

Evert Vedung

**UTVÄRDERINGSBÖLJANS FORMER
OCH DRIVKRAFTER**

1/2004

Sammandrag

Evert Vedung: *Utvärderingsböljans former och drivkrafter.* (Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat.) Stakes, FinSoc Working Papers 1/2004. Helsinki 2004. ISBN 951-33-1390-5. ISSN 1455-9064.

Snart sagt alla typer av offentlig politik, offentlig verksamhet och offentliga institutioner skall utvärderas. En väldig utvärderingsbölja svallar över världen? Varför? Är utvärdering bara en megatrend i dagens förvaltningspolitik eller är den en megatrend i vår tid? Denna artikel behandlar de drivkrafter som ligger bakom fenomenet utvärdering. Den försöker greppa de olika former som denna utvärderingsbölja tar sig framför allt i Norden.

Traditionellt har offentlig verksamhet vunnit acceptans genom kraftiga ekonomiska satsningar i kombination med vackert tal om ädla principer, bästa avsikter och höga mål. Men detta räcker nu inte, hävdar utvärderingens förespråkare. Uppnådda resultat har också med saken att göra. Men varför väcker denna till synes simpla insikt så stort rabalder? Varför allt detta buller och bång kring utvärdering? Jo, därför att offentliga sektorn tidigare inte styrdes på resultat.

En del av nutida utvärdering är ett sidoflöde av en mäktig rationalistisk flod som vällt fram över Västerlandet efter 1960. I den mest utstuderade formen av radikal rationalism föreställde man sig att beslutsfattarna i offentliga sektorn skulle lära av den akademiska vetenskapen. Samspelet mellan beslutsfattarvärlden och forskarvärlden borde gå till som i ingenjörsmodellen.

Utvärdering var en gång en entydig företeelse. Det var måluppfyllelse och insatseffekter som skulle undersökas. Utvärdering skulle utföras av akademiska forskare på de offentliga beslutsfattarnas uppdrag. Den skulle göras externt och med tanke på nära förestående, stora, breda politikbeslut på hög nivå i systemet. Idag är denna entydighet helt borta. Utvärderingsfältet kännetecknas av myllrande mångfald.

Vid sidan av den sviktande tron på planering från centrum har den kostnadskris som drabbat den offentliga sektorn i postindustriella stater från omkring 1990 också bidragit till att driva fram ökad användning av utvärdering, speciellt med bruk av ekonomiska modeller för mätning av produktivitet och effektivitet. Men utvärderingsböljan hänger också ihop med en kritik av den representativa demokratis sätt att fungera. Det har alltså skett en inriktning mot demokratisering av utvärdering. I första hand brukarna och deras representanter men också andra intressenter skall vara med. Utvärdering är en angelägenhet också för den vanliga människan, inte bara den akademiska människan. Utvecklingen har gått från vetenskaplig forskning till participation och deliberation.

I utvärderingen finns en tendens mot ökad brukarorientering. Detta kan ta sig formen av kvalitetsstyrning, men det nya är att brukarna själva sätter upp egna kvalitetskriterier och utför utvärderingen utifrån deras egna kvalitetskriterier. Det är alltså brukarnas egna kvalitetsmål som utvärderingen sker emot, inte förvaltningens och politikens. Utvärdering ingår också i en trend mot kostnadseffektivitet. Politiker och medborgare kräver värde för pengarna. Den offentliga sektorn måste uppnå mer med samma tilldelning av medel. I denna mening av vetenskapsbaserad resultatanalys bildar utvärdering ett kapitel i en ännu större berättelse.

Abstract

Evert Vedung. *Utvärderingsböljans former och drivkrafter* (The forms of the evaluation wave and its driving forces). National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES), FinSoc Working Papers 1/2004. Helsinki 2004. ISBN 951-33-1390-5. ISSN 1455-9064.

Almost all types of public policy, public activity and public institution are subject to evaluation. What is the reason for this enormous wave of evaluation worldwide? Is evaluation merely a trend in the present administrative policy or a mega-trend of our era? The article discusses the driving forces behind this phenomenon of evaluation. It tries to outline the various channels and forms of evaluation especially in the Nordic countries.

Public activities have traditionally gained acceptance through considerable economic inputs and eloquent speeches propagating noble principles, good intentions and lofty ambitions. The advocates of evaluation argue, however, that this is not enough. The results achieved also have a bearing on the matter. Why does this seemingly simple insight cause so much uproar? The answer is: the public sector has not previously been steered by results.

A part of present-day evaluation is a sideshow to the huge stream of rationalism that has surged in the Western world since 1960. According to the most extreme form of radical rationalism, it was thought that the decision-makers in the public sector could learn from academic science. Co-operation between the worlds of decision-makers and academia should work like in the engineer model.

There was a time when evaluation was an unambiguous phenomenon. Its aim was to explore the achievement of targets and the impacts of inputs. It was carried out by academic researchers and commissioned by public decision-makers. Evaluations were conducted externally and associated with upcoming, weighty and broad-scale political decisions to be made on a high level in the system. Today, the situation is not as straightforward anymore. The evaluation sector is characterised by a variety of manifold forms.

Trust in centralised planning has crumbled in the public sector, which in the post-industrial countries has also had to face a cost crisis since circa 1990. The latter has increased evaluations utilising financial models, specifically measuring effectiveness and efficiency. However, evaluation is also linked to the critique of the way representative democracy functions. Evaluation has become more democratic. It includes interest groups and clients. Evaluation involves not only academic but ordinary people as well. There has been progress from scientific research to participation and deliberation.

There is a trend in evaluation towards more client-orientation, which may manifest in the form of management by quality, but it is a novelty that in the

evaluations carried out today, the clients themselves can set their own quality criteria and conduct evaluations accordingly, i.e., the evaluation criteria have undergone a changeover from the aims to satisfy administration and policy to the quality targets set by clients. Evaluation is also incorporated in the trend towards cost-efficiency. Politicians and citizens demand value for their money. Evaluation in this sense of science-based result analysis is a chapter in a yet greater story.

Förord

Professor Evert Vedung från Uppsala universitet har på vår begäran för vår serie Working Papers skrivit en sammanfattande text som belyser bakgrunden till utvärdering som fenomen. Professor Vedung är gästprofessor vid Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet och vid FinSoc. Han har hållit kurser i utvärdering och hans publikationer om utvärdering är kända i vida kretsar. Som exempel kan nämnas bl.a. Utvärdering i politik och förvaltning (1991, 2:a uppl. 1998) samt tillsammans med Magnus Dahlberg boken Demokrati och brukarutvärdering (2001).

Professor Vedung anlägger ett historiskt perspektiv när han behandlar årtionden av utvärdering och ringar in efterfrågan på utvärdering ur flera synvinklar. Kravet på utvärdering har under olika tider – såsom än idag – bottnat i samtidiga men olika förväntningar och strävanden. För att kunna förstå den diskussion som idag förs om utvärdering, är det nödvändigt att också förstå bakgrunden. Under senare år har man poängterat kravet på effektivitetsbedömning och debatten har alltmer präglats av ekonomiska aspekter, samtidigt som kravet på en klientcentrerad utvärdering betonar en helt annan synvinkel, nämligen utvärdering som ett redskap för demokratin.

Evert Vedung komprimerar utvärderingens historiska förlopp från radikal rationalism, ingenjörsmodellen, nyliberalism och tematiken kring offentlig styrning fram till kostnadskrisen inom den offentliga sektorn och internationaliseringen. Härigenom blottlägger han utvärdering som ett medel för mångahanda, delvis också motstridiga strävanden, eftersom utvärdering parallellt motiveras ur såväl demokratins synvinkel som ur ett effektivitetsperspektiv. I denna verklighet av paradoxer fortlever och anpassar sig utvärderingen efter skiftande behov. I sista hand är det en fråga om val.

Utvärdering kan vara, och borde också vara, ett medel att synliggöra, öka förståelsen och tillföra kunskap om aktuella problem inom socialarbete och socialservice, om hur väl den här sektorn fungerar och om förnyelsebehoven – även ur brukarens perspektiv.

Riitta Haverinen
Gruppchef, FinSoc

Författarens förord

Denna korta uppsats har tillkommit på initiativ av en personkrets i FinSoc (Finnish Evaluation Unit for Social Services) inom Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (STAKES), Helsingfors. Under april 2002 har jag resonerat med Riitta Haverinen, Tuija Lindqvist och Maisa Maaniittu i FinSoc:s dåvarande lokaler i Cylinderhuset vid Hagnäs torg om vilka problemställningar som bör behandlas i promemorian. Vid samma tid dryftade jag utvärderingsvägens orsaker med Per Mickwitz, Finlands miljöcentral (SYKE). En version av uppsatsen ingick i en lite större promemoria, som presenterades vid Nordiska statsvetarförbundets 13:e kongress i Ålborg i augusti 2002. Värdefulla bidrag på just denna del av promemorian lämnades särskilt av opponenterna Ove Karlsson, Mälardalens högskola, Eskilstuna och Peter Dahler-Larsen, Syddansk universitet, Odense. En senare upplaga har min mångåriga vän Jan-Eric Furubo, Riksrevisionen, Stockholm läst och kritiskt kommenterat. I april 2003 fick jag tillfälle att diskutera några av uppsatsens teser med Anna-Majja Liuhanen vid Rådet för utvärdering av högskolorna (Korkeakoulujen arviointineuvosto KKA), Helsingfors. Senare har Riitta Haverinen och Tuija Lindqvist från FinSoc läst och kommenterat liksom professor Mikko Mäntysaari från Jyväskylän universitet och Markku Temmes, professor i offentlig förvaltning vid Helsingfors universitet.

Som vanligt har min bror jägmästare Tage Vedung, LRF i Uppsala, framställt och placerat in figurerna. Alexander Westerholm och Christian Lindblom har hjälpt mig med epost, ordbehandling och datorer generellt under mina vistelser som International Reader vid Svenska social- och kommunalhögskolan (Soc&Kom), Helsingfors universitet, 2002 och 2003. Minna Lehtola har effektivt och med gott humör hjälpt mig tillrätta med olika funktioner på Soc&Kom:s forskningsinstitut. I slutskedet har jag, genom projektchef Ilse Julkunen vid FinSoc, fått tillfälle att presentera innehållet vid konferensen Utvärdering i Norden 14-15 april 2003. Med sina undringar har Ilse fått mig att inse att allting har en ände, så ock projekt om utvärderingsböljor.

