

Utvärderingar som styrmedel för ledning i offentlig sektor – några erfarenheter

av ROLF A. LUNDIN

Evaluation has come to be a common feature in the daily life of public organisations. A significant cause to this evidently increasing popularity of evaluations is likely to be the function, or the potential function, which evaluation may have as a means of control. Nowadays, evaluation is usually a condition for allocation. It is also a fact that the person or group set to manage an organisation or an activity has few effective tools to rely on; hence evaluation is used. Nevertheless, evaluation as a means of control has its limitations, which are primarily determined by the relation between the evaluator, the subject evaluated and the person/authority ordering the evaluation. The line of argument in this essay is made concrete by the experiences of two kinds of evaluating efforts: one dealing with the reform of welfare services for the disabled and the other concerning structure reviews in a county council.

Utvärdering som styrmedel

Utvärdering är i sig knappast något nytt i det moderna samhället. Man har till exempel regelmässigt utvärderat eleverna vid landets skolor via olika prov för att kunna sätta betyg på de samlade insatserna under ett läsår. Årsredovisningar från företag och offentliga organisationer kan likaledes ses som en utvärdering av deras verksamhet. Även om det inte sägs rent ut så ger i alla fall

årsredovisningar en resultatmätning som är en bas för att göra utvärdering. Hur väl har man lyckats i absoluta och relativa tal? Det görs också många utvärderingar som går ut på att avgöra om en verksamhet uppfyller den norm som gäller eller bör gälla för verksamheten. Certifiering av kvalitetssystem är ett sådant exempel. En helt annan inriktning har de olika former av utvecklingsamtal som chefer har med sina anställda. Rubriceringen utvecklingsamtal till

trots får ofta sådana samtal utvärderande inslag. Åtminstone får de samma effekter som utvärderingar. Således finns det gott om exempel på olika varianter av utvärderingsarbete, och på hur utvärdering används och har använts med anknytning till såväl offentlig som privat sektor.

Det som möjligen skiljer det nutida intresset för utvärdering från tidigare erfarenheter gäller utvärderingarnas mer uttalade roll som styrmedel där effekten tydligt avser framtiden. Utvärdering övergår därmed från att vara en diskussion om i första hand utsagor rörande något historiskt till att istället bli något framåtsyftande; ett sätt att styra det framtida agerande hos olika ansvariga och befattningshavare. Om dessutom syftet är att påverka själva införandet eller genomförandet av det som skall utvärderas – en nysatsning av något slag – brukar man tala om formativ utvärdering (Franke-Wikberg 1992). Därmed blir utvärderingen ett stöd för själva genomförandet och eftersom det är ledningen som ansvarar för genomförandet kan också utvärderingen mer direkt bli till ett hjälpmedel för ledningen; ett av de styrmedel som står till ledningens förfogande.

Användandet av den senast nämnda formen av utvärdering tycks ha ökat markant. Det finns visserligen inga direkta statistiska mått på den förändrade förekomsten av dessa utvärderingar men indicierna är ganska starka (jfr Rombach och Sahlin-Andersson 1995). Den utvecklingen har dock inte ägt rum på bekostnad av de tidigare formerna. Man följer i stort sett fortfarande upp elever och deras studieresultat på ungefär samma sätt och med samma intensitet som tidigare och vad gäller företagens resultatrapportering har den

snarast utökats på senare tid genom delårsrapporter i allt tätare intervaller. Utvärderingarna fyller tydligen helt olika behov och den äldre typen av utvärderingar av typ årsredovisning är uppenbarligen inte ett alternativ till den typ som här står i fokus. Det är som sagt främst den formativa formen av utvärdering som ökat mest i användning.

Då det gäller ledningens användande av utvärderingar så har man tre bevekelsegrunder som alla har betydelse för utvärdering som styrinstrument. Man skulle också kunna uttrycka det så att styrinstrumentet har tre huvudsakliga verkningsformer:

- 1) Man behöver som ledning veta hur olika initiativ mottas, uppfattas och konkretiseras ute i verksamheterna. En utvärdering blir till en viktig informationskälla med andra ord. En utvärdering spelar rollen av "underrättelse-tjänst".

