutsprocesser som är formaliserade och öppna för offentlig insyn. Målen är institutionaliserade och officiella. Detta gör att statens mål för ett politikområde har en helt annan status än exempelvis olika intressenters mål och förväntningar, riktade mot samma politikområde. Statens mål får också en särställning gentemot andra intressenters genom att de kommit till under ansvar. I princip måste ju

politiker ta hänsyn till inte bara vad som är önskvärt utan även vad som är resursmässigt möjligt. Särintressen kan alltid sätta mål utan att som ansvariga politiker behöva tänka på helheten och den finansiella situationen.

I förlängningen av denna uppfattning om den parlamentariska styrkedjan finns det djupt rotade idealen att förvaltningen skall vara de folkvaldas lydiga redskap. Förvaltningen skall tjäna sina politiska uppdragsgivare oavsett vad tjänstemännen personligen må tycka om den förda politiken och oavsett vilka partier som för tillfället råkar befinna sig i majoritet.

Det är emellertid inte bara dessa makthavare på hög nivå som borde vilja veta om den förda politikens mål är uppfyllda. Det måste vara intressant även för medborgarna att få reda på om den förda politiken lett till vad som utlovats. Anta att medborgarnas ombud, politikerna, efter löften i en valkampanj beslutar om en pensionsreform, som skall ge alla en ekonomiskt säker och anständig ålderdom. Efter en tid visar det sig att dessa mål inte uppfylls. Det måste vara utomordentligt värdefullt för väljarna att få reda på detta när de i nya val skall ta ställning till sina ombud och den förda politiken. Måluppfyllelseutvärdering tycks livsviktig i ett medborgerligt demokratiskt perspektiv.

Måluppfyllelsemodellen har alltså sina poänger ur den representativa demokratins synvinkel, och inte minst då i ett medborgarperspektiv. Jag har starkt framhållit detta medborgarperspektiv, eftersom det helt lyser med sin frånvaro i den internationella utvärderingsdiskursen.

Det andra skälet, *forskningsargumentet*, baseras på måluppfyllelsemodellens potential att tillämpa forskning i utvärderingsverksamheten. All utvärdering förutsätter värdekriterier utifrån vilka interventionerna kan betygsättas. Utvärdering är en normativ verksamhet. Måluppfyllelsemodellen tycks erbjuda en objektiv lösning på värdeproblematiken. Eftersom programmålen är angivna i officiella texter och förarbeten kan de i princip fastställas empiriskt. Genom att ta dessa som värdekriterier kan utvärderaren undvika att själv ta ställning till programmet. Utvärdering blir en andrahandsbedömning, en bedömning med utgångspunkt i andras mål och värden. Då värdegrundsfrågan kan lösas objektivt kan hela utvärderingen bedrivas objektivt. Eftersom målen är exogent givna består utvärderingsuppgiften i att undersöka om anvisade medel bidragit till faktisk måluppfyllelse. Detta studium av medel blir ett rent empiriskt spørsmål som kan besvaras objektivt med vetenskapliga metoder.

Måluppfyllelsemodellen tilldelar den objektive utvärderaren en stor roll. Det finns en grupp i samhället, som är utbildad att bedriva objektiv forskning: de akademiska samhällsvetarna. Utvärdering sköts bäst om den överantvaras till professionella forskare.

Det tredje skälet, *enkelhetsargumentet*, tar fasta på att måluppfyllelsemodellen är så attraktivt sparsmakad. Eftersom den ställer bara två frågor är den utomordentligt lätt att minnas och tillämpa.

Måluppfyllelseutvärdering har således starka sidor, främst ur den representativa demokratins synvinkel. Men det är också uppenbart att måluppfyllelsemodellen lider av besvärliga brister, mot vilka jag nu skall rikta läsarens uppmärksamhet.



## Måluppfyllelsemodellens svagheter

En uppenbar invändning mot måluppfyllelsemodellen är att inte tar hänsyn till *kostnader*. Uppnåendet av ett mål må ha krävt oerhörda uppoffringar; de vägs inte in i bedömningen av programmet. Detta enkla men helt korrekta påpekande visar att modellen inte kan göra anspråk på att ge någon heltäckande bild av programmet.<sup>6</sup>

Ännu allvarligare är argument som drabbar modellen inom så att säga dess eget påstådda kompetensområde. Ett sådant viktigt argument går ut på att programmål på grund av sin *oklarhet* är olämpliga värderingsgrunder. Det går inte att få fram ett övergripande, objektiva värdekriterium.

Att politiska mål är diffusa är en truism; i den förvaltningspolitiska diskursen upprepas synpunkten till leda. Så till den grad accepterad är tanken att få finna det mödan värt att närmare ange på vilket sätt politiska mål är oklara. När jag talar om oklara mål tänker jag inte i första hand på att varje enskilt mål kan vara mångtydigt och betyda flera saker samtidigt, eftersom detta sannolikt inte är särskilt vanligt. Jag tänker heller inte i första hand på att varje enskilt mål är vagt och inte klart pekar ut gränsvall, även om denna form av språklig dimmighet är utomordentligt utbredd i den politiska retoriken. Vad jag främst har i åtanke är mångmålsfenomenet och de oklarheter detta alstrar. Problemet med många mål gör sig gällande dels inom ett och samma program, dels mellan program.

I samband med varje större reform redovisas regelmässigt en hel uppsättning mål. Visserligen kan ett av dem pekas ut som huvudmålet men samtidigt framhålls att det skall vägas mot alla de andra, kanske potentiellt motstridande målen utan att det exakt sägs hur vägningen skall gå till. Portalparagrafen i 1979 års svenska skogsvårds lag (SFS 1979:429) innehöll en sådan oförlöst målkonflikt mellan ekonomiskt rationell virkesproduktion och naturvårdshänsyn. Texten lød:

Skogsmark med dess skog skall genom lämpligt utnyttjande av markens virkesproducerande förmåga skötas så att den varaktigt ger en hög och värdefull virkesavkastning. Vid skötseln skall hänsyn tas till naturvårdens och andra allmänna intressen.

I skogsstyrelsens förordning (SKSFS 1986:6) utvecklades naturvårdens och andra allmänna intressen ytterligare:

Skogsbruket skall bedrivas med hänsyn till skogens betydelse för växter och djur, för vattenbalans och lokalklimat samt för friluftsliv och rekreation. Hänsyn skall tas till värdefull kulturmiljö och landskapsbild.

Exakt hur avvägningen mellan virkesproduktion och andra hänsyn skulle ske sades inte. Oklarheten var säkerligen högst befogad och klok. Det måste vara väldigt svårt att i ett centralt beslut specificera hur avvägningen skall gå till vid varje enskild skogsavverkning. Denna klokhet skapade emellertid problem för måluppfyllelsemodellen. Något klart förväntat utfall kunde

<sup>6</sup> För kritik av måluppfyllelsemodellen, se Deutscher 1976 och Meyers 1981:110ff. Framställningen i Chen 1990:168ff är klargörande.

nåmligen inte utpekats, vilket innebar att programmålen inte gav någon säker vägledning i utvärderingsarbetet.

Okklarhetsargumentet är en bärig invändning mot måluppfyllelsemodellen. Om politikerna själva inte klarat ut vad de vill uppnå, så hamnar utvärdering enligt måluppfyllelsemodellen i ett intellektuellt moras.

Samtidigt vill jag understryka att målen för programmen inte nödvändigtvis behöver vara oklara. Ibland finner politiker för gott att sätta tydliga, ja t.o.m. kvantifierbara mål. Ett exempel på detta är miljonprogrammet för bostadsbyggandet 1965-1974: en miljon nya bostäder på tio år. Ett annat exempel är ozonskyddspolitikerna 1988 som pekade ut exakta datum när de ozonätande freoner skulle vara helt utfasade ur olika produktionsprocesser. Ytterligare ett fall är den ovan anförda energisparplanen från 1978. I dessa fall träffar naturligtvis inte måluppfyllelsemodellen av okklarhetsargumentet.

En tredje invändning, *bieffektsargumentet*, är enligt min uppfattning den starkaste. Medveten politisk styrning får i allmänhet konsekvenser, som inte förutsågs av reformbärarna i beslutsögonblicket. Om utvärderingen som i måluppfyllelsemodellen koncentreras på de reformbärande krafternas ursprungliga mål med reformen kommer man per definition inte att spåra upp oförutsedda bieffekter. Detta kan ge en skev, ja grundfalsk bild av vad reformen åstadkommit. Ett program som ger många s.k. spinoffeffekter måste väl rimligen vara bättre än program som inte utlöser någon extra energi alls (Foss Hansen 1989:204).

Förekomsten av oavsiktliga bieffekter i avsiktligt handlande utgör för övrigt - vid sidan av självmotverkande handlingar - det starkaste skälet för att överhuvudtaget göra utvärderingar (Meyers 1981:18ff).

Att lägga upp dem på ett sätt som omöjliggör spårandet av sådana bieffekter vore då helt förkastligt.

Anta att någon gjort en måluppfyllelseutvärdering av Ferdinand och Isabellas program att sända Columbus sjövägen västerut till Indien. Vår utvärderare konstaterar att expeditionen blev ett fiasco eftersom Indien aldrig uppnåddes och programmets mål därmed inte uppfylldes. Någon anledning att gå in på bieffekten, upptäckten av Amerika, finns inte, ty måluppfyllelsemodellen negligerar allt utanför målområdet.

Ytterligare en beaktansvärd invändning går ut på att måluppfyllelsemodellen är *oteoretisk*. Men vänta nu, kanske någon utropar. Hur kan man anklaga en praktisk verksamhet för att vara oteoretisk? Den som tänker så bör emellertid erinras om den djupa sanningen i Kurt Lewins aforism: "Det finns ingenting så praktiskt som en god teori".

En variant av detta teorilöshetsargument går ut på att måluppfyllelsemodellen inte tar hänsyn till aktörernas *strategiska* överväganden.

Utvärderingar som utgår från officiellt uttalade, sakinriktade mål missar något väsentligt i den politiska spelsituationen, har man hävdat. De officiella sakmålen kan liknas vid toppen på ett isberg; de avslöjar blott en obetydlig del av de överväganden som kan ligga bakom programmet. De syften som redovisas offentligt kan vara av symbolisk karaktär och inte avsedda att förverkligas medan de reella, outtalade motiven pekar åt helt andra håll. Kanske var huvudmotiven bakom reformen att hålla samman partiet, att vinna



väljare i nästa val eller att bereda marken för en koalitionsregering. När dessa mål uppnåtts är man inte särskilt intresserad av att genomföra reformen i sak.

För statsvetare tillhör denna analys av drivkrafterna bakom den förda politiken det intellektuella allmängodset. Som kritik av måluppfyllelsemodellen är den emellertid i ett avseende inte särskilt träffande. Rent logiskt måste det gå att bruka måluppfyllelsemodellen och ändå ta hänsyn till reformbärarnas strategiska syften. De kan nämligen användas teoretiskt, som *förklaringar* till varför det avsedda sakresultatet blev som det blev. Det faktum att initialt deklarerade sakmål ej blivit uppfyllda kan bero på att dolda strategiska övertygelser varit de verkliga drivkrafterna bakom reformen. Att ge sådana förklaringar måste anses vara en huvudpoäng i utvärderingsforskningen och med en viss utvidgning skulle de kunna rymmas inom ramen för måluppfyllelsemodellen.

Å andra sidan pekar en strikt tillämpad måluppfyllelsemodell enligt figur 5.2 ovan inte ut någon annan förklaringsfaktor än det sakinriktade inslaget i insatsen. Den ger inget separat utrymme för strategiska motiv som förklaringsfaktorer. Naturligtvis måste målmodellen ta hänsyn till andra förklaringsfaktorer men dessa klumpas ihop till en enda stor, sammanhållen faktor som kontrasteras mot insatsen. Denna klumpfaktor behandlas som en svart låda som aldrig öppnas. Detta är onekligen en allvarlig brist, ty om programmet delvis misslyckas måste det vara ytterst intressant att få reda på vad detta specifikt beror på.

Slutomdömet måste bli att måluppfyllelsemodellen har problem när det gäller att ta hänsyn till strategiska överväganden i styrsammanhang.

En annan variant av teorilöshetsanklagelsen går ut på att måluppfyllelsemodellen inte problematiserar genomförandeförlopp. De behandlas som en svart låda. Även detta är en träffande invändning ty slaviskt tillämpad enligt figur 5.2 ovan innebär modellen just detta. Modellen är koncentrerad på insatsens inverkan, inte genomförandets. De organisationer eller nätverk av institutioner som har att leda beslut till effekter blir ointressanta vid måluppfyllelseutvärdering.

Den sista invändning jag skall beröra i detta sammanhang säger att måluppfyllelsemodellen utgår ifrån en *konventionell* syn på förhållandet mellan politik och förvaltning enligt vilken förvaltningen även i praktiken lydigt verkställer politikens beslut. Genomförandeförlopp är de facto mekaniska, rätlinjiga och toppstyrda. Målmodellen förutsätter med andra ord att programmet är en målsökande robot som med teknisk precision fullgör sin mission.

Denna invändning är emellertid helt felaktig. Måluppfyllelsemodellen må hänga ihop med den normativa föreställningen om att förvaltningen bör vara de folkvaldas lydiga redskap. Den tar dock inte för givet att byråkratin faktiskt också är politikens tjänare. Det finns ingenting i måluppfyllelsemodellens logik som säger att programmet gett upphov till det avsedda utfallet. Tvärtom är det just detta kausalsamband som skall undersökas i måluppfyllelsemodellens effektanalys. Måluppfyllelsemodellen består ju av en uppsättning frågor som ställs vid utvärdering, inte en uppsättning svar på dessa frågor. Kontentan av studien kan mycket väl bli att programmet inte haft någon inverkan på utfallet. Invändningen att program de facto är målsökande robotar drabbar således inte alls måluppfyllelsemodellens logik.

Måluppfyllelsemodellens styrka är sammanfattningsvis att den tar officiella mål på allvar. Att detta är en god egenskap hänger ihop med den representativa demokratis teori. I ett styrperspektiv behöver både medborgare och politiker måltvärdering för att kontrollera om deras exekutiver sköter sig.

Men kraftiga invändningar kan också riktas mot måluppfyllelsemodellen. Av dessa är bieffekts- och oklarhetsargumenten särskilt allvarliga. Jag skall nu presentera en annan målorienterad modell, som tar hänsyn till den tunga bieffektskritiken. Jag kallar den för bieffektsmodellen.

### Bieffektsutvärdering

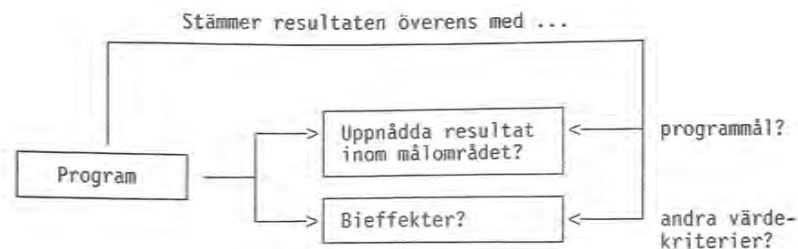
En inbyggd svårighet i måluppfyllelsemodellen som begagnar uttryckta mål som organiserare är hur icke föregripna sidoeffekter skall bedömas. Hur kan oförutsedda bikonsekvenser beaktas och värderas i en utvärdering som tar sin utgångspunkt i och enbart är inriktad på i förväg angivna mål? För att lösa detta problem måste måluppfyllelsemodellen utvidgas till att omfatta sidoeffekter. Den förvandlas då till bieffektsbeaktande utvärdering eller, kortare, bieffektsutvärdering.

Bieffektsutvärderingen liknar måluppfyllelsemodellen i så måtto att mål bibehålls som grundläggande organiserande princip. Det nya med bieffektsutvärdering är att mål kompletteras med sidokonsekvenser. Att bieffektsmodellen ändå, liksom måluppfyllelsemodellen, är baserad på mål framgår av uttrycket "sidoeffekt". Sidoeffekter kan endast finnas i relation till huvudeffekter och huvudeffekterna pekas ut av avsiktarna bakom programmet. Men mål kompletteras som organiserande princip av bieffekter. Den underliggande idén är att offentliga ingrepp kan åstadkomma annat än avsedda resultat. De kan ge upphov till glada överraskningar. De kan också skapa fler problem än de löser. Lösningar på problem blir problem som måste lösas.

Ett exempel på en lösning som blivit ett problem är värmepumparnas roll i svensk energi- och miljöpolitik. Med början på 1970-talet installerades värmepumpar för återvinning av spillenergi som en lösning på bl a oljeproblemet och kärnkraftsproblemet. Efter en tid upptäcktes att köldmediet freoner kunde läcka ut och så småningom skada jordens skyddande stratosfäriska ozonlager. Efter 1988 blev därför värmepumparna ett miljöproblem som måste lösas.

Den bieffektsbeaktande utvärderingsmodellen tecknas skelettartat i figur 5.3.





Figur 5.3 Bieffektsutvärdering

Att offentlig politik kan ge upphov till bieffekter är en självklarhet (jfr framställningen i Vedung 1991). Men bieffektsfrågan är grovt underskattad i utvärderingsforskningen. Språkbruket huvudeffekt-bieffekter är relativistiskt; vad som är huvudeffekt respektive bieffekter är avhängigt av ur vems perspektiv programmet betraktas. I reformbärarnas perspektiv kan bieffekt definieras som en konsekvens, som inte kan räknas till huvudeffekterna. Huvudeffekter kan definieras som de centrala effekter, som reformbärarna *medvetet önskar* uppnå med reformen. Huvudeffekt är således i just detta fall knuten till reformbärarnas sakinriktade mål samt till vad de trodde sig kapabla att uppnå. Vidare är den per definition både förutsedd och positivt värderad av reformens tillskyndare.<sup>7</sup>

Strategiska effekter orsakar oss ett visst huvudbry, när vi skall resonera om bieffekter. Den önskade centrala effekten kan vara att regeringspartiet vinner nästa val. En möjlig bieffekt kan vara att oppositionen splittras. När jag i fortsättningen talar om huvudeffekt och bieffekter är det emellertid sakinriktade effekter som avses, inte strategiska.

Att politiska handlingar kan bli självmotverkande är en problematik som varit känd sedan Machiavelli. Frigöraren blir lätt en förtryckare - styrkan som behövs för att spränga bojorna lägger nya bojor, som i sin tur behöver sprängas (Ehnmark 1986). Offentlig politik kan - för att uttrycka saken på ett annat sätt - få *perverse effekter*. Perversa är sådana följder, som blir rakt motsatta de som avsågs. Eftersom dessa konsekvenser uppträder inom målområdet för reformen så kan de inte betecknas som bieffekter. De är heller inga huvudeffekter eftersom de inte är medvetet önskade av reformbärarna. Begreppsparet huvudeffekt-bieffekter kan alltså inte fånga in perversa effekter. Perversa effekter av avsiktligt handlande bör behandlas som en separat kategori.

<sup>7</sup> Vissa personer använder termer som interna och externa effekter, varvid de förra hänför sig direkt till programmet, exempelvis eliminering av mygg som en intern effekt av ett myggutrottningsprogram medan tillkomst av ett nytt rekreativområde blir en extern effekt. Se Anderson & Ball 1978:26.

Perversa effekter är också något annat än *nolleffekter*. Enligt Sam D Sieber (1981:10,47,x), som vad jag förstår har myntat distinktionerna mellan perversa effekter, sidoeffekter och nolleffekter, så betyder nolleffekter att programmet inte får några konsekvenser alls inom målområdet. Vid perversa effekter uppträder konsekvenser men rakt motsatta de som avsågs.<sup>8</sup>

Den nära nog universella fascination som ämnet perversa oavsiktliga konsekvenser av avsiktligt handlande väckt och väcker framgår av en lång rad termer och uttryck som är väl bekanta för oss alla: historiens list, historiens ironi, pyrrhusseger, ett tveeggat svärd, kontraproduktivt, bumerangeffekt.

Eftersom perversa effekter och nolleffekter uppträder inom målområdet har måluppfyllelsemodellen inga problem med att spåra dem. Men detta betyder också att modellen inte kan upptäcka och fastställa sidoeffekter eftersom dessa per definition faller utanför det förspecifierade målområde som måluppfyllelsemodellen täcker.

Bieffekter kan vara *förutsedda* och beaktade i den kalkyl som föregick programbeslutet. De kan vara både positiva och negativa. Trots att uttrycket bieffekt troligen har en lätt negativ klang måste utvärderaren vara öppen för att offentliga reformer kan ge upphov såväl negativa som positiva konsekvenser.

Efter oljekrisen 1973 inrättades i Sverige ett nationellt stödprogram för energihushållning i bostäder. Genom utvidgning förvandlades det år 1978 till den ovan omtalade energisparplanen för den befintliga bebyggelsen (Vedung 1982:85ff). Genom statliga bidrag och lån för tilläggsisolering av fastigheter ville regeringen Fällidin I spara bort kärnkraften. Det avsedda utfallet var naturligtvis att spara energi. År 1988 skulle energianvändningen vara 35 TWh lägre per år i 1978 års bebyggelse. Samtidigt förutsågs att stödet skulle kunna få en ogynnsam inverkan på förmogenhetsfördelningen i befolkningen, eftersom mer välplacerade människor, t.ex. villaägare och ägare av stora hyreshus, kunde förväntas utnyttja medlen i högre grad än ekonomiskt svaga grupper. Det rörde sig här om en bieffekt, som reformens tillskyndare inte ville åstadkomma, men som de var beredda att ta för att befrämja det överordnade målet, energieffektivisering.

Ytterligare en förutsedd negativ bieffekt var att tilläggsisolering skulle kunna förstöra kulturhistoriskt och arkitektoniskt värdefull bebyggelse framför allt genom att putsade fasader eller träpaneler kläddes in med målad plåt. "En urskillningslöst genomförd tilläggsisolering av den befintliga bebyggelsen skulle kunna innebära den mest omvälvande förändringen av landets byggnadsmiljö i modern tid och effektivt sopa undan spåren av den historiska dimensionen i den byggda miljön," skrev riksantikvarieämbetet (cit. efter art. av Tynelius i Stadsbyggnad 1977:11-12, 206).

Samtidigt förutsågs en del positiva sidokonsekvenser. Stödprogrammet skulle höja den ekonomiska aktivitetsnivån i allmänhet och förbättra sysselsättningen. Genom tätning runt fönster, i väggar och på vindar skulle draget minska vilket skulle leda till ett jämnare och mer behagligt inomhusklimat. Väggisolering och treglasfönster skulle hålla buller ute.

<sup>8</sup> I Boudon 1982:5ff talas också om perversa effekter men då avses ungefär oavsedda effekter, dvs både perversa effekter och bieffekter.



En studie som undersökte programmets eventuella effekter på energianvändning men även på förmogenhetsfördelning och sysselsättning och som dessutom uppmärksammade stadsmiljöaspekter och komfortfrågor skulle vara en bieffektsutvärdering.

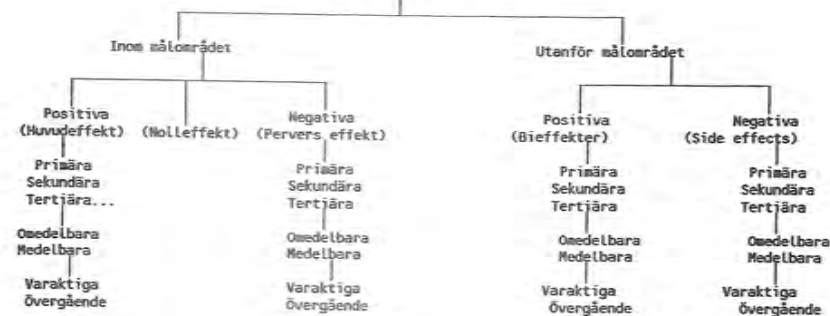
Hittills har jag uppehållit mig enbart vid förutsedda effekter. Men många bieffekter är utan tvivel *oförutsedda*. Åtskilliga hävdar att de flesta sidoeffekter av en politisk åtgärd inte anteciperats av de reformbärande krafterna. Liksom sina förutsedda motsvarigheter kan de vara både positiva och negativa. Som exempel på negativa oförutsedda sidokonsekvenser kan vi anföra att stödet gick till såväl isolering som ytterväggar vid fasadrenoveringar, varvid fastighetsägarna skaffade sig flottare byggnader och en oförtjänt värdestegring på fastigheterna; att tilläggsisoleringen innebar att husen blev mycket tätare vilket ledde till ökad radioaktivitet framför allt genom radon (denna oförutsedda konsekvens är särskilt intressant eftersom den första fälldinregeringen med sitt energisparprogram ville spara bort kärnkraften, som ansågs farlig genom den radioaktiva strålningen); samt att de tätare byggnaderna anses ha bidragit till den stora ökningen av allergier i befolkningen.

Positiva oförutsedda bieffekter torde emellertid vara mera sällsynta än negativa oförutsedda, ty i sin iver att få igenom programmet har reformens förespråkare troligen i tid och otid talat sig varma för alla upptänkliga goda verkningar politiken kommer att få. Men naturligtvis förekommer de.

Det klassiska försvaret för marknadsekonomi bygger på lyckliga bieffekter. Mandevilles berömda formulering "Private vices, public benefits" hänsyftar på marknadsmekanismens förmåga att omsätta individuell egoism till kollektivt välstånd. Det goda sociala resultatet uppstår oplanerat, som en biprodukt av individernas egoistiska beteenden.

Mitt resonemang om huvudeffekter, perversa effekter och bieffekter sammanfattas i klassifikationsträdet i figur 5.4, som visar vilka konsekvenser som skulle kunna studeras i utvärderingar.

Effekter  
(Åvsedda - oåvsedda)  
(Förutsedda - oförutsedda)



Figur 5.4 Karta över nolleffekter, perversa effekter och bieffekter av offentlig politik

Ett verklighetsnära exempel får klargöra mitt tankegång. Under perioden 1974-1980 fanns ett statligt stödprogram, vars huvudsakliga mål var att befrämja energihushållning i näringslivets byggnader och processer. Vid sidan av denna huvudeffekt skulle programmet kunna ge upphov till sakinriktade nolleffekter, perversa effekter och bieffekter enligt figur 5.5.

1 Avsedd huvudeffekt	Minskad energianvändning
2 Nolleffekt	Stödet går till aktörer som skulle ha vidtagit åtgärderna i alla fall (gratispassagerare)
3 Pervers effekt	Ökad energianvändning på längre sikt
4 Positiva bieffekter	Förbättrad arbetsmiljö genom mindre golvdrag o d Vattenbesparing Minskade drifts- och underhållskostnader Genom arbetet på ansökan om bidrag kom man på andra spar- och effektiviseringsprogram, som också kunnat genomföras
5 Negativa bieffekter	Olägenheter i samband med ombyggnad och installation vilket hindrar huvudverksamheten Kapitalförstöring genom att processutrustning byts något tidigare än eljest skulle ha blivit fallet Besparande tilläggsutrustning konserverar äldre teknik och motverkar modernisering Stigande priser på energihushållningsutrustning
6 Andra bieffekter	Mer makt åt statens energimyndighet

Figur 5.5 Nolleffekter, perversa effekter och bieffekter

Otvivelaktigt framkallade stödprogrammet vissa energibesparingar i den svenska industrin. Den avsedda huvudeffekten uppnåddes. Vissa stödmottagare var emellertid gratispassagerare, som skulle ha vidtagit åtgärder även om de inte fått statligt stöd. I deras fall gav programmet upphov till nolleffekter. I några fall kan programmet ha varit kontraproduktivt. Energisparande tilläggsutrustning kan bevara föråldrad teknik längre än som eljest skulle ha blivit fallet och därmed förhindra övergång till modernare, mer energisnål teknik, vilket i det långa loppet skulle ha lett till bättre energihushållning. Detta skulle kunna vara ett exempel på en pervers effekt i ett längre perspektiv.

En noterbar sak är att stödprogrammet gav upphov till både nyttiga och skadliga bieffekter. De olika lyckliga bieffekterna, liksom den första negativa bieffekten, torde inte tarva någon ytterligare förklaring. Om den andra negativa bieffekten kan sägas att den kan konstateras först ganska långt efter det att investeringen gjorts.

Perversa effekter kan inträffa mycket långt fram i styrkedjan, t.ex. i tredje, fjärde, femte eller längre bort liggande led. Dessutom inträffar de många gånger efter lång tid.

Det finns en stor diskussion i den samhällsvetenskapliga litteraturen om *kontrafinalitet* eller oavsiktliga effekter. Den österrikisk-engelske filosofen Karl R Popper har kraftfullt hävdat att perversa effekter och bieffekter utgör det centrala problemet för samhällsvetenskaperna (1974:124). En annan

samhällsvetare som intresserat sig för oförutsedda effekter är Robert K. Merton. Oförutsedda var för honom alla konsekvenser av organiserat och oorganiserat handlande, som avvek från den handlandes förmenta syfte. Mertons term "latenta dysfunktioner" täckte negativa konsekvenser, som varken var avsedda eller förutsedda. Merton (1957:66) hävdade också med kraft att sociologernas främsta bidrag ligger i studiet av oavsiktliga bieffekter eller anteciperade konsekvenser.

Rekomendationen att utvärderarna skall beakta perversa effekter är närmast truistisk. Om programmet får rakt motsatta effekter måste det vara något fel på det. Men varför är det så viktigt att beakta bieffekter? Naturligtvis därför att de är centrala element i varje helhetsbedömning av ett offentligt styrsystem. Om det visar sig att sidoverkningar, som på förhand varit kända, diskuterade och positivt värderade, inte kommit till stånd, trots att styrningen varit i kraft under avsedd tid, så bör detta få följder för reformprogrammets uppläggning och innehåll. Om sysselsättningseffekten av ekonomiskt bidrag till isolering av hus är mycket mindre än man på förhand kalkylerat med, så finns det mindre anledning att behålla styrmedlet än förut, även om förväntningar om energibesparingar blivit infriade.

