



DiVA – Digitala Vetenskapliga Arkivet <http://umu.diva-portal.org>

This is an author produced version of a paper published in

Studies in Educational Policy and Educational Philosophy: E-tidskrift, 2003:1.

This paper has been peer-reviewed but does not include the final publisher proof-corrections or journal pagination.

Citation for the published paper:

Anders Hanberger

Den dolda utvärderingspolitiken

Studies in Educational Policy and Educational Philosophy: E-tidskrift, 2003:1. 13 sidor.

Access to the published version may require subscription. Published with permission from:

STEP, The Research Unit for Studies in Educational Policy and Educational Philosophy

F D Anders Hanberger
Centrum för utvärderingsforskning (UCER)
Umeå universitet

Abstract

The main relations between evaluation and politics are, in this article, explored and discussed in relation to three ideal types. The types differ regarding the political-administrative functions of evaluations, the epistemology, and the implications for democracy. At present, Swedish evaluation policy is partly veiled because there is no open debate concerning the relation between evaluation and politics. The analysis suggests that the dominant evaluation policy is closest to the integrated ideal type, that is, the goal is to completely adjust evaluation to political needs.

Den dolda utvärderingspolitiken

Inledning

Utvärdering och politik kan sägas leva i ett spänt "äktenskap". Det betyder inte att alla utvärderingar har en ansträngd relation till politiken och tvärtom, men de utvärderingar som görs i den offentliga sektorn har ofta det. Man kan också fråga sig om "äktenskapet" bör vara helt konfliktfritt. Det kanske tvärtom är illavarslande om det är alltför harmoniskt? I dagens svenska utvärderingspolitik, som är splittrad och därmed svår att beskriva, görs försök att bestämma hur relationen ska se ut. Utvärderingspolitiken är till en del dold eftersom ingen offentlig debatt förs om relationen mellan utvärdering och politik. Men utvärderingar görs allt oftare och offentliga organisationer är i full färd med att bygga upp utvärderingskapacitet av olika slag. Därför är det angeläget att öppet börja diskutera vilka funktioner utvärderingar ska fylla och vad dagens utvärderingspolitik innebär.

I uppsatsen görs ett försök att beskriva och analysera dagens utvärderingspolitik med hjälp av tre idealtyper, en integrerad, en separerad och en halvintegrerad typ. Mycket tyder på att den utvärderingspolitik som idag förs ligger närmast den integrerade idealtypen. I en integrerad utvärderingspolitik är målet att utvärderingar helt ska tjäna politikens behov. Det "harmoniska äktenskapet" ska nås på den etablerade politikens villkor. Officiellt motiveras politiken med effektivitets-, styrnings- och demokratiargument, samt att den är bra för samhället och samhällsekonomin. En följd av dagens utvärderingspolitik är också att den bidrar till att reproducera en elitdemokratisk ordning - en ordning som idag brottas med allvarliga legitimitetsproblem.

Som alternativ till en integrerad politik diskuteras i uppsatsen två andra handlingslinjer, dels en som eftersträvar en mer självständig utvärderingsverksamhet, dels en som syftar till att

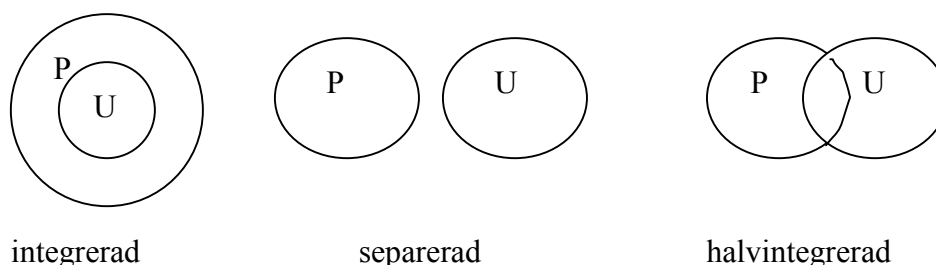
delvis integrera utvärdering och politik. Båda alternativen utgår från att det finns flera legitima kunskaps- och informationsbehov som utvärderingar bör möta vid sidan av den politiska-administrativa elitens. En oberoende utvärderingsverksamhet kan liknas vid en skilsmässa mellan utvärdering och politik och en halvintegrerad vid ett konfliktfyllt äktenskap. Uppsatsens syfte är att identifiera tre skilda utvärderingspolitiska hållningar och med dessa som referens diskutera dagens svenska utvärderingspolitik.

För att kunna diskutera den utvärderingspolitik som idag förs konstrueras tre utvärderingspolitiska idealtyper. De ingående delarna kommer först att introduceras och i slutet av uppsatsen läggs byggstenarna ihop. När relationen mellan utvärdering och politik undersöks finns det minst tre sidor av denna relation som det finns skäl att uppmärksamma: (1) Hur integrerad är och bör utvärdering vara med politiken/makten? (2) Vilka funktioner har och bör utvärderingar ha i politik, förvaltning och verksamhetsutveckling? (3) Vilken styrelseordning och demokrati understödjer och bör utvärderingar understödja?

Utvärderingars integration i politiken

Den första frågan gäller vilket principiellt förhållande som utvärdering kan och bör ha till rådande politik och maktutövning. Det går att identifiera tre principiellt skilda relationer mellan utvärdering och politik; en integrerad, en separerad och en halvintegrerad.

