

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT13

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Catarina Berglund

Johanna Montell

Handledare: Stig Montin

Examinator: Annika Theodorsson

Utvärdering

– En fallstudie om brukarrevisioners faktiska användning



**GÖTEBORGS UNIVERSITET
FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN**

Sammanfattning

Kandidatuppsats i policyanalys, Förvaltningshögskolan vid Göteborgs Universitet, VT 2013

Titel: Utvärdering - En fallstudie om brukarrevisioners faktiska användning

Författare: Catarina Berglund & Johanna Montell

Handledare: Stig Montin

Examinator: Annika Theodorsson

Nyckelord: Utvärdering, användning, brukarrevision, Göteborgsmodellen

Problem, Syfte och Frågeställningar

Det har inom den offentliga förvaltningen blivit väldigt populärt att använda sig av utvärdering sedan i början av 1990-talet. Det har gjort att utvärdering numera har blivit något som organisationer måste använda sig av för att kunna anses vara legitima. Dock visar tidigare forskning på att det finns en oförståelse för varför utvärdering utförs och hur resultatet av utvärderingen ska användas. Tanken med utvärdering är att det ska leda till en instrumentell användning av resultatet som ska ge underlag till beslut så att förbättring kan ske. Syftet med vår studie är att identifiera vilken typ av användning som förekommer, om det förekommer, inom den sociala resursförvaltningen inom Göteborgs stad och att finna förklaringar till detta. Huvudfrågan för vår studie är följande:

Hur ser användningen av brukarrevisioners resultat ut i den sociala resursförvaltningens verksamheter inom Göteborgs Stad?

Tillvägagångssätt

Studiens tillvägagångssätt bestod av att samla in empiri genom direktintervjuer med både anställda och högre uppsatta inom den sociala resursförvaltningen.

Resultat

Studien visar att det finns starka incitament för att verksamheter ska genomföra utvärderingar men sedan så saknas det vidare uppföljning för att använda sig av resultatet för att förbättra verksamheten. Den användning som utmärker sig är den konceptuella användningen hos de anställda i form av ändrade tankesätt och ökad förståelse, men detta sker främst på ett individuellt plan och inte organisatoriskt plan.

Innehållsförteckning

1. Introduktion	3
1.1 Utvärderingens expansion: New Public Management.....	4
1.2 Problembeskrivning.....	5
1.3 Syfte och forskningsfrågor	5
1.4 Val av fall.....	6
1.4.1 Brukarrevision enligt Göteborgsmodellen.....	7
1.4.2 Tidigare forskning.....	8
2. Begrepp och teoretisk referensram	9
2.1 Olika typer av användning.....	9
2.2 Rational (Public) choice	10
2.3 Institutionalism	11
3. Metod	13
3.1 Design.....	13
3.2 Urval	13
3.3 Tillvägagångssätt vid intervju.....	14
3.3.1 Intervjuguide.....	14
3.4 Etiska ställningstaganden.....	15
4. Empiri	17
4.1 Intervju 1.....	17
4.2 Intervju 2.....	18
4.3 Intervju 3.....	20
4.4 Intervju 4.....	21
4.5 Intervju 5.....	22
4.6 Intervju 6.....	22
5. Analys	25
5.1 Instrumentell användning	25
5.2 Symbolisk användning.....	26
5.3 Rituell användning.....	28
5.4 Konceptuell användning	29
6. Slutsats	32
Intervjuförteckning	34
Referenslista	35
Bilaga 1	37

1. Introduktion

Sedan början av 1990-talet har det blivit väldigt populärt att utvärdera, vilket lett till något av en explosion av utvärdering inom den offentliga förvaltningen. Denna explosion av granskning har lett till något som Power (2010) valt att kalla granskningssamhället (Johansson 2006), på grund av ett behov att reglera och kontrollera allt som försiggår i den offentliga sektorn.

Enligt Nationalencyklopedin (2013) så betyder utvärdering: *”sammanfattande term för metoder som syftar till en systematisk bedömning av resultaten och de mer långsiktiga effekterna av genomförda insatser”*.

Det ger en väldigt generell beskrivning av vad utvärdering innebär. Det som utvärdering går ut på är att bedöma; att fastställa vad som är av värde och vad som inte är det och detta sker oftast i efterhand. En utvärdering sker inom vissa regler, till exempel i form av vilket material som ska användas, som garanterar viss standard och kvalitet på resultatet. Inom den offentliga förvaltningen så utvärderas allt ifrån organisationens utformning, policyutformning, policyimplementering och policyimplementeringens resultat (Vedung 2009:24ff). Utvärdering är inget nytt fenomen utan har använts ända från antiken genom att experter anlätades för att ge råd och vägledning i styrningen av riket. I dag inom den offentliga förvaltningen så handlar utvärderingen om att tolka, bedöma, analysera olika implementeringsåtgärder i efterhand för att ge information till reflektion och möjlighet till att förbättra de delar som inte fungerar och även kunna användas för jämförelser med andra liknande program. Utvärdering kan användas på två olika sätt; bakåtblickande och framåtblickande. Bakåtblickande i den aspekt att det möjliggör uppföljning och värdering av det som åstadkommit och framåtblickande genom att politiker och myndigheter kan använda informationen till att justera icke-fungerande policy och identifiera framgångsrecept som kan appliceras inom andra fält (Vedung 2009:19f).

Tanken med utvärdering är att det ska ge viktig information för politisk styrning, ge kontroll och ansvarsutkrävande. Denna typ av information som utvärdering genererar är också viktig för medborgarna, för att de skall se vad som görs i samhället och vad resultaten av förda program blir. Det hjälper också till att skapa transparens, ger underlag för beslut och att upprätthålla människors förtroende för demokratin, då medborgarna kan se vad som faktiskt görs med bland annat skattepengar vilket ger organisationen i fråga legitimitet (Lindgren 2008:18).

1.1 Utvärderingens expansion: New Public Management

Under 1980-talet fick decentralisering, att makten förflyttas från de högre instanserna till instanser på lägre nivå, ett genomslag. Olika management-idéer började införas i offentlig sektor, exempelvis att bolagisera kommunal teknisk verksamhet, och intresset ökade för de organisationsmodeller som fanns inom den privata sektorn, vilka användes som en förebild. Intresset för tankar så som målstyrning och företagisering började alltså komma upp på agendan, idéer som sedan fick sitt stora genomslag under 1990-talet. Det är dessa förändringar som genomfördes under 1980- och 1990-talet som idag kallas för New Public Management (NPM) (Almqvist 2006:9ff).

NPM består av ett kluster av idéer som är hämtade från näringslivet och privata företags organisering. NPM bygger översiktligt på tre grundidéer:

- Fokus på tydliga målformuleringar och noggrann uppföljning och måluppfyllelse.
- Fokus skall flyttas från resurser till vad som uppnås inom verksamheten, det vill säga stort fokus på resultatstyrning.
- Konkurrens, det vill säga de offentliga verksamheterna måste inte utföras av stat, kommun eller landsting, utan skall konkurrera mot privata företag som erbjuder samma tjänst.

Det är som sagt den privata sektorns organiseringsmodeller och idéer som används som ideal (Almqvist 2006:25ff).

Användningen av resultatstyrning, vilket var ett beslut som fattades av regering och riksdag att förvaltningen skulle göra, år 1987 (Jacobsson & Sundström 2001:5), skapade ett behov av att konstruera mätbara mål som det gick att utläsa resultat ifrån och sedan utvärdera dessa. Med denna utveckling av NPM, så har ett behov att utvärdera olika insatser vuxit fram och att granska i efterhand eftersom förhandsstyrningen har minskat och utförarna har blivit fler. Den offentliga sektorn har dessutom blivit allt större och allt mer reglerad och det har gjort att utvärdering idag har blivit praxis inom alla delar av den offentliga förvaltningen. Utvecklingen har alltså gått ifrån en styrning med fokus på lagar och procedurer till en styrning med fokus på resultat. Detta visar sig i de ständigt ökande kraven på återrapportering av resultat och att fler lagar och regler skapas som ställer krav på utvärdering, och att utvärdering idag finns på i stort sett alla nivåer inom den offentliga förvaltningen (Lindgren 2008:13ff).

1.2 Problembeskrivning

Utvärdering har som nämnts ovan många positiva sidor. Men - utvärdering har idag som sagt blivit en social norm, något som skall finnas där för att en organisation skall anses vara legitim. Detta leder till att många är villiga att lägga ner stora resurser på att utvärdera sina organisationer – utan att egentligen veta varför (Lindgren 2008:18ff). Följder av denna oförståelse är bland annat att den information som utvärderingen genererar läggs åt sidan, då det kan vara otydligt hur den skall tolkas och informationen används därför inte. Ett annat problem är de så kallade perversa bieffekterna som kan uppstå i samband med utvärdering. Det handlar bland annat om att endast det som går att mäta mäts, vilket är lättare att applicera i strikt ekonomisk verksamhet men inom välfärdsverksamheter så är kvalitet av service svår att mäta med siffror. Det kan påverka tillit och förtroende inom en organisation om allt ska kontrolleras, det kan påverka professionaliteten inom olika fält då fokus ligger på externa mål och inte vägen till att nå dem som de professionella besitter kunskap om (Lindgren 2008:104ff). Detta var exempel på olika negativa effekter av utvärdering. Det som forskningen inom utvärdering pekar på som det största problemet inom utvärdering är dock att resultaten av utvärderingar som görs inte används (Lindgren 2008:12ff).

