



# Utvärdera för bättre beslut!

– Att beställa utvärderingar som är till nytta i beslutsfattandet.

# **Utvärdera för bättre beslut!**

*Att beställa utvärderingar som är till nytta i beslutsfattandet*

Utvärderingar skapar möjligheter att fatta bättre beslut. Med målstyrning som vägledande princip för statlig verksamhet blir utvärderingar mycket betydelsefulla. Har åtgärderna fått de effekter man tänkt sig och har de genomförts så som man avsett? Utan utvärderingar blir målstyrningen besvärlig, eftersom vi inte vet om vi faktiskt närmar oss det tänkta målet genom de åtgärder som genomförts.

Den här skriften riktar sig till Dig som beställare av utvärderingar – vad kan Du tänka på och vilka former av utvärderingar erbjuds? Hur blir utvärderingarna till så stor nytta som möjligt i beslutsfattandet? Som man frågar får man svar, sägs det ofta när utvärdering diskuteras. Men vilka frågor behöver ställas – och vilka frågor är möjliga att besvara? Det är frågor som tas upp för diskussion i den här skriften.



## Vad är utvärdering?

Utvärdering är ett begrepp som används på många olika sätt. En vanlig definition är att det är en systematiskt genomförd undersökning för att få fram tillförlitliga och användbara resultat om värdet eller förtjänsterna av en given aktivitet i ett givet sammanhang. Med ”resultat” menas *prestationer* eller *effekter* på olika nivåer. Som synonym till ”aktivitet” brukar bl.a. *verksamhet*, *intervention*, *styrning*, *ingripande*, *insats*, *ingrepp*, *åtgärd*, *program* eller *den förda politiken* användas. En utvärdering innefattar alltid en värdering av resultaten baserat på ett eller flera kriterier.

## Uppföljning och utvärdering

En uppföljning svarar på *vad* som hänt. Det kan innebära en redovisning av genomförda aktiviteter, kostnader, m.m. Uppföljning handlar om att identifiera och beskriva prestationer eller effekter.

En utvärdering försöker dessutom förklara *varför* något har hänt. Utvärderingen bygger ofta på resultat av uppföljningen. Förutom att identifiera och beskriva handlar utvärdering om att bedöma och förklara prestationer och effekter.

## Olika slags utvärdering

Olika slags utvärderingar passar för olika syften. Det finns en helt smörgåsbord av olika former av utvärdering att välja på. Här följer några exempel på olika typer av utvärdering.

### Historia eller framtid

Den traditionella formen av utvärdering sker i efterhand. Då är insatserna historia och utvärderingen som görs är en efterhandsgranskning.

Inför en förändring kan man göra en ”utvärdering i förhand” - en konsekvensanalys. Syftet är att bedöma konsekvenserna av något som ännu inte påbörjats. Effekter som bedöms är hypotetiska. Konsekvensanalyser bidrar till kommande utvärderingar genom att bland annat komma med antaganden om hur verksamheten är tänkt att fungera och vilka effekter den kan tänkas ge. Den här typen av utvärderingar är ett stående inslag i Europeiska Unionens arbete.

### Förbättring eller bokslut

En utvärdering kan ha till syfte att förbättra en pågående verksamhet eller att göra bokslut över en verksamhet. En förbättrande utvärdering kan ha upp-

sikt över att genomförandet flyter på som det var tänkt eller om förväntade omedelbara effekter uppstår. Om inte så måste åtgärder vidtas för att få verksamheten på rätt spår. När man gör bokslut över en verksamhet bedöms verksamhetens förtjänster och brister för att exempelvis utkräva ansvar eller dra lärdom av vad som hänt inför kommande beslut.

### **Processer eller effekter**

Innebörden av utvärdering har vidgats från att enbart ha varit en efterhandsgranskning av effekter av den förda politiken till att även granska och värdera genomförandet av den. I praktiken sammanfaller ofta de två angreppssätten. En bedömning av effekter förutsätter ofta en bedömning av eller förståelse för genomförandet.

### **Metautvärdering**

Man kan även genomföra så kallade metautvärderingar. Begreppet metautvärdering brukar användas i tre olika sammanhang. Antingen avses en utvärdering

- som bearbetar resultaten från två eller flera utvärderingar,
- som prövar kvaliteten och precisionen i en eller flera utvärderingar eller
- som utvärderar en utvärderingsorganisation.

## Vilka är regeringens behov?

En utvärderings inriktning påverkas av fyra viktiga frågor: *vad* Regeringskansliet vill ska bedömas, *hur* det ska bedömas, *när* det ska bedömas och *på vilket underlag* det ska bedömas. För att på bästa sätt få svar på dessa frågor bör man som beställare föra en fortlöpande dialog med producenten av utvärderingen under arbetets gång.

