

Att skapa förutsättningar för bra utvärderingar

Kim Forss, ekon.dr

Andante - tools for thinking AB

Inledning

Seminarieserien handlar om metoder och modeller för utvärderingar och analyser av statliga insatser. I det här avsnittet kommer jag att diskutera vad som skiljer olika utvärderingsmetoder. I debatten om utvärdering finns det anhängare av kvantitativa respektive kvalitativa metoder. Ofta står striden hård mellan anhängare av endera av dessa.

Min utgångspunkt är att detta (kvantitativt/kvalitativt) inte är den mest väsentliga diskussionen för att skapa goda förutsättningar för utvärdering. Visserligen är valet av metod viktigt, men vad som är den bästa metoden beror på sammanhanget. Vad som är den bästa utvärderingsmetoden för att förstå effekterna av stöd till innovation och entreprenörskap i en storstadsregion är kanske inte den bästa metoden för att förstå effekterna av en arbetsmarknadspolitisk åtgärd i en glesbygd. Metodvalet ska ses i ljuset av andra beslut om utvärderingen.

Det går att särskilja fem typer av beslut som är av strategisk vikt och som påverkar valet av utvärderingsmetod. De är:

- Budget för utvärderingen
- Syfte med utvärderingen
- Tidshorisont för utvärderingen
- Kvalitetskontroll
- Planering för användning/nytta av utvärderingen

Alla dessa påverkar och påverkas av beslut om metod. Sambandet mellan dem är inte linjärt, utan det är snarare så att alla faktorerna måste beaktas samtidigt. I den praktiska beslutssituationen är det ett givande och tagande, och kompromissande, mellan de krav och förutsättningar som ligger inom respektive område. Själva beslutet om metod är inte heller endimensionellt utan innehåller flera olika komponenter. Det är viktigt att hålla isär metodologi, metod och instrument för utvärdering.

Budget för utvärderingen

Vad kostar det då att utvärdera? Den frågan är märkligt undanskymd i diskussionen om utvärdering och det finns få systematiska studier av vad utvärdering kostar, för att inte tala om studier där kostnaden för utvärdering ses i relation till dess nytta. En intressant delfråga är om hög kostnad normalt leder till bättre utvärdering. Forss et al (2008) kunde inte finna något samband, några av de 'billigaste' utvärderingarna i deras urval av studier var bland de bästa, men det fanns också riktigt dyra utvärderingar som var

väldigt bra – och vice versa. Billigt i det sammanhanget var en kostnad under 500.000 kronor, dyrt över 2 miljoner kronor.

Kostnaderna för utvärdering delas upp i direkta, indirekta och dolda kostnader. När en utvärdering upphandlas av en extern konsult är de direkta kostnaderna ofta lika med det avtalade arvudet för konsultfirman. En korrekt bild av de direkta kostnaderna bör dock inkludera förberedelsearbete, t.ex. att skriva en uppdragsbeskrivning och sköta en upphandling, liksom kostnader för kvalitetskontroll, och arbete med att lansera och sprida resultatet av utvärderingen.

De indirekta kostnaderna är t.ex. sådana kostnader som uppstår i samband med konsultationer i en organisation. Det är huvudsakligen en fråga om olika intressenters tid för att bidra till uppdragsbeskrivning, tid att besvara enkäter, delta i intervjuer, kommentera ett utkast till rapport, mm. Om en utvärdering av samverkan mellan tre organisationer intervjuar 50 personer vardera under en timme så är den indirekta kostnaden för utvärderingen summan av timkostnaden för dessa.

Dolda kostnader är sådana som på olika sätt påverkar det sammanhang där utvärderingen äger rum, kanske genom att förtränga annan verksamhet, ställa fokus på utvärderingsprocessen istället för på verksamheten, eller om utvärderingen görs på fel sätt, skapa eller bidra till konflikter. Dolda kostnader kan sägas vara en kvantifiering av oönskade och negativa bieffekter av en illa skött utvärderingsprocess.

En organisation som beställer/genomför utvärderingar kan planera för de direkta kostnaderna och bör ha en god uppfattning om de indirekta kostnaderna. När man talar om en budget för enskilda utvärderingar – eller även för utvärdering inom en organisation eller ett politikområde, nämns ibland siffran 1%. Har projektet en budget på 100 miljoner kan det vara rimligt att öronmärka 1 miljon för utvärdering. Inom ett politikområde som biståndet med en budget på ca. 40 miljarder skulle det innebära utvärdering för 400 miljoner. De uppskattningar som finns på området antyder att den samlade utvärderingen av biståndet under ett år sannolikt uppgår till mindre än hälften av den siffran (Forss, 2018).