Utvärdering är som sagt något som skall göras för att ge en organisation eller verksamhet legitimitet. Stora resurser läggs ner på att genomföra dessa utvärderingar samtidigt som det finns en utbredd oförståelse för varför utvärderingarna skall genomföras och sedan hur resultaten skall användas. Utvärdering används som ett bevis på att organisationen gör rätt, men själva resultatet negligeras och problem som visat sig i utvärderingen förbättras inte. Utvärdering har blivit så komplext att många inte vet varför det genomförs eller hur de skall kunna använda sig av den information de får av resultaten av utvärderingen som gjorts, och oron över utvärderingars bristfälliga användning nämns i så gott som all litteratur i ämnet (Lindgren 2008:21f). Beslutsfattare får inte möjlighet att ta del av resultaten i form av rön, råd och rekommendationer. Informationen kommer alltså inte till någon nytta trots all möda som läggs ner på att utföra utvärderingen (Vedung 2009:255).

1.3 Syfte och forskningsfrågor

Syftet med vår studie är att kartlägga hur utvärderingars resultat används, då det finns olika typer av användning. De typer av användning vi valt att kartlägga är instrumentell användning, vilken anses vara den fullständiga typen av användning, samt konceptuell, rituell

och symbolisk användning. De tre senaste klassas som bristande användning. Vi vill också ge förklaringar till varför resultaten används på det sätt som de gör.

I denna studie har vi valt att avgränsa oss till att kartlägga förekomsten av olika typer av användning av utvärderingsresultat inom en av Göteborgs Stads förvaltningar; den sociala resursförvaltningen. Den sociala resursförvaltningen utvärderar kontinuerligt sina projekt och verksamheter med hjälp av brukarrevision, vilket är en typ av brukarorienterad utvärdering, vilken vi kommer att presentera senare i kapitlet. Syftet med vår studie har således lett oss fram till forskningsfrågan:

Hur används resultaten av brukarrevisioner i den sociala resursförvaltningens verksamheter inom Göteborgs Stad och vilka förklaringar kan finnas till hur de används?

Vi kommer att besvara denna fråga med hjälp av dessa underfrågor:

- På vilka olika sätt används brukarrevisioners resultat i den sociala resursförvaltningens verksamheter?
- Vad kan förklara förekomsten av bristande användning?

1.4 Val av fall

Utvärdering är ett mångtydigt begrepp som också har kommit att användas då närbesläktade aktiviteter utförs som exempelvis revision, tillsyn och uppföljning. Vi kommer här att, i likhet med Lena Lindgren (2008), avgränsa oss till den form av utvärdering som kallas uppföljning; en aktivitet som regelbundet genomförs för att se på en verksamhets utveckling och som lägger vikt vid kvalitets- och resultatmått (Lindgren 2008: 9f). Vi har valt att avgränsa oss till Göteborgs Stad och social resursförvaltning, vilka bland annat använder sig av brukarrevision för utvärdering av sina verksamheter.

Brukarrevision är en så kallad brukarorienterad form av utvärdering där brukarna, eller mottagarna av service, är källan till utvärderingen. Det som utvärderas i denna typ av utvärdering är bland annat om den offentliga verksamheten lever upp till de mål som finns och lever upp till den kvalitet som den bör ha. Brukarna får ofta även ge uttryck för sina åsikter angående exempelvis servicens tillgänglighet, administration och effekter. Olika brukarmodeller av utvärdering är numera vanlig i offentlig verksamhet så som sjukvård,

äldreomsorg och barnomsorg. Detta är ett naturligt led av NPM där medborgare ska behandlas utifrån ett kundperspektiv, där kundnöjdhet är viktigt, för att kunna bedriva en effektiv verksamhet av god kvalitet (Vedung 2009:188ff).

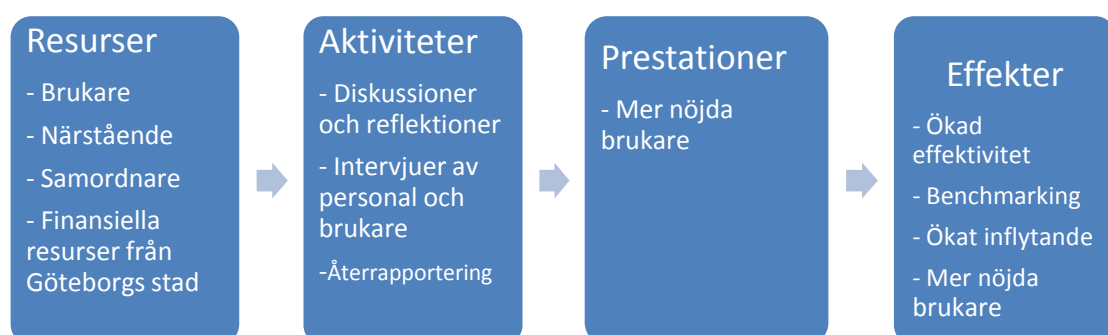
1.4.1 Brukarrevision enligt Göteborgsmodellen

Göteborgs Stad har utvecklat en egen modell för hur brukarrevisioner skall utföras. Brukarrevision innebär att brukarna själva är involverade i kvalitetsutvecklingen av verksamheter. Brukarrevision enligt Göteborgsmodellen karaktäriseras av att de utförande brukarnas fokus ligger på brukarnas perspektiv och upplevelser rörande inflytande, delaktighet och bemötande. Metoden är också, till skillnad från många andra liknande metoder, tidsmässigt kort och intensiv då processen sträcker sig över cirka två veckor.

En brukarrevisionsgrupp består utav totalt av fyra personer: två brukare som har erfarenhet av den funktionsnedsättning verksamheten riktar sig mot, en närstående, exempelvis anhörig eller anställd som också har erfarenhet utav funktionsnedsättningen, och en samordnare som är anställd av Göteborgs Stad som är utbildad examinator inom Göteborgs Stads kvalitetsverktyg ”Utmärkelsen”. Vid slutet av revisionen sker avrapportering från brukarrevisionsgruppen både skriftligt och muntligt. Bägge dessa avrapporteringar är kodade genom en färgbedömning som skall förenkla summeringen av intrycken för revisionsbrukarna, och ger också ett tydligt underlag för den utvärderade verksamheten gällande förbättringar som behöver göras.

Syftet med Göteborgsmodellen är att ge brukarna en större chans till att få vara med att påverka den verksamhet de nyttjar, de skall få större inflytande och kunna ha möjlighet till att göra sin röst hörd, och att denna brukarröst skall bidra till en kvalitetshöjning som inte hade varit möjlig utan brukarnas inflytande (Göteborgs Stad brukarrevision 2013).

Programteori för Göteborgsmodellen



1.4.2 Tidigare forskning

Vår studie handlar om att se hur den sociala resursförvaltningen använder sig av utvärdering, specifikt brukarrevision, i sina verksamheter. Vi har inte funnit någon specifik tidigare forskning om just brukarrevision och hur dess resultat används. Tidigare har dock Christina Norman som är samordnare för brukarrevisioner inom Göteborgs Stad, på uppdrag av FoU i Väst, gjort en utvärdering av användningen av just brukarrevision som metod (2007:3). I denna framgår det att denna typ av brukarinflytande är väldigt uppskattat, både av personal och brukare, men att det är svårt att säga om det faktiskt har lett till någon kvalitetshöjning eller stärkt brukarinflytande. De utmaningar som Norman (2007:29) anser att brukarrevisionen inom den sociala resursförvaltningens verksamhet står inför i framtiden är bland annat:

- Att berörda parter ser betydelsen med att använda sig av denna modell.
- Att förståelse och dialog skapas och på så sätt underlättar förändringsmöjligheter i verksamheten.
- Att föra en dialog runt varför brukarrevisionen ska utföras.

2. Begrepp och teoretisk referensram

För att kunna analysera och förstå vår empiri har vi valt att använda oss av institutionalistisk teori och rational choice-teori tillsammans med olika typer användning av utvärdering som vi kommer definiera och förklara nedan.

Det finns som vi tidigare nämnt ett problem med att resultaten av utvärderingar inte använts på det sätt som är avsett. Den avsedda användningen är den instrumentella användningen; användning i ett direkt led som leder till grund för beslutsfattande (Lindgren 2008:21f). Det finns dock andra typer av användning som är intressanta att beakta för att försöka identifiera hur användningen av utvärderingar ser ut och även för att analysera inställningen till utvärderingar. Vi har även valt att använda oss av institutionalistisk teori och rational choice-teori med grund i att de båda kan ge förklaringar till varför och hur utvärderingsresultat används, eller inte används, men utifrån olika perspektiv. Institutionalistisk teori belyser institutionen och dess uppbyggnad i sig som en förklarande faktor till varför utvärdering inte används till skillnad från rational choice-teorin som är en individbaserad teori.

