

## Utvärdering som trollformel eller kritisk analys?

Ett aktörs- och intresseperspektiv på närmiljön

**Annika Schéele & Ingemar Elander**

*Gruppen för stadsmiljöforskning, Högskolan i Örebro*

---

*Artikeln diskuterar utvärderingens roll inom förnyelse- och utvecklingsprojekt, speciellt inom den offentliga sektorn.*

---

### *Inledning: Utvärdering som trollformel?*

Utvärdering har under 1980-talet allt mer kommit att ersätta planering och utredning som nyckelord i debatten om offentliga verksamheters innehåll och kvalitet. Det svalnande intresset för storstilad planering som politiskt styrinstrument illustreras på ett slående sätt av inläggen kring förslaget till nytt socialdemokratiskt partiprogram med Kjell Olof Feldts bestämda avståndstagande från begreppet "planmässig hushållning" som det kanske mest drastiska och riktningsgivande uttrycket (*Tiden* nr 1 1989). Denna politiska paradigmantring förstärks säkerligen av den centralistiska planhushållningens bakslag i Östeuropa. Genom decentralisering, avreglering och "en ny serviceanda" i kombination med minutiös utvärdering, tänker man sig kunna förbättra demokratin och effektiviteten inom offentlig politik och förvaltning. Statliga stimulansbidrag delas ut för att påskynda utvecklingen av en alternativ planering och politik. Vi kan exemplifiera med Boendeservicedelegationen som under perioden 1985-90 fördelar 100 miljoner kr till cirka 100 olika förnyelseprojekt (Schéele, Elander & Rundlöf 1990).

När staten fördelar bidrag till utvecklingsprojekt ställs ofta som ett villkor att en utvärdering ska ske inom projektets ram. För dem som leder projektet är uppgiften angelägen, oavsett statliga medel utgått eller inte. Man vill såväl fortlöpande som vid projektets slut bilda sig en uppfattning om

hur projektet utvecklats, vanligen i förhållande till de uppställda målen. Det handlar om *intern projektutvärdering på "basnivån"*. För staten som uppdragsgivare är det dessutom angeläget med en bredare utvärdering som jämför och drar slutsatser om hela serier av projekt. Här blir det nödvändigt att anlita externa bedömare och analysmetoder som förmår höja sig över och systematisera ett större antal fall på en *utvärderingarnas "mellan-nivå"*. Nu närmar vi oss den allmänna samhällsvetenskapliga diskussionen, som här motsvarar den mest teoranknutna analysnivån, *den övergripande nivån*, om man så vill. På denna övre nivå försöker man relatera både lokala utvecklingsprojekt och deras förutsättning, nämligen det statliga programmet som utlöser bidragen, till "policy". Med "policy" menas här en förmodad övergripande allmän politik.

Inom stadsförnyelseområdet handlar det om att analysera hur åtgärder i närmiljön är relaterade såväl till aktuella statliga program för stadsförnyelse som till statens sektorspolitik för boende, byggande och socialt liv i vidare mening och att se hur dessa politikområden är relaterade till varandra (Rosenthal 1988). Man kan också undersöka "det vertikala sambandet" mellan villkoren på gräsrotsnivå och de övergripande strukturerna och processerna (Thiberg 1975). Den förra ansatsen har en statsvetenskaplig, den senare en bredare samhällsvetenskaplig karaktär.

Den svenska boendeservicedelegationen är ett av många uttryck för 1980-talets offentliga stadsförnyelsepolitik och har till uppgift att under en femårig försöksperiod, 1985-90, stimulera en utveckling av samordnad boendeservice i bostadsområden och mindre orter. I juni 1990 hade cirka 100 lokala utvecklingsprojekt fått bidrag medan nästan lika många fått avslag på sina ansökningar. Ur delegationens eget perspektiv har de lokala projekten framstått som de självklara utvärderingsobjekten. En extern utvärdering skulle, menar vi, också analysera delegationens roll både i förhållande till den samlade statliga förnyelsepolitiken och till de enskilda projekten.

Men "utvärdering" är inte utan vidare den trollformel, som öppnar dörrar för bättre målpuppfyllelse i offentlig politik. Utvärderingar kan nämligen göras i olika syften, med skiftande ambitionsnivåer och med alternativa metoder. Vare sig i universitetens korridorer eller forskningsinstitutens byråer finns någon universalmetod för utvärdering som är tillämplig på alla syften, objekt och situationer. Inte minst tydligt blir detta när man riktar blickarna mot byggande och byggd miljö. I denna uppsats skall vi *för det första* skissera en analysram för utvärdering av stadsförnyelse i allmänhet och områdesförnyelse i synnerhet. *Ett andra syfte* är att försöka visa hur kunskapssökandet på de tre nyss nämnda nivåerna förhåller sig till varandra och hur man genom att söka länkar mellan dem kan bidra till kunskapsutvecklingen inom såväl praktiskt utvecklingsarbete som vetenskap.

Avslutningsvis antyder vi också hur det samhällsvetenskapliga perspektivet genom de tre nivåerna kan bilda utgångspunkt för praktiskt handlande och förändringsarbete.

### *Analysram*

I samband med all utvärdering ställs man inför ett antal överväganden som behöver göras innan arbetet sätter igång. Skall utvärderingen vara målrelaterad eller ta sin utgångspunkt i från målen självständigt formulerade kriterier? Skall den vara extern eller intern? Skall man använda sig av en metod som går uppifrån och ned eller tvärtom? Är det processen, resultatet eller bådadera som skall utvärderas? Mer eller mindre medvetet tar utvärderaren ställning till dessa och näraliggande frågor. Ofta är valen omedvetna och rent pragmatiska kriterier får fälla utslaget. Vissa frågor och angreppssätt kräver mer tid och resurser än andra och inte sällan styrs arbetet av beställarens bestämda syften med utvärderingen. Vi skall inte i denna uppsats försöka besvara de ovan ställda frågorna. *Den tes vi driver är att man oberoende av hur de nämnda frågorna besvaras alltid bör utgå från ett intresseperspektiv.* Om man gör det tror vi att utvärderingar gjorda i olika syften och med olika fokus ändå kan få en jämförbarhet som är till fördel för såväl det praktiska utvecklingsarbetet som forskningen. När vi föreslår en sådan inriktning gör vi det väl i medvetande om att det knappast existerar någon särskild "utvärderingsskola" av denna typ att anknyta till. Hermerén (1984) noterar till exempel att "Though there are hints in the literature about actual and potential conflicts in evaluation research I do not know of any systematic analysis of this complex web of conflicts". Kanske beror detta på att vi här rör oss på ett minerat fält (jfr Hansen 1988, s 208). Utvärdering är ofta en känslig sak, där det förväntas att den som utför uppdraget skall tillgodose politikernas och praktikernas behov av "att få blommor i knappålet och fjädrar i hatten. De har behov av att märkas och det förväntas att utvärderingsforskaren skall plocka blomstren och finna fjädrarna" (Baklien 1985).