Uppsatsen fullbordades i huvudsak vid Soc&Kom i april 2003 under min period som International Reader. Uppdraget som Reader vid Helsingfors universitet har varit sällsamt stimulerande för mig. Bakom mina utnämningar 1998 och 2001 ligger bland andra rektor Henrik Hägglund, lärare Viveca Ramstedt-Silén, professor Tom Sandlund och professor Stefan Sjöblom. Utan deras insatser skulle jag aldrig ha blivit ombedd att författa denna artikel.

Till samtliga nu nämnda organisationer och personer framförs härmed ett hjärtligt tack. Ett särskilt varmt och glatt tack vill jag rikta till min kollega och vän Stefan Sjöblom. Stefan har, stundom oavsiktligt, lämnat värdefulla synpunkter på innehållet. Dessutom har han varit ett outhärligt, aldrig sviktande stöd för mig i min verksamhet bland annat i Helsingfors.

Självfallet är det uteslutande jag själv som tar ansvar för allt som står i denna essä.

Gävle, i september 2003

Evert Vedung

Hemsida: <http://www.ibf.uu.se/person/evert-v.html>

INNEHÅLL

1	UTVÄRDERINGSBÖLJANS FORMER	1
	Utvärdering som megatrend	1
	Utvärdering: En enkel idé, många uttryck	2
2	UTVÄRDERINGSBÖLJANS DRIVKRAFTER	9
	Radikala rationalismen och utvärdering	9
	Ingenjörsmodellen för offentliga interventioner	11
	Utvärdering som del av gigatrenden	14
	Reaktion på radikala rationalismen	14
	Nyliberalism och new public management	15
	Kostnadskrisen i den offentliga sektorn	18
	Kritik av representativ demokrati	18
4	SUMMERING	23
	REFERENSER	25
	FIGUREN	
	<i>Figur 1. Ingenjörsmodellen för användning av utvärdering</i>	11
	<i>Figur 2. Grundläggande element i New Public Management</i>	16
	<i>Figur 3. Representativ demokrati som en mängd huvudman - exekutivrelationer</i>	19

1 UTVÄRDERINGSBÖLJANS FORMER

Utvärdering som megatrend

Snart sagt alla typer av offentlig politik, offentlig verksamhet och offentliga institutioner skall utvärderas. Utvärdering är inte bara en megatrend i dagens förvaltningspolitik. Den är en megatrend i vår tid. Men vilka är drivkrafterna bakom denna ”audit explosion” (Power 1994)?

Innan jag besvarar denna fråga måste jag redovisa en observation beträffande spridning av utvärdering till olika länder. Längre togs det gör givet i debatten om dessa ting att utvärdering har spridits jämnt till fler och fler länder med start i en handfull pionjärländer, som anammade utvärdering redan på 1960-talet om inte tidigare. Till dessa banbrytarstater hörde USA men också Sverige, Canada, Storbritannien, Tyskland och Nederländerna. Med andra ord, varje decennium anammades utvärdering successivt i fler och fler länder (Derlien 1990).

Den nyligen publicerade *International Atlas of Evaluation* (Furubo, Rist och Sandahl 2002) visar ett annorlunda diffusionsförlopp. Under ganska lång tid–möjligen ett par decennier–utvecklades inga utvärderingskulturer eller praktiker i något land bortom den lilla gruppen västliga pionjärländer. Sedan, plötsligt, strax före eller omkring 1990, tog en ganska stor ny grupp länder steget in i utvärderingseran. Till denna senare grupp hörde Finland. Med detta oregelbundna, nästan språngvisa spridningsskeende för ögonen kan vi förmoda att det måste ligga olika drivkrafter bakom i de olika fallen. Särskilt intressant i detta sammanhang är kanske skillnaden mellan Finland och Sverige. I Atlas förmodas att skillnaden skulle hänga ihop med interna och externa faktorer. För gruppen tidiga anammare drevs utvärdering fram av interna krafter. Dessa krafter manifesterades sig i krav på att utvärderingar måste utföras. Den grupp av länder som anammade omkring 1990 gjorde detta på grund av yttre tryck. Bakom låg externa makter som OECD, Världsbanken och Europeiska Unionen.¹

¹ Det finns ett antal uppsatser om utvärderingens historia och utbredning i Finland. Den senaste på engelska torde vara Ahonen, Virtanen och Uusikylä i *International Atlas* (2002). Denna uppsats innehåller också referenser till andra studier av den finska utvecklingen. I övrigt vill jag nämna Temmes 2000 och Valovirta 2000.

Om Danmark, se Albæk och Rieper i *International Atlas* (2002). För ett senare bidrag om Danmark, se Dahler-Larsen och Krogstrup 2001. Se även recension av undertecknad, publicerad på internet www.danskevalueringsselskab.dk/Anmeldelse_af_ny_litteratur.asp. Som särskilt framhållits i Foss Hansen 2001 samt Hansen och Foss Hansen 2000 finns det stora skillnader mellan utvecklingen i olika politiksektorer. Detta gäller också Finland. Finlands första utvärdering av högre utbildning t.ex. ägde rum omkring 1983. Detta gör att konklusionen i *International Atlas* om Finland kan dras i tvivelsmål. Å andra sidan har Ville Valovirta (2000) visat att mellan 1990 och 2001 av 12 undersökta ministerier endast

Utvärdering: En enkel idé, många uttryck

Utvärdering vilar på en generande *enkel idé*. Traditionellt har offentlig verksamhet vunnit acceptans genom formellt korrekta procedurer och kraftiga ekonomiska satsningar i kombination med vackert tal om ädla principer, bästa avsikter och höga mål. Men detta räcker nu inte, hävdar utvärderingens förespråkare. Uppnådda resultat har också med saken att göra. Men varför väcker denna till synes enkla insikt så stort rabalder? Varför allt detta buller och bång kring utvärdering? Jo därför att offentliga sektorn tidigare inte styrdes på resultat. Det har inte varit faktiska resultat som gjort att offentliga sektorn har fått legitimitet i medborgarnas ögon. Viktigare har varit att den är demokratiskt styrd, kännetecknas av tilltalande mål, fungerar genom rättssäkra beslutsprocesser och karakteriseras av ordentliga insatser i pengar räknat (t.ex. 1 % av BNP i u-hjälp). Resultat har kommit i andra hand. Det har också varit svårt att styra på resultat bl a därför att utfall producerade av offentliga interventioner är notoriskt svåra att spåra och säkert fastställa.

Megatrenden utvärdering innebär att *bakåtriktad och sidoriktad noggrann bedömning av pågående eller nyss avslutade offentliga aktiviteter resultat och genomförande* skjuts fram vid sidan av, eller på bekostnad av, *framförtidorienterad planering av ännu inte beslutade åtgärder*. Det har sedan omkring 1975 skett en tydlig intresseförskjutning i den politiska samfäl-

Ministry of Trade and Industry samt Council of Science and Technology dels utvecklat en relativt heltäckande utvärderingsplan och dels också konsistent genomfört den. Temmes, Ahonen och Ojala (2002) har diskuterat utvecklingen vad gäller evaluering av skolor på olika nivåer. Ett exempel på en dr avh med utvärderingsinriktning är Venetoklis 2001.

Det finns också studier av utvärderingens historia i Sverige. Kortfattat sammanfattar dessa uppsatser utvecklingen i tre berättelser (se Vedung, Furubo och Sandahl 2000). Berättelse 1 säger att Sverige importerade utvärdering från USA vid mitten av 1960-talet. Utvärdering uppstod i Förenta staterna när president Lyndon B Johnson från 1964 försökte införa välfärdsstaten genom sitt krig mot fattigdomen och sitt ”stora samhälle” (Great Society). I Sverige manifesterade sig innovationen i försök att gifta ihop budgetering och resultat genom införande av programbudgetering på statlig nivå. Det inrättades också 1967 en avdelning för förvaltningsrevision (numera Effektivitetsrevisionen) i Riksrevisionsverket, vilken sysslade med utvärdering men utan att använda denna term.

Fel, säger berättelse 2. Det hela startade nästan två decennier tidigare, i början av 1950-talet. Pionjärinsatsen gjordes av universitetsbaserade pedagoger på området utbildningspolitik. Utvärderingsaktiviteterna hade karaktär av engångsinsatser och avsåg grundskolans införande. Inte heller dessa insatser och analyser benämndes ”utvärdering”. Termen ”utvärdering” kom in i svenska ordböcker omkring 1970 och började användas mer allmänt omkring 1975 (Vedung 1998:27f).

Än en gång fel, påstår berättelse 3. Åtminstone medvetenhet om vissa grundläggande metodproblem i utvärdering fanns långt tidigare. Berättelse 3 hänvisar bland annat till uttalanden av Gunnar Myrdal i början av 1930-talet (Vedung, Furubo och Sandahl 2001).

ligheten från analys ex ante av vad påtänkta interventioner skulle kunna få för konsekvenser och till analys ex nunc av pågående och analys ex post av avslutade verksamheter.²

Denna förflyttning av fokus från framåtblickande planering inför ännu inte fattade beslut till sido- och bakåttittande utvärdering av fattade beslut, deras implementering och eventuella resultat tar sig *många uttryck*. Utvärdering var en gång en entydig företeelse. Det var måluppfyllelse och insatseffekter som skulle undersökas. Det skulle ske intermittent och när det restes krav. Utvärderingar skulle utföras av akademiska forskare på de offentliga beslutsfattarnas uppdrag. De skulle göras externt och med tanke på nära förestående stora, breda politikbeslut på hög nivå i systemet. Typexemplet är de svenska universitetspedagogernas experimenterande med grundskolan innan den infördes på 1950-talet. Idag är denna entydighet helt borta. Utvärderingsfältet kännetecknas av myllrande mångfald.

