



Utvärderingar och politik II

– Hur använder regeringen utvärderingar?



Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag att genomföra en kartläggning och bedömning av det samlade utvärderingsarbetet inom de olika utgiftsområdena

I regleringsbrevet för år 2001 uppdrog regeringen åt Statskontoret att *följa upp sitt tidigare uppdrag att göra en översiktlig kartläggning och bedömning av det samlade utvärderingsarbete som bedrivs inom de olika utgiftsområdena.*

Statskontoret avrapporterar härmed uppdraget genom rapporten *Utvärdering och politik II – Hur använder regeringen utvärderingar?* (2002:21). I kartläggningen ingår samtliga utredningar, rapporter m.m. som benämndes ”utvärderingar” i budgetpropositionerna för år 2000 och år 2002. Dessutom har en intervjuer genomförts med företrädare för samtliga departement (PBS-chefer, analyschefer eller liknande).

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Anna Karlgren, chef för Enheten för utvärderingsfrågor, avdelningsdirektör Magnus Medelberg, föredragande, och förste byråsekreterare Hanna André var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Magnus Medelberg

Innehåll

	Sammanfattning och förslag	7
1	Inledning	27
1.1	Uppdraget	27
1.2	Bakgrund och syfte	27
1.3	Metod	28
1.4	Något om budgetpropositionen	29
1.5	Disposition	31
2	Tillgången till utvärderingar	33
2.1	Utvärderingarnas fördelning på utgiftsområden	33
2.2	Finns det områden med brist på utvärderingar?	36
3	Utvärderingarnas kvalitet	45
3.1	Tre kvalitetsbrister	45
3.2	Så får vi fler användbara effektutvärderingar	51
4	Beställare och producenter	57
4.1	Beställarna	57
4.2	Producenterna	62
5	Utvärderingarna i beslutsfattandet	69
5.1	Så används utvärderingarna i budgetpropositionen	69
5.2	Departementstjänstemännens syn på användningen	74
5.3	Så kan användningen förbättras	76

Bilagor

1	Bilaga med exempel	81
2	Klassificering av utvärderingsproducenter	87

Sammanfattning och förslag

De viktigaste punkterna i sammandrag:

Statskontorets har analyserat utvärderingarna i budgetpropositionerna för åren 2000 och 2002, samt intervjuat PBS-chefer eller liknande vid samtliga departement.

De viktigaste iakttagelserna:

- Antalet utvärderingar som omnämns i budgetpropositionen har ökat något men fördelningen mellan olika utgiftsområden är fortfarande mycket ojämn.
- Det är vanligt att utvärderingarna inte håller tillräcklig kvalitet för att fylla Regeringskansliets behov i arbetet med budgetprocessen.
- Antalet utvärderingar som beställts av Regeringskansliet har minskat medan de myndighetsinitierade utvärderingarna ökar.
- Antalet utvärderingar som använts för att fatta beslut om förändrad politik har minskat.
- Regeringskansliets användning av s.k. fristående utvärderingsmyndigheter minskar trots att såväl kvalitetsskäl som obeorendeaspekter talar för att dessa borde vara en användbar utvärderingsresurs.

De viktigaste förslagen:

- Rutiner bör införas för att systematiskt pröva frågan om framtida utvärdering redan i samband med att regeringen fattar beslut om nya åtgärder.
- Utifrån de goda exempel som finns bör ett utvecklingsarbete bedrivas för att anpassa politikområdenas uppföljningssystem till Regeringskansliets utvärderingsbehov.
- Regeringen bör överväga möjligheterna att införa rutiner för hur inkommande utvärderingar ska behandlas.

Uppdrag, syfte och metod

Detta är en avrapportering av uppdraget i Statskontorets regleringsbrev för år 2001 att *Statskontoret skall följa upp sitt tidigare uppdrag med att göra en översiktlig kartläggning och bedömning av det samlade utvärderingsarbetet som bedrivs inom de olika utgiftsområdena*. Syftet är att få en överblick över det samlade utbudet av utvärderingar som regeringen använder, samt att bedöma förändringar över tid.

I kartläggningen ingår samtliga utredningar, rapporter m.m. som benämndes ”utvärdering” i budgetpropositionerna för åren 2000 och 2002. Utvärderingarna har analyserats bl.a. vad gäller kvalitet och hur regeringen använt dem i budgetpropositionen. Som ett komplement har vi också genomfört intervjuer på samtliga departement kring användningen av utvärderingar. Intervjupersonerna utgörs av PBS-chefer, analyschefer eller liknande. Intervjuerna förstärker den bild som analysen av budgetpropositionerna givit oss.

Resultat av kartläggningen

Utvärderingarnas fördelning på utgiftsområden

Fler utvärderingar omnämns

Antalet omnämnda utvärderingar har ökat något i budgetpropositionen för år 2002 (BP 2002) i jämförelse med budgetpropositionen för år 2000 (BP 2000). I BP 2002 refereras till utvärderingar vid 132 tillfällen. I BP 2000 var motsvarande siffra 119.

Ojämna fördelning på utgiftsområden

För båda åren gäller att utvärderingarna fördelar sig mycket ojämnt mellan olika utgiftsområden. *Utbildning och universitetsforskning* har haft över 20 utvärderingar nämnda i båda de budgetpropositioner vi analyserat. Detta utgiftsområde refererar flitigast till utvärderingar i både BP 2000 och BP 2002.

Därefter finns en relativt stor mellangrupp med utgiftsområden där det refererats till flera utvärderingar både i BP 2000 och BP 2002, men där antalet referenser i vissa fall förändrats kraftigt. *Internationellt bistånd* har t.ex. ökat antalet referenser från tre till nitton. *Kultur, medier, trossamfund och fritid* har minskat referenserna från fjorton till fyra.

Av störst intresse är dock kanske om det finns utgiftsområden där det råder brist på utvärderingar. Antalet utgiftsområden med högst en utvärdering nämnd är nio stycken i BP 2002, vilket är en minskning från BP 2000 då motsvarande siffra var femton.

Områden med få utvärderingar i förhållande till behoven

Det är dock en alldeles för enkel analys att enbart utifrån detta peka ut områden som är eftersatta vad gäller utvärderingar. Utgiftsområdena är ju väldigt olika både till storlek och innehåll. För att ytterligare analysera materialet har vi därför jämfört antalet utvärderingar per utgiftsområde med några faktorer som påverkar utvärderingsbehovet. De faktorer vi valt att ta hänsyn till är utgiftsområdenas utgiftsmässiga storlek, deras komplexitet samt hur aktuella de är i den politiska debatten.

De utgiftsområden där vi funnit att antalet utvärderingar är lågt i förhållande till behovet är:

- *Totalförsvaret* som har höga utgifter, en mycket komplex verksamhet och dessutom har förekommit relativt flitigt i den politiska debatten under senare år.
- De utgiftsområden som handlar om *Ekonomisk trygghet*¹ som har höga utgifter och förekommer relativt flitigt i den politiska debatten.
- *Utrikesförvaltning och internationell samverkan* som har varit i fokus för den politiska debatten under senare år.
- *Arbetsliv* som har varit i fokus för den politiska debatten under senare år.

¹ *Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, Ekonomisk trygghet för familjer och barn samt Ekonomisk trygghet vid ålderdom.*

- *Rikets styrelse* som har varit i fokus för den politiska debatten under senare år.
- *Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande* som har en komplex verksamhet.

De områden som nämns i de fyra översta strecksatserna pekade vi ut även i den förra studien som eftersatta vad gäller utvärderingar.

Få sektorsövergripande utvärderingar

Liksom i vår förra studie konstaterar vi att antalet sektorsövergripande utvärderingar är lågt. Detta trots att många effektivitetsproblem inom den offentliga sektorn är just av sektorsövergripande karaktär och att det därför också borde finnas ett behov av sektorsövergripande utvärderingar.

Utvärderingarnas kvalitet

När det utvärderingarnas kvalitet är vår övergripande slutsats att det inte hänt särskilt mycket under de två år som gått mellan våra analyser. Främst pekar vi på tre aspekter där vi anser att kvaliteten brister.

Tre fjärdedelar saknar tydlig måttstock

I budgetpropositionen för år 2002 bedömer vi att ungefär tre fjärdedelar av utvärderingarna inte har någon tydlig *måttstock*. Det är en ökning sedan BP 2000 som dock till stor del förklaras av förskjutningar i antalet omnämnda utvärderingar mellan olika utgiftsområden.

En tydlig måttstock är en av de mest grundläggande kvalitetsvariablerna för en utvärdering. Med måttstock avses det ”nollalternativ” som den utvärderade verksamheten jämförs med. En tydlig måttstock underlättar bedömningen av om den utvärderade verksamheten är bra eller dålig. Saknas däremot en tydlig måttstock blir denna värdering mycket svårare.