Om vi, kanske något naivt, förutsätter att den som utvärderar lyckas stålsätta sig mot avnämarnas i och för sig förståeliga förväntningar så tror vi det är till fördel för såväl praktiker och politiker som forskare om utvärderingen sker i ett uttalat intresseperspektiv. Det är givetvis legitimt och ofta praktiskt nödvändigt att begränsa perspektiven på utvärdering till en eller ett fåtal aktörer och intressen, men en sådan avgränsning bör göras uttalat och i medvetande om vad ett uteslutande av andra aktörer/intressen skulle kunna innebära för utvärderingens resultat.

Argumenten för att välja ett intresseperspektiv i detta sammanhang är åtminstone tre. För det första handlar det om *kunskapsteoretisk realism*. Ett

område som erfarenhetsmässigt är så intressebemängt som det aktuella kräver ett angreppssätt som är konstruerat just för att fånga de motsättningar och konflikter som ofta uppträder. För det andra är det *ur ett handlingsperspektiv* värdefullt att känna till de hinder och möjligheter som finns i form av sociala aktörer med skilda intressen. Med hjälp av sådan kunskap kan till exempel politiker och planerare bättre formulera realistiska mål och bygga konstruktiva allianser. För det tredje kan också *en moralisk-etisk aspekt* anläggas. För den oberoende utvärderaren är det till exempel svårt att försvara en begränsning av perspektivet som utesluter så kallade svaga grupperns behov och intressen. Det är från denna utgångspunkt bland annat viktigt att belysa konsekvenserna av en viss offentlig åtgärd för dem som berörs av den. Det som är bra ur ett snävt förvaltningsadministrativt perspektiv behöver inte vara bra för brukaren eller medborgaren.

### *Flera analysmoment*

Förändringar i boendemiljön berör en rad olika aspekter och intressen. En fysisk förändring i den byggda miljön får till exempel inte bara arkitektoniska, funktionella och tekniska konsekvenser. En påverkan sker även i ekonomiska, sociala, kulturella och andra avseenden. Konsekvenserna ter sig olika beroende på om man är gammal eller ung, man eller kvinna, ägare eller hyresgäst. Mångfalden aspekter och intressen återspeglas i den offentliga organisationen. En kommun kan således vara såväl fastighetsägare och bostadsförvaltare (det kommunala bostadsbolaget) som talesman för brukarintressen (socialnämnd/förvaltning). Den kan samtidigt ansvara för att ett 'allmänt' intresse tillgodoses. Till yttermera visso ska kommunen (via byggnadsnämnden) våga allmänna, offentliga intressen mot enskilda, privata. Även på regional och central nivå kan man se hur olika myndigheter har till uppgift att bevaka specifika aspekter och intressen vid förändringar i boendemiljön och vardagslivet. Denna komplexa rollfördelning och faktiska rollsammanblandning går tillbaka på underliggande lagstiftning, men även på ett informellt kulturarv för sektoriserade administrativa grupper och yrkesroller.

För att bringa någon reda i denna komplicerade blandning av intressen och aktörer, roller och processer föreslår vi att analysramen innefattar fyra huvudmoment:

- *situationsanalys* (yttre förändringsförutsättningar),
- *identifiering av intressen och aktörer samt deras synsätt*,
- *kartläggning av genomförandet som process* ('implementationsstrukturen'),
- *resultatanalys* (den faktiska förändringen av miljön).

De fyra momenten är logiskt ordnade, men det andra är det teoretiskt centrala. Inte sällan möter man utvärderingar som utgått från att de officiella målen också är en korrekt avspiegling av behov och önskemål på gräsrotsnivån. Men när det gäller stadsförnyelse är konflikter mellan olika aktörer och intressen mera regel än undantag (Källtorp 1989). Utifrån denna vetenskap följer också vissa metodologiska konsekvenser. Det blir särskilt viktigt att inte låta sig styras av officiella och formella beskrivningar av vilka som agerar och på vilket sätt de gör detta. Kunskap om det verkliga skeendet måste sökas också genom intervjuer med och observation av de människor som befinner sig mitt i förnyelseprocessen, till exempel boende, bostadsföretagets områdespersonal, brevbärare, sociala fältarbetare osv. De metodologiska tumregler som gäller kan sammanfattas med orden *flexibilitet* och *fantasi* (jfr Patton 1984).

### *Situationsanalys*

Det är förståeligt om fältarbetarna i ett projekt inte har motivation eller resurser för att betrakta sin egen verksamhet på distans, i ett vidare perspektiv. De är fullt sysselsatta med att fullfölja det som de anser vara projektets på mer eller mindre kort sikt mest angelägna mål. Desto viktigare är det då för den externa utvärderaren att sätta in projektet i ett större sammanhang. Det gäller att kartlägga de yttre nationella, politiska, juridiska eller andra omständigheter som kan påverka projektets utsikter till framgång. Ett drastiskt och kanske alltför tydligt exempel på en sådan faktors betydelse, är den höjning av räntan för bostadsförnyelselån som regeringen beslutade om i oktober 1988. I en handvändning förändrades villkoren för ombyggnad med stora konsekvenser för det så kallade ROT-programmets fortsatta genomförande (se text Troedsson 1989).