- 2) Man behöver som ledning se till att de initiativ som tas ses som viktiga av verksamhetens män och kvinnor. Att anordna en utvärdering skänker naturligtvis mer tyngd till de åtgärder som föranleder utvärderingen. Utvärderingen visar att ledningen "menar allvar" och tycker att åtgärderna är så viktiga att de måste följas upp i en utvärdering.

- 3) Man behöver som ledning försäkra sig om att de initiativ som tas ger upphov till aktiviteter. Utvärderingen ger en signal till verksamheten att det inte går att undvika att ta hänsyn till ledningens initiativ i väntan på att initiativet skall bli överspelat och inaktuellt. En sådan "vänta och se"-attityd behöver givetvis inte vara ett tecken på tjurskallighet eller egensinne, utan är nog snarare ett uttryck för att man i de flesta verksamheter har en hel del att arbeta med ändå. Att ta hand om styrsignaler

blir alltid en extra belastning och blir till något som konkurrerar om uppmärksamheten i det dagliga arbetet. De flesta finner det dock svårt att "ducka" inför en utvärdering.

Två exempel

I det ovanstående har syftet varit att allmänt redogöra för de olika bevekelsegrunder man kan ha för utvärdering som styrinstrument. Användbarheten och effekterna kommer dock tydligast fram i ett konkret sammanhang och i ett förlopp. Avsikten är därför att närmast via två exempel åskådliggöra olika aspekter av utvärderingsarbete och de skillnader som kan uppstå beroende på olika förutsättningar. Syftet är att illustrera dessa skillnader genom att närmare redovisa olikheter i förhållandet mellan utvärderare, utvärderad och utvärderingens beställare som kan förekomma och vilka effekter dessa skillnader kan få.

De utvärderingar det här är frågan om har valts just därför att de representerar utvärderingar som genomförs under helt skilda betingelser, där man skulle kunna påstå att vid sidan av många andra olikheter mellan fallen just begreppet "distans" eller "närhet" mellan de närmast inblandade parterna har stor betydelse. Båda två har dokumenterats om än med olika detaljeringsnivå (Lundin, Müllern, Söderholm och Wählin 1997, Lundin och Söderholm 1993). Den ena utvärderingen (låt oss kalla det socialstyrelsefallet) gällde den från riksdagen påbjudna så kallade handikappreformen. Avsikten var enligt uppdraget i första hand att utröna hur de förändrade paragraferna i Hälso- och sjukvårdslagen (HSL) kommit att på-

verka verksamheten på handikappområdet i landstingen samt även hur man hade hanterat de av statsmakterna satsade stödmedlen på utveckling av habilitering och rehabilitering. Utvärderingen gjordes ungefär vid "halvtid" av stödperioden och hade även det uttalade syftet att ge stöd vid genomförandet av den aktuella reformen. Här gjordes ett urval av tre landsting och i dessa tre landsting genomfördes ett nytt urval av olika verksamheter, alltifrån vårdcentraler och till specialinstitutioner för vård av handikappade barn.

Socialstyrelsen var via en ledande tjänsteman utvärderingens beställare. (Socialstyrelsen hade fått regeringens uppdrag att utvärdera satsningen medan den pågick samt att rapportera till regeringen i särskild ordning.) Denna tjänsteman hade också huvudansvaret för de utvecklingsmedel inom området habilitering och rehabilitering som avsåg speciella satsningar av riksintresse. Vår uppfattning är att utvärderargruppen i det här fallet kom att betraktas som en i förhållande till såväl Socialstyrelsen som till statsmakten i övrigt fristående forskargrupp. Socialstyrelsens funktion som tillsynsmyndighet gjorde också att man på de olika enheter som studerades uppfattade utvärderingens beställare som relativt avlägsen och med en mycket begränsad makt i förhållande till den egna arbetsplatsen. Till yttermera visso var det så att själva fokus för utvärderingen – habiliterings- och rehabiliteringsverksamheten – för de flesta av de studerade enheterna hade en mycket perifer ställning.