Bara en femtedel innehåller bra effektmått

Vi har också bedömt utvärderingarna utifrån Finansutskottet önskemål om att den resultatinformation som lämnas i budgetpropositionen i högre grad ska vara inriktad på politikens effekter på samhällsnivå.

Vår bedömning är att bara ungefär en femtedel av utvärderingarna innehåller bra mått på samhällseffekterna. Närmare hälften försöker mäta eller åtminstone diskutera samhällseffekter men kan av olika skäl, bl.a. bristfällig statistik, inte redovisa de önskade effektmåtten.

Den andra hälften av utvärderingarna har inte alls samhällseffekterna i fokus utan handlar snarare om kvaliteten i myndigheternas prestationer eller i vilken utsträckning verksamheten genomförs enligt uppdragsgivarens riktlinjer, dvs. om processen fungerar som det var tänkt. Även bland dessa finns utvärderingar där man från början haft som syfte att mäta effekter men där t.ex. brist på data gjort att man istället fått nöja sig med andra typer av mått.

Koppling till kostnader saknas ofta

En annan allvarlig kvalitetsbrist är den dåliga kopplingen mellan effekter och/eller prestationer och kostnaderna för den verksamhet som utvärderas. I de allra flesta fall borde ju en av utvärderingens mest relevanta frågor vara om de effekter/prestationer som åstadkoms är värda de pengar som verksamheten kostar. Vår analys visar att det saknas information om vad den utvärderade verksamheten kostar i ungefär 40 procent av utvärderingarna.

En mer avancerad fråga att besvara för en utvärdering är om verksamheten är *kostnadseffektiv*. Det handlar om att ställa flera alternativa sätt att nå samma mål mot varandra för att besvara frågan vilket som är det billigaste sättet att nå ett givet mål. Det är bara omkring 10 procent av utvärderingarna som ens resonerar i sådana banor och när det gäller att mäta kostnadseffektiviteten blir förstås siffran ännu lägre.

Beställare och producenter

Regeringsbeställda utvärderingar minskar

Antalet utvärderingar beställda av regeringen har minskat något, från 70 stycken i BP 2000 till 63 stycken i BP 2002. Antalet utvärderingar som initierats av myndigheter har samtidigt ökat kraftigt, från 37 stycken i BP 2000 till 54 stycken i BP 2002. Den totala ökningen av antalet nämnda utvärderingar i budgetpropositionen förklaras alltså av att fler myndighetsinitierade utvärderingar omnämns och inte av någon ökad aktivitet vad gäller Regeringskansliets beställningar.

Att antalet regeringsbeställda utvärderingar minskar kan vara en ren tillfällighet. Men om det istället är en trend vi ser finns det anledning att hissa varningsflagg. Om det beslutsunderlag regeringen använder i allt högre grad kommer att bestå av utvärderingar som andra tagit initiativet till är risken stor att regeringens styrnings- och kontrollförmåga försvagas. Denna risk påtalas också i departementsintervjuerna, där många betonar vikten av bra beställningar för att få fram så användbara utvärderingar som möjligt. Somliga påtalade också risken för att departementen hamnar ”i utvärderarnas knä” när utvärderingar initieras och därmed formuleras av enskilda myndigheter.

Högre kvalitet när regeringen beställer

Vår analys visar dessutom att kvaliteten, mätt som andelen utvärderingar med tydlig måttstock, är högre i de utvärderingar som görs på uppdrag av regeringen jämfört med de som myndigheterna initierat själva.

Vi tror oss se två olika förklaringar till detta. Den ena är att myndighetsinitierade utvärderingar skiljer sig innehållsmässigt från utvärderingar som departementen beställt. De myndighetsinitierade utvärderingarna handlar oftare om hur verksamheten fortlöppande fungerar, medan departementsbeställningarna i större utsträckning handlar om mer specifika frågor och jämförelser med andra alternativ. En annan förklaring kan vara att själva förekomsten av en ”extern” beställare, i detta fall regeringen, gör att utvärderingsuppdraget blir tydligare formulerat än om myn-

digheten själv initierar utvärderingen och ingen tydlig uppdragsdialog förs.

Näringsdepartementet beställer mest

Näringsdepartementet är under båda mätåren det i särklass flitigaste departementet vad gäller beställningar av utvärderingar. Att ”superdepartementet” ligger högt i denna jämförelse är dock knappast förvånande med tanke på de många politikområden det omfattar. Andra departement med relativt många beställningar under båda åren är Social-, Finans-, Justitie- och Utbildningsdepartementet.

Överhuvudtaget tycks situationen ganska stabil såtillvida att det även går att urskilja en grupp departement som inte är lika flitiga beställare. Mest anmärkningsvärt är att Förvarsdepartementet inte beställt någon utvärdering vare sig i BP 2002 eller BP 2000. En möjlig förklaring kan vara att vissa delar av Förvarsdepartementets politikområden är sådana att man inte redovisar genomförda utvärderingar, även om sådana utarbetats.

Ännu färre utvärderingar från utvärderingsmyndigheter

I vår förra studie fann vi det anmärkningsvärt att *fristående utvärderingsmyndigheter*, dvs. myndigheter med utvärdering som en central uppgift men utan direkta uppgifter att genomföra politiken, svarade för så få utvärderingar. I budgetpropositionen för år 2002 är andelen utvärderingar producerade av de fristående utvärderingsmyndigheterna ännu mindre. De myndigheter vi syftar på är dels *sektorsanknutna utvärderingsmyndigheter*, t.ex. BRÅ och IFAU, dels *allmänna utvärderingsmyndigheter* som Statskontoret och RRV. I BP 2000 stod dessa båda myndighetstyper för 15 procent av utvärderingarna. I BP 2002 har andelen minskat till 9 procent.

Samtidigt står *sektorsmyndigheter med löpande utvärderingsuppdrag* (som t.ex. Socialstyrelsen) och kategorin *övriga myndigheter m.m.* – som också vid förra studien producerade en stor andel av utvärderingarna – för en ännu större andel än tidigare. Andelen utvärderingar producerade av dessa båda myndighetstyper har ökat från 53 procent till 59 procent. Myndigheterna i

denna grupp arbetar i allmänhet endast till en mindre del med att göra utvärderingar. Huvuduppgifterna handlar istället om att på olika sätt genomföra den politik som de också utvärderar.

Den förskjutning som därmed skett från fristående utvärderare till utvärderingar gjorda av myndigheter som även genomför politik är oroande för de som anser att utvärderandet och genomförandet av politiken bör hållas isär.

Högre kvalitet med utvärderingsmyndigheter

Vår analys visar samtidigt att kvaliteten, mätt som andelen utvärderingar med tydlig måttstock, är högre i de utvärderingar de fristående utvärderingsmyndigheterna producerar. Detta gör att man i än högre grad frågar sig varför regeringen inte använder de fristående utvärderingsmyndigheterna i större utsträckning. Såväl kvalitetsskäl som oberoendeaspekter talar ju för att detta borde vara en användbar utvärderingsresurs.

Kanske kan – paradoxalt nog – den högre kvaliteten vara en av förklaringarna till den låga användningen. Det kan tänkas att utvärderingsmyndigheterna i högre grad än andra myndigheter kräver att vissa förutsättningar ska vara uppfyllda när det gäller tidsramar, tillgång till statistik m.m. Detta innebär att man riskerar att bli betraktad som lite mer svårtillgänglig än andra vilket gör att Regeringskansliet – där tidsbrist är vanligt förekommande – i stället väljer en annan producent.

När det gäller *de allmänna utvärderingsmyndigheterna* tillkommer problemet med att sakkunskapen om den verksamhet som ska utvärderas är lägre än hos den genomförandemyndighet som kanske är Regeringskansliets alternativ som producent. Att skaffa sig kunskap i sakfrågor kräver tid vilket kan göra att Regeringskansliet hellre väljer genomförandemyndigheten där sakkunskapen finns redan från början.

Utvärderingarna i beslutsfattandet

Vanligare att bara nämna

För att få en uppfattning om hur regeringen använder utvärderingarna har vi analyserat hur de kommenteras i budgetpropositionen. Den enda påtagliga förändringen är att det blivit vanligare att utvärderingar omnämns utan att på något sätt kommenteras. Ökningen i kategorin *Nämner* är så stor att den förklarar hela ökningen i det totala antalet utvärderingar mellan BP 2000 och BP 2002.

Andelen *Kommenterar* minskar något. I denna kategori beskrivs innehållet i utvärderingen men utan någon värdering av resultatet. Tillsammans utgör dessa båda kategorier, som alltså är exempel på omnämmanden utan vare sig beslut eller värderingar, ungefär en tredjedel av samtliga utvärderingar såväl i BP 2000 som i BP 2002.

Både i BP 2002 och i BP 2000 är den vanligaste användningen att *bekräfta* den förda politiken. Med detta menas att regeringen kommenterar utvärderingsresultaten på ett sådant sätt att den politik som bedrivs framstår som lyckad. En dryg tredjedel av utvärderingarna används på detta sätt.