Den förda politiken kan ge upphov till bieffekter, som i sin tur måste bli föremål för styrning. Lösningar skapar nya problem som måste bli föremål för nya lösningar som skapar nya problem etc. Jonung (1984:198f, 204, 230) ger rika exempel på denna mekanism i samband med statliga prisstopp. Prisregleringen på potatis 1975-76 medförde att det inhemska potatispriset sattes under världsmarknadspriset. Detta förde med sig att den import av potatis som var nödvändig måste subventioneras av staten. Potatisimportörerna fick ta emot särskilda importbidrag som täckte skillnaden mellan världsmarknadspriset och det lägre prisreglerade inhemska potatispriset.

Bieffekter som inte kunnat förutses bör ägnas särskild uppmärksamhet. Konsekvenserna av politiska åtgärder blir alltid annorlunda än vad tillstydarna ursprungligen tänkte sig. Följderna är nämligen resultat av det fungerande programmet, inte av de inledande föreställningarna bakom programmet. Även om reformbärarna kan kontrollera styrprocessens första fas, så kan de aldrig helt styra fram resultaten.

En utomordentligt intressant och välgjord bieffektsbeaktande utvärdering redovisas i Jonung och Rydenfelts bok om prisregleringspolitiken i Sverige under 1970-talet (1984). De båda ekonomerna undersöker om den förda politiken med prisstopp, högstpriser och obligatorisk förhandsanmälan om planerade prishöjningar verkligen uppnådde sina uppgivna makropolitiska huvudmål, nämligen dämpad inflationstakt och minskade inflationsförväntningar. Den tycks inte ha haft någon märkbar inverkan på någondera. Möjligen hade det alla första prisstoppet 1970-71 en liten inflationsminskande effekt. Sedan tycks företagen, allmänhet och organisationer ha anpassat sitt uppträdande till förväntningar om nya prisregleringsåtgärder.

Författarna stannar emellertid inte vid huvudeffekter utan går vidare till eventuella bieffekter. Resonemang förs kring varubrist (företagen säljer varan utomlands där priset är högre än det reglerade priset i hemlandet), svarta marknader (köpare betalar ett högre pris än det reglerade, men under bordet) och incitament för kartellisering (företag resonerar ihop sig för att stå starkt i förhandlingar med prisreglerande myndigheter).

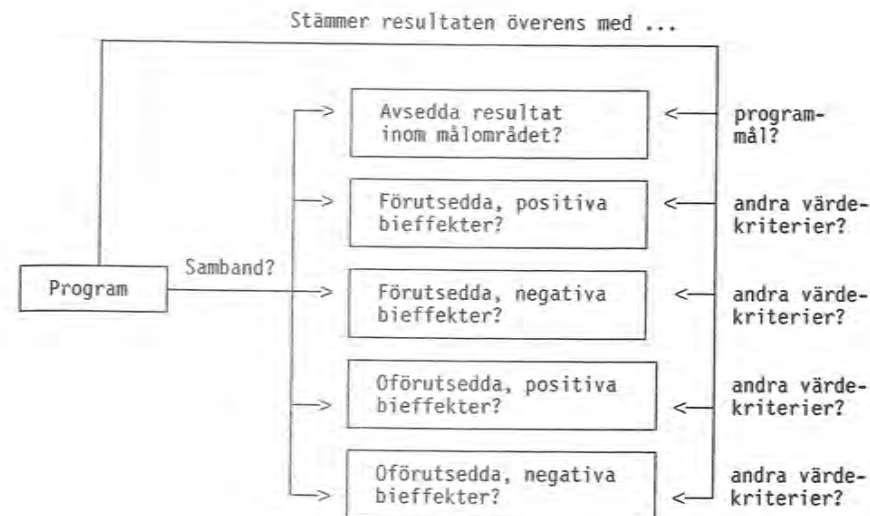


En annan utvärderingsteoretiskt betydelsefull poäng - som jag hittills faktiskt inte alls berört - är författarparets plädering för att offentliga interventioners inverkan bör studeras inte bara på aggregerad makronivå utan även på mikronivå. Prisregleringarnas inverkan på samhällsekonomin i stort - inflationstakt, inflationsförväntningar etc. - måste alltså kompletteras med deras konsekvenser för det enskilda företaget. Rydenfelt och Jonung (1984:179ff, 193ff, 45ff, 143ff, 170f) genomför detta som som studier av fem enskilda företag. Författarna visar att företagen förlorat intäkter, minskat investeringarna samt pådyvlats en rad administrativa kostnader i samband med utdragna och upprepade förhandlingar med tillsynsmyndigheten, statens pris- och kartellnämnd. Författarna gör själva ingen utvärderingsteoretisk poäng av sin studie, även om det framgår att den sprungit fram ur ett statligt utredningsarbete med starka inslag av utvärdering (13, 34, 19).

Därmed skulle vi ha avlägsnat oss rätt långt från programmets ursprungliga intentioner och mål. Betoningen ligger på samtliga effekter, planerade och oplanerade, avsedda och oavsedda, negativa och positiva. Poängen är emellertid att utvärderaren fortfarande gör en distinktion mellan förutsedda och oförutsedda effekter, vilket förutsätter att på förhand uppställda mål används som organiserande princip. Även den bieffektsbeaktande utvärderingen är målbaserad.

Uppslag till idéer om bieffekter kan erhållas från samhällsvetenskaplig teori och genom ett noggrant studium av reformens förarbeten. Särskilt viktigt torde det bli att granska de farhågor som reformens motståndare gett uttryck åt inte bara när den infördes utan också under dess levnadshistoria. Andra möjliga källor till uppslag om sidoverkningar skulle kunna vara den offentliga debatt, som måhända förs ett antal år efter införandet, eller vad programpersonalen tror om programmet när det verkat under en ganska lång tid.

Om det offentliga programmets samtliga effekter undersöktes (förutsedda positiva men inte primärt avsedda, förutsedda negativa, oförutsedda positiva och oförutsedda negativa), skulle utvärderingens struktur på resultatsidan bli som i figur 5.6.



Figur 5.6 Bieffektsutvärdering med preciserade sidokonsekvenser

Även bieffektsutvärdering av offentlig politik utgår från den normativa föreställningen om den parlamentariska styrkedjans primat. Givet detta, rekommenderar jag starkt bieffektsutvärdering framför måluppfyllelseutvärdering. Ett av de kraftfullaste argumenten för att överhuvudtaget göra utvärderingar är som redan framhållits insikten att resultaten av statens handlingar är oförutsebara eftersom oavsiktliga händelser alltid inträffar. Det måste vara en viktig uppgift vid utvärdering att klariäga dessa bieffekter.

En stor utmaning för bieffektsutvärderaren är vilka värdekriterier som skall användas vid bedömningen. Idealt skulle utvärderaren vilja balansera värdet av den avsedda huvudeffekten mot värdet av de lyckliga och skadliga bieffekterna. Negativa sidoeffekter skulle då kunna bli en motvilligt accepterad kostnad för att uppnå den övergripande värdefulla effekten. Starka positiva bieffekter skulle också öka godtagbarheten av program med svag måluppfyllelse. För att kunna genomföra denna kalkyl krävs värdekriterier för huvudeffekten, varje typ av bieffekt samt för avvägningen dem emellan.

Den lösning som anvisas av måluppfyllelsemodellen att programmets egna mål skall utgöra måttstocken är uppenbarligen otillräcklig av följande skäl. Om vissa effekter inte är förutsedda, så är troligen värdekriterier och värdestandarder på dessa kriterier heller inte förutbestämda. Därför är officiella mål otillräckliga för att värdera varje oförutsedd bieffekt. Eftersom kriterier för bedömning av bieffekter inte är angivna är naturligtvis inte kriteriet för sammanvägning av bieffekternas värden angiven heller.

Detta kommer att hämma sammanvägningen till ett allomfattande värde på hela programmet.

En möjlig lösning på värdeproblemet är denna. Utvärderaren kan kartlägga huvudeffekten och värdera den i ljuset av angivna mål. Vid sidan härav kan hon också lokalisera bieffekterna men överlåta på beställare och andra användare av utvärderingen att själva göra den sammanvägande värdebedömningen.

#### Helsystemmodellen

Gemensamt för helsystemmodellerna är att utvärderingen i princip omfattar samtliga delar av den primära styrprocess som granskas. Jag framhöll redan i inledningskapitlet att utvärderingstänkandet i stor utsträckning utgår från en systemsyn på den offentliga politiken och förvaltningen. Helsystemmodellerna utvärderar i princip alla stadier, även dem som befinner sig i systemets främre ände.

Helsystemmodellen återges i figur 5.7. I uppställningen har jag lämnat exempel på frågor som reses i helsystemutvärderingar samt angett vad varje enskild typ av utvärdering kan kallas.

LED I STYRFÖRLOPPET	TYP AV UTVÄRDERING
INFLÖDE Planerat inflöde? Faktiskt inflöde?	Inflödesutvärdering
MYNDIGHET Planerad omvandling? Faktisk omvandling?	Omvandlingsutvärdering
SLUTPRESTATION Planerade prestationer? Utförda prestationer?	Prestationsutvärdering
SLUTMOTTAGARE Planerat mottagande? Faktiskt mottagande?	Adressatutvärdering
SLUTMOTTAGARES ÅTGÄRDER Planerade åtgärder? Vidtagna åtgärder?	Åtgärdsutvärdering
UTFALL Planerat utfall? Faktiskt utfall?	Utfallsutvärdering
EFTERKONTROLL Planerad utvärdering? Faktisk utvärdering?	Metautvärdering
ÅTERKOPPLING Planerad återkoppling Faktisk återkoppling	Återkopplingsutvärdering

Figur 5.7 Helsystemmodellen

Vid helsystemutvärdering ställs som minimum två likartade frågor till alla faser i systemet: Vilka är målen för inflödet (omvandlingen, myndighetsprestationerna, adressaternas mottagande, adressaternas åtgärder, utfallet, utvärderingen och återkopplingen)? Hur ser det faktiska läget ut beträffande inflödet (omvandlingen, myndighetsprestationerna, adressaternas mottagande, adressaternas åtgärder, utfallet, utvärderingen och återkopplingen)? I en inflödesutvärdering jämförs det reella inflödet av pengar, kompetens och materiel med det som planerades. Hur mycket pengar planerade myndigheten få in genom att sälja tjänster och hur mycket flöt faktiskt in? En omvandlingsutvärdering ställer planerad omvandling mot faktisk. Vad planerade myndighetens ledning att göra för att sprida sina intentioner ner till gräsrotsbyråkraterna och vad åstadkoms i praktiken? En prestationsutvärdering ställer frågan om de faktiska prestationerna i form av tjänster eller olika styrmedel gentemot adressaterna motsvarar vad som planerades. I en adressatutvärdering ställs målen för adressaternas mottagande av styrningen, t.ex. vilken grupp av individer man ville nå fram till, mot det



faktiskt mottagandet, t.ex. vilka individer som faktiskt nåddes av programmet. I en utfallsutvärdering försöker man ta reda på vilket utfall som avsågs bli uppnått med programmet och går sedan ut och undersöker om det avsedda utfallet blivit förverkligat. Uppgiften för en metautvärdering respektive en återkopplingsutvärdering slutligen är att undersöka om de mål man hade med utvärderingen respektive återkopplingen har realiserats.

Det sagda visar med all önskvärd tydlighet att mål är helsystemmodellens organiserande princip. Skillnaden mot måluppfyllelsemodellen är att helsystemmodellen beaktar mål för andra segment i den primära programprocessen än slutprestationerna eller utfallet. Helsystemmodellens essens är nämligen att mätning mot mål sker i flera stadier i det undersökta systemet.

Man kan undra vems mål som matas in i helsystemmodellen. Jag skall här inte gå på upptäcktsfärd in i detta problemområde utan endast konstatera att helsystemmodellen troligen är tänkt för producentmål, d.v.s. politikernas och förvaltningens mål.

Helsystemmodellen kan förenas med bredare kausalanalyser. Man kan undersöka om det faktiska utfallet påverkats av prestationerna, omvandlingen eller de insatta resurserna. Man kan studera om prestationerna påverkats av förhållanden inom organisationen eller av inflödet av resurser. Man kan naturligtvis också skärskåda systemets miljö för att spåra eventuell inverkan på det systemsegment som utvärderas. Helsystemmodellen kan göras processororienterad.<sup>9</sup>

Helsystemmodellerna kan tyckas ha en fördel framför måluppfyllelseutvärdering genom sin inriktning på genomförandeprocesser mellan beslut om inflöde och utfall. Det senare är en styrka åtminstone i två avseenden. Det öppnar möjligheter att utvärdera mot processmål, t.ex. rättssäkerhet och folkligt deltagande i beslutsprocesser. Vidare öppnas möjligheter att förklara fenomen i prestations- och utfallsleden med faktorer i genomförandeförloppen. Detta är av avgörande betydelse om utvärderingen skall kunna ge underlag för handling. Om vissa utfall inte inträffar därför att vissa prestationer inte utförs och detta i sin tur beror på vissa faktorer i genomförandeskedet, så får ju beslutsfattaren härigenom reda på något som i princip kan rättas till.

I andra avseenden lider helsystemmodellerna av samma svagheter som måluppfyllelsemodellen. Mot fixeringen vid officiella sakmål som värderingsgrunder kan invändningar resas. Detta leder bland annat till att sideeffekter inte uppmärksammas, vilket är en avgörande svaghet (House 1980).

### Brukarorienterad utvärdering

Vid brukarorienterad utvärdering används adressaternas mål, förväntningar eller behov som organiserande princip. Brukarorienterad utvärdering inriktar sig på mötet mellan programmet och dess klienter. Huvudfrågan är om programmet eller servicen motsvarar det som brukaren vill ha (Vedung 1991:53f).

<sup>9</sup> RRV:s förvaltningsrevision har arbetat med systemmodeller (RRV 1977, 2:10 ff., 8:1 ff., RRV 1977b:14ff. - "produktionsmodellen" -; Arvidsson 1966) liksom Nilstun (1988:28ff.) Dessa systemmodeller är emellertid mer nyanserade än den renodlade typ som här utvecklats. - Jag har själv utvecklat en sorts systemmodell som tar fasta på andra moment än Nilstuns strukturering, t.ex. mellanleds- och återkopplingsutvärdering samt bieffektsbeaktande utvärdering (Vedung 1982:71ff). Väldigt tydliga systemmodeller finns i Kaufman & Thomas 1980:74, Fernández-Ballesteros 1992, och Rossi & Freeman 1989.

En parallell till konsumenters inköp på en marknad anses kasta ljus över brukarmodellen. När konsumenten köper en vara i butiken är det inte producentens syfte utan hennes egen bedömning av varans värde som avgör. Brukarorienterad utvärdering bygger på föreställningen att förvaltningen producerar för kunder på en marknad.<sup>10</sup>

Parallellen med konsumenter på marknadstorget kan emellertid inte drivas för långt. I tänkandet kring brukare ingår också en deltagardemokratisk aspekt, som innebär att brukarna skall kunna göra sina stämmor hörda gentemot serviceproducenten och i viss utsträckning därmed påverka eller ta ansvar för tjänstens innehåll. Brukarmodellen innehåller ett diskursivt, resonerande, diskuterande och därmed influerande moment, som bör få komma till uttryck vid brukarorienterad utvärdering.

A andra sidan kännetecknas ofta den offentliga sektorn av att brukaren saknar alternativ. Den tjänst som hon kommer i åtnjutande av produceras i en monopolsituation. En kund på marknaden har däremot valfrihet mellan många serviceproducenter.

I stället för brukarorienterad utvärdering kan vi tala om klientorienterad, adressatororienterad eller slutmottagarorienterad utvärdering.

Vid en praktisk tillämpning av brukarmodellen är första steget att lokalisera klienterna. Eftersom samtliga troligen inte kan kontaktas måste ett urval göras. Sedan pekar den klientdrivna modellen i några olika riktningar. En möjlighet är att undersöka om den faktiska klientgruppen avviker från den avsedda. En annan är att granska brukarnas bedömningar av programmet. Brukarmodellen säger ingenting om vilka programkomponenter som bör studeras. Den tillåter det mesta. Klienterna kan bli ombedda att fälla omdömen om utfallet, slutprestationerna, tjänstens tillgänglighet, tjänstens kvalitet eller tjänsten administration. En annat karakteristiskt drag är att effektfrågan, som är så central i måluppfyllelseutvärdering och bieffektsutvärdering, ibland inte reses i brukarorienterad utvärdering. Utvärderarna nöjer sig med att be klienterna värdera någon aspekt på den service de får.

Ett annat notabelt inslag i klientmodellen är att värdepluralism tycks vara helt accepterad. Olika brukare har naturligtvis olika värdegrunder. De kan också bedöma programmet olika utifrån dessa värdegrunder. De kan exempelvis vara djupt oeniga vid bedömningarna. Brukarmodellen tillåter en konfliktsyn på offentliga program och deras mottagande.

Det har tagit oerhört lång tid innan brukarna upptäcktes i offentlig förvaltning. Idéerna om den politikerstyrda förvaltningen och den parlamentariska styrkedjan - förvaltningen som politikernas neutrala exekutiv - har haft ett dominerande inflytande över tänkandet. Numera används emellertid brukarmodellen i en rad utvärderingssammanhang, särskilt när det gäller offentlig serviceproduktion inom barnomsorg, sjukvård och äldreomsorg eller program där adressaternas aktiva deltagande är nödvändigt för hela verksamheten. Vid universitet förekommer att de studerande får lämna synpunkter på kurslitteraturen och undervisningen. Man bedömer också

<sup>10</sup> Andersson m fl 1978:155ff tar upp detta under rubriken "konsumentinriktad utvärdering". För en diskussion av brukare, konsumenter och andra begrepp för den offentliga sektorns adressater, se von Otter 1986.



Lärarnas prestationer utifrån exempelvis faktorer som systematisering av lärostoffet, inställning till debatt och diskussion, förmåga att stimulera studenternas intresse, motivation och självständiga tänkande, omsorg om studenterna och entusiasm. Vid amerikanska universitet förekommer att dessa ligger till grund för rangordning av kurser från studentsynpunkt.

Här följer några exempel på marknadsundersökningar som görs eller har gjorts inom den statliga sektorn: riksskatteverket vill veta hur de skattskyldiga ser på skatteväsendet, bemötandet, personalens kompetens och utförandet av olika tjänster; arbetsmarknadsstyrelsen frågar hur kunderna upplever arbetsförmedlingarnas service; byggnadsstyrelsen vill ha sina kunders (hyresgästers) syn på hur verket sköter lokalförsörjningen; socialdepartementet spörjer ett stort antal föräldrar i hela landet hur de ser på barnomsorgen; naturvårdsverket undersöker vilken trovärdighet miljömyndigheterna har hos allmänheten; och patentverket tar reda på hur uppfinnarna upplever kötiderna (Chefsposten feb. 91:9).

Brukarmodellen, baserad på föreställningen om den marknadsstyrda förvaltningen, kan och bör ses som ett komplement till de tidigare presenterade modellerna, eftersom den reser ett annat problem. Den har alltså en viktig roll att spela vid utvärdering, men bör inte tillätas bli allenarådande. Kravet att förvaltningen skall vara brukarorienterad förefaller sunt och riktigt åtminstone i vissa avseenden och vissa fall. Generellt bör brukarstandarder få spela en större roll vid bedömningen av offentlig service än vid utvärdering av myndighetsutövning eller myndighetsinformation. Men under inga omständigheter kan brukarkrav tillätas väga tyngre än principen att förvaltningen skall vara följsam mot de folkvalda och därmed ytterst medborgarna. Även måluppfyllelseutvärdering och bieffektsbeaktande utvärdering har en legitim roll att spela i offentlig politik.

### Intressentutvärdering

Intressentmodellens organiserande princip är farhågor och undringar hos *programmets berörda*. Utvärderaren börjar med att ta reda på vilka som har intressen i programmets tillkomst, genomförande och konsekvenser. Hon spårar upp programmets utarbetare, finansiärer och genomförare. Hon ringar in målgruppen och de personer och institutioner som drabbas av kostnader och eventuella sidokonsekvenser. Hon pekar ut människor, som utan att veta om det har intresse i reformen.

Detta är naturligtvis, som jag påpekat redan i min bok "Utvärdering i politik och förvaltning" (1991:57ff) något helt annat än att ta sin utgångspunkt i programmets ursprungliga mål. Det är också något annat än att fråga brukarna. Skillnaden är att intressentmodellen i princip beaktar samtliga berörda under det att måluppfyllelsemodellen och den brukardrivna modellen tar hänsyn endast till vardera en grupp, nämligen beslutsfattare respektive brukare.

En uppställning av tänkbara intressenter i ett offentligt program (Guba & Lincoln 1989:40f, Riecken & Boruch 1974:203ff och Rossi & Freeman 1989:422ff) presenteras i Figur 5.8.

### PROGRAMINTRESSENTER:

**Medborgarna:** Folket som väljer representanter till beslutande församlingar på olika nivåer i det politiska systemet

**Högsta beslutsfattare:** Makthavare direkt ansvariga för att programmet införts, fortsättes, trappas av eller avslutas

**Politiska opponenter:** Programmets politiska motståndare

**Central programledning:** Personer ansvariga för ledning och samordning av programmets genomförande

**Central programpersonal:** Personer som på central nivå direkt arbetar med programmets genomförande

**Regionala och lokala myndigheter:** Personer som regionalt och lokalt är delaktiga i programmets genomförande

**Enskilda mellanhänder:** Enskilda som på uppdrag av offentliga instanser eller på annat sätt deltar i programmets genomförande

**Slutmottagare:** Programmets målgrupp (adressater, brukare, klienter)

**Andra slutmottagare:** Aktörer, kollektiva eller individuella, som (oavsiktligt) berörs av programmet utan att vara avsedda slutmottagare

### UTVÄRDERINGSINTRESSENTER:

**Utvärderare:** De ansvariga för uppläggning och utförande av utvärderingar av programmet

**Utvärderingssponsor:** Organisationer som initierar och finansierar utvärderingar

**Utvärderingsbranschen:** Andra utvärderare, organiserade eller inte, som läser eller bedömer utvärderingar för bl. a. den tekniska kvaliteten

**Experter på sakområdet:** Forskare och andra som tar del av utvärderingar på grund av intresse för sakområdet eller för det teoretiska innehållet

### Figur 5.8 Intressenter i ett program och dess utvärdering

De femton grupper som listas under "programintressenter" i figur 5.8 representerar de viktigaste parter, som berörs av en offentlig politik. Listan är kompillerad med tanke på en nationell reform, beslutad av den högsta legislaturen. Självfallet skulle en lista över intressenter i kommunala program se annorlunda ut. Intressentmodellen ger för övrigt inget klart svar på frågan vilka intressenterna är. Den är öppen i detta avseende. Jag har också inkluderat fyra potentiella intressenter, som inte behöver vara berörda av programmet men väl av dess utvärdering.



Samtliga tretton intressentgrupper är tänkbara deltagare i en utvärdering. I praktiken måste utvärderaren koncentrera sig på några. I min fortsatta diskussion förutsätts emellertid att samtliga intressenters mål och förväntningar beaktas i intressentmodellen. Intressentmodellen tolkas som en holistisk ansats, inriktad på hela spektrum av berörda.

Modellen skall emellertid inte uppfattas så att det är intressenterna som exekverar utvärderingen. Intressentutvärderingen utförs av särskilda utvärderare, som kan vara fristående forskare, konsulter eller anställda vid myndigheten. Poängen är att alla intressenter skall beaktas av utvärderaren.<sup>11</sup>

Sedan de berörda blivit identifierade, skulle intressentmodellen kunna fungera på olika sätt. I sin bok *Effective Evaluation* (1981:33ff) föreslår Guba och Lincoln att samtliga berörda "farhågor" och "frågor" får bilda utgångspunkten. En "farhåga" är "any matter of interest or importance to one or more parties". Det kan vara något som hotar dem, något som de befår kan medföra nackdelar eller något som de gärna vill få närmare belagt. "Virtually any claim, doubt, fear, anticipated difficulty, and the like expressed by anyone with a legitimate basis for making such a representation could be entertained as a concern." En "fråga" å andra sidan är "any statement, or focus that allows for the presentation of different points of view; any proposition about which reasonable persons may disagree; or any point of contention".<sup>12</sup>

För att komma fram en lämplig uppläggning av undersökningen utesluter intressentmodellens förespråkare inget tillvägagångssätt. De hyser emellertid stark förkärlek för kvalitativa metoder. Mycket orden är direkt observation, samtal, dialog och växelverkande sökprocess. Utvärderaren måste observera och samtala med klienter, programadministratörer och andra intressenter. Vad hon ser eller får till svar inverkar på vad hon gör därefter. Efter en tid börjar hon kanske upptäcka både uppgivna och verkliga syften med programmet och de farhågor och frågor som olika intressenter har rörande både styrningen och utvärderingen. Efterhand blir utvärderaren mer involverad och kan själv börja argumentera för vilka farhågor och frågor som skall tas med i undersökningen. Den slutliga inriktningen bestäms av utvärderaren. För varje farhåga och varje fråga specificerar utvärderaren vilken typ av information som behövs och hur den skall samlas in.

Det är väldigt typiskt för intressentmodellen att utvärderaren tänkes leta ganska länge efter problemen eller uppläggnings. Måluppfyllelse- och systemmodellerna t.ex. pekar på ett helt annat sätt än intressentmodellen ut vad utvärderingen skall handla om. Intressentmodellen är påfallande öppen. Tanken är att utvärderaren måste vara lyhörd för de berörda farhågor och undringar och låta dessa styra nästa steg i sökprocessen. Hon skall genom växelverkande kommunikation med de berörda successivt komma fram till vilka farhågor och frågor som skall tas på allvar och utredas. Utvärderingens

<sup>11</sup> I engelskspråkig litteratur används "stakeholder approach" och "responsive evaluation" (lyhördhetsutvärdering).

<sup>12</sup> "Concerns" och "issues" har översatts till "farhågor" ("undringar") och "frågor". Intressentmodellen diskuteras utförligt också i Guba & Lincoln 1989:50ff.

uppläggning bestäms gradvis. Intressentutvärdering är lyhördhetsutvärdering.<sup>13</sup>

För den slutliga datafångsten kan alla strategier komma i fråga. Men för det mesta föredras observationsmetoder och frågemetoder framför dokumentära metoder. I många fall sätter intressentutvärderarna mest värde på direkt observation genom platsbesök och personliga iakttagelser. Djupintervjuer är en annan favoriserad metod för materialinsamling. Resultatrapportering, slutligen, kan variera från berörd till berörd. Mycket ordet tycks vara "porträttering", som kan vara skriftlig men lika gärna muntlig eller visuell. Det sammanhängande helhetsintryck som förmedlas av ett porträtt är viktigt. Utvärderarens egna bedömningar spelar en mindre roll eftersom både val av värdegrunder och värderandet skall skötas av intressenterna. Normalt måste det bli fråga om flera värdegrunder och många olika bedömningar. Intressentmodellen blir därmed i praktiken utpräglat pluralistisk. Till sist avgörs om resultaten skall rapporteras i en monografi, vilket Guba & Lincoln (1981:25f,39ff) inte alls ser som nödvändigt.

Intressentmodellen sägs ha många fördelar. Kunskapsargument, användningsskäl och målhanteringsargument kan anföras till dess fördel.

Enligt *kunskapsargumentet* vore det dåraktigt av utvärderaren att avskärma sig från de insikter i reformen som dess berörda besitter. Intressenterna hyser dessutom ofta farhågor om bieffekter, implementeringsbarriärer och samspel med andra program, som kan ge ytterst värdefulla uppslag för fortsatt undersökning. Det är därför lätt att instämma i rekommendationen att nästan varje utvärdering bör inledas med en aktörsbestämning och intervjuer.

Detta kunskapskäl är emellertid inget huvudargument för intressentmodellen. Ett sådant är däremot påståendet att den ökar resultatens *användbarhet*. I den amerikanska debatten kring utvärdering diskuteras intressentmodellen helt och hållet i detta avsnitts perspektiv. Resultat som tas fram i måluppfyllelseutvärderingar, bieffektgranskningar eller helsystemevalueringar kommer aldrig till användning. Rapporterna staplas på varandra i beslutsfattarnas bokhyllor, olästa och och bortglömda. Även om viljan är god så utnyttjar parlamentariker, generaldirektörer, byråchefer och lokala politiker inte det framtagna informationsunderlaget till att fatta mer genomtänkta beslut. Utvärdering lider, så kan kritiken formuleras, av ett elakartat skrivbordslädesyndrom.

Detta till synes grovt irrationella handlande har upprört och förbryllat utvärderingsforskarna. Varför betar sig de styrande så oklokt?

Huvudanledningen sägs vara att utredarna arbetar i suverän isolering, utan minsta samfärdsel med avnämarna. Därför tenderar de att penetrera problem som intressenterna inte känner något pressande behov av att få utredda. Intressentmodellen ökar sannolikheten för att frågor tas upp som berörda grupper finner relevanta. Därmed kommer resultaten lättare till verklig nytta.

Intressentmodellen kan också ses som en strategi att *hantera* notoriskt *oklara* och *osammanvägbara* mål. Måluppfyllelsemodellen och helsystemmodellen kan som vi sett inte bemästra kriterieproblemet och särskilt då mångmålsproblemet i

<sup>13</sup> Detta betonas starkt i Stake 1975, som talar om "responsive evaluation". "Responsive" (lyhörd) betyder bland annat att utvärderingen skall vara orienterad inte mot programmets mål utan mot verksamheten och avnämarna. Stakes tänkande summeras i Shadish Jr m.fl. 1991:270 ff.



offentlig politik. Intressentmodellen erbjuder däremot en praktisk lösning på bekymret med många mål samtidigt.

Målen för den offentliga politiken är nästan undantagslöst diffusa. Framför allt kännetecknas den av att många olika mål skall balanseras mot varandra utan att någon på förhand kan avgöra hur detta skall gå till. Avvägningen kan därför inte göras på vetenskaplig väg utan måste ses som en politisk uppgift. Därför gäller det att låta de många intressenternas många mål på många områden bilda utgångspunkter för utvärderingen. Att intressenterna då visar sig djupt oense måste betraktas som normalt och naturligt i en fri stat. Intressentmodellen är till sin natur politisk och pluralistisk.

Det finns också uppenbara nackdelar med intressentmodellen. Som alla andra effektmodeller ignorerar den kostnader. Den är vidare kostsam och omständlig eftersom varje intressent måste kontaktas och utfrågas.