Inte sällan finns det också lokala historiska omständigheter som måste beaktas för att man skall förstå det aktuella skeendet. Öronmärkta statliga projektmedel kan få mycket varierande mottagande i olika lokala miljöer. Aktuella exempel ges i samband med boendeservicedelegationens många lokala projekt (Schéele, Elander & Rundlöf 1990). Generellt för utvärderings- och annan politikhänsyn forskning är att det historiska perspektivet utnyttjats alldeles för lite, till förfång för analysens realism: "Increased attention to a historical perspective could lead to better data collection for future use by being more aware in advance of the potential data needs of historical research at a later date" (Antal 1987:508).

### *Identifiering av intressen och synsätt*

'Intressenter' är kategorier av människor som på objektiva grunder förmodas ha särskilda 'intressen' i en viss fråga. Denna objektiva grund kan av intressets bärare, rollinnehavarna, tolkas på lite olika sätt. Intressebegreppet har således alltid såväl en objektiv som en subjektiv dimension. När klassificeringen främst sker på objektiv grund använder vi uttrycket 'kategori'. Barn, gamla, män och kvinnor är exempel på kategorier som torde ha vissa gemensamma intressen oavsett om dessa tar sig organisatoriska uttryck eller inte.

En aktörskategori subjektiva dimension fångar vi med begreppet *grupp*, det vill säga människor som genom sitt uppträdande dokumenterar ett gemensamt boendeintresse, till exempel därför att de bor i samma port, hus eller liknande. Detta intresse kan också ses som uttryck för *ett gemensamt synsätt*. Bakom detta synsätt ligger aktörernas referensramar, såsom kulturarv, värderingar och vanor. Ett handlande utifrån synsätt kan strida helt mot ett på objektiva intressen grundat handlande. För den vid objektiva intressen ensidigt fixerade betraktaren kan ett sådant handlande te sig obegripligt, irrationellt. Men kulturer är tröga processer och kan i vissa situationer komma att dominera handlingsmönstret. Sådant handlande kan inte, som ofta görs, avfärdas som tillfälligt eller "känslomässigt".

Det finns en risk både att överskatta de objektiva grunderna för likhet och att av olika skäl bortse från dem. Vi föreslår ett förhållningssätt, där den studerade situationen får visa skillnader och likheter vid identifiering av behov och mål etc. Den subjektiva dimensionen av intressebegreppet skjuts därmed i förgrunden utan att man förlorar dess objektiva grund ur sikte.

Det gäller således att göra en rimlig avvägning mellan den subjektiva, aktörsinriktade analysen och den objektiva intresseorienterade. För att förstå hur olika intressen kommit att infogas som "naturliga" och "objektiva" element i samhällsstrukturen är det, som Anna G Jónasdóttir framhåller, nödvändigt att inte förlora det historiska perspektivet ur sikte: "Understood historically and seen as emerging from people's lived experiences, interests about basic processes of social life are divided systematically between groups of people in so far as their living conditions are systematically different" (Jónasdóttir 1988, s 41). Vid analys av konkreta situationer, till exempel utvärdering av enskilda förnyelseobjekt, skjuts däremot den subjektiva dimensionen mer i förgrunden. Stadsförnyelse berör ju, till skillnad från nyexploatering, människor och verksamheter på plats. De berörda människorna känner miljöns möjligheter och begränsningar, vet sina behov och ställer sina krav i förhållande till en redan ianspråktagen och i detalj utformad miljö. "Situationen" kan här frammana ett gemensamt synsätt tvärs över klass- och andra "objektiva" gränser.

'Aktör' är den eller de som agerar eller på annat sätt företräder ett eller flera sammanvägda intressen. Aktören kan liksom intressenten uppträda som part i en förhandlingsliknande situation under stadsförnyelsens gång. Just därför är det viktigt att hålla isär dessa bägge begrepp. Det är särskilt viktigt att *inte* betrakta kommunen som ett entydigt handlande subjekt. 'Kommunen' är liksom 'staten' ett illustrativt exempel på ett kollektivt subjekt som inte kan förekomma ospecificerat i en intressentförteckning. Att tala om 'parter' vilket är vanligt i officiella skrifter om planeringsprocessen och underliggande lagstiftning låter sig heller inte göras i analys-sammanhang. Det är alltför situationsbetingat. En organisation som representeras med en aktör kan i en situation uppträda som en part, men i en annan som dess motpart. En kommun kan till exempel vara både hyresgäst, markägare och bygglovgivare, till exempel när ett bostadsföretag vill bygga daghem i "sitt" område.

Det är alltså nödvändigt att identifiera de intressen som aktörer företräder i varje situation. Aktörens allmänna bakgrund som klass, kön och generationstillhörighet kan tänkas prägla hennes/hans handlande vid sidan av det objektiva intresset som aktören just då representerar. Vid bostadsförnyelser vet vi till exempel att byggbranschen, med sin mansdominans prioriterar åtgärder på annat sätt än socialtjänsten (främst barn- och äldreomsorg) med sin kvinnodominans. Om dessa skillnader ska hänföras till sektorsintressen, sektorsbetingade kulturskillnader eller kön är tills vidare en öppen fråga.

Inom ett försöksprojekt i Örebro håller en grupp kvinnor för närvarande på att planera, projektera, beställa och förvalta ett halvt hyreshuskvarter. I projektgruppen råder ett samtycke, som är förbluffande med tanke på att kvinnorna dels har yrken inom samhällssektorer med olika intressen i frågan, dels har olika utbildning, allmän bakgrund och politisk uppfattning. Plötsligt råder samstämmighet mellan byggherrar(damer), projektörer, socialtjänst, kommundelsledning och bostadsförmedling inklusive rollinnehavarnas privata bostadsuppfattningar. Den enda gemensamma kategorin är kön/genus.

Visserligen kan samstämmighet utvecklas inom vilken projektgrupp som helst, just genom projektarbetet. Med tanke på de konflikter som brukar uppträda i samband med bostadsförnyelse, är dock den nyss exemplifierade samstämmigheten anmärkningsvärd (Bergstrand 1989; Ekström 1989; Källtorp 1989; Schéele 1990b; Vidén m fl 1990). Att klasskulturer är beständigare än klasstillhörighet är ett annat fenomen som i bostadssammanhang kan ge utslag i form av olika uppfattningar om vad som är vackert och fult, fint och vulgärt, bra och dåligt.

