

# Utvärderingsverksamhet på central förvaltningsnivå

AV RUNE PREMFORSS

## Inledning

Utvärdering är för 1980-talet vad planering var för 1960-talet. Denna något slagordsmässiga formulering, som jag gjorde mig skyldig till för mer än ett halvdecennium sedan (Premfors 1981, s 5), tycker jag fortfarande har fog för sig. Parallellerna är många, även bortom den närmast triviala att både planering och utvärdering i grunden syftar till att göra offentliga verksamheter mer rationella. Båda begreppen är exempelvis i debatt och praktik vida och vaga intill ohanterlighet – om de är allt är de kanske inget? (Jfr Wildavsky 1973.) Liksom för 1960-talets planeringsvisioner gäller för 1980-talets utvärderingsambitioner att retoriken ligger ett gott stycke framom verkligheten. Och liksom var fallet med planerna på planering visar utvärderingar av utvärdering att svårigheterna underskattats, att förändringarna i den offentliga verksamheten blivit åtskilligt mindre revolutionerande än tillskyndarna hoppats och trott.

Ändå gäller för båda "rörelserna" att de lämnat och lämnar åtskilligt i sina spår. Planeringsentusiasmen har avsatt sitt eget sediment i många länders förvaltningsstrukturer; där finns avlagringar av institutioner och rutiner (tex statistiksystem och deras vårdare) som, fastän nu i ideologisk motvind, fortfarande existerar och påverkar. Även utvärderingsentusiasmen har förmodligen nått och passerat sin retoriska höjdpunkt – kanske är detta ofrånkomligt när vi går från ord till handling i dessa sammanhang. Men ändå fortgår, både i Sverige och internationellt, en påtaglig "institutionalisering" av olika former av utvärderingsverksamhet (Hellstern 1986; även Jamous 1980, Levine 1981, och Wagner & Wollman 1986).

Samtidigt är det uppenbart att variationerna mellan olika länder är mycket stora, både med avseende på omfattningen av denna institutionalisering och dess karaktär. I de mycket preliminära analysförsöken listas ett stort antal förklaringsfaktorer till olika länders "profiler" – historiska, sociala, konstitutionella etc (jfr arbetena ovan).

I diskussioner om den svenska "profilen" framhålls särskilt (och knappast överraskande) betydelsen av det svenska utredningsväsendet (Hellstern 1986; Ysander 1983; Premfors 1981) – även om det också har påpekats att dess relativa betydelse sannolikt avtagit, främst men inte uteslutande till förmån för de centrala förvaltningsmyndigheterna (Premfors 1984).

Sådana analyser av "nationella profiler" är onekligen av stort intresse, främst kanske för att de gör oss medvetna om att företeelsen utvärdering uppträder inte bara under olika namn utan fastmer även i olika begreppsliga kontexter. Vi blir medvetna, alternativt stärks i vår misstanke, om att utvärderingsbegreppet är mångdimensionellt, tex med avseende på syften och funktioner. Samtidigt kan man ifrågasätta om våra studier av denna mångdimensionella företeelse bör koncentreras till "nationella profiler". Med Hellstern (1986, s 290) är det befogat att undra om "(a)ny main differences may not be found to relate to nations but rather to different policy fields and institutional levels." Naturligtvis utesluter inte sektors/nivåstudier respektive länderjämförelser varandra. Det är en fråga om prioriteringar. Jag menar att de förra bör sättas främst – inte minst därför att de hittills gjorda internationella jämförelserna visar hur okunniga vi är om vad som egentligen försiggår i olika länder och hur lätt vi övergeneraliserar i strävan att finna "nationella profiler".

Annorlunda uttryckt: Bortom tämligen ytliga skillnader i terminologi och formell organisation är det en rimlig arbetshypotes att sektorsvariation betyder mer än nationell variation vad gäller utvärderingsverksamhet i offentlig sektor.

Bland annat detta resonemang ligger bakom den explorativa studie av utvärderingsverksamhet på central förvaltningsnivå i Sverige som rapporteras i denna uppsats. Utvärderingsverksamheten vid nio olika centrala myndigheter har kartlagts. Myndigheterna är följande (med vedertagen och i

fortsättningen genomgående använd förkortning inom parentes):

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)  
 Centrala studiestödsnämnden (CSN)  
 Energiforskningsnämnden (Efn)  
 Industriverket (SIND)  
 Invandrarverket (SIV)  
 Konsumentverket (KOV)  
 Skolöverstyrelsen (SÖ)  
 Socialstyrelsen (SoS)  
 Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ)

Detta urval centrala myndigheter är förstås ej "representativt" i någon rimlig mening. Ambitionen har främst varit att inkludera så stor variation som varit praktiskt möjligt; detta har tätt sig naturligt i en kartläggande och hypotesgenererande studie.

Det har också tätt sig naturligt att använda ett "generöst" och därmed ganska vagt utvärderingsbegrepp. Med utvärdering avses i fortsättningen *systematiska efterhandsbedömningar av offentlig verksamhet (policy, program, åtgärd) på basis av något kriterium*. Begreppet avser både själva utvärderingsverksamheten och dess resultat. Frågan om vad som egentligen är efterhands- eller ex post-bedömningar är besvärlig, men problematiseras inte här (jfr t ex Premfors 1986a och Vedung 1986).

Varje myndighets utvärderingsverksamhet har kartlagts med ledning av ett enkelt analyschema innehållande följande sju element/frågor (jfr Premfors 1986b):

- (1) Syfte – Varför utvärdera?
- (2) Objekt – Vad utvärderas?
- (3) Organisering – Var och av vem utvärderas?
- (4) Kriterier – Vilka kriterier används?
- (5) Metoder – Vilka metoder används?
- (6) Spridning – Hur och till vem sprids resultaten?
- (7) Användning – Vilka effekter får utvärderingen?

Med varierande djup och framgång har dessa frågor belysts med hjälp av intervjuer och dokument om och kring de olika myndigheterna. Med ett undantag – UHÄ – har kartläggningarna av myndigheterna genomförts i form av examensuppsatser av studerande vid Förvaltningshögskolan, Stockholms Universitet. Dessa uppsatser kallas i fortsättningen "myndighetsstudier"; författare och uppsatstitlar återfinns i referenslistan nedan.

I det följande jämförs först de nio myndighe-

terna med avseende på de sju elementen/frågorna. Det konstateras att variationerna är betydande med avseende på både omfånget och karaktären hos deras utvärderingsverksamhet. I den andra delen av denna uppsats rangordnas myndigheterna med avseende på utvärderingsverksamhetens varierande "institutionaliseringsgrad" och ett försök görs att förstå denna variation med hjälp av nio olika förklaringsfaktorer.

### Myndigheternas utvärderingsverksamhet

*Syfte: Varför utvärdera?*

I litteraturen brukar man ofta göra en distinktion mellan utvärderingar vars syfte är *kontroll* respektive sådana där syftet primärt är *inläring* (jfr t ex Gorpe 1979 och Cronbach m fl 1981). Vidare anges ofta *legitimering* vara ett viktigt motiv; genom utvärdering vill man inför andra visa på värdet av en verksamhet. Slutligen kan vi – som vid all form av "utredningsverksamhet" – förvänta oss att utvärderingar ibland har till syfte att *fördröja* behandlingen av ett besvärligt problem, eller kanske t o m helt avföra det från dagordningen.

Det sistnämnda syftet är till sin natur särskilt svåråtkomligt. Av myndighetsstudierna är det bara den om SÖ som anger att detta motiv förekommit. Annars visar studierna – tämligen väntat – på svårigheterna att skilja mellan syftena kontroll och inläring. Typiskt finns båda inom ramen för en utvärderingsverksamhet eller t o m enskilda utvärderingsstudier; variationerna gäller snarast var tyngdpunkten återfinns. Kontrollsyftet tycks alltså väl låta sig förenas med inläring; den intressanta frågan gäller snarare *vem* som i första hand skall lära av utvärderingen: den centrala nivån eller "fältet"? Bland de nio myndigheterna förefaller AMS, CSN och SIV arbeta utifrån ett mer renodlat kontrollsyfte än de övriga. Men bilden är sammansatt, också såtillvida att dessa övriga bedriver *vissa* utvärderingsverksamheter som är minst lika kontrollorienterade som de tre förstnämndas.