Intressentmodellen är oskarp i flera avseenden. Den har inget entydigt svar på frågan vilka som egentligen är berörda av ett offentligt program. Den skulle behöva kompletteras med en politisk teori om urval av berörda. Intressentmodellen likställer vidare alla bemälda, hur de nu än valts ut. Men i ett konstitutionellt politiskt system måste väl ändå de folkvalda politikerna - de överordnade beslutsfattarna - vara viktigare än experter på sakområdet eller oavsedda slutmottagare? Intressentmodellen saknar regler för hur dylika prioriteringar bör gå till. Den är, som Franke-Wikberg och Lundgren (1980:116) säger, ett uttryck för "ett enkelt jämviktstänkande". Risken finns att de bäst organiserade och mest engagerade intressenterna konsulteras medan vaga och mer svårdefinierbara intressenter tämnas utanför. Även på denna punkt skulle intressentmodellen behöva baseras på en mer problematiserad politisk filosofi.

Samtidigt skall konstateras att intressentmodellen ger utvärderaren möjlighet att gå förbi de stora korporativa, byråkratiska och partipolitiska etablissemangen på nationell nivå och koncentrera uppmärksamheten på nätverken i de lokala sammanhangen. Detta är en synpunkt som särskilt framhållits av Robert Stake.

Intressentmodellen reser frågetecken kring vetenskaplig objektivitet i resultatredovisningen. Hur skall utvärderaren handla om hennes ståndpunkt går stick i stäv mot mäktiga intressenter? Fakta kan bli en fråga om förhandlingsstyrka snarare än rationell diskussion och empiriska belägg. Det finns också risk att utvärderingen sker mot utvärderarens egna mål på ett icke redovisat sätt.

Intressentmodellen är alltså en suddig i konturerna och relativt kontroversiell. Trots detta talar användningsargumentet och mångmålsargumentet till dess fördel. Ett annat starkt skäl för den är kunskapsargumentet: att den kan användas som sökstrategi för att komma fram till en lämplig uppläggning i utvärderingens inledningskede, när det gäller att i grova drag få grepp om reformens innebörd, genomförande och utfall.

#### Ekonomiska modeller: produktivitet

Gemensamt för alla effektmodeller är att de inte tar in kostnader i kalkylen. Samtidigt som de undersöker måluppfyllelse, oavsett om det är program mål, brukarmål eller intressentmål, så beaktar de inte kostnader att uppnå målen.

Beaktande av kostnader å andra sidan är typiskt för de ekonomiska utvärderingsmodellerna (jfr mitt opublicerade manuskript 1994b).

Ofta framhålls det privata näringslivet som ett ideal för den offentliga sektorn att sträva mot. I näringslivet är maximering av produktivitet är ett kriterium på framgång. I analogi med detta borde hög produktivitet också vara ett framgångsmått i den offentliga sektorn. Produktivitet tycks vara en osedvanligt klart begrepp. Det definieras alltid vad jag vet som prestationer dividerade med kostnader. Detta gäller det engelska språket (Wholey & Newcomer 1989:144) men även det svenska. Den ofta citerade svenska programbudgetutredningen (SOU 1967:11:45f) formulerade denna tanke så här:

Med produktivitet avses alltså förhållandet mellan prestationer och oppoffringar inom en myndighet eller en del därav, dvs produktiviteten utgör kvoten mellan ett mått på mängden utförda prestationer och ett mått på använda produktionsresurser (output dividerad med input).

Produktivitet kan enkelt och exakt uttryckas med den matematiska formeln i figur 5.9.

$$\text{Produktivitet} = \frac{\text{prestationer (output)}}{\text{insatser (input)}}$$

Figur 5.9 Begreppet produktivitet

Jag föreslår alltså, föga originellt, att produktivitet bör skrivas som en kvot enligt mönstret i figur 5.9. Kvotformeln kan självklart operationaliseras på olika sätt. Jag har i en annan skrift tagit exempel från en finsk biblioteksstudie (Vedung 1994b), som jag här kan använda igen. Vid analysen av produktivitetsutvecklingen i finska kommunbibliotek användes följande mått:

$$\frac{\text{antalet boklån}}{\text{kostnader i mark}} = \text{kostnadsproduktivitet.}$$

Ett alternativ till kostnadsproduktivitet kunde ha varit arbetsproduktivitet, vilket kan illustreras med uttrycket:

$$\frac{\text{antalet boklån}}{\text{antal arbetade timmar}} = \text{arbetsproduktivitet.}$$

Skillnaden är att kostnaderna i det förra fallet anges i pengar, i det senare fallet i antal arbetstimmar, d.v.s. i fysiska termer. Det bör kanske understrykas att kostnader kan kalkyleras på båda sätten vid produktivitetsanalys. Tidsenheten kan vara budgetår, kalenderår, eller eventuellt också kalendermånad.



Andra valmöjligheter som kan övervägas är antal böcker i biblioteket/kostnader, antal invånare i kommunen/kostnader och antal låntagare/kostnader.

Det semantiskt och retoriskt intressanta med produktivitet i detta sammanhang är att den också kan betecknas som "inre effektivitet". Detta återspeglar förhållandet att produktivitet är ett internt mått. Produktivitet fångar ett förhållande inom organisationen, men beaktar inte verksamhetens effekter på omgivningen eller omgivningens bedömning av effekterna (Sandahl 1991:55,12).

För att säga något klokt om en myndighets faktiska produktivitet så behövs ett referensfall. Ett biblioteks faktiska produktivitet måste jämföras med något för att ge ett intryck av hur god produktiviteten verkligen är. Detta kan tekniskt uttryckas så att utvärderarna måste ha standarder på produktivitetskriteriet för att ange vad hög och låg produktivitet verkligen innebär.

Den israeliske styrningsforskaren Yehezkel Dror (1968:28) har presenterat en lista över sådana kriterier som jag här återger. Jag har kompletterat Drors uppställning genom att lägga till några egna värdekriterier. Med dessa tillägg ser Drors lista ut på följande sätt:

1. Det förgångna. Hur står sig den uppmätta produktiviteten i jämförelse med hur det var förr i samma analysenhet? Hur mycket kostade ett boklån i kommunen K 1993 i jämförelse med 1992, 1991 eller under perioden 1983-1993?
2. Inomnationell jämförelse. Hur står sig den uppmätta produktiviteten i jämförelse med ekvivalenta institutioner inom samma land? Hur mycket kostade ett boklån i kommunen K 1993 i jämförelse med samma mått för kommunerna L, M och N? Eller hur mycket kostade ett boklån vid biblioteket B i kommunen K i jämförelse med biblioteken C, D och E i kommunen K för ett visst år?
3. Internationell jämförelse. Hur står sig den uppmätta produktiviteten i jämförelse med ekvivalenta institutioner i andra länder? Hur mycket kostade ett boklån i finska kommunen K, L och M år 1993 i jämförelse med samma mått för kommunerna O, P och Q i Sverige?
4. Mål. Hur står sig den uppmätta produktiviteten i jämförelse med mål satta av huvudmän. Är produktiviteten förenlig med riksdagens, myndighetens, kommunens etc mål?
5. Intressenters krav och mål. Hur står sig den uppmätta produktiviteten i jämförelse med olika berördas krav och mål? Är bibliotekens produktivitet acceptabel för kommunfullmäktige, biblioteksstyrelsen, bibliotekariernas professionella organisation, boklånarna eller kommunmedborgarna?
6. Professionell standard. Hur står sig den uppmätta produktiviteten i jämförelse med allmänt accepterade professionella normer? Är bibliotekens produktivitet acceptabel för det nationella biblioteksförbundet eller för bibliotekariernas professionella organisation?
7. Minimum. Är den uppnådda produktiviteten tillräckligt hög för att motsvara en minimistandard?
8. Optimum. Hur står sig den uppmätta produktiviteten i jämförelse med en optimumnorm?

## Produktivitetsmodellens begränsningar

Produktivitet som mått på offentlig verksamhet har mättekniska fördelar. Prestationerna kan i och för sig vara svåra att fånga in och kvantifiera men produktivitet förutsätter ändå endast att de anges i fysiska, inte monetära termer. Kostnaderna är ofta lättare att kalkylera eftersom de når myndigheten i form av monetära anslag. Trots detta kan det vara besvärligt att göra uppdelningar på relevanta kostnadslag eftersom de kanske redovisas som klumpsummor i bokföringen.

Låt mig återvända till biblioteken för att illustrera problemen med att hitta giltiga indikatorer på slutprestationer. Är verkligen antalet utlånade böcker ett relevant och heltäckande prestationsmått? Relevant är det nog. Att låna ut böcker är fortfarande bibliotekets viktigaste uppgift. Men heltäckande är måttet givetvis inte. En finsk utredning konkluderar att endast 30-50 procent av bibliotekens klienter är boklånare. De övriga gör något annat. De besöker biblioteket för att läsa dagstidningar och tidskrifter men detta avsätter inga spår i utlåningsstatistiken. De frekventerar referensavdelningen för att slå i encyklopedier eller musikavdelningen för att lyssna på Dire Straits. Biblioteken svarar också för viss informationsservice. I den finska undersökningen diskuterades självfallet problemen innan forskaren beslöt sig för att stanna för boklån. Att det är en begränsning går dock inte att komma ifrån.

Med detta vill jag enbart påvisa produktivitetens begränsningar, även utifrån deras egna premisser. Det finns en påtaglig kvantifierande, möjligen också teknokratiserande tendens i den moderna utvärderingsforskningen. Det kortsiktiga och ogenomtänkta politiska spelet skall ersättas med långsiktigt, vetenskapligt underbyggt, rationellt beslutsfattande. Men utvärdering kan enligt min mening inte göra vetenskap av politiken. Det finns i det samhälleliga beslutsfattandet besvärliga sammanvägningsproblem, som endast kan lösas med politik, inte med tekniska kalkyler.

Låt mig på denna punkt citera Lennart Lundquist (1990:18):

Vid konflikter såväl inom som mellan olika typer av värderingskriterier saknas oftast en måttstock, som på ett objektivt sätt fastlägger vilken uppsättning värden som gäller. Inte heller finns det alltid något sanktionssystem, som garanterar att alla aktörer rättar sig efter en eventuell given standard. Hur avgörs prioriteringen i sådana fall? Generellt gäller att problemet inte kan lösas med aldrig så sofistikerade tekniker. Här återstår endast möjligheten att avgöra genom *makt*. Det betyder att någon eller något (t.ex. politikerna, parterna i förhandling eller marknaden) med kraft att genomdriva sin 'vilja' helt enkelt avgör vilka värderingskriterier som ska tillämpas. Härav framgår klart utvärderingens politiska natur.

Det finns anledning att starkt instämma i Lundquists resonemang och försvara politiken mot utvärderingsforskningen. Politik kan inte ersättas med vetenskaplig utvärdering. Det är ytterst viktigt att produktivitetens rätta roll i offentlig politik ständigt diskuteras. Att de spelar och bör



spela en roll är väl uppenbart. Men de kan aldrig ersätta politisk debatt, diskussion och beslutsfattande.

På en punkt vill jag emellertid nyansera Lundquists konklusion i citatet ovan. I stället för att direkt hänvisa till makt vill jag dra fram det diskursiva, deliberativa, debattinriktade inslaget i en demokratisk styrelseform. Makt är den sista utvägen som bör tillgripas först om oenigheter kvarstår efter ordentliga överläggningar och förhandlingar mellan de oeniga parterna.

#### Produktivitet mäter inte utfall

Produktivitet som mått på offentlig politik kan också kritiseras från principiella utgångspunkter. Viktigast är kritiken att det mäter ett internt förhållande inom organisationen och inte det vi helst vill veta, nämligen de resultat prestationerna gett upphov till hos slutmottagarna eller ute i samhället, vad detta resultat är värt samt om förtjänsterna uppväger uppoffringarna. I biblioteksfall är det inte boklånen i och för sig som är intressanta; folk kan ju låna böcker, lägga dem på hög i hemmet och efter påstötningar lämna dem tillbaka olästa. Viktigare är läsandet av de lånade böckerna. Avgörande är emellertid läsarnas upplevelser av läsandet. Upplevelserna kan delas in i bildning och förströelse. Det som den kostnadsmedvetne, finkulturellt inriktade utvärderaren kanske vill åt är

värdet av bildning genom lånade böcker  
kostnader.

Därmed är hon inne i ett effektivitetsresonemang.

Förespråkarna för produktivitetmätningar kan inte komma ifrån komma ifrån att produktivitet mäter slutprestationer och att detta inte är någon idealisk mät punkt för att bedöma den offentliga sektorns verksamheter. Den offentliga institutionen kan ju göra fel saker, d.v.s. slutprestationerna kanske inte leder till det önskade utfallet.

#### Ekonomiska modeller: effektivitet

Den andra viktiga ekonomiska modell som används vid utvärdering av offentlig verksamhet är effektivitetsmodeller (på engelska "efficiency models"). Effektivitet kan mätas på två sätt, i kostnads-intäktanalys och som kostnadseffektivitet (Rossi & Freeman 1989:375). Om effektivitet mäts i en kostnads-intäktanalys kan den anges som kvoten av det monetariserade värdet av de resultat som programmet producerat och de monetariserade kostnaderna. Om effektivitet däremot likställs med vad som mäts i kostnads-effektivitetsanalyser beaktas de monetariserade kostnaderna precis som vid effektivitet medan däremot värdet av effekterna anges endast i fysiska termer. De flesta ekonomer föredrar kostnads-intäktanalys. De båda måtten kan uttryckas med formlerna i figur 5.10.

$$\text{Effektivitet (cost-benefit)} = \frac{\text{värdet av programmets effekter (i kr, mark)}}{\text{kostnader (i kr, mark)}}$$

$$\text{Kostnads-effektivitetsanalys (Cost-effectiveness analysis)} = \frac{\text{programmets effekter i fysiska termer}}{\text{kostnader (i kr, mark)}}$$

Figur 5.10 Effektivitet mätt genom kostnads-intäktanalys ("cost-benefit analysis") och kostnadseffektivitetsanalys ("cost-effectiveness analysis")

Det vi i formlerna menar med "programmets effekter" är sådant som just programmet gett upphov till. Effekterna är alltså inte detsamma som händelser inom målområdet som inträffat efter det att programmet knätsatts. Dessa händelser kan ju vara orsakade av något annat än programmet. Det vi är ute efter är de effekter som emanerar från själva programmet.

Kostnads-effektivitetsanalys är ett olyckligt ord eftersom kostnads-intäktanalys kan sägas mäta kostnadseffektiviteten i lika hög grad som vad amerikanerna kallar "cost-effectiveness analysis". Men jag kan bara konstatera att det förekommer (Murray 1987:20, Söderbaum 1986:48, Statskontoret 1990:21:37).

Mitt resonemang om produktivitet och effektivitet kan kondenseras till översikten i figur 5.11.

- (i) Produktivitet (=inre effektivitet)
- (ii) Effektivitet (=effectiveness, verkningsfullhet, effektfullhet)
- (iii) Effektivitet (=efficiency mätt som cost-benefit) och
- (iv) Kostnadseffektivitet (=efficiency mätt som cost-effectiveness).

Figur 5.11 Fyra effektivitetsbegrepp

#### Ekonomiska modellers begränsningar

Produktivitetmätningar bortser från andra krav, som normalt ställs på offentlig verksamhet i västerländska stater. En sådan värdestandard är rättssäkerhet.



"Når jeg nå skal ta fatt på uttrykket 'rettssikkerhet', er det ikke uten en viss engstelse," bekände Torstein Eckhoff i sin installationsföreläsning vid Universitetet i Oslo 1957 (1989:242). "'Rettssikkerhet' er jo et uttrykk som det knytter seg så sterke positive følelser til, at en nesten føler det som en helligbrøde å forsøke å analysere det. Det ligger på ord som 'frihet' og 'demokrati' i den henseende at ingen anstendigvis kan erklære seg for motstander av det ordet står for. Men hva det står for, gjøres sjelden klart, or det varierer nok en god del."

Jag instämmer i Eckhoffs analys och det finns ingen anledning för mig att här i detalj dissekera rättssäkerhetsbegreppet. Låt mig bara säga att en bedömning eller utvärdering av den offentliga politikens genomförande och utfall i detta rättsstatliga perspektiv i första hand tar fasta handläggningen av ärenden. För varje enskilt ärende kan man ställa kravet att den enskilde som berörs skall få en hänsynsfull behandling. Hon skall ges möjlighet att sätta sig in i ärendet, få ta del av de dokument och underlagsmaterial som myndigheten tänker använda sig av samt ges tillfälle att argumentera för sin sak innan avgörandet sker. Efteråt skall den enskilde få en motivering för beslutet och upplysas om hur hon kan överklaga det till högre instans. Samma krav kan ställas för många ärenden men här tillkommer dessutom att lika fall skall behandlas lika. Tjänstemannen får exempelvis inte favorisera släktingar, vänner eller partikamrater och missgynna ovänner och politiska motståndare.

Utmärkande för rättssäkerhetskraven är att de gör ärendehantering mer tidsödande än eljest. Rättssäkerhet kostar. Därför kommer också rättssäkerhet i konflikt med produktiviteten. Produktivitet är ett begränsat mått, som inte ensamt kan producera ett informationsunderlag för rationella beslut i politik och förvaltning. Avvägning mellan rättssäkerhet och produktivitet eller effektivitet kan inte ske i en objektiv, vetenskaplig teknisk kalkyl.

Ekonomiska modeller är också begränsade i förhållande till demokratiska värden. Det har visat sig att större skandinaviska kommuner kan uppvisa högre produktivitet i sin sociala tjänsteproduktion. Mot detta bör man ställa att mindre kommuner erbjuder gynnsammare möjligheter för medborgare att engagera sig i det kommunala arbetet och större möjligheter för medborgarinsyn. Hur avvägningen mellan detta demokrativärde och produktivitet skall ske kan ingen produktivitetmätning eller någon annan utvärdering med vetenskapliga anspråk ge besked om. Avvägningen kan endast ske med hjälp av offentlig debatt, opinionsbildning, kompromisser, eventuella majoritetsbeslut och maktspråk, d.v.s. politik.

#### En institutionell modell: SOU-modellen

De hittills redovisade utvärderingsmodellerna har alla grupperats efter den sakinriktade huvudfråga som ställs i respektive utvärdering. De institutionella modellerna representerar något annat, nämligen sätt att organisera utvärdering på.

Moderna stater har låtit institutionalisera utvärderingsfunktionen i permanenta organ och procedurer. I det svenska politiska systemet ligger det främsta institutionaliserade utvärderingsorganet, Rigsrevisionsverket, under regeringen. Riksdagens revisorer är en mindre institution, som för en mer undanskymd tillvaro. De flesta länder i västvärlden har inordnat det främsta utvärderingsorganet i den legislativa statsmakten. Typexempel är den danska

Rigsrevisionen och den amerikanska General Accounting Office. Ytterligare en grupp länder har valt att bedriva utvärdering i domstolar eller i domstolsliknande former. Två fall är den nederländska Algemene Rekenkamer och den franska Cour des Comptes.

Den institutionella aspekten på utvärdering skall jag i stort sett förbigå i detta sammanhang. Jag nöjer mig med att presentera två institutionella utvärderingsmodeller: den svenska SOU-modellen samt kollegiebedömning.

Grundtanken i vad som här kallas den svenska SOU-modellen är att regeringen utfärdar direktiv för vad utredningen skall behandla, anger de ekonomiska ramarna för arbetet, utser ordförande, andra ledamöter och experter samt sätter en tidsgräns för arbetet men att de programintressenter som ingår i kommittén bär huvudansvaret för utredningsarbetet och slutsatserna. Eftersom intressenterna kan vara många blir det oftast fråga om att låta representanter för intressenterna ingå i kommittén eller i en referensgrupp knuten till utredningslaget. Utvärderingens primära organiserande princip är att en viss grupp av människor skall bära ansvaret för bedömningen. I SOU-modellen är gruppansättning eller institutionell anknäpning det centrala, inte sakinriktade mål (bygger på Vedung 1991:62f).

Utredningar enligt SOU-modellen koncentrerar sig traditionellt på beslutsförberedelse och planering. Problem analyseras, handlingsalternativ inventeras och alternativens tänkbara konsekvenser bedöms. Men utvärdering förekommer om ock i mindre skala och det är detta inslag som intresserar i vårt sammanhang.

Den svenska SOU-modellen är en intressentmodell. Men i ett viktigt avseende avviker den från vad jag tidigare kallat intressentmodellen. I den amerikanska intressentmodellen är det fortfarande utvärderaren - t.ex. en forskare - som bär huvudansvaret för resultaten, även om hela spektrum av berörda konsulteras. I SOU-modellen är intressenterna däremot inte bara intervjuoffer; de ingår i utvärderingslaget och gör därmed själva utvärderingen.

Motiveringarna för den svenska SOU-modellen är delvis desamma som för den amerikanska intressentmodellen. Om de berörda får delta kommer resultaten till användning. SOU-modellen kan också ses som en reservstrategi för att hantera oklara mål och otydliga målkataloger. Målen för den offentliga politiken är ofta diffusa. Alla reformer skall befrämja flera mål samtidigt; samtidigt skall de genomföras under hänsynstagande till andra mål. Program i en sektor strider mot program i andra. Så otydliga målstrukturer kan inte hanteras på ett vetenskapligt objektivt sätt. Forskningen måste därför dra sig tillbaka ett steg och inrikta sig på att bygga upp lämpliga institutioner som kan behandla målproblematiken. En tänkbar sådan institution vore att låta intressenterna själva sköta målavvägningen. Detta innebär att utvärdering i första rummet inte ses som en vetenskaplig utan som en politisk process.

En tredje motivering för SOU-modellen är att den befrämjar kompromisser, samförstånd och förankring och förebygger uppsplitande politiska strider. Detta legitimerar politiken och underlättar dess genomförande. Man skall heller inte bortse ifrån att SOU-modellen används strategiskt, för att begrava obehagliga frågor och avföra dem från dagordningen.

SOU-modellen har varit institutionaliserad i vårt land i decennier. Även remissväsendet är ett exempel på hur en variant av intressentmodellen praktiskt användes i Sverige.



### En institutionell modell: kollegiebedömning

Kollegiebedömning innebär att medlemmar av en profession utses att utvärdera andra professionsmedlemmars arbete och verksamhet utifrån yrkeskårens egna kvalitetskriterier. Utvärderingen utförs av kolleger, som ju per definition är en församling av professionella likar. Advokater utvärderar advokater, kirurger kirurger, ingenjörer ingenjörer och professorer professorer. Kollegial bedömning är en extern utvärderingsform vari själva värderandet läggs på utomstående, oberoende professionella, inte t.ex. på byråkrater och politiker. Ibland talar man också om kollegiebedömning eftersom utvärderingen ligger på ett kollegium.

Den mest bekanta kollegiemodellen torde vara s.k. peer review, som används vid utvärdering av vetenskap. Tanken är att renommerade forskare på ett område får i uppgift att utvärdera hur ett forskningsprojekt, ett forskningsprogram, en universitetsinstitution eller en hel disciplin står sig kvalitetsmässigt och relevansmässigt. Vetenskapsmännen och deras insatser utvärderas av kolleger.<sup>14</sup>

Termen "peer review" har på senare tid vanligen syftat på en procedur för att välja ut bidrag till vetenskapliga tidskrifter. Insända artiklar utsätts för en "peer review" i syfte att utröna om de förtjänar att publiceras. Peer review används också för att ge råd till forskningsfonder om vilka forskningsprojekt som skall ges stöd. Ansökningarna skickas ut till en grupp kolleger för granskning. Kollegial bedömning innebär i detta fall att forskningen bedöms i förväg, ex ante. Det är forskningsplanen som värderas, inte de uppnådda resultaten. Peer review har vidare använts för att utreda och bedöma brott mot god forskningsetik och gott forskaruppträdande.

Här avser jag med kollegial bedömning en procedur för att i efterhand utreda och bedöma genomförande, prestationer och utfall i offentlig politik.

Kollegiebedömning är en institutionell utvärderingsmodell. Modellen pekar inte ut de sakfrågor som bör ställas eller de kriterier och standarder som bör vara vägledande vid granskningen utan hur utvärderingen skall organiseras. Frågan om kriterier och standarder tilläts variera från profession till profession.

Vad har egentligen kollegiebedömning med utvärdering av politik och förvaltning att göra, kanske någon undrar. Den verkar ligga så långt bort som tänkas kan från det politiska spelet. Svaret ligger förborgat i principen om den *professionsstyrda förvaltningen*. På vissa områden i den offentliga sektorn är målsättningarna så komplexa och kvalitetsstandarderna så invecklade och föränderliga att politikerna funnit för gott att överlämna deras närmare utformning till vetenskapligt utbildade professioner. Professionens egna medlemmar får genom kritisk debatt och diskussion utveckla bedömningsgrunder och kvalitetskriterier. Exempel på sådana är arkitekter, domare, professorer, läkare, veterinärer och ingenjörer (Norell 1988:17).

Detta gör det naturligt att också anförtro utvärderandet åt professionerna. Men eftersom professionerna verkar på politikens uppdrag bör deras arbete ses i ett genomförandeperspektiv.

<sup>14</sup> För exempel, se Allardt m.fl. 1987 (sociologi), Ohman & Öhngren 1991 (psykologi) och Dixit m.fl. 1992 (ekonomi).

Utvärdering av sektorsforskning och universitetsvetenskap kan ses som bedömning av statens forskningspolitik. Forskning sköts inte av en webersk byråkrati, ej heller av korporationer eller politiker. Den sköts av professionella vetenskapsmän. Detta får ofta till följd att även forskningsutvärdering sker i kollegiala former. Vid forskningsutvärdering arbetar experterna oftast på någons uppdrag, t.ex. ett forskningsråds. Forskningsrådet skriver direktiv, som innehåller de problem och frågor man vill ha belysta. De utvärderingar som startades under 1987 av Bygghälsorådets vetenskapliga nämnd uppmanades beakta

- a. Relevansen av problemval och analysuppläggning
- b. Analysmetodernas tillämplighet
- c. Hållbarhet hos genomförda resonemang och konklusioner
- d. Arbetets inplacering i förhållande till diskursen på området
- e. Möjligheterna att praktiskt tillämpa forskningsresultaten
- f. Värdet av den genom projektet eventuellt uppbyggda forskningsmiljön
- g. Överensstämmelse mellan ursprungliga intentioner och slutligt resultat.<sup>15</sup>

Därefter kontaktas lämpliga sakkunniga. De sakkunniga bör ha högre kompetens inom området än kollegerna som skall utvärderas. Experterna måste vara oberoende av de utvärderade; de bör exempelvis inte ha samarbetat med varandra inom det aktuella sakområdet. En viktig skillnad går mellan kollegiebedömningar där de utvärderade själva getts tillfälle att föreslå kolleger och på förhand godkänt urvalet och sådana där detta inte skett.

Sedan expertgruppen - kollegiet - utsetts organiseras det fortsatta arbetet. Oftast ombes de utvärderade sända in relevant forskningsmaterial, så att de sakkunniga kan läsa in sig. Detta tyder på att någon form av självvärdering ligger till grund för den kommande kollegiebedömningen. Därefter besöks varje forskare och forskargrupp för presentationer och samtal. Kollegiegruppen diskuterar kanske vilka kvalitetsgrunder som skall appliceras på forskningsresultaten eller forskningsprocesserna. Efter en tid skrivs en preliminär rapport. Den cirkuleras till berörda forskare som kan beredas tillfälle att yttra sig. Därefter komponeras den värderande slutprodukten. Men även om utvärderingskollegiet interagerar med de forskare som utvärderas så är det kollegiet som är ansvarigt för slutrapporten och därmed bedömningen. Hela proceduren brukar vid Bygghälsorådets vetenskapliga nämnd ta ca 18 månader.

Kollegiebedömningens styrka ligger i kriterievalet och kriterietillämpningen. För detta bör de professionella själva vara mest lämpade. Det måste vara mycket svårt för politiker att sätta kvalitetsmål på forskning. Dessutom torde måttstockarna liksom forskningen knappast ligga fast över tid utan utvecklas i takt med kunskapsmassans tillväxt. Utvärderingar bör emellertid inte begränsa sig till problemet om forskningen motsvarar krav på kvalitet i resultat eller i process utan även komma med förklaringar av varför exempelvis resultat inte motsvarar eller inte uppfyller krav på kvalitet. Otvivelaktigt torde kolleger t.ex. från ett annat land vara skickade att ställa upp lämpliga kvalitetsstandarder och utföra bedömningar med ledning av dessa. Mer tveksamt är om de också är mer kompetenta än andra att leta upp förklaringar. I den mån

<sup>15</sup> Nilstun 1988:51. Nilstun talar om "expertbedömning", inte kollegiebedömning. Franke-Wikberg m.fl. brukar termen "expertmodeller" (106).



framgång och misslyckande beror på verksamhetens organisering borde kollegerna kanske kompletteras med experter på forskningsorganisation.

Man skulle kunna på lite tydligare sätt kunna kombinera kollegiebedömning med självutvärdering. De utvärderade skulle då först ombes bedöma värdet av sin egen produktion. På grundval av dessa bedömningar men naturligtvis även från egna utgångspunkter skulle sedan de sakkunniga göra sin betygssättning. Innan de slutliga omdömena slås fast skulle de utvärderade beredas tillfälle att yttra sig över de sakkunnigas resultat.

### Slutord

Genomgången har visat att den totala uppslutning som i 1960-talets utvärderingsväg rådde bakom måluppfyllelsemodellen har brutits upp och ersatts av skarp kritik och av en situation där många modeller konkurrerar med varandra. Utvärdering har utvecklats från uniformitet till pluralism. Ingen av de många modellerna kan helt avvisas; ingen har heller ett försteg framför de andra i alla situationer. Alla modeller har brister och förtjänster, även om invändningarna mot en del, t.ex. måluppfyllelsemodellen, är allvarligare än mot andra, exempelvis bieffektsutvärdering. Pluralism är den enda hållning som för närvarande är rimlig. Varje program eller större reform bör utvärderas på flera olika sätt.