Figur 1: Tre relationer mellan politik och utvärdering



Förkortningar: P = politik, U = utvärdering

I den *integrerade idealtypen* är utvärdering helt underkastad politikens behov. Utvärdering är här ett instrument för att stärka regeringens eller kommunstyrelsens inflytande över den förda politiken. Syftet är att ge svar på om politiken genomförs som den är tänkt och om resurserna används effektivt. Inom mål-resultatstyrningsdoktrinen ska utvärderingar helt tjäna politikens behov. För att mål-resultatstyrningen ska fungera krävs fortlöpande uppföljningar och utvärderingar. Makthavarna ställer frågor om resultat i förhållande till uppställda mål och utelämnar frågor som bedöms ointressanta ur ett styrningsperspektiv. Det omvända förhållandet, att politiken underordnas utvärdering, är teoretiskt möjligt, men knappast praktiskt möjligt. Det skulle betyda att all politik utvärderas innan den genomförs. I den integrerade typen byter "P" och "U" plats. I förlängningen skulle det innebära att politiker arbetar för att avskaffa sitt eget berättigande. Exempelvis skulle SBU (Statens beredning för medicinsk utvärdering) utvärdera all hälso- och sjukvårdspolitik innan den genomförs. Med hjälp av utvärdering och forskning skulle på det sättet en helt igenom evidensbaserad hälso- och sjukvård kunna byggas upp. Experter skulle överta politikernas nuvarande roll och

”kunskapsstyra” vården. Det finns idag en stark riktning inom delar av utvärderingssamhället som argumenterar för att utvärderingar ska användas på det sättet. Men man kan fråga sig om inte denna inriktning bygger på otillräcklig kunskap om politikens grundläggande funktionssätt och ”rationalitet”? En expertbaserad utvärderingspolitik kan inte förväntas föras av politiker, men väl av andra intressenter, t ex utvärderare och forskare. Politiker som säger sig vilja evidensbasera politiken bör därför inte uppfattas alltför bokstavligt. Med stor sannolikhet är det evidens som passar den egna politiken som kommer att lyftas fram.

I den *separerade idealtypen* är utvärdering inte integrerad i politiken utan tvärtom oberoende. Den förda politiken ska utifrån detta synsätt utvärderas från någon position utanför politiken. Externa utvärderingar kan utformas för att ge svar på vad som fungerar och vilka mekanismer som förklarar framgång och misslyckande eller om ett program är rättvisst utformat. Fristående utvärderingar kan initieras av forskare, oberoende utvärderingsinstitutioner eller intresseorganisationer. I det senare fallet är syftet att få veta för vem den förda politiken är bra och hur skilda intressen gynnas respektive missgynnas av en policy eller ett program. Den gemensamma nämnaren i ”skilsmäsoalternativet” är att politiken granskas utifrån.

När utvärdering och politik delvis integreras, som i den *halvintegrerade idealtypen*, medges att det finns skilda kunskaps- och informationsbehov kopplat till den förda politiken. Regeringens och kommunstyrelsers, liksom riksdagens och fullmäktiges frågeställningar har ett givet berättigande. Därutöver behöver politiken granskas utifrån. Forskare, intresseorganisationer och medborgare har också angelägna utvärderingsfrågor. Det kan gälla orsaksamband, negativa följder av en policy, om ett program är rättvist utformat, om ett program möter medborgarnas behov etc. I den halvintegrerade utvärderingspolitiken har politiken ett område som är stängt för utvärdering och omvänt har utvärdering ett område där politiken inte får tränga in. Det senare reviret gäller utvärderarens oberoende när det gäller datainsamling, analys och slutsatser. Den yta i figuren där politik och utvärdering överlappar illustrerar det område där diskussioner och förhandlingar kan äga rum. Det kan handla om en utvärderings inriktning och vilka frågor som den ska besvara.

Det är mellan dessa tre ideal som diskussionen om utvärderingens relation till politiken har förts och förs. Synen på vilken roll utvärdering bör ha till politiken har skiftat över tid, mellan politiska partier och mellan utvärderingsforskare. Ett exempel på när utvärdering främst används som ett makt- och styrningsinstrument och där en integrerad utvärderingspolitik är idealet är när Skolverket ges rollen att vara utbildningspolitikens kontrollorgan. Oppositionspartiernas och många forskares krav på oberoende utvärderingar är exempel på en separerad utvärderingspolitik. Politiker och tjänstemän som vill lära av forskningen på ett visst område och som betonar värdet av att samtidigt ta tillvara personalens och brukarnas erfarenheter använder ofta någon form av process- eller intressentutvärdering. Utvärderingens relation till politiken ligger här närmast den halvintegrerade idealtypen.

Utvärderingars funktioner

Den andra frågan som det finns anledning att ställa är: Vilka funktioner har och bör utvärderingar ha i politik och förvaltning? Den funktion som en utvärdering är tänkt att fylla utgör en viktig komponent i varje utvärderingspolitisk hållning. Vissa funktioner kan sägas passa ihop med en viss typ av utvärderingspolitik. Exempelvis är ”styrningskontroll” en viktig utvärderingsfunktion i en integrerad utvärderingspolitik.

Det finns många tänkbara funktioner som utvärderingar kan fylla i politik, förvaltning och verksamhetsutveckling. I tabell 1 sammanfattas några av de viktigaste.

Tabell 1. Politiskt - administrativa funktioner

Politiskt - administrativa funktioner
Rationell återföring
Styrningskontroll
Ansvarsutkrävande
Politisk ammunition
(il)Legitimera
Symbolisk
Lärande/förbättrande
Stimulera offentlig debatt

Det många först kommer att tänka på är funktionen att förbättra effektiviteten och rationaliteten i politiken. Det kan gälla regeringens, en kommuns eller landstingsstyrelses politik eller policy. Utvärdering som ett rationellt analysinstrument har beskrivits av bland annat Donald Campbell. I det han kallar "the experimenting society" är utvärdering en metod eller ett instrument att nå tillförlitlig information och kunskap om vad som fungerar i praktiken (Campbell 1988; cf. Albaek 1996). Ur ett positivistiskt, rationellt eller socialt ingenjörsperspektiv fyller utvärderingar en *rationell återföringsfunktion* inom det politiska systemet. Det goda samhället byggs steg för steg av sociala ingenjörer med hjälp av bland annat utvärdering. Strävan är att politiken ska vila på vetenskaplig och beprövad grund eller åtminstone kunna associeras med eftertänksamhet och rationalitet. För att förverkliga detta "projekt" efterfrågar politiker och policyskapare värderingsfri information och kunskap. Trots att detta perspektiv utsatts för omfattande kritik uppfattas det fortfarande som mycket attraktivt av många beslutsfattare och experter.

