



Evalueringars - och evaluerares roll i politik och förvaltning

Lena Lindgren
Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet
(www.spa.gu.se)



Argument

- Aktiekursen för evaluering och evaluering har aldrig varit högre än idag.
- Evaluering lanseras ofta som aktivitet med vars hjälp vi kan nå saklig, objektiv kunskap om sociala verksamheters kvalitet och effekter.
- Då behövs ingen politik.
Politiker väljer det som fungerar bäst.
Brukare väljer tjänster med bevisad kvalitet, och väljer bort dem med sämre kvalitet.



Argument, forts

- Men evaluering rymmer politisk makt som i allra högsta grad påverkar verksamheter - både positivt och negativt.
- Exemplet kvalitetsmätning.
- Mer kritisk granskning och diskussion behövs om:
 - evaluering som produkt,
 - evaluering som en social aktivitet i sig själv,
 - evaluerares roll och funktion



Agenda

- Evaluering som separerad från eller en del av politik?
- Det politiska i evaluering – var finns det?
- Evaluering som en praktik som stödjer samhällelig utveckling, eller ett glupskt monster som aldrig får nog med mat och genererar perversa bieffekter?
- Mera meta-forskning behövs.



Evaluering (eller granskning) som familjenamn

- En systematiskt genomförd undersökning för att få fram tillförlitlig och användbar kunskap om värdet eller förtjänsterna av någonting.
- Flera olika aktiviteter har mer eller mindre av dessa egenskaper:
 - Evaluering
 - Uppföljning
 - Kvalitetsmätning
 - Tillsyn/inspektion
 - Revision
 - Litteraturkritik, vinprovning....

Evalueringens tidevarv

- Lagar och regler antas som ställer krav på evaluering.
- Evaluering integreras i praxis nästan överallt, men undantag finns.
- Stark resultatorientering – verkliga resultat efterfrågas.
- Ännu starkare kvalitetsorientering, men vad kvalitet är sägs inte.
- Evidensrörelsen
- Allt fler myndigheter etableras med evaluering som huvuduppdrag (2010: Trafikanalys, Kulturanalys, Häls- och sjukvårdsanalys).
- Tillsyn/inspektion centraliseras och får en allt viktigare roll.
- Kommuner/kommunala verksamheter som skapar egna system och tävlar i kvalitet.
- Nationella kvalitetssystem som rankar + "name and shame".
- Regionala och kommunala analysenheter.

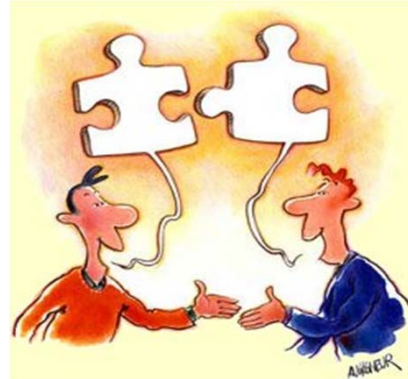
”Obsessive Measurement Disorder”

- ”From studies to streams”
- ”USAID has become infected with a very bad case of Obsessive Measurement Disorder (OMD), an intellectual dysfunction rooted in the notion that counting everything in government programs will produce better policy choices and improved management.”
- Öppna jämförelser inom hälso- och sjukvård (2006), äldreomsorg (2007), missbruks- och beroendevård (2009), ekonomiskt bistånd mm (2011).
- ”Senast år 2014 ska det finnas ...öppna jämförelser som stödjer fria val, nationella och verksamhetsnära beslut, förbättringsarbete och granskning av socialtjänsten och hälso- och sjukvården.” (Regeringsbeslut 2009-06-25).
- KOSTRA och IPLOS i Norge.

Evaluering politik

- Evaluering och politik kan och bör separeras.
- Evaluator arbetar självständigt med instrumentellt och tillhandahåller objektiva bedömningar av program.
- Kunskapsmomentet i evaluering sköts av evaluator, bedömningen sköts av politiker och andra beslutsfattare.