Även syftet legitimering är förstås svåråtkomligt. Det torde i varierande grad spela en roll i de flesta sammanhang. Ändå är det särskilt framträdande hos tre myndigheter. För Efn:s del har det en speciell karaktär. Denna lilla myndighet har under hela sin korta existens – den tillkom i sin nuvarande form 1982 – fört en intensiv kamp för överlevnad. Mer än vad som gäller för någon annan av de nio myndigheterna är också Efn:s explicita uppgift att bedriva utvärderingsverksamhet.

Följaktligen beror myndighetens existens i hög grad på hur omvärlden bedömer att denna verksamhet klaras.

För särskilt KOV och SoS – men också i mindre grad för flera andra myndigheter – ser legitimeringssyftet annorlunda ut. Här är motivet att dra fram i ljuset sådana aktiviteter som utgör ”goda exempel”. Det deklarerade syftet är väl härvid främst inläring – andra aktörer, t ex primärkommuner eller landsting skall ta efter – men en viktig funktion hos denna typ av utvärderingsverksamhet är även en legitimering av en mer eller mindre viktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde.

Dessa – inte särskilt anmärkningsvärda – iakttagelser beträffande utvärderingsverksamhetens syften sammanfattas i uppställningen nedan. Ett ”x” markerar att iakttagelsen kan sägas vara belagd i myndighetsstudien, medan en markering inom parentes, ”(x)”, här och i fortsatta uppställningar anger osäkerhet, antingen beträffande förekomsten eller med avseende på belägg. Tomma celler anger att ingen iakttagelse gjorts, *inte* att förekomsten inte förekommer.\*

#### Objekt: Vad utvärderas?

Utvärderingsverksamhetens objekt kan beskrivas i ett mycket stort antal avseenden. Av intresse torde bland annat vara att ge en uppfattning om hur stora och vilka delar av myndighetens ansvarsområde som utvärderas och huruvida detta sker ad hoc eller mer kontinuerligt och rutinmässigt.

För flertalet myndigheter gäller dels att deras utvärderingsverksamhet omfattar smått som stort och dels att den innehåller såväl kontinuerliga som ad hoc-utvärderingar. Det tydligaste undantaget torde vara Efn. Dess utvärderingsobjekt är förhållandevis stora och har hittills uteslutande omfattat ad hoc-utvärderingar av ”FoU-områden”. Sammantaget har man täckt in stora delar av den statliga energiforskningen – men man arbetar inte på

basis av en plan för att återkommande utvärdera hela verksamheten.

Vid denna tämligen ytliga likhet mellan samtliga myndigheter (med undantag för Efn) – såväl smått som stort, såväl kontinuerliga som ad hoc-utvärderingar – stannar det emellertid. Några myndigheter har totalt sett en mycket omfattande och varierande (med avseende på objekt) utvärderingsverksamhet. Det gäller främst SÖ, UHÄ och, fast kanske i mindre grad, AMS, SoS och SIND. CSN, SIV och KOV är allmänt sett de myndigheter där utvärderingsinsatserna omfattar den minsta delen av den planerande och administrerande verksamheten. Bland myndigheterna med omfattande utvärderingsverksamhet har AMS en särställning genom dominansen för rutinmässig utvärdering på basis av stora statistiksystem – och en begränsad roll för omfattande ad hoc-utvärderingar. SÖ och SoS har också betydande ambitioner i denna riktning – SÖ främst i form av det stora programmet för nationell utvärdering (NPU) och SoS med avseende på det sk folkhälsoprojektet. Båda är mycket omfattande, systemorienterade ”indikatorprojekt”; inget fungerar ännu (SÖ torde ha kommit längst).

Bland de tre ”utvärderingssvaga” myndigheterna betonar CSN och SIV att huvuddelen av deras utvärderingsverksamhet sker inom ramen för den kontinuerliga planerings- och budgetprocessen, medan KOV mer satsar på ad hoc-utvärderingar på initiativ från olika håll inom myndigheten.

Vid diskussioner av utvärderingsobjekt görs ofta en distinktion mellan process och produkt/effekt. Det är i verkligheten – och måhända ganska väntat – svårt att tillämpa denna begreppsdistinktion. Effekter kan naturligtvis studeras på olika ”stadier”, mer eller mindre långt fram i produktionsprocessen; och en studie som omfattar ett par eller flera sådana ”mätpunkter” kan möjligen sägas utgöra en form av processtudie. Vidare gäl-

\*

Tablå 1

Syfte:	AMS	CSN	Efn	SIND	SIV	KOV	SÖ	SoS	UHÄ
Kontroll	x	x	x	x	x	(x)	x	x	(x)
Inläring	x	(x)	x	x	(x)	x	x	x	x
Legitimering			x			x		x	
Fördröjning							x		



drivas – men kontrasten mellan dessa båda myndigheter och de fyra utan särskild organisering är stor.

Den lilla Efn:s utvärderingsverksamhet sker också närapå uteslutande inom ramen för myndighetens utredningsbyrå, dess största enhet med nära hälften av de anställda. Organiseringen av de olika utvärderingsprojekten följer en tämligen enhetlig modell. Konsulter och andra experter, inklusive forskare, anlitas flitigt, men projekten leds alltid av någon från Efn. Särskilda referensgrupper med bred sammansättning förekommer ofta, inte minst med syfte att sprida och förankra utvärderingarnas resultat hos olika intressenter. Som illustration till vikten av utvärderingsverksamhet vid Efn kan också nämnas att myndigheten nyligen inrättat ett särskilt utvärderingsråd.

Som vi noterade ovan har UHÄ och SÖ en omfattande och därtill ovanligt varierad utvärderingsverksamhet. Organiseringen skiljer sig emellertid ganska betydligt (för en mer utförlig beskrivning och jämförelse, se Bladh 1987). Inom UHÄ har en särskild enhet för uppföljning och policystudier störst betydelse, även om utvärderingsorienterad verksamhet förekommer på annat håll, t ex inom ramen för myndighetens särskilda (och starkt autonoma) forskningsprogram. Enheten för uppföljning och policystudier har sitt ursprung i det särskilda uppföljningsprogram som under flera år hade som uppgift att utvärdera sjuttiotals stora högskolereform. Både i den gamla och den nya formen har inslaget av extern expertis, särskilt högskoleforskare, varit stort i UHÄ:s utvärderingsverksamhet; nog så många studier kan karakteriseras som forskningsprojekt.

SÖ:s utvärderingsverksamhet har också ett betydande inslag av forskare och forskning – dess

särskilda FoU-program är dock närmare knutet till myndigheten och har ett betydligt större inslag av utvärderingsstudier än UHÄ:s – men ansvaret ligger i princip på myndighetens olika avdelningar. På dessa finns särskilda befattningshavare med ansvar för utvärderingsverksamheten (minst uttalat på vuxenutbildningsenheten). Planer fastläggs kontinuerligt och särskilt för dessa verksamheter – men är svåra att genomföra, främst på grund av ett betydande inflöde av icke förutsedda regeringsuppdrag.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att *ingen* myndighet har en särskild organisatorisk enhet som uteslutande ägnar sig åt utvärdering. I övrigt kan några viktiga iakttagelser beskrivas som i följande uppställning: \*

#### Kriterier: Vilka används?

Frågan om vilka kriterier som tillämpas i utvärderingar tillhör givetvis de centrala. Enligt den grova bestämning av begreppet utvärdering som gavs ovan är till och med förekomsten av identifierbara kriterier "att utvärdera mot" ett av villkoren för att vi ska kunna tala om utvärdering. Samtidigt – och inte oväntat – visar det sig i de här studerade myndigheternas praktik att åtskilligt som sker under rubriken utvärdering dels i stor utsträckning saknar explicita kriterier och dels i vissa fall t o m helt saknar ett inslag av "bedömning på basis av något kriterium". I det senare fallet är det alltså i realiteten inte fråga om utvärdering; i det förra stöter vi på svårigheter när vi försöker beskriva vilka kriterier som förekommer i utvärderingsverksamheten.