2.1 Olika typer av användning

Begreppet användning av utvärdering kan tolkas på olika sätt vilket gör det svårt att definiera det med endast en definition. Alvin och Taut (2003:5ff) och Lindgren (2008:21f) har därför identifierat flera olika sorter av användning där vi har valt att använda oss av fyra olika sorters resultat användning:

Instrumentell användning: När kunskapen som genereras från utvärdering används på ett direkt sätt genom att till exempel vara grund till beslutsfattande eller andra direkta åtgärder.

Symbolisk användning: När utvärdering inte används för beslutsfattande utan istället för att exempelvis övertyga andra genom att hänvisa till att en utvärdering utförts, eller att använda utvärderingsresultat för att uppnå särskilda mål, ofta individuella.

Rituell användning: När utvärdering används endast för att det blivit en social norm att utvärdera i moderna organisationer.

Konceptuell användning: När utvärdering inte används till ett direkt beslut utan mer processuellt användande i form av ändrade tankesätt och ökad förståelse.

Det är dessa olika typer av användningar vi har valt att kartlägga, men då det endast är den instrumentella användningen som bedöms vara fullständig användning anses förekomsten av de andra typerna av användning som bristande och därmed som icke-användning.

2.2 Rational (Public) choice

Rational choice-teorin är i grunden en ekonomisk teori som handlar om att individer gör sina val beroende på sitt eget intresse och ser till det val som är mest gynnsamt för sig själv från ett så kallat "economic man-perspektiv". Det går ut på att ett antagande om att det alltid är rationella val och egenintresse som styr individen (Hill 2013:92ff). Rational choice-teorin har till stor del utvecklats av de som tycker att problem rörande kollektiva val bör lösas med hjälp av marknadsmekanismer. Politik ses som en "marknadsplats" där ledare konkurrerar mot varandra om medborgarnas röster. Denna syn argumenterar då också för att politiska val inte skiljer sig nämnvärt från hur marknadsval går till, och att kommersiella marknadsplatser är bättre på att hantera valproblem än vad den politiska marknadsplatsen är. Med detta i åtanke argumenteras att politiska initiativ som utvecklats för att hantera marknadsproblem också bör ta hänsyn till motsvarande brister som finns i staten. I detta avseende av teorin kan utläsas att rational choice är relativt normativ och fokuserar mer på hur det *bör* vara än hur det faktiskt *är* (Hill 2013:95f).

Public choice teori innebär att den ekonomiska analysen används och dess tekniker som rational choice-teorin utgår ifrån, men applicerar den på studien om politiskt beteende och politiska processer (Spicer 1985:518). En av de viktigaste grundtankarna inom både rational choice som i public choice är att utgå ifrån att individer är rationella varelser som handlar i enlighet med sitt egenintresse (Hill 2013:93) och att detta starkt påverkar beslutsfattande och andra komponenter inom offentliga organisationer (Hill 2013:106). Detta leder oss fram till att även politiker och byråkrater strävar efter att maximera sin egen nytta; även de som antas agera utifrån samhällets behov (Tullock 1982:44).

Det finns dock skillnader mellan vad byråkrater som nytto-maximerare vill uppnå och vad exempelvis en affärsman på den privata marknaden vill uppnå, och detta därför att byråkrater har en viss institutionell ram att agera inom (Tullock 1982:16,46). Då anställda inom privat sektor har *vinst* som mål, finns det inte ett lika vedertaget uttalat mål för byråkrater. Målet "vinst" kan inte överskrivas till att innefatta även byråkraterna, då dessa är aktiva inom icke

vinstdrivande företag. Värden som byråkrater vill maximera är istället exempelvis makt, monetära inkomster och status (Hindmoor 2006:137). Då det inte finns ett generellt mål för byråkraternas maximering är istället begränsad till de mål som kan finnas i de flesta moderna västerländska demokratierna, och har då kommit fram till att ett antagande om *storlek* som högst maximerande mål för byråkrater. Om den byråkrati, inom vilken byråkraten arbetar, skulle expandera är det allmänt underförstått att byråkraten i fråga då skulle öka sina chanser att bli befördrad, dennes makt och inflytande skulle kunna öka och därmed också dennes status (Tullock 1982:47f) - och därmed komma närmare de eftersträlvande målen.

2.3 Institutionalism

Att se på institutioners karaktär och uppbyggnad för att försöka förstå hur beteenden skapas, och hur dessa beteenden kan styras, har varit en central tanke hos forskare inom det statsvetenskapliga området som kan spåras tillbaka till antiken (Peters 2005:3). För att förklara institutionalism så är det viktigt att vara på det klara över vad en institution är. En institution är till exempel en regering, myndighet eller företag och är det som är det som formar organisationer genom dess kultur och dess formella och informella regler (Hill 2013:69). Den sociologiska institutionalismen lägger stor vikt på regler, struktur, sociala koder och normer som är baserade på Webers organisationsteori där organisationer är karaktäristiska för dess klara arbetsbeskrivning och fördelning av arbetsuppgifter. Weber ser tjänstemännen inom organisation som "maskiner", de gör som de blir tillsagda. Det som skiljer March och Olsens, som är de främsta förespråkarna för det sociala förhållningssättet, teori mot Webers är att March och Olsen fokuserar på individens beteende, vilket gör deras teori mer beteendevetenskaplig inriktning (Koelbe 1995:233f).

Mänskliga handlingar är alla försök till att tillfredsställa och uppnå förväntningar vilka grundar sig i kulturella, socioekonomiska och politiska strukturer. Institutioner definieras som regelverk för beteende, rutiner och ett register för tillvägagångssätt. Den sociologiska institutionalismen hävdar att individer i beslutsituationer inte frågar sig hur de skulle få ut så mycket som möjligt av beslutet själva, utan istället frågar sig vad som är den rätta åtgärden i den specifika situationen i förhållande till den egna ställningen och ansvar. Ofta tar dessa beslut och val sin grund i vana, rutin, oförutsägbara händelser och är baserade på begränsad rationalitet och information. Detta på grund av att mänsklig rationalitet är begränsad, beslut tas med den information som beslutsunderlag som finns tillgänglig för tillfället. De flesta

människor har dessutom en inneboende konservatism inom sig, när en rutin infunnit sig så vill de inte gärna avvika från denna. Det är bekvämare att hålla sig till något som är väl beprövat och det blir det korrekta sättet att utföra något på (Koelbe 1995:233f).

Det historiska perspektivet av institutionalism karakteriseras av så kallad ”spårbundenhet”. Det innebär att det finns en viss tröghet inom den politiska sfären och en ny idé eller policyinriktning kan endast lyckas om den inte avviker från det spår som institutionen tagit innan. De förändringar som sker är ofta marginella och avviker sällan distinkt från det tidigare tillvägagångssättet. Detta har sin förklaring i att framtiden är svår att förutsäga och för att använda sig av någon slags riskminimering så är det säkrare att fortsätta med det som är väl beprövat även om det inte behöver vara det mest effektiva sättet (Hill 2013:72).

3. Metod

I den här delen presenteras vårt tillvägagångssätt tillsammans med motivering för de val vi har gjort under studiens gång.

3.1 Design

Vi har valt att genomföra en kvalitativ fallstudie inom den sociala resursförvaltningen av två stycken verksamheter som båda har utvärderats med brukarrevisioner. Vi har genomfört semistrukturerade intervjuer med anställda inom de två verksamheter som vi har valt som har utvärderats inom den sociala resursförvaltningen.

Vi har valt att utföra en kvalitativ studie då de värden vi söker att finna och analysera är svårt att kvantifiera i siffror och hårda mått. Vår forskningsfråga kräver istället fokus på ord och upplevelser, mjuka mått, och därför passar ett kvalitativt tillvägagångssätt bättre. Då det också, oss veterligen, finns lite forskning och en oförståelse i ämnet är det svårt att på förhand ta fram mätbara variabler, vilket behövs i en kvantitativ studie (Bryman 2011:39ff).