Den intresseklassificering som vi föreslår för den yttre analysramen bygger på den klassiska dikotomin mellan producent och konsument (Kar-

delj 1978). För boendemiljön i allmänhet kan man då urskilja (Schéele 1981):

- ägarintresset,
- producentintresset,
- konsumentintresset,
- det allmänna intresset.

Om ägarintresset kan betraktas som relativt entydigt i ett brett samhällligt perspektiv har det givetvis också en situationsbunden, subjektiv dimension. Olika fastighetsägare kan till exempel ge detta intresse skilda tolkningar och det kan också finnas motsättningar mellan ägare och förvaltare. Byggföretagen, byggnadsarbetarna, bankerna och andra kategorier, som utformar och bygger husen, bland annat i nära relation till arkitektkonsulterna (!), kan också ha intressen som avviker från ägarnas och förvaltarnas. De motsättningar som kommit till uttryck runt begreppet "varsamhet" i 1980-talets bostadsförnyelse illustrerar denna problematik.

Konsument – en term som i stadsförnyelsesammanhang bör översättas till brukare eller dylikt för att inte associera till teorier om passiva bostadskonsumenter – är den som bor i, men även den som arbetar i bostaden eller dess närmiljö. I studier av stadsförnyelse faller lätt den senare kategorin bort beroende på att fastighetsskötare, socialarbetare, hemsamariter, dagispersonal, brevbärare etc inte har någon i området fixerad "arbetsplats". För de boende gäller vidare att de kan ha olika bostadsintressen bland annat beroende på ålder. Ett vanligt exempel är de motsättningar som ofta uppstår mellan boende i olika åldrar om hiss ska installeras eller inte.

Huren utvärderare ska hantera "allmänintresset" är en komplicerad teoretisk uppgift som vi här väljer att glida förbi (jfr Jónasdóttir 1988, s 37 ff). Låt oss bara understryka att det från vetenskaplig utgångspunkt inte är hållbart att okritiskt överta kommunstyrelsens eller byggnadsnämndens definition av detta intresse i ett visst plan- eller bygggärende.

Slutligen vill vi understryka att det på samtliga analysnivåer är viktigt att skilja mellan intressenter i den byggda miljön respektive i bostadsområdets inre liv, det vill säga mellan intressenterna i den varuproducerande bostadssektorn (bostaden som vara) och i den vård- och omsorgsproducerande boendesektorn (bostaden som vardagslivets ram).

### *Kartläggning av genomförandet som en process*

Stadsförnyelse kan liksom andra politiskt impregnerade processer analyseras i relation till de olika stadier eller funktioner som processen genomlöper. Det är till exempel vanligt att skilja mellan fyra-fem sådana stadier eller funktioner:



- *identifiering* och artikulering av behov, krav och mål;
- *mobilisering* av resurser;
- *prioritering* av åtgärder, kvalitets- och kostnadsnivåer;
- *organisering* av genomförandet (i såväl politisk som socialpsykologisk mening);
- *självreflexion* och återföring.

Beroende på utvärderingens syften och resurser kan analysen koncentreras till en eller flera av dessa stadier/funktioner. Hur som helst är det viktigt att hålla fast vid det tidigare nämnda intresseperspektivet, inklusive den subjektiva dimension som vi kallat "synsätt" och som gör sig starkt gällande särskilt på lägre analysnivåer. De flesta förnyelseprocesser är mer eller mindre konfliktladdade och varje analys som bortser från detta löper risken att ge en falsk eller starkt ensidig bild av verkligheten. Det är alltid en fråga om *någons* behov, krav, mål, resurser osv. Sammantaget utgör de fem analysstegen en kartläggning av genomförandet som process eller 'implementationsstrukturen', ett uttryck som använts av bl a Benny Hjern och David O Porter (1983).

Hjern och Porter (1983) identifierar inte organiseringen av genomförandet som en distinkt funktion. Detta anser vi emellertid vara nödvändigt i detta sammanhang, där det som regel finns en stark huvudaktör som lägger upp såväl ramar som arbetssätt samt inbjuder övriga aktörer till någon form av delaktighet. I konsekvens med detta bör också prioriteringsfasen ses som *en följd av* mobiliseringen, vilket innebär en revision av vårt eget tidigare synsätt, då vi betraktade prioriteringen som en del av behovsidentifieringen. Att betrakta prioritering på det sätt vi tidigare gjort, i anslutning till Hjern och Porter, kan tolkas som uttryck för ett harmoniperspektiv, som om prioriteringen av åtgärder skedde genom rationella överväganden i samband med identifieringen av problem.

Visserligen kan ett intresseperspektiv belysa att den som identifierar ett problem sällan får vara med och prioritera, men tydligare är att redan i begreppsapparaten klart skilja ut den maktbetingade ordningen inom stadsförnyelse. Att identifiera och artikulera problem i vår miljö, har i långliga tider gjorts av "utomparlamentariska" aktionsgrupper och enskilda personer, så kallade eldsjälar. Men när beslutsprocessen når prioriteringsskedet har huvudaktören, det vill säga beställaren mobiliserat de resurser som det ankommer på denne att göra. Han/hon mobiliserar och arvoderar sina experter och byggare, som har att gå beställarens ärenden. Det verkar därför mer logiskt att särskilja prioriteringsfasen *efter mobiliseringsfasen*, vilket inte hindrar att en analys med nämnda steg och moment kan visa helt andra genomförandestrukturer. Erfarenheten tycks ändå visa att mobiliseringsfunktionen är den strategiska för att stärka det intresse man företräder. Det handlar enkelt uttryckt om att komma i beställarposition. Vi återkommer

i annat sammanhang till sådana försök, där beställarpositionen frikopplas från kapitalägande eller andra klassiska maktattribut (Schéele 1990b).

Slutligen vill vi understryka följande: Vi menar inte att man alltid måste följa de uppräknade analysstegen, men vi tror att de utgör en meny från vilken man kan göra ett medvetet val av utvärderingsfokus.