### VARFÖR GÖRS UTVÄRDERINGAR?

Utvärdering i form av kvalificerad uppföljning är vanligtvis ett rutinemässigt inslag i offentliga beslutssystem. Underordnade organ får regelbundet redovisa resultat och analyser uppåt. Utvärdering i form av effektmätning sker däremot ofta vid enstaka tillfällen och på beställning. Men oavsett om utvärdering sker löpande eller vid enstaka tidpunkter utförs den i antingen kontrollerande, främjande eller kunskapsutvecklande syften.

Dessa tre - kontroll, främjande och kunskapsutveckling - är de viktigaste övergripande sakinriktade poängerna med utvärderingar. I själva verket framstår kontroll och främjande som de främsta syftena med utvärdering, eftersom kunskapsutveckling bäst uppfattas som en sideoeffekt av dessa två.

Utvärdering är oerhört kontroversiellt. Utvärdering är en integrerad del av maktkampen i politiska och administrativa system. Därför genomsyras utvärderingar av strategiska överväganden. Utvärderingar är ett spel som går ut på att finta bort motståndarna. Försvarare tillsätter utvärderingar för att vinna tid, visa upp en front av rationalitet eller ensidigt leta positiva inslag för att stärka programmets ställning. Attackerare använder utvärdering för att samla negativa fakta i syfte att skjuta verksamheten i sank. Dessa strategiska, ofta dolda, alltid förnekade, syften blandar sig med sakinriktade motiv i en och samma utvärdering. Här ligger en stor svaghet med utvärderingar som instrument för sakligt beslutsfattande. Utvärderingsredskapet som objektiv, kunskapsbaserad ledningsform har sina givna begränsningar.

Låt mig inleda med sakinriktade syften.

#### Herrarna vill kontrollera sina tjänare

Vid kontroll är utvärderingen primärt till för att en uppdragsgivare skall kunna bedöma hur hennes ombud sköter sig. Kontrollsyftet innefattar två parter: huvudmannen och hennes exekutiv. Huvudmannen utfärdar direktiv som exekutiven skall lyda; den senare förutsätts genomföra den förras vilja. Samtidigt som exekutiven antas komma med en redovisning över sitt handlande och uppnådda resultat, så har huvudmannen auktoritet att fälla omdömen och fatta beslut om exempelvis fortsatt tilldelning av materiella resurser. Redovisningen kan emellertid också utföras av något utomstående organ på huvudmannens uppdrag eller av huvudmannen själv. Det väsentliga i kontrollsyftet är att utvärderingen avses tjäna ett utomstående tillsynsorgans behov.

Kontroll tillhör en vid klass av fenomen, vilken antyds i begreppspar som representerad-representant, överordnad-underordnad eller för den delen husmor-piga, husbonde-dräng och herre-tjänare. Överordnade behöver information om hur den underordnade har skött sig för att kunna utdela beröm eller klander till den underordnade eller för att åstadkomma bättre resultat. På samma sätt behöver beslutande organ i den offentliga sektorn genomlysningar av aktiviteter på lägre hierarkiska nivåer för att avgöra om den förda politiken



skall behållas, utvidgas, förändras eller avskaffas. Huvudmannens avgöranden rör resursfördelning: skall man höja, bibehålla eller skära ner på anslagen? Besluten avser också ansvar och ansvarsutkrävande.

#### Fyra kontrollperspektiv

Vid utvärdering som kontroll brukar två aspekter framhållas som grundläggande: att såväl politiker som myndigheter har ett skriande behov av utvärdering.

Politikerna behöver utvärdering för att ställa förvaltningen till svars för dess gärningar. Detta hänger samman med vad Bo Rothstein (1991) kallat "det förvaltningspolitiska grundproblemet".

De beslutande församlingarna - d.v.s. riksdag, landstings- och kommunfullmäktige - kan själva behandla enbart en försvinnande liten del av alla de beslut om medborgarnas väl och ve som måste fattas i den moderna välfärds- eller teknikstaten. Skälen härtill är enligt Rothstein främst två: situationsanpassning och tidsbrist.

En överväldigande majoritet av besluten om fördelning av offentlig välfärd eller förbud mot visst handlande gäller enskilda fall eller speciella situationer. Det kan vara ålägganden till industrier att minska utsläppen under en viss nivå, placering av patienter i operationsköer eller beslut om bostadslån till individuella byggherrar. I många fall måste dessa avgöranden ske kontinuerligt, t.ex. av läraren i klassen, läkaren i kliniken eller vårdpersonalen i servicehuset. Vid dessa beslut krävs långt mer specialiserad kunskap om den aktuella situationen än vad någon parlamentarisk församling rimligen kan besitta. Även om vi skulle önska, skriver Rothstein, att dessa beslut om medborgarnas välfärd kunde rättfärdigas genom hänvisning till att de fattats i demokratisk ordning, så är detta inte möjligt. Kravet på situationsanpassning, framför allt vad gäller information, är så stort att politiskt valda församlingar inte kan utöva något direkt inflytande över denna typ av beslut.

För det andra är tid en utomordentligt knapp resurs för beslutande parlamentariska församlingar. Vanligtvis kan dessa besluta högst en gång om året eller vartannat eller vart tredje år för ett särskilt politikområde. I de flesta politikområden ställs emellertid krav på oerhört många fler, ibland dagliga, kanske kontinuerliga, beslut. De parlamentariska besluten inom sådana områden måste därför bli övergripande och ramsättande. Detta innebär att många och för enskilda medborgare utomordentligt viktiga avgöranden fortlöpande måste tas av organ som inte kan anses ha legitimitet genom att hänvisa till den demokratiska representativitetsprincipen av det enkla skälet att ingen demokratiskt vald församling haft något tydligt inflytande över dessa avgöranden.

Kravet på situationsanpassning och tidsbrist medför att de parlamentariska församlingarna måste överlämna beslutanderätten i en rad viktiga frågor till andra organ, företrädesvis förvaltningen. Dessa beslut är emellertid politiska i den meningen att de direkt rör värdefördelningen i samhället, d.v.s. vem som får vad, när och hur. I takt med att den offentliga sektorn vuxit har denna delegering av makt och inflytande inneburit att förvaltningens uppgifter förskjutits från neutralt verkställer till politiskt beslutsfattande. Drängen är naturligtvis fortfarande dräng men han har fått större manöverutrymme i takt med att husbonden åtagit sig fler och större uppgifter.

I detta *politikerperspektiv* blir utvärdering viktigt för att politikerna skall kunna kontrollera om förvaltningen sköter sitt uppdrag eller om resurstilldelningen behöver ändras och programmets inriktning måste korrigeras.

Myndigheternas ledning behöver utvärdering för att hålla medarbetare på lägre hierarkiska nivåer under uppsikt. Av samma skäl som politikerna måste nämligen också dessa styrelser delegera maktbefogenheter till ombud. Ansvaret läggs på lägre nivåer inom samma verk, på autonoma professioner som läkare och professorer, på enskilda i form av stora organisationer, branschverksamma i form av konsulter eller brukare och adressater. I detta *myndighetsperspektiv* blir utvärdering viktigt för att myndigheternas styrelser skall kunna hålla sig underrättade om hur dessa exekutiver sköter sig.

Härutöver vill vi starkt betona *medborgarperspektivet* på utvärdering. Trots att medborgarna utgör startpunkt för den parlamentariska styrkedjan - eller de parlamentariska styrkedjorna på nationell, regional och lokal nivå - och alla andra strängt taget är folkets representanter saknas medborgarperspektivet helt i utvärderingsdiskursen. Men medborgarna behöver faktiskt utvärdering för att kunna ta ställning till hur politikerna på olika nivåer sköter sig och ställa dem till ansvar i val. All makt utgår från folket och riksdagen representerar svenska folket står det i grundlagen. Enligt den representativa demokratis teori är politikerna folkets representanter. Folket har valt dem för att de skall utföra dess vilja. Folket är huvudman och politikerna deras företrädare kan man också säga. Politikerna tänkes sedan fatta beslut i konstitutionell ordning. Information om vad dessa beslut leder till ute på fältet måste vara central för medborgarna när de i val skall ta ställning till den förda politiken och utöva sin makt att utse representanter.

Det finns också anledning att framhålla *brukarperspektivet* på utvärdering som kontroll. Brukarna är en betydligt snävare kategori än medborgarna. Men deras intresse av att reformer håller vad de lovar samt att de blir väl bemötta och att lika fall behandlas lika är också legitima. Utvärderingar utifrån dessa aspekter blir därmed värdefulla för dem.

#### Problem med kontrollerande utvärderingar: herrarna är också andras tjänare

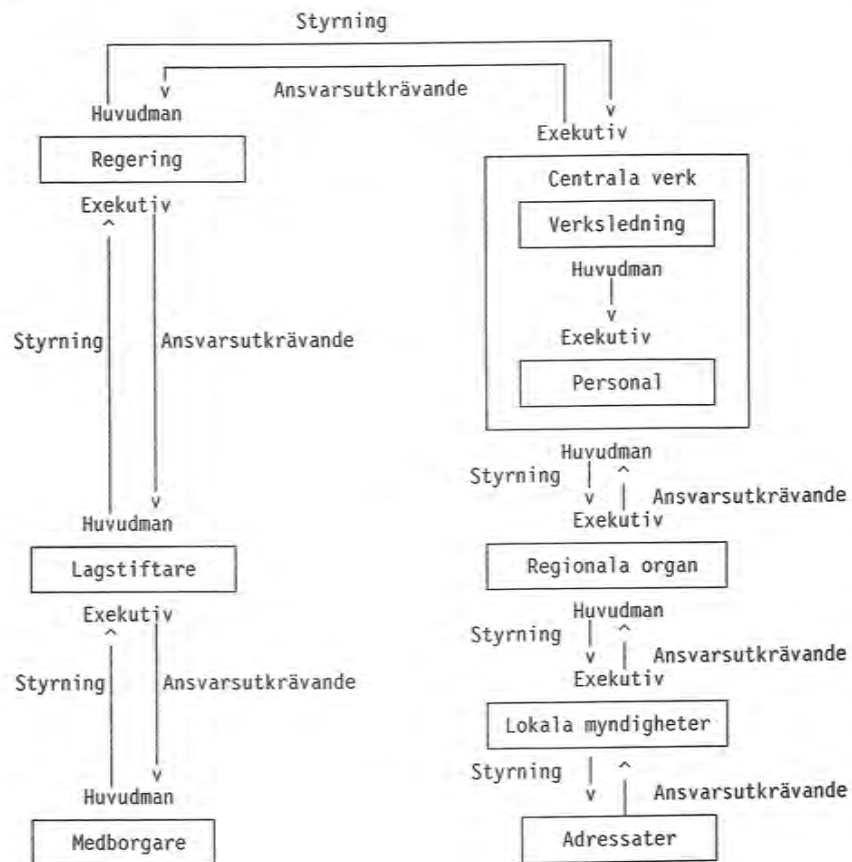
Kontrollsyftet är alltid hotfullt för exekutiverna. De fruktar kritik, som kan skada deras rykte och hota deras jobb. Av naturliga skäl spjånar de emot, vägrar samarbeta eller samarbetar genom att bidra med ensidigt positivt material. Utvärderaren och hennes uppdragsgivare uppfattas som motspelare eller i värsta fall fiender. Delvis förklarar detta varför utvärderingsfunktionen är så pass svag i det offentliga livet.

Men denna tankegång är orimlig, kanske någon invänder. Exekutiverna må vara ointresserade av utvärdering eftersom den hotar dem. Men huvudmannens intresse måste väl vara desto större? De måste väl vilja veta hur deras uppdrag utförs?

Detta resonemang förbiser två saker. Flera huvudmän är samtidigt exekutiver. Lagstiftare kan ju betraktas som folkets exekutiv men enligt samma synsätt är de också regeringens huvudman. På likartat sätt är myndigheternas styrelser regeringens exekutiv samtidigt som de är huvudmän för sina underordnade på nationell, regional och lokal nivå. Genom detta dubbla rollspel löper den offentliga sektorns aktörer risken att deras utvärderingar i kontrollsyfte mot



underordnade kan komma att användas mot dem själva av deras överordnade. Risken finns att utvärderingen får bumerangeffekter. Denna rädsla för att oavsiktligt utsätta sig för revision gör att utvärdering undviks. Resonemanget illustreras i figur 6.1.



Ans. Huvudmannen styr exekutiven och exekutiven är skyldig att redovisa för huvudmannen som grund för dennes ansvarsutkrävande.

Figur 6.1 Dubbla lojaliteter i den offentliga representationskedjan

I realiteten är förhållandena rentav ännu mer invecklade. Valda lagstiftare är exempelvis ofta utsedda av regeringen att vara ledamöter i statliga

myndigheters styrelser, vilket innebär att de är regeringens exekutiver samtidigt som de också är regeringens huvudmän och medborgarnas exekutiver.

Låt oss nu vända åter till det allmänna resonemanget om varför utvärderingar överhuvudtaget eller kontrollerande utvärderingar undviks också av huvudmän. På grund av sina dubbla roller och dubbla lojaliteter kan huvudmän komma att ställas i den situationen att deras utvärderingar av underlydande kan komma att användas av deras överordnade i kontrollerande syfte. De befår att kontrollerande utvärderingar som syftar till att fylla deras egna informationsbehov i praktiken kan komma att användas för doltstötter i ryggen från deras egna överordnade. Denna fruktan för att oavsiktligt och motvilligt bli ställd till ansvar skapar en stark drift att helt undvika utvärdering.

Det andra skälet till att kontrollerande utvärderingar i varje fall har varit sällsynta i den offentliga sektorn kan formuleras på följande sätt. För stark tonvikt vid ansvarighetskontroll kan leda till att exekutiver uppträder fegt och inte vågar ta egna, högst påkallade initiativ. Den perfekta betjänten Passepartout kände sin herre så väl att han i oförutsedda, kinkiga situationer kunde föregripa Phileas Fogg's vilja utan direkta tillsägelser. Denna antecipationsbenägenhet skadas av för intensivt kontrollerande och ersätts av fegt ögontjäneri.

Dessa mekanismer torde var och en på sitt sätt bidra till det relativa ointresset för utvärdering i det politiska livet.

#### Tjänarna vill på egen hand förbättra sina prestationer

Vid utvärdering för främjande är studien tänkt att bidra till en förbättring av det granskade programmet. Man vill göra programmet mer effektivt, serviceinriktat och anpassat till brukarnas önskemål. Målgrupp är den personal som konkret arbetar med att föra ut programmet.

Vid främjande riktar sig utvärderingen i princip direkt till den personal som berörs. Det kan vara närbyråkrater men också myndigheternas ledning. Utvärderingen skall stödja programutvecklingen. Kontrollerande utvärdering riktar sig däremot inte primärt till berörd personal utan till en överordnad uppdragsgivare. Utvärderingen är då tänkt att vara ett redskap för ansvarsutkrävande från en överordnad mot en underordnad. Detta är den definitionsmässiga skillnaden mellan främjande och kontrollerande utvärdering.

En praktisk skillnad mellan de två syftena är att kontrollutvärderingar ofta är bredare och djupare eftersom de skall ligga till grund för avgörande, strategiska beslut.

Främjandesyftet är självfallet ett värdigt och viktigt motiv för utvärdering. Många hävdar att främjande måste vara huvudsyftet. "Accountability emphasizes looking back in order to assign praise or blame; evaluation is better used to understand events and processes for the sake of guiding future activities," skrev Lee Cronbach (1985:4) i en av sina 95 teser om reformation av utvärdering. Av detta följer, som påpekats av Dahlgren och Lindkvist (1976:III:11), att det dömande momentet i utvärdering tonas ner och att tyngdpunkten läggs på förståelse av varför ett program lyckas eller misslyckas.



Vid en utvärdering i främjandesyfte är det särskilt viktigt att ställa förklaringsfrågor. Vad beror utfallet på? Vad beror det på att hela målgruppen inte nås? Vilka faktorer i genomförandeprocessen hindrar eller underlättar programmets förverkligande?

#### Utvärdering för att få grundläggande kunskaper

Det tredje syftet med utvärdering är *upplysning*. Utvärdering bidrar till förståelse av grundläggande händelser och processer. Den testar teorier eller söker ny kunskap om offentliga styrstrategier eller myndigheters sätt att fungera. Utvärdering lämnar tillskott till den samlade kunskapsmassan inom någon akademisk disciplin. Samtidigt ger den bakgrundskunskap och upplysning i konkreta beslutssituationer (Rutman & Mowbray 1983:27f).

Vissa utelämnar det upplysande syftet (Premfors 1989:140f). Andra gör det till en huvudsak. Detta gäller förespråkare för teoriinriktad utvärdering, framför allt Franke-Wikberg & Ulf P Lundgren (1980:129ff) och Chen (1990). En tredje grupp betraktar upplysning och ren kunskapsutveckling som sekundärt eller som en oavsiktlig bieffekt i förhållande till främjande och kontroll (Chelimsky 1978; Anderson & Ball 1978:35 - "understanding of basic processes").

Robert K Merton, Friedrich Hayek och Karl Popper har lärt oss att ta oavsiktliga sidokonsekvenser på allvar. Delvis är detta också vår attityd till utvärdering och upplysning. Det upplysande syftet skyntar fram när vi trycker på vikten av att utvärderingsrapporter skall spridas till andra avnämare än den egentlige beslutsfattaren, t.ex. andra myndigheter eller forskare vid universiteten. Ännu tydligare är det upplysande syftet när man propagerar för metautvärdering, d.v.s. försök att sammanfatta vad en hel rad utvärderingar inom ett visst område kommit fram till. Poängen med sådana kunskapsammansättningar måste ju vara att dra fram det generella ur en mängd enskilda studier genom att inordna dem i ett mer allmängiltigt begreppssystem (Bernstein & Freeman 1975; Rosenthal 1984; Light et al 1984; Vedung 1982).

Enligt mitt synsätt borde det långsiktiga kunskapsytet med utvärdering beaktas i högre grad än normalt är fallet. Det vore exempelvis värdefullt, även i ett främjande eller kontrollerande perspektiv, om utvärderingen såg programmet som ett fall av något generellt. Denna generaliseringsambition skulle understödja kunskapsstillväxt och samtidigt stimulera programintressenter till analogt tänkande och djupare förståelse.

#### Kulissbyggnad och andra rituella syften

Eftersom utvärdering alltid äger rum i handlingsammanshang, är den sannolikt ofta genomsyrad av *strategiska* syften. Huvudmän använder utvärdering för att komma åt exekutiver, t.ex. för att lägga ner verksamheter av andra skäl än att de går dåligt. De skickar ut hejdukar och torpeder för att ensidigt leta negativa skäl för att utåt kunna legitimera drastiska beslut. Exekutiver å andra sidan använder utvärdering för att dölja misslyckanden för sina huvudmän, för att skapa attraktiva bilder av programmen och för att överhuvudtaget ge ett gynnsamt intryck utåt. Utvärderingar beställs för att vinna tid eller för att mot omvärlden visa upp en fasad av rationalitet. Dessa strategiska syften med utvärdering är ofta dolda och nästan alltid förnekade, ty om de yppades skulle deras förment gynnsamma effekter gå förlorade.

I Sverige berättar vi gärna historien om Katarina II:s gunstling furst Potemkin, som under kejsarinnans inspektionsresa i Sydryssland lät uppföra tillfälliga byar eller kulisser för att inbilla henne att landet under hans ståthållarskap hastigt uppblomstrat. Även utvärdering kan nyttjas som potemtinkuliss. Exekutiven använder utvärdering för att inför huvudmannen ge sken av att allt står väl till. En utvärdering tillsätts för att vinna tid, visa upp en front av rationalitet eller ensidigt leta positiva inslag för att kunna försvara programmet (Anderson & Ball 1978:34f).

Utvärderingsforskningen fördömer strategiska motiv som missbruk av utvärdering. Edward Suchman (1967:143, 1972:81), en pionjär i modern amerikansk utvärderingsforskning, har avfärdat dessa utvärderingar som pseudoutvärderingar. Hans lista över utvärderingars "illegitima" funktioner ser ut som följer: 1. Eye-wash - försök att motivera ett dåligt program genom att medvetet utvärdera endast de aspekter som verkar fungera väl; sken får ersätta verklighet. 2. White-wash - försök att dölja att ett program är misslyckat genom att undvika varje objektiv bedömning. 3. Ubåt - ett försök att torpedera eller förstöra ett program oavsett om det är verkningsfullt eller inte. 4. Pose - ett försök att använda utvärdering som en gest av objektivitet eller professionalism; ritual ersätter forskning. 5. Uppskov - försök att fördröja nödvändigt handlande genom att tillsätta en utvärdering (jfr Dahlgren & Lindkvist 1976:III:11f).

Suchman sätter fingret på en öm punkt i utvärderingstänkandet. Förekomst av strategiska syften visar på utvärderingars begränsningar som producenter av rationella beslutsunderlag i den offentliga sektorn. Utvärdering ingår i och kommer alltid att ingå i politiska sammanhang. Politik är en värdebemängd verksamhet, som svårligen låter sig förvandlas till en vetenskap. En huvudman som redan bestämt sig för nedläggning använder utvärdering för att hitta argument. Ett underordnat organ vill inte och kan troligen inte heller leverera en objektiv utvärdering till sin huvudman. Strategiska element smyger sig alltid in och reducerar utvärderingars värde som allsidigt och objektivt beslutsunderlag.



Utvärdering skall tjäna praktiska syften. Därför måste den, paradoxalt nog, ha teorianknytning. Denna teorianknytning kan ske i två avseenden. Utvärdering måste vara förklarande, d.v.s. den måste ange vad som orsakat att ett avsett resultat uppnåtts eller inte uppnåtts. Denna aspekt skall behandlas i det näst sista kapitlet. Men utvärdering bör också anknyta till programteorin. Ett viktigt steg i utvärdering är därför bl.a. att rekonstruera denna programteori. Det kan också vara betydelsefullt att rekonstruera programfältsteorin.<sup>16</sup>

*Programfältsteorin* är en översikt över de faktorer som förmodas påverka det problem som styrningen är tänkt att komma till rätta med. Programfältsteorier pekar ut orsakerna till det missförhållande som reformatorerna ämnar lindra eller eliminera. Om missförhållandet är surt regn som faller över Sverige handlar programfältsteorin om orsakerna till surt regn över Sverige. Ifall det missförhållande man vill eliminera eller lindra är bostadsbrist utgör de faktorer som förklarar bostadsbristen teorin om programfältet. En programfältsteori skulle principiellt kunna ta formen:

Programfältsteori:

R, s, t och u påverkar troligen v; r påverkar troligen v i högre grad än s, t och u.

Eftersom r troligen påverkar v i högre grad än s, t och u, borde reformvänner konstruera ett eventuellt program så att det framför allt skulle inverka på r och inte de andra faktorerna i programfältsteorin. Nu kan ju faktorn r vara opåverkbar för politik. Därför måste ett eventuellt program också inriktas på manipulerbara förklaringsfaktorer i programfältsteorin.

*Programteorin* å andra sidan utgörs av uppfattningar om vad reformens tillskyndare ville uppnå med det offentliga ingrepp - programmet - som beslutats samt hur de tänkte sig att med hjälp av det offentliga ingreppet kunna förverkliga detta. Som programteori räknas också vad motståndarna fruktade skulle ske om programmet infördes samt hur det befarades gå till. Programteorier är överhuvudtaget de empiriska och normativa föreställningar som ligger bakom programmet.

Programteorin är alltså en sammanfattande beteckning på bl.a. de reformbärande krafternas sakinriktade motiv för att införa programmet. Den är programmets tankemässiga ryggrad. Synonymt med programteori används i den engelskspråkiga litteraturen begreppet kausalteori, vilket är mindre lyckat eftersom en programteori förutom medel också anger mål, dvs också innehåller något normativt. En annan synonym, som här undviks, är policyteori (Vedung 1991:99f).

<sup>16</sup> De första två-tre sidorna i följande kapitel utgör en syntetisering och vidareutveckling av vad jag skrivit om programteorier och programfältsteorier i Vedung 1991 passim och 1993a passim.

De sakinriktade föreställningarna bakom en offentlig politik är många gånger svåra att få grepp om. Om allt utsmyckande ordsvall rensas bort och återstoden syntetiseras, renodlas och förenklas kan sådana programteorier ta följande form:

Tillskyndarnas programteori:

Om p så sannolikt q, därefter förmodligen r, som i sin tur troligen och förhoppningsvis följs av v.

P står för "programmet", v för det man önskar uppnå, medan q och r är mellanliggande faktorer. Jag har skjutit in ett "förhoppningsvis" framför v i formeln för att markera att programteorier också innehåller dels ett normativt element, d.v.s. att v är något önskvärt som bör uppnås, dels ett större eller mindre inslag av osäkerhet, dvs. att det inte går att exakt förutspå att v kommer att inträffa.

Noteras bör att en del av programfältsteorin också ingår i programteorin. I mitt exempel är det komponenten "r troligen följs av v" i programfältsteorin, som också utgör en del av programteorin.

I den mån problemet överhuvudtaget uppmärksammas, utgår utvärderingsforskarna från att det bakom varje program finns *en* programteori och att denna är sakinriktad. Realiteten är ofta annorlunda. Reformbärande kan vilja uppnå flera parallella mål samtidigt. Andra intressenter än reformbärande kan ha föreställningar om genomförande och utfall. Den politiska oppositionen, tillsynsmyndigheten, mellanhanderna, närbyråkraterna och olika klientgrupper kan hysa föreställningar om hur det skall gå med programmet. Till en och samma reform kan därför *många* programteorier knytas.

Om reformens tillskyndare utgörs av en tillfällig allians mellan två eller flera politiska partier, kan partierna ha slutit upp bakom programmet av olika sakinriktade motiv. Reformens motståndare kan vidare hysa sakinriktade övertygelser, som helt avviker från tillskyndarnas. Motståndarnas programteori skulle kunna se ut enligt följande:

Motståndarnas programteori:

Om p så sannolikt q, därefter förmodligen r, som i sin tur troligen och beklagligtvis följs av v.

I den akademiska utvärderingsdiskursen finns också en tendens att reflexmässigt ta för givet att reformer och program har enbart en *sakinriktad* sida. Den förda miljöpolitiken syftar till förbättringar av miljön, energipolitiken till resultat i fråga om tillförsel och användning av energi, markpolitiken till omedelbara konsekvenser på markområdet osv. Utvärderingsteoretiker skriver som om de trodde att politikerns enda strävan är att åstadkomma mesta möjliga sakinriktade resultat per krona.

Men politiska reformer drivs fram även av *strategiska* motiv. Strategiska motiv rör politikens makt sida. Med strategiska motiv menas överväganden med avseende på hur val av handlingsalternativ kan komma att inverka på andra aktörer och deras framtida uppträdande samt hur detta återverkar på det egna aktuella ställningstagandet eller den egna framtida positionen. Man föreställer sig att aktörer handlar i en aktiv omgivning och att detta kan inverka på deras agerande. Varje val som en aktör gör kan föregås av



överväganden rörande valets inverkan på andra aktörers val samt hur detta återverkar på den egna positionen eller andras. Offentlig politik kan ses som ett spel där varje spelares drag ger upphov till med- eller motdrag från andra spelare, vilket återspeglas i de strategiska motiven. Denna maktaspekt på politiska reformer uppmärksammas sällan i utvärderingslitteraturen.

Eftersom politiska partier uppfattats som de centrala aktörerna i offentlig politik har de *partistrategiska* motiven kommit att inta en särställning i statskunskapen (Vedung 1993a:17 för översikt). Det är framför allt tre partipolitiska spelsituationer, som kan tänkas inverka vid tillkomsten av en politisk reform. Politiker är utsedda av folket och kan därför förmodas fatta beslut, som tål att återopnas i röstvärvande syfte inför nästa val. Deras agerande tar också sikte på att hålla ihop partiet och elda dess kadrer samt bilda och underhålla koalitioner med andra aktörer i regering och parlament. Dessa röstvärvande, partisammanshållande och koalitionsbildande motiv - denna spelmässiga, strategiska sida av politiken - torde kunna spåras bakom snart sagt varje politiskt ställningstagande. De partistrategiska motiven har att göra med politisk makt. Åtgärder vidtas inte bara för att uppnå resultat inom en sektor utan för att stärka det egna partiets maktställning och försvaga motståndarnas.

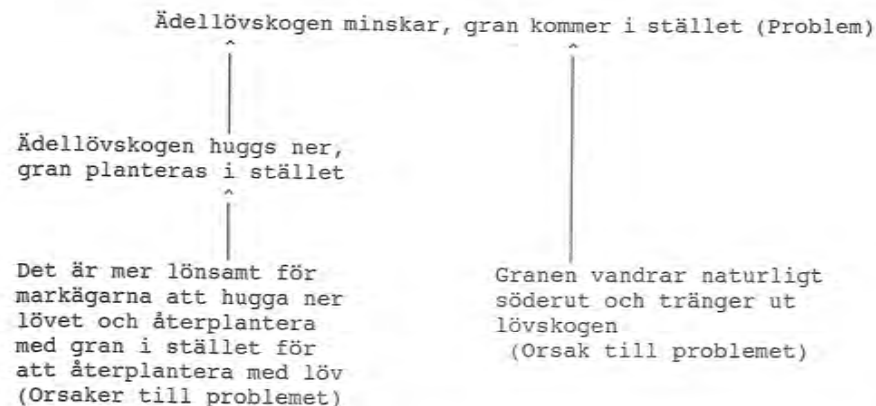
Politiker hyser också andra strategiska motiv än partiinriktade; jag har i ett annat sammanhang resonerat kring nätverksmotiv samt socialiserings- respektive marknadsmotiv (Vedung 1993a:18).

Strängt taget utgör också dessa strategiska motiv inslag i programteorierna. Här väljer jag emellertid för enkelhetens att bortse från utvärdering mot strategiska motiv och koncentrera mig på utvärdering mot de sakinriktade motiven bakom reformer. Det är ju också denna aspekt, som står centralt i utvärderingsdebatten.

I anslutning till ett exempel skall jag nu illustrera hur programteorimetoden skulle kunna användas i en utvärdering. Jag väljer ett mycket enkelt program: 1984 års ädellövskogslag (SFS 1984:119,120). I boken "Utvärdering i politik och förvaltning" (1991:100ff) finns ett annat exempel utarbetat till vilket den intresserade hänvisas.