Andelen fall där regeringen lovar att *återkomma* med något slags ställningstagande senare, t.ex. efter ett remissförfarande, ligger båda åren kring 15 procent.

Andelen utvärderingar som förändrar politiken minskar

Antalet utvärderingar som omnämns i samband med beslut om förändring har minskat något från 20 procent i BP 2000 till 14 procent i BP 2002. Förändringen är inte större än att den kan antas ligga inom "felmarginalen". Det är dock tydligt att ingen positiv förändring skett i detta avseende.

Tre faktorer som leder till användning

Säkert finns många olika faktorer som kan bidra till att en utvärdering verkligen kommer till användning i de politiska beslutsprocesserna.

I vår analys av användningen har vi funnit följande tre faktorer som särskilt viktiga:

1. *Bättre beställningar* framhålls av flera departementstjänstemän som en viktig fråga för att få mer användbara utvärderingar. Vår kvantitativa analys stöder detta såtillvida att de utvärderingar Regeringskansliet själva beställt i mycket högre grad används för att fatta beslut om förändrad politik än de utvärderingar som initierats av myndigheterna. En större aktivitet från Regeringskansliets sida när det gäller att beställa utvärderingar är således en nyckelfråga för att öka utvärderingarnas användbarhet som styrinstrument.

2. *Högre kvalitet* i utvärderingarna är en annan faktor som tjänstemännen framhåller som angelägen för att förbättra användningen. Även här ges visst stöd i vår kvantitativa analys som visar att utvärderingar med en tydlig måttstock oftare används för att fatta beslut om förändrad politik än de utvärderingar som saknar en tydlig måttstock.

3. *Bättre mottagande* av de färdiga utvärderingarna. Våra intervjuer visar att många departement saknar rutiner för hur utvärderingar tas emot. I många fall är det upp till den enskilda handläggaren att avgöra hur man ska gå vidare med utvärderingsresultatet. Detta kan leda till att utvärderingar ”stannar” hos den enskilda departementshandläggaren i stället för att utvärderingen och dess resultat diskuteras och används vid utformandet av politiken.

Statskontorets synpunkter och förslag

Regeringskansliet behöver fler bra utvärderingar

Utvärderingar har blivit ett allt viktigare inslag i Regeringskansliets arbete. Exempelvis har riksdagen, som ett led i att integrera uppföljning och utvärdering i budgetprocessen, beslutat att regeringen årligen skall lämna så kallade resultatskrivelser till riksdagen. Arbetet med resultatskrivelser är ännu i sin linda men

på sikt är tanken att regeringen varje vår lämnar sådana med resultatinformation för alla utgiftsområden.

Finansutskottet har vid ett flertal tillfällen uttryckt att den resultatinformation som lämnas till riksdagen inom ramen för budgetprocessen i högre grad ska vara inriktad på de statliga insatsernas *effekter på samhällsnivå* i stället för myndigheternas prestationer och interna göromål. Samtidigt har införandet av utgiftstak satt *kostnaderna* för de statliga insatserna i fokus för budgetarbetet. Enkelt uttryckt handlar budgetarbetet om att hitta de statliga insatser som ger bästa möjliga effekter på samhällsnivå utan att utgiftstaket spräcks. Tillsammans innebär detta en ökad efterfrågan på information om de statliga insatsernas *kostnadseffektivitet*.

För att möta dessa behov behöver regeringen fler bra utvärderingar som handlar om de statliga insatsernas effekter på samhällsnivå och hur kostnadseffektiva dessa är. Detta är utgångspunkten för de förslag vi lägger. Förslagen syftar dock inte bara till att ta fram sådana utvärderingar. Även andra typer av beslutsunderlag som t.ex. de ”snabba uppföljningar” regeringen ofta använder skulle kunna framställas enklare och med högre kvalitet om våra förslag genomförs.

Statskontorets råd och förslag

Som vi visat i första delen av sammanfattningskapitlet finns i dag många brister i Regeringskansliets arbete med utvärderingar. Brister finns i alla led i utvärderingsprocessen från beställning av utvärdering, via utvärderingens genomförande, till Regeringskansliets mottagande och användande av den färdiga utvärderingen.

De förslag vi lägger kan genomföras var för sig och oberoende av varandra. Helst vill vi förstås att samtliga förslag genomförs och gärna som delar i ett samlat förändringsarbete med syfte att förbättra Regeringskansliets användning av utvärderingar som styrinstrument.

En kort tid innan vår rapport utgivande har Finansdepartementet i *Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet* (Fi 2002.020) presenterat förslag som, förutsatt att de blir verklighet, ökar möjligheterna att genomföra ett samlat förändringsarbete i den riktning vi önskar. Detta kommenterar vi avslutningsvis i avsnittet *Ett samlat sätt att genomföra våra förslag*.

Bättre beställningar

De flesta departementstjänstemän som vi intervjuat anser att Regeringskansliets beställningar av utvärderingar måste förbättras.

Ökad framförhållning i regeringens beställningar

En del i detta är en ökad framförhållning vad gäller beställningar av utvärderingar. Vår analys visar att kvaliteten på utvärderingarna blir bättre om regeringen har framtida utvärderingar i åtanke redan i samband med att en ny åtgärd eller verksamhet ska introduceras. Om regeringen beställer utvärderingen redan i detta skede kan utvärderaren göra s.k. föremätningar och på andra sätt säkra relevanta data, vilket ger högre utvärderingskvalitet än om beställningen kommer efter att åtgärden ifråga introducerats.

Vår analys visar att regeringen redan idag i ett antal fall gör den typ av tidiga beställningar som vi föreslår. Huruvida detta sker eller ej verkar dock snarare bero på slumpen än på att det sker en systematisk prövning av frågan i samband med att nya åtgärder eller verksamheter införs.

Statskontoret föreslår därför att regeringen inför rutiner så att frågan om framtida utvärdering systematiskt prövas redan i samband med beslut om nya åtgärder. Liknande rutiner finns redan idag kring andra frågor. Exempelvis finns rutinkrav för konsekvensbeskrivningar inskrivna både i kommittéförordningen, propositionshandboken och i ett cirkulär från Statsrådsberedningen och Finansdepartementet.² Ett annat alternativ är inrättandet av en funktion inom Regeringskansliet med uppgift att

² § 14–16 i Kommittéförordningen, Ds 1997:1, SB:s och Fi:s cirkulär nr. 1994:13, *Problem- och konsekvensanalyser i författningsarbetet*.

bevaka frågan i samband med beslut om nya åtgärder. Även andra alternativ är möjliga. Vi föreslår att regeringen prövar frågan om hur en sådan rutin bör se ut.

Fler sektorsövergripande utvärderingar

Vår kartläggning visar att det fortfarande görs få sektorsövergripande utvärderingar. En trolig anledning är att de flesta som beställer utvärderingar inom Regeringskansliet är inriktade på sina egna politikområden samtidigt som beställarfunktioner för det sektorsövergripande perspektivet antingen saknas eller är för svaga.

Statskontoret föreslår därför att regeringen utreder hur beställarfunktionerna för sektorsövergripande utvärderingar kan förstärkas. Ett sätt kan vara att ge någon funktion, inom eller utanför Regeringskansliet, ett tydligt uppdrag att varje år beställa eller åtminstone ta fram förslag på angelägna sektorsövergripande utvärderingar. Ett första steg kan vara att utreda frågan om vilken typ av organisering som bäst lämpar sig för detta ansvar.

Bättre kvalitet i utvärderingarna

När det gäller att förbättra kvaliteten i de utvärderingar regeringen använder finns två nyckelfaktorer vi vill peka på. Den ena, ökad framförhållning i regeringens beställningar av utvärderingar, har redan avhandlats i avsnittet ovan.

Uppföljningssystem anpassade för utvärdering

Den andra nyckelfaktorn handlar om att politikområdena ska ha löpande uppföljningssystem med bra grunddata, där det på ett så smidigt sätt som möjligt ska gå att koppla ihop kostnader, prestationer och effekter för den verksamhet eller åtgärd som utvärderas.

Ett sådant system ökar möjligheterna att göra utvärderingar med en tydlig måttstock, t.ex. en före–efter studie även, om man ”glömt” att planera för utvärderingen innan åtgärden infördes. Chansen finns då att den löpande uppföljningen på området innehåller data som kan användas för utvärderingen. Även om man planerar utvärderingen i god tid så blir datainsamlingen ofta

betydligt enklare och billigare än om den löpande uppföljningen på området är bristfällig. Med en bra löpande uppföljning blir inte bara utvärderingarna bättre, utan även andra typer av beslutsunderlag som regeringen använder kommer att kunna tas fram både snabbare och med högre kvalitet. Det gäller t.ex. de ”snabba uppföljningar” som flera av departementstjänstemännen framhöll som väsentliga för regeringens arbete.