### *Identifiering och artikulering av behov, krav och mål*

I samband med enförändringsprocess formuleras alltid en rad mer eller mindre oförenliga mål och önskemål. Redan i de uttalade målsättningarna för den statliga förnyelsepolitiken ligger latent motsättningar. Förnyelse och kvarboende är ett exempel. På lokal nivå kan de boende till exempel vara intresserade av att en förändring i miljön inte höjer hyran eller på annat sätt minskar deras möjligheter att bo kvar. Bostadsföretaget kan prioritera en förbättrad förvaltningsekonomi och en miljö som attraherar en bredare grupp bostadssökande. Att förnya i meningen höja attraktionskraften hos en boendemiljö, kan vara detsamma som att motverka kvarboende (Schéele 1990a; Schéele, Elander & Rundlöf 1990).

Det är målanalysens uppgift att beskriva och analysera vilka önskemål och krav som formuleras och hur dessa är kopplade till de olika intressenterna. I analysuppgiften ingår även att lyfta fram såväl latent som manifesterade målkonflikter samt att belysa vilka mål som underhand prioriteras till förfång för andra. Vikten av att lyfta fram latent behov i bostadsområdena, att göra det osynliga synligt, fångas i den teoriutveckling som inlett kring begreppet "Det nya vardagslivet" (Forskergruppen för det nye vardagslivet 1987).

### *Mobilisering av resurser*

Oavsett vilka mål som formuleras vidtar genomförandet genom att de inblandade aktörerna på ett mer eller mindre aktivt sätt mobiliserar sina resurser i form av kunskap, organisation, material och pengar etc. En erfarenhet som många utvärderare pekat på är att genomförandet sällan följer automatiskt på det givna målet. Det avgörande för ett genomförande, där flera intressenter är inblandade, är att dessa lyckas kompromissa sig fram till ett handlande (Floderus 1981). Därmed inte sagt att sådana nödvändiga kompromisser innebär att alla intressen blir lika väl tillgodosedda. Det finns alltid en risk att mål som formulerats för att tillgodose så kallade svaga grupper intressen, spelas över till förmån för starkare grupper som är i besittning av en mer kraftfull uppsättning resurser. Medlen kan medvetet

eller omedvetet gynna vissa intressen på ett sätt som inte alltid stämmer överens med målen. Ett drastiskt exempel är de federala förnyelseprogrammen (urban renewal programs) i USA på 1950- och 1960-talen som resulterade i förödande konsekvenser för de uttalade målgrupperna, de svarta och de fattiga. "Urban renewal" visade sig i praktiken många gånger betyda "Negro clearance" (Wilson 1966).

Men det är inte bara nämnda materiella eller organisatoriska resurser som ger kraft att genomföra. Mobilisering av mänskliga resurser som kunskap, ledarförmåga, entusiasm och sammanhållning är självfallet betydelsefulla faktorer. På vems villkor eldsjälarna och deras medhjälpare deltar är således en viktig analysfråga. Det är mobiliseringsanalysens uppgift att urskilja vilka intressen som lyckas knyta till sig olika grupper av människor och deras mänskliga förmågor liksom deras organisationer, pengar, material etc. Uppgiften är att söka identifiera de mer eller mindre informella nätverk av aktörer som bildar den faktiska organisering genom vilken förändring sker. Inte minst viktig är i detta sammanhang beställarrollen och dess relation till konsulter och experter. Det är många gånger här som det avgörs vilken inriktning och vilket utfall som en förnyelseprocess får.

### *Prioritering av åtgärder*

Stadsförnyelseprocessen är synnerligen komplicerad och kapitalkrävande. Komplikationsgraden gör att många experter och andra aktörer är inblandade. Det svenska systemet med statligt lånefinansierat byggande leder lätt till prioriteringar som följer finansieringens styrsystem snarare än brukarnas önskemål och krav (se tex Vidén m fl 1990). Visserligen förändrades det statliga lånesystemet 1989 för att på ett mer flexibelt sätt svara mot allehanda förnyelsekrav på den byggda miljön. Ännu har dock detta knappast gett utslag ens på programstadiet. Byggnadsindustrin är fortfarande inställd på serieproduktion även vid platsbygge, vilket på ett effektivt sätt hindrar en flexibel prioritering av åtgärder. Vid analys av enskilda förnyelsefall är det viktigt att ha denna bild klar för sig.

Det finns med andra ord i "strukturen" inbyggda mekanismer som gynnar dem som förfogar över de ekonomiska och tekniska resurserna för förnyelse av byggd miljö. Därmed inte sagt att dessa intressen alltid måste slå igenom oförmedlat. Andra aktörer och intressen kan i varierande grad komma att påverka förnyelseåtgärdernas kvalitet och omfattning. Detta beror i sin tur på det aktuella bostadsföretagets strategi, de boendes organisering och mobilisering m m. Centrala sektorsintressen, till exempel i bostadsdepartementet, försöker ibland att styra prioriteringarna till fördel för de boende eller särskilt utsatta grupper av boende. Riktade projektmedel är ett vanligt instrument för en sådan politik.

### *Organisering av genomförandet som en social process*

En förändringsprocess kan drivas framåt på olika sätt. Den kan vara uppifrånstyrd på traditionellt rationalistiskt sätt utifrån mål som formulerats av aktörer i hierarkins topp. Den kan också vara underifrånstyrd, där fältarbetare, ofta i nära kontakt med brukare, driver en fråga i någon form av gatubyråkrati utifrån regler som skapas efterhand. Det är som ovan betonats, inte givet att den som tar initiativ eller den som identifierar ett problem är den som driver frågan framåt. Inte heller behöver initiativtagaren vara den eller de som mobiliserar resurser. De som driver en fråga eller som här ett stadsförnyelseprojekt är vanligen den som har en beställarfunktion, vilket inte givet är detsamma som ägaren. En "dold" beställare kan vara mycket angelägen om och utforma en sofistikerad samarbetskultur, till exempel med självstyrande grupper eller särskilda tidsbegränsade projektgrupper för varje delproblem. Den/de drivande kan även vara skickliga förhandlare och trixa en fråga förbi en rad hindrande aktörer utan att använda sig av en given förhandlingsorganisation. Det är genomförandeanalysens uppgift att utröna på vilket sätt och med vilken organisationskultur de handlande subjekten driver en fråga framåt (Elmore 1978; Muncio 1982; Schéele 1985).