I det andra fallet (landstingsfallet), handlar det om en utvärdering av hur de styrsignaler som landstingsledningens skickar till verksamhetens olika delar i samband med en omvandling av

landstinget (med beställare/utförare och marknadsstyrning som bärande idéer) mottagits och förvaltats där. Utvärderingen riktades alltså i första hand mot de praktiska åtgärder som man genomfört ute på ett urval av de olika basenheterna mot bakgrund av de landstingscentrala påbuden och mot den retorik som dessa praktiska åtgärder givit anledning till. I båda de redovisade fallen kan man därför säga att det var frågan om ett mycket begränsat stickprov och ingen totalundersökning. I landstingsfallet uppfattades utvärderargruppen som mycket närstående landstingsledningen, sannolikt mest därför att det var landstingsledningen som i princip bokade alla möten med företrädare för och personal vid basenheterna. Det talades till och med i vissa kretsar om oss som landstingsledningens spioner trots att avsikten initialt endast var att följa initiativen på deras väg genom organisationen – rubriceringen utvärdering tillkom under arbetet eftersom man i gemen vid landstinget ifråga hade kommit att tilldela oss den rollen snarare än den som forskare. Och istället för att behålla den otydliga rollen som forskare valde vi att under dessa betingelser ikläda oss utvärderarrollen.

Ett viktigt kännetecken för landstingsfallet är att de utvärderade stod i en mycket tydlig beroendeställning till utvärderingens beställare. Utvärderingen i landstinget berörde dessutom själva kärnan i verksamheten hos de utvärderade enheterna – inte något mestadels perifert som för de utvärderade enheterna i socialstyrelsefallet. Bland skillnaderna mellan de två bör också nämnas att utvärderingarna genomfördes vid olika tidpunkter; det första fallet (Socialstyrelsen) mot slutet av 90-talet och det senare (landstinget) i början/

mitten av 90-talet. Det sistnämnda behöver inte vara betydelsefullt, men det bör påminnas om att acceptansen för ledning och styrning var större i början av 90-talet än i slutet.

Exemplet socialstyrelsefallet

Socialstyrelsen har en mängd arbetsuppgifter. De flesta av dessa är av stadigvarande karaktär. Man utövar till exempel tillsynsverksamhet inom ett antal viktiga områden. Många uppgifter är dock mer av tillfällig karaktär – projekt om man så vill – och kan gå ut på att man skall genomföra specialinsatser för överordnades räkning. Så var fallet för den så kallade handikappreformen som trädde i kraft vid början av 1994. Socialstyrelsen fick ett särskilt uppdrag att följa upp reformen och att avrapportera årligen till regeringen. Reformen innebar dels ett förtydligande i lagstiftningen om primär- och sekundärkommunernas ansvar för habilitering och rehabilitering, dels att särskilda medel ställdes till förfogande för att understödja utveckling på området. Totalt rörde det sig om 1,2 mdkr varav 500 mkr skulle fördelas av Socialstyrelsen efter ansökan.

Socialstyrelsen föranstaltade om ett antal olika insatser för att kunna fullgöra avrapporteringsskyldigheten till regeringen. En sådan insats gällde det uppdrag vi fick att på fältet följa upp olika aktiviteter med anledning av reformen. Av nödvändighet måste det bli frågan om ett stickprov. Tre landsting valdes (storstad, medelstort och litet) för att arbetet skulle kunna begränsas. När det sedan gällde att finna enheter inom landstingen att undersöka närmare, blev ett problem uppenbart. Det gällde: Var

bedriver man rehabilitering och rehabilitering? Principerna för organisering av landsting följer helt andra linjer än de som har med hab/rehab att göra. Dessutom har man i de olika landstingen valt olika organisatoriska lösningar, vilket i sig innebar problem med jämförbarheten. Så småningom kunde vi dock välja ut ett antal enheter inom de tre landstingen att undersöka mer i detalj. Några få av dessa enheter har hab/rehab som en huvuduppgift, men för de allra flesta är den verksamheten mer av en bisyssla.

Själva arbetet genomfördes så att enhetens chef kontaktades med uppgifter om vårt uppdrag. Vi träffade sedan dels chefen, dels personal av de olika professioner som konkret arbetade med frågorna på fältet (totalt intervjuades drygt 70 personer). Eftersom vi var angelägna att åstadkomma "förhandlade utvärderingsresultat" hade vi i de flesta fall också en senare träff med chefen för att delge våra resultat. Syftet med detta var dels att ge möjligheter till rättelser och tillägg, dels att ge impulser för hur arbetet skulle kunna drivas framåt. På basis av de olika delrapporteringarna gjordes en redogörelse för uppdraget som helhet i en rapport som överlämnades till Socialstyrelsens tjänsteman i januari 1997. Vi kunde bland annat konstatera att kännedomen om de förändrade paragraferna var ganska begränsad ute i verksamheterna och att det främst var pengarna, stimulansmedlen, som fått betydelse. Områdets diffusa karaktär och brist på tydlig organisatorisk hemvist (ur ett ledningsperspektiv) gjorde också reformen problematisk. Särskilt besvärligt med genomslaget av reformen visade det sig vara inom primärvården (som ju är en sjukvårdens diversehandel). Mottagligheten för reformen var med andra ord begränsad. Så