Utän undantag anser man på myndigheterna att den viktigaste kriterieuppsättningen tillhanda-

\*

Tablå 3

Organisering:	AMS	CSN	Efn	SIND	SIV	KOV	SÖ	SoS	UHÄ
Del av utredn-enhet	x		x	x					x
Del av operativ enhet							x		
Ej särsk org		x			x	x		x	
Forskare	(x)	(x)	x	(x)	(x)	x	x	(x)	x
Konsult	(x)		x	x		x		x	

hålls genom statsmakternas målformuleringar beträffande en policy, ett program eller en åtgärd. När på lika samstämmigt erkänns att dessa ofta inte är heltäckande eller i övrigt lätthanterliga. De måste med andra ord utvecklas på olika sätt. En sådan "målprecisering" (se Bladh 1987) eller identifiering av kriterier sker – mer eller mindre explicit – på en mängd olika sätt inom myndigheterna (för en allmän diskussion, se Premfors 1981, där sex olika strategier identifieras). Närmast till hands för en förvaltningsmyndighet är förmodligen att rannsaka sin egen historia och aktuella praktik. Svaret på frågan "hur brukar vi se på det här?" ger ytterligare kriterier utöver statsmakternas målformuleringar – och därtill kriterier som ofta är mer användbara i den praktiska utvärderingsverksamheten.

Vanlig är också vad som kan kallas en intressentstrategi: aktörer med intressen med avseende på den åtgärd eller verksamhet som utvärderas, ges också inflytande på vilka kriterier som tillämpas. Tydliga exempel på denna strategi finner vi inom bland annat Efn, SÖ och SIV.

En variant på temat intressentstrategi finner vi på områden med starka professionella aktörer. Särskilt i studien av SoS betonas hur grupperna läkare och socialarbetare ofta förser utvärderingsverksamheten med "egna" kriterier. Men fenomenet torde förekomma även inom andra myndighetsområden: exempel är lärarna i förhållande till SÖ, högskolelärarna/forskarna med avseende på UHÄ och Efn.

Professionella normer innehåller ofta – men ska inte förväxlas med – en stark klientorientering. I studien av SoS betonas också betydelsen av sådana klientcenterade kriterier för utvärderingsverksamheten; välfärden för sjukvårdens patienter och socialtjänstens klienter kan ibland konkurrera ut kriterier hämtade ur statsmakternas policydokument. Detsamma, men kanske inte

lika uttalat, torde förhållandet vara för flertalet övriga myndigheter. Efn är det tydligaste undantaget – här är avståndet till en lätt identifierbar klientgrupp särskilt stort – men även KOV är problematiskt ur denna aspekt med sin vaga "klient", konsumenten. En särskild situation finner vi inom SIND:s verksamhetsområde. Som "klienter" uppträder här ofta privatföretag. Enligt studien av SIND:s utvärderingsverksamhet har bl a detta fått till följd att "marknadsideologin" här utgör en dominerande kriterieuppsättning.

En intressant kriteriekategori utgörs av ekonomisk effektivitet, särskilt i den form den ges i kostnads/intäktsanalys och besläktade analysformer. Ibland råder ju föreställningen att detta effektivitetsbegrepp förser utvärderaren med ett slags "objektivt" kriterium, som vid en tekniskt korrekt tillämpning och utan vidare resonemang ger svar på utvärderingens grundläggande fråga om "bra" eller "dåligt". Huruvida en sådan enligt min mening orealistisk användning av denna kriteriekälla sker inom ramen för de här aktuella utvärderingsverksamheterna ger myndighetsstudierna inget svar på. Vad som framgår är att samhällsekonomiska kostnads/intäktsanalyser förekommit inom bl a AMS, KOV och SIND.

I följande uppställning sammanfattas diskussionen ovan om kriterier och kriteriekällor inom våra myndigheters utvärderingsverksamhet ("K/I" står för ekonomisk effektivitet à la kostnads/intäktsanalys):\*

#### Metoder: Vilka används?

I handböcker i utvärdering finns ofta en "stege" som förtecknar olika metoder (se tex Rossi & Freeman 1985, s212f och Vedung 1982, s118). Längst ner finner vi metoder som "spekulationer av utvärderaren" (Vedung), "judgmental assessment" (Rossi & Freeman) och liknande. Kliver vi så uppåt passerar vi nivåer som tidsserieanalyser, panelstudier, före-efter-studier och kvasiexperiment, för att slutligen, högst upp på stegen, nå det

\*

Tablå 4

Kriterier:	AMS	CSN	Efn	SIND	SIV	KOV	SÖ	SoS	UHÄ
Statsmakt	x	x	x	x	x	x	x	x	x
"Egna"	x	x	x	(x)	x	x	x	x	x
Intressen	x		x	x	x	x	x	x	x
Profession			(x)				x	x	x
Klient	(x)			x	(x)		(x)	x	(x)
K/I	x			x			x		

äkta experimentet. Det är att notera att dessa stegar endast avser – fast många handboks författare underlåter att nämna det – utvärderingar i betydelsen effektmätning. Genuint processorienterade studier ryms inte alls i dessa metodhierarkier.

Vedung (1982, s 118) fann i sin studie av ett stort antal (126) effekttvärderingar inom energisektorn inget äkta experiment och bara två kvasiexperiment. Dominerade gjorde panelstudier (nära hälften av samtliga) och intervjuer eller enkäter med "direkt berörda" eller "andrahandsberörda" (sammantaget nära 30 procent). Här finns inte underlag för en lika detaljerad redovisning som Vedungs av metodanvändningen vid de nio centrala förvaltningsmyndigheterna. Vad som följer är mer översiktliga och impressionistiska iakttagelser av allmänna tendenser.

Några exempel på äkta experiment inom myndigheternas utvärderingsverksamhet har vi inte funnit. Även kvasiexperimenten är mycket sällsynta, men enstaka exempel finns inom t ex SIV, AMS, SoS och SÖ. Panelstudier förekommer, men inte alls i samma utsträckning som enligt ovan var fallet inom energisektorn.

I stället domineras myndigheternas utvärderingsverksamhet ur metodsynpunkt av en starkt varierande uppsättning ganska enkla tekniker: studier av tillgängliga dokument; sammanställning av befintlig statistik (någon gång insamling av ny) som redovisas i tämligen enkla former; intervjuer och enkäter med urval eller totalpopulationer; någon gång som nämnts, samhällsekonomiska kalkyler. När mer avancerade metoder används sker det oftast med hjälp av externa experter – forskare eller konsulter.

De förhållanden som tidigare diskuterats under rubrikerna syfte, objekt, organisering och kriterier bestämmer i hög grad vilka metoder som aktualiseras; en effekttstudie kräver exempelvis nor-

malt andra metoder än en processtudie. Men som alltid är påverkan ömsesidig. Tydligast är detta kanske i fallet samhällsekonomiska kalkyler – kriterier och metoder betingar här i stor utsträckning varandra. Och anlitaandet av extern expertis, exempelvis forskare, ger ofta utvärderingar präglade av större metodmedvetenhet – men forskarmedverkan är också nog så ofta betingad av att metoder redan valts som anses kräva sådan expertis.

