

Evaluering som strategisk virkemiddel

Tor Saglie

Evalueringskonferansen 2011

Strategisk virkemiddel for hva?

- «Forbedring og læring»
- Skape legitimitet
- Kjøpe seg tid til å korrigere
- Legge press på beslutningstakere for justeringer av policy og tjenester
- Kontroll i en styringslinje
- Ansvars plassering – «blame game»
- Demokrati og åpenhet

Strategisk virkemiddel for hvem?

- Nøytral rutine for rasjonalitet/effektivitet?
- Politisk ledelse
- Opposisjon
- Virksomhetsledelse
- Ansatte og deres organisasjoner
- Brukere av offentlige tjenester og deres organisasjoner
- Tilsyns- og revisjonsvirksomheter

Rasjonalistisk vs politisk perspektiv

- I hvor stor grad kan evalueringer sees på som en prosess som frembringer «fakta» basert på profesjonelle standarder som for eksempel analytisk integritet og høy grad av metodisk validitet
- I hvor stor grad må evalueringer sees på som politiske virkemidler? Evt strategisk verktøy for administrative ledere og/eller andre.

Hovedteser

1. Evaluering av policy og tjenester innebærer politiske beslutninger
2. Kvalitetsutfordringer må adresseres
3. Nødvendig med tematisk bredere evalueringer av offentlige tjenester
4. Ønskelig å stimulere til analyse av alternativer
5. Ønskelig å bruke evaluering som virkemiddel for å stimulere god læringskultur

De politiske sider ved evalueringer

- Scope og metodevalg gir ulike resultater: Det kreves et politisk (og administrativt) skjønn for å beslutte evalueringsformater, verktøy og metoder
 - Type evaluering
 - Scope
 - Finansiering
 - Valg av hvem som skal evaluere
 - Tidsramme
 - Metoder
 - Intervensjon underveis
 - Spredningsmåte av rapport
 - Hvordan fortolke og respondere på rapport

Den nøytrale evaluators?

- «Det er viktig å huske på at vår rolle er å fokusere på feil og mangler, og for å få nødvendig oppmerksomhet må vi også spisse sakene» (Riksrevisor Jørgen Kosmo, , september 2010)
- Forskere: Ikke verdinøytrale og med faglige posisjoner å forsvare. Finansieringskrav.
- Konsulenter: Beholde/etablere kundeforhold



Taktiske disposisjoner

Strategiske tilnærminger for beslutningstakere (1)

	Tett grep	Løst grep
Evalueringsformat	Gir liten mulighet for å frembringe resultater utover det som er ønskelig	Substansiell frihet, potensielt i direkte motsetning til det som er ønskelig
Scope	Snevert, typisk om mål er oppnådd	Bredt, inkludere alle kontekstuelle faktorer
Hvem skal evaluere	Personer som er kjent for å være «til å stole på» Konsulenter	Personer som kan være svært kritiske til oppdragsgiver
Finansiering og frister	<ol style="list-style-type: none">1. For knappe rammer som gir en rapport som ikke har troverdighet2. God tid og ressurser som bidrar til å fjerne saken fra den politiske dagsorden for en tid	Ingen bevisst bruk av finansiering og frister for å påvirke

Strategiske tilnærminger for beslutningstakere (2)

	Tett grep	Løst grep
Verktøy, teknikker og metoder	Klar spesifisering og begrensning	Fritt metodevalg
Holdninger til intervensjon underveis i prosessen	OK med intervensjon	Evalueringsprosessen skjermet for intervensjon
Spredning av rapport	Enten unntatt offentlighet eller publisering etter en gjennomgang med «oppretting»	Fri spredning
Respons på rapport	Fremheve det som er positivt Spin	Akseptere at ting har gått galt Motstå fristelsen til spin

Tilpasset etter A. McConnell (2010)

Kontekstfaktorer påvirker bestillere av evalueringer

Grad av:

- Politisering av saksfelt
- Tidsnød
- Nærhet til valg
- Opplevd nødvendighet av å få et bestemt evalueringresultat
- Sannsynlig opposisjon mot evalueringresultat/evalueringkvalitet

Hovedteser

1. Evaluering av policy og tjenester innebærer politiske beslutninger
2. Kvalitetsutfordringer må adresseres
3. Nødvendig med tematisk bredere evalueringer av offentlige tjenester
4. Ønskelig å stimulere til analyse av alternativer
5. Ønskelig å bruke evaluering som virkemiddel for å stimulere god læringskultur

Kvalitetsutfordringer

- «Perverse» bytter (legitimitet mot ressurser) mellom oppdragsgiver og leverandør av evalueringer basert på lavt faglig ambisjonsnivå
- Evaluering av evalueringer bør foretas for å tydeliggjøre faglige minstekrav
 - Statistisk validitet, intern validitet, begrepsvaliditet og ekstern validitet
 - Svak metodebruk
 - Mangelfulle data
 - Ukritisk speiling av oppfatninger

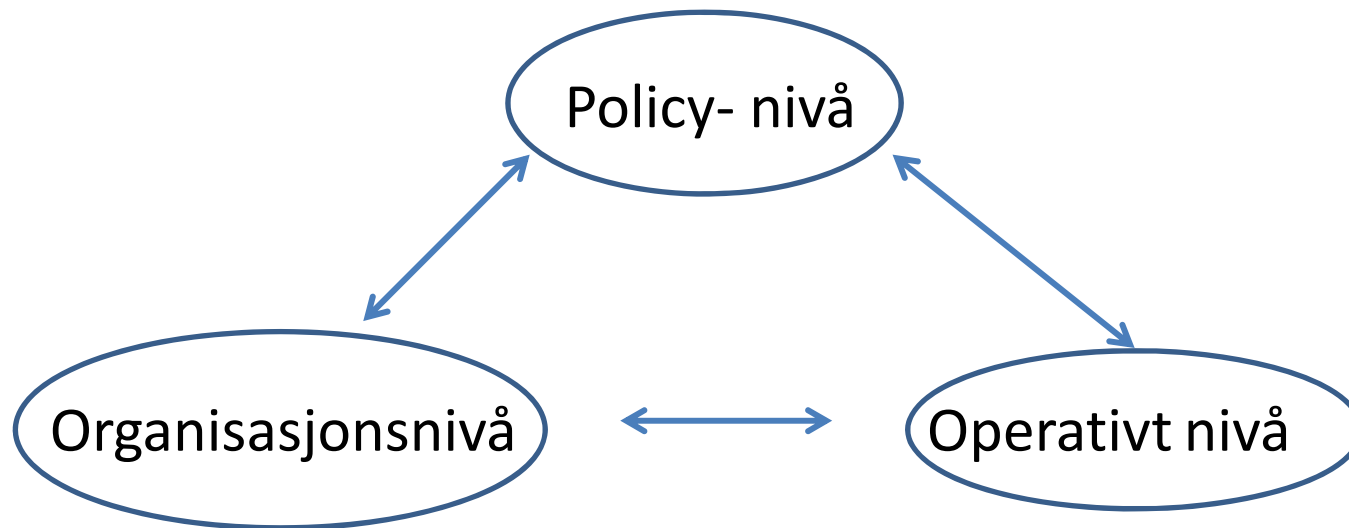
Kvalitetsutfordringer (2)

- Bestiller- og eierkompetansen må bedres
 - Realistisk scope
 - Verdsetting av faglig frihet, men også legitimt med tettere styring gitt at faglig integritet sikres
 - Velge intern evaluering i påkommende tilfeller, evt annen kunnskapsinnhenting for å sikre «forbedring og læring»
- Evalueringsrapporter bør tilstrebe presisjon og nøkternhet i formidling av konklusjoner (deskriptiv validitet)
 - Avvik og svikt må erkjennes å være normalt, vesentlighetsvurderinger
 - Representativitet, balanserte vurderinger
 - Behov for profesjonell standard/sjekkliste?