## Vad ska bedömas?

Utvärderingens inriktning och uppläggning får olika utseende beroende på vilken fråga som betonas.

- *Behov* – Vilka är de behov som staten vill möta, hur ser de ut och kan någon annan än staten möta dem?
- *Åtgärder* – Vilka åtgärder vidtogs för att möta behoven?
- *Effekter* – Vad blev resultatet av dessa åtgärder?
- *Orsakssamband* – Vilka faktorer har påverkat resultatet?
- *Genomförandeprocesser* – Genomfördes åtgärderna på bästa sätt?
- *Måluppfyllelse* – På vilket sätt förhåller sig resultatet till målet?
- *Effektivitet* – Var åtgärderna ett effektivt sätt att nå resultatet?

Frågorna hänger nära ihop och flera sammanfaller ofta i praktiken. De har här renodlats för att bli tydligare.

Regeringens huvudsyfte kan vara att vilja ompröva, kontrollera, stödja eller få större kunskap om en statlig verksamhet. Det är viktigt att vara på det klara på vilket av dessa syften som är huvudsyftet bakom beställningen av utvärderingen, och utifrån detta identifiera vad som behöver bedömas i utvärderingen.

### Ifrågasättande av statliga åtgärder

Vid *omprövning* ifrågasätts den statliga åtgärdens existens eller grundläggande form. Det kan handla om huruvida det överhuvudtaget finns behov av statlig verksamhet inom det område som utvärderas, om rimligheten i valet av styrmedel eller om möjligheten att organisera på ett alternativt sätt som bättre tillvaratar resurser av olika slag.

### Bedömning av statliga åtgärder

Vid *kontroll* är den statliga åtgärden given. Det kan handla om mer elementära kontroller av åtgärder ("Nås rätt mottagare av rätt åtgärder") eller mer

avancerade kontroller av måluppfyllelse ("Leder åtgärderna till önskvärda beteendeförändringar hos målgruppen").

### **Främjande av statliga åtgärder**

Handlar utvärderingen om att ge *stöd* till en verksamhet, så ligger fokus på själva genomförandet. För att hitta formerna för en försöksverksamhet eller för att få en ökad förståelse mellan inblandade aktörer så kan en stödjande utvärdering lämpa sig väl.

### **Kunskapsuppbyggnad kring statliga åtgärder**

Ibland kan *större kunskap* om hur politiken fungerar inom ett område efterfrågas. Utvärderingen syftar då inte i första hand till att besvara en specifik fråga för att underlätta kommande beslut, utan mer till att öka förståelsen för ett område eller identifiera eventuella problem.

### **Hur ska det bedömas?**

För att kunna bedöma effekter så kan man behöva beskriva vad som hade hänt om den utvärderade verksamheten *inte hade existerat*. Detta är en svår uppgift som i regel får formen av ett tankeexperiment. Vad skulle exempelvis hända om vi inte hade haft någon lönegaranti?

Men man kan även vilja veta vilka effekterna skulle bli om den utvärderade verksamheten genomfördes på *alternativa sätt*. Skulle det vara bättre att flytta administreringen av lönegarantin till Riksskatteverket, Arbetsmarknadsverket eller Riksförsäkringsverket än att låta den ligga kvar på Kammarkollegiet (vilket skulle vara nollalternativet)?

För att veta vilket alternativ som kan anses vara bäst behövs någon slags referensram – *bedömningskriterier*. Det kan handla om vad som är bäst med avseende på tillgänglighet, service, öppenhet eller behovstäckning. Kostnader och laglighet kan sägas vara exempel på generella bedömningskriterier. Det är betydelsefullt att tidigt få reda på vilka kriterier som regeringen anser vara viktigast för att verksamheten ska kunna anses vara framgångsrik. Detta blir styrande för utvärderingens uppläggning och genomförande.

### **När ska det bedömas?**

En utvärdering kan vara hur bra som helst, men ändå inte komma till användning på grund av dålig *timing*. Samtidigt kan det vara omöjligt att besvara vissa frågor vid en viss tidpunkt. Det tar ofta tid innan den önskvärda effekten kan uppstå. Men det går alltid att göra *något* som kan bidra till ett beslutsunderlag. Man kan fokusera på mellanliggande resultat – prestationer eller effekter som antas föregå det önskade resultatet. Ett tåg som är på väg från Stockholm till Boden måste passera såväl Uppsala som Sundsvall. Om tåget däremot dundrar förbi Eskilstuna så finns det fog för en smula oro. På

samma sätt måste mellanliggande resultat inom exempelvis skolan eller hälsovården lyftas fram för att peka på om de långsiktiga målen på skolans eller hälsovårdens område uppfylls.