När regeringen beställer en utvärdering för att få veta om ett program genomförs som planerat, om det når rätt målgrupper och om genomförandet sker på rätt sätt, då kan man tala om att utvärderingen fyller en *styrningskontrollfunktion*. Kontroll för bättre styrning kan ske på olika sätt, t ex genom att politiker, på väljarnas uppdrag, kontrollerar förvaltningen eller genom att uppföljningssystem inrättas som dokumenterar vilken service som faktiskt produceras (Day and Klein, 1987:51).

I tider av snabb förändring, när nya styrnings- och organisationsformer lanseras och när politiska och administrativa roller blir otydliga ökar behovet av att kunna ställa ansvariga till svars för den förda politiken. Bland annat utvärderingar kan användas för att utkräva ansvar för den förda politiken och den rådande ordningen (cf. March and Olsen 1995; Ahlbäck, 1999; Day and Klein, 1987). Om en utvärdering genomförs för att bedöma vad det blev av politiska löften och programintentioner fyller den en *ansvarsutkrävande funktion*. Ansvarsutkrävande är också en form av kontroll men till skillnad från intern styrningskontroll används ansvarsutkrävande här för extern medborgarkontroll.

Ur ett politiskt perspektiv, somliga skulle säga irrationellt perspektiv, är det "rationellt" att välja ut vilken information och kunskap som en utvärdering ska söka svar på och likaså vilka utvärderingsresultat som ska användas. Att plocka russen ur kakan är ett vanligt sätt att använda forskning och utvärdering (Weiss, 1977; Albaek, 1996; Johnsen et al., 2001;

Hanberger, 2001a). Ur ett politiskt perspektiv är det också rationellt att beakta andra omständigheter och strävanden. Utvärderingar kan med andra ord användas som *politisk ammunition*, dvs. som stöd för, eller kritik mot, en viss politik eller handlingslinje.

Ur ett kulturellt perspektiv kan utvärdering förstås som ett svar på ett grundläggande behov av att kunna associera en organisation med mening och rationalitet (Albaek 1996). När utvärderingar används för att skapa mening och ”rationalitet” fyller utvärderingar en *symbolisk eller rituell funktion* (ibid; Dahler-Larsen, 1998). Policyskapare, administratörer och utvärderare kan samarbeta för att skapa mening och ”rationalitet”. Men en utvärderare som slår vakt om sitt oberoende och förespråkar en separerad utvärderingspolitik kommer sannolikt att vara mindre intresserad av att medverka till att utvärderingar fyller en symbolisk funktion.

Seen from a cultural perspective, the function of evaluation research is not primarily – and perhaps not at all – to assist in decision making. Instead, its function is to create the image of a serious, responsible, and sensibly managed organization. (Albaek 1996)

Utvärderingar kan också ses som ett svar på att tilliten minskat i dagens samhälle (Day and Klein 1987; Rose and Miller 1992; Power 1997). Makthavare och offentliga organisationer kan använda utvärderingar för att (åter)skapa legitimitet. När beslut fattats om att utvärdera en verksamhet, eller när en utvärdering pågår, bidrar det inledningsvis till att legitimera ett program eller en verksamhet (Hanberger, 2001a, 2002). Men till syvene och sist är det utvärderingens resultat som betyder mest. Om exempelvis resursslöseri eller fusk avslöjas i en utvärdering kommer utvärderingens funktion att bli den motsatta. Utvärderingens funktion kan med andra ord vara att *legitimera eller väcka misstro mot makthavare, program eller verksamheter* (ibid.)

Utvärderingars funktioner kan fångas ur fler perspektiv än de som hittills uppmärksammats. Exempelvis kan en utvärdering också fylla en *upplysande funktion* (Weiss 1977), en *begreppslig* (Peltz 1978) eller en *lärande funktion* (Preskill and Torres 2000). Vidare kan utvärderingar användas i massmediedebatter eller i direkta möten med intressenter där utvärderingsresultat och möjliga handlingslinjer diskuteras. En sådan utvärderingsfunktion kan närmast beskrivas som att *stimulera offentlig debatt*.

De funktioner som utvärderingar kan och bör fylla i politik och förvaltning utgör viktiga komponenter i varje utvärderingspolitisk hållning. Utvärderingsfunktionerna är också nära kopplade till vilken typ av demokrati som man vill att en utvärdering ska tjäna.

Utvärdering och demokrati

Den tredje frågan som ställs om utvärderingspolitiken är: vilken styrelseordning och demokrati kan och bör utvärderingar understödja? I en demokrati finns flera medborgarperspektiv som kan anläggas på utvärdering vilka i sin tur utgår från olika demokratiideal. Olika utvärderingspolitiska hållningar skiljer sig med avseende på vilken form av demokrati som en politik eller policy respektive en utvärdering av densamma förstärker. En integrerad utvärderingspolitik förstärker t ex en elitdemokrati och en halvintegrerad utvärderingspolitik en deliberativ eller diskursiv demokrati.

Den demokratiska ordning inom vilken utvärderingar initieras och används kan förstås som institutionella villkor för utvärderingar. Denna ”ordning” kan enskilda utvärderingar liksom institutionaliserad utvärderingsverksamhet i viss utsträckning påverka. Påverkan är inte alltid synlig och därmed svårare att fånga empiriskt. Generellt sett kan utvärderingar antingen stärka den rådande ordningen eller främja någon form av nyordning, inräknat en eller annan form av demokrati (Hanberger, 2001b). I tabell 2 uppmärksammas tre ideal som demokratin kan utvecklas mot och som ligger under olika utvärderingspolitiska hållningar.