#### Programteori och programfältsteori bakom 1984 års ädellövskogslag

Det problem som 1984 års ädellövskogslag ville komma till rätta med var att södra Sveriges lövskogar med bok, ek, alm och ask i allt snabbare takt höggs ner och ersattes med gran. Mellersta Sveriges hagmarker gick samma öde till mötes. Orsaken till problemet ansågs vara att det var ekonomiskt lönsamt för skogsägarna att avverka lövet och plantera gran i stället. Det var denna *programfältsteori* som föresvävade reformatörerna i samband med att ädellövskogslagen stiftades. Programfältsteorin kan återges till vänster i figur 7.1.



Figur 7.1 Ädellövskogslagens programfältsteorier

En alternativ programfältsteori, som knappast diskuterades när lagen kom till, skulle kunna vara att ädellövskogen försvinner på grund av naturliga processer. Gränen har vandrat in i Sverige från öster och sedan spritt sig söderut. Denna sydvandring pågår fortfarande som ett led i naturens egen ordning. Lövskogarnas försvinnande är inget antropocentriskt utan ett biocentriskt fenomen. Men denna alternativa programfältsteori, som återges till höger i figur 7.1, togs inte upp i förarbetena.

Nästa fråga blir hur *programteorin* bakom ädellövskogslagen såg ut. Hur tänktes lagen komma till rätta med problemet: ädellövskogens minskning?

En programteori kan bestå av föreställningar om utfall, adressaters åtgärder, adressaters övriga reaktioner, det offentliga systemets slutprestationer och programmets genomförande.

Den första uppgiften blir att rekonstruera vad ädellövskogslagen säger om utfallet. Utfallet tar fasta vad som skall hända ute i ädellövskogarna. Det primära utfallssyftet med 1984 års ädellövskogslag var, enligt portalparagrafen, att bevara landets ädellövskogar för framtiden. "Landets ädellövskogar skall bevaras för framtiden," så kan den yttersta normativa komponenten i lagens programteori formuleras.

Lagen preciserade och avgränsade emellertid denna normativa komponent i några avseenden. Preciseringarna avsåg framför allt uttrycken "ädellövskogar" och "bevaras".

En ädellövskog måste rimligen bestå av ädla lövträd. Vad detta är angavs i lagen genom uppräknings: "med ädla lövträd avses i denna lag de inhemska trädslagen alm, ask, avenbok, bok, ek, fågelbär, lind och lönn."



De ädla lövträden måste vidare växa på en viss yta om de skall anses utgöra en skog. Vidare kan inte enstaka ädla lövträd i en skog som huvudsakligen består av gran och tall sägas utgöra en ädellövskog. Om skogen däremot till mer än hälften består av ädla lövträd förefaller det rimligt att beteckna den som en ädellövskog. Detta var emellertid inte lagens mening. Med ädellövskog, sas det, avses i denna lag:

1. Skogsbestånd i Blekinge, Kristianstads, Malmöhus och Hallands län som utgörs av ädla lövträd till minst 70 procent och vars areal är minst ett halvt hektar.
2. Skogsbestånd i landets övriga delar av landet som utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent och vars areal är minst ett halvt hektar.

I exempelvis Blekinge och Halland kunde det finnas skogsbestånd som till 65 procent bestod av fullvuxen bok, lind, och alm men som ändå inte utgjorde ädellövskog i lagens mening. Om en skog i Mälardalen innehöll 45 procent ädla lövträd och 20 procent björk och asp, så var den ändå inte en ädellövskog i lagens mening.

En nyckelterm i dessa bestämmelser är "bestånd", som inte ytterligare definieras i lagen. I propositionen anförde emellertid departementschefen:

Med bestånd avses jag en grupp av träd eller plantor som växer tillsammans inom en brukningsenhet och som karakteriseras av viss enhetlighet beträffande ålder och trädslagsblandning (Prop 1983/84:94,15).

Ett bestånd i lagens mening måste alltså vara en brukningsenhet, vilket tycks antyda att det rör sig om skifte e.d. Man skulle alltså kunna tänka sig att en naturlig ädellövskog är uppdelad i flera brukningsenheter på ett sådant sätt att ädellövskogslagens bestämmelser om skydd inte gäller.

Utfallsmålet skulle nu kunna formuleras på följande sätt. Landets ädellövskogar skulle bevaras för framtiden. En ädellövskog var ett skogsbestånd som a) i de fyra sydligaste länen utgjordes av ädla lövträd till minst 70 procent och vars areal var minst ett halvt hektar och b) i landets övriga delar utgjordes av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent och vars areal var minst ett halvt hektar. Med ädla lövträd avsågs de inhemska trädslagen alm, ask, avenbok, bok, ek, fågelbär, lind och lönn. Ett skogsbestånd var en grupp av träd eller plantor som växer tillsammans inom en brukningsenhet och som karakteriseras av viss enhetlighet beträffande ålder och trädslagsblandning. Detta skulle vara det yttersta syftet med lagen. Mot detta mål skulle det faktiska utfallet ut i skogen mätas, om någon företog en måluppfyllelseutvärdering av ädellövskogslagen.

Säkerligen fanns också ett annat tänkt utfall bortom själva ädellövskogarnas bevarande. Tanken torde ha varit att ädellövskogarna skulle sparas för att allmänheten skall få njuta av dem även i framtiden. Möjligen fanns också en mer ekologisk tanke att bevarad lövskog var bra för naturens egen skull, inte för människornas. Dessa yttersta utfall hör också till programteorin, men för enkelhetens skull bortser jag ifrån dem i fortsättningen.

Nästa steg i programteorin avser adressaternas ågärder. Ädellövskogslagen riktar sig till skogsägarna - alternativt skogsbrukarna. Dessa utgör därmed

lagens adressater. I de skogsbestånd som lagen avser "får inte vidtas åtgärder som innebär att beståndets egenskaper av ädellövskog förloras". Lagen fortsatte: "Efter slutavverkning i skogsbestånd skall ny ädellövskog anläggas på området." Ädellövskogar fick alltså huggas ner enligt lagen men de måste i så fall återplanteras med ädla lövträd. Lagen hindrade alltså inte adressaterna från att bedriva ett rationellt skogsbruk.

Lagen reglerar också slutprestationer från myndigheternas sida gentemot adressaterna. För det första måste lagen själv betecknas som en slutprestation från det offentliga sida i förhållande till adressaterna. Dessutom föreskrev lagen ett antal samhandlingar mellan markägarna och myndigheterna, vilka måste betraktas som slutprestationer.

En markägare som önskade avverka måste veta om hennes skog var en ädellövskog i lagens mening eller ej. Detta skulle kunna ske genom en förfrågan hos skogsvårdsstyrelsen i länet. Det var alltså skogsvårdsstyrelsen som efter förfrågan tänktes avgöra om skogen var en ädellövskog eller inte. Detta var det andra inslaget i programteorins slutprestationsled.

Om det rörde sig om ädellövskog måste tillstånd sökas hos Skogsvårdsstyrelsen för slutavverkning. Om skogsägaren i ansökan angav att hon tänkte plantera ny ädellövskog efter avverkningen fick skogsvårdsstyrelsen medge slutavverkning. Skogsvårdsstyrelsen fick även meddela särskilda föreskrifter angående det sätt på vilket slutavverkningen och den därav föranledda anläggningen av ny ädellövskog skulle genomföras. Denna samhandling kan sägas vara det tredje inslaget i programteorins slutprestationsled.

Om markägaren fått beskedet att hennes skog var en ädellövskog kunde hon söka dispens från kravet att ny ädellövskog skulle planteras efter avverkning. Dispens söktes hos länsstyrelsen. Här kom således en annan tillsynsmyndighet in i bilden vid sidan av Skogsvårdsstyrelsen. Det bäddades för konflikt mellan två offentliga myndigheter. Skogsvårdsstyrelsen skulle yttra sig över denna ansökan och sedan överlämna ärendet till länsstyrelsen. Länsstyrelsen fick medge undantag, om det fanns särskilda skäl. I samband med medgivande fick länsstyrelsen även föreskriva att ny ädellövskog skulle anläggas på annat ställe inom en brukningsenhet. Länsstyrelsen skulle alltså inte föreskriva detta, men fick göra det. Detta är de fjärde och femte inslagen i programteorins slutprestationsled.

Det fanns faktiskt ytterligare ingredienser i programteorins slutprestationsled av vilka jag här nöjer mig med att ta upp ett. Länsstyrelsens beslut kunde överklagas av Statens naturvårdsverk hos regeringen genom besvär. Skogsvårdsstyrelsens beslut kunde överklagas hos Skogsvårdsstyrelsen. Skogsvårdsstyrelsens beslut kunde överklagas hos regeringen. Det är dessa inslag som kan betraktas som det sjätte momentet i lagens slutprestationsled.

Sammanfattningsvis ser slutprestationerna i ädellövskogslagens programteori ut på följande sätt:

1. Själva lagen med alla förbud och påbud
2. Besked om att visst skogsbestånd är att anse som ädellövskog
3. Beslut om tillstånd till slutavverkning
4. Beslut om tillstånd till slutavverkning samt beviljande av dispens från återplanteringskravet



5. Beslut om tillstånd till slutavverkning, beviljande av dispens från återplanteringskravet samt särskilda föreskrifter om plantering på annat ställe
6. Beslut i överklagningsärenden.

#### Hur programteorier används i utvärderingar

Programteorier avspeglar naturligtvis inte hur *verkliga* genomförandeförlopp går till. Däremot kan de visa hur någon part - exempelvis de reformbärande krafterna - föreställde sig hur den förda politiken skulle kunna komma att fungera. Programteorin skulle då återspegla vissa aktörers intentioner.

En programteori skulle emellertid kunna vara en rekonstruktion i en starkare mening av ordet. Den skulle kunna innehålla en viss renodling av vissa aktörers intentioner och därmed inte exakt återspegla dessa. Poängen med programteorin skulle då tydligare bli att den är ett heuristiskt redskap, ett instrument för att analysera hur verkligheten faktiskt ser ut.

Poängen med att rekonstruera programteorier är nämligen att de skall tjäna som vägledning för utvärderingen. Efter en rekonstruktion av programteorin kan vissa saker pekats ut som intressanta från utvärderingssynpunkt.

Vilka saker är utvärderingsmässigt intressanta enligt ädellövskogslagens programteori?

Onekligen måste utfallet vara intressant. Programteorin pekar ut som en första utvärderingsuppgift att efter låt oss säga en tioårsperiod undersöka om den areal ädellövskog som fanns för tio år sedan fortfarande fanns kvar. Den skulle i och för sig kunna vara avverkad men återplanterad eller befinna sig under återplantering. Låt oss anta att en sådan utvärdering visar att arealen ädellövskog har minskat i de berörda regionerna. Den fråga som då måste ställas är vad detta beror på.

Även när det gäller sådana förklaringar till resultat kan programteorin komma till användning. Den pekar här i främsta rummet mot slutprestationsledet i genomförandekedjan. Det är särskilt slutprestationerna 2-5 som skulle kunna granskas i utvärderingen.

Utvärderingen borde undersöka hur skogsvårdsstyrelserna agerat vid förfrågningar från markägare. Hur har de avgränsat ädellövskog? Vi skulle kunna välja ut några län för specialstudier. Har skogsvårdsstyrelserna varit slappa vid sina avgränsningsbeslut?

Flera olika datainsamlingsmetoder vore möjliga. Man skulle kunna skicka enkäter till berörd personal. Djupintervjuer kan genomföras med särskilt utvalda personer. Detta kan kombineras med några fallstudier som bygger på bevarat skriftligt aktmaterial. Det är en fördel om flera metoder kan kombineras.

Nästa fråga skulle vara att studera hur skogsvårdsstyrelserna behandlat ansökningar om slutavverkning. Har skogsvårdsstyrelserna gett tillstånd men sedan inte kontrollerat om arealerna återplanterats med ädla lövträd?

Ytterligare en möjlighet vore att studera dispensbesluten. Har länsstyrelserna alltför frikostigt gett dispenser? Eller har de gett dispens och utfärdat särskilda föreskrifter om återplantering men i alltför liten utsträckning.

Den sista möjligheten vore att titta på överklagningsbesluten. Är det myndigheter på högre nivåer som varit alltför lättsinniga med att godkänna överklagningsärenden?

Programteorimetoden har begränsningar som utvärderingsstrategi. Eftersom den innebär ett försök att rekonstruera exempelvis programmakarnas föreställningar när programmet infördes så kan oförutsedda bieffekter inte inkluderas. Detta är som jag förut betonat en allvarlig brist. Programteorimetoden behöver därför kompletteras med en teoriram för bieffekter.



Utvärderarna bör inte bara ställa frågan om insatserna bidragit till resultaten utan även varför. Att utvärderingar måste styras av denna förklarande ambition kan inte nog betonas. För att bli relevant för beslutsfattare måste informationsunderlaget inte bara ange vilka resultat som uppnås respektive inte uppnås utan också varför detta sker respektive inte sker. Det är ju först när man vet vad ett misslyckande eller en framgång beror på som man kan göra något åt saken. För att bli praktiskt användbar måste utvärdering bedrivas teoretiskt. Denna synpunkt har starkt understrukits av Urban Dahllöf (1971:128ff, 1991:116ff; även analysen av Dahllöf i Lundgren 1984 och i Franke-Wikberg & Lundgren 1980:93ff).

Den förklaringsanalys jag rekommenderar tar ett brett, helhetsinriktat grepp. Jag anbefaller att förloppen mellan den förda politikens införande och resultaten fingraskas. Vidare bör de ramar som omger styrsituationen föras in i bilden inklusive faktorer verksamma vid insatsernas tillkomst. Den processanalys jag här har i åtanke koncentrerar sig på den förda politiken i dess naturliga politiska, administrativa och sociala sammanhang, genomförs i nära samspel med uppdragsgivare och potentiella användare och begagnar sig av kvalitativa datainsamlingsmetoder såsom djupintervjuer, textanalys och direkt observation men även kvantitativa indikatorer som statistik.

Det historiska perspektivet är grundläggande vid förklarande processutvärdering. Såväl det som förklaras som det förklarande bör sättas in i långa och vida historiska sammanhang.

Processanalyser har framför allt praktisk men även teoretisk betydelse. De kan bidra till teoribildning kring regerandets problematik. Genom att information om utfall och utflöde suppleras med kunskaper om mellanliggande processer och den omgivande situationen kan utvärderingen få ökad praktisk betydelse för att förstå, modifiera och förbättra programmet. Detta förutsätter, sägs det ofta, att förklaringarna tar fasta på faktorer som kan påverkas, s.k. manipulerbara variabler. Förklaringar som hänvisar till djupt liggande strukturella fenomen kan vara oätkomliga för påverkan och därmed ointressanta i ett praktiskt sammanhang. Jag menar emellertid att processutvärdering inte skall ses ur den instrumentella nyttans alltför snäva synvinkel. Utvärdering skall också bidra till upplysning och då fyller bredare förklaringsperspektiv en given funktion.

#### Sex breda omständigheter som kan inverka på den förda politikens resultat

Grundfrågan i förklarande processutvärdering kan formuleras på två sätt: Hur kommer det sig att de faktiska resultaten av den förda politiken kan skilja sig från politikens officiellt institutionaliserade mål och förväntningar? Och hur kommer det sig att de önskade resultaten uppnås utan att den förda politiken bidragit till detta eller rentav trots den förda politiken? Vilka faktorer är det alltså som mer generellt kan tänkas förklara överensstämmelse - eller diskrepans - mellan officiella intentioner och faktiska resultat?

I figur 8.1 ges en översikt över dessa faktorer. Uppställningen innebär en vidareutveckling av egna tidigare försök i branschen (Vedung 1991:164ff och 1993a:28ff). Tanken är att listan skall vara användbar för den som utför förklarande processutvärdering.

#### A. PROGRAMMETS HISTORISKA BAKGRUND

1. Förändringens inriktning
2. Politiskt stöd
3. Förändringens storlek
4. Uppmärksamhet
5. Symbolisk politik
6. De berördas deltagande

#### B. PROGRAMMET

1. Tydlighet
2. Teknisk komplexitet
3. Programteorins giltighet

#### C. GENOMFÖRANDET

1. Myndigheters kunskaper, resurser och inställning
2. Mellanhänders karaktär och inställning
3. Gräsrotsbyråkrater: överlevnadsstrategier, infångning
4. Brukarmedverkan

#### D. ADRESSATERNA

1. Kunskap, formativa ögonblick, eldsjäl, döljande

#### E. ANDRA PROGRAM, ANDRA MYNDIGHETER

#### F. OMGIVNINGEN

1. Huvudmännens inställning efter beslut
2. Andra intressenters inställning
3. Massmedias inställning
4. Förändringar i målområdet

Figur 8.1 Förklaringsfaktorer i förklarande processutvärdering

Vad som framläggs i figur 8.1 är ett antal omständigheter som kan förmodas inverka på den förda offentliga politikens resultat, d.v.s. slutprestationer och utfall. Tablan skall inte förstås så att var och en av faktorerna alltid oförmedlat kan tänkas inverka på den förda politikens slutprestationer och utfall. Inverkan från en faktor kan ske genom förmedling av en eller flera andra. Exempelvis kan det politiska stödet i form av en bred partipolitisk front (A2) leda till ett otydligt program (B1) som i sin tur inverkar på förvaltningens förståelse av programmet eller vilja att genomföra det (C1). Dessa komplicerade påverkansmönster har emellertid inte ritats in i figur 8.1.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Jfr Winter 1990 och Nuncio 1982.



Läsaren bör vidare lägga märke till att alla förklaringar av förvaltningsbeteende är beroende av omständigheterna. Universella förklaringar, opåverkade av tid och rum, existerar inte och kan inte existera när vi rör oss med mänskliga aktörer.

Låt mig nu förevisa faktorerna i tur och ordning.

### Programmets historiska bakgrund

Djupdykningar i programmets - den förda politikens - *historiska bakgrund* kan förefalla överflödiga när syftet är att förklara dess genomförande på gräsrotsnivå eller genomslagskraft. Den internationella implementeringsforskningen har också i stort sett försummat den historiska bakgrunden. Debatten (Winter 1990, Mazmanian & Sabatier 1981, 1983, Muncio 1987, Sannerstedt 1991) har i stället gällt om de viktigaste förklaringarna står att söka i själva genomförandet (C i figur 8.1) - i gräsrotsbyråkraternas beteenden och överlevnadsmekanismer och i de interorganisatoriska nätverken kring myndigheterna - eller i programmets utformning (B i figur 8.1). Men faktorer verksamma i de processer som ledde fram till beslut om styrsystemets införande kan faktiskt påverka resultaten ute på fältet. För att fullt ut förstå och förklara verkningar av offentlig politik måste den sättas in i ett politiskt helhetsperspektiv.

Sex delfaktorer i tillkomsthistorien förefaller särskilt centrala: om förändringen ansluter till eller innebär ett brott med den politik som förts tidigare; om reformen infördes med starkt politiskt stöd, i enighet eller oenighet och hur de partipolitiska och nätverkspolitiska konstellationerna överhuvudtaget såg ut; om förändringen avsågs bli stor eller liten; om reformen ägnades ringa eller betydande uppmärksamhet under tillkomstprocessen; om reformen var allvarligt menad eller innehöll inslag av symbolisk politik samt om centrala, regionala och lokala förvaltningsmyndigheter, enskilda mellanhänder och adressater som samtliga skulle komma att beröras av reformen deltog vid dess utformning.

Den beslutade *förändringens inriktning* kan inverka på resultatet. Om förändringen ingår som ett naturligt steg i en utstakad färdriktning blir den lättare att genomföra än om den utgör ett brott med den tidigare förda politiken.

Ifall en politisk rörelse med markerad, konsekvent viljeinriktning dominerar statens styrelse under en längre tid, vänjer sig ämbetsmännen vid att arbeta för en grupp människor, som intresserar sig för bestämda typer av problem och problemlösningar. Ingrodda tankemönster och ofreflekterade handlingsvanor uppstår. Om det då blir ett kraftigt ideologiskt skifte vid makten kan de nya makt-havarna komma att upptäcka att tjänstemännen inte är så lätta att styra i den nya riktningen. Detta förhållande kan utveckla sig till ett betydande implementeringshinder.

Vad jag är ute efter är reformens ideologiska inriktning. I en del fall tvingas sittande regeringar ändra färdriktning på grund av kraftiga växlingar i tidsandan. I andra situationer åstadkommes ideologiska kursförändringar av regeringsbyten eller regimskiften.

Som svenskt exempel på denna tes om politiska resmål och byråkratisk tröghet kan anföras de borgerliga regeringar, som styrde under perioden 1976-1982 efter 44 års socialdemokratiskt maktinnehav. Bekymren med att växla in byråkratin på nya tankebanor går som en röd tråd genom alla analyser av denna period.

Resultaten påverkas sannolikt av graden av *politiskt stöd* vid styrsystemets införande eller i samband med förändringar. Om en reform införs i politisk harmoni blir den troligen lättare att genomföra än om den införs under politisk strid. Vi kan nämligen förmoda att den politiska kraften bakom ett program blir svagare om partipolitisk eller korporationspolitisk split föreligger. Osämja skapar osäkerhet om programmets framtid, vilket påverkar myndigheter och andra institutioner i genomförandeskedet. Även programmets adressater kan ta intryck av politiska dissonanser.

*Storleken* har betydelse, även vid implementering av offentlig politik. Ju mer den planerade förändringen avviker från rådande förhållanden desto svårare blir den att genomföra, allt annat lika. Detta betyder att små, stegvisa reformer är lättare att förverkliga än revolutionära omvälvningar.

Den *uppmärksamhet* som ägnas reformen av dess förespråkare i tillkomstskeket kan inverka på utfallet. Enligt Søren Winter som utvecklat denna hypotes deltar de flesta aktörer blott på deltid i tillkomstprocesser, eftersom de måste spela många andra privata och offentliga roller samtidigt. Vissa deltagare försvinner också helt och ersätts av andra. Uppmärksamhetsnivån påverkas vidare av beslutsprocessens längd, antalet deltagare, antalet frågor som konkurrerar på agendan samt det sätt på vilket program bakas in i större reformpaket. Sammantaget går tesen ut på att ju mindre uppmärksamhet, desto sämre implementering (Winter 1990:8).

En femte komponent i tillkomstfaktorn som kan påverka resultaten av programmet är *symbolisk politik*. Symbolisk politik innebär att insatsen utformats i annat syfte än att uppnå sakinriktade resultat. Poängen är att åstadkomma ett kraftfullt slag i luften (Lundquist 1987:127f). Den agerande önskar manifesteras en vilja att handla för att lugna en partiopinion, värva röster eller möjliggöra regeringskoalitioner. Detta kan förmodas verka på flera sätt. En konsekvens kan bli att reformens politiska tillskyndare inte lägger ner erforderlig kraft på att få den implementerad. Det symboliska syftet kan ju uppfyllas av att ett beslut om en reform blivit fattat, inte att beslutet verkligen genomförs. En annan konsekvens är att myndigheter och andra aktörer i implementeringsspelet anar hur det ligger till och därför inte lägger ner samma energi, som de eljest skulle ha gjort (Sørensen 1983, March & Olsen 1976).

Beslut om prisstopp innehåller ofta stora doser symbolisk politik. Enligt etablerad nationalekonomisk teori och empiri kan prisregleringar inte få bukt med prisökningar och därmed reducera inflationstakten. Ändå tillgrips de gång på gång. Detta beror på att de är mycket populära bland gemene man. De är billiga att införa. De kan tillgripas med omedelbar verkan, vilket gör att den beslutande regeringen framstår som handlingskraftig. De införs av kortsiktiga politisk-taktiska motiv, inte för att de hindrar prisstegringar och dämpar inflationen (Jonung 1984:215ff).

Deltagandet i den beslutsprocess som leder fram till programmet inverkar på dess resultat. Om *de berörda* får delta på olika sätt vid reformens tillkomst får den en legitimitet som underlättar genomförandet och accepterandet. Ett program som kommit till i en process vari den myndighet som sedan skall



genomföra det fått delta och avge sina synpunkter genomförs troligen trognare än ett program som kommit till över myndighetens huvud (Scheirer 1981). I extremfallet har myndigheten själv tagit initiativ till reformen och agerat för att den skall genomföras. Självfallet måste sådana reformer vara lättare att implementera.

Denna deltagaraspekt gäller också andra berörda än den centrala förvaltningsmyndigheten, såsom den regionala förvaltningen, lokala genomförandeorgan, mellanhänder och adressater. Noteras bör att mellanhänder, lokala genomförare och adressater härvid kan representeras av sina organisationer. Om adressaternas organisationer drivit på för att reformen skall införas, accepteras den naturligtvis lättare av dem än om de inte deltagit alls vid tillblivelsen.

Därmed kan vi lämna inlag i programmets historiska bakgrund och gå över till den andra huvudfaktorn i den allmänna implementeringsteorin: att olika egenskaper hos själva programmet inverkar på resultatet.

### Programmet

De viktigaste komponenterna i programfaktorn är tydlighet, teknisk komplexitet och programteorins giltighet.

En betydelsefull ingrediens i programfaktorn som skulle kunna inverka på resultatet är den förda politikens *tydlighet*. Oklarhet är politikens livsluft. Om programmet är oklart blir det besvärligt för myndigheter och andra genomförare att skaffa sig en skarp bild av de styrandes intentioner med reformen. Därmed kan något distinkt resultat inte utpekas. Detta ger administratörer och andra berörda manöverutrymme och svängrum. De kan göra egna tillägg och förtydliganden.

Att statens politik är oklar är på intet sätt märkligt. Däremot är det en uppgift för utvärderingsforskningen att klarlägga vari dessa oklarheter består. En distinktion som jag finner fruktbar (Vedung 1993a:33) men som såvitt bekant sällan görs i forskningen om offentlig politik går mellan *språklig oklarhet* å ena sidan och otydlighet som i och för sig kan vara språkligt tydlig men består i att ett beslut innehåller *flera handlingsutvägar*. Denna grova indelning kan sedan förfinas ungefär som i figur 8.2.



Figur 8.2 Otydligheter i det politiska språket

Den språkliga oklarheten kan i sin tur delas in i obestämda ord och diffus avvägning. *Obestämda ord* innebär att reformspråket är mångtydigt och vagt. *Diffus avvägning* är en språklig oklarhet som består i att två eller flera mål anges utan att det sägs hur de skall vägas mot varandra. Ibland uppträder sådana målkataloger inom ramen för ett program. Lika vanligt är emellertid att program sinsemellan är motstridande eller att den förda politiken i en sektor strider mot den som förs i en rad andra; det senare problemet behandlas under rubriken "Andra program, andra myndigheter" nedan. I båda fallen blir det omöjligt att få fram vad som är det övergripande syftet med politiken i fråga. Implementeringsorganen kan inte genom en neutral tolkningsakt avgöra vad programmet syftar till eller vilket mål som skall ges företräde i konkurrenssituationer. Detta ger dem eget manöverutrymme (för exempel, se Vedung 1991:170f).

Den otydlighet som här kallas *flera handlingsutvägar* manifesterar sig per definition inte i språkliga dimridåer utan framgår i varje fall vid en noggrann granskning. Däremot behöver den inte vara särskilt skarpt och utförligt lingvistiskt eller dispositionsmässigt markerad. Den är troligen oftast resultat av en medveten politisk kompromiss varvid beslutet kommer att innehålla i varje fall minst två handlingsalternativ för högre eller lägre implementerande organ. Huvudalternativet kan vara att implementerande organ skall handla på ett bestämt sätt, men att de inte behöver göra det utan kan handla på det motsatta sättet. Ett paradexempel på detta var det s.k. markvillkoret i bostadsfinansieringsförordningen 1974-1991, som innebar att kommunerna måste förmedla den mark som byggherrar ville bygga bostäder på samtidigt som de inte behövde göra detta utan kunde lämna dispens från markförmedlingen (Vedung 1993a:100ff - "rävgrytsprincipen", "tydlig tvetydighet").

Otydlighet i offentlig reformverksamhet är ofta avsiktlig och förknippad med dels det politiska maktspillet i ett demokratiskt statsskick, dels ren tidsbrist eller reella kunskapsluckor. Några viktiga källor till otydligheter och särskilt då språkliga manipulationer framgår av figur 8.3.



- I OTYDLIGHET FÖR ATT SKYLA OENIGHET
- II OTYDLIGHET FÖR ATT DÖLJA ENIGHET
- III OTYDLIGHET FÖR ATT DÖLJA INOPPURTUNA MOTIV
- IV OTYDLIGHET PÅ GRUND AV TIDSBRIST OCH KUNSKAPSLUCKOR

Figur 8.3 Orsaker till politisk dimbildning

Medvetna otydligheter i offentliga reformer kan ha sina rötter i det politiska spelet i statens ledning. Beslutsfattarna vill *skylas oenighet* i sakfrågan och enas därför om en oklar formulering för att införa allmänheten uppvisa en fasad av samsyn. Detta kan vara fallet när det inte föreligger en klar majoritet för en åtgärd eller när partierna i en djupt splittrad regeringskoalition vill komma bort från en fråga för att kunna fortsätta regera. Man skjuter den reella oenigheten framför sig i hopp om att den skall lösas i framtiden eller av andra på administrativ nivå eller nere i kommunerna.

Avsiktlig otydlighet eller mer specifikt språklig oklarhet kan emanera ur en önskan om att *dölja enighet*. "I politiken spelar ibland sällskapet lika viktig roll som sakfrågan," har Bengt Westerberg en gång sagt. Två partier som normalt är motståndare vill kanske dölja tillfällig enighet i en sakfråga för sina väljare, eftersom tillfällig enighet med huvudfienden kan leda till röstförluster och intern förvirring. Hellre döljs enigheten i ett brus av svävande formuleringar. Man vill undvika skuld genom samröre.

Detta torde vara fallet i vissa miljö- och energifrågor, t.ex. när socialdemokraterna skapade en egen linje i kärnkraftsomröstningen 1980 för att slippa bli associerade med moderaterna.