Organiseringen av genomförandet kräver för stadsförnyelseområdet sin särskilda analys av finansieringsformens inverkan, där räntekostnader utgör en dominerande del av förvaltningskostnaderna. Ett grundläggande intresse av snabbt genomförande för att minimera räntekostnader, står i direkt strid mot boendets existensiella behov av tid och eftertanke. Den produktionsinriktade byggmarknaden uppfattar tid och rationalitet på helt annat sätt än omsorgs- och vårdinriktningen inom boendet (Schéele m fl 1990).

### *Självreflexion och återföring*

När vi talar om självreflexion och återföring som ett specifikt analysmoment, avser vi den interna, mer eller mindre självkritiska utvärdering som måste prägla allt kreativt förändringsarbete. Den innehåller utvecklingsarbetarnas reflexion över vad de gör och vilka konsekvenser som deras handlande får för olika grupper. Reflexion kring det egna arbetet och den egna rollen i processen samt löpande återföring av erfarenheter, insikter och kunskaper är med andra ord 'utvärdering' i sin prydno. Utvärdering existerar i den meningen som ett antal kinesiska askar i denna analysram. Samtidigt utgör de olika analysmomenten tillsammans med intresseperspektivet en mer övergripande utvärderingsmodell.

Vid sidan av intresset hos de ansvariga i ett utvecklingsarbete, att göra en egen utvärdering, finns, som redan nämnts, ett externt intresse av en bredare utvärdering utförd med kritisk distans av personer med särskild träning och utbildning för detta och som inte själva är direkt ansvariga för den utvärderade verksamheten. Särskilt vid mer omfattande förändringsprocesser är det nödvändigt att gå utanför den i regel snävt tilltagna tids- och resursram för utvärdering som står till de aktuella aktörernas förfogande. Distans i tid och från engagemang underlättar den överblick som krävs för att kunna anlägga varierande perspektiv till exempel när det gäller uttolkning av mål. Inom varje förändringsprojekt finns alltid dold eller tyst kunskap liksom dolda behov och önskemål. "Den tysta kunskapen kan kallas fram ur tystnaden, den kan bli föremål för studium och reflexion och kritik. Den tysta kunskapen *kompletterar* den vetenskapliga kunskapen men den *konkurrerar* inte med den" (Björklund 1989, s 39). Det är naturligt nog lättare för utanförstående betraktare att synliggöra det fördolda än för dem, för vilka detta dittills varit just dolt. Utvärderarens uppgift är dock inte att tala om vilken intressents syn på saken som är den rätta, utan att peka just på det perspektivseende som resulterar i en mångfasetterad helhetsbild (Gunnarsson 1987, s 123-124).

Några frågor är grundläggande: Vilka resultat åstadkommer förändringsarbetet? Hur förhåller sig dessa resultat till olika intressenters behov och önskemål? Vilket inflytande över process och resultat har konsumenterna? Vilken livskraft och livslängd får resultaten? Frågan, med vilken livskraft förändringen kan bedrivas och vilken livslängd resultatet får, är central för den externa utvärderingen, i synnerhet som det kan ligga en strävan hos de agerande att godkänna och därmed stundom överskatta sina egna insatser. Vi måste självfallet räkna med att aktörerna har intresse av att legitimera sin existens som förändringsarbetare (Baklien 1985). Vad som är framgång i ett kortsiktigt projektperspektiv behöver med andra ord inte vara det på lång sikt, i den löpande verksamheten.

Den interna utvärderingen, eller självreflexionen, kompletterar och föder den externa, den kritiska revisionen. Den interna kan vara ett viktigt bidrag för att öka den kollektiva självförståelsen. Den externa kan med sitt kritiska förhållningssätt bidra till den allmänna samhällsvetenskapliga diskussionen.

Översatt till de tre i inledningen av uppsatsen nämnda utvärderingsnivåerna motsvaras basnivån av den kontinuerliga självutvärdering som sker inom de enstaka utvecklingsprojekten. Mellannivån innebär en extern utvärdering av ett block projekt, som har något gemensamt. Det kan vara olika typer av förändringsprocesser inom samma kommun eller grannskap, men också projekt utspridda över landet med liknande mål och syften. Den översta nivån är den övergripande teoretiska ramen för det

praktiska arbetet. Idealt skulle den teoretiska ramen kunna fungera som en bas för det praktiska arbetet samtidigt som praktiken utvecklar teorin.

### *Resultatanalys*

Det sista analysmomentet i utvärderingen handlar om att ge en samlad uttolkning och kontroll av vad ett förändringsarbete faktiskt åstadkommit. Forskarens uppgift är här att försöka bedöma effekterna av det studerade projektet och se hur dessa förhåller sig till de intressen som den föregående analysen pekat ut som centrala. I samband med förnyelse av bostadsområden kan det till exempel röra sig om att bedöma hur boendeinflytandet utvecklats för olika grupper och om förutsättningarna för kvarboende verkligen förbättrats.

Detta tolkningsarbete hänger intimt samman med föregående analysmoment och forskaren måste vara uppmärksam på att resultatet ofta utvärderas olika av olika intressenter. "Effektvariabelernas" karaktär tillåter inte alltid forskaren att göra en från intressenterna oberoende utvärdering, utan denna kan många gånger få karaktären av att olika intressenters spontana utvärdering jämförs med varandra utan något eget ställningstagande från forskarens sida. Några en gång för alla givna och entydiga "resultat" finns strängt taget aldrig i en social process. Det är från forskarens sida i bästa fall fråga om att ge analytiskt träffande blyxbilder.

### *Slutsatser*

Under 1980-talet har vi kunnat se en ständigt stigande ström av utvärderingsinriktade studier inom stadsförnyelse- och annan bostadsforskning. Oftast har det handlat om fallstudier utan systematiskt jämförande perspektiv och utan teoretiskt underbyggd begreppsapparat. Följaktligen har det varit svårt att utifrån denna mängd av ganska disparata fallstudier dra mer generella slutsatser (Miller 1988, s 121). Att utvärderingsmetoden skiftar med undersökningsobjektets karaktär är ingenting att förvånas över. Det är inte meningsfullt att försöka hitta *en* universell metod som skulle vara tillämplig på alla objekt och situationer. I den här uppsatsen har vi emellertid försökt att skissera en begreppsram som vi tror kan bidra till att öka jämförbarheten mellan olika fallstudier av utvärderingskaraktär. Vi ämnar i andra sammanhang återkomma med empiriska illustrationer. Här skall vi avslutningsvis nöja oss med att summera det föreslagna angreppssättet i några punkter.