Tabell 2 Tre demokratimodellers kännetecken

Demokrati	Kännetecken	Förespråkade institutioner	Medborgarroller i offentlig policy/program
Elitdemokrati	för medborgare	<ul style="list-style-type: none"> • val • - • - 	<ul style="list-style-type: none"> • - • - • konsument (PI)
Deltagardemokrati	av medborgare	<ul style="list-style-type: none"> • val • folkomröstningar • - 	<ul style="list-style-type: none"> • medborgare (PS) • - • mottagare (PI)
Deliberativ demokrati	med medborgare	<ul style="list-style-type: none"> • val • folkomröstningar • nya fora 	<ul style="list-style-type: none"> • medborgare (PS) • medborgare (PI) • mottagare (PI)

Förkortningar: PS= policy/program skapande, PI = policy/program implementering

Demokrati är främst förknippat med hur medborgares krav och behov kan artikuleras och kanaliseras, samt hur det offentliga beslutsfattandet går till. Men för att en demokrati ska fungera väl behöver också granskningsfunktionen fungera. Olika demokratiideal och demokratiska praktiker kan passa mer eller mindre bra till olika utvärderingsmodeller. Omvänt kan en utvärdering stödja en viss policystil, styrelseordning eller demokrati.

En demokrati kan variera med avseende på om demokratin realiseras *för*, *av* eller *med* medborgare (jfr Hanberger, 2001b). I en elitdemokrati är medborgarnas roll i huvudsak begränsad till att i val rösta på generella policyinriktningar och paketlösningar. Som kontrast uppmuntras medborgare att vara aktiva och ta mer ansvar i såväl deltagande som deliberativ demokratiteori (Deleon, 1997; Dryzek, 1996, 2000; Fischer, 1993, Healey, 1993; House & Howe, 1999; Khakee, 1999; Premfors et al., 1994). Vid sidan av allmänna val framhävs betydelsen av folkomröstningar i deltagande demokratiteori. Deliberativ demokratiteori betonar dessutom värdet av nya kanaler och mötesplatser för offentlig debatt och att samtalssituationen måste var öppen och fri.

Om en politisk elit utformar en policy eller ett program för medborgarna, som i nästa steg genomförs av tjänstemän och slutligen av professionella, kommer policyn eller programmet samtidigt att bli ett stöd för elitdemokratin. I en elitdemokrati hålls medborgarna utanför policy eller programprocessen och uppfattas och behandlas som konsument av offentlig service. En utvärdering som utformas för att kontrollera styrningskedjan och måluppfyllelsen tjänar främst beslutfattarnas behov och utgör indirekt också ett stöd för elitdemokratin. Som kontrast kan politiker och tjänstemän bjuda in medborgare att delta i en policy eller programprocess. När medborgare betraktas och behandlas som aktiva mottagare av offentlig service och när deras erfarenheter fångas upp och beaktas stärks deltagardemokratin. Likaså kan ”empowerment” eller brukarutvärdering vara ett stöd för att utveckla demokratin i deltagardemokratisk riktning. Om medborgare aktivt medverkar i hela policyprocessen eller i att

utveckla ordinarie verksamheter, inräknat att diskutera mål och medel i ljuset av knappa resurser, kommer en deliberativ eller diskursiv demokrati att främjas. I det senare fallet betraktas och behandlas medborgarna som aktiva, kompetenta, reflekterande och ansvarstagande individer. Likaså kommer en utvärdering som välkomnar medborgare att tillsammans med andra intressenter söka praktiska lösningar på aktuella problem att vara ett stöd för en deliberativ eller diskursiv demokrati.

Det är inte enbart hur en policy organiseras och genomförs som spelar roll utan också om en utvärdering utformas som stöd för en bestämd ledningsfilosofi och demokrati. Om en policy- eller programutvärdering utformas för att undersöka marknadslösningar kommer den också att kunna bidra till att stärka och legitimera "New Public managementlösningar". En sådan utvärdering hjälper samtidigt till att forma (effektiva och kvalitetssäkrade) serviceproducenter och (nöjda) kunder och stärker likaså en elitdemokrati. Om en utvärdering utformas för att medborgare ska lära av ett program och kunna förbättra det kommer en deltagardemokrati samtidigt att främjas. En utvärdering som tillhandahåller ett underlag som experter, politiker, tjänstemän, professionella och medborgare gemensamt kan använda för konstruktiva diskussioner om framtiden är ett stöd för en deliberativ demokrati. Mer generellt kan utvärderingar antingen vara ett redskap för att legitimera den existerande ordningen och den etablerade formen av demokrati och civilsamhälle, alternativt understödja en nyordning och demokratisering av något slag.

Därmed har några centrala sidor av relationen utvärdering och politik uppmärksammats. I nästa avsnitt kommer dessa att sammanföras så att några tydliga utvärderingspolitiska hållningar eller idealtyper framträder.

Utvärderingspolitiska hållningar

I tabell 3 sammanfattas de aspekter som hittills uppmärksammats när det gäller relationen utvärdering och politik i form av tre idealtyper. Det kan finnas fler aspekter som kan behöva diskuteras, men syftet här är att försöka identifiera de principiellt sett viktigaste. Idealtyperna kan användas i både deskriptivt och normativt syfte. En integrerad, separerad och halvintegrerad utvärderingspolitik skiljer sig åt med avseende på vilken relation som finns och bör finnas mellan utvärdering och politik, vilken kunskapsyn som ligger till grund för relationen (ej angivet i tabellen), vilka politiskt-administrativa funktioner som utvärderingar fyller och bör fylla, vilka utvärderingsmodeller som lämpar sig bäst för en viss utvärderingspolitik samt vilken styrelseordning som politiken stärker.