Myndighetsstudierna ger ett visst underlag för observationer om "metodkulturer". En tillämpning av den grova distinktionen mellan kvalitativa och kvantitativa metoder leder till att vi kan tala om övervägande "kvalitativa", "kvantitativa" och "blandade" myndigheter. Sammanfattningsvis vill jag göra följande iakttagelser om metodmedvetenhet och -användning i de nio myndigheternas utvärderingsverksamhet: \*

Det bör betonas att iakttagelserna om medveten diskussion och kompetens i fråga om metoder avser myndigheten internt, medan observationerna beträffande dimensionen kvantitativt – kvalitativt avser den faktiska utvärderingsverksamheten, dvs inklusive den som utförs med hjälp – eller kanske närapå helt och hållet – av extern expertis.

#### *Spridning: Hur och till vem?*

Frågan om spridningen av utvärderingsverksamhetens resultat bär givetvis tydligast samband med dess syften. Att sprida resultaten innebär ju en insats för att sätta slutet i cirkeln; "kunden" ska få sin efterfrågade "vara". Samtidigt ger myndigheternas spridningsansträngningar ofta en del ytterligare information om "de verkliga syftena" – liksom om oklarheten kring dessa.

För att illustrera: När en utvärderingsinsats i betydande grad misslyckats med att ge ett entydigt svar på frågan om "bra" eller "dåligt" – och exemplen på detta är otaliga – och därmed misslyckats med att tillfredsställande uppfylla ett uttalat kontrollsyfte indikerar utformningen av spridningsansträngningarna ofta att en förskjutning

\*

Tablå 5

Metod:	AMS	CSN	Efn	SIND	SIV	KOV	SÖ	SoS	UHÄ
Medveten diskussion	x		x	x			x		x
Kompetens	x		x	x			x		x
Kvalitativ			x					x	x
Kvantitativ	x			x					
Blandad		(x)			(x)	x	x		

sker mot inlärnings- och legitimeringssyften. Ett utvärderingsuppdrag från regeringen rapporteras naturligtvis på övligt sätt. Men de resurskrävande spridningsinsatserna riktas oftast åt annat håll: genom rapporter, konferenser etc sprids utvärderingsresultaten ymnigt till massmedia och en bred grupp övriga mottagare. Iakttagelserna gäller naturligtvis de resultat som myndigheten *vill* sprida; motsatsen förekommer förstås också. Myndighetsstudierna har lokaliserat några fall där utvärderingsinsatser resulterat i starkt "inomspridda" stenciler. Men – trots allt tycks en påtaglig "överspridning" vara det normala.

Spridningsteknikerna varierar förstås starkt; det finns ingen anledning att redogöra för detaljer härvidlag. Eftersom myndigheterna varierar betydligt med avseende på "institutionaliseringen" av utvärdering som särskild funktion, varierar de också vad gäller "spridning av utvärderingsresultat" som särskild aktivitet. Ingen enda myndighet kan dock sägas ha en "kanal" enbart avsedd för detta ändamål, även om Efn, SÖ och UHÄ kommer nära. Dessa förefaller också, möjligen tillsammans med SIND, vara mest medvetna om "spridningsproblemet". Det yttrar sig bl a i en medveten och ganska genomgående användning av referensgrupper – enligt tesen att när utvärderingsrapporten publiceras är det ofta redan för sent att påverka. Den tilltänkta "konsumenten" bör i görligaste mån delta i och påverka "produktionen" (jfr tex Patton 1978). Samtidigt uppstår i samband med tillämpningen av denna tes problem med avseende på utvärderingarnas "objektivitet", ett problem som accentueras i verksamhet som i betydande grad involverar forskare. Dilemmat hanteras förmodligen vanligen genom att referensgrupper, styrgrupper etc ges en ganska passiv roll; de tar emot mer än de tillåts ge; de blir ett slags konsumenter som tillåts provsmaka en produkt innan den marknadsförs.

#### Användning: Vilka effekter får utvärderingarna?

Detta är förstås också en extremt komplicerad

Tablå 6

Användning:	AMS	CSN	Efn	SIND	SIV	KOV	SÖ	SoS	UHÄ
Konkret exempel	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Användn probl			x				x		x
Användn utvärd			(x)				(x)		(x)
Strategi			x	(x)			x		x

problematik. Effekter i komplicerade system är alltid svåra att spåra och bedöma. Svårigheterna tilltar när vi rör oss med "sociala system" och effekter av "intellektuella produkter", något som klart illustreras av den numera ganska omfattande forskningen om "kunskapsanvändning" i offentligt beslutsfattande (jfr tex Premfors 1979 och Weiss 1981).

Myndighetsstudierna visar för det första att man genom konkreta exempel på de flesta håll kan illustrera effekter av sin utvärderingsverksamhet. Ofta sker detta genom hänvisningar till referenser i policydokument av skilda slag, särskilt utredningsbetänkanden och propositioner. Men vanligt är också att man som evidens anför iakttagelser som ligger nära cirkelbeviset: spridningsansträngningar, omnämmanden i den egna anslagsframställningen och liknande blir mått på användning.

Myndigheterna varierar emellertid med avseende på i vilken grad man problematiserar frågan om användning och effekter. För ingen enda myndighet tycks problemet upplevas som så stort att man seriöst utvärderat sina utvärderingar i detta avseende. För några har det, som antytts ovan, föranlett diskussioner och formuleringar av strategier för effektivare spridning av resultaten. Men för flertalet bland de studerade myndigheterna har ingen tydlig problematisering skett överhuvudtaget. Det ter sig knappast överraskande vad gäller de tre utvärderingssvaga (CSN, KOV och SIV), men är måhända mer förvånande vad avser AMS, SIND och SoS.

Ett par myndighetsstudier innehåller iakttagelser från "avnämare" (i båda fallen industridepartementet). Dessa pekar emellertid åt olika håll. Medan SIND:s utvärderingar i allmänhet bedöms ha kommit till användning, gäller snarast motsatsen för Efn:s. Inga stora växlar ska dras på dessa isolerade iakttagelser; helt väntat ger Efn en annan och positivare bild av den egna verksamhetens effekter.

Dessa tämligen fragmentariska iakttagelser om utvärderingsverksamhetens effekter kan sammanfattas på följande sätt:



### Myndighetsvariationer: Några förklaringsfaktorer

Det är naturligtvis ogörligt att nöjaktigt förklara all den variation mellan de nio myndigheterna som påvisats ovan – detta trots att beskrivningen hållits på en översiktlig och generaliserande nivå. I detta preliminära försök att förklara och förstå myndighetsvariationer bör vi följaktligen koncentrera oss på någon viktig aspekt.

Valet har fallit på vad som kallas ”graden av institutionalisering”. För ändamålet konstrueras en enkel typologi. Dess bas är ett grovt, ”sammanfattat mått”. Det inbegriper framförallt tre aspekter: utvärderingsverksamhetens (relativa) omfattning, förekomst av särskild organisering, och förekomst av en någorlunda avancerad metoddiskussion (också kring strategier för spridning och användning). Valet av institutionaliseringsgrad som sk beroende variabel kan naturligtvis diskuteras. Det kan tex invändas att denna inte säger oss något om kvaliteten hos utvärderingsverksamheten eller om resultaten verkligen kommer till användning. Repliken blir att denna studie – hur intressant det än vore – inte ger underlag för denna typ av utvärderande analys. Dessutom vill jag hävda, bland annat med hänvisning till de inledande resonemangen ovan, att frågan om institutionalisering faktiskt är intressant. När den glödande retoriken falnat kring behovet av utvärderingsverksamhet återstår förändrade institutioner, en förändrad förvaltningsstruktur. En institutionellt inriktad analys låter oss i viss mån se bortom retoriken.

Med en indelning i tre institutionaliseringsnivåer – hög, mellan och låg – placeras myndigheterna in på följande sätt:

Tablå 7

Institutionalisering	Myndigheter
Hög	Efn, SÖ, UHÄ
Mellan	AMS, SIND, SoS
Låg	CSN, KOV, SIV

Störst tvekan föranleder två inplaceringar. Dels kan det med visst fog hävdas att SIND uppvisar en hög institutionaliseringsgrad och alltså bör flyttas upp. När man ändå inte når dit sker det främst med hänvisning till en relativ avsaknad av pro-

blematiserande metod-, spridnings- och effektdebatt inom myndigheten. Dels, och kanske framförallt, kan det ifrågasättas om inte SoS uppvisar en låg institutionaliseringsgrad och alltså borde flyttas ner. Att detta inte skett beror främst på att dess utvärderingsverksamhet, trots sin splittring och brist på medveten organisering, bedömts som mycket mer omfattande än hos de övriga myndigheter som bedömts besitta låg-institutionaliseringsgrad.