Någonstans ska man dock börja, och den som planerar utvärdering av något projekt eller program kan då ta siffran 1% som en utgångspunkt och se vad det skulle ge. I praktiken styrs budgetbeslut givetvis av upphandlingsregler och andra praktiska övervägande. Min poäng är dock att det inte är särskilt meningsfullt att börja tala om andra aspekter av utvärderingen om man inte har en uppfattning om ungefär vad det kan komma att kosta. De få studier som gjorts antyder att det finns ett antal faktorer som driver kostnaderna för utvärdering, och de är:

- Många och oklara syften, vilket gör att processen blir ofokuserad och tidskrävande.
- Otydliga kriterier för värdering, vilket leder till merarbete för datainsamling och analys.
- Otillräcklig kunskap om utgångsläget, vilket medför osäkerhet, alternativt merarbete för att skapa en bild av förändringsprocessen som insatsen (kanske) bidragit till.

- Upplägg med kontrollgrupper (randomiserade eller ej) medför högre kostnader för datainsamling, vilket i sin tur reser frågan om kontrafaktiskt förlopp. Är det kausala grundantagandet att orsak och verkan beläggs med kunskap om en kontrafaktisk situation, då är kostnaden givetvis motiverad, men om inte, så kan kostnaderna för datainsamling sänkas avsevärt.
- Det finns många aspekter på datainsamling som har stor betydelse för utvärderingens kostnader, så kan t.ex.:
 - Triangulering ge tillförlitliga perspektiv till en lägre kostnad jämfört med mera massiv ensidig datainsamling
 - Användning av Big Data kan sänka kostnaderna för datainsamling avsevärt, även om både kunskapen om sådana och dess tillförlitlighet än så länge är i ett tidigt skede
 - Klokt strategiskt tänkande om urval kan också sänka kostnaderna.

Syfte med utvärderingen

'Att besvara frågorna' är förstås det givna svaret på frågan om vad syftet med en utvärdering är. Men vad är det för typ av frågor och varför ska de besvaras? Inom forskningen om utvärdering¹ brukar man tala om tre skilda syften;

1. En utvärdering ska bidra med beslutsunderlag, genom att belysa om en insats haft avsedda effekter, genomförts på ett lämpligt sätt, varit (och fortfarande är) relevant för problemet. Med sådan kunskap skapas ett underlag som är användbart inför framtida beslut om verksamheten/insatsen. Det är en instrumentell användning av utvärderingens resultat, det kan leda till att en insats omprövas, läggs ned, förlängs eller tillförs mera medel, och/eller att styrning, ledning och organisation förändras. Sådana beslut påverkas givetvis av andra saker än en utvärdering, men utvärderingens stringens, tillförlitlighet och förankring kan förväntas bidra till ett gediget kunskapsunderlag.
2. En utvärdering kan också syfta till lärande. Utvärdering är en reflekterande process, då man ser tillbaka, drar slutsatser, tänker efter och eventuellt omprövar sina tankar om vad som är viktigt och rätt att göra. Utvärderingens omdöme kan få en mera generell giltighet. Kunskapen den bidrar med kanske inte spelar så stor roll just för besluten om en insats, men utvärderingen sätter på pränt och ger förhoppningsvis tillförlitlig kunskap om det som utvärderats. Det kan vara användbart för de närmast berörda intressenterna, men också för andra som kanske har liknande problem, överväger insatser, eller kan inspireras av resultat.
3. Slutligen kan syftet med en utvärdering vara ansvarsutkrävande, 'accountability'. Någon har initierat en verksamhet, det finns styrelser och ledning, möjligen politiska processer, och i både organisationsteori och politisk teori, förvaltningspolitik förutsätts att andra intressenter, medborgare, kunder, anställda, m.fl. kan och ska hålla de förra ansvariga för genomförande och resultat. Utvärdering är ofta det instrument man pekar på för detta, och i så fall betonas gärna den externa, objektiva och oberoende expertis som en utvärderingsprocess mobiliserar.

¹ Många har genom åren skrivit om syfte och användning, en av dem som starkast driver nyttoaspekten av utvärdering är Michael Q. Patton, som skrivit om detta i t.ex. Practical Evaluation (1981), och Utilization-Focused Evaluation, (1978), den senare en favorit som återkommer i ständigt nya och utökade upplagor.

Står dessa tre syften i konflikt² med varandra? I teorin gör de knappast det, utvärderingens kärna är kunskap och kunskap kan användas på alla dessa tre sätt. Även kunskap som genererats för att skapa beslutsunderlag förutsätts vara ny, hade den funnits i förväg hade inte utvärderingen behövts. Det får väl antas att beslutsfattaren tar till sig kunskapen innan beslutas fattas, och det är i sin tur exempel på lärande. Detsamma gäller för ansvarsutkrävande.