Tabell 3 Tre utvärderingspolitiska idealtyper

Utvärderingspolitik	Utvärderingsfunktioner	Utvärderingsmodeller	Styrelseordning
Integrerad	styrningskontroll, politisk ammunition, legitimering	måluppfyllelse, kostnadseffektivitetsanalys	elitdemokrati
Separerad	rationell återföring, ansvarsutkrävande, lärande	realistisk, evidensbaserad eller process, empowerment	teknokrati eller deltagardemokrati
Halvintegrerad	rationell återföring, ansvarsutkrävande, legitimering, lärande/förbättrande, offentlig debatt	intressebaserad eller process, intressent	korporativistisk eller deliberativ demokrati

En *integrerad utvärderingspolitik* eftersträvar en beslutsanpassad utvärderingsverksamhet vars yttersta syfte är att tjäna politiken. Politikernas uppgift är att besluta om mål och utvärderingsdirektiv medan utvärderarens uppgift är att granska politikens genomförande och resultat. Detta görs lämpligast med hjälp av mål-resultatutvärderingar och (kostnads)effektivitetsanalyser. I den integrerade utvärderingspolitiken fyller utvärderingar i första hand en styrningskontrollfunktion.¹ Vidare kan utvärderingar fungera som politisk ammunition eller användas för att legitimera den förda politiken. När demokratiargument anförs till försvar för en anpassning av utvärderingar till regeringens eller kommunstyrelsers behov är det en elitdemokratisk demokratisyn som ligger bakom. Politikerna utgår från det mandat som de har fått av väljarna i val. Det går att skilja på två former av integrerad utvärderingspolitik, dels en politik som strävar efter att utvärderingar tjänar regeringens och kommunstyrelsers behov, dels en som främst tjänar riksdagens respektive fullmäktiges behov. I den senare ska den förda politiken granskas på ett sätt så att alla partier blir nöjda, men fortfarande inom det politiska systemet. Oppositionspartier kan använda regeringens (majoritetens) utvärderingar för att påvisa brister i styrning och kontroll, men också som politisk ammunition för att undergräva legitimiteten i regeringens politik. I båda fallen är målet att utvärderingar ska underordnas politikens behov. Kunskapssynen i en integrerad utvärderingspolitik är i grunden konstruktivistisk. Genom att ställa de ”rätta” frågorna kan den kunskap som ansvariga politiker behöver till en del skapas. Men i retoriken är det vanligtvis en positivistisk kunskapssyn som framhålls.

En *separerad utvärderingspolitik* utgår från att utvärdering och politik inte bör sitta i samma båt. Inställningen är istället att politiken behöver granskas från en oberoende position. Om en fristående utvärderare eller forskare granskar politiken och om utvärderingsresultaten används fyller utvärderingen en rationell återföringsfunktion. Vidare erbjuder fristående utvärderingar ett underlag för medborgare att utkräva ansvar. Utvärderingsmodeller som lämpar sig för detta ändamål är realistiska utvärderingar (Pawson & Tilly, 1997), evidensbaserade utvärderingar och meta-analyser. Den separerade utvärderingspolitikens förespråkare menar att det bör finnas en klar rollfördelning mellan beslutsfattare och utvärderare. Utgångspunkten är att det går att skilja mellan fakta och värden och att det finns *en* sanning som utvärderingar bör gräva fram. I denna doktrin är det politikernas uppgift att hantera styrnings- och värdefrågorna medan utvärderare ska undersöka metoderna, åtgärderna eller insatserna. Om det uteslutande är experters eller teknokraters utvärderings- och forskningsresultat som ska utgöra grunden för politiken är det en teknokratisk ordning som kommer att främjas. Kunskapssynen är positivistisk och tillstår inte att experter ibland kommer till olika slutsatser om vad som är sant. Om politiken decentraliseras och överlämnas till någon typ av partnerskap eller till medborgarna själva, t ex i ett program för lokal utveckling, stärker politiken samtidigt medborgarnas deltagande. En separerad utvärderingspolitik som förespråkar att utvärderingar görs för att lära av olika lokala mobiliseringsprojekt kan också medverka till att stärka en deltagardemokrati. Utvärdering och politik kan med andra ord separeras på olika sätt.

I en *halvintegrerad utvärderingspolitik* är utgångspunkten att det finns skilda kunskaps- och informationsbehov kopplat till offentlig policy. Regeringens och kommunstyrelsers, liksom

¹ I riksdagens förslag till ändring i budgetlagen sägs att ”[mål- och resultatstyrningen] förutsätter ett flöde av styr- och kontrollinformation. För att tillhandahålla nödvändig information som underlag för kontroll och styrning krävs uppföljning och utvärdering” (2000/01:RS1, sid 14). Riksdagen antog förslaget den 13 juni 2001 (Riksdagsskrivelse 2000/01:273-276).

riksdagens och fullmäktiges utvärderingsfrågor har ett givet berättigande. Därutöver behöver politiken granskas från positioner utanför det politiska systemet. Exempelvis kan forskare, intresseorganisationer eller medborgare ställa angelägna frågor som en utvärdering bör söka svar på. Det kan gälla om och under vilka omständigheter ett program fungerar eller positiva och negativa följder av en policy. En halvintegrerad utvärderingspolitik utgår från en pluralistisk kunskapssyn. Utvärderingar fyller här många och olika funktioner, inte minst att underlätta och stimulera offentlig debatt. Intressentutvärderingar lämpar sig bäst för att tillvarata skilda informations- och kunskapsbehov. I de fall en intresseorganisation genomför en utvärdering kan den antingen användas för den egna gruppens intressen eller så kan resultaten användas av fler intressenter. I det första fallet främjar utvärderingen i första hand en korporativistisk ordning. När flera aktörer eller intressenter använder en utvärdering som underlag för debatt och beslut främjas en deliberativ eller diskursiv demokrati.