3.2 Urval

Socialtjänsten, inklusive individ- och familjeomsorg, är verksamheter som kontinuerligt enligt lag ska utvecklas och säkras för att kunna garanteras vara av god kvalitet. Varje kommun har som uppgift att ha övergripande riktlinjer för hur detta ska genomföras (Lindgren 2008:31ff). Vi har valt att inrikta oss på den sociala resursförvaltningen inom Göteborgs stad som organisation på grund av att det är en förvaltning som använder sig av en såpass specifik utvärderingsform som brukarrevision. Det har givit oss möjlighet att välja mellan flera olika verksamheter inom förvaltningen som använt sig av brukarrevision. Genom ett målstyrt urval, som Bryman (2011:392f) beskriver innebär ett strategiskt urval av organisationer och personer att intervjua, valde vi att inrikta oss på två olika verksamheter för att kunna göra en kvalitativ fallstudie inom den sociala resursförvaltningen. Detta på grund av att dessa specifika verksamheter har genomfört en respektive brukarrevision nära i tiden, och bör fortfarande vara aktuell för dagens verksamhet. Dessa verksamheter vi valt och som ligger under social resursförvaltning kommer vidare att behandlas som en helhet, och ingen distinktion verksamheterna emellan kommer att göras. Detta dels för att vår studie inte är av jämförande art, och dels för att respondenterna skall hållas anonyma. Att vi använt oss av ett

målstyrt urval är med anledning av att vi ville skapa oss en förståelse, med hjälp av våra teorier och begrepp, hur utvärderingars resultat används.

De personer vi valt att intervjua, två högre uppsatta tjänstemän för respektive verksamhet och fyra anställda; två från varje verksamhet, har vi valt ut med samma metod; ett målstyrt urval, för att kunna besvara vår frågeställning. Dessa personer har olika möjligheter att påverka användningen av utvärdering och olika perspektiv när det gäller utvärdering som fenomen, vilket vi anser ger oss en djupare förståelse för vår analys.

3.3 Tillvägagångssätt vid intervju

Vi har valt att genomföra semistrukturerade intervjuer med personer från våra valda verksamheter. Då det som sagt inte finns så mycket forskning inom området vet vi heller inte vad för specifika frågor som kommer att ge oss de specifika svaren, och därför kan inte intervjun hållas med strikta tyglar där inget utrymme för “utsävningar” kan förekomma. Vi ville ha fylliga och detaljerade svar för att få mer analysmaterial, och således fanns inte några givna svarsalternativ, utan utrymme gavs för intervjupersonen att svara fritt (Bryman 2011:413ff).

Då vi valde att genomföra semistrukturerade intervjuer, där vi inte strikt följer intervjuguiden utan ville kunna hoppa mellan frågorna, ha möjlighet att flika in följdfrågor eller be intervjupersonen utveckla sina svar, bestämde vi oss för att spela in intervjuerna. Detta då vi ville att vårt fokus enbart skulle kunna ligga på våra frågor och vår intervjupersons svar, och då inte behöva tänka på att anteckna allt som sades (Trost 2005:53ff). Efter att intervjuerna genomförts transkriberades all inspelad data för att ge en mer överskådlig syn på vår data och för att kunna gå igenom materialet flera gånger och på så sätt få en noggrannare analys (Bryman 2011:428). Då man, vid transkribering, går miste om tonfall och kroppsspråk hos intervjupersonen valde vi att båda närvara vid alla intervjuer, dels för att vi båda fick en uppfattning om stämningen, kunde komma ihåg kroppsspråk eller om något särskilt hände under intervjun, och dels för att vi båda skulle kunna ställa följdfrågor under intervjuens gång (Trost 2005:46).

3.3.1 Intervjuguide

I vår intervjuguide (se bilaga) formulerade vi utifrån vår analysram ett antal frågor för att fånga in betydande värden för vår analys. Intervjuguiden består således av olika frågekategorier för att få variation på frågor och svar, för att på så sätt kunna fånga upp värden från olika håll. Som inledande frågor har vi frågor som rör intervjupersonens anställning, så som vilken befattning denne har och hur länge denne varit i tjänst. Vidare, i de mellanliggande frågorna, har direkta och indirekta frågor blandats. Bland de direkta frågorna, som rör exempelvis tidigare erfarenhet av utvärdering, vill vi få intervjuaren att berätta om sig själv, medan vi i de indirekta frågorna, som exempelvis: -”*Vilka åsikter har man här på jobbet om brukarrevisionen?*” Följdfråga: - “*är det också din uppfattning?*” vill få svar som kanske skulle sett annorlunda ut än om vi enbart ställt frågan “*Vilka åsikter har du om brukarrevisionen?*”, och vi ser på så sätt om det finns någon skillnad mellan institutionen och individen. Vi har utifrån våra frågor helt enkelt försökt att, indirekt, inkludera de begrepp och teorier vi kommer att använda oss av i vår analys.

Innan vi satte igång med intervjuerna genomfördes en mindre pilotstudie av vår intervjuguide, detta för att ge oss kunskap om hur välutvecklade våra frågor var, om det var någon fråga som behövdes förenklas eller om någon fråga behövde förklaras mer utförligt (Bryman 2011:258f).

Under tiden intervjuerna genomfördes valde vi att lägga till frågor vi tyckte var av vikt för vår datainsamling, frågor som vi i de första intervjuerna inte tänkt på att ha med. Dessa frågor lades in i vår intervjuguide och fanns med under resterande intervjuer (Trost 2005:50f).

Vi har också under intervjuens gång uppmuntrat intervjupersonerna till att utveckla sina svar för att få mer djupgående information om dennes upplevelser och åsikter.

3.4 Etiska ställningstaganden

Vi har under arbetets gång tagit hänsyn till de etiska principer som gäller inom Sverige för forskning, och då framförallt de principer som gäller för personer som är inblandade i forskningen, och i vårt fall gäller det främst våra intervjupersoner.

Informationskravet: Intervjupersonerna har i förväg fått reda på vilka moment som ingår i undersökningen, i vårt fall intervju vid ett tillfälle. Intervjupersonerna har också fått information om vad vår undersökning handlar om.

Samtyckekravet: Deltagandet i undersökningen har varit frivillig och då vi valde att spela in intervjuerna har också intervjuobjekten vid intervjutillfällena tillfrågats om de ger sitt samtycke till att vi spelar in intervjun.

Konfidentialitetskravet: Intervjupersonerna har behandlats som anonyma, inga personuppgifter finns med i det slutliga resultatet och de personuppgifter som samlats in har behandlats med försiktighet. För att upprätthålla detta krav har, som tidigare nämnt, verksamheterna behandlats som en enhet, och det går således inte att urskilja vilka intervjupersoner som är från vilka verksamheter.

Nyttjandekravet: De uppgifter som samlats in har enbart används till vårt arbete (Vetenskapsrådet 1990).

4. Empiri

I den här delen kommer vi att redovisa resultatet av vår datainsamling från de två verksamheter vi har tittat närmare på inom den sociala resursförvaltningen. Detta för att ge läsaren en ökad förståelse inför vår analys. De citat som vi presenterar här kommer vi att närmare analyseras i vår analysdel. Datan kommer att presenteras i en ordning oberoende av vilken verksamhet eller titel intervjupersonerna innehar, detta då de båda verksamheterna har behandlats som en enhet och för att styrka konfidentialitetskravet.

4.1 Intervju 1

Intervjuperson 1 (I1) arbetar som stödassistent inom en verksamhet under den sociala resursförvaltningen, I1 har arbetat inom denna verksamhet i 11 år. Som stödassistent så krävs det en gymnasiekompetens i botten.

Brugarrevisionen inom denna verksamhet genomfördes sensommaren 2012, men I1 har sedan tidigare haft kontakt med fenomenet brukarrevison genom tidigare kollegor även om I1 inte aktivt arbetat med det. I1 har alltid varit mycket positiv till brukarrevison på grund av detta och vetat om att det ska genomföras även inom den verksamhet I1 själv arbetar på. Tidigare så har den utvärdering som använts i just denna verksamhet varit i form av de enkäter för brukare och medarbetare som Göteborgs Stad skickar ut med jämna mellanrum. Dock har I1 erfarenhet av annan sorts utvärdering från tidigare arbete inom vården där de använts sig av bland annat av nöjd- kundindex.

I1 anser att det är ett väldigt bra verktyg att använda sig av för att veta hur brukarna mår och vad de tycker om saker och ting. I1 tycker att det är viktigt att ge brukarna en möjlighet till inflytande och för att verksamheten ska vara en så normal arbetsplats möjligt. I1 anser även att det ett bra verktyg att använda sig av för att identifiera de saker som behöver förbättras för att kunna utvecklas men även de saker som redan är bra, just för att kunna fortsätta på samma spår. Alla anställda och brukarna själva är väldigt positiva till brukarrevison och tycker att det är spännande att prova något nytt. I1 betonar att använda sig av brukarrevison var mycket mer komplext än vad I1 förstått tidigare, de personer som hjälper till att utföra revisionen gör ett mycket bra arbete och kommer med mycket konstruktiv kritik.

De förändringar I1 har sett efter det att brukarrevison genomfördes 2012 är dock marginella, och de förändringar som har gjorts har varit på individuella initiativ och inget som är generellt för hela verksamheten. Det har inte upprättats några konkreta handlingsplaner för

att åtgärda de saker som var mindre bra. Dock tror I1 att förändringarna kommer ske som i en process och pågå under en längre tid, och att det kommer ske förändringar i framtiden:

”Jag tror att man omedvetet gör de här förändringarna av det man var mindre bra på.”