Måluppfyllelsestudier fortlever i högönskelig välmåga. I flera sektorer betonas vikten av att kombinera måluppfyllelsestudier och *effektutvärdering på utfallsnivå*. Slogan för detta är "effectiveness evaluation" (Mickwitz 2002). Frågorna är: Har målen för verksamheten blivit uppfyllda? Beror eventuell måluppfyllelse på verksamheten? Har det uppstått förutsedda eller oförutsedda bieffekter? Hur skall oförutsedda bieffekter värderas? Måluppfyllelseutvärdering i denna mening görs *då och då* och utan att vara inordnad i något återkommande system. I en andra mening tänkes måluppfyllelseutvärdering ske mer stadigt och *permanent* genom att inordnas i ett större styrsystem, nämligen *mål- och resultatstyrning*. Även vid mål- och resultatstyrning handlar utvärdering om två ting. Har målen för verksamheten blivit uppfyllda? Beror eventuell måluppfyllelse på verksamheten? Här tillkommer ofta en tredje fråga: Har tilldelade pengar använts på ett vettigt sätt? Mål- och resultatstyrning är ett försök att gifta ihop medelstilldelning med uppfyllelse av resultatmål. Slagordet här är "value for money" (värde för pengarna) (ESV 1999:20).³

När utvärdering blir ett regelbundet återkommande element i resultatstyrning blir den också mer *intern*. Lägre myndigheter skall redovisa resultat uppåt i systemet och de på högre nivå skall sammanställa och värdera uppnådda resultat. Utvärdering sker inte i form av uppdrag till akademiska forskare utan genom att tjänstemän inom berörda myndigheter gör redovisningar av framför allt slutprestationer och i mindre grad utfall.

En konsekvens av resultatstyrning är att utvärdering därmed också flyttats *ner från den överordnade politiska nivån till myndighetsnivån*. Utvärde-

² Utvärdering definieras här som noggrann bedömning av fattade beslut, deras genomförande (förvaltning), slutprestationer eller utfall i offentlig verksamhet, vilken avses spela en roll i praktiska beslutssituationer. Evaluering ex nunc är utvärdering av pågående interventioner, evaluering ex post utvärdering av (nyss) avslutade interventioner.

³ För en kritisk diskussion av målstyrning i ett organisationsteoretiskt perspektiv, se Dahler-Larsen 1998.

ring i resultatstyrning genomförs inte inför stora avgörande interventionsbeslut utan som ett led i enskilda myndighetsledningars styrning av sina sektorer. Fältropen lyder: "Let managers manage!" eller "Empower the managers to manage!"

Utvärdering ingår också i en ganska annorlunda trend mot *kvalitetssäkring*. Typfallet är utvärdering av högskolor och universitet. Kvalitetssäkring innebär att de professionella själva och deras kolleger skall bedöma om den forskning och undervisning som bedrivs eller har bedrivits håller hög kvalitet. Det sker genom en kombination av professionell *egenutvärdering* och *extern bedömning av experter utifrån*. Här är det inte fråga om att utvärdera mot på förhand satta mål. Snarare utvärderas mot normer för god kvalitet, som inte är nedtecknade utan som finns tyst i den berörda professionen (Foss Hansen och Borum 1999). Dessa normer (tacit knowledge) vaskas fram under utvärderingsprocessen (för Finland se t.ex. Tuomi och Pakkanen 2002).

På högskoleområdet har också *benchmarking* vunnit terräng. Vid benchmarking (bänkmärkning) jämför sig en organisation av en viss typ (t.ex. en universitetsinstitution) med en bättre organisation av samma typ eller den bästa organisation av samma typ som existerar. Syftet är att lära av dem som är bättre. Men jämförelseobjekten skall inte vara ideala utopier utan verkligt existerande fall. Benchmarking kan ske både kvalitativt och kvantitativt, ofta genom egenutvärdering och extern bedömning.

Bitvis annorlunda är också tendensen i riktning mot *ökad brukarorientering* i utvärderandet. Detta kan ta sig formen av *total kvalitetsstyrning*, vilket innebär att brukarens eller konsumentens grad av nöjdhet är värdekriteriet utifrån vilket produktionens kvalitet bedöms. Politiken eller förvaltningen sätter upp mål för nöjdhet, t.ex. att om ett par år bör nöjdhetsgraden ha ökat från 60 % nöjda med tjänsterna till 70 % nöjda. En annan variant är att brukarna själva får välja ut egna teman för utvärdering, sätta upp egna kvalitetskriterier och utföra utvärderingen utifrån dessa kvalitetskriterier. I detta senare fall är det alltså brukarnas egna kvalitetsmål för olika teman, som utvärderingen sker emot, inte förvaltningens och politikens nöjdhetsmål.

Utvärdering ingår också i en trend mot *kostnadseffektivitet*. Politiker och medborgare kräver värde för pengarna. Den offentliga sektorn måste uppnå mer med samma tilldelning av medel ("more bang for the buck", "more rubble for the rubel").

Ytterligare en annan trend är utveckling mot *partnerskap eller nätverk* av många likställda aktörer vid genomförande av offentlig politik. I ett idealtypiskt kollektivt nätverk ingår ett antal jämställda parter. Ett lokalt nätverk kan bestå av flera kommunala förvaltningar, några statliga lokalförvaltningar, deltagare från ortens näringsliv, medlemmar av föreningslivet på platsen, potentiella brukare samt kanske också vanliga kommunmedborgare. Människor från dessa organisationer och grupperingar möts för ett eventuellt utbyte av resurser. Som ett minimum handlar detta resursutbyte om utväxling av

information. Alla tänkes ge och få och alla tänkes tjäna på detta. En vinna-vinna-situation förutsätts råda.

Men i allmänhet drömmer man om att nätverket skall komma längre. Informationsutbytet skall leda till ett resursutbyte som skall avse åtgärder för att lösa problem, som var och en av aktörerna står inför. Människorna möts för att inventera sådana problem, som de tror att andra kan hjälpa dem att bearbeta. De dryftar och diskuterar dessa problem och undersöker samarbetsmöjligheter kring dessa. Kanske detta leder till en överenskommelse om att handla på ett visst sätt. Det måste vara ett ömsesidigt givande och tagande utan något som helst inslag av tvång eller överordning- underordning för att det skall vara ett nätverk.

Vid styrning genom partnerskap eller nätverk är fråga om att genom diskussion, meningsutbyte och deliberation mellan likställda parter komma fram till uppgörelser som innebär att alla når sina mål bättre än de skulle ha gjort utan uppgörelser. Utvärdering handlar här om huruvida alla relevanta parter verkligen deltagit i sessionerna, om sessionerna förekommit tillräckligt ofta och om samtalsklimatet i gruppen varit öppet, ärligt och kreativt så att det gett upphov till synergier. Utvärdering kan också handla om huruvida resultatet innebär måluppfyllelse för de parter som ingår. Andra värdekriterier är innovativitet, deliberativ demokrati och skapande av socialt kapital.

Det finns också en förskjutning från utvärdering som *vetenskaplig forskning* genom randomiserade experiment, kvasiexperiment, regressionsanalyser och kvantitativ metautvärdering hän mot kvalitativa fallstudier där man försöker fånga styrsystemen som konfigurativa helheter i *dialog med berörda intressenter, brukare och överhuvudtaget vanliga medborgare*. Inte så att den kvantitativt-vetenskapliga inriktningen har försvunnit. Tvärtom, i en del sektorer finns den i högsta grad kvar t.ex. i arbetsmarknadspolitiken där ekonomer är verksamma som utvärderare (se t.ex. Ds 2003:31). På andra områden vinner den terräng, t.ex. i socialt arbete, där det sägs att åtgärderna skall grundas på evidens och evidensbaserat handlande är ett slagord. Snarare är det så att utvärdering utförd av den akademiska människan fått konkurrens av utvärdering utförd av den vanliga människan och i dialogartade former.

Två andra trender måste nämnas i detta sammanhang. Den ena är att det inrättas *organ i staten* som skall sprida utvärderingstänkandet, se till att utvärderingar görs och kanske också själva utföra utvärdering. För Finlands del kan nämnas *FinSoc*-enheten för utvärdering av social service vid STAKES, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården, grundad år 1992. *FinSoc*:s huvudsakliga åtagande (www.stakes.fi/palvelut/-finsoc/index.html) är att främja och utveckla utvärderingsmetoder för socialt arbete och social service. *FinSoc*:s uppgifter är:

- att utveckla och främja användningen av effektiva utvärderingsmetoder inom social service i samverkan med yrkesfolk och akademiska forskare,
- att genomföra praktiska utvärderingar/undersökningar,
- att förmedla information om utvärderingsstudier och forskningsrön,
- att stödja bildande av nätverk på internationell nivå,
- att ge ut viktig information på området (FinSocNews, bakgrundsdokument/sammandrag på engelska, akademiska artiklar och fackartiklar) samt
- att erbjuda utbildning, stöd och konsultering på politisk, organisatorisk och praktisk nivå.

Rådet för utvärdering av högskolorna (Korkeakoulujen arviointineuvosto KKA, Finnish Higher Education Evaluation Council FINHEEC) är ett sakkunnigorgan som upprättades 1995. Det ligger under undervisningsministeriet. Rådet stöder högskolorna och ministeriet i ärenden som gäller utvärdering av högskolor (www.kka.fi).⁴ Rådet har följande uppgifter (Förordningarna 1320/1995 och 465/1998):

- att bistå högskolorna och undervisningsministeriet i frågor som gäller utvärderingen av högskolorna,
- att handha bedömningen av yrkeshögskolornas tillståndsansökningar och anläggningsprojekt,
- att ordna utvärderingar som ansluter sig till högskolornas verksamhet samt till högskolepolitiken,
- att ta initiativ till utvärdering av högskolorna och utvecklande av utvärderingsverksamheten,
- att sköta det internationella samarbetet kring utvärdering,
- att främja forskning som gäller utvärderingen av högskolorna, samt
- att utvärdera de specialiseringsstudier som högskolorna ordnar och godkänna dem för införande i det register som avses i 14 § förordningen om högskolornas examenssystem samt föra registret.⁵

⁴ För en utmärkt översikt över FINHEEC:s verksamhet, se www.minedu.fi/asiant/kka/english/finheec.htm#history. Även Liuhanen 2003.

⁵ Som exempel på ett organ i Finland med delvis annan inriktning men där utvärdering ändå spelar en roll kan SYKE (Finnish Environment Institute) nämnas. En konkret utvärdering från SYKE är Hildén m.fl. 2002.