Uppgiften kan nu sägas vara att förklara varför institutionaliseringsgraden varierar. Vilka faktorer bör vi därvid diskutera? Följande nio har bedömts vara av störst intresse:

- det formella mandatet
- teknologi
- organisation
- förändring
- ekonomisk omslutning
- konfliktnivå
- utvärderingsforskning
- rörliga resurser
- sektorns utvärderingsverksamhet

#### Det formella mandatet

Alla centrala myndigheter i Sverige förväntas ägna sig åt utvärdering av effektiviteten i sin verksamhet. Detta ansvar har också i skuggan av den statsfinansiella krisen och den åtföljande besparingspolitiken kommit att betonas allt starkare från statsmakternas sida. Samtidigt har effektivitetsbegreppet vidgats så att härmed inte bara avses produktivitet utan också en vidare måluppfyllelse. Myndigheterna ges nu ett stort ansvar inte bara för att ”göra en sak på rätt sätt” utan också ”göra rätt sak” inom ramen för tämligen vida målsättningar. En bred och omfattande utvärderingsverksamhet ses som en viktig uppgift för alla myndigheter. På senare tid har detta krav kopplats samman med övergången till mer långsiktig budgetering på den centrala förvaltningsnivån (prop 1986/87:99). Det manifesteras också tydligt i den allt stridare ström av omfattande utvärderingsuppdrag som ges till många myndigheter, inte minst till flera bland de nio som studeras här. (Till en del, men knappast helt, kan detta förklaras av att myndigheterna nu får uppdrag som tidigare skulle ha givits formen av offentliga utredningar; jfr Premfors 1984 och Bladh 1987.)

Fortfarande torde dock gälla att somliga förväntas göra mer än andra, något som tar sig uttryck i ett mer tydligt formellt mandat att ägna sig åt

utvärdering. Om vi ur denna aspekt granskar våra nio myndigheter är det uppenbart att styrkan i det formella mandatet stämmer ganska väl med graden av institutionalisering som den bedömdes ovan. En genomgång av myndigheternas instruktioner och andra centrala dokument visar att såväl Efn som SÖ och UHÅ uttryckligen tillhålls att betrakta utvärdering som en central uppgift. Det gäller i mindre grad övriga myndigheter. I stort torde också gälla att de som bedömts ha låg institutionaliseringsgrad har ett svagare formellt mandat än myndigheterna på mellannivå.

Vi ser alltså en ganska tydlig överensstämmelse mellan formellt mandat och grad av institutionalisering av utvärderingsverksamheten. Vilken betydelse skall vi då tillmäta det formella mandatet som förklaringsfaktor? Säkert har det betydelse som legitimering av myndigheternas försök att institutionalisera utvärderingsverksamheten, men det råder samtidigt – som alltid i dessa sammanhang – en fundamental osäkerhet beträffande orsakspilarnas riktning. Annorlunda uttryckt: En myndighet som anser att det ligger i dess intresse att starkt betona utvärderingsfunktionen har nog betydande möjligheter att se till att det formella mandatet för en sådan inriktning ges. Det är uppenbarligen fråga om ett samspel, ingen enkel ordgivning (om någon nu trodde det).

### *Teknologi*

Detta är en komplicerad fråga: I vilken utsträckning betingas en myndighets benägenhet för utvärdering av vad som kan kallas myndighetsområdets "teknologi"? Med "teknologi" avses då, i grova termer, den uppsättning styr- och produktionsinstrument som dominerar i myndighetens olika verksamheter.

Problemen hopar sig redan då vi begreppsligt skall försöka beskriva den "teknologiska" variationen mellan olika myndigheter. Här finns veterligen inte mycket gjort, och det som åstadkommit förefaller inte särskilt fruktbart för våra syften. Det torde t ex gälla det försök av Andersson, Mellbourn & Skogö (1978, s 72ff) att karakterisera olika myndigheters uppgifter eller funktioner enligt följande:

- varu- och tjänsteproduktion
- reglering och normgivning
- kontroll och övervakning
- administration och förvaltning
- provning och tillståndsgivning
- förmedling och rådgivning

- utredning och forskning
- resursomfördelning

Som författarna själva påpekar (s 77; se också Söderlind & Petersson 1986) är det utomordentligt svårt att med utgångspunkt i dessa kategorier klassificera olika myndigheter; de flesta myndigheter gör lite av varje. Det troliga är att en diskussion av olika verksamheters "utvärderingsbarhet" måste föras på en mindre generell nivå. Följande iakttagelser kan illustrera inriktningen av en sådan diskussion.

I sitt försök att förklara varför energipolitiken tycks vara så förhållandevis rik på utvärderingar glömmer Vedung (1982, s 63f) enligt min mening en faktor. Han anför att området är nytt, präglad av politiska konflikter, av "ohälsa" och av myndighetskonkurrens, men nämner inte dess karaktär (särskilt under den period han studerar, 1973–1981) av "kampanjpolitik". De policyinstrument som tillgreps hade i ovanligt hög grad karaktären av försök till attitydpåverkan genom informationskampanjer. Det ter sig uppenbart att detta inbjöd till effektutvärderingar, särskilt i form av panelstudier.

Utbildningsverksamhet torde också vara en form av "teknologi" som lockar till utvärdering, vilket delvis skulle kunna förklara SÖ:s, UHÄ:s och, fast i mindre mån, AMS:s grad av institutionalisering.

Med omvända förtecken kan hävdas att SIND:s utvärderingsverksamhet inte nått den nivå man där önskat på grund av komplexiteten i myndighetsområdets "teknologi". En mycket stor del av verksamheten innebär beviljande och administration av statsbidrag. Var och en som försökt skaffa sig en överblick över detta moras av bidrag inser svårigheterna att utröna deras effekter på ett någorlunda systematiskt sätt.

Men dessa spridda iakttagelser om kampanjer, utbildning och bidragsflora har ganska liten förmåga att förklara variationen mellan våra nio myndigheter. Därmed inte sagt att begreppet "teknologi" har det; här återstår emellertid åtskilligt tankearbete.

### *Organisation*

Med begreppet "organisation" avses här, återigen i grova termer, myndighetsområdets kompetens- och arbetsfördelning. Hur kan denna tänkas hänga samman med benägenheten för utvärdering? En preliminär tes skulle kunna vara att en myndighet som har till uppgift att övervaka en

produktion spridd på många enheter är benägen att i högre grad institutionalisera sin utvärderingsverksamhet än en myndighet som inte har en sådan uppgift. De mekanismer som framförallt tänks verka är två: dels innebär en sådan "decentraliserad produktionsorganisation" ett ökat behov av i särskild ordning inhämtad kunskap och dels inspirerar själva möjligheten till jämförelser mellan produktionsenheterna till systematiska utvärderingar.

Denna faktor förefaller ha en viss förklaringskraft. Myndigheterna med låg institutionaliseringsgrad tycks i varje fall i mindre grad än de övriga (Efn kan diskuteras – men här kan hävdas att "produktionsenheten" är den enskilda forskningsinstitutionen eller tom forskargruppen.) CSN har visserligen sex regionala studiemedelnämnder och 24 vuxenutbildningsnämnder att vaka över – och det föranleder också en hel del, mest rutinerad utvärdering – men detta har inte inspirerat till en institutionalisering av utvärdering som särskild aktivitet, skild från den operativa styrningen. KOV har visserligen den kommunala konsumentorganisationen – som också föranleder en stor del av myndighetens utvärderingsverksamhet – men denna är i jämförelse med annan kommunal verksamhet utomordentligt svag. För SIV gäller att man tills tämligen nyligen kan sägas ha varit utan "fältorganisation" med undantag för ett litet antal anläggningar för flyktingmottagning. Sedan en tid sker emellertid en snabb utbyggnad av kommunernas verksamhet för flyktingmottagning, bl a genom inrättande av särskilda tjänster i flertalet kommuner. Intressant nog har nu också SIV tagit initiativ till en ganska omfattande processororienterad utvärdering, utförd av forskare, av denna nya organisation.