En av de nackdelar I1 anser har funnits i denna process med brukarrevision är att en del resultat som visat sig på papper inte avspeglas på verkligheten. Brukarna som är funktionsnedsatta kan ha missuppfattat vissa av frågorna för de resultaten speglar inte verkligheten som I1 anser kommer fram på diverse veckomöten. Ytterligare en nackdel var att I1:s kollega var ny på arbetet när den genomfördes, det hade varit bättre att vänta tills kollegan var mer insatt i arbetet. Det hade förenklats uppföljningsarbetet anser I1:

”Nackdelen var ju att min kollega började här i augusti och vi körde igång med detta (brukarrevisionen) i september och jag har jobbat ensam så länge att på ett sätt skulle vi kanske väntat med revisionen så att jag och hen fått igång de tankarna vi har.”

Återkopplingen från högre uppsatta chefer verkar vara bristande och det är I1 med kollega som är ansvariga för att resultaten av brukarrevisionen faktiskt används. I1 understryker att denna brukarrevision och dess resultat är en längre process och I1 ser fram emot en återrevidering inom några år för att se om det blivit någon skillnad:

“Förändringarna är väldigt marginella... Jag tycker det är efter en återrevision, det är då man kan se vilka förändringar man har gjort”

4.2 Intervju 2

Intervjuperson 2 (I2) arbetar som stödpedagog och har haft sin befattning i 8 månader inom verksamheten. I2 hade endast varit anställd en månad då verksamheten genomförde en brukarrevision, men I2 är ändå insatt i processen och talar om brukarrevisionen som ett väldigt bra verktyg för att få höra brukarnas åsikter och för att få arbetsmaterial:

”Det (brukarrevisionen) är ju ett väldigt bra verktyg för att få brukarna att uttrycka vad de tycker och tänker, utan att de blir utpekade, (...) det är ju ett sätt för dem att anonymt få säga vad de tycker. Och ändå så blir det ett resultat som man kan jobba efter”

Tidigare har I2 arbetat på gruppboende med människor med grava funktionsnedsättningar och att det där var svårt att genomföra utvärderingar då de har svårt att uttrycka sig och det blir mycket tolkningar, men att bruksrevisionen passar verksamheten I2 nu arbetar inom perfekt. I2 tycker att brukarrevisionen var ett bra initiativ och en jättebra idé, främst

för att det inte kommer uppifrån. I2 anser att åsikterna om brukarrevisionen på arbetet är överlag positiva, och det är också hennes egen åsikt:

“Det är ju ett väldigt bra verktyg för att få brukarna att uttrycka vad de tycker och tänker samtidigt som det blir ett resultat då som man kan jobba med”

Dock talar I2 om den bristande uppföljningen, och I2 tycker att mer stöd och tätare uppföljningar behövs för att arbetet efter brukarrevisionen genomförts inte skall rinna ut i sanden. I2 vill ha lite mer förslag på hur de kan jobba med resultaten för att kunna förbättra verksamheten:

”Jag kan känna att, visst, man får ett arbetsmaterial, att det här var inte bra och det här var bra, och det här måste man jobba på, men att det kan rinna ut i sanden lite, att det kanske skulle finnas något arbetsmaterial efteråt att arbeta med. För att vara helt komplett, skulle det kanske finnas ett arbetsmaterial efteråt också.”

Personligen så har I2 lärt sig mycket utifrån utvärderingens resultat och tänker ofta på de förbättringsområden som finns och hur hon själv kan jobba för att förbättringar skall ske:

“Jag tänker på dem (förbättringsområdena) hela tiden”

Bland annat har I2 nu mer tumanhand tid med brukarna, då detta var ett av de områden som brukarna ansåg behövdes förbättras. I2 har själv tagit beslutet om att ge brukarna mer tumanhand tid och på så vis hoppas I2 kunna bidra med förbättringar och också kunna komma brukarna närmare så de får lära känna, och får förtroende för, I2. När det gäller konkret användande av resultatet och förändringar med basis i resultatet så är det begränsat enligt I2:

”Vi hade det uppe på vår planeringsdag, brukarnas planeringsdag, men eftersom det då var så relaterat till min arbetskamrat, vi kände det lite som att det här är baserat på tiden innan mig, och just då var han sjuk den dagen, så att då tog vi bara upp brukarrevisionen och punkterna och litegrann vad vi kom fram till som en påminnelse för brukarna, och så får vi ha det nästa gång så (kollegan) får vara med lite mer (...) Så jag gick igenom resultaten med dem och så, som en påminnelse om vad dem hade sagt.”

På frågan om det är någon uppföljning på hur resultatet från brukarrevisjonen används får vi svaret att:

”nej. Inte hittills i alla fall”.

” ... (enhetschefen) säger väl lite grann hur det har gått, det var när vi väl gjorde intervjuerna i brukarrevisjonen, då var det väldigt mycket, men sedan har det liksom inte varit något, lite små påminnelser sådär”

4.3 Intervju 3

Intervjuperson 3 (I3) arbetar som gruppchef inom en verksamhet under social resursförvaltning. I3 är ansvarig för totalt 50 anställda tillsammans med en kollega, som delar på uppgifterna. I3 har arbetat inom verksamheten som gruppchef i sex år, innan dess som medarbetare.

Det har genomförts två brukarrevisjoner inom verksamheten, den första år 2010 och den senaste år 2012. Tidigare har verksamheten inte direkt använt sig av utvärdering, annat än genom att brukarna har en kontaktman som kan framföra synpunkter och åsikter för deras räkning.

Initiativet till att använda sig av brukarrevisjon kom från enhetschefen som är ansvarig för hela organisationens verksamhet, inte bara den specifika verksamheten. I3 anser att det finns ett starkt tryck från Göteborgs stad att använda sig av brukarrevisjon i verksamheten, det är ett tydligt uppdrag de förmedlar:

”Det är ganska tydligt att man skall jobba med brukarinflytande i hela Göteborgs Stad. Det här är ju ett verktyg, tyckte vår chef då, att använda oss av så att det är ett stöd för oss, det är det. Sen har vi inte använt den så jättemycket i vardagen har vi inte gjort.”

I3 är mycket positiv till att använda sig av brukarrevisjon då verksamheten får frågor att ställa till brukarna som de annars själva inte hade kommit på att ställa. Att det är ett bra sätt att se vad det är som verksamheten behöver jobba mer med och förbättra. I3 anser även att det är en mycket behaglig form att handskas med de synpunkter som kommer upp från brukarna. Andra fördelar som I3 finner är att det blir ett väldigt strukturerat och lättarbetat material, de resultat som brukarrevisjonen generat. I3 tycker att det var intressant att se

vinsten i att ge brukarna egen tid för en intervju med en utomstående, det var mycket effektivt och gav mycket mer än att göra en sådan intervju internt.

”... de (brukarna) uppfattade det som att personalen inte alltid var så tillgänglig, det har vi pratat om, men inte jobbat så jätteaktivt med det...”

I3 anser att verksamheten behöver arbeta mer aktivt med brukarrevisionen och dess resultat. Nu har de gjort så att de har plockat ut två områden där de fick kritik och arbetat endast med dessa. Resultaten av brukarrevisionen är dock inget som kommer upp i det dagliga arbetet:

”Jag har lite dåligt samvete för att jag inte har mer att säga om att vi jobbar mer aktivt med det, men tyvärr gör vi inte det i nuläget...”

4.4 Intervju 4

Intervjuperson 4 (I4) har arbetat i verksamheten i sju år med befattningen undersköterska. I4 uttrycker användandet av utvärdering som en väldigt viktig del i arbetet, då det är brukarna som jobbet utgår ifrån, och det är deras önskemål och välbefinnande som eftersträvas, och att var brukarna vill är vad som är det viktigaste. I4 tycker det är viktigt att utföra utvärderingar eftersom:

”Man måste ju ha någon typ av mätning”

I4 tyckte att det inledande arbetet med brukarrevisionen, första gången det genomfördes, var väldigt svårt. Det var många nya begrepp och ord som skulle in, men I4 betonar också hur roligt det var när de väl satte igång, att de fick in många önskemål och brukarna var nöjda och tacksamma.

I4 tror att uppfattningen om brukarrevisionen generellt är ganska delad, men I4 tror att alla är överrens om att det är bra med genomförandeplaner (ett verktyg som utvecklades till följd av brukarrevisionen) då det är det verktyg som de anställda jobbar utifrån för att de ska kunna ta hand om brukarna på bästa tänkbara sätt. I4 tycker sig se positiva förändringar i verksamheten till följd av utvärderingen. Även då vissa av brukarnas önskemål inte går att uppfylla av olika anledningar så tycker I4 ändå att brukarna nu är mer positiva till att komma och tala om vad de vill än vad de var tidigare.

I4 berättar vidare att de utifrån brukarrevisionen valt ut två förbättringsområden som ska utvecklas och bli bättre. I nuläget så är det dessa två områden, husmöten och genomförandeplaner, som är i fokus, men I4 antar att även de andra förbättringsområdena kommer att arbetas med senare, men att de får ta ett steg i taget då det är en stor verksamhet med många människor involverade.