Med hjälp av dessa tre idealtyper kan dagens utvärderingspolitik undersökas. I praktiken kan olika blandformer också förekomma. Någon systematisk genomgång av utvärderingspolitiken görs inte i uppsatsen. Syftet är begränsat till att synliggöra olika utvärderingspolitiska linjer och öppna upp för en diskussion om dagens utvärderingspolitik och dess följder.

Den dominerande utvärderingspolitiken

Det finns en handfull offentliga utredningar som ger upplysningar om dagens utvärderingspolitik. Den som söker ett samlat handlingsprogram kommer dock inte att finna något. Förutom i utredningar och utredningsrapporter av olika slag² går det också att studera utvärderingspolitiken i utvärderingsdirektiv och i principer för upphandling av utvärderingar.

Det bör understrykas att den dominerande utvärderingspolitiken inte är partipolitisk. Än så länge finns ingen uttalad partipolitik på utvärderingsområdet. Men det finns en utvärderingspolitik som delar av den politiska-administrativa eliten utgår från. Dagens utvärderingspolitik har en öppen och en dold sida. Den öppna sidan uppmärksammar aktuella problem med dagens utvärderingsverksamhet. Grundproblemet framställs som att alltför många utvärderingar inte kan användas när regeringen ska fatta beslut. Att styra utvärderingar så att de bättre tjänar politikens behov krävs för att den offentliga sektorn och demokratin ska kunna fungera. I Statskontorets kartläggning av regeringens utvärderingsverksamhet i början av 2000-talet oroas utredarna över att de regeringsbeställda utvärderingarna minskar och att kvaliteten också är lägre när myndigheterna själva initierar utvärderingar (Statskontoret 2000, 2002). Departementen fokuserar oftare specifika frågor och jämför det som utvärderas med andra alternativ, samt gör kostnadseffektivitetsbedömningar. Regeringen behöver underlag som kan användas för att fatta övergripande beslut om t ex ett program ska avvecklas, förändras eller utvecklas. Myndigheter är å sin sida mer intresserade av hur ett program fungerar och framförallt hur det kan utvecklas.

Om det beslutsunderlag regeringen använder i allt högre grad kommer att bestå av utvärderingar som andra tagit initiativet till är risken stor att regeringens styrnings- och kontrollförmåga försvagas. (Statskontoret 2002:21, sid 12)

² Några exempel är: VESTA-rapporten *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens* (Ds 2000:63). *Utvärdering och politik II – Hur använder regeringen utvärderingar?* Statskontorets rapport (2002:21). *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen* (SOU 2000:61). Riksdagsskrivelse om behovet av uppföljning och utvärdering för styrning och kontroll (Riksdagsskrivelse 2000/01:273-276).

Ett exempel på dagens utvärderingspolitik är Statskontorets utredningsförslag att stärka utvärderingars kontrollfunktion i mål-och resultatsstyrningen (ibid.). Ett annat är finansdepartementets förslag att inrätta en ny statlig utvärderingsmyndighet, alternativt någon form av externt ”stabsstöd” till regeringen, som kan användas för att stärka regeringens kontroll och styrning (Finansdepartementet 2002:73-74).

Regeringen behöver med andra ord tillgång till ett oberoende underlag för att fatta beslut. Med oberoende menar vi att underlaget i normalfallet visserligen tas fram på uppdrag av regeringen, men att organisationen själv avgör vilken metod som ska användas och på egen hand gör en analys och lämnar en bedömning. (ibid.)

Nedläggningen av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) kan också ses som ett resultat av den förda utvärderingspolitiken. I Socialdemokraternas uppgörelse med Miljöpartiet föreslås i en av punkterna att ESO läggs ner eller ombildas till en organisation för miljöstudier. ESO har inte fungerat som ett ”externt stabsstöd” utan haft en mer oberoende roll. På olika sätt försöker regeringen skaffa sig bättre kontroll över den statliga utvärderingsverksamheten i syfte att anpassa den till regeringens behov. Andra legitima kunskapsbehov beaktas inte. Exempelen tyder på att den dominerande utvärderingspolitiken ligger närmast den integrerade idealtypen. Denna politik innebär också att en elitdemokratisk ordning stärks, en ordning som idag har tydliga legitimitetsproblem. Med nuvarande utvärderingspolitik bevaras i stort den klyfta som finns mellan eliten och folket. Om enbart regeringens eller kommunstyrelsers frågor uppmärksammas i utvärderingar riskerar klyftan dessutom att vidgas.

Skapandet av en ny riksrevision är däremot inte ett resultat av samma politik utan snarare ett exempel på att den separerade linjen vunnit viss framgång. Argumenten för en oberoende revision har vägt tungt framförallt när det gäller att skapa rimliga förutsättningar för granskningar som inte tar politiska hänsyn. Den allmänna rättsuppfattningen är att granskningar bör genomföras utan politiska hänsyn och stå fri från vänskapsband. I en (elit)demokrati behövs en motmakt som inte kan utsättas för politiska påtryckningar.

Diskussion

Hittills har utvärderingspolitiken inte blivit föremål för någon systematisk granskning. Till att börja med är det därför angeläget att utvärderingspolitiken börjar diskuteras öppet. Det finns också skäl att mer systematiskt undersöka och kritiskt granska vilka utvärderingar som idag görs och vilken utvärderingsverksamhet som nu byggs upp inom det politiska systemet.