Men även om det inte är någon motsättning mellan de tre syftena i teorin så kan det vara så i praktiken. En utvärdering som huvudsakligen fokuserar på beslutsfattande kan ställa delvis andra krav på metod än en utvärdering inriktad på lärande, och detsamma gäller för den utvärdering som är inriktad på ansvarsutkrävande. Det är givetvis en grav förenkling, men i grova drag;

1. ... är en utvärdering med fokus på lärande mera betjänt av en grundlig konsultativ process där olika intressenters behov av lärande identifieras, en betoning av mekanismer för att förstå orsak och verkan, och därmed sannolikt fallstudier baserade på förändrings- eller programteorier som angreppssätt, och med deltagande processer för datainsamling och analys.
2. ... är en utvärdering med fokus på ansvarsutkrävande mera betjänt av en process som betonar den externa och objektiva bedömningen av verksamheten, i större utsträckning betonar att kausala samband ses i termer av 'tillräckliga och nödvändiga' orsaker, eller s.k. INUS förhållanden. Vidare är deltagande metoder sällan någon prioritet, men däremot är processen kring lansering och spridning av resultaten viktig för syftet.
3. ... är en utvärdering inriktad på beslutsfattande möjligtvis mera fokuserad på de parametrar som bestämmer beslutssituationen. Utvärderingsfrågorna är sannolikt mera processinriktade, och förståelsen för kausala samband återigen huvudsakligen inriktad på '*what works*', liksom vad gäller lärande är kunskapen om processen lika viktig som kunskap om resultat. Det externa perspektivet är viktigare än deltagande processer.

Eftersom vart och ett av dessa val är förknippat med processer som förbrukar tid och pengar, säger det sig självt att en utvärdering som har oklara eller flera syften förbrukar mera resurser. I sådana fall kan t.ex. kostnaderna för deltagande processer adderas till kostnader för extern och oberoende expertis, där en utvärdering med renodlat syfte valt det ena eller det andra. Därmed inte sagt att det inte går att kombinera syften, men det ställer krav på resurser.

Tidshorisont

I en del fall är tidshorisonten given, utvärderingen ska bedöma en insats, ett projekt, ett program, och det är självklart att ta sin utgångspunkt i dess startdatum. När det gäller ett politikområde är frågan mera öppen. Inom området internationellt utvecklingssamarbete har utvärderingar gjorts av svenskt samarbete med Tanzania under 50 år, och även av samarbetet med Vietnam, Laos och Sri Lanka i ett längre

² En EBA rapport från 2016 behandlar frågan ansvarsutkrävande och lärande, se Reinertsen, H., Björkdahl, H., and McNeill, D. (2017) *Confronting the contradiction: an exploration into the dual purposes of accountability and learning in aid evaluation*. Stockholm: EBA (Expertgruppen för biståndspolitisk analys och utvärdering, www.eba.se)

tidsperspektiv³. I ett europeiskt och internationellt perspektiv finns det många som argumenterar för nyttan och vikten av att utvärderingar belyser frågor i ett längre perspektiv. Då anförs att alltför korta cykler av projektgenomförande inte gör det möjligt att se effekter, vare sig önskade eller oönskade sådana. Förändringar tar tid, och för att fånga dem bör utvärderingar ta ett relativt långt tidsperspektiv.

Vad är då långt? De nämnda utvärderingarna hade en tidshorisont av minst 50 år, i några fall längre. På ett forum för utvärdering (www.historyandpolicy.org) ges flera exempel på utvärdering som sträcker sig betydligt längre tillbaka i tiden. Men i många sammanhang är även ett perspektiv på 20 till 30 år att betrakta som långt.

Ett längre tidsperspektiv medför inte nödvändigtvis högre kostnader, men det har andra konsekvenser för metodvalen. Det blir t.ex. knappast möjligt att använda experimentella metoder. Deltagandeprocesser är sannolikt inte heller så aktuellt. Fokus kanske ändras från insatsen och dess genomförande, till sammanhang och samband med andra samhällsförändringar. Sekundära data får större roll i datainsamlingen än data som genereras via intervjuer, enkäter eller observation.

Poängen är att tidshorisont är ett val och det valet får konsekvenser för budget, syfte, metod, mm. De som talar för att förlänga tidsperspektiv brukar peka på följande fördelar:

- Eftersom förändring tar tid är det mera sannolikt att utvärderingen ger tillförlitlig kunskap om resultat.
- Insatser genomförs i ett sammanhang, och med ett längre tidsperspektiv ges större möjligheter att se sådana samband. Generellt sett menar de att insatsen ges mindre roll i att förklara resultat och sammanhanget större roll.
- Det är större chans att utvärderingen upptäcker oväntade sidoeffekter av insatsen.
- Ett svårfångat socialt fenomen är det som kallas '*demi-regularities*', dvs. inte regelbundna samband mellan faktorer, men nästan. Om sådana samband alls syns i en kortsiktig utvärdering kan de ses som slumpmässiga – det krävs ett längre perspektiv för att avslöja det 'nästan regelbundna'⁴.