Medveten oklarhet kan också bero på att man vill *dölja inopportuna motiv*. Socialdemokrater sätter vid vissa tidpunkter inte gärna in sina förslag i ett socialistiskt perspektiv eller klarar dem i en socialistisk språkdräkt, bl a därför att detta skulle skrämja bort väljare. Konservativa talar inte om de längre bort liggande målen med privatiseringar utan betonar kortsiktiga effektivitetsmål.

Ytterligare en oklarhet kan springa fram ur *tidsbrist* och *bristfällig kunskap* hos reformens tillskyndare. Beslutsfattare i regering och riksdag kan rimligtvis inte besitta de insikter som skulle krävas för att kunna utfärda direktiv, som ger otvetydiga rekommendationer till handling i varje enskild framtida situation. Medvetna om detta kan beslutsfattarna med avsikt göra bestämmelserna allmänna för att lämna spelrum åt centrala förvaltningsorgan, mellanhänder och slutmottagare. Kanske utfärdas en ramlag, som på ett generellt sätt anger färdriktningen. Den närmare preciseringen av målen för ingreppen överlämnas åt det centrala förvaltningsorganet att avgöra. Utfärdandet av normer föregås ofta av förhandlingar mellan tillsynsmyndigheten och intresserade branschorganisationer. Detta är den gängse regleringstekniken i västländer vad gäller arbetsmiljö, hälsovård, yttre miljö, markanvändning, kvalitetskrav i byggande och konsumentskydd. Det förefaller uppenbart att administration i dessa fall kan uppfattas som en kreativ, skapande, innovativ verksamhet. Den är ingen maskinmässig exekution av på förhand bestämda mål och beslut.

Den andra komponenten i programfaktorn, som jag här berör endast i korthet, är den förda politikens *tekniska komplexitet*. Graden av teknisk komplexitet är en egenskap hos det normverk som ingår i varje styrmedel. Ett tekniskt invecklat program är svårare att förstå och därmed genomföra (Vedung 1993a:136ff).

Den tredje och sista komponenten i programfaktorn, som kan påverka resultaten, är *programteorins giltighet*. Även om det är klart vad reformens tillskyndare ville åstadkomma och hur det skulle gå till, så kan programmet bygga på felaktiga föreställningar om vad som orsakar det problem som skall lindras eller elimineras eller programmets länkning till någon eller några av dessa orsaker. En felaktig programteori kan spoliära hela reformen.

Varje politik bygger åtminstone implicit på en teori om dels orsakerna till det problematiska beteendet eller tillstånd som programmet (den beslutade politiken, reformen) skall råda bot på, dels sambandet mellan programmet och dessa orsaker.

En programteori består således av två delar. Den innehåller alltid en hypotes om vad som orsakar det problematiska beteendet eller tillståndet. Som illustration väljer jag ett exempel från Rossi & Freeman. Många kriminologer hävdar att arbetslöshet bland frigivna fångar (orsak) ger upphov till återfall i brottslighet (problematiskt beteende). Detta bör man kunna råda bot på genom ett yrkesutbildningsprogram (reform, politik) som kommer att reducera arbetslöshet bland de frigivna (orsak) vilket i sin tur kommer att kunna minska återfall i brottslighet (problematiskt beteende). En giltig reformteori är ingen garanti för att målen uppnås, men den underlättar måluppfyllelse. En felaktig reformteori kan leda reformen i annan riktning.

#### Genomförandet

En tredje större faktor som troligen påverkar politikens resultat hänger samman med genomförandet. Jag delar upp genomförandet i fyra större led: myndigheter, mellanhänder eller interorganisatoriska nätverk, gräsrotsbyråkrater samt brukarmedverkan. I anslutning till Lundquist (1987:87ff, Gjelstrup 1991:19ff) skiljer jag på varje nivå mellan förstå, kunna och vilja, d.v.s. i vilken utsträckning aktörerna har förstått programmet, har resurser att genomföra det och önskar förverkliga det.

Berörda aktörers *förståelse* av programmet inverkar på dess resultat. Förståelse används här i betydelsen känna till och begripa innebörden av. Ett statligt bidragsprogram må vara aldrig så klart och entydigt utformat; om potentiella sökande aldrig får reda på att det finns eller känner till att det finns men aldrig lyckas begripa innebörden av det, så kommer det inte att bidra till de resultat, som det inrättats för att få fram. Förståelseingrediensen är av betydelse på alla fyra hierarkiska implementeringsnivåer, men av dispositionsskäl för jag det under *myndighetsnivån*. Bristfällig kunskap om reformens innebörd påverkar naturligtvis implementeringen och därmed utfallet.

En annan delfaktor som påverkar resultatet är berörda aktörers *förmåga* att vidta önskade åtgärder. Förmåga används här i bemärkelsen resurser. Låt oss resonera utifrån den centrala tillsynsmyndighetens situation. Det kan råda brist på pengar, vilket kan leda till att man inte kan anställa tillräckligt med personal för de tekniska analyser som krävs för att kunna utfärda nya



normer, handlägga ansökningar om ekonomiska bidrag, ta fram informationsmaterial eller upphandla externa tjänster (Særen 1983).

Det kan råda brist på personal och andra icke-monetära resurser, även om de finansiella förutsättningarna föreligger. Personalen måste ha vissa kvalifikationer, anpassade efter programmets art och mottagarnas behov. Att leta upp människor med den rätta utbildningsbakgrunden kan ta tid. Ibland måste personalen genomgå särskild utbildning. Allt detta gör att tiden går och implementeringen försinkas.

Även om tjänstemännen är utbildade och har tid så kan de sakna den tekniska utrustning som krävs för att överträdelser skall kunna upptäckas och beivras.

Berörda aktörers *vilja* inverkar på resultatet. En skola inom förvaltningsforskningen hävdar att administrationen främjar sina egenintressen, som skiljer sig från allmänintresset. "Bureaucrats are not civil servants but uncivil masters," utropade en gång Winston Churchill. Byråkratin är inte en underdånig tjänare utan en myndig herre. Den är inte huvudmannens trogne exekutor utan befordrar sina själviska intressen. Förvaltningen strävar efter att expandera eller i varje fall överleva och detta tar överhanden över engagemanget för saken. Detta egennyttiga synsätt karakteriserar den s.k. public choice-skolan.

Kanske dessa tendenser framträder klarast när politiken går ut på att minska byråkratin genom nedskärningar. Personalen vid de berörda verken brukar då unisont stå upp och argumentera för att varje nedskärning hotar verksamheten, att servicen minskar katastrofalt (Jørgensen 1981).

Vanligtvis anses egennyttoteorin tillämpbar på myndigheter som organisationer eller på enskilda tjänstemän, men egennyttn skulle naturligtvis också kunna slå igenom via de offentliganställdas fackliga organisationer.

En mildare variant på temat "trolöshet mot huvudman" är att administratörerna kan hysa skepsis om politikens lämplighet. En sval eller direkt negativ inställning till reformen bland tjänstemännen kan inverka på genomförandet. Denna negativism hänger samman med tjänstemännens professionella kompetens.

En företeelse som också kan påverka tjänstemännens attityder är deras politiska uppfattningar. Ett möjligt sätt att komma tillrätta med det problemet vore att rekrytera förvaltningspersonalen efter åsikter i stället för efter kompetens. Man skulle anställa människor efter partibok eller snarare med positiv inställning till den förda reformpolitiken.

Mina resonemang om förståelse, förmåga och vilja avser alla aktörer inblandade i genomförandet av en offentlig politik, även om jag i princip försökt illustrera med myndighetsnivån. Jag skall nu vidga argumenteringen en smula till att omfatta mer utförda teorier.

Ibland försöker staten ändra eller få till stånd handlingsmönster som adressaterna egentligen inte vill finna sig i. De kan på olika sätt göra motstånd och genom infångning tämja styrförsöken. Begreppet infångning ingår i en känd byråkratiteori, *infångningsteorin*. Infångningsteorin säger dels att myndigheterna kan bli beroende av de intressen de är satta att styra, dels att den enskilde gräsrotsbyråkraten - inspektören - kan bli det. Här skall jag begränsa mig till infångning av myndigheter.

Infångningsteorin gavs en inflytelserik formulering av George Stigler, sedermera känd nobelpristagare i ekonomi. Stigler (1971) riktade uppmärksamheten mot infångning av hela regleringssystem under de första skedena i en regleringsprocess. Stigler hävdade att de flesta regleringar aktivt eftersträvades av industrin för att dämpa konkurrensen och hindra nya medtävlare att uppträda på marknaden. Regleringar innebär att samhället pådyvlas kostnader av mäktiga intressegrupper (Lamoreaux 1984; Mitnick 1980:111ff,158ff).

Intressantare i vårt sammanhang är författare som gjort gällande att infångning kan äga rum i den offentliga politikens implementeringsfas. En offentlig intervention kommer oftast till stånd som ett resultat av en bred politisk koalition som lyckats bryta ner motståndet från särintressen och införa program som skall gynna samfälligheten som helhet. För en kort tid omfattas det nya styrsystemet och den nya myndigheten av en stor folklig entusiasm. Efter en tid tröttnar emellertid den allmänna opinionen och vänder sig till andra områden. Det är i situationer som dessa som de reglerade intressena kan tänkas ta över och vrida styrningen så att den kommer att gynna dem själva. Regleringsmyndigheterna blir så svaga och håglösa att deras beslut tenderar att främja de industriernas intressen, som de egentligen skulle motarbeta och försvaga.

Risken för infångning anses vara större om förvaltningsorganet skall styra en enda väl avgränsad bransch, t.ex. flygtrafiken, bankväsendet eller försäkringsbranschen. Detta beror på förvaltningens behov av politiskt stöd när den enda naturliga källan för stöd är den reglerade industrin själv. Allmänheten är en alltför diffus stödjure för att vara till glädje när det är fråga om nya anslag eller när verksamhetens existens står på spel. Risken för infångning förefaller därför mindre när regleringen avser en hel mängd industrier, t.ex. vad gäller konsumentlagstiftningen eller arbetsmiljölågstiftningen.<sup>18</sup>

Den andra delkomponenten i genomförandefaktorn rör *mellanhänders* förståelse, förmåga och vilja. Mellanhändernas inställning kan både främja och hämma resultatutvecklingen.<sup>19</sup>

En betydelsefull grupp icke-statliga mellanhänder är kommunerna. Upp emot 70-80 procent av kommunernas verksamhet lär vara reglerad genom speciallagstiftning, d.v.s. ålagd av statsmakterna. Även kommunernas sammanslutningar Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet bör nämnas i detta sammanhang.

En annan kategori är företag som drivs in vinstsyfte och organisationer vars huvudändamål är att främja dessa företags intressen. Hit räknas exempelvis näringslivets organisationer, t.ex. Industriförbundet, Grossistförbundet Svensk Handel och Byggtreprenörerna, eller ideella sammanslutningar av typen Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen och Motorförarnas Hälnykterhetsförbund.

<sup>18</sup> Mitnick 1980:46f, 95f, 132ff, 206ff; Selznick 1960; Kaufman 1967:75ff, 217ff. Varför infångning inte inträffar, se Kelman 1981:80ff, 184ff. Svenska fall av infångning diskuteras i Jonung 1984:170 och Grip 1987.

<sup>19</sup> Salomon 1981; Hood 1986; Marcusson 1989.



Enskilda och inte minst då intresseorganisationer och ideella sammanslutningar samspekar och motspelar på många olika sätt med myndigheter i statliga genomförandeprocesser. En forskare som starkt betonat det interorganisatoriska nätverkets betydelse vid implementering är Benny Hjern.<sup>20</sup> De kan ingå som direkta förhandlingsparter när myndigheter utarbetar normer eller riktlinjer i kraft av en ramlag. De kan medverka i eller avge yttranden över utvärderingar. De kan vara representerade i förvaltningsorganens styrelser.

Men dessutom kan enskilda uppträda som faktiska implementerare av formellt beslutade, statliga program i den meningen att de ställer sitt organisatoriska nätverk till förfogande för rena genomförandeuppgifter.

Förklaringar som utgår från mellanhänders förståelse, förmåga och vilja kan innebära både att resultaten främjas och hämmas. Avgörande är hur mellanhänder och nätverk uppfattar och bedömer den statliga politik som skall genomföras.

Om grundattityden är positiv kan bruk av icke-statliga mellanhänder bidra till en fördelaktig resultatutveckling. Flera skäl talar för detta.

Icke-statliga institutioner som representerar målgruppen eller står i närmare kontakt med den än de centrala ämbetsverken, har större förtrogenhet med målgruppens problem och djupare kunskaper om hur man skall nå ut till den. Därmed kan de på ett mer lättvindigt sätt leverera nyttigheterna till målgruppen eller varsamt få den att rätta sig efter vad statsmakterna finner önskvärdt. En lämplig avvägning uppnås mellan central styrning och lokal behovsanpassning.

Möjligheterna att nå ut till mottagargruppen förstärks ytterligare därigenom att de enskilda sammanslutningarna ställer sitt högt specialiserade organisatoriska nätverk till statsmakternas förfogande. Organisationerna håller ju regelbundet kongresser, årsmöten och föreningsmöten varigenom informationer kan utbytas och beslut fattas. Genom medlemstidningar, medlemsblad, föreningsmeddelanden och informella personkontakter kan deras centrala ledningar nå ut till lokala beslutsfattare och enskilda medlemmar. Allt detta kan komma att öka kontaktytan mellan programmet och de avsedda slutmottagarna.

En annan mycket betydelsefull synpunkt är att bruk av icke-statliga intressenter kan öka programmets legitimitet i klienternas ögon. Folk tycks nämligen vara mest mottagliga för sådana idéer, som når dem via individer och organisationer som de respekterar, gillar och hyser förtroende för.

Bruk av icke-statliga mellanhänder kan emellertid också hämma resultatutvecklingen. Mellanhänderna kan ha negativa attityder mot programmet. Resultatutvecklingen kan också hämmas därför att koordinering av olika program och programdelar blir svårare om enskilda deltar som förmedlare mellan statsmakt och adressater.

Det är implementeringsforskningens stora förtjänst att ha fäst vår uppmärksamhet vid den tredje delkomponenten i genomförandefaktorn: att *gräsrotsbyråkraternas* beteende inverkar på utfallet. Särskilt starkt har detta framhållits av Michael Lipsky i hans berömda bok *Street-Level Bureaucracy*. Gräsrotsbyråkrater är de handläggare som kommer i direkt kontakt med

<sup>20</sup> Hjern 1983, Hjern & Porter 1981, Hjern & Hull 1982. Jfr Mucio 1987:10ff.

klienterna längst ner i implementeringsförloppen. Exempel på gräsrotsbyråkrater är lärare i offentliga skolor, väktare i fängelser, patrullerande poliser, brevbarare i allmänna postverket eller läkare och sjuksköterskor i sjukhus.<sup>21</sup>

Att gräsrotsbyråkraternas kunskaper om reformen påverkar deras arbete torde vara givet; denna kunskapsaspekt behandlades ovan under myndighet. Ett annat tämligen universellt problem är att gräsrotsbyråkraterna upplever sig arbeta med alltför knappa resurser. Brist på personal och teknisk utrustning gör att överträdelser inte kan upptäckas och beivras eller servicen blir lidande.<sup>22</sup>

För att leva med resursproblemet anammar gräsrotsbyråkraterna olika överlevnadsstrategier. De begränsar informationen om sina tjänster, låter klienter och adressater vänta, gör sig otillgängliga för kontakter eller hänvisar klienter till andra avdelningar och myndigheter.

En annan överlevnadsstrategi är att koncentrera sig på ett begränsat antal utvalda klienter, programtyper eller lösningar. Det finns en tendens, hävdar implementeringsforskare, att gräsrotsbyråkrater föredrar lätta, väl definierade fall framför svåra, konturlösa och tidsödande. De inriktar sig på fall som tycks lösa mest framgång men som inte är mest behövande.

Vissa implementeringsforskare menar att sådana överlevnadsstrategier är så vanliga att genomförandet förrycks på ett systematiskt sätt, vilket inverkar på utfallet (Lipsky 1980).

En alternativ förklaring kan utformas utifrån den ovan refererade infångningsteorin. Infångning kan inträffa inte bara på myndighets- eller mellanhandsnivå utan även i förhållande till enskilda gräsrotsbyråkrater (Hemenway 1985).

Den offentliga tillsynen över regleringars efterlevnad kännetecknas ofta av att inspektören och den inspekterade hamnar i motsatsställning till varandra. I normalfallet är inspektörens huvuduppgift att upptäcka överträdelser av det offentliga regelverket. Den inspekterade å sin sida önskar att så få överträdelser som möjligt upptäcks eller rapporteras. Inspektören och den inspekterade har motsatta mål.

Helt konfliktinriktad är relationen mellan inspektören och den inspekterade emellertid inte. I flera avseenden kan samarbete gynna båda parter. Båda önskar exempelvis eliminera vissa problem. Ingen önskar en kärnkraftsolycka, en flygplanskrasch eller matförgiftningar. Inspektören kan naturligtvis vara grinig och omöjlig men han vinner lite genom att agera på detta sätt. I de flesta situationer gynnas båda parter av ett respektfullt och rimligt uppträdande.

De som primärt gynnas av regleringar och därmed inspektioner är i allmänhet ganska diffusa och oorganiserade intressenter - hissåkare, fotgängare, simmare, boende i servicehus etc. De flesta av dessa personer träffar aldrig

<sup>21</sup> Jag har följt Mucio 1987:12 och översatt "street-level bureaucrats" till "gräsrotsbyråkrater". Kaufman 1960, Wilson 1978, Stjernquist 1973, Lundberg 1982 och Mucio 1987 är exempel på empiriska studier av gräsrotsbyråkrater. Jfr också Kelman 1981:180ff.

<sup>22</sup> Hemenway 1985:11. Om inspektörer, se också Bardach & Kagan 1982:123ff.



någon inspektör och förstår överhuvudtaget inte vilken roll denne spelar. Praktiskt taget aldrig tackar de honom för ett gott arbete eller kritiserar honom för ett dåligt.

Detta kontrasterar mot inspektörens förhållande till den inspekterade. De träffas ofta öga mot öga. Ofta umgås de under långa perioder. Inspektören har makt att pådyvla den inspekterade stora kostnader. Den inspekterade har därmed ett potentiellt intresse av att påverka inspektörens handlande.

Inspektören utsätts för större infångningsrisk när han träffar den inspekterade personligen, när granskningen pågår under en längre tid eller när den är återkommande. Han fångas lättare in när han övervakar en industri och kanske särskilt ett företag (Hemenway 1985:52).

Inspektören kan förmås finna sig i eller acceptera den inspekterades synpunkter genom psykiska eller materiella belöningar. Uppenbara mutor är naturligtvis paradfallet men även mer sofistikerade metoder kan tänkas. Utsikter till arbete i framtiden kan också vara en belöning. Om inspektören planerar att senare söka jobb i den reglerade industrin lockas han uppträda mer medgörligt än bestämt i tillsynsarbetet. Allt detta är lämplig grogrund för infångning.

Det personliga karriärmotivet visar att infångningsteorin har anknytningspunkter till *teorin om den marknadsstyrda förvaltningen*. Förvaltningen är inte enbart styrd uppifrån som i den hierarkiska teorin utan stys även av enskilda tjänstemäns karriärförväntningar. Den personal som har planer på att sluta får intresse av att bygga upp ett lager av goodwill gentemot framtida potentiella arbetsgivare.

Den sista delkomponenten i faktorn genomförande är *brukarmedverkan*. Om brukarna - adressaterna, klienterna - får delta i genomförandet av det offentliga företaget förverkligas det förmodligen lättare.

#### Adressaterna

Den fjärde huvudfaktor, som kan påverka offentliga åtgärders resultat, avser adressaterna. Deras förståelse, resurser, vilja, organisering samt den allmänna belägenhet de befinner sig i inverkar på resultaten.

Ufallet kan påverkas av att slutmottagarna inte *förstår*. En reglering som folk inte känner till kan inte verka. Ett statligt bidragsprogram må vara aldrig så klart och entydigt utformat; om potentiella sökande aldrig får reda på att det finns, så kommer det inte att bidra till de resultat som det inrättats för att få fram.

Det finns studier som visar att folk har ganska diffusa föreställningar om reformer som ger dem både rättigheter och skyldigheter (Eckhoff 1983:36ff).

Huruvida adressaterna är kollektiva aktörer eller enskilda människor får betydelse för förklaringsanalysen. Kollektiva slutmottagare som kommuner och företag är både enklare och svårare att påverka. De är enklare i den meningen att de i princip är färre, men svårare i den meningen att det krävs kollektiva beslut för att efterlevnad skall inträffa. Enskilda individer inom kollektivet kan nås av styrningen men den förs aldrig vidare upp till styrelsen för kollektivt bindande beslut.

Styrningens tidsanpassning i förhållande till adressatens beslutssituation kan förklara utfallet. Om styrningen äger rum i ett *formativt ögonblick* kan den omedelbart leda till resultat, eljest inte. Låt oss anta att staten propagerar för att företagen skall spara elektricitet och att detta skall ske genom användning av modern elsnål utrustning. Om budskapet kommer vid en tidpunkt då företaget står i begrepp att förnya sin maskinpark kan det få genomslag omedelbart. Om företaget däremot nyss har bytt maskinpark kan det dröja åtskilliga år innan en ny utskiftning blir aktuell. Det formativa ögonblicket föreligger inte och propagandan faller på hälleberget.

Det personliga inslaget kan spela en roll. Styrningen kan få större genomslag bland vissa adressater beroende på förekomst av *eldsjälar*, människor med starkt personligt engagemang i den företeelse som politiken gäller. Utbyte av personer inom en kollektiv aktör kan därför ha betydelse. Om eldsjälarna försvinner ebbas kanske det önskvärda utfallet ut, om eldsjälar kommer in skjuter det fart.

Staten försöker ofta ändra handlingsmönster som adressaterna egentligen inte vill ändra på eller få till stånd handlingsmönster, som adressaterna har föga intresse av att gå med på. Statens krav på miljöskyddande utrustning eller god arbetsmiljö kan komma i konflikt med företagets önskemål om kortsiktig vinst eller lönsamhet.

Adressaterna kan naturligtvis finna sig styrningen och efterleva kraven. Men de kan också försöka *fånga in* reglerarna, en teori som behandlats under myndighet och gräsrotsbyråkrater ovan. En tredje strategi är att *dölja* eventuella överträdelser. Vissa överträdelser är lättare att dölja än andra. Det torde vara lättare att kamouflera olagliga beteenden än olaglig teknisk utrustning. En fjärde möjlighet är att helt *vågra åtlyda* bestämmelser. Civil olydnad är ett exempel på detta.

En annan möjlighet är att adressaterna på eget initiativ har planerat genomföra den åtgärd som det offentliga vill förmå dem göra men deltar i det offentliga programmet i alla fall, t.ex. genom att söka och få ekonomiskt stöd. Adressaterna är då *gratispassagerare* på det statliga programmet. För att få fram programmets effekter gäller det att räkna bort gratispassagerarna, ty deras åtgärder skulle ju ha vidtagits även om programmet inte hade funnits.

#### Andra program, andra myndigheter

En femte huvudfaktor som inverkar på resultaten är andra offentliga program.

Många utvärderingsforskare har varnat för riskerna med att koncentrera utvärderingen kring ett program eller en politik. Jag instämmer helt i dessa varningar. Även i detta avseende är det viktigt att anlägga ett systemperspektiv på utvärdering för att teckna en helhetsbild. Ett utfall kan nämligen bero på att politik i andra sektorer eller andra program i samma sektor stärker eller motverkar den politik som utvärderas. Det som kommer ut av ett program kan med andra ord påverkas av hur andra myndigheter och aktörer på nationell, regional och lokal nivå agerar under implementeringsskedet. Utfallet kan också påverkas av hur nätverk av enskilda aktörer mer eller mindre starkt knutna till olika myndigheter agerar. Denna tes om implementering som konflikt har starkt understrukits av forskare som Hjern,



Winter, Elmore, Hanf och många andra (se referenser till Hjern, Winter och Elmore litteraturlistan samt till uppsatserna i Hanf & Toonen 1985).

Denna helhets- och konfliktinriktade tankegång hämtar sin näring ur teorin om *institutionspolitisk förvaltning*. Förvaltningen är ingen väl sammansvetsad enhetlig aktör med en enda klart uttryckt vilja av den enkla anledningen att politikerkollektivet inte är det. Statsmakterna vill flera olika saker samtidigt på ett sätt som gör att det måste bli fråga om avvägningar mellan de olika viljeinriktningarna. För att tillvarata olika intressen och önskemål på ett kontinuerligt och rutinmässigt sätt har statsmakterna inrättat olika institutioner, myndigheter. Detta gör att det offentliga kommer att bestå av olika organisationer med divergerande viljor. Förvaltningsapparaten kan uppfattas som ett additivt system sammansatt av lager på lager av institutioner och organ som etablerats vid olika tidpunkter för att bevaka och lösa problem som i något skede var aktuella. Den framstår inte som homogen och enhetlig utan präglas av fragmentering och konflikter mellan olika myndigheter och organ som försvarar sina uppgifter och administrativa domäner.

Den institutionspolitiska teorin säger också att personalen socialiseras in i olika myndighetskulturer, som gör att institutionerna i viss utsträckning kan motstå politiska förändringar och leva sina egna liv. De blir relativt robusta mot kortsiktiga ändringsförsök och anpassar sig först över tid till nya konflikter och uppgifter i det politiska systemet. Överhuvudtaget har staten haft svårt att finna metoder att avsöndra verksamheter som förbroskats och stelnat till fossil.

Låt oss ta statens politik för vattenkraftsutbyggnad som exempel. Staten har varit starkt intresserad av att omvandla de strömmande vattnen till källor för elektrisk kraft. Ett affärsdrivande verk, Vattenfall, tillvaratar statens intressen i detta avseende. Staten driver också regionalpolitik för att befolkningen skall vara någorlunda utspridd över landets yta och sysselsättningspolitik för att motverka arbetslöshet. Eftersom vattentillgångarna ligger i glesbygden särskilt i norr talar regionalpolitiska motiv också för utbyggnader. I samma riktning pekar sysselsättningspolitiska skäl. De myndigheter som bevakar dessa två intressen kan därmed komma att stödja implementeringen av vattenkraftspolitiken.

Samtidigt vill staten också bevara vissa vattendrag av miljöskäl. Miljömyndigheten blir därmed motståndare till utbyggnad. Dambyggen dränker skog, som staten äger och önskar bevara och vårda. Det organ som förvaltar statens skogar - Domänverket - kan därmed komma i viss motsatsställning till Vattenfall. Vattenbyggnader skadar rennäringsen som staten söker måna om. Kammarkollegiet som handhar samepolitiken uppträder därför oftast mot utbyggnader. Statsförvaltningen uppträder som vi ser i flera olika skepnader, som riktar motstridande krav mot de strömmande vattnen. Implementeringen av vattenutbyggnadspolitiken tenderar att bli starkt konfliktbemängd, vilket påverkar utfallet.

Klena eller goda resultat kan således förklaras med hänvisning till den institutionspolitiska förvaltningsteorin.

## Omgivningen

Den sista huvudfaktorn i den generella implementeringsteorin kallas omgivning. Graden av stöd från omgivningen påverkar resultatet.

Starkt stöd från *huvudmannen* efter beslutet om att införa politiken inverkar på resultatet. Denna synpunkt poängteras av Nakamura & Smallwood i boken *The Politics of Policy Implementation*. Stöd från reformbärare kan ta sig uttryck i uppföljning för att klarlägga en viss uttolkning av den beslutade politiken eller uttalanden till stöd för politiken. Sådana budskap tas troligen på stort allvar av de formella genomförarna.

Stöd eller motstånd från *andra intressenter*, d.v.s. aktörer som inte är formellt inblandade i genomförandet och som inte är reformbärare kan inverka på resultatet. Uttalanden och handlingar av berörda intresseorganisationer eller ideella sammanslutningar ger tillsynsmyndigheten råg i ryggen, trots att de nämnda institutionerna formellt inte har något med genomförandet att göra. Torstein Eckhoff menar att jordbruksorganisationer, fiskeriorganisationer och skogsbruksorganisationer gjort mycket för att i Norge sprida kunskap om det regelverk, som gäller för dessa näringar. Fackföreningsrörelsen har spelat roll som förmedlare av information om lagstiftning kring arbetsmiljön.

Ett exempel som anförs är skillnader mellan den norska hembiträdeslagen och den svenska lagen om arbetstid för lantarbetare. Att den svenska lagen var långt bättre känd och efterlevdes i högre utsträckning tillskriver Eckhoff (1983:39) den svenska lantarbetarorganisationen, som inte bara spred information om lagen bland sina medlemmar utan även ingrep mot överträdelser.

Ett annat intressant exempel gäller den svenska vapenexportlagen. Det har inte varit den officiella tillsynsmyndigheten, Krigsmaterielinspektionen (KMI), som påtalat att Bofors smuglat vapen till krigförande länder exempelvis via Singapore. I stället är det en enskild ideell organisation, Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, som påtalat överträdelserna och dragit fram dem i media. Organisationer som står utanför implementeringen men som ändå är berörda kan således inverka på resultaten.

I sin studie av miljöpåbuden i skogsvårdslagen påpekar Katarina Eckerberg (1987:20) att miljögrupper och enskilda miljökamper inverkar på utfallen.

Ytterligare en betydelsefull omgivningsfaktor är *massmedia*. En stark opinion i massmedia för exempelvis renare luft stärker psykologiskt de myndigheter som implementerar statliga bestämmelser i syfte att åstadkomma detta.

Här sätter jag punkt för min genomgång av faktorer och teorier som kan förklara den offentliga politikens resultat. Min förhoppning är att den skall kunna ge vägledning vid utförande av förklarande processutvärderingar.



Att utvärderingars resultat bör komma till användning är en dogm inom utvärderingsbranschen. I och för sig kan denna dogm ifrågasättas. Dåliga utvärderingar kan åstadkomma mycken skada. För resonemangets skull postulerar jag här att utvärderingar håller hög kvalitet. En huvudpoäng med utvärdering är då att förse beställare och andra avnämare med lödigt informationsmaterial om hur programmet fungerar som underlag för väl avvägda åtgärder. Misslyckas detta, är utvärderingen förfelad. Inte bara användbarhet och användning utan även nyttig användning är kriterier på en lyckad utvärdering.