Utvärderingar av offentlig policy, program och ordinarie verksamhet har varit och kommer alltid att vara politiskt laddade. Utvärderingsdirektiv är i sig politiskt laddade genom att de fokuserar ett problem eller policyområde på ett bestämt sätt. Politiskt laddade är utvärderingar också p.g.a de frågor som ställs och inte ställs. I ett senare skede märks den politiska laddningen när resultat och slutsatser ska tolkas. Dessutom har utvärderare egna värderingar, en viss kunskapssyn och ett språk som har politiska undertoner. Det gäller också utvärderare som vinnlägger sig om att uttrycka sig vetenskapligt och värderingsfritt. Den politiska spänningen kring utvärderingar kommer alltid att finnas.

I den utvärderingspolitik som idag förs eftersträvas att utvärderingar bättre underordnas politikens behov. Regeringen, inte myndigheterna, ska initiera utvärderingarna och bestämma

utvärderingsdirektiven, samtidigt som en oberoende instans fritt får välja metoderna och genomföra självständiga analyser, samt lämna egna bedömningar. Oberoendet, som regeringen behöver för legitimiteten, begränsas på ett effektivt sätt i direktiven. Denna utvärderingspolitik utgår från att det går att göra objektiva utvärderingar och hålla isär värderingar och fakta. Men hur utvärderingsfrågor vinklas i direktiv och upphandlingsdokument är avgörande för vilka ”sanningar” som utvärderare får söka. Det är inte bara politiken som är värdeladdad utan också sättet att ställa frågor om den. Såväl makthavare som interna och externa utvärderare lyfter fram vissa ”fakta” framför andra och laddar fakta med värderingar. Trots att uppdelningen mellan fakta och värderingar i praktiken inte går att göra upprätthålls denna myt av många forskare/utvärderare och makthavare.

Det som är problematiskt med dagens utvärderingspolitik är inte att utvärderingar ska användas för att förbättra beslutsfattandet utan att politiken upprätthåller myten om utvärdering som ett objektiva och värderingsfritt verktyg. I praktiken innebär det att ”välavgränsade sanningar” kommer att sökas av ”oberoende” utvärderare. Därmed utestängs på ett effektivt sätt andra legitima frågeställningar som rör den förda politiken. Medborgarna ges intrycket att utvärderingarna är objektiva och att hela sanningen kommer fram. Men om bara vissa delar får granskas blir andra delar kvar i mörkret. Det krävs vanligtvis stor insikt i ett problemområde för att veta vilka frågor som är relevanta att ställa.

Det är fullt legitimt att utvärderingar utformas för att tjäna regeringens, en kommunstyrelses eller myndighets kunskaps- och informationsbehov. Men det är oroväckande om den förda politiken och makthavarna inte samtidigt granskas kritiskt. I uppsatsen har den integrerade utvärderingspolitiken ställts mot två andra handlingslinjer. Beträffande en separerad utvärderingspolitik, som innebär en total ”skilsmässa” mellan politik och utvärdering, kan anföras att den riskerar att leda till att intresset för att beställa utvärderingar skulle minska eftersom behovet av helt oberoende granskningar inte är stort bland beslutsfattare. Vad som inte kommer fram när oberoende granskningar diskuteras är att det också finns svagheter med sådana granskningar, t ex att dessa inte alltid är realistiska i sina anspråk på politiken. Granskas den förda politikens genomförande, måluppfyllelse och kostnadseffektivitet kommer granskaren med stor sannolikhet att finna brister. Oberoende granskningar som tar mål och löftespolicy som utgångspunkt använder den politiska retoriken som måttstock. Därmed bortses från att nästan all uppifrånspolitik har förankringsproblem och legitimitetsunderskott. Vidare att myndigheter och kommuner har egna intressen och att de inte alltid uppträder som en länk i en styrningskedja. Organisatoriska och professionella intressen förväntas lysa med sin frånvaro. Fristående utvärderingar som enbart utvärderar mot formella mål och löften riskerar att hamna i en form av ständig oppositionsställning. Det finns en drivkraft att avslöja brister i politiken för att inte bli beskylld för att sitta i uppdragsgivarens knä. Riskerna finns att granskaren blundar för att ett program kan vara framgångsrikt i förhållande till andra kriterier.

Endast en halvintegrerad utvärderingspolitik beaktar att det finns flera legitima kunskaps- och informationsbehov kopplat till offentlig policy. Vidare betonas att alla steg i en utvärderingsprocess innebär politiska och värdemässiga ställningstaganden och att det inte enbart är den politiska eliten som bör bestämma vilket diskussions- och beslutsunderlag som en utvärdering ska ta fram. Intressentutvärderingar integrerar frågor som ställs av olika intressenter och erbjuder därmed en praktisk lösning på problemet att samtidigt tillfredsställa makthavarnas och andra intressenters behov.

Den utvärderingspolitik som framträder i början av 2000-talet har försöksmässigt diskuterats i uppsatsen. För att närmare kartlägga dess innehåll och utbredning behöver den studeras systematiskt. En reservation man kan göra redan på detta stadium är att många utvärderingar som genomförs i utvecklingssyfte, t ex utvärderingar för att utveckla skolan eller vården, inte kan ses som ett resultat av den integrerade utvärderingspolitiken. Utvärderingspolitiken kan också variera mellan olika politik- och verksamhetsområden och mellan olika nivåer i staten. I praktiken kommer olika blandformer också att kunna förekomma.

Den utvärderingspolitik som olika aktörer förordar beror i hög grad på vilken relation de har till makten. Makthavare ser först och främst till sina egna behov och förordar oftare en integrerad utvärderingspolitik, låt vara att den lånar vissa element från en separerad utvärderingspolitik. Som kontrast rekommenderar oppositionspartier och forskare som regel fristående, mer oberoende utvärderingar.