Det finns även nackdelar och svårigheter:

- Ett långt tidsperspektiv begränsar valet av upplägg, det är sällan möjligt att använda experimentella metoder.
- Det kan vara svårt att rättvist bedöma skeenden och resultat när målbilden förändrats och kunskapsläget utvecklas. Det som var relevant som en insats för förnybar energi för 50 år sedan kanske inte är det idag, och kunskapen om t.ex.

³ McGillivray, M., Carpenter, D., Morrissey, O., and Thaarup, J. (2016) Swedish Development Cooperation with Tanzania – has it helped the poor. Stockholm: EBA (Expertgruppen för biståndspolitisk analys och utvärdering, www.eba.se). McGillivray har även utvärderat de långsiktiga effekterna av Sveriges samarbete med Vietnam, Laos och Sri Lanka på uppdrag av Sida.

⁴ Se t.ex. de här två publikationerna: Lawson T. (1994) Economics and expectations. In: Dow S, Hillard J, editors. *Keynes, knowledge and uncertainty*. Aldershot: Edward Elgar. Lawson T. (1997) *Economics and reality*. London: Routledge.

drivkrafter för entreprenörer kanske påverkat synen på insatser för regional tillväxt.

- Dataåtkomst kan vara ett problem, inte minst när det gäller att förstå hur och varför insatser utformats.
- Utvärderare har ofta inte den kompetens i källkritik och förståelse för historiska skeenden som behövs.

Metodologi

Begreppen metod och metodologi förekommer ofta (alltid) i diskussioner om utvärdering. De är inte samma sak även om de ofta används synonymt. Det är inte heller givet att det finns en allmänt accepterad distinktion mellan dem. Jag har funnit det användbart att särskilja dem på följande sätt.

Metodologi är det mera övergripande ordet och betyder 'läran om metoder'. I filosofi definieras det som studium av vetenskapliga metoder. Det är under den rubriken som fördelar och nackdelar med olika metoder diskuteras, där t.ex. experimentella upplägg med randomiserade kontrollgrupper kan jämföras med fallstudier, och där frågor om deduktion och induktion diskuteras. Även frågor om kriterier för kunskap och värdeomdömen, olika syn på mått, mätande och skalor diskuteras under rubriken metodologi.

Metod, å andra sidan, handlar mera direkt och operationellt om metoder för datainsamling. I princip kan en utvärdering samla in datamaterial på fyra sätt;

1. Intervjuer av skilda slag, t.ex. enskilda eller i grupp, eller som fokusgrupper. De kan vara konfidentiella eller ej, strukturerade eller öppna. Processen kring intervjuandet kan se olika ut.
2. Enkätundersökningar, som också kan ske på olika sätt, via post, mail, på nätet eller i ett direkt möte. De kan bygga på standardiserade frågor med givna svar, eller de kan vara öppna. Även de kan vara konfidentiella men är det inte alltid.
3. Observationer, som kan planeras med förutbestämda variabler att notera eller som en helt öppen sökprocess. De kan organiseras på många skilda sätt, och t.ex. gå över i simulerade beteenden som observeras och värderas, så kallade 'spök-kunder'.
4. Insamling och analys av litteratur, statistik eller andra former av sekundärt material från existerande källor. Det kan t.ex. vara styrdokument, protokoll från möten, redovisningsdata, offentlig statistik, eller det som går under benämningen '*Big Data*'⁵.

Beskrivningen av vilka av dessa metoder som används, varför och hur, är vad som bör finnas i ett metodavsnitt i en rapport, och det bör inte kallas ett metodologiavsnitt.

Instrument är de verktyg som används för datainsamlingen, t.ex. en mall för intervjuer, ett protokoll för observationer, en skala för att mäta något. Utvärderare kan fördjupa sig i diskussioner om sådant, och det är viktiga frågor. Ofta är det på denna nivå som kvaliteten i en utvärdering avgörs. Frågor kan vara ledande, skalor missvisande, etc. etc.

⁵ För en genomgång av begreppet Big Data och dess implikationer för utvärdering, se t.ex.: Petterson, G. And Breul, J.D. (2017) *Cyber Society, Big Data and Evaluation*. New Brunswick, MA.: Transaction Publishers

Den som vill ifrågasätta en utvärdering riktar ofta in sig på en kritik av instrumenten för att därigenom så tvivel om det riktiga i slutsatserna.

Det finns inga självklara samband mellan val av upplägg för en utvärdering och de metoder som sedan väljs. En experimentell studie kan mycket väl samla data genom intervjuer eller enkäter, och en fallstudie kan bygga på dokumentanalys av t.ex. bolagsprotokoll och årsredovisningar. Det finns de som tror att experimentella metoder är mera kvantitativt inriktade, och fallstudier mera kvalitativt inriktade, men så är det inte.