Evaluering



politik

- Evaluering äger rum i en politisk kontext och kan därför inte helt separeras. Det gäller särskilt bedömningsmomentet.
- Evaluator måste förstå och anpassa sin roll till denna kontext genom dialog, förhandling och avstämning.
- Evaluator ses som professionell expert, vars roll varierar med hur vi förstår vad politik är:
 - a) Politik som marknad och medborgarna som kunder.
Evaluator teknisk expert som mäter kvalitet med givna metoder.
 - b) Evaluering som arena för demokratisk deliberation.
Evaluator som advokat för "public welfare", inkl svaga grupper.

Evaluering



politik

- Evaluering är nära kopplat till politik, och politik är integrerat i allt (även privatlivet).
- Politik är inte något negativt och smutsigt utan en "activity which we live together and regulate or adapt our goals and efforts". Politiskt deltagande genom val är inte tillräckligt.
- Evaluator kan inte inta en värdeneutral position. Värderingar är dessutom oskiljbara från fakta. Jfr konstruktivism. Viktigt att hon anger och arbetar utifrån en teoretisk förståelse av det som ska evalueras och dess kontext.
- Evaluering producerar inte enbart resultat, utan skapar också en förståelse och tolkning av policies, program etc.



Var finns då det politiska i evaluering?

- Evalueringsobjekt (program, policies etc) är aldrig värdefria. De både rymmer och syftar till att lösa specifika problem. Exempel: tonårsgraviditeter.
- Evalueringsdata om ett program används/är tänkt att användas i politiska sammanhang där beslut om värdefördelning fattas.
- Data kan aldrig stå för sig själva, de tolkas av människor som refererar till olika värden.
- Implicit i all evaluering ingår tanken att evaluering främjar en god servicekvalitet och en god samhällsutveckling. Vad detta innebär är dock nästan aldrig explicit

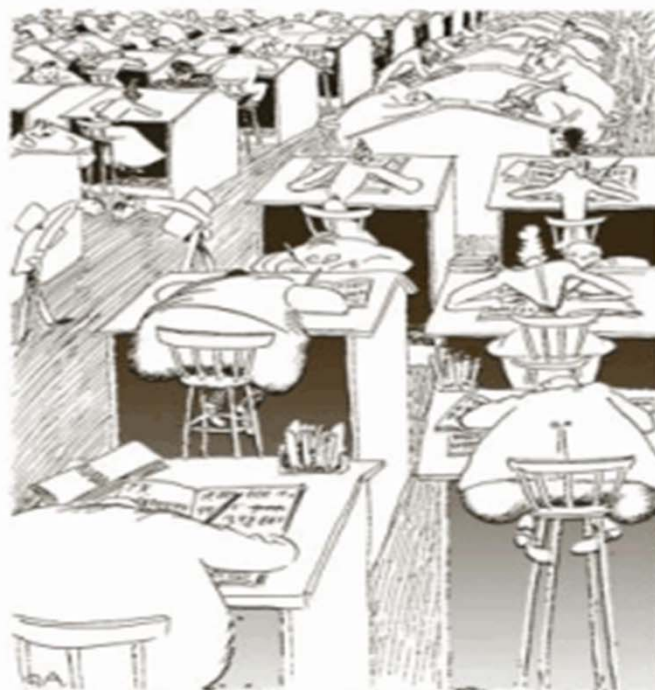


Mysteriet med utvärderingsmonstret

- "Det er som om, der ikke er nogen grænse for feedback-løkkerne, som om evalueringsmonstret kræver mere og mere mad hver dag" (Dahler-Larsen 2000).
- Information utan tydlig användning samlas in och rapporteras ritualmässigt.
- Hur evaluering ska användas för utveckling och styrning, hur det faktiskt går till och vilken nytta den har förblir oklart.
- Evaluering har inte bevisat sin egen affärsidé.
- Evaluering - "protected discourse".
- "The performance paradox".

Utvärderingsmonstret

Kvalitets- och resultatmätning
i den offentliga sektorn



Lena Lindgren

Programteori för att förstå naturen och logiken hos en verksamhet

Förutsättningar

Allt som "går in" i en verksamhet.