Den fråga som diskussionen om utvärderingspolitiken ytterst handlar om är vilken styrelseordning som utvärderingar ska tjäna. Genom att betrakta utvärderingspolitiken ur flera demokratiperspektiv kan de indirekta följderna av utvärderingar bättre förstås. I tider av legitimitetssvikt är det viktigt att diskutera följderna av dagens utvärderingspolitik. Det är uppenbart att politiska eller myndighetsstyrda utvärderingar har ett grundläggande trovärdighetsproblem. Om medborgare och övriga intressenter upplever att många relevanta frågor medvetet utelämnas kommer sådana utvärderingar att kunna bidra till att förvärra dagens legitimitetskris. Om den offentliga sektorns utvärderingsverksamhet är på väg att underordnas politikens behov alltför mycket och de negativa följderna av detta tas på allvar bör diskussionen handla om de två alternativ som lyfts fram i uppsatsen. I en separerad utvärderingspolitik finns inget dilemma; utvärderaren ska fritt granska den förda politiken. Samtidigt finns det flera "oberoende" positioner som politiken kan utvärderas från. Vilka är utgångspunkterna i fristående utvärderingar och mot vad ska den förda politiken bedömas? Detta är två frågor som bör diskuteras i anslutning till en separerad utvärderingspolitik. I en halvintegrerad utvärderingspolitik accepteras att utvärderingar möter politikens behov samtidigt som andra intressenters frågor också uppmärksammas. Två frågor som bör diskuteras mer ingående i anslutning till en halvintegrerad utvärderingspolitik är: Hur stort bör förhandlingsutrymmet vara mellan utvärdering och politik eller omvänt vilka områden är politikens respektive utvärderingens revir? I vilken utsträckning tillfredställer olika typer av intressentutvärderingar politikens, myndigheters och berörda intressenters behov, samt utvärderarnas krav på oberoende?

Anders Hanberger är fil dr i statsvetenskap och tf föreståndare vid Centrum för utvärderingsforskning (UCER), Umeå universitet. Hans forskningsintresse omfattar teori- och metodutveckling i policyanalys och utvärderingsforskning med ett särskilt intresse för frågor om makt, legitimitet, demokrati och intressentmedverkan. För närvarande är han bland annat projektledare för forskningsprojektet 'De kommungranskande aktörernas betydelse'.

Referenser

- Ahlbäck, Shirin (1999) *Att kontrollera staten : Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Statsvetenskapliga föreningen Uppsala universitet, Uppsala.
- Albaek, Erik (1996) 'Why All This Evaluation? Theoretical notes and empirical observations on the functions and growth of evaluation, with Denmark as an illustrative case.' In *The Canadian Journal of Program Evaluation*. Vol. 11 No 2:1-34.
- Campbell, Donald Thomas (1988) *Methodology and epistemology for social science : selected papers*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Dahler-Larsen, Peter (1998) *Den rituelle refleksion : om evaluering i organisationer*. Odense Universitetsforlag, Odense.
- Day, P. and Klein, R. (1987) *Accountabilities : five public services*. London : Tavistock.
- Deleon, P. (1997) *Democracy and the Policy Sciences*. State University of New York Press, Albany.
- Dryzek, John S. (1996) *Democracy in Capitalist Times – Ideals, Limits, and Struggles*. Oxford University Press, New York.
- Dryzek, John S. (2000) *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford, Oxford University Press.
- Finansdepartementet (2002) *Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet*
- Fischer, F. (1993) 'Citizen participation and the democratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical cases' in *Policy Sciences* Vol.26, 165-187.
- Hanberger, Anders (2001a) What is the policyproblem? Methodological challenges in policy evaluation. In *Evaluation*, Vol.7(1):45-62.
- Hanberger, Anders (2001b) 'Policy and program evaluation, civil society, and democracy', Vol 22 (2001) No 2 *American Journal of Evaluation*.
- Hanberger, Anders (2002). 'Democratic Implications of Public Organizations', *Public Organization Review*. (under tryckning)
- Healey, P. (1993) 'The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation' in Fischer F. and Forester J. (eds) *The Argumentative turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC, Duke University Press, 233-53.
- House, Ernest R. and Howe, Kenneth R. (1999) *Values in evaluation and social research*, Sage, Thousand Oaks, California
- Johnsen, Å., Meklin, P., Oulasvirta, L., Vakkuri, J. (2001) 'Performance auditing in local government: an exploratory study of perceived efficiency of municipal value for money auditing in Finland and Norway'. In: *The European Accounting Review* 2001, 10:3, 583-599.
- Khakee, A. (1999) 'Participatory scenarios for sustainable development' in *Foresight* Vol.1, (no 3), 229-240.
- March, James G. and Olsen, Johan P. (1995) *Democratic governance*. New York : Free Press
- Pawson, R. and Tilly, N. (1997) *Realistic evaluation*. Sage, London.
- Peltz, D.C. (1978) 'Some expanded perspectives on use of social science in public policy'. In: Yinger, J.M. & Cutler, S.J. (eds.) *Major social issues: A multidisciplinary view*. New York: Free Press.
- Premfors R. (1989) *Policyanalys: Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Studentlitteratur, Lund.
- Preskill, H. and Torres, R.T. (2000) 'The Learning Dimension of Evaluation Use.' In: *New Direction for evaluation*. Number 88, winter 2000.
- Riksdagsskrivelse 2000/01:273-276.

- Rose, N. and Miller, P. (1992) 'Political Power beyond the State: Problematics of Government'. In: *British Journal of Sociology* 43(2):173-205.
- SOU 2000:61 *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen*
- Statskontorets rapport (2000:17) *Utvärderingar och politik – en kartläggning av utvärderingarna i budgetprocessen*
- Statskontorets rapport (2002:21) *Utvärdering och politik II – Hur använder regeringen utvärderingar?*
- VESTA-rapporten *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens* (Ds 2000:63)
- Weiss, Carol H. (1977) *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington Books, Massachusetts.