Distinktionen kvalitativt och kvantitativt

Den korta genomgången av metoder ovan antyder att distinktionen kvalitativt och kvantitativt inte är praktiskt relevant. Den spelar helt enkelt ingen roll i praktiskt utvärderingsarbete. Eftersom det ändå är rätt många som är upptagna av om någonting är kvantitativt eller kvalitativt ska jag beröra frågan lite närmare. Min utgångspunkt är att det sällan används renodlat kvantitativa eller kvalitativa metoder. Inom ramen för en utvärdering kan man särskilja data och analys. Data kan uppträda i form av siffror och mått, t.ex. rangordning på en skala, kronor och ören, tillväxt i procent, nya företag som överlever mer än fem år, etc. Data kan också uppträda som svar på en intervju, protokoll från fokusgrupper, en film av beteende på en olycksplats, osv. Den data som samlas in ska bearbetas och analyseras, och den processen kan bestå i att utvärderaren bearbetar data 'i sin hjärna', genom att söka och förstå samband, upptäcka kategorier, se mönster mm., och det kan ske genom kvalitativt arbete eller genom matematiska och statistiska beräkningar. Figuren nedan åskådliggör hur data och analys hänger samman vad gäller kvantitativt och kvalitativt.

Tabell 1. Distinktion mellan kvantitativt och kvalitativt

		Data	
		Kvalitativa	Kvantitativa
Analys	Kvalitativa	Antropologiska studier, tolkning av texter, analys av politiska processer,	Bedömning av kvalitativa data och försök att förstå och värdera samband i dessa
	Kvantitativa	Innehållsanalys, räkna ord i texter, arbeta med listor, kvantifiera observationer,	Statistisk och matematisk analys av numeriska data

Jag tror att den som planerar en utvärdering gör bäst i att fokusera på de rent praktiska aspekterna av att samla in och analysera data. Det finns tillräckligt många svårigheter med att bestämma typ av data, urval, utformning av instrument, triangulering mellan

metoder och instrument, validering av instrument, validering av resultat, mm. Begreppsapparaten kvalitativt och kvantitativt underlättar sällan det arbetet.

Utvärderingars kvalitet

Den som läser en utvärdering bildar sig i regel snabbt en uppfattning om den är bra eller dålig. Det är ingen tvekan om att utvärderingar är mer eller mindre intressanta, mer eller mindre nyttiga, mer eller mindre tillförlitliga, mer eller mindre läsvärda. De flesta systematiska studier av utvärderingars kvalitet visar på en hel del problem⁶. I utvärderingskretsar har man länge tagit fasta på detta och det skrivs mycket om vad bristerna är, varför de uppstår och vad man kan göra åt dem. En viktig sak är att komma överens om vad kvalitet är. Det amerikanska utvärderingssällskapet har varit pionjär i detta och lanserade redan 1994 (Joint Committee on Standards) en uppsättning av standards som preciserar kvalitet. Jag ska inte gå in på detaljerna här, det kan räcka att skissa huvuddragen. Enligt dessa definieras en bra utvärdering av att den är:

1. Användbar och kommer till användning (*Utility* är det ord som används), och detta uppnås genom att involvera brukare i planering, att arbeta öppet och transparent, kommunicera under vägs gång, vara i dialog med intressenter, och sprida resultaten effektivt, t.ex. genom läsarvänliga rapporter.
2. Effektivt genomförd (*Feasibility* är ordet som används), och med det menas att utvärderingen inte förbruka mer resurser än nödvändigt, den ska vara fokuserad och den ska ta sig an rimliga och möjliga frågeställningar.
3. Etik i planering, genomförande och användning (*Propriety*), dvs, datainsamling ska ske på ett sådant sätt att etiska riktlinjer för forskning efterlevs, uppgiftslämnare får inte lämnas ut på ett otillbörligt sätt, människor som medverkar ska informeras om syfte och användning, och bör få del av resultaten.
4. Tillförlitlig (*Accuracy*), dvs, den ska ge väl underbyggda svar på de ställda frågorna, den får inte vara subjektiv och det ska gå att följa utvärderarnas analyser från insamlade data till värdeomdömen.

Med tanke på att en inte oväsentlig del av utvärderingar inom ett s.k. utvärderingssystem kan förväntas ha kvalitetsproblem är det viktigt att tidigt göra vad som går för att förebygga detta. Det finns olika angreppssätt. På det allra enklaste planet är den som beställer en utvärdering ansvarig för kvaliteten och ska inte betala fakturan till konsulten/utvärderaren förrän resultatet är bra. Fast så enkelt är det inte, en del av problemet kan vara att beställaren kanske inte förstår bristerna i kvalitet, eller t.o.m. är ganska bekväm med situationen.