Att skapa bra uppföljningssystem görs inte i en handvändning och förutsättningarna är olika för olika politikområden. Men om man lägger ned lite tid på att utveckla uppföljningssystemen kommer regeringen så småningom att kunna skörda frukterna i form av bättre utvärderingar som kan tas fram både billigare och på kortare tid.

Det finns idag exempel på områden där vi bedömer att man nått ganska långt vad gäller att utveckla uppföljningssystem som gör det möjligt att koppla ihop kostnader, prestationer och effekter på ett sätt så att det passar för den typ av utvärderingar som vi menar att regeringen har mest nytta av. En metod att komma vidare på andra områden kan vara att lära av dessa ”goda exempel”.

Statskontoret föreslår att regeringen initierar ett utvecklingsarbete för att förbättra den löpande uppföljningen inom politikområdena så att den passar för den typ av utvärderingar som regeringen har nytta av i arbetet med budgetprocessen. Ett sätt är att utgå från de goda exempel som finns för att se i vilken utsträckning det går att införa liknande system även på andra politikområden. Ett första steg kan vara att kartlägga dagsläget inom de olika politikområdena och göra en bedömning av vilka områden som först bör prioriteras i ett sådant utvecklingsarbete.

Använd de fristående utvärderingsmyndigheterna

Vår analys visar att de utvärderingar som görs av de *fristående utvärderingsmyndigheterna* håller en högre kvalitet än utvärderingar som görs av andra typer av myndigheter. Med fristående utvärderingsmyndigheter avser vi de myndigheter som har utvärdering som en central uppgift utan att de samtidigt har som

uppgift att genomföra den politik man utvärderar. Dessa kan i sin tur delas in i *allmänna utvärderingsmyndigheter*; främst Statskontoret och RRV, och *sektorsanknutna utvärderingsmyndigheter* som t.ex. Brottsförebyggande rådet (BRÅ) och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).

Samtidigt visar vår analys att regeringen använder de fristående utvärderingsmyndigheterna i en liten och dessutom minskande utsträckning. Detta trots att såväl kvalitetsskäl som oberoende-aspekter talar för att de fristående utvärderingsmyndigheterna borde spela en större roll i regeringens utvärderingsarbete.

Statskontoret föreslår att regeringen uppmärksammar frågan hur de fristående utvärderingsmyndigheterna kan utnyttjas bättre. Ett sätt kan vara att utarbeta riktlinjer för i vilka situationer dessa myndigheter är särskilt lämpliga att använda.

Bättre mottagning

Flera departementshandläggare har i våra intervjuer påpekat att mottagningsrutinerna på departementen borde förbättras. Ett problem är att departementen i många fall saknar rutiner för hur inkommande utvärderingar ska hanteras. Detta leder ibland till att utvärderingar ”stannar” hos den enskilda departementshandläggaren i stället för att utvärderingen och dess resultat diskuteras och används vid utformningen av politiken. Detta kan jämföras med de tydliga rutiner som finns för kommittéväsandets utredningar. Där finns regler för hur betänkandena ska tas emot och för hur remissförfarandet ska skötas.

På EU-nivå finns numera tydliga mottagningsrutiner för inkomna utvärderingar, mycket tack vare införandet av den öppna samordningsmetoden. Diskussionerna om utvärderingsresultat har flyttats upp från anonyma tjänstemannarum till högsta politiska nivå och regeringschefernas toppmöten. Den metod som tillämpas i öppna samordningsmetoden bygger på att man lägger fast gemensamma riktlinjer i kombination med en tidplan. Riktlinjerna översätts sedan i nationella handlingsplaner, som varje år utvärderas av Europeiska rådet, innan man definierar ländernas nya mandat inom området. Det innebär att ministerrådet diskute-

rar de utvärderingar som publicerats och jämför dessa med de fastställda målen för programmen.³

Statskontoret föreslår att regeringen överväger möjligheterna att införa rutiner för hur inkommande utvärderingar ska behandlas. Syftet är att säkerställa att utvärderingarnas resultat inte fastnar hos de enskilda handläggarna utan diskuteras och används vid utformningen av politiken.

Lär av varandra och utnyttja goda exempel

Vid de referensgruppsmöten vi anordnat framkom önskemål från departementstjänstemän om att utöka erfarenhetsutbytet mellan departementen i utvärderingsfrågor. Vår analys visar också att skillnaderna mellan olika departement, utgiftsområden och politikområden på många sätt är stora. Med tanke på de stora skillnaderna inom Regeringskansliet borde möjligheterna att lära av varandra vara goda.

Statskontoret föreslår att regeringen utreder hur erfarenhetsutbytet inom Regeringskansliet ska befrämjas.

Överhuvudtaget kan ”goda exempel” vara ett sätt att komma framåt. Vi har i arbetet med denna rapport funnit många exempel på bra utvärderingar och att de spelat en roll för utformandet av politiken. Även utanför Sveriges gränser finns intressanta exempel på hur man kan använda utvärderingar.

Statskontoret föreslår att goda exempel på hur utvärderingar kan användas i politiska beslutsprocesser tas fram som underlag för Regeringskansliets lärande om utvärderingar.

Statskontoret leder idag ett nätverk, *Utvärderarna*, som samlas regelbundet och diskuterar utvärderingsfrågor. Majoriteten av deltagarna kommer från olika statliga myndigheter. Statskontoret kan tänka sig att administrera ett liknande nätverk för de som arbetar med utvärderingsfrågor inom Regeringskansliet. För att

³ För mer information om öppna samordningsmetoden, se t.ex. Finansdepartementets skrift ”Lissabonstrategin – VM i hållbar tillväxt”.

ett sådant nätverk ska bli långsiktigt livskraftigt tror vi dock att initiativet måste komma från Regeringskansliet.

Utvärderingspraktika för Regeringskansliet

Inom Regeringskansliet finns manualer och lathundar för t.ex. propositionsskrivande och offentliga utredningar (SOU). Ett sätt att förbättra systematiken i Regeringskansliets arbete med utvärderingar kan vara att utveckla en särskild manual för detta. En sådan bör i så fall omfatta hela kedjan i arbetet från beställning av utvärderingen till hur den färdiga utvärderingen används.

Statskontoret föreslår att regeringen prövar möjligheterna att utarbeta en manual för hur Regeringskansliet ska arbeta med utvärderingar.

Regeringskansliets organisation

Vi har i denna rapport inte diskuterat frågan hur Regeringskansliets utvärderingsresurser totalt sett ska organiseras, t.ex. i form av nya utvärderingsmyndigheter. En mer utförlig diskussion samt förslag i denna fråga finns i Statskontorets rapport ”*Utvärderingar – Av vem och till vad? En kartläggning av Regeringskansliets utvärderingsresurser*”.⁴

Ett samlat sätt att genomföra våra förslag

De förslag vi lagt kan genomföras var för sig och oberoende av varandra. En kort tid innan vår rapport utgavande har Finansdepartementet i *Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet* (Fi 2002.020) presenterat ett par förslag som, förutsatt att de blir verklighet, ökar möjligheterna att genomföra förändringar i den riktning vi önskar på ett samlat sätt, men med hjälp av andra metoder.

Det ena förslaget handlar om de *Strategier för politikområden* som aviserades i budgetpropositionen för 2001 men där arbetet hittills gått långsamt. Detta arbete innebär att det för varje politikområde skall tas fram en dokumenterad strategi i vilken det ansvariga departementet visar hur försörjningen av resultat-

⁴ Statskontorets rapport 2002:20

information skall hanteras. Om detta arbete tar fart kan flera av våra förslag fångas upp i dessa strategier.

Det gäller främst våra förslag om:

- Ökad framförhållning i regeringens beställningar av utvärderingar
- Uppföljningssystem anpassade för utvärdering
- Ökad användning av de fristående utvärderingsmyndigheterna
- Rutiner för mottagande av utvärderingar

Det andra förslag vi tänker på är införandet av en *Chefstjänsteman för förvaltningsfrågor* vid varje departement. Denne tjänsteman skall ha som huvuduppgift att biträda den politiska ledningen med att samordna, utveckla och kvalitetssäkra departementets arbete med bl.a. mål- och resultatstyrning och att ta fram underlag för omprövning av statlig verksamhet. I förslaget ingår också att dessa chefstjänstemän *samverkar* med varandra och att ett löpande erfarenhetsutbyte sker dem emellan. För detta ändamål föreslås en arbetsgrupp bestående av nämnda chefstjänstemän, ledda av budgetchefen för Finansdepartementets budgetavdelning.

Om förslaget om *Chefstjänstemän för förvaltningsfrågor* som *samverkar* över departementsgränserna blir verklighet kan dessa fånga upp bl.a. följande av våra förslag:

- Beställning av sektorsövergripande utvärderingar
- Ökat erfarenhetsutbyte inom Regeringskansliet i utvärderingsfrågor

Dessutom blir förhoppningsvis dessa chefstjänstemän en pådrivande faktor när det gäller att ta fram *Strategier för politikområden* och därmed indirekt även för flera andra av de förslag vi lägger.