var också kunskapsspridningen allmänt på området. Som PS kan nämnas att regeringen Persson redan innan Socialstyrelsen hunnit leverera den rapport som efterfrågades drog in det öronmärkta stöd som utlovats för det sista av de fyra stödåren och omvandlade medlen till ett allmänt resurstillskott till landstingen. Den rapport som vi lämnade till Socialstyrelsen kom med andra ord inte att fungera som styrmedel i det stora sammanhanget.

Exemplet landstingsfallet

Som ett övergripande syfte med den förändring som genomfördes i landstinget skulle man kunna säga att den hade att göra med styrningen av och strategin för landstinget som helhet. Man ville åstadkomma en genomgripande förnyelse med ett stort antal ingredienser, bland annat inslag av marknadsstyrning och beställar/utförarsystem. En nyanställd landstingsdirektör tog sig an de uppgifterna med ett stort mått av entusiasm i början av 90-talet. Ett ömsesidigt intresse gjorde att vår forskargrupp fick tillfälle att följa förändringsarbetet i dess olika aspekter. Det handlade bland annat om intervjuer med chefstjänstemän och politiker om det aktuella förändringsarbetet och dess gestaltning över tiden. Bland slutsatserna om hur den fasen drevs märks observationen att ledningen drev det hela i form av en sekvens av mycket påtagliga strategiska projekt och via en understödande retorik, som anpassats till den aktuella projektportföljen (jfr Lundin och Söderholm 1997). En annan, något senare del av vårt arbete skulle gälla hur förnyelsearbetet spreds ute i organisationen. Även om en del av nymodigheterna

härörde från eller hade tydlig förankring i verksamheten, så handlade det allra mesta om ledningsinitiativ; "top-down" snarare än "bottom-up" med andra ord. Avsikten var att vi allt eftersom skulle följa hur de olika basenheterna tog till sig och förvaltade de styr-signalerna som sändes från landstinget centralt.

De lokala studierna – av basenheter-na – följde ett urval av totalt tio som bestämts i samverkan med landstingsledningen och med utgångspunkt från basenheterernas betydelse för förnyelsearbetet som helhet. Ett ganska stort antal basenheter valdes ut inom landstingets hela geografiska område och arbetet med att intervjua chefer och personal kunde ta sin början. I ett mycket tidigt skede stod det klart för oss att vi kom att uppfattas som utvärderare och nära knutna till landstingsledningen. Istället för att vår roll skulle vara otydlig i intervju-personernas ögon – var vi utvärderare eller neutrala forskare – med bifogade tolkningsproblem som följd, valde vi i det läget och med landstingsledningens goda minne att kalla den delen av vårt arbete "utvärdering".

Vi valde att följa en stringent, enhetlig modell för utvärderingsarbetet (se Lundin och Söderholm 1995):

1) Brev till basenheterens ledning från landstingsledningen med krav på självvärderingsrapport från enheten och anordnande av enhetsbesök.

2) Med självvärderingsrapporten som bas och efter genomgång av allmän dokumentation, gjordes en samlad intervjuomgång, först med ledningen och sedan med ett urval av intervju-personer vid enheten, allt under en dag.

3) Vid slutet av dagen eller på kvällen träffade vi återigen enhetsledningen för en diskussion av preliminära slutsat-

ser.

4) Inom ett par dagar översändes vår preliminära utvärderingsrapport om enheten ifråga med möjligheter till "feedback" till oss från enhetsledningens sida. På det sättet kan man säga att varje delutvärdering gjordes som ett mycket tydligt projekt som skapade fokus, tydlig genomförandeorientering och koncentration till slutsatser.

5) Utvärderingsrapport till landstingsledningen överlämnades strax efter det att samtliga basenheter blivit undersökta.