Vare sig utvärderingar upphandlas efter anbud eller genomförs i egen regi så är en relativt vanligt förekommande lösning att det inom ramen för utvärderingen tillsätts någon form av kvalitetskontroll, dvs. en person som lägger några dagar på att läsa och bedöma rapporten och ge råd till utvärderarna. Kanske är det bättre än ingenting, men

⁶ För en sammanfattande diskussion av kvalitet i utvärdering se även Schwartz, R., Mayne, J. (2005) *Quality Matters: Seeking Confidence in Evaluating, Auditing and Performance Reporting*. New Brunswick: Transaction Publishers. För en tillämpad analys i ett svenskt sammanhang, se t.ex. Forss, K; Kruse, S-E; Mwaiselage, A.; Anna Nilsson, A; Vedung, E. (2008) *Can Evaluations be Trusted? An Inquiry into the Quality of Sida's Evaluation Reports*. Stockholm: Sida Studies in Evaluation No 2008:1

det är processer som kan vara slentrian eller där kvalitetskontrollen kommer för sent, eller där kraven på leverans och slutförande är viktigare än kvaliteten.

En mera omfattande form av kvalitetskontroll är när beställaren/uppdragsgivaren systematiskt anlitar externa experter för att anonymt bedöma kvalitet enligt ett standardiserat format. I delar av den brittiska förvaltningen ska utvärderingar med en budget över 1 miljon GBP alltid granskas av en extern part som lämnar sitt omdöme till beställaren. Där föreskrivs också konsekvenser beroende på den kritik som eventuellt framförs. Även ett sådant system har sina starka och svaga sidor, men det är sannolikt det mest genomtänkta och omfattande försöket att höja utvärderingars kvalitet som tillämpas idag.

Det kan för övrigt vara lämpligt att skilja på begreppen kvalitetskontroll och kvalitetssäkring, där det förra är en enskild bedömning av kvalitet, men det senare ett sätt att systematiskt arbeta med att höja kvaliteten och undvika att processen hamnar helt fel. Även kvalitetssäkring har ett pris och det är lämpligt att anvisa en budget även för den delen. De företag jag kommit i kontakt med som bygger in en extern kvalitetssäkring i anbud verkar ha som tumregel att lägga två till tre dagar på kvalitetssäkring när den totala arbetstiden är cirka 100 dagar. På små utvärderingar som omfattar kanske 50 arbetsdagar lägger man cirka en arbetsdag på kvalitetssäkring. Det antyder att kvalitetssäkringen tar cirka 2% av kostnaderna för utvärderingen. I det brittiska system jag pekade på ovan är kostnaden betydligt lägre.

Användning av utvärderingar

Användning är den viktigaste aspekten av kvalitet enligt dem som tog fram de ovan nämnda kvalitetskriterierna – 'The Program Evaluation Standards'. Det är ingen slump att 'Utility' är den första kategorin av kvalitetskriterier. Kvalitetssäkringens syfte är att främja och möjliggöra användning. I de fall användning är låg kan det ju bero på att slutsatserna är fel, eller att utvärderarnas rekommendationer bygger på felaktiga föreställningar om beslutssituationen, eller så har de som förväntas att t.ex. lära av utvärderingen helt enkelt inte haft möjlighet ta till sig budskapen. Under alla omständigheter visar så gott som alla studier av utvärderingars användning⁷ att det kunde och borde bara bättre. Användning är utvärderingssystemets Akilleshäla.

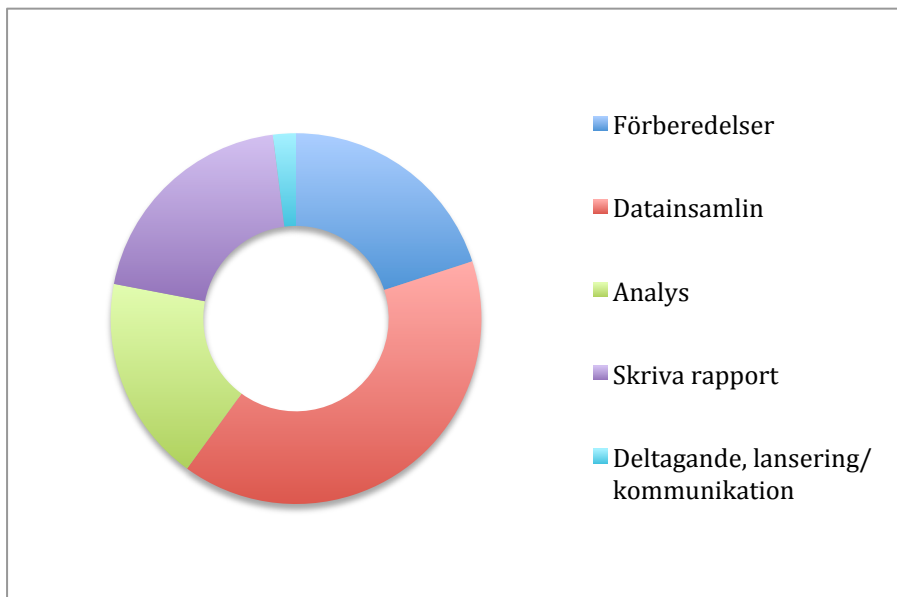
All användning kan inte förutses. Utvärdering är en process som genererar kunskap och vad det blir kan man inte veta i förväg. En fråga ställs, men vad svaret blir vet vi inte och därmed kan heller inte användning helt förutses. Det hindrar inte att de som beställer och genomför utvärdering har ett ansvar att göra sitt yttersta för att förutse, planera, och organisera arbetet så att utvärderingen blir så användbar som möjligt och därmed kommer till användning. Både de sammanlagda resurserna för utvärderingsprocessen och hur de fördelas under arbetet spelar roll. I tabellerna 2 och 3 visas exempel på en konventionell – alltför vanlig - fördelning av resurser, samt det jag vill förordas som en mera ändamålsenlig fördelning av resurser.