### **På vilket underlag?**

Avgörande för en utvärdering är tillgången på information. De krav som ställs på utvärderingen utifrån regeringens beslutssituation kan förutsätta att viss typ av information finns tillgänglig. Det kan handla om uppföljningsinformation som sträcker sig över en längre tid, information som måste finnas eftersom det inte finns tid för insamling, och så vidare. I ett tidigt stadium bör de som ska genomföra utvärderingen klargöra vilka frågor som kan besvaras på vilket underlag för att skapa rimliga förväntningar på analysen.



## Förhandsuppfattning möter verklighet

Bakom olika typer av politiska beslut finns det i regel en uppfattning om orsakssamband av olika slag. Man tror att en viss typ av åtgärder ska ge vissa eftersträlvade effekter. Uppfattningen om orsakssamband kan vara mer eller mindre komplex och kanske inkludera en rad olika nödvändiga förutsättningar för att orsakssambandet ska uppstå.

Ett exempel på en mer komplex uppfattning om orsakssamband finner man i Tony Blairs och Gerhard Schröders gemensamma manifest *The Third Way* eller *Die Neue Mitte*. Här finner vi orsakssamband i flera olika steg och kanske också flera nödvändiga förutsättningar i omvärlden.

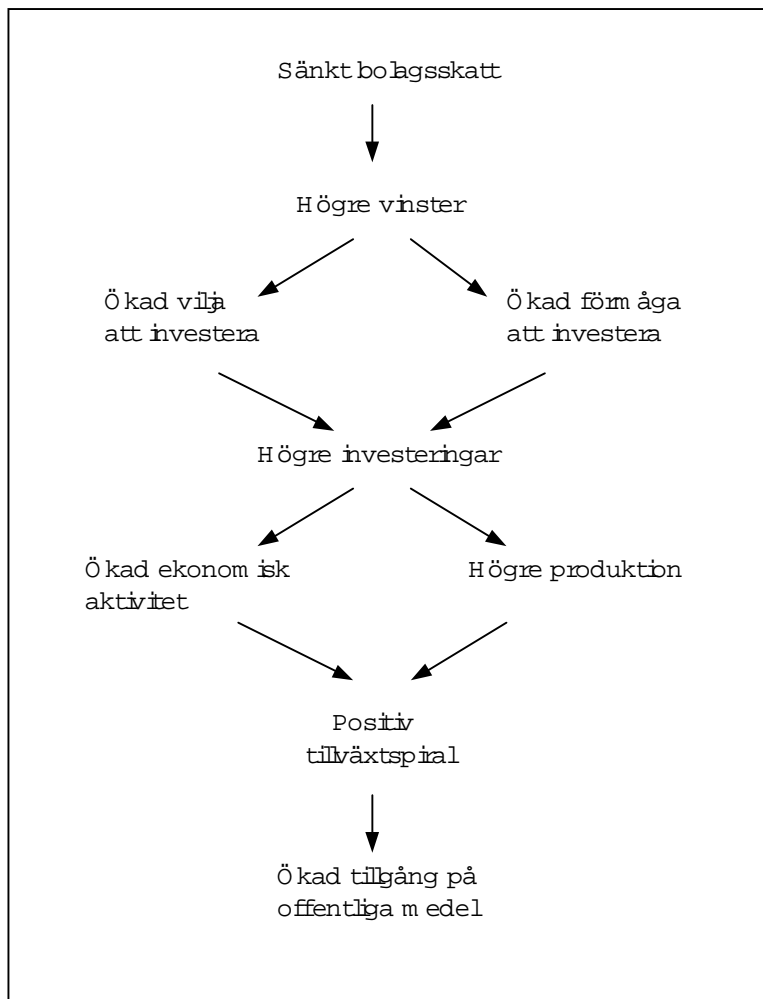
Den tredje vägen – uppfattning om orsakssamband

I Tony Blairs och Gerhard Schröders gemensamma manifest om *The Third Way* eller *Die Neue Mitte* återfinns följande beskrivning:

”Till exempel leder sänkt bolagsskatt till högre vinster och ökad vilja och förmåga att investera. Högre investeringar ger ökad ekonomisk aktivitet och högre produktion. Det skapas en positiv tillväxtspiral, vilket i sin tur ökar tillgången på offentliga medel, som kan användas för sociala syften och åtgärder.”