I den rapport som överlämnades till landstingsledningen redogjordes för utvärderingsresultatet. Slutsatserna gällde de enskilda basenheterna (rapporterna om basenheterna medföljde som bilaga), men också generella slutsatser på landstingsnivå. I det senare avseendet gällde det i första hand att landstingsledningen blivit tydlig för organisationen men att förnyelsebudskapen till sitt innehåll fått en alltför diffus framtoning ute i organisationen för att genomslaget av dem skulle bli starkt. Detta berodde framför allt på att de inte kunde sammanfattas till något gemensamt och tydligt budskap. Under något års tid efter utvärderingen fortsatte vi att följa landstingsledningens göranden och låtanden i förnyelsearbetet vid regelbundna träffar med främst landstingsdirektören och hans närmaste medarbetare. En stående punkt på dagordningen vid dessa träffar utgjordes av en redogörelse av i vilka avseenden utvärderingsarbetet och de avlämnade rapporterna kommit till användning.

En jämförelse

Det finns mycket som kan sägas om en jämförelse mellan de två utvärderingarna och deras förlopp. Trots att arbetsmodellen i stort sett var densamma i båda fallen (gäller också utvärderarna som personer samt den "nivå" som intervjupersonerna rent organisatoriskt befann sig på) så fanns det stora skillnader. I landstingsfallet tycktes alla intervjupersonerna mycket väl förberedda inför våra intervjuer och visade stor beredvillighet att aktivt bidra till vårt arbete. Självvärderingsrapporterna var utom i ett fall ganska omfattande och det var lätt för oss att få en koncentrerad intervjuomgång trots att alla befattningshavare hade betydelsefulla uppgifter i vården. Det var uppenbart, som det visade sig av reaktionerna på våra preliminära rapporter, att man fäste utomordentligt stor vikt vid utvärderingsarbetet och att enheten skulle "komma rätt ut" i våra formuleringar. Således kommenterades mycket ingående vårt första utkast till rapport om varje enskild enhet. I flera fall var kommentarerna mycket längre än själva rapporten. Det intressanta var att vi dessutom kunde se hur sättet att tänka om den egna verksamheten tycktes ha utvecklats i jämförelse mellan den tidigare självvärderingsrapporten och den nu aktuella reaktionen på vår preliminära utvärderingsrapport. Man skulle kunna säga att förmågan att reflektera över den egna verksamheten utvecklats, något som visade sig även i de retoriska inslagen.

I socialstyrelsefallet var beredvilligheten generellt sett en annan. Det fanns ett par undantag – speciellt gällde dessa enheter där habilitering och rehabilitering måste räknas som ett huvudområde

för enheten ifråga – men det visade sig ofta vara mycket svårt att ens få ett rimligt och koncentrerat intervju-schema trots att vi som utvärderare kom tillrättande utifrån till flera av de undersökta enheterna. Självvärderingsrapporterna var i den mån de alls kom i den efterfrågade, skriftliga formen skäligen knapphändiga. Förberedelserna inför våra intervjuer tycktes begränsade. Våra utkast till rapport fick inte alls den uppmärksamhet eller den behandling som var aktuell i landstingsfallet. Det vanliga var istället att de inte diskuterades alls särskilt ingående. I många fall fick vi bara en muntlig återrapportering via ombud att "det nog ser bra ut eller att det inte finns något att anmärka på". Någon kognitiv utveckling i den betydelse som vi funnit i landstingsfallet kunde man således inte heller förmärka. Med detta inte sagt att personalen på de undersökta enheterna inte skulle vara intresserade av eller engagerade i den verksamhet det handlar om. Så var inte alls fallet. De mest utpräglade eldsjälarna inom vården finns nog inom området habilitering och rehabilitering. Det fick vi tydliga bevis på i vårt arbete. Det var bara det att man inte tycktes fästa särskilt stor vikt vid vår utvärdering. Retrospektivt kan man kanske också säga att det var alldeles riktigt. Utvärderingsresultatet kom ju inte ens att ligga till grund för regeringens (oväntade) beslut i frågan och det tidigare lagda avbrottet av det speciella stödet för handikappområdet. Och det kom såvitt vi kunnat utröna inte heller att få några uttalade effekter på den egna verksamheten.