4.5 Intervju 5

Intervjuperson 5 (I5) har jobbat inom verksamheten i nästan 15 år som undersköterska. I5 betonar att inledningsfasen av brukarrevisionen, då den först genomfördes, var svår, det var mycket att göra och det var mycket nytt som introducerades för de anställda. Samtidigt tycker I5 att en förändring var bra för verksamheten, även om förändringar kan vara krångliga till en början. I5 lyfter fram gruppens trygghet och integritet som viktiga komponenter som skyddas till följd utav att en utvärdering genomförs, och att de efteråt kan se om det är brister någonstans och om förbättringar kan göras. Vidare talar I5 om de regler och mål som personalen arbetar utefter, och I5 berättar om de möten som sker med cheferna en gång per månad där de följer upp och diskuterar om de uppsatta målen har uppfyllts eller inte.

Generellt säger I5 att åsikterna om brukarrevisionen inom verksamheten är positiva, och I5 är också själv positiv till utvärderingen då brukarnas önskemål kommer fram på ett tydligare sätt då brukarna nu får mer nära kontakt med de anställda. I5 nämner också att utvärdering är en längre process som tar tid, och som de anställda behöver tid att anpassa sig till.

4.6 Intervju 6

Intervjuperson 6 (I6) arbetar som enhetschef inom individ- och familjeomsorg i Göteborgs Stad och har arbetat som det i sex år. I6 har på eget initiativ varit drivande i frågan om att de verksamheter som I6 ansvarar för ska arbeta med brukarrevision som verktyg, mycket på grund av att I6 har haft mycket nära samarbete med social resursförvaltning som ansvarar för brukarrevisioner.

I6 tyckte då att det var spännande att använda sig av brukarrevisioner som ett nytt verktyg att mäta hur bra verksamheterna fungerar. I början tyckte I6 att det var väldigt dyrt att genomföra men eftersom det blev ett sådant positivt gensvar och varit väldigt uppskattat i verksamheterna så är nu I6 mycket positiv till metoden:

”Jag tyckte det var dyrt... jag tyckte det var mycket pengar om man skulle göra det med många grupper men det fick väldigt bra gensvar...”

De brukarenkäter som Göteborgs Stad skickar ut anser I6 inte vara särskilt givande, speciellt inte när det handlar om brukare med funktionshinder. Det är svårt att lägga enkäterna på rätt nivå, så att frågorna inte är för svåra eller för lätta så att brukarna känner sig dumförklarade. Att använda sig av brukarrevisioner är då bättre eftersom metoden bygger på intervjuer anser I6. I början när brukarrevision infördes tyckte I6 fanns det en viss skepsis på arbetsplatsen. En del medarbetare tyckte att det var olustigt att det skulle komma någon utifrån och granska, det fanns en känsla av att de skulle bli iakttagna. För brukarna var det blandade reaktioner, men nu anser de flesta att det är bra och det gör numera även personalen.

I6 tycker att det är svårt att härleda exakt varifrån förändringar i verksamheterna kommer ifrån, om de är resultat från brukarrevisioner eller inte. I6 tror att resultaten från revisionerna kan ha skyndat på vissa processer, till exempel som att åtgärda förbättringsområden som de redan känt till sedan innan.

Fördelar med att använda sig av brukarrevision anser I6 sig vara att det är gruppens åsikter som speglas i resultatet vilket även dock kan vara en nackdel också då vissa kan ha svårt att prata inför en grupp.

“Det är en fördel att det är gruppens upplevelser som utvärderas och det gör att det skapas bra diskussioner, jag gillar det”

En annan fördel är att det är folk utifrån som utför revisionen som ger ett nytt perspektiv på saker och ting samt att de diskussioner som kommit upp som resultat av brukarrevisionerna som genomförts som kan leda till ökad förståelse:

“Att efter kunna koppla (resultatet) till de mål eller de visioner, tankar, vi har kring verksamheten. Jag tycker det har varit nyttigt.”

I6 har fått en viss feedback från politiskt håll, speciellt när brukarrevisionerna var något nytt, nu är den responsen dock begränsad och I6 har inte fått någon fråga om ”hur det gått sen”. Hade verksamheterna slutat genomföra brukarrevisionerna så tror inte I6 att det hade blivit någon reaktion från förvaltningen eller nämnden.

”Det är möjligt att det är de första två, tre gångerna vi gjorde det (brukarrevision) som vi pratade i olika grupper. Om man ska vara ärlig, på ett sätt så är det nyhetens behag så att säga, och sen blir det mer att ja men det här var väl bra, fortsatt med det, men vi har hittills inte fått någon fråga om hur det har gått sedan”

Angående om de verksamheter som genomfört brukarrevision och hur dess resultat använts så förlitar sig I6 på att de verksamheterna själva som ansvarar för att resultaten används.

”Man skulle ju kunna hoppas och tro att... (resultaten används) nej, men det får vi väl ändå ha tillit till varandra att det görs”

Direkt efter brukarrevisionen så brukar I6 ha ett samtal med de anställda angående resultaten men I6 säger sig inte riktigt veta hur det används senare, trots att I6 nämner att resultaten är till för att mäta hur bra verksamheten fungerar. Det är något som återrevisionen får visa sen.

5. Analys

Utifrån den datainsamling vi har gjort i form av intervjuer med anställda inom Göteborgs Stad har vi nedan analyserat användningen av utvärderingen med hjälp av våra begrepp, det vill säga de olika användningarna av utvärdering, vilka vi började med att identifiera i vår insamlade data. Därefter applicerade vi teorierna, institutionalism och rational choice, som fungerar som förklarande verktyg. Att mäta användning är svårt, den enda sorten av användning som är någorlunda mätbar är den instrumentella användningen eftersom det handlar om direkt användning där resultat av utvärdering leder till direkta beslut och åtgärder. Det är den som är påvisad vara bristfällig i tidigare forskning om utvärdering (Lindgren 2008, Vedung 2009).

5.1 Instrumentell användning

Det har skett förändringar i verksamheterna som vi valt att fördjupa oss i men det är tveksamt om de förändringar som har skett står i proportion till de resurser som lagts ner för att utföra utvärdering. Den ena verksamheten har svårt att peka på konkreta förändringar som har hänt till följd av utvärderingen och hänvisar istället att det får visa sig på den förhoppningsvis kommande återrevisionen som intervjupersonen tror kommer inträffa inom två år:

“Förändringarna är väldigt marginella... Jag tycker det är efter en återrevision, det är då man kan se vilka förändringar man har gjort”

Samtidigt som den andra verksamheten nämner att de endast har valt ut några områden att fokusera på att förbättra, vilket i och för sig är klokt men det var oklart hur aktivt de arbetade för det:

”Jag har lite dåligt samvete för att jag inte har mer att säga om att vi jobbar mer aktivt med det, men tyvärr gör vi inte det i nuläget...”

Fenomenet utvärderingar är i grunden en väldigt rationalistisk tanke. En brukarrevision som utförts och genererat ett visst resultat bör logiskt sett följas upp för att se vilka effekter revisionen har haft. Sedan bör ställning tas för vilka åtgärder som ska tas till följd av revisionen. Detta är ett tankesätt som utgår från att människan är en rationell varelse som gör rationella val men som vi kan se utifrån vår insamlade data är att detta inte fungerar i och

med att det finns en begränsad instrumentell användning. Enligt rational choice-teoretikern är det mest logiskt om verksamheten har all information, inkluderat att om resultat av utvärdering används som leder till positiva effekter, att faktiskt använda den. Men om detta samtidigt strider mot egenintresset i form av att handlingen inte kommer ge någonting för den anställda själv så är det inget svårt val att göra. En avslutad brukarrevision kan därför i många fall, så vitt vi kan se, betyda avslutat arbete.