Utvärderingsdiskursen är emellertid fylld av klagolåt över att evalueringar nonchaleras. Beslutsfattare beställer och bekostar utvärderingar. Men ingen tar del av rapporterna, som får ligga i hyllorna och samla damm. Ibland fattas avgörande beslut innan utvärderingarna hunnit avslutas. Informationen verkar inte komma till nytta.

En annan kritik är att utvärdering bara blir ammunition i politisk strider, där alliansmönster och frontlinjer redan är uppdragna. Utvärderingar används men inte till att fatta rationella beslut utan endast för att stärka eller undergräva positioner som redan intagits. Andra faktorer än fakta om programmets effekter bestämmer övergripande ställningstaganden.

Det ligger sanningar bakom denna kritik. Utvärderingar ignoreras. Och utvärderingar används bara som nya tillhyggen i pågående konflikter. Till en del beror emellertid också kritiken på att förväntningarna på användning varit oerhörda. Utvärderingsforskning har tänkts ersätta det politiska kabblet. Politik skulle bli socialt tvågruppsexperiment under samhällsvetenskapens ledning och genomförande. Nyttjande har setts som en enkel, linjär process, varigenom säkra forskningsresultat föres över till ett väloljat beslutsmaskineri, där samhällsingenjörerna anammar dem och skrider till handling. Utvärderingsforskning har syftat till att delvis förvetenskapliga politik och förvaltning. Förhållandet mellan politik och förvaltning å ena sidan och utvärdering å den andra har uppfattats enligt den instrumentella ingenjörsmodellen.<sup>23</sup>

Ingenjörsmodellen har emellertid utsatts för närmast massiv kritik både som empirisk teori och som ideal för förhållandet mellan utvärdering och dessa avnämare. Det har vuxit fram en ny akademisk specialitet som undersöker användning av forskning, kunskap och utvärdering. Redan finns en betydande litteratur om "utilization of evaluation" och "research utilization", vilket framgår av bibliografier som publicerats (se t.ex. Rich 1981:65ff, 137ff, 169ff, 207ff). Atskilliga översikter och granskningar av denna litteratur har

<sup>23</sup> Det som följer är en starkt omarbetad och förbättrad version av ett kapitel i min bok från 1991 (196ff). Resonemanget om ingenjörsmodellen och om de fyra andra typerna av användning av utvärdering har jag också tillämpat på forskning i allmänhet i sektionerna 13 och 14 i Forskningens relevans, användbarhet, användning och nytta.

också producerats, på svenska senast av Thomas Tydén (1990, 1992). Det främsta verket av någon nordisk statsvetare torde vara den århusianske politologen Erik Albæks *Fra sandhed til information*.<sup>24</sup> Specialtidsskrifterna *Knowledge and Policy* och *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* vittnar också om bredden och djupet hos forskningen om kunskapsutnyttjande.

### Ingenjörsmodellen för utvärderingsanvändning

Ingenjörsmodellen för användning av utvärdering - förstudd som en utopi att sträva efter - har varit en mäktig drivkraft bakom uppkomsten av föreställningen att utvärdering kan vara ett sätt att tygla politikens demoner och göra staten mer rationell (Albæk 1988:23ff). I varje fall har den spelat en roll i skilda halvt teknokratiska föreställningar om att politikens och den offentliga administrationens beslutsprocesser i hög grad måste genomsyras av utvärdering och resultatåterföring och därmed bli mer rationella (Fischer 1990). Jag har i ett tidigare sammanhang använt ingenjörsmodellen för att illustrera tankegångar om användning av forskning generellt i offentlig politik (Vedung 1994c:40). En anpassning av modellen till användning av utvärdering i staten återges i figur 9.1.



Källa: Inspiration till figuren har ursprungligen hämtats från Albæk 1988:xx och Naustdalslid & Reitan 1992:28.

Figur 9.1 Ingenjörsmodellen för användning av utvärdering

Ingenjörsmodellen kan tillämpas på det politiska livets samtliga nivåer. Det kan vara kommunen som sätter mål eller det nationella parlamentet eller

<sup>24</sup> På amerikansk botten märks Weiss 1977; Alkin et al 1979; Lindblom m fl 1979; Cronbach et al 1980; Glaser et al 1983; Larsen 1980; Dunn et al 1984, Leviton & Hughes 1981.



världens stater i samverkan i en global traktat. Med en pedagogisk förenkling utgår jag här i från att det är rikspolitikerna i nationalstater som sätter målen.

Här tolkas ingenjörsmodellen som en teori om hur samspelet mellan politik, administration och utvärderingsforskning faktiskt går till. Det ses alltså inte som ett ideal som bör förverkligas.<sup>25</sup> Uppfattad på detta sätt bygger ingenjörsmodellen på den s.k. rationella organisationsmodellen. Enligt det klassiska rationella perspektivet betraktas organisationer som instrument för att realisera bestämda målsättningar. Med rationalitet avses målmedelrationalitet. De väsentliga inslagen i den rationella organisationsmodellen kan förstås som en serie steg i en problemlösningsprocess samt ett antagande om perfekt implementering av det lösta problemet: identifiering av problem eller behov, sättande av mål, urskiljande av alternativa vägar att nå målen, värdering av alternativen, val av det alternativ som mest effektivt når målet och implementering av det som beslutats så att avsett utfall uppnås.

Enligt ingenjörsmodellen formas politiska programbeslut i två etapper. Den första etappen innebär att tänkbara åtgärder utprovas med bästa tänkbara vetenskapliga metoder i en småskalig försöksverksamhet. Försöksverksamhetens resultat återförs sedan till det politiska systemet, som på grundval av den framtagna informationen i en andra etapp fattar beslut om att införa programmet i full skala eller eventuellt helt avstå från det.

Ingenjörsmodellen förutsätter således att en reform inte sjösätts över hela riket omedelbart. Först måste den utprovas i liten skala och utvärderas. Därefter kan den införas över hela fältet.

Ingenjörsmodellen hävdar att problem identifieras i det politiska systemet, att politikerna sätter mål för att komma till rätta med problemet och pekar ut luckor i sina kunskaper om medel. De ger sedan forskare i uppdrag att fastställa de mest effektiva medlen att uppnå de satta målen. Forskarna arbetar med bästa tillgängliga vetenskapliga metodik, företrädesvis slumpmässiga tvägruppsexperiment, för att med säkerhet kunna avgöra vilket medel som effektivast leder till givna mål. Forskarna gör med andra ord ett eller flera experiment i mindre skala. När detta är klart levererar forskarna objektiv kunskap om medel tillbaka till det politiska systemet. Politikerna använder denna säkra instrumentella kunskap till att fatta ett rationellt beslut som binder hela riket. Beslutet överförs till den offentliga förvaltningen, som troget genomför beslutet så att det önskade utfallet förverkligas.

På denna punkt kan vi tänka oss en annan variant av ingenjörsmodellen. I detta fall har forskningen redan blivit utförd och beslutsfattarna behöver bara få den sammanställd och anpassad till beslutssituationen.

I ingenjörsmodellen används utvärdering på ett *instrumentellt* sätt. Med instrumentell avses att utvärderingsresultat brukas som medel eller instrument i målinriktade problemlösningsprocesser. Utvärderingsforskningen sätter inga

<sup>25</sup> Ingenjörsmodellen uppfattas här heller inte som ett heuristiskt redskap, d.v.s. som ett instrument för att ta reda på hur verkligheten fungerar. Den skulle då betraktas som en idealtyp på samma sätt som marknaden i ekonomisk teori och hierarkimodellen i förvaltningsläran. Även om denna tolkning är helt rimlig bortser jag ifrån den i detta sammanhang och utgår ifrån att ingenjörsmodellen gör anspråk på att återge verkligheten.

mål. Den upptäcker heller inga problem. Utvärderingens uppgift är att, givet politiskt satta mål och innan politiken införs i full skala, experimentera fram de mest effektfulla medlen för att uppnå av andra satta mål. Denna medelkunskap kan enligt ingenjörsmodellen framskaffas på ett värdeneutralt sätt. Målen har ju satts av politikerna och att pröva sig fram till medel blir en empirisk, vetenskaplig uppgift (Fischer 1990).

Enligt ingenjörsmodellen är det utvärderingsanvändaren som identifierar samhällsproblem, fastställer mål och formulerar forskningsuppgifterna. Det är också användaren som bedömer resultatens värde och nyttjar dem.

Låt mig fördjupa synen på instrumentell användning av utvärdering genom att anknyta till teorier om påverkan inom massmediaområdet. Massmedias effekter brukar studeras på tre domäner: kunskaps-, attityd- och handlingsdomänen. Kunskapsdomänen avser människors verklighetsuppfattningar, attityddomänen deras värderingar och handlingsdomänen deras agerande. I vilken ordning dessa domäner kommer i en påverkansprocess strider forskarna om. Många hävdar att den kognitiva komponenten kommer före den affektiva som i sin tur föregår agerandet, medan några påstår att handlandet kommer först och att attityder och kunskap ändrar sig efteråt för att legitimera handlandet.

Enligt inlärningsteorin, den mest spridda uppfattningen, sker inlärning när mottagarna är engagerade i ämnet och det finns klara skillnader mellan de alternativ som erbjuds. Spridning av nya produkter ger den bästa illustrationen av sådana förutsättningar. Under dessa omständigheter blir mottagarna först medvetna om produkten och lär sig vad den handlar om, varefter de utvecklar en attityd till den för att slutligen i handling eventuellt anamma eller förkasta den. Denna tankegång att kunskap styr attityder som leder till handlande liknar i mångt och mycket instrumentell användning av utvärdering.

Enligt en konkurrerande teori, dissonansteorin, kommer trappstegen i exakt omvänd ordning: först handling, sedan attityd och slutligen kunskap. Denna teori har befunnits stämma med verkligheten i situationer där mottagarna varit engagerade men handlingsalternativen varit svåra att urskilja. Därför har man handlat på ett ytterligt tunt informationsunderlag, ändrat attityd för att förstärka det handlande som redan skett (ofta på grund av den handling man redan vidtagit) och slutligen skaffat sig ett informationsunderlag som stött det tidigare handlandet. Den avgörande kunskapspåverkan sker för att minska dissonanser efter det att handlande och attitydförändring inträffat. Dissonansteorin har föga likheter med instrumentell kunskapsanvändning. Å andra sidan verkar den på någotlunda hyggligt sätt återge vad vi vet om många politiska informationsprocesser. Vilken typ av användning det rör sig om skall jag återkomma till senare.

Hur pass realistisk är egentligen ingenjörsmodellen, uppfattad som en teori om förhållandet mellan utvärdering och politik i Sverige? Möjligen finns det fall då verkligheten inte avviker särskilt mycket från ingenjörsmodellen. Det tycks finnas exempel på att det politiska systemet har satt utomordentligt klara mål och med hjälp av bl.a. utvärdering lyckats uppnå målet på ett sätt som i varje fall liknar instrumentell användning.

I de flesta situationer torde emellertid verkligheten avvika rätt markant från ingenjörsmodellen. Det instrumentella synsättet är för mekaniskt och osammansatt. De roller som utvärdering spelar i politiska och administrativa sammanhang är mer subtila och komplicerade.

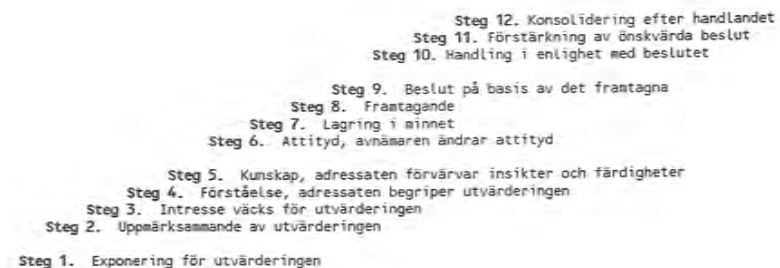


Avvikelserna gäller enligt mitt sätt att se framför allt beställarnas och nyttjarnas - politikernas, partiernas, myndigheternas - handlingssätt. De avser också vad utvärdering förmedlar och samfärdseln mellan utvärdering och politik.

#### Fyra andra typer av utvärderingsanvändning

Utvärdering kan användas enligt *upplysningsmodellen*, d.v.s. i tankeverksamhet (Weiss 1979:209). Andra uttryck för samma sak är *begreppslig* eller *konceptuell användning*. Enligt upplysningsmodellen har politiker och andra avnämare allmänt sett erhållit insikter genom utvärdering men dessa har inte varit direkt instrumentella. De har kanske förvärvat en djupare förståelse för vad programmet handlar om, vilka det når ut till och vilka effekter det ger upphov till. Men efter att ha övervägt alla faktorer som utvärdering gett kunskaper om så drar beslutsfattarna slutsatsen att utvärderingens förslag inte skall följas. Hela proceduren har därmed bidragit till att problem blivit belysta, att verkligheten strukturerats annorlunda med hjälp av nya begrepp samt att man fått större förståelse för programmets styrka och begränsningar, trots att rekommendationerna inte har anammats. Utvärderingen har fungerat enligt upplysningsmodellen (Weiss 1981:20f).

För att fördjupa förståelsen av utvärderingsanvändning enligt upplysningsmodellen skall jag anknyta till en elaborerad effekthierarki över konsekvenser av övertalning. Den kanske mest utvecklade hierarkin över kommunikationskonsekvenser återfinns i William McGuires (1989:44ff) så kallade kommunikations-övertalningsmodell. De tolv steg som visas i figur 9.2 består av de led som utvärderingen måste passera hos avnämaren för att någon övertalningseffekt skall uppstå. Jag har anpassat McGuires modell till utvärdering samt ordnat stegen som en trappa:



Källa: Modifierad efter W J McGuire, *Theoretical Foundations of Campaigns*, 1989:44ff. Jfr Vedung 1993c:48.

Figur 9.2 Effekter av utvärdering hos mottagarna enligt kommunikations-övertalningsteorin

Den avnämare som genomgått alla steg fram t.o.m. handlandet i Steg 10 har använt utvärderingen på ett instrumentellt sätt. Men om utvärderingen bara passerat stegen 1-5, d.v.s., om avnämaren har tagit del av den, blivit intresserad av den, begripit innehållet i den samt förvärvat vissa insikter och färdigheter som förut inte fanns men varken påverkats i sina attityder eller handlat då har nyttjaren använt utvärderingen på ett upplysande sätt.

Ett forskningsresultat kan således ha beaktats av avnämaren, rentav studerats ingående och gjort honom allmänt mycket mer välinformerad om verkligheten men detta har inte utlöst vare sig någon handling eller påverkat någon attityd. Detta är upplysande användning.

Carol Weiss, en etablerad expert på forskningsanvändning och bruk av utvärdering, urskiljer också en *interaktiv användning* av utvärdering. De som försöker utarbeta en politik engagerar sig i en växelverkande sökprocess med en rad olika aktörer där utvärderarna bara utgör en grupp. Det kan röra sig om administratörer, företrädare för intressegrupper, journalister, klienter, politiska sakkunniga, vänner, partimedlemmar och medborgare. Processen från utvärdering till beslut i politiska systemet är inte enkelriktad och linjär utan ganska oorganiserad och växelverkande på ett sätt som trotsar diagrammatisk beskrivning.

Alla möjliga sorters aktörer verksamma inom ett politikområde deltar i en offentlig och enskild debatt som de facto bland annat tjänar syftet att penetrera ett politiskt problem. Utvärderarna är därvid en grupp bland många och deras kunskaper en mängd bland flera andra. Öenigheter uppstår självklart i en sådan debatt. Mängden av deltagare och infallsvinklar gör att problemet blir allsidigt belyst.

Interaktiv användning innebär att forskningsproducerad information om aktuella program brukas tillsammans med forskningsbaserad kunskap om alternativa handlingslinjer samt med andra former av vetande såsom sunt förnuft, allmän erfarenhet och intuition (1979:206f).

Vid interaktiv användning agerar beslutsfattare enligt "den öppna munnens metod". De gapar efter information av olika slag och utvärdering ger bara en liten del av vad de verkligen behöver. De kan inte enbart tänka på utfall och kostnadseffektivitet utan även på åtgärders laglighet, etiska lämplighet samt förenlighet med rättssäkerhet och demokratiska värden. De måste betänka vad det kostar att ändra på programmet, den typ av personal som behövs för att åvägabrunga förändringen, hur mottagargrupper och mellanhänder ställer sig samt vad ansvariga politiker tycker. De måste ta hänsyn till hur handlande påverkar möjligheterna att nå framgång i nästa val.

Enligt mitt sätt att se är såväl instrumentell som upplysande och interaktiv användning rimliga användningar av utvärdering. Användningsbegreppet kan och bör därför preciseras i dessa tre riktningar. Men det finns ytterligare två användningar, som är typiska för det politiska systemets sätt att handskas med utvärdering.

Ingenjörsmodellen utgår ifrån att det politiska systemet har en otvetydig problemuppfattning och sätter entydiga, väl rangordnade mål. Politiken ger sedan ett klart uppdrag om effektfulla medel till forskningen. Men politik är inte bara intellektuell problemhantering utan också social konfliktlösning. Politik är ett system för maktkamp och motsättningar. Partierna bekämpar varandra, liksom förvaltningarna, som under historiens gång blivit satta att



bevaka olika mål och intressen. Staten är ingen enhetlig aktör med en klart uttryckt vilja. Den består av ett konglomerat av aktörer med olika viljor och kunskapsbehov. Kunskapsbehoven är ofta maktkonflikter utklädda till informationsönskemål. Politikerna beställer inte forskning utifrån ett genuint intresse av att få veta hur världen ser ut. De vill ha forskning som legitimerar beslut och ställningstaganden, som nåtts med hjälp av andra överväganden. Detta är maktperspektivet, det *legitimerande* perspektivet, på utvärdering. Utvärdering beställs som en ritual, som ett maktmedel (Nilsson & Sunesson 1990).

Vid legitimerande användning brukas utvärdering och annan forskning som stöd för ståndpunkter som redan intagits. Utvärderingsresultat används som argument i konfliktsituationer och politiska strider för att stärka den egna saken. Utvärderingens uppgift blir de facto att leverera ammunition för politiska strider, där allianser redan är formade och fronterna redan existerar.

Legitimerande användning av utvärdering påminner om dissonansteorin (se ovan). I dissonansteorin kommer kunskapen in i efterhand för att lösa upp spänningar, som handlandet åstadkommit. Även i tolvstegstrappan i figur 9.2 finns ett inslag av att kunskap kommer in i efterhand för att förstärka en redan utförd handling. Stegen 11 och 12 är närmast exempel på detta.

Låt oss reflektera en stund kring följande scenario. Beställarna på politisk nivå har av ideologiska och strategiska skäl beslutat sig för en kraftig nedskärning av ett program. Men de behöver väl underbyggda argument för att genomdriva förändringen. En utvärdering tillsätts med uttrycklig uppgift att studera de delar av programmet, som man redan på förhand vet fungerar sämst. De stora delar av programmet som fungerar väl och uppbärs av ett starkt stöd från klienterna tas inte upp i utredningen. Trots den skevhet som ligger inbyggd i direktiven, blir utvärderingens resultat inte entydigt negativa. Men politikerna vid makten letar fram de dystra resultat som finns och tar dem till officiell intäkt för att genomdriva nedskärningen. Utvärderingen har fått ge legitimitet åt en ståndpunkt, som redan intagits. Den används för att utåt skylla över det verkliga motivet till förändringen.

Ett annorlunda konstruerat legitimitetsexempel kan vara på sin plats. I ledningen för en myndighet sitter personer, som är starkt intresserade av att styra och ställa över ett framgångsrikt verk, som ger dem glans, prestige och ekonomisk trygghet. De tillvaratar alla chanser att bygga ut verksamheten. Nu tillsätts en utvärdering med uppgift att studera ett delprogram, som enligt de ansvariga fungerar väldigt väl. Resultaten visar sig också mycket riktigt vara entydigt till delprogrammets fördel. De goda rönen sprids utomordentligt omsorgsfullt till politiker, andra myndigheter och till massmedia. Utvärderingen betraktas främst som instrument för att upprätthålla eller höja myndighetens anseende bland kolleger, uppdragsgivare och allmänhet. Den används på ett legitimerande sätt.

Legitimerande användning är en mycket bred kategori som täcker även följande fall. En aktör har inte haft något inflytande över tillsättningen av en utvärdering men när den väl kommer använder han sig av de delar av resultaten som stöder hans gamla ståndpunkt. Utvärderingen har i detta fall gett honom nya argument - ny ammunition - till försvar för en redan intagen ställning.

En femte form, *taktisk användning*, går ut på att utvärdering beställs för att vinna tid eller undgå ansvar. Vid taktisk användning hänvisas inte till

utvärderingsresultat utan till förhållandet att utvärdering pågår, dvs det är utvärderingsprocessen som kommer till användning.

Låt oss betänka följande situation. Beslutsfattare vill dölja resultat, vitmåla misslyckanden eller avstyra debatt och kritik. En utvärdering tillsätts för att förläna verksamheten ett sken av rationalitet. Dessutom kan hänvisning till pågående utredning desarmera förargelseväckande kritiker. Poängen med utvärderingen är att den tillsätts och arbetar, inte de resultat som eventuellt kommer ut av den. Men en ordlek kan jag påstå att utvärdering inte bara nyttjas utan utnyttjas. Utvärderingsprocessen fyller en taktisk funktion. - Det är för övrigt denna tankegång som jag i kapitlet om utvärderingens syften ovan benämmt utvärdering som *potemkinkuliss*.

Sammanfattningsvis kan utvärdering användas på i varje fall fem sätt: instrumentellt, upplysande, interaktivt, legitimerande och taktiskt. Utvärderare, avnämare av utvärdering samt användningsforskare bör vara öppna för att samtliga fem användningssätt kan förekomma.

### En utvärdering har många avnämare

Särskilt den instrumentella men också den upplysande användningsteorin utgår ifrån att politikerna som beställer utvärderingen också är de tänkbara användarna. Ingenjörsmodellen exempelvis förutsätter att politikerkollektivet uppträder enigt och att utvärderingsuppdraget därför blir entydigt. Jag har redan varit inne på den för statsvetare rätt självklara synpunkten att politikerna inte är någon enhetlig grupp. Politik är ett system för konfliktlösning mer än ett system för problemlösning. Ibland kan en utvärdering negligeras av de regerande partierna men uppmärksammas och användas av oppositionen. Den interaktiva, legitimerande och taktiska användningen av utvärdering bygger på den högst realistiska föreställningen att utvärdering kan ha flera avnämare och att staten inte är en enhetlig aktör.

Till utvärderingens krets av tänkbara avnämare hör vidare administratörer på olika nivåer, enskilda formella mellanhänder, adressater och deras organisationer, informella intressenter av typen föreningar, andra utvärderare och berörda forskare. Dessutom har media alltid ett intresse av utvärderingar, särskilt om de riktar kritik mot makthavare.

Det finns också en tidskomplikation vid användning. Instrumentalisterna anlägger ett kort perspektiv. Användning tänkes ske i nästa beslutsomgång. Men resultaten kan också tänkas bli använda på längre sikt. Ingenting hindrar att utvärderare söker bygga upp mer generella kunskaper om styrmekanismer, implementeringskedjor, institutionella arrangemang, sideeffekter och adressatbeteende, som först på lång sikt t.ex. via utbildning av studenter i universitetens förvaltningsprogram kan tänkas få konsekvenser i beslutsfattandet.

### Individuella och kollektiva nyttjare, direkt och indirekt nyttjande

Man måste också skilja mellan användning på individuell och kollektiv nivå. Utvärdering kan komma till användning bland individer i en organisation utan att fördenskuil leda till åtgärder på kollektiv nivå (Wittrock 1991; Nydén 1992, avsn. om forskningspolitiska institutet i Lund). I politiska och



förvaltningsmässiga sammanhang är det alltid kollektiva aktörer som skall använda utvärderingar. Det är riksdagen, regeringen, myndigheter eller någon mindre grupp inom en myndighet som skall bruka dem. Detta reser frågan om kunskapens roll vid kollektivt beslutsfattande.

En annan lika uppenbar går mellan direkt och indirekt användning av utvärdering. Vid direkt användning kommer användaren i omedelbar kontakt med utvärderingen, antingen så att han läser skriften eller deltar i utvärderingsarbetet. Vid indirekt användning sker förmedling medelbart, dvs. det finns något mellanled i kommunikationsprocessen mellan användaren och utvärderingen.

Innehållet i en utvärderingsrapport kan naturligtvis ha använts av beslutsfattare utan att de hållit skriften i handen. Makthavare hinner aldrig läsa. Men under gynnsamma förutsättningar har de litterata medarbetare som tillgodogör sig innehållet i skrifter och producerar lättsmälta föredragningar. Utvärderingsresultaten kan åtminstone i förtunnad form nå beslutsfattarna och nyttjas på ett indirekt sätt.

#### Avnämarna nyttjar både utvärderingsprocessen och utvärderingsresultaten

Den instrumentella kritiken utgår ifrån att det är rapporten som skall användas. Det har hänt att användningsforskare har hållit upp en utvärdering framför avnämarna och frågat om de sett eller läst skriften. Ofta blir svaret jakande men att de bara hunnit ögna. Slutsatsen har blivit att utvärderingen inte kommit till användning.

Att denna avgränsning av utvärdering är för snäv har framgått redan av diskussion ovan av taktisk användning. Utvärdering bör innefatta även utvärderingsprocessen. Utvärdering är nämligen ett s.k. process-produktbegrepp, som kan referera till både resultatet - skriften - och den arbetsprocess, som föregick den skriftliga rapporten. Uppfattad som en samlande beteckning på både process och resultat, visar en rad studier att utvärdering kommer till användning. Brukare får djupare kunskaper om programmet genom att delta i processen utan att fördenskull ha läst slutrapporten.

Vid taktisk användning, som vi ovan diskuterade, är det också just utvärderingsprocessen som används, inte resultaten.

Vidare är det viktigt att komma ihåg att även den metodiskt mest rigorösa utvärdering är samhällsvetenskap. Den instrumentella ingenjörsmodellen tycks utgå från att det är naturvetenskaplig forskning som matas in i det politiska systemet. Men samhällsvetenskapen är helt annorlunda än naturvetenskapen.

Naturvetenskaper kan i betydligt högre grad än samhällsvetenskaper stänga omgivningen ute. Vidare kan samhällsvetenskapens avnämare i mindre grad än naturvetenskapens stänga omgivningen ute.

Detta gör att samhällsvetenskapen inte på samma sätt som naturvetenskaper kan producera entydig kunskap för styrning. Samhällsvetenskaper kan inte producera entydiga lösningar på politiskt satta problem utan forskningsresultat som lider av osäkerhet och som avnämarna måste omsätta i handling i en konfliktfylld politisk och organisatorisk kontext.

#### Hur bär man sig åt för att utvärderingar skall användas?

Givet att utvärdering är något gott så består det normativa användningsproblemet i att finna metoder och strategier för att öka utvärderingars användning. Dessa metoder och strategier kan vara antingen produktionsorienterade, avnämariinriktade eller kommunikationsfokuserade. Vi kan tala om produktionsstrategin, avnämstrarategin och kommunikationsstrategin.

Produktionsstrategin undersöker om inte utvärderarna och den produkt de levererar - utvärderingen - kan anpassas så att användningen ökar. Kan utvärderingen göras mer avnämrvänlig, det är grundfrågan. I avnämariinriktade strategier är huvudspörsmålet om avnämarna - brukarna av utvärderingen - kan göras mer utvärderingsvänliga eller mottagliga för utvärderingar. Kommunikationsperspektivet reser problemet om utvärderingars ökade användning är en fråga om bättre förmedling och samfärdel mellan producentsidan och avnämarsidan.

Som jag här konstruerar *kommunikationsstrategin* handlar den uteslutande om att göra resultatredovisningen mer användaranpassad. Utvärderaren eller genomförandet av utvärderingen anpassas däremot inte. Utvärderingen är i kommunikationsstrategin inte ens beställd utifrån utan har kommit till på grund av en forskares fria val. Flaskhalsen är att avnämarna inte har kunskap om utvärderingen och dess resultat.

Inom kommunikationsstrategin sålunda konstruerad kan vi skilja mellan två ansatser: rapportmetoden och mellanhandsmetoden. Rapportmetoden koncentrerar sig på den enskilda redovisningen. Den försöker göra rapporten så användarvänlig som möjligt och dessutom sprida resultaten på olika sätt. Poängen med mellanhandsmetoden är densamma men här institutionaliseras denna ansträngning i någon formell gruppbildning, något formellt uppdrag eller något permanent dokumentationssystem.

Rapportmetoden koncentrerar sig alltså på den enskilda utvärderingen och strävar efter att göra rapporten användarvänlig och spridd. Jag har systematiserat några möjligheter som diskuterats av Seidel (1983:52ff) och många andra författare:

- \* rapporter bör vara korta och klara
- \* varje rapport bör begränsas till en viktig fråga; om en studie är komplex, bör resultaten presenteras i flera korta rapporter i stället för i en lång
- \* rapporter skall ha sammanfattningar på ett par sidor
- \* rapporter bör skrivas på användarnas språk och inte på akademisk jargong
- \* resultat bör presenteras inte bara textmässigt utan också illustreras med enkla figurer och tabeller
- \* viktiga resultat skall lyftas fram dispositionsmässigt, rubrikmässigt och stilistiskt; sakresultat skall placeras före metodresonemang, huvudteserna först, reservationerna sedan; det är viktigt att sammanfattningen börjar med huvudresultaten
- \* metodresonemang bör reduceras till ett minimum i huvudtexten; i stället bör metodiska överväganden presenteras i bilagor
- \* preliminära resultat bör redovisas vid flera tillfällen före slutrapporteringen
- \* resultat bör presenteras i flera fora.



Avgörande för att rapportmetoden skall få någon effekt är att utvärderaren själv anstränger sig att göra sin rapport så användartillpassad som möjligt samt agerar som advokat för sina resultat. Men en aldrig så energisk advokatyr från utvärderarens sida kan någonsin säkra att utvärderingsresultat verkligen kommer till användning.