Förhållningssättet till utvärderingen skilde sig således markant åt mellan de två fallen. Detta kan illustreras med en liten detalj av våra utfrågningar i samband med utvärderingsbesöken. Själva

ordet "utvärdering" är ju för de allra flesta ett mycket värdeladdat och emotionellt laddat ord. (Till detta kommer naturligtvis att till exempel Socialstyrelsen uppfattas som "polis" i sin roll som tillsynsmyndighet.) I början av våra samtal med olika befattningshavare brukade det märkas på "atmosfären" om man nu kan uttrycka sig på det sättet. Man var generellt på sin vakt och i vissa fall kunde vi se tydliga tecken på ren nervositet. Därför tillskansade vi oss vana att ungefär halvvägs i våra diskussioner komma med den öppnande frågan: "Vad tycker Du/Ni att vi skall komma fram till?" En sådan fråga kan vara öppnande på flera sätt. Dels kommer den intervjuade fram till att vi faktiskt kan vara budbärare för de budskap som han tycker bör frambäras, dels inser man som intervjuperson att man faktiskt kan påverka utvärderingsresultatet på ett konkret sätt.

Reaktionerna på frågan blev dock helt olika i de två fallen. Gemensamt är att frågan blev öppnande och förändrade atmosfären i samband med vår fortsatta diskussion. Man blev generellt mer avspänd och öppen än tidigare. I landstingsfallet blev det påtagligt hur man med ens insåg att vi egentligen var en direktkanal för det man eventuellt ville få fram till ledningen. En vanlig reaktion var därför att man ingående kom att berätta om den egna verksamhetens särdrag, som i sin tur hade som effekt att man hade svårt att leva upp till de generella styrmodeller som ledningen för landstinget kommit att tillämpa för landstingsområdet som helhet. Man skulle kunna uttrycka det på det sättet att initiativet i samtalen övergick från utvärderaren till den utvärderade. Uppenbart var i alla fall att ledningens informationsbehov kom att täckas av just

den frågan.

I socialstyrelsefallet blev scenförändringen inte lika total. Samma behov att framföra information till utvärderingens beställare – i det här fallet Socialstyrelsen – infann sig inte alls. Återigen gäller undantaget att de enheter som har habilitering/rehabilitering som främsta arbetsuppgift gärna förde fram sina specialsynpunkter på den verksamhet man förestod. Generellt var det dock tydliga skillnader mellan de två fall vi kunde jämföra; skillnader som kan vara svåra att förklara annat än med att själva utvärderingens kontext var helt olika i de två fallen.

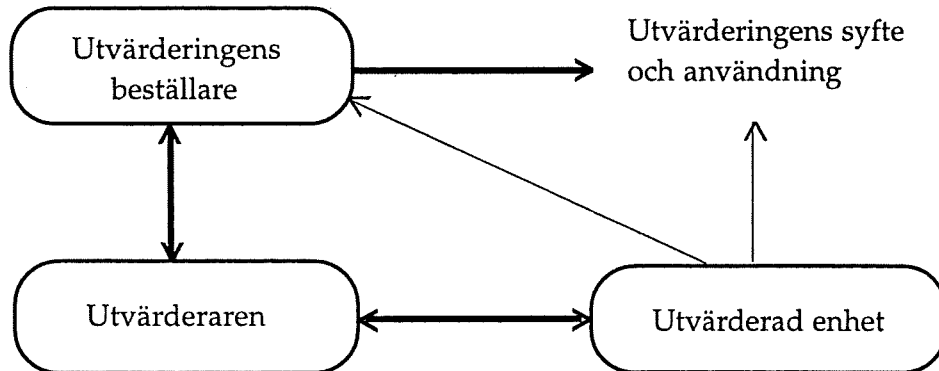
Slutsatser: Utvärderingars användbarhet som styrmedel

Det förefaller vara på det sättet att en enkel analys av förhållandet mellan utvärderingens aktörer kan ge ganska klara indikationer på användbarheten i formativt hänseende av en utvärdering. I korthet skulle upplägget och proceduren kunna beskrivas på följande sätt: Utvärderarens beställare fastlägger det formella syftet och anlitar utvärderare. Den faktiska utvärderingen är en sak mellan utvärderaren och den enhet som skall utvärderas. Den faktiska utvärderingen är vanligen den mest tidskrävande delen av utvärderingen och förloppet beror på ett nästan självklart sätt av den utvärderade enhetens uppfattningar om syftet och om utvärderingens beställare. Det sker en slags kategorisering och denna kategorisering påverkar det egna förhållningssättet till utvärderingen. I figur 1 redovisas utvärderingens aktörer och deras förhållande

till varandra. Deras direktkontakter redovisas medelst pilar. Den utvärderade enheten påverkas som påpekats ovan i sitt agerande av uppfattningar

om utvärderingens syfte och om utvärderingens beställare (därav de mindre markerade pilarna).