Ett "indirekt" stöd för resonemanget – att "organisation" har en viss förklaringskraft – förefaller ges av diskussionen i nästa avsnitt om decentralisering.

#### *Förändring*

Det är rimligt att tro att stora förändringar och en hög förändringstakt inom ett myndighetsområde stimulerar – måhända med en viss tidsförskjutning – ökade utvärderingsinsatser och kanske också en högre grad av institutionalisering av sådan verksamhet. Men det är, återigen, svårt att utträna förklaringskraften i en sådan allmän tes för att förstå skillnaderna mellan våra myndigheter. Det är visserligen uppenbart att utvärderingsverksamheten hos myndigheterna med hög institutionaliseringsgrad varit starkt kopplad till stora och tämligen omvälvande reformprojekt: Skolan och vuxenutbildningen har under lång tid varit föremål för betydande reformprojekt; den stora högskole-reformen under 1970-talet motiverade i stor utsträckning UHÄ:s utvärdering i dess mest expansiva skede; och Efn:s existens och dess betoning på utvärdering kan inte skiljas från det faktum att statsmakterna på mycket kort tid tillskapade "Sveriges största civila forskningsprogram någonsin", energiforskningsprogrammet.

Men stora förändringar har också starkt berört flera av de andra myndigheterna. Det tycks gälla samtliga myndigheter på mellannivå med avseende på institutionaliseringsgrad: AMS/arbetsmarknadspolitiken (särskilt under de allra senaste åren), SIND/industri- och regionalpolitiken och SoS/hälso- och sjukvården och socialtjänsten måste samtliga beskrivas som starkt dynamiska områden. Bland "låg-myndigheterna" gäller detta också SIV/invandrapolitiken (med 1975 som märkesår för detta nya politikområde). Där emot torde det vara rimligt att betrakta CSN/studiestödspolitiken och KOV/konsumentpolitiken som mindre dynamiska, även om det också här inträffat viktiga förändringar (för CSN t ex utbyggnaden av vuxenstudiestödet, för KOV t ex utvecklingen av glesbygdsstödet).

Av intresse i detta sammanhang är också den mer övergripande förändring i förvaltningspolitiken som kan sammanfattas under rubriken decentralisering. (För en utförlig diskussion, se Bladh 1987.) Även om denna kan karakteriseras som en generell trend så har den varit mer eller mindre genomgripande på olika myndighetsområden – och följaktligen påverkat de centrala förvaltningsmyndigheterna i olika grad. Bland de tydligast påverkade räknas fyra av våra nio myndigheter: SÖ, UHÄ, AMS och SoS. Dessa och ett fåtal andra myndigheter har fått förkroppsliga förvaltningspolitikens ambitioner att ge ämbetsverken "en ny roll", innebärande mindre av detaljstyrning och mer av målstyrning, övergripande planering, samt – uppföljning och utvärdering.

Dessa förändringstendenser – inom respektive myndighetsområde och inom ramen för en generell men differentierad förvaltningspolitik – förefaller ha en viss förklaringskraft. Men besvärande "avvikelser" har också noterats, främst kanske vad gäller SIV/invandrapolitiken.

Dessa förändringstendenser – inom respektive myndighetsområde och inom ramen för en generell men differentierad förvaltningspolitik – förefaller ha en viss förklaringskraft. Men besvärande "avvikelser" har också noterats, främst kanske vad gäller SIV/invandrapolitiken.

*Ekonomisk betydelse*

En rimlig norm är att en särdeles kostsam verksamhet också bör utvärderas omsorgsfullt. Kan skillnader i detta avseende kasta ljus över variationerna i utvärderingsverksamhetens institutionaliseringsgrad hos våra myndigheter? En första delfråga härvidlag är vilken "verksamhet" vi bör ge ett ekonomiskt mått på. Svaret är ingalunda självklart, men det ter sig alldeles orimligt att avgränsa sig till kostnaderna för den centrala förvaltningsmyndighetens egna verksamheter. Istället bör vi se till "myndighetsområdets" ekonomiska omslutning. Detta visar sig vid närmare påseende vara besvärligt, bl a beroende på komplicerade mönster av samfinansiering mellan stat och kommun.

Ett långtifrån helt tillfredsställande, men mycket lättåtkomligt mått på "myndighetsområdets" ekonomiska omslutning är de totala kostnaderna för de verksamheter för vilka den centrala myndigheten har ett budgetansvar. Om vi använder detta får vi följande bild av våra nio myndigheter, rangordnade efter storlek (mkr 1985/86); i uppställningen ges även en påminnelse om institutionaliseringsgrad:

Tablå 8

Myndighet	Storlek	Institutionalisering
SÖ	22 484	– hög
AMS	18 000	– mellan
SoS	12 363	– mellan
CSN	6 910	– låg
UHÄ	6 500	– hög
SIND	1 303	– mellan
SIV	574	– låg
KOV	54	– låg
Efn	29	– hög

Som vi ser är överensstämmelsen inte särskilt stor. Mest uppenbart galet hamnar förstas Efn, men detta beror till åtminstone en del på måttets karaktär. Efn:s "myndighetsområde" bör i detta sammanhang vara det statliga energiforskningsprogrammet; det aktuella budgetåret var kostnaden för detta ca 400 mkr, vilket ger en placering mellan SIV och KOV.

*Konfliktnivå*

En vanlig tes är att konflikter föder utvärderingskrav (jfr Premfors 1981; Vedung 1982). Tankefiguren är enkel: Kunskap, inklusive kunskap vunnin genom utvärdering, är ett medel i intressekampen på olika områden. Och ju intensivare denna intressekamp förs, dvs ju högre konfliktnivån är, desto frekventare ställs krav på utvärderingar.

Det är emellertid återigen svårt att se något enkelt samband mellan denna faktor, konfliktnivån, och institutionaliseringsgrad med avseende på våra myndigheters utvärderingsverksamhet. Till en betydande del kan detta hänga samman med att begreppet konflikt, här som i de flesta andra sammanhang, är vagt och sammansatt. Konflikter kan gälla så många olika ting – allt från övergripande mål till detaljerade medel – och avse ett stort antal aktörskonstellationer – mellan politiska partier, mellan organiserade intressen, mellan institutionella nivåer, etc.

Om vi betraktar våra "myndighetsområden" torde det vara rimligt att säga att alla i betydande grad kännetecknats av konflikter under senare år; inget uppvisar i varje fall påtaglig harmoni. Konflikterna tycks ha en ganska jämn spridning med avseende på "objekt", dvs ha gällt såväl övergripande mål som specifika medel, även om nyanskillnader finns. En illustration: striderna inom utbildningspolitiken gäller även i viss mån målen, medan de inom studiestödsområdet knappast alls gör det – på båda områdena har konfliktnivån varit hög under senare år. Aktörskonstellationerna varierar, men inte på något lättåtkomligt sätt. På vissa områden är det i hög grad fråga om partipolitik – utbildningspolitiken är återigen ett exempel; på andra dominerar annorlunda konfliktlinjer – t ex inom invandrapolitiken.

Dessa översiktliga resonemang om förhållandet mellan faktorn konfliktnivå och utvärderingsintresse visar egentligen bara att vi vid en ytlig betraktelse inte kan ge faktorn någon förklaringskraft alls. Den intuitivt rimliga tesen att konflikter befördrar utvärdering är emellertid värd ett närmare empiriskt studium.