(Bilaga till *Arena*, nr 5, 1999. Översättning Tommy Bengtsson)

En grafisk uppställning av deras beskrivning skulle kunna se ut så här:



När man ska utvärdera verksamheten börjar man ofta med att skissa upp den modell över orsakssamband som finns bakom de beslut eller verksamheter som ska utvärderas. När utvärderingen väl är genomförd kan det då vid en jämförelse visa sig att verkligheten inte stämmer överens med modellen. Kedjan av prestationer och effekter kan ha brutits någonstans. Övåntade bieffekter kan ha uppstått. Men slutsatsen kan även bli att verksamheten misslyckats med att göra det den borde.

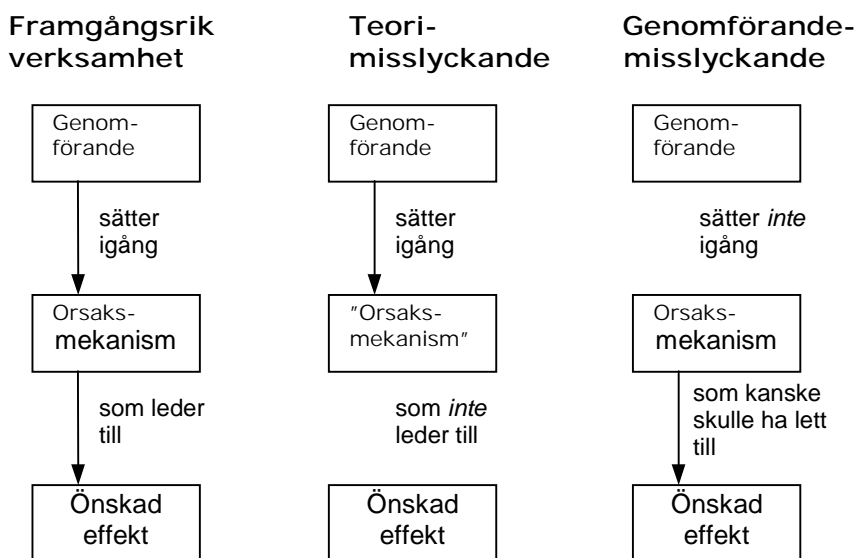
## Misslyckande

En utvärdering kan konstatera att en verksamhet misslyckats med att uppnå vad som var önskvärt. Men utvärderingen kan även gå ett steg längre och närma sig svaret på *varför* verksamheten misslyckats. Här kan man skilja mellan *genomförandemisslyckande* och *teorimisslyckande*. Berodde misslyckandet på ett dåligt genomförande? Eller på att antagandena om hur verksamheten var tänkt att fungera inte höll?

Det kan vara så att effekten aldrig uppnåddes för att åtgärden genomfördes på ett dåligt sätt, eller för att den över huvud taget aldrig genomfördes. Vid sådana genomförandemisslyckanden blir det svårt att bilda sig en uppfattning om idén om hur åtgärden skulle fungera är hållbar, eftersom den aldrig testats. För att kunna identifiera ett genomförandemisslyckande, så måste utvärderingen bedöma om prestationerna stämmer överens med verksamhetens syfte.

Det kan också vara så att effekten aldrig uppnåddes trots att prestationerna genomförts exemplariskt. Vid sådana teorimisslyckanden stämmer själva idén bakom den statliga verksamheten inte överens med verkligheten. Det beror på att man inte tagit hänsyn till bakgrunds- eller omvärldsfaktorer i beskrivningen. Den kan då modifieras till att inkludera även dessa faktorer.

### *Teorimisslyckande och genomförandemisslyckande.*



## Framgång

Trots att verksamheten genomförts enligt hur det var tänkt och trots att detta lett till avsedd effekt kan händelser i omvärlden ha påverkat genomförandet och/eller effekten. Dessutom har målgruppen för verksamheten olika bakgrund och egenskaper, vilket kan leda till att effekterna tas emot på olika sätt.

För att inte dra felaktiga slutsatser om att *prestationerna* har lett fram till effekterna måste hänsyn tas till omvärlds- och bakgrundsfaktorer. Trots att det visar sig att prestationerna har bidragit till effekterna, så kanske effekterna skulle ha uppstått ändå.

Frågan om misslyckande och framgång har naturligtvis inga absoluta svar. De hänger samman med vilka bedömningsgrunder man har då man värderar den utvärderade verksamheten.