Ytterligare en trend som måste nämnas i detta sammanhang är framväxten på bred front av *professionella föreningar* för utvärdering, framför allt på nationell nivå. Här bör nämnas Finska utvärderingssällskapet (Suomen arviointiyhdistys, Finnish Evaluation Society, 1999), Svenska utvärderingsföreningen (SVUF 2003, dock Nätverket Utvärderarna 1993), Dansk Evalueringsselskab (2000) och European Evaluation Society (EES, 1994). Dessa föreningar ordnar konferenser, utbildningsdagar och mycket mer. På Fin-Soc:s hemsida⁶ återfinns exempelvis länkar till hemsidor för följande utvärderingsföreningar: American Evaluation Association (AEA), Association for Public Policy Analysis and Management, Canadian Evaluation Association, European Evaluation Society (EES), UK Evaluation Society, Australasian Evaluation Society, German Evaluation Society, Swiss Evaluation Society, French Evaluation Society, Italian Evaluation Society, Walloon Evaluation Society och Malaysian Evaluation Society.

Vad som ligger bakom denna massiva tillväxt och mångfacetterade diversitet på utvärderingsområdet skall vi här reflektera över. En sak är säker. Det finns inga enkla förklaringar.

6 (http://www.stakes.fi/palvelut/finsoc/index_en.html)

2 UTVÄRDERINGSBÖLJANS DRIVKRAFTER

Radikala rationalismen och utvärdering

Med start på 1950-talet och konsolidering från 1960-talets mitt ingick utvärdering i en av de verkligt stora berättelserna i vår tid, nämligen övertygelsen att världen kan göras mer människovärdig genom central politisk planering och offentliga ingrepp på övergripande nivå. Det var fråga om en rationalitetens segertåg. Politiken skulle förvetenskapligas och bli mer förnuftig. Ett namn på denna tankeströmning är radikal rationalism. Utvärdering växte fram som ett inslag i radikal rationalism. Men samtidigt var utvärdering också en reaktion mot den mest extrema yttringen av radikal rationalism. Låt oss börja med utvärdering som inslag i den radikala rationalismen.

En del av nutida utvärdering är ett sidoflöde av en mäktig rationalistisk flod som vället fram över Västerlandet efter 1960. Krister Ståhlberg (1986:74) har träffsäkert fångat essensen i den offentliga politikens och förvaltningens rationalism:

Rationalismen ... pekar på behovet hos en individ eller en organisation att fatta sina beslut på grundval av tillförlitliga uppgifter. Man måste vara medveten om de värderingar och antaganden som ligger bakom beslutsfattandet. Beslut kan inte fattas om man inte jämför olika alternativ med varandra och om man inte inser vilka konsekvenser valet av något alternativ förorsakar. Rationalism betyder alltså helt enkelt att man skall uppställa mål, värdera alternativ och välja det som är bäst eller åtminstone tillräckligt bra.

För att bli rationell bör offentliga sektorns olika beslutscentra utnyttja hela den arsenal av metoder för programbudgetering, nollbasbudgetering, flerårsplanering, framtidsstudier, systemanalys och samhällsekonomisk kostnads-intäktsanalys, vilka ibland gemensamt kallats "policyanalys" (utmärkt översikt i Premfors 1989). Genom användning av forskning och vetenskapliknande analys bör en förnuftig och långsiktig politik om inte helt ersätta så dock kraftigt påverka det kortsiktiga spelet mellan partier och intressegrupper, som med hjälp av tumregler och anekdotiska kunskaper försöker trassla sig igenom samhällsproblemen (Wittrock & Lindström 1984).

Den radikala rationalismen lade huvudvikten vid de framtidsorienterade, beslutsförberedande, planerande stadierna i offentliga beslutsförlopp. Det viktiga var att särskilt stora övergripande offentliga åtaganden utformades noga i ett centralt planeringsmaskineri innan de sjösattes; verkställighet och

praktisk måluppfyllelse uppfattades till en början som jämförelsevis oproblematiskt (Wittrock & Lindström 1984).

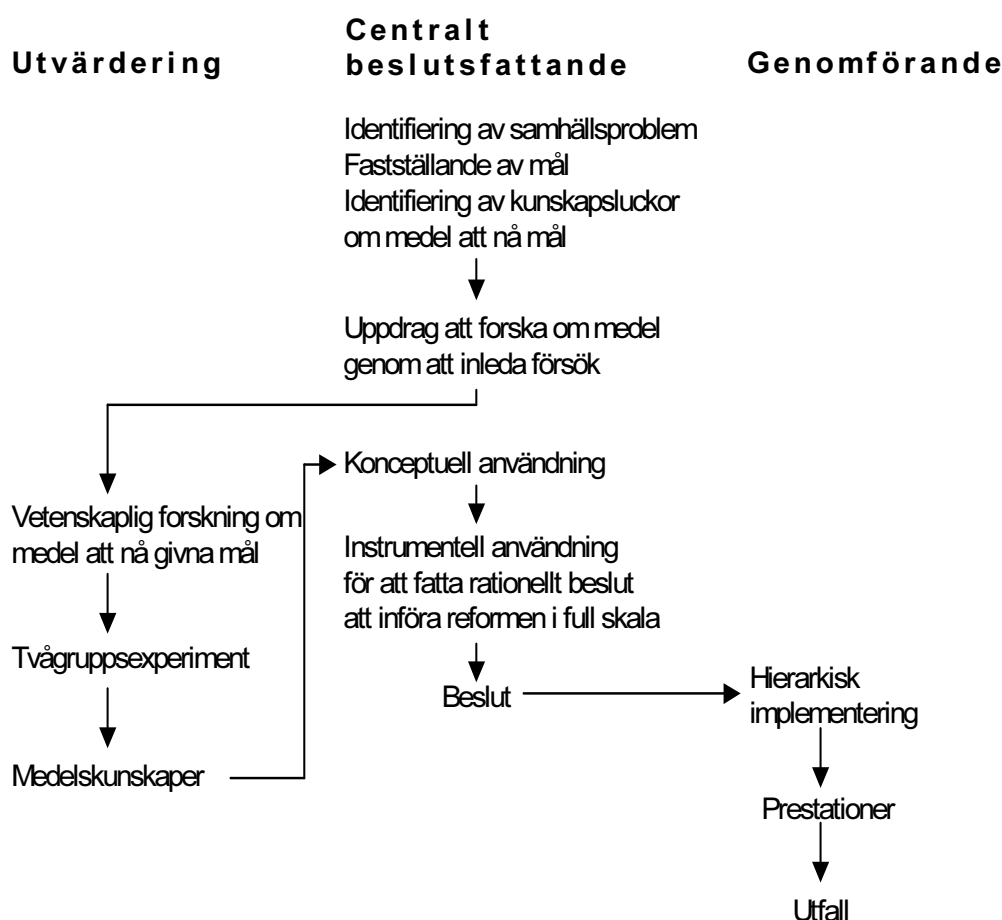
Den radikala rationalismen underströk att problem skulle undersökas i sin helhet innan offentliga interventioner beslutades. Detta innebar, skriver Wittrock och Lindström, att omfattande beslut bör fattas först sedan åtgärdsanalysen gett svar på en serie frågor. Dessa frågor kan, något tillrättalagt, sammanfattas på följande sätt:

- 1 Vilket eller vilka problem söker beslutsfattaren lösa?
- 2 Vilka är orsakerna till problemen?
- 3 Vilka mål sätts upp på problemområdet?
- 4 Vilka alternativa handlingsvägar anses kunna bidra till att målen förverkligas?
- 5 Vilka är handlingsalternativens konsekvenser och vilka är sannolikheterna för att alternativen får dessa konsekvenser?
- 6 Vilka kostnader och resurskrav är förbundna med de olika alternativen?
- 7 Hur kan handlingsalternativen ordnas med hänsyn till dessa beräkningar av konsekvenser och kostnader, och vilket kriterium skall användas vid valet av alternativ?
- 8 Hur kan erfarenheter från redan gjorda val användas för en förnyad bedömning av handlingsalternativ och målsättningar?

Under 1960-talet och några år in på 70-talet firade tron på central planering triumfer över den demokratiska världen. ”Nya planeringssystem växte fram som svampar efter regn,” för att än en gång citera Krister Ståhlberg (1986:75).

Ingenjörsmodellen för offentliga interventioner

I den mest utpräglade formen av radikal rationalism föreställde man sig att beslutsfattarna i offentliga sektorn skulle lära av den akademiska vetenskapen. Samspelet mellan beslutsfattarvärlden och forskarvärlden borde gå till som i ingenjörsmodellen.



Figur 1. Ingenjörsmodellen för användning av utvärdering

Källa: Figuren är min egen och den har utvecklats genom åren. Inspiration har hämtats från Albæk 1988, Naustdalslid & Reitan 1994 samt Owen och Rogers 1999.

Ingenjörsmodellen för offentlig politik, planering och administration uppfattad som ett ideal att sträva efter var en mäktig drivkraft bakom uppkomsten av uppfattningen att utvärdering kan vara ett sätt att tygla det politiska livets

demoner och minska dess irrationalitet (Albæk 1988:23). I varje fall spelade den en roll i skilda, halvt teknokratiska föreställningar om att den offentliga sektorns beslutsprocesser måste genomsyras av vetenskaplig utvärdering och resultatåterföring för att avmystifieras och göras mer rationella. Ingenjörsmodellen för användning av utvärdering i offentliga sektorn återges i figur 1.

Ett problem upptäcks ute i samhället eller i naturen. Problemets omfattning och allvar analyseras. Därpå sätter beslutsfattarna mål för vad de vill uppnå på problemfältet. Sedan tar de beslut om att införa en provisorisk försöksverksamhet i begränsad skala. Detta projektarbete kontrakteras ut till utvärderingsforskare företrädesvis i universitetsvärlden (kontraktsforskning). Dessa förväntas, med bästa möjliga vetenskaplig metod i form av experiment, empiriskt utprova vilka medel (styrmedel och andra åtgärder), som mest effektivt når fram till uppställda mål. Försöksverksamhetens vetenskapligt grundade resultat återförs sedan till beslutsfattarna, som lär sig något av resultaten (konceptuell användning). På grundval av den framtagna informationen och det grundläggande lärandet beslutar sig dessa för att handla (instrumentell användning). Handlandet består i att de inför den mest effektiva av de utprovade åtgärderna i full skala. Åtgärdsbeslutet överlämnas därefter till förvaltningen, som på ett maskinmässigt neutralt sätt verkställer ingreppet.