*Utvärderingsforskning*

Vissa områden av offentlig verksamhet förknippas med en ganska lång utvärderingstradition, främst av forskningskaraktär. Allra tydligast framträder detta inom utbildningssektorn, där pedagoger tidigt kom att engageras och engagera sig i forskning av utvärderingskaraktär. Med en något se-

nare start började främst ekonomer att bedriva utvärderingsforskning inom de delvis överlappande områdena arbetsmarknads-, regional- och industripolitik. Vidare växer ungefär samtidigt – vi talar om sent sextiotal och tidigt sjuttiotal – fram en tämligen omfattande forskning kring effekterna av olika behandlingsformer inom olika vårdsektorer (hälso- och sjukvård, socialvård, kriminalvård).

Iakttagelsen kan formuleras enkelt: Den relativt höga grad av institutionalisering av utvärderingsverksamhet vi finner inom utbildningsverken SÖ och UHÄ och inom AMS, SIND och SoS har en motsvarighet inom forskningen. Därmed inte sagt att faktorn utvärderingsforskning på något enkelt sätt förklarar institutionaliseringen inom de berörda myndigheterna; myndigheternas intresse för forskningens bidrag har också i hög grad påverkat forskningens inriktning. Bäst beskrivs det hela måhända som ett komplicerat samspel inom nätverk bestående av främst byråkrater och forskare. Tillsammans söker dessa befordra expansion och institutionalisering av utvärderingsverksamheten inom sitt intresseområde. Konflikter om inriktning och om forskarnas frihetsgrader är legio inom sådana nätverk, men inte om värdet av utvärderingsverksamheten i sig.

#### *Rörliga resurser*

Att säga att myndigheters intresse för utvärdering beror av vilka resurser man disponerar för ändamålet ligger också farligt nära ett cirkelresonemang. Ändå ter det sig viktigt – det antyder bland annat myndighetsstudierna och Bladh (1987) – att peka ut tillgången på ”rörliga” resurser som en faktor vid förklaringen av variationerna i institutionaliseringsgraden. Studien av SÖ pekar exempelvis på betydelsen av verkets stora, *egna* FoU-anslag. Förhållandet torde vara likartat för UHÄ. Under de senaste årens mer eller mindre kraftiga personalnedskärningar har dessa resurser spelat en stor roll för myndigheternas möjligheter att genomföra utvärderingar med hjälp av extern expertis. SoS, som genomlevt den kanske mest dramatiska bantningen av alla centrala myndigheter, har inte haft denna resurs inom myndigheten. För Efn, AMS och SIND gäller också att de saknar särskilda FoU-anslag. Samtidigt gäller att de i betydligt större utsträckning än CSN, KOV och SIV har kunnat disponera utredningsresurser åtskilda från den utpräglat operativa verksamheten.

#### *Sektorns utvärderingsverksamhet*

Hittills har vi ganska nogsamt hållit oss till myndigheten (och ”myndighetsområdet”) som analysenhet, även om utvecklingar förekommit (tydligast kanske i diskussionen om forskning ovan). Det har avsevärt förenklat beskrivningar och diskussioner. Samtidigt innebär detta snäva perspektiv tydliga begränsningar för våra ansträngningar att förstå vad som här kallats institutionaliseringsgraden. Som en sista faktor ska därför annan utvärderingsverksamhet inom *sektorn* diskuteras. En rimlig tes är ju att såväl statsmakterna som myndigheterna själva ofta anlägger ett sådant sektorsperspektiv när de bedömer behovet av utvärdering.

Man kan tänka sig flera mönster för sådana ”alternativa” och/eller ”kompletterande” miljöer för utvärderingsverksamhet. Följande fyra typer förefaller vara särskilt intressanta:

- andra myndigheter inom sektorn
- särskilda FoU-organ
- högskoleforskning (”på eget programansvar”)
- utredningsväsendet

Kan existensen av sådana miljöer inom respektive sektor bidra till att förklara variationen i institutionalisering av utvärderingsverksamhet inom de nio myndigheterna? Intressantast härvidlag är att se på alternativ/komplement till myndigheterna med låg institutionaliseringsgrad.

Tydligast förefaller resonemangets fruktbarhet framstå i förhållande till SIV. För invandrarsektorn gäller att åtminstone tre av de fyra alternativen/komplementen är viktiga. För det första är myndighetsstrukturen i hög grad splittrad; SIV delar i realiteten centralt myndighetsansvar med främst AMS, SÖ och SoS. Detta bottenar förstås i ”sektorns” grundläggande karaktär – dess ”logik” bestäms av en egenskap hos individer och grupper som i sin roll av invandrare är ”klienter”, ”kunder” osv hos ett stort antal samhällsorgan. Resultatet av denna splittring i myndighetsbilden blir rimligen en oklarhet vad beträffar utvärderingsansvaret. För det andra finns inom sektorn ett särskilt FoU-organ, delegationen för invandringsforskning (DEIFO), som är knutet till arbetsmarknadsdepartementet och vars uppgift är att initiera, stödja och informera om sektorsrelevant forskning; i inte obetydlig grad kan det sägas röra sig om utvärderingsforskning. Sådan forskning äger i viss mån också rum ”på eget programsansvar” inom många discipliner vid universitet och hög-

skolor. Slutligen tillhör invandrapolitiken de områden som närmast kontinuerligt berörs av stora offentliga utredningar. På senare år har exempelvis invandrapolitiska kommittén och diskrimineringsutredningen i hög grad ägnat sig åt att utvärdera centrala element i invandringpolitiken.

Vad gäller CSN är det framförallt utredningsväsendet som utgjort den alternativa/kompletterande miljön. Under en stor del av den tid som förflutit sedan studiestödspolitikerna i mitten av 1960-talet gavs sina än idag existerande grunddrag, har omfattande offentliga utredningar arbetat med bl a uppgiften att utvärdera processer och effekter på detta område. Andra myndigheter (som t ex AMS, SÖ och UHÄ) och högskoleforskningen är mindre relevanta för CSN, om än inte helt betydelselösa; viss forskning har t ex på senare år kommit igång med stöd av främst forskningsrådsnämnden (FRN) och UHÄ.

Den tredje myndigheten med låg institutionaliseringsgrad, KOV, är det sämre bevänt med. Inga andra myndigheter av betydelse i detta sammanhang finns och inget påtagligt relevant, särskilt FoU-organ. Det har också varit ovanligt gles mellan de stora utredningarna. En inte obetydlig uppbyggnad ägde under sjuttioalet rum av konsumentforskningen inom högskolan, men denna tycks senare ha gått i stå.

Beträffande myndigheterna på mellannivå är det av visst intresse att konstatera att alla tre tämligen starkt berörs av särskilda FoU-organ. För AMS gäller det delegationen för arbetsmarknadsforskning (fd EFA), som särskilt under sina första år i hög grad sysslade med utvärderingsforskning, inklusive metodutveckling på detta område. Delegationens existens torde i betydande grad förklara AMS:s ganska snäva inriktning på rutiniserad, starkt operativt orienterad utvärdering, men också i allmänhet motverka en än högre grad av institutionalisering av utvärderingsverksamhet inom myndigheten.

För SIND är expertgruppen för regional forskning (ERU) av omedelbar relevans. Också ERU har ägnat betydande intresse åt direkt policyrelevant forskning, inklusive metodutveckling för utvärderingsforskning. Troligen har ERU betytt mindre för SIND än delegationen för arbetsmarknadsforskning för AMS – men helt betydelselös som alternativ/komplement har ERU nog inte varit.