Sammanfattningsvis anser vi att förslagen om *Strategier för politikområden* och *Chefstjänsteman för förvaltningsfrågor* är

bra instrument för att genomföra förändringar i den riktning vi föreslår. Om dessa förslag blir verklighet är kanske flera av de särskilda rutiner och liknande som vi föreslår onödiga. Å andra sidan, om Finansdepartementets förslag inte genomförs, är kanske särskilda rutiner på vart och ett av områdena den möjlighet som återstår att förstärka Regeringskansliets användning av utvärderingar som styrinstrument.

De förslag vi lagt är således starkt beroende av vad som händer med förslagen i Finansdepartementets rapport.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Detta är en avrapportering av uppdraget i Statskontorets regeringsbrev för år 2001 att *Statskontoret skall följa upp sitt tidigare uppdrag med att göra en översiktlig kartläggning och bedömning av det samlade utvärderingsarbetet som bedrivs inom de olika utgiftsområdena.*

1.2 Bakgrund och syfte

Utvärderingar har blivit ett allt viktigare inslag i Regeringskansliets arbete. Exempelvis har riksdagen, som ett led i att integrera uppföljning och utvärdering i budgetprocessen, beslutat att regeringen årligen skall lämna så kallade resultatskrivelser till riksdagen. Regeringskansliet spelar en viktig roll i samtliga länkar av utvärderingsprocessen, i och med att de både beställer, producerar och tar emot utvärderingar.

Syftet med denna rapport är att få en överblick av det samlade utbudet av utvärderingar som regeringen använder som beslutsunderlag oavsett vilka organisationer som gjort utvärderingarna. Vår kartläggning ska svara på frågor som:

- Hur stor är tillgången på utvärderingar?
- Vilken kvalitet håller utvärderingarna?
- Vilka är det som beställer och producerar utvärderingarna?
- Används utvärderingarna i beslutsfattandet?

Frågorna ska besvaras både ur ett helhetsperspektiv och med en analys av om det finns skillnader mellan olika utgiftsområden eller departement.

Rapporten är en uppföljning av vårt tidigare uppdrag med liknande syfte, som redovisats i *Utvärderingar och politik – en kart-*

*läggning av utvärderingarna i budgetpropositionen.*⁵ En del i syftet denna gång är därför att även analysera vilka förändringar som skett under de två år som förflutit sedan förra rapporten. Analysen utmynnar i ett antal förslag som syftar till att förbättra Regeringskansliets användning av utvärderingar som styrinstrument.

1.3 Metod

Analysen bygger på två empiriska undersökningar. Det gäller dels en analys av utvärderingar som regeringen använt, dels en intervjuundersökning med företrädare för samtliga departement.

Analys av utvärderingarna i budgetpropositionen

I analysen av utvärderingar som regeringen använt ingår samtliga utvärderingar som omnämns i budgetpropositionerna för år 2000 och 2002. Dessa identifierades genom att med hjälp av sökordsfunktionen i Acrobat Reader söka igenom budgetpropositionen efter ordet ”utvärd”. På detta sätt kom vi åt alla former och böjningar av ordet *utvärdering*. Om ordet användes i något sammanhang där man hänvisade till någon *specifik* utredning eller liknande så beställde vi denna skrift, och den ingår därmed i vår kartläggning. Däremot har vi inte tagit med utvärderingar som omnämns gruppvis, som t.ex. när sökordsfunktionen fastnade på *Statskontoret har till regeringen redovisat ca 40 utrednings- och utvärderingsuppdrag*.

Därefter har vi gjort motsvarande sökning på ordet ”effekt”. I de fall vi då fann hänvisningar till specifika effektanalyser, har även dessa definierats som utvärderingar, beställts in och ingår därmed i vår kartläggning.⁶

I kartläggningen ingår endast de utvärderingar som var avslutade när budgetpropositionen publicerades. De utvärderingar som i

⁵ Statskontorets rapport nr. 2000:17

⁶ Alternativa sökord (som t.ex. ”resultat”) provades också, med utan att ge någon signifikant skillnad när det gäller vilka utredningar som kan klassificeras som utvärderingar.

budgetpropositionen omnämns som ”pågående”, ”på väg att till-sättas” eller liknande ingår inte i vår analys även om de hunnit publiceras när detta skrivs.

Att använda budgetpropositionen som ”ram” för vilka utvärderingar som ingår i kartläggningen är en metod som vi menar

- koncentreras till de utvärderingar som är av intresse för regeringen,
- är så ”rättvis” som möjligt mellan olika utgiftsområden,
- är enkel att genomföra.

Vi är samtidigt medvetna om att metoden har brister. Budgetpropositionen är inte något fullständigt ”rättvist” dokument där alla utgiftsområden beskrivs med samma djup och samma språkbruk. Såväl skillnader i hur orden ”utvärdering” och ”effekt” används som skillnader i vilken grad beslutsunderlag överhuvudtaget kommenteras kan påverka vår analys.

Intervjuer med departementen

Till skillnad från i förra rapporten har vi denna gång också genomfört intervjuer med PBS-chefer, analyschefer eller liknande på samtliga departement. Denna analys fyller dels syftet att kompensera för de begränsningar som en skrivbordsanalys av utvärderingarna i budgetpropositionerna har, dels att fördjupa kunskaperna om orsakerna till att det ser ut som det gör och att fånga upp förslag till förbättringar.

Departementen ombads också att ge exempel på utvärderingar som varit till nytta i arbetet. Intervjuerna och departements-tjänstemännens exempel bekräftade i stora drag den bild som analysen av budgetpropositionerna givit.

1.4 Något om budgetpropositionen

Budgetpropositionen – ett viktigt styrdokument

Budgetpropositionen brukar betraktas som ett av de viktigaste styrningsdokument och kontrakt regeringen har till sitt för-

fogande. Genom budgetpropositionen tillkännages hur en stor mängd tillgångar skall fördelas över olika verksamheter. Budgetbesluten är styrande för den offentliga sektorns omfattning och fördelningen av landets samlade resurser. Med anledning av detta skriver också utredningen *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen* att:

”Det är därför väsentligt ur demokratisk synvinkel att dessa beslut ges en seriös och ingående behandling i regering och riksdag. Annars kan de lätt bli resultatet av tjänstemännens övervägande i regeringskansliet.”⁷

Krav på redovisning i budgeten

Regeringen är skyldig att i budgetpropositionen redovisa statens tillgångar och skulder enligt 3 kap. 2 § i riksdagsordningen. Skyldigheten preciseras i 45 § budgetlagen, där det står att redovisningen skall ge en rättvisande bild av verksamheten och statens tillgångar, det ekonomiska resultatet samt den ekonomiska ställningen. Regeringen är också skyldig att noggrant följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklats i förhållande till beslutade belopp. Så här har det också fungerat i praktiken (även om många efterlyser bättre resultatredovisning och utvärdering av måluppfyllelsen från regeringens sida, se nedan).

På senare år har strävan mot ökad användning av resultatredovisningar, utvärderingar och uppföljningar fortsatt, även om det inte varit lika lätt att skönja användningen i praktiken. Riksdagskommittén menar i sitt förslag till ändring av budgetlagen att ”[mål- och resultatstyrningen] förutsätter ett flöde av styr- och kontrollinformation. För att tillhandahålla nödvändig information som underlag för kontroll och styrning krävs uppföljning och utvärdering”,⁸ men att arbetet med utvärdering och uppföljning är eftersatt. Också riksdagsledamöter och kanslichefer menar att utskotten borde arbeta mer med dessa frågor.

⁷ SOU 2000:61 s. 177

⁸ 2000/01:RS1, s. 14. Förslaget antogs av riksdagen den 13 juni 2001, se Riksdagskrivelse 2000/01:273-276.

Ökade krav på utvärdering

Dagens politiska system bygger på mål- och resultatstyrning. Utan utvärderingar blir målstyrningen besvärlig, eftersom vi inte vet om vi faktiskt närmar oss det tänka målet genom de åtgärder som genomförts.

I VESTA-rapporten *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*⁹ förtydligas kraven om redovisning i budgetpropositionen:

”Beslut om statsbudgeten har stor betydelse för utvecklingen av samhällsekonomin...Det ställer i sig särskilda krav på såväl styrning och beslutsordning som beslutsunderlagets innehåll och omfattning. Det pågående arbetet med att utveckla den ekonomiska styrningen i staten syftar främst till att ytterligare förbättra det beslutsunderlag som behövs i budgetprocessen.”¹⁰

Det har dock visat sig svårare än väntat att tillmötesgå behovet av förbättrat beslutsunderlag:

”Flera av de rapporter som behandlat den ekonomiska styrningen under de senaste åren visar på brister vad gäller såväl beslutsunderlagets innehåll och relevans som styrningens tillämpning, vilket i sin tur får konsekvenser för beslutsfattandet på olika nivåer.”¹¹

Med ökade krav på resultatredovisning och uppföljning följer också ökade krav på uppföljningar av uppföljningarna. Denna rapport kan ses som ett led i en sådan trend.