Ingenjörsmodellen gör således gällande att offentliga ingripanden bör frambringas i två tydligt urskiljbara omgångar. Först bör tilltänkta interventioner utprovas i begränsad skala och deras förmåga att frambringa målfyllelse rigoröst utvärderas med bästa vetenskapliga metoder. Därefter bör den mest effektiva av de prövade interventionerna i en andra omgång införas över hela fältet. Varje påtänkt ingrepp bör förfinas och kalibreras i mindre, vetenskapliga eller vetenskapsliknande projekt, innan det förs över till beslutsfattandesfären och permanentas i full skala.

Ingenjörsmodellen ansågs tillämpbar inför särskilt stora programbeslut på den offentliga sfärens samtliga rumsliga och vertikala nivåer. Det kunde vara politikerna i den lokala skolnämnden, kommunfullmäktige, landstinget, regeringen, riksdagen, EU-kommissionen eller i den globala politiska gemenskapen, som fastställer mål, beslutar om försöksverksamhet och tar till sig utvärderingsproducerad kunskap.

Enligt ingenjörsmodellen nyttjas utvärderingens slutsatser i slutänden *instrumentellt*. Med instrumentell användning avses att utvärderingars resultat inte bara anammas utan även omsätts i beslutsfattande. Utvärdering är neutral, objektiv forskning. Den anvisar därför inga mål. Den upptäcker heller inga problem. Utvärderingens funktion är att, givet centralt satta mål och innan interventionen införs i full skala, på projektbasis vetenskapligt experimentera fram det mest effektiva medlet för att förverkliga de angivna målen. Mest effektivt är det medel, som når målen till lägsta kostnad. Denna medelskunskap framskaffas enligt ingenjörsmodellen på ett värdeneutralt

sätt, givet att utvärderingen håller högsta vetenskapliga klass. Målen har ju satts av beslutsfattarna och att pröva sig fram till effektiva medel anses vara en empirisk forskningsuppgift.

I ingenjörsmodellen är det enligt idealet beslutsfattarna, som pekar ut vad forskarna skall utvärdera. De är också nyttjarna av utvärderingens rön. De som fastställer målen för det offentliga ingreppet och formulerar utvärderingsuppdraget kommer också att bruka utvärderingens upptäckter. Utvärderingen tillsätts i avsikt att producera väl underbyggd kunskap, som sedan skall komma till rationell användning i ett centralt beslutsmaskineri. Användningen är avsedd och förutsedd. Ingenjörsmodellen uppmärksammar inga andra användare än målsättande och utvärderingsbeställande centrala beslutsfattare. I och för sig förnekas inte att det kan förekomma andra användare. De utvärderade, t.ex., kan ju på ett icke avsett sätt tillägna sig och använda utvärderingens fynd. Men denna och andra avnämarsituationer ligger utanför ingenjörsmodellen. Ingenjörsmodellen är blind för alla andra nyttjare än centrala beslutsfattare högst upp i pyramiderna och för allt annat nyttjande än det avsiktligt instrumentella.

Ingenjörsmodellen förutskickar att överföringen från forskning till politik och förvaltning sker helt rationellt och automatiskt. Forskningsresultat med experimentell metodik är sanna, punkt och slut. De behöver inte socialt förankras på något sätt t.ex. genom offentlig debatt, samtal, remissrundor eller förhandlingar med berörda parter. Forskningsresultaten överförs oförmedlat och anammas utan vidare som vetenskapens sista ord. För sanningen böjer man sig helt enkelt.

Utvärdering på 1960-talet och tidigare drevs fram av denna idé om förvetenskapligande. Utvärdering skulle göra offentliga sektorn mer faktagrundad, rationell och vetenskaplig. Utvärderingens utförande var en angelägenhet för professionella akademiska forskare, för den akademiska människan.⁷

⁷ Berömda företrädare för detta synsätt är John Bernal, Donald Campbell, James S Coleman och Hans L Zetterberg 1962. Se Vedung 1998:152 och Bulmer 1982:43 ff.

Utvärdering som del av gigatrenden

Utvärdering som vetenskapliga eller vetenskapsliknande analyser kan ses som ett av de sista stegen i den fortgående moderniseringen eller rationaliseringen av det västerländska samhället, det som den store tyske sociologen Max Weber en gång betecknade som *världens avförtrollning* (*Entzauberung der Welt*). I denna mening av vetenskapsbaserad resultatanalys bildar utvärdering ett kapitel i en ännu större berättelse, den om den västerländska världens allt fortgående rationalisering. Utvärdering ingår i en *gigatrend* i vårt tidevarv. Dess främsta beståndsdel var vetenskapens och det rationella kalkylerandets frammarsch. Från och med Reformationen blev den västliga världen mer och mer förvetenskapligad menade Weber i sin berömda bok om protestantismens etik och kapitalismens anda. Weber talade också om "Rationalisierung der Welt".

Ett av de stora områdena i vår tid som det återstår att förvetenskapliga är politiken. Utvärdering av offentlig politik med strikt naturvetenskapligt inriktade metoder kan ses som ett försök att driva ut känslor och demoner ur politiken och göra den mer resultatorienterad, faktabaserad, välövertvägd och rationell.

Reaktion på radikala rationalismen

Utvärdering var förvisso ett beaktansvärt strömdrag i den breda rationalistiska flod som vi kallat radikal rationalism. Men samtidigt var utvärdering också en tydlig motström, en sorts bakström, mot ett extremt inslag i den radikala rationalismen.

Tron på den radikala rationalismens noggranna centrala planering kom nämligen så småningom att undergrävas. Iakttagare kom till insikt om att omsorgsfull planering med starka inslag av vetenskapligt experimenterande inte var nog. Det kunde ändå bli problem när planbesluten skulle omsättas i praktisk verklighet. Man började tala om implementeringsanalys ex ante som den felande länken i den rationalistiska policyanalysen (Allison 1980, Hargrove 1975, 1983). Men framför allt bröt insikten fram att en tillbakablickande, utvärderande funktion måste knytas även till sådana offentliga interventioner och verksamheter, som var utomordentligt väl genomtänkta redan innan de anammats och beslutats. Även mycket välplanerade åtgärder kunde nämligen ge upphov till oförutsedda negativa och positiva bieffekter, nolleffekter och avvikande effekter (Albæk 1988). I denna mening innebar den tidiga utvärderingsrörelsen en problematisering av den radikala rationalismen.

Nyliberalism och new public management

Sällan motsvarar en händelseutveckling de förväntningar som spänns. Pionjärerna hävdade att felet med den representativa demokratin och den offentliga sektorn var att den baserades för mycket på lösa hugskott, anekdotiska kunskaper och meningslöst käbbel. Botemedlet var en kraftig dos vetenskap. Objektiv utvärderingsforskning skulle utrota den representativa demokratis avarter.

Längst drevs bekännelsen till grundad central planering i den socialistiska världen. När Sovjetregimen och dess satelliter i östra Europa kollapsade slog tidsandan över i sin motsats. Ett lågvattenmärke för tilltron till vetenskapsbaserad central planering nåddes under perioden strax efter Berlinmurens fall 1989. Den stora berättelsen om den politiska sfärens rationalisering med ytterligare vetenskap tynade bort. I stället fick vi misstro mot planering från centrum och ökad tilltro till medborgardeltagande och marknader. Decentralisering, avreglering, privatisering, produktivitet, effektivitet, civila samhället och kundorientering blev nya slagord. Den stora socialistiska utopin dog bort och efterträddes av en *nyliberal*, marknadsorienterad tankeströmning. Denna synvända på det ideologiska planet fick konsekvenser också för utvärdering.

Men tvivel på central planering uppstod ännu tidigare. Redan från början av 1980-talet svepte en våg av avreglering och marknadsisering fram över världen.

Samlingsbegreppet för den nyliberala reformutvecklingen är *New Public Management*. De viktigaste trossatserna i New Public Management visas i figur 2.



Figur 2. Grundläggande element i New Public Management

Källa: Øgård, Morten, 2000, "New Public Management – markedet som redningsplanke?" sid. 33.

Förenklat innehåller New Public Management tre större inslag. Det första inslaget är tro på *ledarskapets betydelse*. Det är med ledaren i centrum som en ny och mer dynamisk organisationsform skall skapas. Genom olika tilltag skall det lämnas utrymme för ledarskap. Det gäller såväl politiskt ledarskap som ledarskap i myndigheter, ledarskap i utbildningsinstitutioner (rektorer) och ledarskap i serviceenheter (förvaltningschefer). Samtidigt ställs krav på resultat och måluppfyllelse.

Det andra inslaget innebär ökad användning av *indirekt i stället för direkt styrning av och i förvaltningen*. Här hämtas inspiration från public-choiceskolan. Särskild vikt läggs på behovet av privatisering samt bolagisering av verksamheter som blir kvar i det offentliga. Konkurrensutsättning och utkontraktering förordas för att undgå slöseri och för att skapa motvikt

mot de offentligt anställdas egenintressen. Mål- och resultatstyrning favoriseras framför regelbemängd styrning på processer. Kvalitetssäkring och benchmarking rekommenderas. Framväxten av de indirekt orienterade styrningsmekanismerna knyts också till ett avståndstagande från fordism i produktionen. Fordism innebär massproduktion med hierarki, formella regler och direkt styrning. Postfordismen kännetecknas av flexibilitet och horisontell koordinering. Strävan är att bryta ner de stora integrerade organisationerna i offentliga sektorn till självständiga resultatenheter med högre grad av autonomi.