Figur 1. Utvärderingens aktörer.



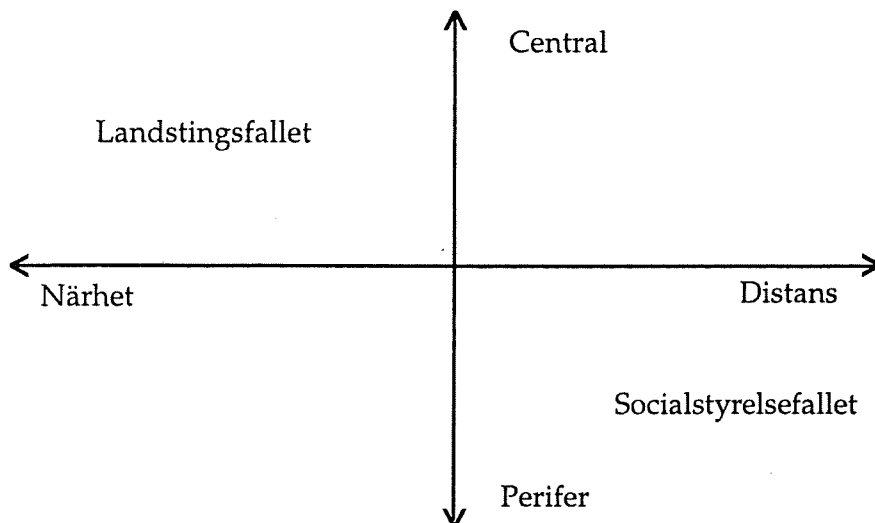
Det förefaller av fallen helt uppenbart att just den upplevda "distansen" mellan den utvärderade enheten och utvärderaren/utvärderarens beställare har en stor betydelse. Distansen var mycket stor i socialstyrelsefallet och betydligt mindre i landstingsfallet. Om distansen är mycket stor har utvärderarens beställare mycket få möjligheter att direkt påverka verksamhetsbetingelserna för enheten ifråga. Inte ens möjligheterna att Socialstyrelsen kunde ge speciellt stöd för riksintressanta utvecklingsprojekt tycktes få som effekt att distansen så att säga blev mindre. I landstingsfallet var det i flera avseenden helt klart att utvärderingen fick väsentliga effekter; inte bara på det sättet att man vid utvärderingen fokuserade ledningens avsikter med förändringarna, utan också på det sättet att man på ledningsnivå förfinade sitt förhållningssätt till de styr signaler som kommit.

En annan tydlig observation är att den utvärderade verksamhetens centralitet i förhållande till den utvärderade

enheten är viktig. Eftersom vården generellt sett är organiserad efter helt andra principer än för att stämma överens med habilitering/rehabilitering, så är just det området centralt för ett litet fåtal enheter. För de övriga är hab/rehab snarast en biverksamhet som till och med kan upplevas som konflikterande med det övriga (även om några menar att hab/rehab-verksamhet genomsyrar allt). Då utvärderingen inte gällde kärnan av verksamheten blev den genast mindre intressant, speciellt som inte heller utvärderingen gav sig ut för att studera något som generellt upplevdes som särskilt problematiskt. För de studerade enheterna i landstingsfallet var det alldeles tydligt att man fann att utvärderingen berörde själva kärnan för den verksamhet man förestod.

För att något sammanfatta den här diskussionen kan en fyrfältstabell redovisas. Den ena axeln gäller dimensionen "närhet – distans" i den mening som det diskuterats ovan. Den andra dimensionen gäller "central – perifer".

Figur 2. Viktiga dimensioner med effekter på användbarheten av en utvärdering.