Bilden är en förenkling, jag är väl medveten om att de olika faserna datainsamling, analys och rapportskrivande går in i varandra. Det är heller inte meningen att resurser

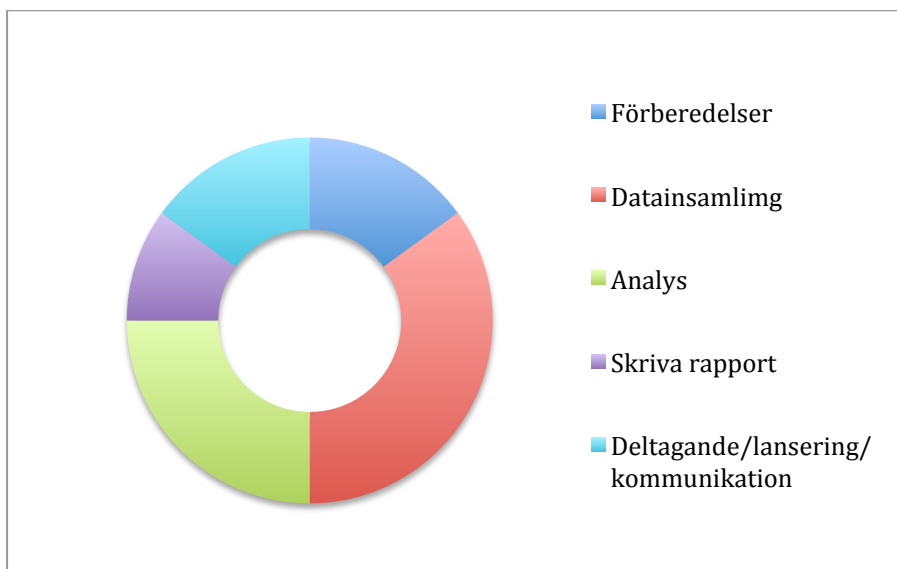
⁷ Se t.ex. Evert Vedung (2000) *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.

för deltagande, lansering och kommunikation används sist i processen. Eftersom hög användning oftast bygger på att potentiella användare är med från början i att formulera frågor och metod, och senare i såväl datainsamling som analys, så bör resurserna för sådant deltagande användas just i de faserna av utvärderingsprocessen. Den stora skillnaden mellan tabell 2 och 3 är att deltagande/lansering/kommunikation står för en väsentligt större del av kostnaderna. Det sker genom att resurser omfördelas från förberedelsearbete och datainsamling, samt rapportskrivande. Det är svepande slutsats att de delarna av utvärderingsarbetet oftast kan göras mera effektiva, medan däremot tid för analys och för de olika momenten av deltagande, lansering och kommunikation generellt sett behöver betonas mera – om man vill att användningen ska öka.

Tabell 2. En inte ovanlig fördelning av kostnader under en utvärdering



Tabell 3. En mera ändamålsenlig fördelning av kostnader



Det är vanligt att särskilja olika typer av användning. De viktigaste distinktionerna är mellan:

1. Instrumentell användning, vilket innebär att utvärderingen och dess rekommendationer används praktiskt i beslutssituationer, t.ex. om att styra en verksamhet, fatta beslut om fortsatt finansiering, etc.
2. Konceptuell användning, vilket innebär att utvärderingar påverkar kunskapsmassan i största allmänhet, ändrar människors uppfattning om och intryck av en verksamhet, genererar generella lärdomar som kan vara till nytta i helt andra sammanhang än den insats som utvärderades.
3. Processanvändning, vilket innebär att användning genereras under utvärderingens gång. Det kallas processanvändning⁸ eftersom många som frågats om användning sagt att 'nja, resultaten kände vi nog till, men det var nyttigt att gå igenom processen'. De som analyserat begreppet processanvändning närmare menar att det i sin tur består av skilda delar, såsom nyttan av reflektion, nätverksbyggande, fördjupas kunskap.