En viktig trend i detta sammanhang är utkontraktering. Detta har manifesterat sig i införande av beställar-utförarmodellen och konkurrensutsättning av utförardelen (Jarefors och Jäderholm 1998). Offentliga organ anställer i ökande utsträckning andra aktörer för att ombesörja vissa uppgifter. Svenska statliga Vägverket har till exempel delats upp på en beställardel och en utförardel. Vad gäller drift och underhåll av vägar får utförardelen konkurrera om anbuden med privata entreprenörer, exempelvis åkerier. Detta innebär att det skapas nya agenturförhållanden. Vi får nya agenter (privata firmor) som huvudmannen (statliga eller andra offentliga myndigheter) får behov av att övervaka. Denna övervakning kan bli en uppgift för utvärdering. Det handlar i så fall om utvärdering som redskap för redovisning och ansvarsutkrävande, utvärdering för kontroll (Riksrevisionsverket RRV 1998:59).⁸

Ju längre avståndet är mellan beställaren (uppdragsgivaren, beslutsfattaren, huvudmannen) och utföraren (exekutiven, agenten) desto större är chanserna för att utvärdering uppkommer. Börjar man med utkontraktering så är det därför naturligt att det uppstår ett behov också av efterhandskontroll och utvärdering.

Det tredje inslaget kännetecknas av fokusering på *brukare och medborgare som kunder*. Denna del av New Public Management riktar sökarmotivet mot hur organisationer kan omdanas så att brukare och medborgare får större inflytande. Tanken är att det offentliga systemet lägger för liten vikt vid att skaffa fram information om inbyggarnas preferenser, behov och intressen. När det inte finns någon marknad som kan signalera efterfrågan efter offentliga tjänster sökes det efter mekanismer som kan förbättra informationsströmmarna från medborgarna och brukarna in i beslutsprocesserna. Detta kan ske genom att brukarna får välja mellan alternativa serviceproducenter och därmed förvandlas till kunder, genom medverkan i styrelser, genom utfrågningar eller genom decentralisering till kommundelsnämnder. Man betonar att myndigheterna måste anpassa sig till kunderna. Ett utvärderingsmoment kommer in genom att kundernas tillfredsställelse över den service de får mäts, t.ex. med hjälp av ett nöjd-kund-index.

⁸ Österberg 2003 är en utvärdering av en aspekt på beställar-utförarmodellen i Vägverket. Banverket arbetar också under beställar-utförarmodellen. Byggande och drift av järnvägar läggs ut på entreprenad varvid Banverkets utförardel får upphandla i konkurrens med andra privata entreprenörer.

Allt detta har som sagt inte lett till att utvärdering försvinner. I stället har utvärdering förstärkts och framför allt tagit sig nya former. Utvärdering har blivit ett permanent inslag i resultatstyrning och vid utkontraktering. Evaluering har tagit sig nya uttryck i form av nöjdhetsmätning och intressentutvärdering.

Kostnadskrisen i den offentliga sektorn

Vid sidan av den sviktande tron på planering från centrum har den utgiftskris som drabbat den offentliga sektorn i postindustriella stater från omkring 1990 också bidragit till att driva fram ökad användning av utvärdering, speciellt med bruk av ekonomiska modeller för mätning av produktivitet och kostnadseffektivitet.

Kostnadskrisen har yttrat sig i brist på pengar i förhållande till vad man åtagit sig att göra. Detta beror på att den offentliga sektorn har vuxit mycket kraftigt. Det beror också på att det blivit svårare att höja skatterna. Offentliga sektorn måste i ökad utsträckning klara sig inom bestående eller reducerade ekonomiska ramar. Till en del hänger detta ihop med den ökade internationaliseringen. De nordiska länderna kan inte ha så värst mycket annorlunda skattesystem än andra stater i Europa. Om skattetrycket är avsevärt högre finns det risk för att företag flyttar ut och att enskilda sparar sitt kapital utomlands.

Införandet av den gemensamma valutan euro kommer sannolikt att bidra till en harmonisering av skatterna. Euron skapar en stor genomskinlighet i fråga om skatter och priser. Det går inte att vara alltför avvikande från andra länder.

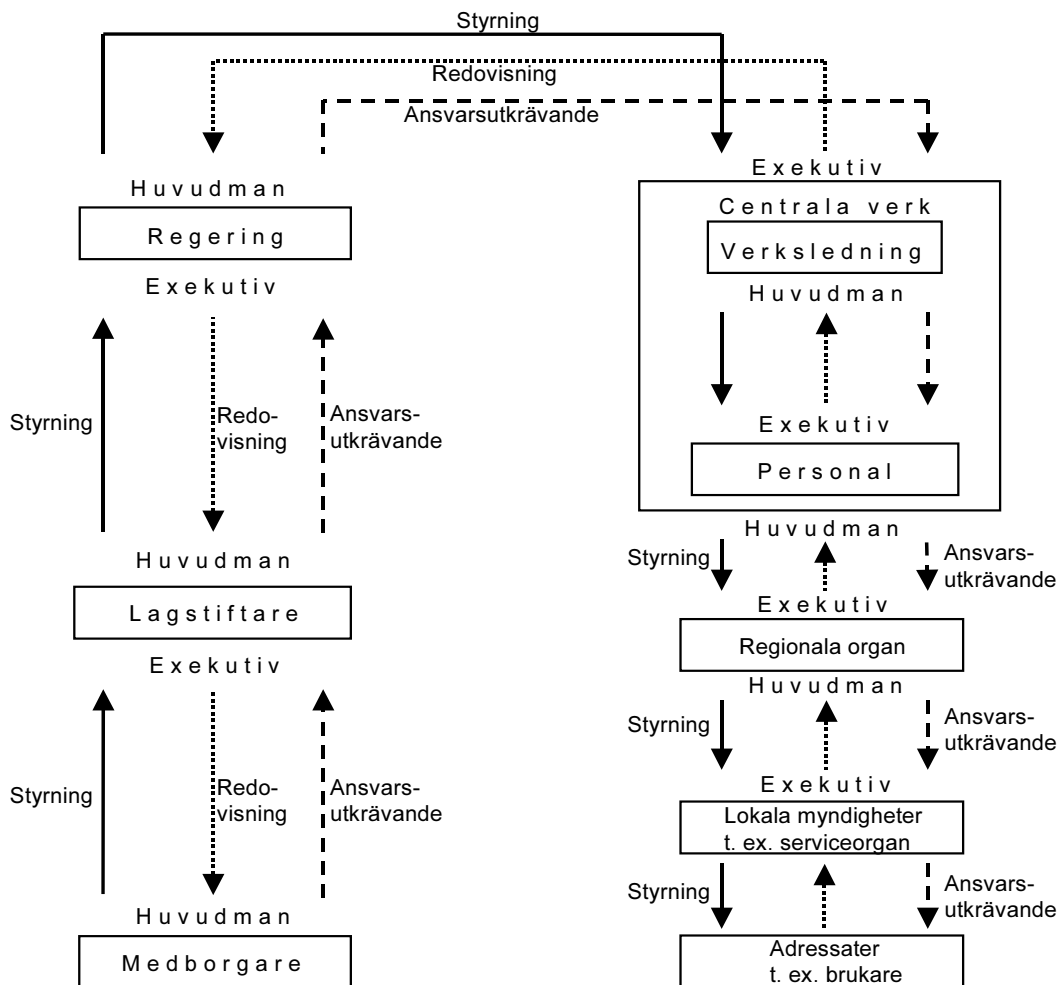
Denna brist på pengar och andra resurser har lett till krav på värde för pengarna, value for money, vilket i sin tur har resulterat i att det görs kostnads-, produktivets- och kostnadseffektivitetsstudier i ökad utsträckning. Ekonomiska utvärderingar i efterhand har blivit viktigare än förr.

Kritik av representativ demokrati

Den mäktiga utvärderingsbölja som för närvarande svallar hänger också ihop med en kritik av den representativa demokratins sätt att fungera. Representativ demokrati kan uppfattas som ett antal huvudman-exekutivrelationer. All makt i en demokrati utgår från folket. Men folket kan inte självt sitta under eken och deliberera samfundets affärer. Folket måste välja representanter som delibererar i dess ställe. Folket är huvudman för representanterna och representanterna är folkets exekutiv. Men även representanterna måste i sin tur välja representanter – regeringen. Här uppstår ett

nytt huvudman-exekutivförhållande. Regeringen i sin tur måste utse förvaltningstjänstemän för att sköta vissa sysslor och dessa i sin tur måste utse underhuggare. Så småningom kommer vi ner på den lägsta hierarkiska nivån, till institutioner som producerar välfärdsstatens service.

På detta sätt blir avstånden mellan folkets vilja i allmänna nationella val och offentliga inrättningars service längst ner i styrkedjan i mötet med adressaterna (brukarna) mycket långt. Förhållandet illustreras i figur 3.



Anm. Huvudmannen styr exekutiven och exekutiven är skyldig att redovisa för huvudmannen som grund för dennes ansvarskrävande.

Styrning = ———▶ Redovisning =▶ Ansvarsutkrävande = - - -▶

Figur 3. Representativ demokrati som en mängd huvudman - exekutivrelationer

Det har funnits en stigande känsla av att offentliga serviceinrättningar längst ner i hierarkin inte alltid handlar i överensstämmelse med den långt bort

liggande medborgarviljan eller lagstiftarviljan. Exekutiverna får så stora manöverutrymmen att de kan svika sina huvudmän. Och huvudmännen får svårt att utkräva ansvar av sina exekutiver. Det uppstår ett demokratiskt underskott längre ner i hierarkierna. Men inte nog med detta. Serviceproducenterna kanske också sviker brukarna och ser till sitt eget kortsiktiga särintresse. Problemet har kallats den representativa demokratis svarta hål.

Detta har lett till en funktionskris för den offentliga sektorn. Den offentliga sektorn kanske inte levererar det den skall. Kommer jag verkligen att få den omsorg jag behöver på min ålders höst, den som jag alltid har trott att jag skall få och för vilken jag betalt stora summor i skatt? Det har uppstått ett gnagande tvivel på den offentliga sektorns förmåga att leverera.

De gamla kontrollinstitutionerna såsom finansiell revision, överklagandelinstitut och förvaltningsdomstolar, tryckfrihet och press samt det ansvar som medborgarna utkräver av sina valda representanter i allmänna val har därför kompletterats med utvärdering. Kompletteringen tar sig alla utvärderingens skepnader. Det sker ökad resultatkontroll genom att resultat jämförs med verksamhetens (huvudmannens) egna mål. Serviceproducenterna knådas i ökad utsträckning genom krav på självvärdering och kollegetbedömning. Samtliga berörda aktörsgrupper involveras i intressentutvärderingar. Och det reses krav på att folket måste få komma in mer direkt i offentlig serviceproduktion t.ex. genom brukarmedverkan i servicegivningen eller medborgarpaneler. Försök görs att inrätta deliberativa arenor djupt ner i systemen där brukarna kan få komma till tals för att skapa ett mer direkt folkligt inflytande över tjänsteproduktionen (för en utmärkt översikt över svensk demokratipolitik och demokratidebatt från 1990, se Sjöblom 2003). Poängen är också att brukarna skall lära sig att bli bättre medborgare och på detta sätt fördjupa den representativa demokratin.