Aktiviteter

Vad som görs för att åtgärda ett givet problem (verksamhetens uppdrag)



Prestationer

De direkta produkterna av processerna



Effekter

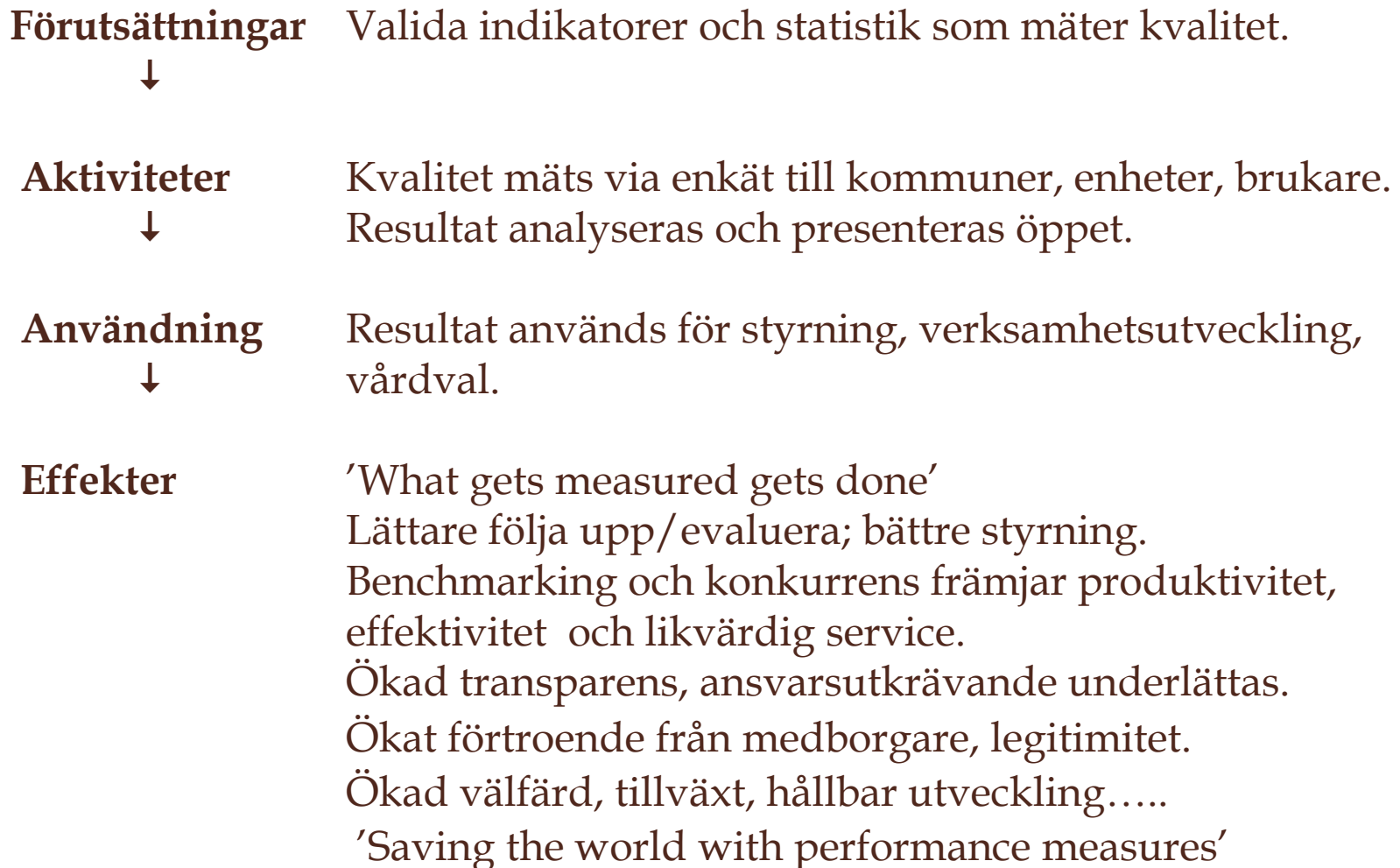
Den skillnad som prestationerna gör för ett målobjekt (individ, organisation, samhälle).

R
E
S
U
L
T
A
T

Effekter på kort, medellång och lång sikt.

Förväntade/icke förväntade, positiva och negativa effekter.