## Bedömningsgrunder...

Det som utvärderas kan bedömas på många olika sätt. Kostnader i relation till resultat har ofta en central roll i bedömningen. Förvaltningspolitiska värden som rör rättssäkerhet och demokrati kan också användas, exempelvis likhet inför lagen, öppenhet och offentlighet eller möjlighet till ansvarsutkrävande. Dessa värden, och många andra, kan utgöra *bedömningskriterier* som grund för att bestämma om den utvärderade verksamheten är bra eller dålig.

Bedömningskriterierna är de måttstockar som värderingen sker utifrån. När måttstocken väl är bestämd så anger riktvärden vilket mått som kan anses vara bra eller dåligt, normalt eller onormalt.

Utgångspunkten för såväl bedömningskriterier som riktvärden är i regel politiskt formulerade mål. Exempelvis målet ”Att öka den årliga elproduktionen från biobränsleeldad kraftvärme med 0,75 TWh inom fem år” är mycket precist och innehåller även ett riktvärde. Men mål kan vara svåra att använda som bedömningskriterier om de är alltför vaga, föränderliga och pekar i olika riktning.

Utöver mål kan andra referenspunkter ligga till grund för bedömningen, exempelvis:

- det förgångna
- liknande verksamhet inom landet

- liknande verksamhet internationellt
- bäst existerande praxis ("benchmarking")
- intressenters ("stakeholders") förväntningar
- förvaltningspolitiska värden
- professionella normer
- kostnader
- intäkter

Valet av bedömningskriterier och riktvärden påverkar den sammanvägda bedömningen där olika kriterier ställs mot varandra. Valet av bedömningsgrunder styr även informationsinsamlingen. Det är därför viktigt att tidigt bli klar över i vilka avseenden som den utvärderade verksamheten ska bedömas.

### **...som påverkar den samlade bedömningen**

Den samlade bedömningen innebär en avvägning mellan flera olika bedömningskriterier. Vad den samlade bedömningen kommer fram till avgörs alltså av vilka bedömningskriterier och vilka riktvärden som beaktas. Några exempel:

- Verksamhetens mål uppnåddes i högre grad än tidigare, men till högre kostnader än för liknande verksamhet internationellt.
- Verksamheten visade sig kosta avsevärt mindre nu än tidigare, men lyckas inte möta brukarnas förväntningar eller krav på offentlighet.
- Verksamheten drar in mer intäkter än den kostar, men har en lägre målpåfyllelse än liknande verksamhet på andra håll i Sverige.

I Statskontorets utvärdering av Österåkerprojektet konstaterades att narkomaner visserligen påverkades positivt till att upphöra med missbruk och kriminalitet, men till högre kostnader än för annan fängelsevård. Den slutliga avvägningen mellan kostnader och effekter lämnades här till beslutsfattarna.

### **Tidens betydelse för bedömning**

Effekter behöver ofta en viss tid innan de uppstår. Vid tidpunkten för utvärderingen har verksamheten inte alltid hunnit uppnå den effekt som förväntas av den. Bedömningen kan då göras i efterhand så långt som verksamheten hunnit. Därefter kan skattningar om den fortsatta utvecklingen göras.

## **Lyhördhet, integritet och tydlighet**

De tre orden lyhördhet, integritet och tydlighet är vägledande för Statskontorets utvärderingsverksamhet. Detta riktar sig mot uppdragsgivaren såväl som mot berörda och omvärlden.

### **Gentemot uppdragsgivaren**

En utvärdering ska vara beslutsrelevant och möta förväntningar på omfattning och inriktning, men aldrig förväntningar på ett visst resultat. Uppdragsdialogen syftar till att lyfta fram regeringens förväntningar på vad utvärderingen ska belysa. Förväntningarna lägger i sin tur grunden för att tid och resurser ska kunna användas på bästa sätt. Under utvärderingens gång kan det visa sig att nya frågor tillkommer, frågor som är relevanta för beslutsfattande. Sådana frågor bör i möjligaste mån tas med i utvärderingen.

### **Gentemot berörda**

Att vara lyhörd och öppen för argument och intryck är inte samma sak som att låta sig fångas in av ett särintresse. Särskilt viktiga är de som kan förse utvärderingen med värdefull information och de som senare kan få genomföra en förändring till följd av utvärderingen, exempelvis poliser vid närpolisreformen eller yrkeschaufförer vid trafikomläggningar.

### **Gentemot omvärlden**

I vår rapportering framgår tydligt hur vi arbetat och hur vi tänkt. Genomskinligheten kan även omfatta kostnaden för utvärderingen. Utomstående ska kunna bilda sig en uppfattning om utvärderingens förtjänster och brister, vilket ökar användbarheten. Då bidrar utvärderingen till lärande.