För det första vill vi framhålla vikten av att inleda utvärderingar av byggd miljö med en situationsanalys, som lyfter fram de ekonomiska,

fysiska, politiska och andra "yttre" faktorer som är nödvändiga för att undvika den närsynthet som alltför ofta präglar utvärderingsstudier. Det är inte så att vi efterlyser en bred, ostrukturerad beskrivning av "allt" som hör till det fokuserade fallets omgivning. För att kunna göra en väl avvägd situationsanalys räcker det dock inte med teoretisk och metodologisk skicklighet. Det krävs också förtrogenhet med objektet, vilket talar starkt för ett samarbete mellan olika discipliner inte minst när det gäller ett så komplicerat område som redan ianspråktagen byggd miljö (Gruppen för stadsmiljöforskning 1988).

För det andra bör man alltid betrakta förnyelseprocessen från olika perspektiv och i relation till olika intressen. Visserligen kan det finnas fall där olika aktörer kommer till liknande slutsatser om vad som behöver göras för att förändra den byggda miljön. För det mesta finner man dock två eller fler perspektiv som tävlar om hegemoni. Under 1980-talets ombyggnadsvåg i Sverige förekom det till exempel ofta att både fastighetsägare och hyresgästorganisationer förordade omfattande ombyggnad trots att de boendes krav i första hand handlade om fortlöpande och varsamt underhåll (Danermark 1987; Jacobson 1986). För att kunna se dessa och andra konfliktpunkter är det viktigt att utvärderaren betraktar objektet såväl uppifrån som nedifrån och i förhållande till såväl olika aktörers positioner i ombyggnadsprocessen som till skillnader i ålder, klass och etnisk tillhörighet. Hela tiden handlar det om att relatera analysen till såväl den objektiva som den subjektiva dimensionen av intressebegreppet.

För det tredje bör hela genomförandeprocessen ("implementationsstrukturen") kartläggas i förhållande till dess olika faser, det vill säga identifiering av olika behov, önskemål och krav, mobilisering av resurser, prioritering, organisering av genomförandet samt självreflexion och återkoppling. Också här är det av grundläggande betydelse att inte uppge intresseperspektivet.

Naturligtvis menar vi inte att varje utvärderingsstudie måste innehålla *alla* dessa analysmoment och *alla* tänkbara perspektiv som kan läggas på förnyelse av bostäder och annan byggd miljö. Vi är medvetna om att ansatsen är alltför bred för att detta skulle vara genomförbart. Ändå tror vi att begreppsramen kan tjänstgöra som en meny från vilken man medvetet kan välja till vilka moment och aktörer analysen skall koncentreras. Av praktiska skäl är det oftast nödvändigt att fokusera uppmärksamheten på ett fåtal moment, intressen och aktörer i processen. Den minsta gemensamma nämnaren för de olika formerna av utvärderingsanalys är intresseperspektivet. Det är detta som vi tror kan ge utvärderingsforskningen på området en inre kärna kring vilken kunskapen kan utvecklas kumulativt. Vi har gett såväl kunskapsteoretiska som praktiska och forskningsetiska skäl för att välja ett sådant perspektiv. Avgörande för perspektivets livskraft är dock givetvis om dess analysförmåga kan demonstreras med avseende på konkreta fall.

Slutligen vill vi framhålla ytterligare en sak. Utvärderingsforskning är en aktivitet som syftar till att utveckla vetenskapligt grundad kunskap för praktiska syften. Detta förutsätter begrepp som möjliggör kommunikation mellan teoretiker och praktiker. På den lägsta nivån har vi de i processen inblandade personernas självreflexion. Här kan till exempel praktikern i sin självanalys få stöd och aha-upplevelser när hon/han ställs inför teoretikerns begrepp. På mellannivån finner vi den externa, jämförande utvärderingen av en serie projekt under ett visst program. Det statliga utredningsväsendet ligger t ex närmast på denna mellannivå. Den översta nivån, slutligen, handlar om analys av det större politiska sammanhang i vilket olika program och projekt ingår. I vårt fall utgörs detta sammanhang av den offentliga stadsförnyelsepolitiken.

Den interna utvärderingen är nödvändig för att utveckla den kollektiva självförståelse på vilken det framtida handlandet bygger. Den är också ett objekt för och ger näring åt den externa utvärderingen. Den senare kan ge ytterligare belysning åt den förra och till exempel förmedla erfarenheter mellan liknande projekt. Men den kan och bör också vara en länk och ge bidrag till den allmänna samhällsvetenskapliga diskussionen. Utvärderingsforskning befinner sig i gränslandet mellan analys *av* politik och analys *för* politik och är just därför av största intresse för såväl teoretiker som praktiker (Ham & Hill 1986, Kap 1). Vi tror att den här presenterade begreppsramen kan vara till god hjälp för att utveckla en dialog mellan de två.

Uppsatsen har skrivits inom ramen för forskningsprojektet "Stadsförnyelse, närmiljö och kommunala strategier" som genomförs av författarna och finansieras av Statens råd för byggnadsforskning. Den är en vidarebearbetad version av två tidigare uppsatser (Elander & Schéele 1989; Elander & Schéele 1990). Ett stort tack till Lars Hjärne och Thord Strömberg för konstruktiva synpunkter, som vi hoppas att vi i någon mån förmått arbeta in i föreliggande version.

### Referenser

- Antal, A B (1987), "Comparing Notes and Learning from Experience", s 498-515 i Meinolf Dierkes, Hans N Weiler & Ariane B Antal (eds), *Comparative Policy Research. Learning from Experience*. Aldershot: Gower.
- Baklien, B (1985), "Evalueringforskeren mellom barken og veden". *Tidskrift for Samfunnsforskning* 26, s 457-475.
- Bergstrand, S (1989), *Makten og utviklingen i boendet*. Karlskrona: Boverket.
- Björklund, S (1989), "Att bygga på vetenskaplig grund", s 35-47 i *Universitet og samhälle. Festskrift tillägnad Martin H:son Holmdahl*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Bostadsdepartementet (1989), *Utveckling av samordnad boendeservice. Lägesrapport og förslag*. Ds 1989:53.