1.5 Disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt. Kapitel 2 behandlar tillgången till utvärderingar inom olika utgiftsområden. Kapitel 3

⁹ Ds 2000:63, Fi. VESTA tillsattes år 1997 för att skapa förutsättningar för en effektivare styrning och uppföljning av statlig verksamhet.

¹⁰ Ds 2000:63 s. 41

¹¹ Ds 2000:63 s. 42.

handlar om utvärderingarnas kvalitet, kapitel 4 om vilka som beställt respektive producerat utvärderingarna. Kapitel 5 slutligen handlar om i vilken mån utvärderingarna används för att fatta beslut. De förslag som vi lägger på grundval av vår studie redovisas i kapitlet ”Sammanfattning och förslag”, som inleder rapporten.

2 Tillgången till utvärderingar

Detta kapitel behandlar tillgången till utvärderingar inom olika utgiftsområden. I avsnitt 2.1 redovisar vi hur de utvärderingar vi funnit i budgetpropositionerna fördelas på olika utgiftsområden. I avsnitt 2.2 gör vi en analys av inom vilka områden det görs för få utvärderingar.

2.1 Utvärderingarnas fördelning på utgiftsområden

I vår undersökning har vi gått igenom budgetpropositionen för år 2002 (BP 2002) för att se hur många utvärderingar regeringen nämner inom de olika utgiftsområdena. Vi jämför med resultatet i *Utvärderingar och politik (Statskontorets rapport 2000:17)* där vi på samma sätt gått igenom budgetpropositionen för år 2000 (BP 2000). Jämförelsen redovisas i följande tabell.¹²

¹² För att uppnå jämförbarhet har vi räknat om fördelningen för BP 2000 till den indelning i utgiftsområden som gäller för BP 2002. Detta berör endast utgiftsområdena 13 och 14. I BP 2000 var verksamhetsområdet *Arbetsmarknad och arbetsliv* ett utgiftsområde (nr. 14). Ur detta har verksamhetsområdet *Arbetsmarknad* brutits loss och slagits ihop med det som förut hette *Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet* (nr. 13) till *Arbetsmarknad*. Utgiftsområdet *Internationell samverkan* har bytt namn från *Utrikesförvaltning och internationell samverkan*, men innehåller samma delområden som tidigare.

Tabell 2.1 Antal utvärderingar, totalt och i olika utgiftsområden samt i finansplanen, BP 2002 och BP 2000.

Utgiftsområde	Antal utvärderingar		Förändring, antal
	BP 2002	BP 2000	
Utbildn. & universitetsforskning. (utgiftsområde nr. 16)	24	30	-6
Internationellt bistånd (7)	19	3	+16
Näringsliv (24)	12	7	+5
Energi (21)	12	1	+11
Rättsväsendet (4)	10	4	+6
Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar (23)	6	3	+3
Arbetsmarknad (13)	6	12	-6
Hälsovård, sjukvård och social omsorg (9)	5	13	-8
Kommunikationer (22)	5	1	+4
Kultur, medier, trossamfund och fritid (17)	4	14	-10
Allmän miljö- och naturvård (20)	4	1	+3
Invandrare och flyktingar (8)	4	0	+4
Regional utjämning och utveckling (19)	4	9	-5
Totalförsvaret (6)	3	3	
Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp (10)	3	1	+2
Samhällsekonomi och finansförvaltning (2)	2	9	-7
Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande (18)	2	1	+1
Arbetsliv (14)	2	0	+2
Ekonomisk trygghet för familjer och barn (12)	1	1	
Rikets styrelse (1)	1	1	
Statsskuldräntor m.m. (26)	1	0	+1
Studiestöd (15)	1	0	+1
Finansplan	1	1	
Internationell samverkan (5)	0	0	
Skatteförvaltning och uppbörd (3)	0	1	-1
Ekonomisk trygghet vid ålderdom (11)	0	1	-1
Allmänna bidrag till kommuner (25)	0	2	-2
Avgiften till Europeiska gemenskapen (27)	0	0	
Summa	132	119	+13

Fler utvärderingar refereras

Jämfört med BP 2000 har antalet omnämnda utvärderingar ökat från 119 till 132 eller med 11 procent. Liksom i vår förra studie kan vi konstatera att utvärderingarna fördelar sig mycket ojämnt mellan utgiftsområdena.

Flest utvärderingar i Utbildning och universitetsforskning

Det är framför allt inom två utgiftsområden som riktigt många utvärderingar nämns i BP 2002. Det gäller *Utbildning och universitetsforskning* och *Internationellt bistånd*. Dessa områden har 24 respektive 19 utvärderingar nämnda. *Utbildning och universitetsforskning* hade flest utvärderingar nämnda även i BP 2000. Ytterligare tre områden har minst 10 utvärderingar omnämnda, nämligen *Näringsliv*, *Energi* och *Rättsväsendet*. Bland dessa områden har det skett en markant ökning av antalet utvärderingar i *Internationellt bistånd* och *Energi*. Tydliga minskningar av antalet utvärderingar ser vi bl.a. i *Kultur, medier, trossamfund och fritid* och i *Hälsovård, sjukvård och social omsorg*.¹³

Var utvärderas det för lite?

Den intressantaste frågan är om det finns områden där det råder brist på utvärderingar. Vi kan konstatera att hela 12 utgiftsområden har högst två utvärderingar nämnda i BP 2002. Fem utgiftsområden har ingen utvärdering nämnd. Siffrorna var ungefär desamma även i BP 2000. I följande avsnitt gör vi en närmare analys av om det finns utgiftsområden som kan betraktas som eftersatta vad gäller utvärderingar.

¹³ När det gäller *Kultur, medier, trossamfund och fritid* har dock regeringen i år lämnat en särskild fördjupad resultatskrivelse på området (skr. 2001/02:176). I resultatskrivelsen hänvisas till statistik, studier och utvärderingar på området, vilket kan förklara att man istället dragit ned på sådan redovisning i budgetpropositionen.

2.2 Finns det områden med brist på utvärderingar?

Det är en alldeles för enkel analys att utifrån tabell 2.1 peka ut områden som är eftersatta vad gäller utvärderingar. Utgiftsområdena är ju väldigt olika både till storlek och innehåll. För att ytterligare analysera materialet har vi därför jämfört antalet utvärderingar per utgiftsområde med några faktorer som vi tror påverkar utvärderingsbehovet. De faktorer vi valt att ta hänsyn till är utgiftsområdenas storlek, komplexitet och aktualitet.

Fördelningen i relation till utgiftsområdenas storlek

I tabell 2.2 jämför vi antalet utvärderingar med utgiftsområdenas utgifter enligt statsbudgeten för år 2002. Områden som innebär stora utgifter för staten borde vara mer angelägna att utvärdera än områden med små utgifter.

Tabell 2.2 Fördelning i relation till utgiftsområdenas utgifter enligt statsbudgeten för år 2002.

Utgiftsområde	Utgiftsområdets storlek, miljarder kr.	Antal utvärderingar	
		BP 2002	BP 2000
Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp (10)	108	3	1
Allmänna bidrag till kommuner (25)	99	0	2
Statsskuldräntor m.m. (26)	63	1	0
Arbetsmarknad (13)	59	6	12
Ekonomisk trygghet för familjer och barn (12)	50	1	1
Totalförsvaret (6)	46	3	3
Utbildning och universitetsforskning (16)	41	24	30
Ekonomisk trygghet vid ålderdom (11)	33	0	1
Hälsovård, sjukvård och social omsorg (9)	31	5	13
Kommunikationer (22)	24	5	1
Rättsväsendet (4)	24	10	4
Avgiften till Europeiska gemenskapen (27)	23	0	0
Studiestöd (15)	23	1	0
Internationellt bistånd (7)	15	19	3
Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar (23)	14	6	3
Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande (18)	9	2	1
Samhällsekonomi och finansförvaltning (2)	9	2	9
Kultur, medier, trossamfund och fritid (17)	8	4	14
Skatteförvaltning och uppbörd (3)	8	0	1
Rikets styrelse (1)	7	1	1
Invandrare och flyktingar (8)	5	4	0
Regional utjämning och utveckling (19)	4	4	9
Näringsliv (24)	3	12	7
Allmän miljö- och naturvård (20)	3	4	1
Energi (21)	2	12	1
Internationell samverkan (5)	1	0	0
Arbetsliv (14)	1	2	0
Finansplan	0	1	1
Totalt	713	132	119

I vår förra studie pekade vi ut några områden där vi ansåg att antalet utvärderingar var lågt i förhållande till statsutgifterna. Dessa

områden var *Totalförsvaret* samt de områden som handlar om *Ekonomisk trygghet*.¹⁴ I dessa fall anser vi fortfarande att antalet utvärderingar förefaller lågt, då vi nu även kan jämföra med antalet utvärderingar i budgetpropositionen för år 2002.