Syftet med den andra samfärdselstrategin, *mellanhandsmetoden*, är att på ett uthålligt, organiserat och systematiskt sätt öppna kanaler in till den beslutsfattande organisationen. Metoden går ut på att någon typ av mellanhand mellan utvärderaren och användaren engageras på ett fastare sätt i utvärderingen.

En möjlighet är att tillsätta en rådgivande referensgrupp. Medlemmarna i sådana grupper kan bestå av potentiella användare, andra producenter av utvärderingar och finansörer. Gruppmedlemmarna kan ge värdefulla råd om hur resultaten skall spridas inom sina respektive organisationer.

En annan utväg vore att engagera opinionsledare. Opinionsledare är grindvakter i kommunikationsnätverk, som kan stoppa upp eller förmedla information till andra. Spridningen bör öka om sådana grindvakter sitter med i referensgruppen.

Ytterligare ett alternativ vore att städsla en informationsspecialist. Hon skulle ingå i referensgruppen från begynnelsen med uppgift att hitta mekanismer för att öka spridningen.

Även rutiner och system för att göra utvärderingsresultat kända för avnämarna hör hemma under denna delstrategi. Man söker bygga upp dokumentationssystem och databaser som visar tillgängliga utvärderingar.

Kommunikationsstrategin bygger på förutsättningen att bristande användning av utvärdering kan bero på barriärer i samfärdseln mellan producentsidan och avnämarna. Någonting ligger det också i denna föreställning. Att förbättra kommunikationen och förutsättningarna för bättre kommunikation är viktigt men har ett drag av oförarglighet över sig. Strategin förutsätter nämligen inga förändringar på vare sig utvärderingssidan eller avnämarsidan. Detta torde också förklara en del av kommunikationsstrategins popularitet. Men samtidigt måste det understrykas att användning av utvärdering inte är en fråga om enbart användarvänliga rapporter och intensifierade spridningsinsatser. Användning kan inte informeras fram. Det finns andra mer svårforcerade barriärer än kommunikationshinder.

Den andra huvudstrategin, *produktionsstrategin*, går ut på att göra själva utvärderingen mer användarvänlig. Man föreställer sig att utvärderingar inte kommer till användning beroende på brister i utvärderingen som sådan. Här är det inte fråga om att förbättra kommunikationen av färdiga resultat eller marknadsanpassa och sprida skrifter. Tillrättaläggandet går djupare. Själva utvärderingsprocessen måste anpassas till de framtida nyttjarnas önskemål och krav.

Ett inslag i denna strategi är att vara lyhörd för avnämarnas problem och undringar. Det är avnämarnas frågor som utvärderaren skall försöka besvara, inte hennes egna. Det gäller att undra över något som potentiella nyttjare också undrar över och vill få klarhet i. Helst bör utvärderingens nyttjare ställa frågorna och överlämna dem till utvärderarna för utredning.

En annan viktig sak är att välja ut manipulerbara variabler som förklaringsfaktorer. Avnämaren är bara intresserad av sådana förklaringsfaktorer som kan påverkas genom mänskliga beslut, eller mer specifikt avnämarens egna beslut.

Den grundläggande tanken är att utvärderingar måste vara teoretiska för att bli praktiskt användbara. Med teori menas i detta sammanhang förklarings teori. Det är först när vi vet varpå ett lyckat eller misslyckat utfall beror som vi kan dra de rätta lärdomarna för framtiden. Utvärderingsstudier måste vara teoretiska och anlägga förklaringsperspektiv för att kunna bli praktiskt användbara. Det gäller därvid också att koncentrera uppmärksamhet på förklaringsfaktorer, som det står i mänsklig makt att ändra, d.v.s. manipulerbara variabler.

En del går ännu längre och hävdar att utvärderingen inte bara skall koncentrera sig på manipulerbara variabler utan även acceptabla variabler. Vi kan ju lätt tänka oss manipulerbara variabler, som ingen politiskt ansvarig kan tänka sig att ändra.

Ytterligare ett inslag i produktionsstrategin är att anpassa metodologin. Michael Patton har hävdat att metodval och utvärderingsuppläggning är viktigare för användningen än själva den vetenskapliga kvaliteten. Särskilt betydelsefullt är det att utvärderaren håller sig till mjuka processororienterade antropologiska metoder som säkrar närbkontakt mellan utvärderare och användare. Hon bör tillgripa öppna intervjuer och låta frågeställningen växa fram i växelspel med beställare och avnämare. Då ökar också sannolikheten för att utvärderingen kommer till användning.

Den mest långtgående varianten är att avnämarna ingår i utvärderingslaget. Detta påminner om den svenska SOU-modellen. Strategin går ut på att utvärderare och nyttjare samarbetar under alla faser i utvärderings- och spridningsprocessen. Tillsammans formulerar man frågor, samlar in och bearbetar material samt författar och distribuerar rapporten.

Den långtgående produktionsstrategin anbefalles av många utvärderingsteoretiker. Michael Q Patton, som skrivit traktater om "utilization-focused evaluation", rekommenderar livligt denna strategi som ett sätt att säkra att utvärderingen verkligen ställer frågor som är relevanta för potentiella nyttjare.

Den långtgående produktionsstrategin sägs ha många fördelar. Den stora landvinningen är att relevant information tas fram. Genom att de potentiella avnämarna deltar så kan de frågor ställas som verkliga användare vill ha svar på.

Men produktionsstrategin har nackdelar. Om forskare deltar kommer de kanske att dras in i en politisk process. Risk finns att problem ställs som ur forskningens synvinkel är mindre centrala. I valet mellan objektivitet och användbarhet föredras kanske det senare.

Den tredje huvudstrategin slutligen, *avnämarsstrategin*, går ut på att göra de potentiella användarna mer mottagliga för användning av utvärderingar.

Richard Stankiewicz har utvecklat en del tankar kring bruk av forskning, som tycks kunna användas även på bruk av utvärdering. Stankiewicz skiljer mellan



fem faktorer som han menar kan påverka avnämarens förmåga att fånga upp och använda information:

- \* användarens generella hållning till förändring
- \* den vikt organisationen fäster vid analytiska funktioner och aktivitet
- \* avnämarorganisationens egen utvärderingskapacitet
- \* den vikt organisationer lägger vid att utveckla och upprätthålla stabens professionella nivå
- \* en aktiv strategi för att utveckla och upprätthålla kontakter med externa utvärderingsmiljöer.

Detta kan tolkas så att bruk av utvärdering är en fråga om både den enskilde avnämarens användning och strukturella drag hos den nyttjande organisationen.

Det finns studier som visar att utvärderingen behöver en förespråkare i den mottagande organisationen för att den verkligen skall komma till användning.

En möjlighet är att anpassa politikens uppläggning till utvärderingsforskningens krav på tvågruppsexperiment. Detta förutsätter att politik först bedrivs som försöksverksamhet och först därefter införs i full skala.

En annan möjlighet är att låta avnämarna delta i utvärderingslaget. Då kan inläring ske under själva utvärderingsprocessen. Genom sitt deltagande blir också avnämarna mer engagerade i resultaten, vilket ökar chansen att de själva kommer att använda dem eller att andra kommer att göra det på deras rekommendation.

### Slutord

Användning är ett centralt mål för en utvärdering. Min diskussion av användning har tagit sin utgångspunkt i ingenjörsmodellen enligt vilken utvärdering används instrumentellt. Instrumentell användning av utvärdering torde emellertid inte vara direkt vanlig. Vid sidan av instrumentell har jag därför urskiljt upplysande och interaktiv användning samt legitimerande och taktisk användning. Den som undersöker användning av utvärdering bör självklart leta efter alla fem användningar.

Men är alla fem användningar något som utomstående utvärderare verkligen bör sträva efter eller i varje fall finna sig i?

Att instrumentell och interaktiv användning kan och bör tolereras av utvärderaren torde vara uppenbart. Det torde också vara rimligt att föra upplysande användning till den eftersträlvade kategorin. Men hur är det med legitimerande användning? Kan detta vara något som utvärderaren skall tolerera? Kan exempelvis en akademisk forskare som gör en utvärdering tolerera att hennes utvärdering används som ammunition i en politisk kamp för att stärka positioner som redan intagits? De flesta forskare torde nog uppfatta denna typ av användning som mindre angelägen än exempelvis instrumentell och interaktiv användning. Men trots detta ryms enligt min uppfattning även legitimerande användning inom det som en akademisk utvärderare kan tolerera.

Återstår den taktiska användningen. Kan denna ingå som ett mål för den akademiske utvärderaren? Kan ett syfte, om än undanskynt, vara att

utvärderingsverksamhet är till för att politikerna skall vinna tid eller för att ge intryck av att de ägnar sig åt något viktigt fastän de i själva verket inte uppfattar saken så? Jag har inte kunnat se att detta är något som en akademisk forskare har anledning att ställa upp på som forskare. Om hon gör detta, gör hon det som politisk varelse, inte vetenskaplig. Däremot är det en uppgift för en akademisk utvärderingsforskare att avslöja eventuella taktiska syften bakom en utvärdering.



REFERENSER

- Albæk, Erik, 1988, *Fra sandhed til information: Evalueringsforskning i USA - før og nu*, København: Akademisk Forlag.
- Alkin, M. & R. Daillak & P. White, 1979, *Using Evaluations: Does Evaluation Make a Difference?* London: Sage.
- Allardt, Erik & S. Lysgaard & A. Böttger Sørensen, 1987, *Sociologin i Sverige: Vetenskap, miljö och organisation*, Uppsala: Swedish Science Press.
- Anderson, Scarvia B. & Stanley Ball, 1978, *The Profession and Practice of Program Evaluation*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Andersson, Simon & Anders Mellbourn & Ingemar Skogö, 1978, *Myndigheten i samhället*, Stockholm: Liber.
- Arvidsson, Göran, 1986, "Performance Evaluation," i Kaufmann 1986, 625-643. Axelrod, se Hoogerwerf 1990.
- Bardach, E. & Robert A. Kagan, 1982, *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Philadelphia: Temple University Press.
- Bernstein, Ilene N. & H. Freeman, 1975, *Academic and Entrepreneurial Research: The Consequences of Diversity in Federal Evaluation Studies*, New York: Russell Sage Foundation.
- Björklund, Stefan, 1992, *Faktorer som indikerar kvalitet i grundläggande högskoleutbildning*, Uppsala, Statsvetenskapliga institutionen, pm 1992-11-16, stencil.
- Bohm, P., 1986, *Samhällsekonomisk effektivitet*, Stockholm: Studieförb. Näringsliv och Samhälle, 4:e uppl.
- Boudon, Raymond, 1982, *The Unintended Consequences of Social Action*, London: Macmillan.
- Boye, Yngve & Torbjörn Winqvist, 1990, *Utvärderingar som kunskapskälla: Erfarenheter från energiforskningsnämnden 1982-1990*, Stockholm, författarna: stencil, december 1990.
- Chelmsky, Eleanor, 1978, "Differing Perspectives of Evaluation," *New Directions for Program Evaluation*, 2-18.
- Chelmsky, E., 1985, ed., *Program Evaluation: Patterns and Directions*, Washington, D.C.: American Society for Public Administration.
- Chen, Huey-Tsyh, 1990, *Theory-Driven Evaluations*, Newbury Park, CA.: Sage.
- Christiansen, John K & Hanne Foss Hansen, 1993, *Forskningsevaluering i teori of praksis: organisering, netvaerk og publicering*, Köpenhamn: Samfundslitteratur.
- Cronbach, Lee et al., 1985, *Toward Reform of Program Evaluation: Aims, Methods, and Institutional Arrangements*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Dahlgren, Jörgen & L. Lindkvist, 1976, *Programorienterad utvärdering*, Lund: Stiftelsen för information om ekonomisk forskning.
- Dahlöf, Urban, 1971, *Svensk utbildningsplanering under 25 år*, Lund: Studentlitteratur.
- Dahlöf, Urban, 1991, "Practice and Evidence in the Evaluation of Teaching," in U. Dahlöf, John Harris, et al., 1991, *Dimensions of Evaluation in Higher Education*, London: Jessica Kingsley.
- Davis, H.R. & S.E. Salasin, 1975, "The Utilization of Evaluation," in E.L. Struening & M. Guttentag, eds., 1, 621-666.
- Dixit, Avinash K., S. Honkapohja & Robert M. Solow, 1992, *Economics in Sweden*, London: Routledge.
- Dror, Yehezkel, 1968, *Public Policymaking Reexamined*, Scranton, PA, :Chandler.
- Dunn, William N. et al., 1984, "Designing Utilization Research," *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 387-404.
- Eckerberg, Katarina, 1987, *Environmental Protection in Swedish Forestry: A Study of the Implementation Process*, Umeå, statsvetenskapliga institutionen, Research Report 1987:12.
- Eckhoff, Torstein, 1989, *Juss, moral og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eckhoff, Torstein, 1983, *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*, Oslo: Tanum-Norli.
- Ehnmark, Anders, 1986, *Maktens hemligheter: En essä om Machiavelli*, Stockholm: Norstedts.
- Elmore, Richard, 1978, "Organizational models of social program implementation," *Public Policy*, 26:2, 185-228.
- Elmore, R., 1980, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions," *Political Science Quarterly*, 94, 601-616.
- Elmore, R., Gunnel Gustafsson & E. Hargrove, 1986, "Comparing Implementation Processes in Sweden and the United States," *Scandinavian Political Studies*, 209-233.
- Fernández-Ballesteros, Rocío, 1992, "A Model for Planning Evaluation Research," in J. Mayne, M. L. Bemelmans-Videc et al., 205-213.
- Fischer, Frank, 1990, *Technology and the Politics of Expertise*, London: Sage.



- Foss Hansen, Hanne, 1989, "Moderniseringens effektivitet," *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 189-212.
- Foss Hansen, Hanne, 1990, "Vidensnätverk - Organisatoriske rammer for kundskabsdiffusion", i Thomas Tydén, red., *Kunskapsöverföring och kunskapsvård*, 51-63, Falun: Dalarnas Forskningsråd.
- Franke-Wikberg, S. & U.P. Lundgren, 1980, *Att värdera utbildning: Del 1: En introduktion till pedagogisk utvärdering*, Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Gjelstrup, Gunnar, 1991, *Offentlige elbesparelser - teknik, organisation og politik*, Köpenhamn: AKF Forlag.
- Glaser, Edward M. & H.H. Abelson, & K.N. Garrison, 1983, *Putting Knowledge to Use: Facilitating the Diffusion of Knowledge and the Implementation of Planned Change*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Gorpe, Peter, 1978, *Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna*, Stockholm: Liber.
- Grip, Gunvall, 1987, *Vill du frihet eller tvång? Svensk försäkringspolitik 1935-1945*, Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Guba, Egon G. & Yvonna S. Lincoln, 1981, *Effective Evaluation: Improving the Usefulness of Evaluation Results Through Responsive and Naturalistic Approaches*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Guba, E.G. & Y.S. Lincoln, 1989, *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, CA.: Sage.
- Gullberg, Anders, 1986, *Det fängslade planeringstänkandet och sökandet efter en verklighetsutväg*, Stockholm: Plana.
- Gunnarsson, Lars, 1987, *När måttstocken är problemet: Kritik av utvärderingsforskning*, Lund: Studentlitteratur.
- Hanf, K. & Th.A.J. Toonen, eds., 1985, *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Hemenway, David, 1985, *Monitoring and Compliance: The Political Economy of Inspection*, Greenwich, CN.: JAI Press.
- Hjern, B., 1983, "Förvaltnings- och implementationsforskning: En essä," *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 7-16.
- Hjern, B. & D.O. Porter, 1981, "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis," *Organization Studies*, 2:211-227.
- Hjern, B. & C. Hull, 1982, "Implementation Research as Empirical Constitutionalism," *European Journal of Political Research*, 105-115.
- Hood, C.R., 1986, "The Hidden Public Sector: The 'Quangocratization' of the World?" in Kaufmann et al., 185-207.
- Hoogerwerf, Andries, 1990, "Reconstructing Policy Theory," *Evaluation and Program Planning*, 285-291.

- Hoogerwerf, A., 1992, "Policy Evaluation and Government in the Netherlands: Meta Evaluation Research as One of the Solutions," in J. Mayne, M. L. Bemelmans-Videc et al., 215-227.

House, Ernest R., 1980, *Evaluating with Validity*, London: Sage.

- Jonung, Lars, 1984, *Prisregleringen, företagen och förhandlingsekonomin*, Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.

Jørgensen, Torben Beck, 1981, *Når staten skal spare*, Köpenhamn: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Kaufman, Herbert, 1967, *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*, Baltimore: Johns Hopkins Press.

Kaufman, Roger & S. Thomas, 1980, *Evaluation Without Fear*, New York: New Viewpoints.

Kaufmann, Franz-Xaver et al, 1986, eds., *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, Berlin: W. de Gruyter.

Kelman, Steven, 1981, *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy*, Cambridge, MA.: MIT Press.

*Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*. [Tidskrift om användning av utvärdering och forskning, som tidigare hette "Knowledge in Society"].

Lamoreaux, Naomi R., 1984, "Regulatory Agencies," in J.P. Greene, ed., *Encyclopedia of American Political History*, New York: Scribner.

Lander, Rolf, 1987, *Utvärderingsforskning - till vilken nytta? Pedagogiska röster och två exempel från forskningsfältet skolutveckling*, Göteborg: Acta Univ. Gothoburgensis.

Larsen, J.K., 1980, "Knowledge Utilization: What is it?" *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 421-442.

Lewin, Elisabeth, 1992, *Utvärderingshandbok för SIDA*, Stockholm: SIDA.

Lewin, Leif, 1988, *Det gemensamma bästa: Om egenintresset och allmänintresset i västerländsk politik*, Stockholm: Carlssons.

Leviton, Laura C. & E.F.X. Hughes, 1981, "Research on the Utilization of Evaluations: A Review and Synthesis," *Evaluation Review*, 525-548.

Light, Richard J. & D.B. Pillemer, 1984, *Summing Up: The Science of Reviewing Research*, Cambridge, MA.: Harvard University Press.

Lindblom, Charles E. & D.K. Cohen, 1979, *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, New Haven, CN.: Yale University Press.

Lipsky, Michael, 1980, *Street-level Bureaucracy*, New York: Russel Sage.

Lundberg, Lars, 1982, *Från lag till arbetsmiljö*, Malmö: Liber.



Lundgren, Ulf P., 1984, "Ramfaktorteoriens historia," in D. Broady & U.P. Lundgren, eds., *Skeptron 1: Texter om läroplansteori och kulturreproduktion*, Stockholm: Symposium.

Lundquist, Lennart, 1976, "Några synpunkter på begreppet politisk planering," *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 121-139.

Lundquist, L., 1987, *Implementation Steering: An Actor-Structure Approach*, Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, L., 1990, "Kriterier för utvärdering av offentlig verksamhet," *Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi*, Institutionen för offentlig förvaltning, Serie A:305.

Madaus, George F & M Scriven & D L Stufflebeam, 1983, eds., *Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*, The Hague: Kluwer-Nijhoff.

March, James G. & Johan P. Olsen, 1976, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.

Marcusson, Lena, 1989, *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*, Uppsala: Iustus.

Mayne, John, M.L. Bemelmans-Videc, J. Hudson & R. Conner, 1992, eds., *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences*, Amsterdam: Elsevier.

Mazmanian, D.A. & P.A. Sabatier, 1981, *Effective Policy Implementation*, Lexington, MA.: Lexington Books.

Mazmanian, D.A & P.A. Sabatier, 1983, *Implementation and Public Policy*, Glenview, IL.: Scott, Foresman and Co.

McGuire, William J., 1989, "Theoretical Foundations of Campaigns," in Ronald E Rice & Charles K Atkin, eds., *Public Communication Campaigns*, 43-65, London: Sage.

Merton, Robert K., 1968, *Social Theory and Social Structure*, London: Collier-Macmillan, enl. ed.

Meyers, William R., 1981, *The Evaluation Enterprise: A Realistic Appraisal of Evaluation Careers, Methods, and Applications*, San Francisco: Jossey-Bass.

Mitnick, Barry M., 1980, *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*, New York: Columbia University Press.

Municio, Ingegerd, 1982, "Implementationsforskning: En litteraturöversikt," *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 183-190.

Municio, I., 1987, *Från lag till bruk: Hemspråksreformens genomförande*, Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen.

Murray, Richard, 1987, *Den offentliga sektorn - Produktivitet och effektivitet*, Bilaga 21 till Långtidsutredningen LU 1987, Stockholm: LiberFörlag.

Nachmias, David, 1979, *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*, New York: St. Martin's.

Nakamura, Robert T. & Frank Smallwood, 1980, *The Politics of Policy Implementation*, New York: St. Martin's Press.

Naustdalslid, Jon & Marit Reitan, 1992, *Kunnskap og styring: Om forskningens rolle i politikk og forvaltning*, Oslo: NIBR-Rapport 1992:15.

Nilsson, Kjell & Sune Sunesson, 1990, "Forskningsanvändning: konfliktstrategier och kontrollstrategier som makttekniker och styrformer," i T Tydén, red., 113-124.

Nilstun, T., 1988, *Expertbedömningar: Om teori, ideal och verklighet vid utvärdering av sektors FoU*, Stockholm: Bygghörsningsrådet, BVN skriftserie 1988:1.

Norell, P. O., 1989, *De kommunala administratörerna: En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*, Lund: Studentlitteratur.

Nydén, Michael, 1992, *FoU utvärdering och användning: En studie av utvärdering av forskning och utvecklingsarbete, dess organisation och användning*, Stockholm: Svensk Byggtjänst, BVN skrift 1992:1.

von Otter, Casten, 1986, "Brukare och myndigheter," i Palmlund 1986, 27-36.

Palmlund, Ingar, 1986, red., *Utvärdering av offentlig verksamhet: den offentliga förvaltningens roll i samhället*, Stockholm: Liber.

Patton, Michael Q., 1986, *Utilization-Focused Evaluation*, London: Sage., 2nd ed.

Petersson, Olof & Donald Söderlind, 1992, *Förvaltningspolitik*, Stockholm: Publica.

Popper, Karl R., 1974, *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*, 5th ed., London: Routledge & Kegan Paul.

Premfors, R., 1986, "Utvärderingar i offentliga beslutsprocesser," i Palmlund 1986, 81-94.

Premfors, R., 1989, *Policyanalys: kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*, Lund: Studentlitteratur.

Rich, Robert, 1981, ed., *The Knowledge Cycle*, London: Sage.

Riecken, Henry W. & R.F. Boruch, eds., 1974, *Social Experimentation: A Method for Planning and Evaluating Social Intervention*, New York: Academic Press.

Riksrevisionsverket (förk. RRV), 1977, utg., *Metoder för myndighetsanalyser*, Stockholm: Liber.



- RRV 1977b, *Prestations- och Effektbeskrivning*, Stockholm: Liber.
- RRV P 1983:2, *Vad blev resultatet? Utgångspunkter för uppföljning och utvärdering*, Stockholm: RRV. Manus: Tony Angleryd.
- RRV P 1983:3, *Uppföljning och utvärdering av hushållstransfereringar*, Stockholm: RRV. Manus: Lennart Waara.
- RRV 1987, *Utvärderingar - till vad och hur mycket?* Stockholm: RRV. Manus: J-E Furubo.
- Rombach, Björn, 1991, *Det går inte att styra med mål! En bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*, Lund: Studentlitteratur.
- Rosenbloom, David H., 1989, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, New York: Random House, 2nd ed.
- Rosenthal, Robert, 1984, *Meta-Analytical Procedures for Social Research*, London: Sage.
- Rossi, Peter H. & H.E. Freeman, 1985, 1989, *Evaluation: A Systematic Approach*, London: Sage, 3rd, 4th ed.
- Rothstein, Bo, 1986, *Den socialdemokratiska staten: Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*, Lund: Arkiv.
- Rothstein, B., 1991, "Omvärldsförändringar", Uppsala, statsvetenskapliga institutionen: stencil.
- Rutman, Leonard, ed., 1977, *Evaluation Research Methods: A Basic Guide*, Newbury Park, CA.: Sage.
- Rutman, L., 1980, *Planning Useful Evaluations: Evaluability Assessment*, London: Sage.
- Rutman, L. & G. Mowbray, 1983, *Understanding Program Evaluation*, London: Sage.
- Sabatier, Paul & D. Mazmanian, 1980, "The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives," *Policy Analysis*, 5, 481-504.
- Sabatier, P. & D. Mazmanian, 1981, "The Implementation of Public Policy: A Framework for Analysis," in D. Mazmanian & P. Sabatier, eds., 3-35.
- Salamon, Lester M., 1981, "Rethinking Public Policy: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action," *Public Policy*, 255-275.
- Sandahl, Rolf, 1991, *Resultatanalys*, Stockholm: RRV.
- Sandahl, R., 1992, "Evaluation at the Swedish National Audit Bureau," in J. Mayne, M.L. Bemelmans-Vidéc et al., Amsterdam: Elsevier.
- Sannerstedt, Anders, 1991, "Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken," i Bo Rothstein, red., *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*, Stockholm: SNS Förlag.

- Scheirer, Mary Ann, 1981, *Program Implementation: The Organizational Context*, London: Sage.
- Scriven, Michael, 1991, *Evaluation Thesaurus*, 4th ed, Newbury Park, CA: Sage.
- Seidel, Andrew D., 1983, "Producing Usable Research: A Selected Review," *Policy Studies Review*, 3, 52-56.
- Selznick, Philip, 1980, *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, Berkeley: Univ. of California Press.
- Shadish Jr, William R. & T.D. Cook & L.C. Leviton, 1991, *Foundations of Program Evaluation: Theory of Practice*, London: Sage.
- Sieber, Sam D., 1981, *Fatal Remedies: The Ironies of Social Intervention*, New York: Plenum Press.
- SOU 1967:11-13, *Programbudgetutredningen*, Stockholm: Liber.
- Statskontoret, 1977, *Om Planering vid Statliga myndigheter: Metoder, organisation, erfarenheter, synpunkter (OPS-studien)*, Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret 1990:21, *När riksdag och regering ska styra med resultat*, Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret 1990:24, *Att mäta eller inte mäta resultat*, Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret 1993:4, *Det går att mäta effekter! - Metoder och exempel*, Stockholm: Statskontoret.
- Stigler, George J., 1971, "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 3-21.
- Stjernquist, Per, 1973, *Laws in the Forest: A Study of Public Direction of Swedish Private Forestry*, Lund: CWK Gleerup.
- Ståhlberg, Krister, 1986, *Beslut och politik: Uppsatser om förvaltning och förvaltningsforskning*, Åbo: Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitut, 117.
- Suchman, Edward A., 1967, *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*, New York: Russell Sage.
- Suchman, E.A., 1972, "Action for What? A Critique of Evaluative Research," in C.H. Weiss, ed.
- Særen, Harald, 1983, *Iverksetting av offentlig politik: En studie av utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo 1960-1981*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Söderbaum, Peter, 1986, *Beslutsunderlag: Ensidiga eller allsidiga utredningar?*, Lund: Doxa.



Tarschys, D. & Maud Eduards, 1975, *Petita: Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag*, Stockholm: Liber.

Tydén, Thomas, 1990, red., *Kunskapsöverföring och kunskapsvård*, Falun: Dalarnas Forskningsråd, Rapport 1990:9.

Tydén, Thomas, 1992, *Nordisk forskning om forskningsinformation: en bibliografi*, Falun: Dalarnas Forskningsråd.

Van Horn, C.E. & D.S. Van Meter, 1977, "The Implementation of Intergovernmental Policy," in S.S. Nagel, ed., *Policy Studies Review Annual*, 1, 97-120, London: Sage.

Vedung, Evert, 1982, *Energipolitiska utvärderingar 1973-1981*, Stockholm: Liber, Delegationen för energiforskning, rapport nr 52.

Vedung, Evert, 1982b, *Uppläggningar för utvärdering av informativa styrmedel*, Uppsala, Statsvetenskapliga institutionen: opublicerat manuskript.

Vedung, Evert, 1991, *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund: Studentlitteratur.

Vedung, Evert, 1993a, *Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi*, Stockholm: SNS Förlag.

Vedung, Evert, 1993b, *Utvärderingar av svensk energipolitik: En kommenterad bibliografi*, Stockholm: Närings- och teknikutvecklingsverket, R 1993:34.

Vedung, Evert, 1994a, *Public Policy and Program Evaluation*, Uppsala, Statsvetenskapliga institutionen: opublicerat manuskript.

Vedung, Evert, 1994b, *Produktivitet och effektivitet i kommunal tjänsteproduktion*, Åbo: Åbo Akademi, under utg.

Vedung, Evert, 1994c, *Forskningens relevans, användbarhet, användning och nytta*, Stockholm: Statens Råd för Byggnadsforskning, NOGA:s skriftserie 1994:1.

Weiss, C.H., 1977, *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington, MA.: D.C Heath.

Weiss, C.H., 1979, "The Many Meanings of Research Utilization," *Public Administration Review*, 426-431. Omtryckt i Chelmsky 1985, 203-212.

Wholey, Joseph et al, 1970, *Federal Evaluation Policy*, Washington D.C.: The Urban Institute.

Wholey, Joseph & Kathryn E Newcomer and Associates, 1989, *Improving Government Performance: Evaluation Strategies for Strengthening Public Agencies and Programs*, London: Jossey-Bass.

Wildavsky, Aaron, 1973, "If planning is everything, Maybe it's nothing," *Policy Sciences*, 127-153.

Wilson, James Q, 1978, *The Investigators: Managing FBI and Narcotics Agents*, New York: Basic Books.

Winter, Søren, 1990, "Integrating Implementation Research," in D. Palumbo & D. Calista, eds., *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*, 19-38, London: Greenwood Press.

Wittrock, Björn, 1991, "Social knowledge and public policy: eight models of interaction," in P. Wagner, et al, ed., *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*, Cambridge: Cambridge U.P.

Wittrock, B. & S. Lindström, 1984, *De stora programmens tid: Forskning och energi i svensk politik*, Stockholm: Akademilitteratur.

Yin, Robert K., 1982, "Studying the Implementation of Public Programs," in W. Williams, ed., 36-72.

Öhman, Arne & B. Öhngren, 1991, eds., *Two Faces of Swedish Psychology: I. Frontiers in Perception and Cognition: An Evaluation of Swedish Research in Cognitive Psychology*, Uppsala: Swedish Science Press.