Hovedteser

1. Evaluering av policy og tjenester innebærer politiske beslutninger
2. Kvalitetsutfordringer må adresseres
3. Nødvendig med tematisk bredere evalueringer av offentlige tjenester
4. Ønskelig å stimulere til analyse av alternativer
5. Ønskelig å bruke evaluering som virkemiddel for å stimulere god læringskultur

1. Nivåutfordringen



Nivåutfordringen: Spenninger

- Informasjonsgrunnlag
- Ressurser
- Motiver
- Interesser
- Typiske substansielle utfordringer:
 - Styring, ledelse, kontroll, informasjonsflyt etc
 - Rasjonaliteter i utakt: Makro, meso og mikro
- Evalueringsutfordring:
 - Hvem bestiller og hvilket scope
 - For snevert scope kan gi opphav til lite valide problembeskrivelser og vurderinger
 - Samfunnsfaglig bias: Svak på analyse av bakkebyråkrati, logistikk og teknologi

2. utfordringer i samlet leveransesystem

- Samspill med aktørene i og utenfor egen sektor
- Private/offentlige
- Stat/kommune
- Bestiller/leverandør

Utfordringer i samlet leveransesystem (forts.)

2.1. Typiske avmaktssituasjoner:

- mangelfull informasjon og for stor kompleksitet
- uoversiktlige sammenhenger mellom mål og midler
- sumvirkninger av uavhengige, isolert sett rasjonelle beslutninger
- systemtvang og kollektivproblemer
- andre utilsiktede konsekvenser

2. utfordringer i samlet leveransesystem (forts)

2.2 Typiske aggregeringsproblem

God totalløsning:

	Ja	Nei
Ja	1	2
Nei	3	4

God enkelttilpasning:

2. utfordringer i samlet leveransesystem (forts.)

2.3 Blame-game stat/kommune

Ansvar:

Myndighet:

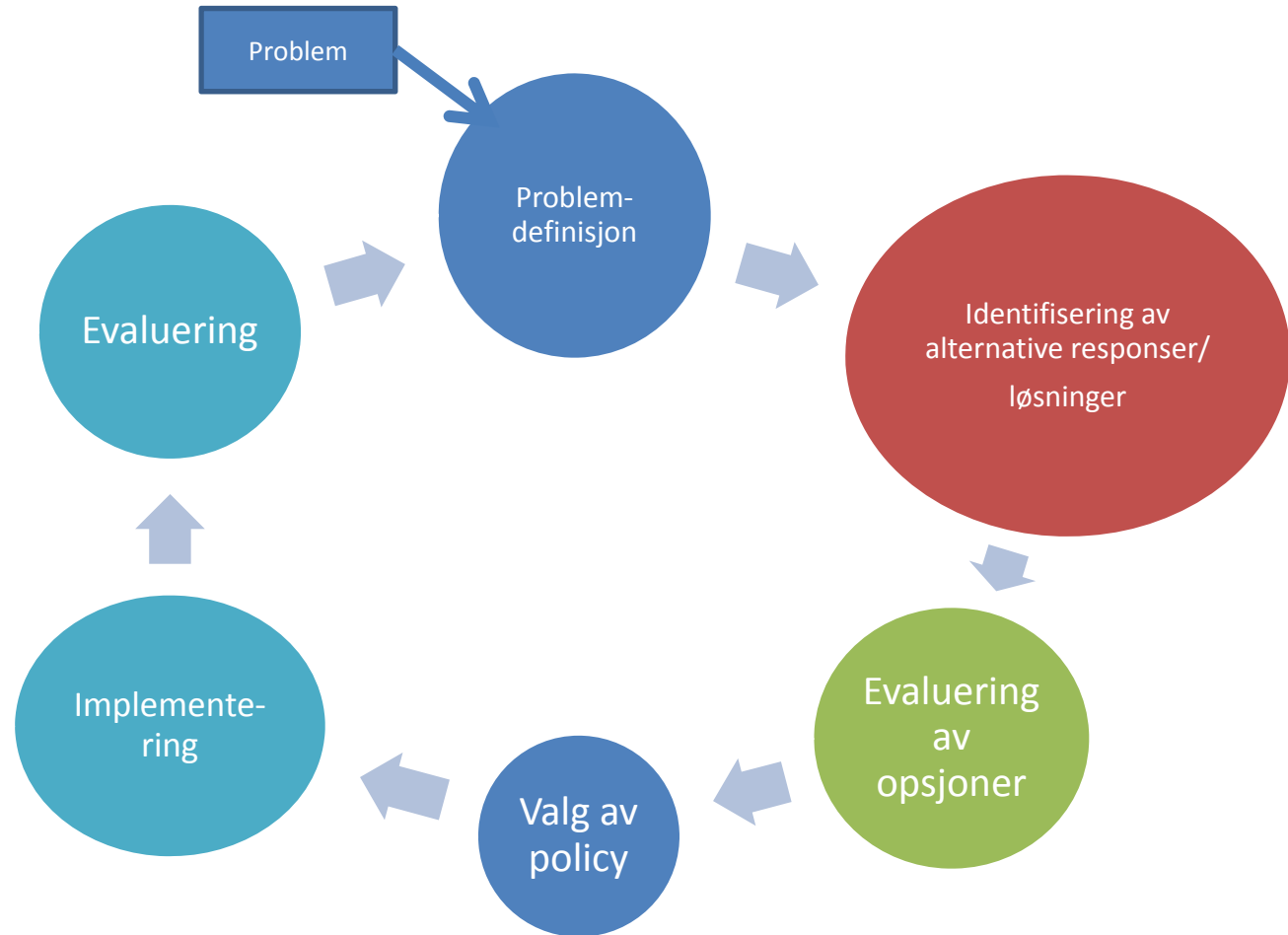
	Ja	Nei
Ja	1	2
Nei	3	4

Delegasjon, delt ansvar, delt myndighet

Hovedteser

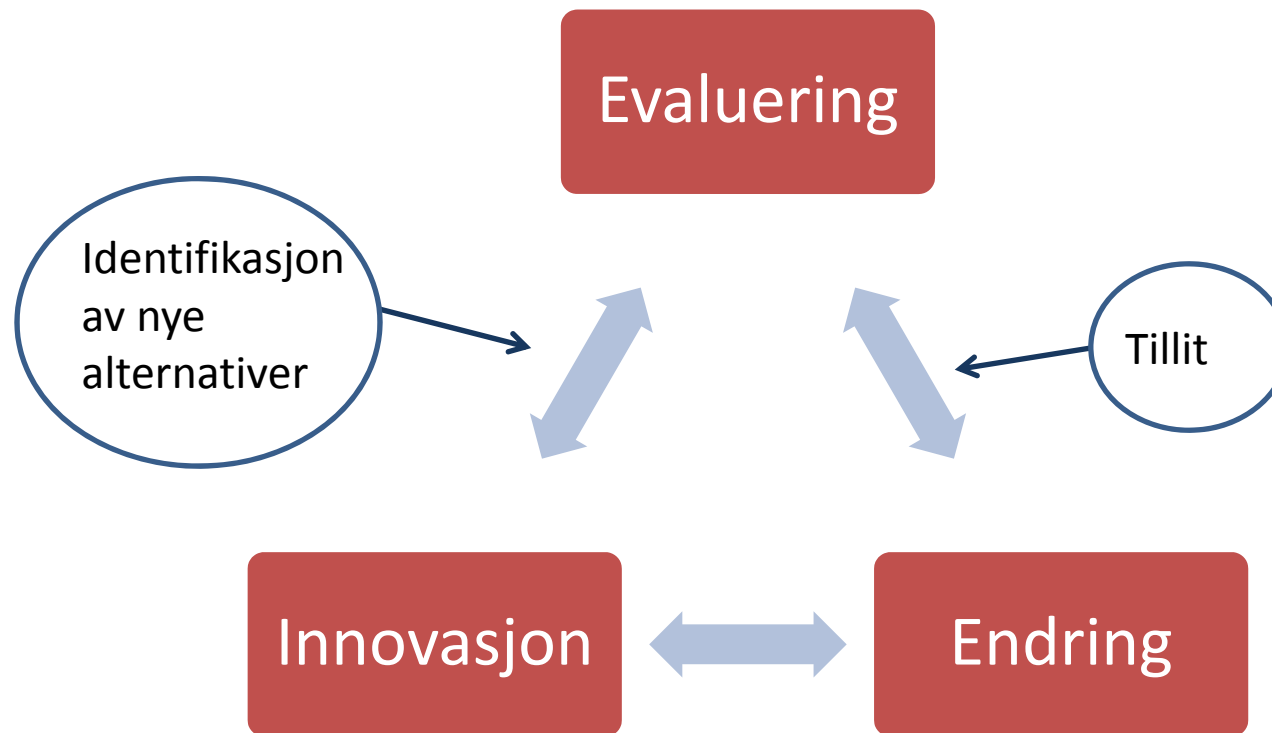
1. Evaluering av policy og tjenester innebærer politiske beslutninger
2. Kvalitetsutfordringer må adresseres
3. Nødvendig med tematisk bredere evalueringer av offentlige tjenester
4. Ønskelig å stimulere til analyse av alternativer
5. Ønskelig å bruke evaluering som virkemiddel for å stimulere god læringskultur