För SoS är det mest relevanta FoU-organet delegationen för social forskning (DSF), men också Sjukvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (Spru) är av betydelse. Till skillnad från de

övriga särskilda FoU-organ som nämnts fungerar DSF, trots att det organisatoriskt är inrymt i socialdepartementet, som ett tämligen rikt forskningsråd. Man disponerar omkring 35 mkr per år för forsknings- och utvecklingsarbete. En del av den forskning man stöder är direkt policyrelevant och åtskilligt kan betecknas som utvärderingsforskning inom SoS:s ansvarsområde (även om DSF, liksom de ovan nämnda, under senare år starkare betonat behovet av "grundforskning"). Inom alla de tre sektorsområden där myndigheterna på mellannivå verkar har utredningsverksamheten varit intensiv. Men mest gäller nog detta SoS:s ansvarsområden, hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Här har under lång tid funnits en närmast kontinuerlig uppsättning av mycket stora offentliga utredningar med utvärdering som en betydelsefull uppgift, somliga "halvpermanenta" till sin karaktär: hälso- och sjukvårdsberedningen, socialberedningen, äldreberedningen etc.

Beträffande de tre myndigheterna med hög institutionaliseringsgrad finner vi att de alla har en dominerande position inom sin sektor. Det kan låta underligt med avseende på den lilla Efn, men här gäller ju att man i hög grad inrättats just för att utföra utvärderingar av den statliga energiforskningen. SÖ har nästan samma "monopolställning" i förhållande till övergripande aspekter på skolan; bara utredningsväsendet konkurrerar/kompletterar i någon grad. För UHÄ-området gäller att alternativa/kompletterande utvärderingsmiljöer med avseende på forskningen finns i forskningsrådsorganisationen (inklusive, och inte minst, FRN), men i övrigt står också UHÄ mycket starkt.

Hur ska vi sammanfatta denna diskussion om "annan utvärdering inom sektorn"? Enligt min mening bidrar den till att förklara dels varför myndigheterna med hög institutionaliseringsgrad återfinns på denna nivå – de har få och svaga konkurrenter inom sin sektor – och dels varför åtminstone två myndigheter, SIV och CSN, uppvisar så förhållandevis låg utvärderingsaktivitet – viktiga problem inom deras ansvarsområde utvärderas av andra aktörer inom sektorn. KOV framstår i detta perspektiv som ett avvikande fall.

#### Avslutande diskussion

I uppställningen nedan görs ett försök att sammanfatta diskussionen av de nio förklaringsfaktorerna. En grov bedömning görs av respektive faktors förklaringskraft; parenteserna markerar en extra osäker bedömning:

Tablå 9

Förklaringsfaktor	Förklaringskraft
det formella mandatet	stor
teknologi	(tämligen stor)
organisation	tämligen stor
förändring	tämligen stor
ekonomisk omslutning	liten
konfliktnivå	(liten)
utvärderingsforskning	tämligen stor
rörliga resurser	stor
sektorns utvärderingsverksamhet	stor

Mindre schematiskt kan resultatet summeras på följande sätt. Institutionaliseringsverksamhet inom en myndighet förefaller gynnas av (dvs blir omfattande, organiserad i särskilda former och omges av en kvalificerad diskussion) om myndighetens formella mandat är tydligt, rörliga resurser finns inom myndigheten och myndigheten har en stark ställning inom sin sektor. Existensen av en decentraliserad, "botten-tung" organisation med många produktionsenheter verkar också stimulerande – om än inte i samma grad – liksom förändringar i decentraliserande riktning och förekomst av forskningstraditioner med utvärderingsinriktning med relevans för myndighetens ansvarsområde. Myndighetsområdets ekonomiska omslutning har troligen ingen eller liten betydelse. Huruvida en viss kombination av "teknologier" eller en allmänt hög konfliktnivå stimulerar institutionalisering av utvärderingsverksamhet är högst osäkert.

Detta är tentativa teser på basis av ett ganska begränsat material. Fortsatt forskning borde i alla händelser på ett mer intensivt sätt kunna pröva deras giltighet.

Parallellerna är, som påpekades inledningsvis, många och slående mellan 1960-talets planeringsvåg och 1980-talets utvärderingsvåg. Men en konsekvensrik skillnad finns också. Medan planering primärt syftar till att programmera framtiden, motiveras utvärdering i första hand av vår önskan att betygsätta historien. Det är min bestämda mening att det senare är ett mer realistiskt och önskvärt projekt, inte minst för de centrala förvaltningsmyndigheterna i Sverige. Vilken roll de centrala myndigheterna sedan ska spela för den totala utvärderingsverksamheten inom sina respektive sektorer är en annan, och minst lika intressant

fråga. Mycket talar för att de långtifrån bör tillåtas inta en monopolställning.

### Referenser

*Examensuppsatser i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Stockholms Universitet (1987)*

Lars Florin, "Utvärderingsverksamhet vid socialstyrelsen: Ansvar och aktivitet vid några organisationsenheter".

Björn Hasselgren, "Utvärderingsverksamheter vid skoloröverstyrelsen".

Annelie Karlgren, "Utvärderingsverksamhet vid statens industriverk".

Eva Lindhé & Jan-Åke Zetterström, "Utvärderingsverksamhet vid två statliga myndigheter: Energiforskningsnämnden och konsumentverket".

Anne Majonen, "Utvärderingsverksamhet inom arbetsmarknadspolitiken".

Marianne Malmberg, "Utvärderingsverksamhet vid centrala studiestödsnämnden".

Ari Pennanen, "Utvärderingsverksamhet inom invandrasektorn".

### Övriga referenser

Andersson, S, Mellbourn, A & Skogö, I (1978) *Myndigheten i samhället*. Stockholm: LiberFörlag/Publica.

Bladh, A (1987) *Decentraliserad förvaltning. Tre ämbetsverk i nya roller*. Lund: Studentlitteratur.

Cronbach, L m fl (1981) *Toward Reform of Program Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.

Gorpe, P (1979) *Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna*. Falköping: LiberFörlag/Kontenta.

Hellstern, G (1986) "Assessing Evaluation Research"; i FX Kaufman, G Majone & V Ostrom (red), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: Gruyter.

Jamous, H (1980) "Evaluation of Government Programmes: Reflections for a Debate". Paris: OECD (stencil).

Levine, R (1981) "Program Evaluation and Policy Analysis in Western Nations: An Overview", i R Levine m fl (red), *Evaluation Research and Practice. Comparative and International Perspectives*. Beverly Hills and London: Sage.

Patton, M (1978) *Utilization-Focused Evaluation*. Beverly Hills and London: Sage.

Premfors, R (1979) "Social Research and Public Policy-Making: An Overview", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 4.

Premfors, R (1981) *Genomförande och utvärdering av offentlig politik*. Stockholms Universitet: GSHR-rapport nr 12.

Premfors, R (1984) "Policyanalys i Sverige", *Nordisk administrativ tidsskrift*, nr 3.

Premfors, R (1986a) "Utvärderingar i offentliga beslutsprocesser", i I Palmlund (red) *Utvärdering av offentlig verksamhet*. Stockholm: LiberFörlag.

- Premfors, R (1986b) "Evaluating Basic Units: Seven Fundamental Questions", *IMHE Journal*, Vol 10, No 2.
- Rossi, P & Freeman, H (1985) *Evaluation: A Systematic Approach*. Beverly Hills and London: Sage.
- Söderlind, D & Petersson, O (1986) *Svensk förvaltningspolitik*. Uppsala: Diskurs.
- Vedung, E (1982) *Energipolitiska utvärderingar 1973-1981*. Stockholm: Delegationen för energiforskning, rapp nr 52.
- Vedung, E (1986) "Utvärdering av offentlig politik". Uppsala Universitet: Statsvetenskapliga institutionen (bokmanus).
- Wagner, P & Wollman, H (1986) "Fluctuations in the Development of Evaluation Research. Do 'Regime Shifts' Matter?", *International Social Science Journal*, no 2.
- Weiss, C (1980) *Social Science Research and Decision-Making*. New York: Columbia University Press.
- Wildavsky, A (1972) "If Planning Is Everything, Maybe It's Nothing", *Policy Sciences*, Vol 4, No 2.
- Ysander, B-C (1983) *Public Policy Evaluation in Sweden*. Stockholm: Industriens Utredningsinstitut, Working Paper no 106.