5.2 Symbolisk användning

Utifrån våra intervjuer kan vi utläsa att verksamheterna inte direkt får någon feedback eller uppföljning från högre instanser angående de resultat som utvärderingen har genererat. Intervjuperson 6 (I6) (enhetschef) nämner att de förr hade nämndgenomgång där de olika enhetscheferna fick berätta om sina verksamheter för politiker och högre tjänstemän, och då kunde få synpunkter på utvalda delar av verksamheten. Dessa nämndgenomgångar förekommer dock inte längre, och I6 beskriver den återkoppling de fått angående brukarrevisionen som något som förekom då de allra första brukarrevisionerna genomfördes, men att det inte har varit någon fortsatt uppföljning:

”Det är möjligt att det är de första två, tre gångerna vi gjorde det (brukarrevision) som vi pratade i olika grupper. Om man ska vara ärlig, på ett sätt så är det nyhetens behag så att säga, och sen blir det mer att ja men det här var väl bra, fortsatt med det, men vi har hittills inte fått någon fråga om hur det har gått sedan”

Intervjuperson 2 svarar också att det mest är i början, vid själva genomförandet av brukarrevisionen som det pratas mest om den:

” ... (enhetschefen) säger väl lite grann hur det har gått, det var när vi väl gjorde intervjuerna i brukarrevisionen, då var det väldigt mycket, men sedan har det liksom inte varit något, lite små påminnelser sådär”

Och på frågan om det är någon uppföljning från högre upp i organisationen får vi svaret att: *”Nej. Inte hittills i alla fall”*. Det vi kan utläsa här är att verksamheterna har anledning till att genomföra utvärderingen, det är mycket prat kring brukarrevisionen när den är nära i tiden, men, det finns inte några direkta incitament för användningen utav resultaten. Utifrån rational choice-teorin kan den bristande användningen av utvärderingen förklaras av att de anställda är rationella varelser som vill maximera sina egna preferenser, men till så lite arbete som möjligt

(Tullock 1982:16). Så länge som de genomför utvärderingen är de högre instanserna nöjda då det endast pratas om det när utvärderingen genomförs, vilket innebär att de anställda inte får ut något på det extraarbete som de kan lägga ner på att faktiskt använda sig av utvärderingens resultat till beslutsunderlag, då detta inte följs upp av de högre instanserna.

Att verksamheter verkar fastna i detta spår av att genomföra utvärderingarna, men att sedan inte använda sig av resultaten för beslutsfattande, kan förklaras med institutionalismens begrepp "path dependency", spårbundenhet, och innebär att när något väl har initierats i institutionen (här utvärdering), finns det stor "risk" för att dessa initieringar fortsätter att följas (Peters 2005:71f). Uppkomsten av spårbundenhet har visat sig att också ha att göra med positiv feedback (Peters 2005:77). Som vi kan utläsa av citaten ovan får verksamheterna positiv feedback för genomförandet av utvärderingen, det är som sagt i genomförandefasen som det diskuteras mest om utvärderingen. Vi kan också se att inga fortsatta direktiv om användningen av utvärderingen ges till verksamheterna:

"Jag kan känna att, visst, man får ett arbetsmaterial, att det här var inte bra och det här var bra, och det här måste man jobba på, men att det kan rinna ut i sanden lite, att det kanske skulle finnas något arbetsmaterial efteråt att arbeta med. För att vara helt komplett, skulle det kanske finnas ett arbetsmaterial efteråt också."

Detta innebär att det finns risk för att hamna i spåret där utvärderingen genomförs, men sedan inte instrumentellt använder sig av resultaten. Detta för att verksamheterna fått positiv feedback endast för *genomförandet* av utvärderingen, och inte för fortsatt *användning* av resultaten. Verksamheterna vet helt enkelt inte hur de bäst går vidare för att använda sig av resultaten som utvärderingen har genererat.

Utifrån de ovan diskuterade, främst den bristande feedbacken verksamheterna får från högre instanser, talar för att de högre instanserna använder utvärderingen *symboliskt*: De vill kunna hänvisa till att utvärderingar genomförts för att kunna övertyga andra om att deras verksamheter är "i tiden", då utvärdering har blivit något som ska genomföras för att en verksamhet ska anses vara legitim (Lindgren 2008:19).

5.3 Rituell användning

Den rituella användningen, att utvärderingar utförs endast för att det blivit en social norm att utvärdera, visar sig i flera av intervjuerna vi genomfört:

”Det är ganska tydligt att man skall jobba med brukarinflytande i hela Göteborgs Stad. Det här är ju ett verktyg, tyckte vår chef då, att använda oss av så att det är ett stöd för oss, det är det. Sen har vi inte använt den så jättemycket i vardagen har vi inte gjort.”

Intervjuperson 3 uttrycker att det är tydligt att verksamheten skall arbeta med brukarinflytande, och således brukarrevision, men att de sedan inte använder sig av resultaten i vardagen. Detta är ett tydligt exempel på den rituella användningen, där utvärderingens egentliga användningsområde glöms bort, vilket är som direkt underlag för beslutsfattande, och utvärderingen genomförs alltså för att den sociala normen säger att allt skall utvärderas. Om vi ser till citatet ovan syns denna typ av användning tydligt; intervjupersonen känner att det är tydligt att genomföra utvärderingen, och uttrycker också att det är ett bra verktyg som ger dem stöd, men fortsätter sedan med den lite motsägande meningen att de inte använder sig av den så mycket i vardagen.

Vi ser samma mönster i flera av intervjuerna, det intervjuade tycker att det är viktigt att utvärdera, men det kommer senare fram att utvärderingen inte används i så stor utsträckning. Den sociala normen visar sig också i de anställdas uttalanden om *måsten*: utvärderingen är så starkt rotad att det ses som en självklarhet:

”Man måste ju ha någon typ av mätning”

Ett annat tydligt exempel på att utvärderingen är något som genomförs endast för att det blivit en social norm visar sig i en av verksamheterna där utvärderingen genomfördes vid en inte så passande tidpunkt, då en av de anställda endast arbetat en kort tid inom verksamheten och därför inte var helt insatt i varken verksamheten eller brukarrevisionen i sig. Det var också samma anställd som fick (på grund av sjuk kollega) gå igenom resultaten av utvärderingen med brukarna, och då endast gick igenom den som en påminnelse till brukarna om vad som sagts:

”Vi hade det uppe på vår planeringsdag, brukarnas planeringsdag, men eftersom det då var så relaterat till min arbetskamrat, vi kände det lite som att det här är baserat på tiden innan mig, och just då var han sjuk den dagen, så att då tog vi bara upp brukarrevisionen och punkterna och litegrann vad vi kom fram till som en påminnelse för brukarna, och så får vi ha det nästa gång så (kollegan) får vara med lite mer (...) Så jag gick igenom resultaten med dem och så, som en påminnelse om vad dem hade sagt. ”

Om organisationen hade velat få ut så mycket som möjligt av utvärderingen hade de kanske väntat med att genomföra brukarrevisionen i verksamheten tills dess att förutsättningarna var bättre, för att få en chans att då också använda sig av resultaten på bästa sätt efter genomförd utvärdering. I detta fall var det som om verksamheten var tvungen att genomföra den, oavsett hur förutsättningarna för en lyckad utvärdering såg ut.

Rituell användning kan utifrån rational choice-teorin förklaras som så att det hade varit skadligt för en organisation att inte utvärdera sin verksamhet, då det som sagt krävs att utvärderingar genomförs för att en verksamhet skall anses vara legitim (Lindgren 2008:19). De anställda vill maximera sin organisation (Tullock 1982:47f) och kan inte riskera att organisation inte ses som pålitlig, då det skadar organisationen, och därigenom sig själva. Då människor, utifrån rational choice-teorin, är rationella, nyttomaximerande varelser som handlar i enlighet med sitt egenintresse (Hill 2013:93) genomförs därför utvärderingen för ”syns skull”, och på så sätt bibehåller organisationen sin legitimitet.

5.4 Konceptuell användning

När det kommer till den konceptuella användningen av utvärdering där utvärderingen inte används till ett direkt beslut utan i form av ändrade tankesätt och ökad förståelse, var det tydligt att detta var en sorts användning som var mer frekvent än den instrumentella, symboliska och rituella användningen. I alla våra intervjuer så är det genomgående positivt respons av att använda sig av denna typ av utvärdering, alla anser att de lärt sig någonting av att använda sig av brukarrevision i arbetet för att det ger ett konkret arbetsunderlag och det skapar diskussioner. Enhetschefen som vi intervjuade uttryckte flera gånger om hur viktigt det är med dessa diskussioner som genererades utifrån brukarrevisioner som utförts i verksamheter som hen ansvarar för:

“Det är en fördel att det är gruppens upplevelser som utvärderas och det gör att det skapas bra diskussioner, jag gillar det”

“Att efter kunna koppla (resultatet) till de mål eller de visioner, tankar, vi har kring verksamheten. Jag tycker det har varit nyttigt.”

Ordet process förekommer ofta i våra intervjuer. Förändringar, som skett eller som de anställda uppfattar kommer att ske, är en process av lärande inte enbart för verksamheten utan också för individen. De anställda tar med sig resultaten, men de slutar inte i ett konkret beslut eller förändringar för verksamheten i stort utan de förändringar som har skett verkar vara på högst individuell basis. Detta speglas tydligt av dessa citat:

“Jag tänker på dem (förbättringsområdena) hela tiden”

“Jag tror att man omedvetet gör de här förändringarna av det man är mindre bra på”.

Detta citat tyder på att utvärderingen genererar kunskap och nya tankebanor. Ett återkommande begrepp som flera nämner är att det är bra verktyg för att se hur brukarna mår, deras åsikter samt att det identifierar det som behöver förbättras och det är som redan är positivt.