Det finns även andra fall där ett första intryck är att antalet utvärderingar är få men där man snabbt finner logiska förklaringar. Detta gäller till exempel *Allmänna bidrag till kommunerna*, där bidragen i sin tur fördelas vidare till verksamheter som faller inom andra utgiftsområden som *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* eller *Utbildning och universitetsforskning*. I det fallet kräver själva transfereringen mindre utvärdering än den verksamhet den finansierar inom nämnda områden. Mycket riktigt är också antalet utvärderingar högt inom såväl *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* som *Utbildning och universitetsforskning*.

Det är inte heller särskilt förvånande att antalet utvärderingar är lågt inom ett område som *Statsskuldräntor m.m.* där det ju inte finns så mycket verksamhet att utvärdera, trots höga utgifter. I följande avsnitt använder vi just utgiftsområdets komplexitet som måttstock på utvärderingsbehovet.

Fördelningen i relation till utgiftsområdenas komplexitet

I tabell 2.3 jämför vi antalet utvärderingar med ett mått på utgiftsområdenas komplexitet. Det bakomliggande antagandet är att ett sakmässigt relativt begränsat område som t.ex. *Studiestöd* inte kräver lika omfattande utvärderingsverksamhet som t.ex. *Utbildning och universitetsforskning*, som innehåller allt från "dagis" till avancerad forskning om exempelvis materialteknik för termiska energiprocesser. Vårt mått på komplexitet utgörs av det antal sidor som utgiftsområdet upptar i statsliggaren. Många sidor i statsliggaren innebär omfattande regleringsbrev, vilket i sin tur innebär att området kan omfatta många olika myndigheter, politikområden, verksamhetsgrenar och uppdrag.

¹⁴ Dessa områden är *Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp*, *Ekonomisk trygghet för familjer och barn* och *Ekonomisk trygghet vid ålderdom*.

Så ingår till exempel hela 52 myndigheter inom *Utbildning och universitetsforskning*. Statens skolverk, en av dessa myndigheter, har i sin tur sju verksamhetsgrenar inom ramen för sitt ansvarsområde. *Studiestöd* å sin sida förfogar inte över en enda myndighet, utan enbart över kostnader för olika former av ekonomiskt stöd till enskilda under studier.

Tabell 2.3 Fördelning i relation till utgiftsområdenas komplexitet.

Utgiftsområde	Antal sidor i statsliggaren	Antal utvärderingar	
		BP 2002	BP 2000
Utbildning och universitetsforskning (16)	278	24	30
Kultur, medier, trossamfund och fritid (17)	257	4	14
Totalförsvaret (6)	215	3	3
Näringslivet (24)	124	12	7
Hälsovård, sjukvård och social omsorg (9)	124	5	13
Kommunikationer (22)	114	5	1
Samhällsekonomi och finansförvaltning (2)	105	2	9
Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar (23)	96	6	3
Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande (18)	96	2	1
Rättsväsendet (4)	76	10	4
Internationellt bistånd (7)	65	19	3
Allmän miljö- och naturvård (20)	56	4	1
Arbetsmarknad (13)	55	6	12
Energi (21)	51	12	1
Rikets styrelse (1)	47	1	1
Arbetslivet (14)	43	2	0
Invandrare och flyktingar (8)	40	4	0
Internationell samverkan (5)	38	0	0
Regional utjämning och utveckling (19)	37	4	9
Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp (10)	25	3	1
Skatteförvaltning och uppbörd (3)	25	0	1
Studiestöd (15)	10	1	0
Allmänna bidrag till kommuner (25)	10	0	2
Avgiften till Europeiska gemenskapen (27)	8	0	0
Ekonomisk trygghet för familjer och barn (12)	7	1	1
Ekonomisk trygghet vid ålderdom (11)	7	0	1
Statsskuldräntor m.m. (26)	6	1	0
Finansplan	0	1	1
Totalt	2015	132	119

Det finns ett relativt starkt samband mellan antalet utvärderingar och utgiftsområdenas komplexitet såsom vi mäter den. Områden med ett begränsat antal sidor i statsliggaren har ofta få utvärderingar nämnda i budgetpropositionen. På samma sätt förekommer fler utvärderingar inom de områden som upptar många sidor i statsliggaren.

I förra avsnittet pekade vi ut de utgiftsområden som handlar om *Ekonomisk trygghet* som områden med få utvärderingar i förhållande till utgifterna (tabell 2.2). Denna jämförelse visar dock att nämnda områden trots de höga utgifterna inte är särskilt sakmässigt komplexa. Det kan vara en förklaring till att det inte behövs särskilt många utvärderingar på dessa områden.

Det andra område vi pekade ut i förra avsnittet, nämligen *Totalförsvaret*, hör däremot både till de områden som har högst utgifter och är mest komplexa. Trots detta är antalet utvärderingar lågt. Ett annat område där antalet utvärderingar förefaller lågt jämfört med komplexiteten är *Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande*.

Fördelningen i relation till aktualitet

Den tredje faktor som vi tagit hänsyn till när vi försökt förklara fördelningen av utvärderingar är i vilken mån områdena är i fokus för den politiska debatten eller ej. Vår föreställning är att ett område som debatteras flitigt (som t.ex. skolan) är i större behov av utvärderingar än ett område som det råder mer eller mindre konsensus kring (som t.ex. Allemansrätten). Vårt sätt att fånga den här aspekten har varit en analys av antalet artiklar i DN Debatt som kan hänföras till de olika utgiftsområdena.¹⁵

¹⁵ Inför BP 2002 analyserade vi DN Debatt under tiden från juni –99 t.o.m. maj –01. Inför BP 2000 analyserades DN Debatt under juni –97 t.o.m. maj –99. Vi valde med slumpens hjälp ut en artikel i veckan för den här tiden. Att antalet ”träffar” på utgiftsområden är större än antalet artiklar beror på att en och samma artikel ibland behandlar frågor som rör flera utgiftsområden. Vi har räknat om fördelningen av debattartiklar inför BP 2000 så att den stämmer med den utgiftsområdesindelning som gäller i BP 2002.

Tabell 2.4 Fördelning i relation till utgiftsområdenas aktualitet.

Utgiftsområde	Antal debattartiklar		Antal utvärderingar	
	Inför BP 2002	Inför BP 2000	BP 2002	BP 2000
Hälsovård, sjukvård och social omsorg (9)	17	16	5	13
Internationell samverkan (5)	17	17	0	0
Utbildning och universitetsforskning (16)	12	18	24	30
Rättsväsendet (4)	10	14	10	4
Arbetsliv (14)	9	17	2	0
Arbetsmarknad (13)	9	12	6	12
Rikets styrelse (1)	9	6	1	1
Totalförsvaret (6)	8	4	3	3
Ekonomisk trygghet för familjer och barn (12)	8	3	1	1
Ekonomisk trygghet vid ålderdom (11)	7	6	0	1
Skatteförvaltning och uppbörd (3)	6	2	0	1
Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar (23)	5	1	6	3
Kommunikationer (22)	5	2	5	1
Allmän miljö- och naturvård (20)	5	5	4	1
Kultur, medier, trossamfund och fritid (17)	5	1	4	14
Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp (10)	5	2	3	1
Regional utjämning och utveckling (19)	4	1	4	9
Samhällsekonomi och finansförvaltning (2)	4	3	2	9
Näringslivet (24)	3	9	12	7
Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande (18)	3	4	2	1
Internationellt bistånd (7)	2	4	19	3
Energi (21)	2	0	12	1
Invandrare och flyktingar (8)	2	4	4	0
Statsskuldräntor m.m. (26)	1	0	1	0
Finansplan	0	0	1	1
Studiestöd (15)	0	0	1	0
Allmänna bidrag till kommuner (25)	0	6	0	2
Avgiften till Europeiska gemenskapen (27)	0	0	0	0
Totalt	158	157	132	119

Många av de utgiftsområden som debatteras flitigast har också relativt många utvärderingar nämnda i budgetpropositionerna. Den kraftigaste avvikelser från detta gäller *Internationell samverkan*, ett utgiftsområde som ofta debatteras (bl.a. när det gäller

frågor kring EU-samarbetet) men som inte haft någon utvärdering nämnt vare sig i BP 2000 eller BP 2002.

Andra områden med påfallande få utvärderingar jämfört med antalet debattartiklar är *Arbetsliv* och *Rikets styrelse*. Även vissa områden som vi pekat ut tidigare i kapitlet har relativt få utvärderingar i förhållande till hur ofta de förekommer i debatten. Det gäller ett par av de utgiftsområden som rör *Ekonomisk trygghet*, men också i viss mån *Totalförsvaret*.