Vad gäller socialstyrelsefallet kan man utan tvekan också påstå att det var tillgången på resurser som låg bakom de effekter som trots allt kunde utläsas av reformen. I inget fall hänvisade man oprovocerat till förändringen av lagstiftningen. Bevekelsegrunden för agerandet angavs alltid som tillgängligheten till resurser. Och när resursfrågan behandlades ökade också intresset för att bidra i utvärderingsarbetet. Observationen att pengar styr är i sig knappast revolutionerande. Att tillgången på statliga stödpengar skulle vara så tung för icke-vinstdrivande verksamheter är dock något överraskande.

För att ytterligare på ett enkelt sätt sammanfatta våra observationer angående utvärderingens effekter i formativt avseende, kan detta göras i åtminstone ett par teser:

1) Ju närmare avståndet är mellan den utvärderade å ena sidan och utvärderaren/utvärderingens beställare å andra, desto tydligare styreffekter kan väntas.

2) Ju mer central en utvärderad verk-

samhet är för en enhet, desto tydligare styreffekter är att vänta av en utvärdering.

Om tidens betydelse

Som slutkommentar vill jag gärna deklarera min bestämda uppfattning att utvärdering är en färskvara. Utvärderingar är precis som vilka styrsignaler som helst utsatta för uppmärksamhetskonkurrens. Det som ur sändarens (ledningens) synvinkel är en ganska tydlig styrsignal kan lätt gömmas eller försvinna i bruset av alla de styrsignaler som "drabbar" enheter inom offentlig sektor. Istället för att dra ut på utvärderingsarbetet synes det bättre att koncentrera utvärderingen i tiden så att den blir till ett tydligt och urskiljbart (avskiljbart) moment för den utvärderade enheten. Den arbetsmodell som vi tillämpade för arbetet tycktes ur den aspekten vara just så verkningsfull som man kunde hoppas på under de omständigheter som gällde. Generellt för-

vånades man inom enheterna över hur mycket vi kunde få fram om den studerade enheten på så kort tid. En annan enkel fördel med den koncentrerade modellen är att vi själva hade lättare att komma ihåg de olika intrycken när vi formulerade slutsatserna.

Arbetet enligt den koncentrerade modellen gav oss mycket information och det på kort tid. Det var nästintill lekande lätt att få ett grepp om de mest viktiga skeendena i nuet, och vår egen

känsla var att till skillnad från de flesta medarbetarna vid den utvärderade enheten hade vi såväl en mer aktuell som en mer differentierad bild av det som just då var aktuellt. Det betydde i sin tur att argument om att "det där gäller inte längre" inte alls kom att användas som ursäkt gentemot våra slutsatser av utvärderingen, trots att det är ett mycket verkningsfullt argument att använda i en utvärderingssituation. Vi kom helt enkelt att veta bättre.

Referenser

Franke-Wikberg, Sigbrit, 1992

"Utvärderingens mångfald Några ledtrådar för vilsna utbildare". Uppföljning och policystudier, projektrapport 1992:4. Stockholm: UHÄ

Lundin, Rolf A., Tomas Müllern, Anders Söderholm och Nils Wåhlin, 1997

"Uveckling och problem inom habilitering och rehabilitering – En uppföljning av landstingens åtgärder med anledning av hälso- och sjukvårdslagens nytilkomna paragrafer om habilitering och rehabilitering och därtill knuten hantering av stimulansmedel". Umeå: Handelshögskolan

Lundin, Rolf A. och Anders Söderholm, 1993

"Den radikala förnyelsen inom Västerbottens Läns Landsting – En utvärdering av förnyelsearbetet". Umeå: Handelshögskolan

Lundin, Rolf A. och Anders Söderholm, 1995

"Bland änglar och demoner – Om utvärderarroller". I Rombach, Björn och Kerstin Sahlin-Andersson: "Från sanningssökande till styrmedel – Moderna utvärderingar i offentlig sektor". Stockholm: Nerenius & Santérus

Lundin, Rolf A. och Anders Söderholm, 1997

"Ledning för förnyelse i landsting – Strategiska projekt i komplexa organisationer". Stockholm: Nerenius & Santérus

Rombach, Björn och Kerstin Sahlin-Andersson (red), 1995

"Från sanningssökande till styrmedel – Moderna utvärderingar i offentlig sektor". Stockholm: Nerenius & Santérus