Exempel: En programteori för kvalitetsmätningssystemet öppna jämförelser



Djävulen döljer sig i detaljerna



Kvalitetsmätandets problematiska programteori

Förutsättningar



Främmande diskurs
OSMARTA mål och målträngsel

Genomförande-
och användnings-
problem



Bara det mätbara mäts
Osäkra effektmått
Skiftande tolkningar, kreativ bokföring
Oklar - och komplicerad - användning

Perversa
bieffekter

'What gets measured is *all* that gets done'
'Teaching to the test'; 'Creaming'
Måtten blir mål
Innovation motverkas, 'Ossification', tunnelseende
Avprofessionalisering
'Panopticon'
Minskad total effektivitet
'Paving the road to hell'



Varje definition av kvalitet innebär ett värdemässigt ställningstagande

- Bedömningsgrund identifieras; t ex mål i Socialtjänstlagen.
- Egenskaper som ska mätas avgränsas och preciseras; t ex del av mål, "äldre ska åldras i trygghet med bibehållet oberoende".
- För varje egenskap anges vilka indikatorer som ska användas som tecken på förekomst/tillstånd av kvalitet. "Något smått som mäter något stort". Hur operationalisera trygghet?
- Identifiering av empiriskt dataunderlag som behöver/kan samlas in för att registrera och visa förekomst/tillstånd av kvalitet.
- Det vilar ett försåtligt skimmer av objektivitet över kvalitetsbegreppet.

Kvalitetsmätandets problematiska programteori

Förutsättningar



Främmande diskurs
OSMARTA mål och målträngsel

Genomförande-
och användnings-
problem



Bara det mätbara mäts
Osäkra effektmått
Skiftande tolkningar, kreativ bokföring
Oklar - och komplicerad - användning

Perversa
bieffekter

'What gets measured is *all* that gets done'
'Teaching to the test'; 'Creaming'
Måtten blir mål
Innovation motverkas, 'Ossification', tunnelseende
Avprofessionalisering
'Panopticon'
Minskad total effektivitet
'Paving the road to hell'

Äldreguiden - innehåll

Strukturkvalitet

Personaltäthet; utbildning; sysselsättningsgrad; omsättning.

Processkvalitet

Ej verkställda beslut.
Delaktighet i planering.
Hemtjänsttimmar.
Eget rum; kokmöjlighet
Gruppboende för dementa.
Välja mat
Nattfasta i äldreboende.
Läkarmedverkan i äldreboende.
Många/ olämpliga läkemedel o psykofarmaka.
Anställda per chef.
Uppföljning av biståndsbeslut;
Uppsökande verksamhet.
Hitta på hemsida; Informationens kvalitet

Resultatkvalitet

Kvalitetsmätandets problematiska programteori

Förutsättningar



Främmande diskurs
OSMARTA mål och målträngsel

Genomförande-
och användnings-
problem



Bara det mätbara mäts
Osäkra effektmått
Skiftande tolkningar, kreativ bokföring
Oklar - och komplicerad - användning

Perversa
bieffekter

'What gets measured is *all* that gets done'
'Teaching to the test'; 'Creaming'
Måtten blir mål
Innovation motverkas, 'Ossification', tunnelseende
Avprofessionalisering
'Panopticon'
Minskad total effektivitet
'Paving the road to hell'

En modern panopticon

If you know that others are constantly watching your silhouette, then you are highly likely to spend your time watching your shadow” (Batterham).

”Auditee mentality”
(Pawson)



En annan modern panopticon

- Hur nöjd är du med den tid det tog för dig att få betala dina varor i kassan?





Meta-forskning om evaluering

- Att evaluering är bra, gör gott och är nyttig är så givet att det inte ens behöver sägas. Sällan diskuteras om evaluering verkligen kan åstadkomma allt det vi förväntar oss.
- Olika former av evaluering bör liksom andra offentligt finansierade verksamheter hållas ansvariga för det de är satta att göra t.ex. genom:
 - Meta-utvärdering av produkter, processer och system.
 - Kunskapsöversikt, t.ex. vad vet vi om brukarundersökningars användning och nytta.
 - Process- och effektutvärdering, t ex av följeforskning.



Referenser

- Chelimsky (2005) *The Purpose of Evaluation in a Democratic Society*, i Shaw m fl (red) *The Sage Handbook of Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications
- House & Howe, K (1999) *Values in Evaluation and Social Research*. Thousand Oaks: Sage .
- Karlsson Westman & Conner (2005) *The relationship between evaluation and politics'* , i Shaw m fl (2005).
- Lindgren (2006) *Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren (2011) *Öppna jämförelser i äldreomsorgen*. Göteborgsregionens Kommunalförbund.