I detta demokratiska sammanhang kan kanske också inriktningen mot governance, nätverksstyrning och partnerskapsstyrning på särskilt lokal nivå sättas in. En uppsättning kommunala förvaltningar, lokala statliga myndigheter, privata företag, civila samhällets sammanslutningar och brukare går frivilligt samman i nätverk för att utröna om det finns resursberoenden dem emellan som kan bli föremål för utbyten. Om sådana finns tänkes frivilliga överenskommelser komma till stånd. Partnerskap kan också stimuleras fram av överordnade, t.ex. staten eller kommissionen i Bryssel. Överenskommelserna behöver i efterhand utvärderas kanske genom att intressenterna själva får ingå i utvärderingslaget eller genom att utvärderare gör deltagande observationer eller samlar deltagarna till intervjuer i fokusgrupper.

Det har alltså skett en vändning till förmån för demokratisering av utvärdering. I första hand brukarna och deras representanter men också andra intressenter skall vara med. Utvärdering är en angelägenhet också för den vanliga människan, inte bara den akademiska människan. Utvecklingen har gått från vetenskaplig, akademisk forskning till participation och deliberation.

3 PÅVERKAN FRÅN INTERNATIONELLA ORGAN

Internationella organ har spelat en anseelig roll för utbredning av nya ledningsformer i offentlig sektor. En del av dessa nya styrformer har haft utvärdering som ett centralt inslag. Därmed har dessa inrättningar också uppträtt som spridare av utvärdering.

En internationell organisation som haft stor betydelse för Finland är PUMA-gruppen. *PUMA-gruppen* är en kommitté inom *OECD*. Fram till mitten av 1980-talet uttalade PUMA viss skepsis mot New Public Management och drev i stället huvudsakligen linjen att den offentliga administrationen måste komma närmare folket, medborgarna, klienterna. Mot årtiondets slut började PUMA aktivt verka för New Public Management.

Inom PUMA-gruppen möts representanter för OECD-länderna för att delge varandra de olika ländernas erfarenheter av skilda organisatoriska reformalternativ inom offentlig förvaltning. Det mest påtagliga resultatet av PUMA-gruppens överläggningar utgörs av skrivna rapporter. Dessa behandlar någon aspekt av administrativa förändringar. Presentationerna av varje land görs enligt en gemensam disposition, så att jämförelser kan lätt göras. Redogörelser ges av lovande reformförsök där för genomförandet särskilt viktiga aspekter tas upp.

PUMA-rapporterna kan och bör betraktas som en sorts regelböcker snarare än specifika fallstudier. Rapporterna är tematiskt sammanställda och det som framhävs är de generella dragen, inte enskilda länders bidrag.

PUMA förmedlade en uppsättning lösningar för hur den offentliga sektorn kunde göras bättre. De föreslagna lösningarna var utformade som recept. De åtföljdes av uttalanden om hur lösningarna skulle införas på bästa möjliga sätt. Några tvingande regler har det inte varit fråga om. I stället rekommenderades länderna att ta till sig dessa standarder. Man menade att alla länders offentliga sektorer stod inför liknande problem föranledda av att de mötte liknande situationer.

PUMA:s recept framställdes som universella, dvs. möjliga att tillämpa överallt. De hävdades vara oberoende av specifika förutsättningar som kan tänkas gälla i olika länder. De sades vara tillämpliga på alla sorters organisationer. De marknadsfördes som apolitiska dvs motiverade av expertis och därmed oberoende av enskilda politiska ideologier (Sahlin-Andersson 1998:121):

I Finland var det förvaltningens utvecklingsavdelning i Finansministeriet som fick som uppgift att ansvara för moderniseringen av statsadministrationen.

En mäktig drivkraft bakom utvärdering är också *Europeiska unionen*. Allt från EU ingår i tidsbegränsade program under vilka medlemsländerna kan söka pengar för projekt. Dessa tidsbegränsade projekt utvärderas i förväg, mittvägs och efteråt. De två senare typerna av utvärderingar sker nationellt och lokalt i mottagarländerna. Detta har inneburit en stark tillväxt av antalet utvärderingar. Ovanpå detta propagerar EU starkt för system för kvalitetssäkring av utvärderingsrapporterna (utvärdering av utvärderingar).

EU:s projekt, t.ex. inom LEADER-programmet, skall implementeras lokalt genom att kommunala organ, lokalstaten, näringslivet, forskningen och kanske medborgare och brukare samarbetar i partnerskap eller nätverk. Detta har resulterat i nya problem för utvärdering att attackera.

EU verkar också för en spridning av utvärderingskulturen till kandidatländerna i Central- och Östeuropa. De pengar som dessa länder tar emot ur exempelvis PHARE eller Twinningprogrammen skall utvärderas på det sätt som ovan antydde. Tanken med dessa utvärderingar är att de skall få bieffekten att lägga grunden till en ny utvärderingskultur i dessa länder. Samma sak gäller för TACIS-programmet som är inriktat på Ryssland, Vitryssland, Ukraina. Eftersom personer från medlemsländerna stundtals tilldelas roller i utvärderingar av dessa program sprids utvärdering även på detta indirekta sätt till medlemsländerna.

4 SUMMERING

Utvärdering är en *megatrend* i vår tid. All offentlig verksamhet skall utvärderas. Det ymniga utvärderandet tar sig otroligt många former. Trots kritik fortlever måluppfyllelseutvärdering i högönskelig välmåga, ibland under nya benämningar som "effectiveness evaluation" och ofta genom att permanent inordnas i mål- och resultatstyrning. Parallellt med måluppfyllelse och stundom på andra områden i offentliga sektorn bedrivs kvalitetssäkring (självvärdering, extern sakkunnigbedömning i högre utbildning), brukarevärdering (social-, kultur- och utbildningssektorn), kostnadseffektivitetsstudier och nätverksutvärdering.

Utvärdering utförs som akademisk forskning genom vetenskapliga experiment och regressionsanalyser. Men samtidigt görs kvalitativa fallstudier där utvärderarna i dialog med berörda intressenter, brukare och vanliga medborgare söker fånga in styrsystemen som konfigurativa helheter. Den akademiska människan som tidigare var ensam herre på täppan har fått konkurrens av den byråkratiska människan och den vanliga människan som utvärderare. Men alla förekommer sida vid sida.

Det inrättas organ i staten som skall sprida utvärderingstänkandet (t.ex. FinSoc vid finska STAKES). Professionella föreningar för utvärdering grundas (t.ex. European Evaluation Society och Finska utvärderingssällskapet).

Bakom utvärderandets massiva tillväxt och mångfacetterade diversitet kan man se fyra drivkrafter. Med start på 1950-talet och konsolidering från 1960-talets mitt ingick utvärdering i försök att göra den offentliga politiken mer *vetenskaplig*. Felet med offentlig verksamhet var det myckna meningslösa käbblet och det lösliga beslutsfattandet utan ordentliga kunskapsunderlag. Offentliga sektorn skulle må väl av en ordentlig dos vetenskapliga studier av den förda politikens verkliga resultat. Därför borde utvärdering av resultat införas och göras till en angelägenhet för professionella akademiska forskare.

Som vetenskapsbaserad resultatanalys ingår utvärdering i en *gigatrend* i vårt tidevarv. Utvärdering kan ses som ett av de sista stegen i den fortgående moderniseringen eller rationaliseringen av det västerländska samhället, det som Max Weber betecknade som världens avförtrollning (Entzauberung der Welt). Dess främsta beståndsdel var vetenskapens och det rationella kalkylerandets frammarsch. Utvärdering av offentlig politik med strikt naturvetenskapligt inriktade metoder kan ses som ett försök att driva ut känslor och demoner ur politiken och göra den mer resultatorienterad, faktabaserad, välövertvägd och rationell.

Från mitten av 1980-talet tynade tron på förvetenskapligandet av den politiska sfären. I stället fick vi misstro mot planering från centrum och

ökad tilltro till marknader och brukardeltagande. Avreglering, privatisering, effektivitet och kundorientering blev nyckelord. Utvärdering kom att ingå i en *nyliberal*, marknadsorienterad tankeströmning, som kallas *New Public Management*.

New Public Management ledde till att utvärdering förstärktes och tog sig nya former. Utvärdering blev ett permanent inslag i resultatstyrning och vid utkontraktering. Evaluering tog sig nya uttryck i form av brukarutvärdering, intressentutvärdering och kostnadseffektivitetsstudier.

Den *kostnadskris* som drabbat den offentliga sektorn i industriländerna från omkring 1990 är den tredje drivkraften bakom ökad användning av utvärdering, speciellt med bruk av ekonomiska modeller för mätning av produktivitet och effektivitet. Sannolikt har emellertid kostnadskrisen betytt mindre än New Public Management och förvetenskapligandet.

Den fjärde mäktiga drivkraften bakom utvärderingsbøljan hänger ihop med *kritik av den representativa demokratin*. Avstånden mellan folkets vilja i allmänna val och offentliga inrättningsars service längst ner i styrkedjan i mötet med adressaterna (brukarna) började upplevas som alltför långt.

Ett botemedel har ansetts vara en mer demokratisk, deltagarorienterad och dialoginriktad utvärdering. Brukarna, medborgarna och andra intressenter skall höras. Utvärdering blir därmed också en angelägenhet för den vanliga människan, inte bara den akademiska människan.

REFERENSER

Ahonen, Pertti, Petri Virtanen & Petri Uusikylä, (2002), "Evaluation in Finland," in Furubo, Jan-Eric, Ray C. Rist och Rolf Sandahl, eds., *International Atlas of Evaluation*, 47-61, New Brunswick, NJ. and London: Transaction Publishers.