Policy-syklus



Hvordan stimulere til analyse av alternativer

- Scope og fokus på deskriptiv validitet
- Stimulere læringssyklus



Hovedteser

1. Evaluering av policy og tjenester innebærer politiske beslutninger
2. Kvalitetsutfordringer må adresseres
3. Nødvendig med tematisk bredere evalueringer av offentlige tjenester
4. Ønskelig å stimulere til analyse av alternativer
5. Ønskelig å bruke evaluering som virkemiddel for å stimulere god læringskultur

Noen læringshindre

- for mye informasjon og kunnskap
- lite informasjon og kunnskap om hva som faktisk virker og er beste praksis, hva er solid viten, hva er mer omstridt
- at mye av kunnskapen er for kontekstuellet betinget, til og med innenfor egen organisasjon, fordi viktige institusjonelle forutsetninger endrer seg over tid

Noen læringshindre (forts.)

- at evaluatører gir misvisende råd og at det er vanskelig å vurdere hva som er god og mindre god kunnskap.
 - En evaluerer (enten i form av en konsulent eller forsker) blir alltid belønnet for sitt arbeid , blir sjelden direkte belønnet for å gjøre en god jobb og knapt i det hele tatt belønnet for å ha bidratt til å forbedre tjenestene.
- At ikke-tilsiktete konsekvenser av kunnskapsbaserte råd har sterke negative utslag
- Men samtidig: At ledere og ansatte ignorerer kunnskap som ikke samsvarer med egne oppfatninger og ideologier.

Evaluering og læringskultur

- Læringskultur – verdier (Nutley et al 2007)
 - Vektlegge suksess og hva som virker
 - Innovasjon og endring noe positivt
 - Toleranse for feil
 - Tro på det menneskelige potensial
 - Anerkjennelse av «tacit knowledge»
 - Prioritere også det som ikke kan måles
 - Åpenhet
 - Tillit
 - Perspektiv utover egen organisasjon



**Samsvar med implisitte verdier i
evalueringspraksis?**

Oppsummering

- Evalueringer kan som andre virkemidler både brukes og misbrukes
- Ønskelig med større bevissthet om konsekvenser av ulike valg
- Ønskelig å ha fokus på kvalitet og scope
- Ønskelig å stimulere til utvikling og bruk av evalueringer for å fremme en god læringskultur og gode læringsprosesser