- Danermark, B (1987), "Housing Renewal Policy in Sweden and Health Consequences among the Aged". *Scandinavian Housing and Planning Research* 4, s 199-205.
- Ekström M (1989), *Konflikt, samverkan och boendeinflytande. Erfarenheter från ett utvecklingsarbete i samband med ombyggnaden av Rostaområdet*. Örebro: Högskolan i Örebro, Gruppen för stadsmiljöforskning.
- Elander, I & Schéele, A (1989), "Evaluating Housing Renewal Policy in Sweden: An Interest-Oriented Approach". *Journal of Urban Affairs* 11, s 397-410.
- Elander, I & Schéele, A (1990), "Att utvärdera förnyelse av bostadsområden: ett intresseperspektiv", s 93-110 i Fendell, A (red), *Att utvärdera bostadsområdets förvaltning: ett nordiskt forskarseminarium*. SB:27. Gävle: SIB.
- Elmore, R (1978), "Organizational Models of Social Program Implementation". *Public Policy* 26, s 185-228.
- Feldt, K O (1989), "Vad skall vi göra med kapitalismen?" *Tiden* nr 1, s 29-33.
- Floderus, Å (1981), *Kan kommunen styra bebyggelseutvecklingen?*. Rapport T16: 1981. Stockholm: Bygghälsöförbundet.
- Forskergruppen for det nye hverdagslivet (1987), *Veier til det nye hverdagslivet*. NORD 1987:61. Oslo m fl: Nordisk Ministerråd.
- Gruppen för stadsmiljöforskning (1988), *Byggd miljö, social planering och kommunal politik. En programskrift*. Örebro: Högskolan i Örebro.
- Gunnarsson, L (1987), *När måttstocken är problemet. Kritik av utvärderingsforskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Ham, C & Hill, M (1986), *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Hansen, S (1988), "Elite Informants and Theoretical Guidance in Policy Analysis", s 199-214 i Edward Bryan Portis & Michael B Levy (eds), *Handbook of Political Theory and Policy Science*. New York: Greenwood Press.
- Hermerén, G (1984), "Conflicts of Goals and Interests in Evaluation Research", s 29-49 i C Edlund & G Hermerén (eds) *Evaluation Research. Proceedings from the MURA symposium*. Lund: Studentlitteratur.
- Hjern, B & Porter, D O (1983), "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", s 265-277 i B Hjern & D O Porter (eds), *Realizing Social Science Knowledge*. Wien-Wurzburg: Physica Verlag.
- Jacobson, T (1986), "The Swedish Rehabilitation Programme – an Increase in Welfare or a Confiscation of Quality of Life?". *Scandinavian Housing and Planning Research* 3, s 183-187.
- Jónasdóttir, A G (1988), "On the Concept of Interest, Women's Interests, and the Limitations of Interest Theory", s 33-65 i Kathleen B Jones & Anna G Jónasdóttir, *The Political Interests of Gender. Developing Theory and Research with a Feminist Face*. London: Sage.
- Kardelj, E (1978), *Democracy and Socialism*. London: Summerfield Press.
- Källtorp, O (1989), "A Conceptual Framework and Research Strategy for the Study of Power in Urban Renewal". *Scandinavian Housing and Planning Research* 6, s 115-126.
- Miller, T (1988), *Consulting Citizens in Sweden. Planning Participation in Context*. Document D10:1988. Stockholm: Swedish Council for Building Research.
- Municio, I (1982), "Implementationsforskning. En litteraturöversikt". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 85, s 183-190.

- Patton, M Q (1984), "Qualitative Methods in the Evaluation of Legal Reforms", s 129-142 i C Edlund & G Hermerén (eds), *Evaluation Research. Proceedings from the MURA-symposium*. Lund: Studentlitteratur.
- Rosenthal, DB (1988), *Urban Housing and Neighborhood Revitalization. Turning a Federal Program into Local Projects*. New York: Greenwood Press.
- Schéele, A von (1981), *Två modeller för brukarinflytande: självstyre i Jugoslavien, medborgarsamråd i Örebro*. Rapport A 6. Stockholm: KTH, BFL.
- (dito), (1985) *Sagt och gjort. Från beslut till resultat i kommunal planering*. Stockholm: BFL/KTH
- Schéele, A (1990a), *Boendet som bas för kreativitet*. Örebro: Högskolan i Örebro, Gruppen för stadsmiljöforskning (opublicerat manuskript).
- (dito), (1990b), *Athena – att ena bointressen – att ordna boendet. Ett långsiktigt forskningsinriktat experiment för planering, gestaltning, byggande och förvaltning av bostäder för alla med särskild hänsyn tagen till kvinnors kunskap och erfarenheter*. Örebro: Athena AB (opublicerad projektbeskrivning).
- Schéele, A; Elander, I & Rundlöf, B (1990, kommande), *När olika världar mötas. Om social, organisatorisk och fysisk förnyelse för bättre och självständigt boende*. Boendeservicedelegationens skriftserie. Stockholm: Bostadsdepartementet.
- Schultz, S (1989), *Med hänsyn till bostädernas värden*. Göteborg: CTH.
- Thiberg, S (1975), *Människa, närmiljö, samhälle*. Stockholm: Byggnadsforskningsrådet.
- Troedsson, U (1989), "Nya villkor för bostadsförnyelse på 90-talet". *Plan* 43 (4), s 189-191.
- Vidén, S; Blomberg, I; Hurtig, E; Schéele, A & Öresjö, E (red) (1990), *Bättre Bostadsförnyelse, Sammanställning och slutsatser av 19 FoU-projekt vid ombyggnad*. Karlskrona: Boverket.
- Wilson, J Q (1966), "Planning and Politics: Citizen Participation in Urban Renewal", s 407-421 i James Q Wilson (ed), *Urban Renewal: The Record and the Controversy*. Cambridge, Mass: MIT Press.