Albæk, Erik, (1988), *Fra sandhed til information: Evalueringsforskning i USA før og nu*, Copenhagen: Akademisk Forlag.

Allison, Graham T, (1980), "Implementation Analysis: The 'Missing Chapter' in Conventional Analysis Illustrated by a Teaching Exercise," i Leif Lewin & Evert Vedung, red., *Politics as Rational Action: Essays in Public Choice and Policy Analysis*, 237-260, Dordrecht, Holland: D Reidel.

Bulmer, Martin, (1982), *The Uses of Research: Social Investigation in Public Policy-making*, London: George Allen & Unwin.

Dahler-Larsen, Peter, (1998), *Den rituelle refleksion: om evaluering i organisationer*: Odense: Odense Universitetsforlag.

Dahler-Larsen, Peter och Hanne Kathrine Krogstrup, (2001), red., *Tendenser i evaluering*, Odense: Odense Universitetsforlag.

Derlien, Hans-Ulrich, (1990), "Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective," in Ray C Rist, ed., *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects across Eight Nations*, 147-175, New Brunswick, NJ. and London: Transaction Publishers.

Derlien, Hans-Ulrich and Ray C Rist, (2002), "Policy Evaluation in International Comparison," in Furubo, Jan-Eric, Ray C. Rist och Rolf Sandahl, eds., *International Atlas of Evaluation*, 439-455, New Brunswick, NJ. and London: Transaction Publishers.

Ds 2003:31, *Politik på prov: En ESO-rapport om experimentell ekonomi*, (författare: Peter Bohm, Martin Dufwenberg), Stockholm: Fritzes

ESV 1999:20, Ekonomistyrningsverket, *Myndigheternas syn på resultatstyrningen*, (författare: Rolf Sandahl), Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Foss Hansen, Hanne, (2001), "Rejsende praksis: Hvilke forhold påvirker udviklingen af evalueringspraksis på forskellige politikområder?" I: Peter Dahler-Larsen og Hanne Krogstrup, red., *Tendenser i evaluering*, Odense: Odense Universitetsforlag, 109-129.

Foss Hansen, Hanne och Finn Borum, (1999), "The Construction and Standardization of Evaluation: the Case of the Danish University Sector," *Evaluation*, vol. 5, no. 3, 303-329.

Furubo, Jan-Eric & Rolf Sandahl, (2002), "A Diffusion Perspective on Global Developments in Evaluation," i Furubo, Jan-Eric, Ray C. Rist & Rolf Sandahl, eds., *International Atlas of Evaluation*, 1-23, New Brunswick, NJ. and London: Transaction Publishers.

Furubo, Jan-Eric, Ray C Rist and Rolf Sandahl, eds., (2002), *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick, NJ. and London: Transaction Publishers.

Hansen, Anja og Hanne Foss Hansen, (2000), "Evaluering i Danmark," *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr. 2, juni 2000, 157-178.

Hargrove, Erwin C., (1975), *The Missing Link: The Study of Implementation of Social Policy*, Washington, D.C.: Urban Institute, mimeo.

Hargrove, Erwin C, (1983), "The Search for Implementation Theory," i Richard Zeckhauser & Leebaert, red., *The Role of Government in the 1980s*, 280-294, Durham, NC.: Duke University Press.

Hildén, Mikael, Jukka Lepola, Per Mickwitz, Aard Mulders, Marika Palosaari, Jukka Similä, Stefan Sjöblom och Evert Vedung, (2002), *Evaluation of Environmental Policy Instruments: A Case Study of the Finnish Pulp and Paper and Chemical Industries*, Monographs of the Boreal Environment Research 21. Helsinki: Finnish Environment Institute.

Jarefors, Anders & Bengt Jäderholm, (1998), *Beställare/utförare: den svåra uppdelningen mellan politiker, tjänstemän och leverantörer*, Uppsala : Konsultförlaget.

Liuhanen, Anna-Maija, (2003), *Utilizing Evaluation: The Perspective of Finnish University Evaluations*, Helsingfors: Rådet för utvärdering av högskolorna (KKA), dr avh i pedagogik, under utarbetande.

Mayne, John, Marie-Louise Bemelmans-Videc, Joe Hudson & Ross Conner, eds., (1992), *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences*, Amsterdam: Elsevier Science Publishers.

Mickwitz, Per, (2002), "Effectiveness Evaluation of Environmental Policy: the Role of Intervention Theories," *Hallinon Tutkimus*, 21:4, 77-87.

Myrdal, Gunnar, (1934), "Finanspolitikens ekonomiska verkningar," *SOU* 1934:1.

Naustdalslid, Jon & Marit Reitan, (1992), *Kunnskap og styring: Om forskningens rolle i politikk og forvaltning*, Oslo: NIBR-Rapport 1992:15.

Owen, John M., with Patricia J Rogers, (1999), *Program Evaluation: Forms and Approaches*, London: Sage Publications.

Pollitt, Christopher, Xavier Girre, Jeremy Lonsdale, Robert Mul, Hilka Summa & Marit Waerness, (1999), *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.

Power, Michael, (1994), *The Audit Explosion*, London: Demos.

Premfors, Rune, (1989), *Policyanalys: kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*, Lund: Studentlitteratur.

Riksrevisionsverket RRV 1998:59, *Sex år med beställar/utförar-modellen - en granskning av konkurrensutsättningen av Vägverkets drifttjänster*, Stockholm: Riksrevisionen.

Rist, Ray C., (1990), ed., *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects across Eight Nations*, London: Transaction Publishers.

RRV (Riksrevisionsverket) 1975, *Utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering*, Stockholm: RRV.

RRV 1998:63, *Riksrevisionsverkets roll och uppgift i ett historiskt och internationellt perspektiv*, Stockholm: RRV.

Sahlin-Andersson, Kerstin, (1998), "Internationella mötesplatser som standardiserare", i Brunsson, Nils och Bengt Jacobsson, *Standardisering*, 117-132, Stockholm: Nerenius och Santérus.

Sandahl, Rolf, (1992), "Evaluation at the Swedish National Audit Bureau," in John Mayne, Marie-Louise Bemelmans-Videc, Joe Hudson & Ross Conner, eds., *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences*, 115-121, Amsterdam: Elsevier Science Publishers.

Sjöblom, Stefan, (2003), "Lokal demokrati på svenskt vis – några synpunkter på demokratiforskningens problematik," *Kommunalvetenskaplig Tidskrift*, 2003:1, 42-52.

Statskontoret 1998:24, *Kommittéernas prövning av det offentliga åtagandet - hur sköter de sig?* Stockholm: Statskontoret.

SOU 1934:1, *Finanspolitikens ekonomiska verkningar*. Arbetslöshetsutredningens betänkande II, Bilagor, Band 2.

SOU 1967:11–13, *Programbudgetering*, Stockholm: Liber.

Ståhlberg, Krister, (1986), *Beslut och politik: Uppsatser om förvaltning och förvaltningsforskning*, Åbo: Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitut, 117.

Temmes, Markku, (2000), "Evalueringsverksamhet inom statsförvaltningen i Finland," *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, årg 81, nr 2, 148-155.

Temmes, Markku, Pertti Ahonen och Timo Ojala , (2002), *Kolutuksen hallinnon arviointi* (Evaluation of education administration), Helsingfors: Ministry of Education, 2002).

Tuomi, Ossi och Päivi Pakkanen, (2002), *Towards Excellence in Teaching: Evaluation of the Quality of Education and the Degree Programmes in the University of Helsinki*, Publications of the Finnish Higher Education Evaluation Council, Helsinki: Edita.

Valovirta, Ville (2000), *Kokemuksia valtion virastojen ja laitosten arvioinnista*. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

Vedung, Evert, (1981), *Energipolitiska utvärderingar 1973-1981* (Energy Policy Evaluations 1973-1981), Stockholm: Liber.

Vedung, Evert, (1992), "Five Observations on Evaluation in Sweden," in John Mayne, Marie-Louise Bemelmans-Videc, Joe Hudson & Ross Conner, eds., *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences*, 71-84, Amsterdam: Elsevier Science Publishers.

Vedung, Evert, (1993), *Utvärderingar av svensk energipolitik: En kommenterad bibliografi*, Stockholm: Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK R 1993:34.

Vedung, Evert, (1997), *Public Policy and Program Evaluation*, New Brunswick, New Jersey and London: Transaction Publishers.

Vedung, Evert, (1998), *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund: Studentlitteratur, 2:a rev. uppl (1:a uppl 1991).

Vedung, Evert, (2001), *Anmälan av Dahler-Larsen, Peter och Hanne K. Krogstrup, red., Tendenser i evaluering* (Odense: Odense universitetsforlag). http://www.danskevalueringsselskab.dk/Anmeldelse_af_ny_litteratur.asp

Vedung, Evert, (2001), "Utvecklingsdrag i utvärdering", *Hallinon Tutkimus*, Arvioinnin Teemanumero, Helsingfors 2001:3, 143-147.

Vedung, Evert, Jan-Eric Furubo & Rolf Sandahl, (2000), "Utvärdering i det svenska politiska systemet: Åtta iakttagelser," *Nordisk Administrativt Tidskrift*, årg 81, nr 2, 113-130.

Wittrock, Björn & Stefan Lindström, (1984), *De stora programmens tid: Forskning och energi i svensk politik*, Stockholm: Akademilitteratur.

Venetoklis, Takis, (2001), *Business Subsidies and Bureaucratic Behaviour: A Revised Approach*, Helsingfors: Government Institute of Economic Research, Research Reports 83.

Wollmann, Helmut, (2003), *Public Sector Reform and Evaluation: Toward a Third Wave of Evaluation?* Paper presented to RC 32 within IPSA World Congress, Durban, June 28-July 4, 2003.

Zetterberg, Hans L., 1965, *On Theory and Verification in Sociology*, Totowa: Bedminister Press, 3rd enl. ed.

Øgård, Morten, (2000), "New Public Management – markedet som redningsplanke?" i Harald Baldersheim och Lawrence E. Rose, red., *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, 27-52, Bergen: Fagbokforlaget.

Österberg, Richard, (2003), *Contracting Out Public Services: An Evaluation of the Public Consequences of Opening up Routine Road Maintenance to Competition*, Stockholm: Royal Institute of Technology, Dept of Infrastructure.