Poängen med att skilja på olika typer av användning är att det får praktiska konsekvenser vid planeringen. Liksom när det gäller syfte så finns det aspekter av utvärderingsprocessen som ser olika ut beroende på vilken typ av användning som främjas. Om det t.ex. är så att man vill maximera chanserna för det som kallas process användning, då bör sannolikt antalet kvalitativa möten mellan utvärderare och intressenter vara stort. Olika typer av intervjuer bör vara ett återkommande och omfattande inslag i processen, och de instrument som används bör sannolikt utformas så att de är semi-strukturerade, dvs. öppna så att den kritiska reflektion som förväntas uppstå har goda chanser att bli av. Om däremot tonvikten ligger på konceptuellt lärande i vida kretsar, då är det sannolikt genom ett omfattande arbete med att sprida den färdiga utvärdering, t.ex. genom föredragningar, seminarier, presentation på konferenser, lansering via sociala och professionella media, debattartiklar, mm. Det finns inte utrymme att gå in på detaljer att planera för användning här, men det finns speciallitteratur på området⁹.

Avslutning

En bra utvärdering är en sådan som är användbar och kommer till användning. Valet av utvärderingsmetod är viktigt för att säkra användning. Även andra beslut bör beaktas samtidigt som vetenskapliga avgörande om instrument, metod och metodologi, framförallt de som rör utvärderingens syfte, tidshorisont, budget, kvalitetssäkring och tänkt användning. Beslutet är beroende av varandra och bör ses i ett sammanhang. Olika aktörer i utvärderingsprocessen har var sina förutsättningar att bidra. I detta sammanhanget är det särskilt viktigt att beakta – och finna den rätta nivån – vad gäller Regeringskansliets roll och förutsättningar att fatta, alternativt bidra till, beslut om utvärdering.

⁸ För en fördjupad diskussion av processanvändning, se t.ex. Forss, K., Rebien, C., Carlsson, J. (2002) Process Use of Evaluations: Types of Use that Precede Lessons Learned and Feedback. *Evaluation*: Volume 8, No 1.

⁹ Två särskilt bra böcker på området är: Preskill, H., Torres, R.T. (1999) *Evaluative Inquiry for Learning in Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage, samt Torres, R.T., Preskill, H.S., Piontek, M.E. (1996) *Evaluation Strategies for Communicating and Reporting*. Thousand Oaks, CA: Sage,

Referenser

- Dow S, Hillard J, editors. *Keynes, knowledge and uncertainty*. Aldershot: Edward Elgar.
- Forss, K., Rebien, C. Samt Carlsson, J. (2002) Process Use of Evaluations: Types of Use that Precede Lessons Learned and Feedback. *Evaluation*: Volume 8, No 1.
- Forss, K; Kruse, S-E; Mwaiselage, A.; Anna Nilsson, A; Vedung, E. (2008) *Can Evaluations be Trusted? An Inquiry into the Quality of Sida's Evaluation Reports*. Stockholm: Sida Studies in Evaluation No 2008:1
- Forss, K. (2018) Getting Value for Money? – a critical analysis of the costs and benefits of evaluation. Stame, N. och Furubo, J-E. (2018) *The Evaluation Enterprise – Critical Perspectives*. Washington, D.C: Frances and Taylor.
- Joint Committee on Standards (1994) *The Program Evaluation Standards*. London: Sage
- Lawson T. (1994) Economics and expectations. In: Dow S, Hillard J, editors. *Keynes, knowledge and uncertainty*. Aldershot: Edward Elgar.
- Lawson T. (1997) *Economics and reality*. London: Routledge.
- McGillivray, M., Carpenter, D., Morrissey, O., and Thaarup, J. (2016) *Swedish Development Cooperation with Tanzania – has it helped the poor*. Stockholm: EBA
- Patton, M.Q. (1978) *Utilization-Focused Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage,
- Patton, M.Q. (1981) *Practical Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage,
- Petterson, G. And Breul, J.D. (2017) *Cyber Society, Big Data and Evaluation*. New Brunswick, MA: Transaction Publishers
- Preskill, H. and Torres, R.T. (1999) *Evaluative Inquiry for Learning in Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage
- Reinertsen, H., Björkdahl, H., and McNeill, D. (2017) *Confronting the contradiction: an exploration into the dual purposes of accountability and learning in aid evaluation*. Stockholm: EBA
- Schwartz, R. och Mayne, J. (2005) *Quality Matters: Seeking Confidence in Evaluating, Auditing and Performance Reporting*. New Brunswick, MA: Transaction Publishers
- Torres, R.T., Preskill, H.S., samt Piontek, M.E. (1996) *Evaluation Strategies for Communicating and Reporting*. Thousand Oaks, CA: Sage
- Stame, N. och Furubo, J-E. (2018) *The Evaluation Enterprise – Critical Perspectives*. Washington, D.C: Frances and Taylor
- Vedung, E. (2000) *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, MA: Transaction Publisher