“Det är ju ett väldigt bra verktyg för att få brukarna att uttrycka vad de tycker och tänker samtidigt som det blir ett resultat då som man kan jobba med”

När resultatstyrning och utvärdering infördes så var det för att lösa problemet men en stel byråkratisk förvaltning och lärande var ett av ledorden. Lärandet skulle ses som en ständig process och använda sig av utvärdering var ett steg mot att göra förvaltningen mer anpassningsbar och föränderlig. För en förvaltning som är fast i gamla spår har svårt att se behov av förändring, detta skulle resultatstyrning och utvärdering råda bot på (Jacobsson & Sundström 2001:7f). Vad vår studie pekar på är att verksamheterna använder sig av utvärdering och lärandeperspektivet finns där i allra högsta grad, dock är det främst på individuell basis och inte organisatoriskt och instrumentellt som tänkt. Detta gör att verksamheterna ändå är fast i gamla mönster och handlingsätt eftersom utvärderingen inte används instrumentellt. Det kan förklaras genom den sociologiska inriktningen av institutionalism som talar om begränsad rationalitet och den historiska inriktningens som talar

om dess begränsade innovation. Dessa leder till samma problem med en trögrörlig förvaltning som är svår att förändra. Det är lättare att förändra formella lagar och regler och utförandemetoder än vad det att förändra de informella reglerna, kulturen inom institutionen och tankesätt. Det skriver även Pierson (2004:110f) att ofta kan aktörer vara mer motiverade att göra det som de anser vara lämpligt än vad de anser vara mest effektivt. Institutionalistisk teori har en svårighet i och med att den har svårt att förklara förändring men en förklaring inom teorin är att förändring sker som en process över tid genom att först identifiera förändringen och sedan anpassar sig genom en process av lärande vilket är ett av syftena med att använda sig av utvärdering.

6. Slutsats

Med hjälp av våra delfrågor besvarar vi vår övergripande forskningsfråga:

Hur ser användningen av brukarrevisioners resultat ut i den sociala resursförvaltningens verksamheter inom Göteborgs Stad?

På vilka olika sätt används brukarrevisioners resultat inom den sociala resursförvaltningens verksamheter?

Tidigare forskning har pekat på att den instrumentella användningen av utvärderingar är utbredd bristande, och utifrån den data som vi samlat in och analyserat finner vi att så också är fallet i de verksamheter som vi tittat närmare på. De olika typerna av användning finns alla representerade, om än i större eller mindre omfattning. Den användning som främst utmärker sig vara närvarande är den konceptuella användningen; det processuella användande i form av ändrade tankesätt och ökad förståelse. Att denna användning är den mest utbredda får vi kontinuerligt bevis på i de genomförda intervjuerna då intervjupersonerna hela tiden återkommer till vikten av att utvärdera, att de får kunskap och en arbetsgrund att utgå ifrån, *men*: att användning och uppföljning av resultaten är bristfällig. Den konceptuella typen av användning är visserligen en viktig aspekt av att använda sig av utvärdering som verktyg, men som inte uppfyller de krav för att anses vara fullständig användning eftersom de förändringarna som skett är individuella och inte organisatoriska, och utvärderingens resultat används inte som direkt underlag för beslutsfattande. Användningen är således inte instrumentell och anses då vara bristande.

Vad kan förklara utfallet av användning och bristande användning?

Det finns som vi nämnt i vår analys flera olika förklaringar till detta utifrån både den institutionella teorin och rational choice-teorin. Den institutionella utmärker sig genom att peka på trögrörlighet inom institutioner på grund av att de kulturella, sociala och historiska faktorer som spelar in. Att genomföra utvärderingar är numera en social norm men att faktiskt använda sig av resultatet faller inte under den kategorin. Det är svårt att bryta ett invariant mönster och den bristande rationalitet är en förklaring till det då beslut tas med endast ett kortsiktigt perspektiv i åtanke. Rational choice-teori förespråkar istället individernas handlande som en förklaring till den bristande användningen av utvärderingarnas resultat i form av bristande återkoppling från högre led vilket inte ger de anställda några incitament för

att använda sig av resultatet eftersom det strider mot egennyttan. De incitament som finns är för att genomföra utvärdering som metod eftersom det skapar legitimitet åt verksamheten, men det saknas incitament för att de anställda ska direkt använda sig av resultatet vilket är det som är syftet med att genomföra en utvärdering.

Vi har i likhet med Norman (2007) funnit att alla inblandade som vi har varit i kontakt med är mycket positiva till att använda sig av denna typ av utvärdering. Dock för att användningen, speciellt den instrumentella, ska bli mer förekommande så krävs det att verksamheterna som använder sig av modellen skapar sig en större förståelse för varför brukarrevisionerna ska utföras och på så sätt skapar diskussion om vad resultatet visar. Genom att göra det så kan verksamheterna genomföra förändringar med resultatet av brukarrevisionen som utgångspunkt, för att inte syftet med brukarrevisionen ska försummas.

Intervjuförteckning

Verksamhet 1

Intervjuperson	Intervjumetod	Datum
Enhetschef - Intervjuperson 6	Direktintervju	2013-04-25
Anställd - Intervjuperson 1	Direktintervju	2013-04-15
Anställd - Intervjuperson 2	Direktintervju	2013-04-18

Verksamhet 2

Intervjuperson	Intervjumetod	Datum
Gruppchef - Intervjuperson 3	Direktintervju	2013-04-19
Anställd - Intervjuperson 4	Direktintervju	2013-04-19
Anställd - Intervjuperson 5	Direktintervju	2013-04-19

Referenslista

- Alkin, M.C & Taut, S.M (2003). "Unbundling evaluation use", *Studies In Educational Evaluation*, Vol. 29 No.1: 1-12
- Almqvist, R (2006). *New Public Management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll* Malmö: Liber AB
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga Metoder*. Malmö: Liber AB
- Göteborgs Stad brukarrevision. Hämtad 2013-04-10, från <http://goteborg.se/wps/portal/enheter/ovrigaenheter/brukarrevision>
- Hill, M. (2013). *The Public Policy Process* Essex: Pearson Education Limited.
- Hindmoor, A. (2006). *Rational Choice* New York: Palgrave Mcmillan
- Jacobsson, B. & Sundström, G. (2001). *Resultat utan lärande? Erfarenheter från tre decennier av resultatstyrning*. Stockholm: Score rapport 2001:15
- Johansson, Vicki (2006) *Tillsyn och effektivitet*. Umeå: Borea bokförlag.
- Lindgren, L. (2008). *Utvärderingsmonstret. Kvalitets-och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur AB
- Nationalencyklopedin (2013). *Utvärdering*. Tillgänglig: <http://www.ne.se/sok?q=utv%C3%A4rdering>
- Norman, C (2007) *Brukarorienterad utvärdering av verksamhet inom Göteborgs Stad- Brukarrevision* (FoU-skrift 2007) Göteborg: FoU i Väst
- Power, M. (2000). "The audit society- Second thoughts", *International Journal of Auditing*. Vol 4, No: 1. 111-119.

Peters, G.B. (2005). *Institutional Theory in Political Science – The "New Institutionalism"*
Hampshire: Ashford Colour Press Ltd

Spicer, M.W. (1985). A Public Approach to Motivating People in Bureaucratic Organizations.
The Academy of Management Review, Vol. 10, No 3 pp. 518-526

Tullock, G. (1982). *Den politiska marknaden* Avesta: Eric Jannersten Tryckeri AB

Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning* Lund: Studentlitteratur AB

Vetenskapsrådet (1990). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Tillgänglig: <http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf>

Bilaga 1

Intervjuguide

Inledande frågor

- Vilken befattning har du/vilken position har du i organisationen?
- Hur länge har du arbetat inom organisationen?
- Hur länge har du arbetat med brukarrevision/hur länge har ni använt er utav brukarrevision organisationen?
- Vem var det som tog initiativet till att börja använda brukarrevisioner som grund för utvärderingar?

Mellanliggande frågor

- Varför använder ni er utav utvärdering i organisationen?
(*Om man varit med så länge*) – Vad tyckte du om att börja med brukarrevision? Vad gjorde ni innan? – har din uppfattning förändrats från innan ni började med den?
(*om man inte varit med innan det började användas, hoppa till nästa fråga*)
- Vad var din uppfattning av utvärdering innan du kom i kontakt med det? - Har den uppfattningen förändrats sedan du började arbeta med det?
- Hur upplevde du brukarrevision första gången du hörde om det?
- Har du någon tidigare erfarenhet av utvärderingar?
- Vilka åsikter har man här på jobbet om brukarrevisionen?
Följdfråga: - är det också din uppfattning?
- Vilka förändringar har ni sett i organisationen till följd av utvärderingen?
- Vilka fördelar finner du med denna typ av utvärdering?
- Vilka nackdelar finner du med denna typ av utvärdering?
- Tycker du att det finns andra sätt att bedöma om ett projekt är framgångsrikt eller inte?
- Har du som person lärt dig något av utvärderingen?
- Får ni någon feedback från nämnden/förvaltningen angående utvärderingen och de resultat den genererar?

Avslutande fråga

- Har du något du vill tillägga eller utveckla?