Var behövs det fler utvärderingar?

Sammanfattningsvis indikerar vår analys att det inom några områden förefaller som att antalet utvärderingar är lågt i förhållande till behovet. Dessa områden har få utvärderingar trots att någon eller några av de faktorer vi analyserat pekar på ett stort utvärderingsbehov:

- *Totalförsvaret* som har höga utgifter, en mycket komplex verksamhet och dessutom har förekommit relativt flitigt i den politiska debatten under senare år.
- De utgiftsområden som handlar om *Ekonomisk trygghet* som har höga utgifter och förekommer relativt flitigt i den politiska debatten.
- *Internationell samverkan* som har varit i fokus för den politiska debatten under senare år.
- *Arbetsliv* som har varit i fokus för den politiska debatten under senare år.
- *Rikets styrelse* som har varit i fokus för den politiska debatten under senare år.
- *Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande* som har en komplex verksamhet.

De områden som nämns i de fyra översta strecksatserna pekade vi ut även i den förra studien som eftersatta vad gäller utvärderingar. Vi vill dock betona att vår översiktliga analys inte *bevisar* att utvärderingsverksamheten brister inom de nämnda områdena. Det kan finnas skäl till att det gjorts få utvärderingar de senaste

åren som vi inte lyckats fånga med vår metod. Det kan också vara så att det gjorts betydligt fler utvärderingar än vad våra siffror visar men att dessa inte alls omnämns i budgetpropositionen eller där kallas för något annat än ”utvärderingar”.

Statskontoret ger även ut en rapport ”*Utvärderingar – Av vem och till vad? En kartläggning av Regeringskansliets utvärderingsresurser*”,¹⁶ där Regeringskansliets utvärderingsresurser kartlagts utifrån en annan utgångspunkt och med delvis andra metoder. I den rapporten görs bedömningen att ”behovet av utvärderingsresurser idag framförallt inte möts inom följande politikområden: *de politikområden som kan fångas under rubriken Social trygghet och sjukvård, Utbildningspolitik, Försvarspolitik och Internationellt utvecklingssamarbete*”. Våra bedömningar sammanfaller således vad gäller flera av de områden vi räknat upp ovan.

Varför så få sektorsövergripande utvärderingar?

Liksom i vår förra studie konstaterar vi att antalet sektorsövergripande utvärderingar är lågt. Används antalet utvärderingar som nämns under mer än ett utgiftsområde som mått så har de sektorsövergripande utvärderingarna minskat från fyra stycken i BP 2000 till två stycken i BP 2002.

Ändå vet vi att många effektivitetsproblem inom den offentliga sektorn är just av sektorsövergripande karaktär och att det därför också borde finnas ett behov av sektorsövergripande utvärderingar. En förklaring till varför det görs så få sektorsövergripande utvärderingar kan vara att de flesta som beställer utvärderingar på Regeringskansliet är inriktade på sina egna politikområden samtidigt som beställarfunktioner för det sektorsövergripande perspektivet antingen saknas eller är för svaga.

Statskontoret föreslår därför att regeringen utreder hur beställarfunktionerna för sektorsövergripande utvärderingar kan förstärkas. Ett sätt kan vara att ge någon funktion, inom eller utanför Regeringskansliet, ett tydligt uppdrag att varje år beställa eller åtminstone ta fram förslag på angelägna sektorsövergripande

¹⁶ Statskontorets rapport 2002:20

utvärderingar. Ett första steg kan vara att utreda frågan om vilken typ av organisering som bäst lämpar sig för detta ansvar.

3 Utvärderingarnas kvalitet

I detta avsnitt diskuteras utvärderingarnas kvalitet. Begreppet kvalitet är komplext. I kapitlet har vi koncentrerat oss på tre aspekter av kvalitet. Dessa aspekter, som analyseras närmare i avsnitt 3.1, är:

- förekomsten av en tydlig måttstock
- mätningar av samhällseffekter
- kopplingen mellan resultat och kostnader

I samtliga dessa avseenden anser vi att det finns kvalitetsbrister i de utvärderingar som omnämns i budgetpropositionen.

I avsnitt 3.2. diskuterar vi hur kvaliteten kan förbättras. Det handlar om att utveckla förutsättningarna att göra bra utvärderingar. Vi tar upp två nyckelfaktorer:

- ökad framförhållning i regeringens beställningar
- bättre löpande uppföljning inom politikområdena

Detta tror vi kan ge Regeringskansliet fler högkvalitativa och därmed mer användbara utvärderingar utan att de totala resurser som satsas på utvärderingar behöver öka. En annan fördel ur Regeringskansliets synpunkt är att utvärderingarna skulle kunna genomföras snabbare.

3.1 Tre kvalitetsbrister

Bristen på måttstock är ett allvarligt kvalitetsproblem

En grundläggande kvalitetsvariabel är att varje utvärdering bör innehålla en tydlig måttstock. Med måttstock avses det ”noll-alternativ” som den utvärderade verksamheten jämförs med. En tydlig måttstock underlättar bedömningen av om den utvärderade verksamheten är bra eller dålig. Saknas däremot en tydlig måttstock blir denna värdering mycket svårare.

De allra flesta utvärderingar som innehåller tydliga måttstockar har gjort jämförelser med, antingen tiden före den utvärderade åtgärden infördes, eller jämfört med någon ”kontrollgrupp” som inte omfattats av den åtgärd som utvärderats.¹⁷ En del utvärderingar kombinerar användningen av före–efter jämförelser och kontrollgrupper till experiment eller s.k. kvasiexperiment. Detta ger en ännu bättre måttstock.

Det finns också exempel på tydliga måttstockar som består av något konkret ”mål”. Ett välkänt exempel är det mål som sattes upp för sysselsättningspolitiken om att arbetslösheten skulle vara högst fyra procent år 2000. I sådana fall är det oftast underförstått att det handlar om en sänkning eller höjning från någon tidigare känd nivå och resultatmåten får därför ändå en karaktär av före–efter jämförelse.

Andelen utvärderingar med otydlig måttstock ökar

Den analys vi gjort visar att andelen utvärderingar med otydlig måttstock ökat. När det gäller de utvärderingar som omnämndes i budgetpropositionen för år 2000 bedömde vi att omkring två tredjedelar av utvärderingarna saknade en tydlig måttstock. I budgetpropositionen för år 2002 bedömer vi att andelen ökat till ungefär tre fjärdedelar.

En närmare analys visar dock att denna siffermässigt kraftiga förändring till stor del förklaras av förskjutningar i antalet utvärderingar som nämns inom olika utgiftsområden. Exempelvis har antalet utvärderingar inom *Internationellt bistånd*, ett område där det är svårt att hitta tydliga måttstockar, ökat kraftigt. Denna och vissa liknande förändringar slår igenom i totalstatistiken på ett sådant sätt att vi inte anser att det finns någon grund att påstå att problemen med otydliga måttstockar ökat. Däremot är det ingen tvekan om att andelen utvärderingar med otydlig måttstock är alldeles för hög oavsett om den uppgår till 66 procent eller 75 procent.

¹⁷ Om utvärderingen inte gäller en specifik åtgärd utan t.ex. en organisations löpande verksamhet passar inte begreppen ”före–efter” och ”kontrollgrupp”. Motsvarande måttstockar blir då ”tidsserier” och ”jämförelser med liknande verksamheter”.

Få bra utvärderingar av samhällseffekter

En annan brist som vi vill uppmärksamma är att så få utvärderingar mäter de samhällseffekter som är det yttersta syftet med de verksamheter/åtgärder som utvärderas. Utvärderingarna innehåller istället oftast mer verksamhetsnära mått, varför frågan om huruvida verksamheten verkligen fyller sitt syfte egentligen aldrig besvaras. Om detta verkligen är en kvalitetsbrist kan diskuteras. En utvärdering behöver inte alls vara sämre bara för att den inte har samhällseffekterna i fokus. Men eftersom vår analys handlar om resultatinformationen i budgetpropositionen anser vi ändå att det, just i detta sammanhang, är rimligt att tala om bristande kvalitet.

Finansutskottet har nämligen vid flera tillfällen uttryckt önskemål om att den resultatinformation som lämnas till riksdagen i budgetpropositionen i högre grad ska var inriktad på *effekterna* av den förda politiken snarare än på myndigheternas prestationer och interna göromål. Utskottet har också beklagat bristen på studier och analyser av de statliga insatsernas effekter på samhällsnivån i stort.¹⁸ Vi har gjort en analys av i vilken mån utvärderingarna mäter samhällseffekter på ett bra sätt (sträng definition), ett mindre bra sätt eller om de inte alls har effekterna i fokus utan istället är inriktade på kvalitets- eller genomförandeaspekter. Resultaten är slående lika de vi redovisade i vår förra studie. Vi utgår därför från de siffror som analysen av BP 2002 givit. I de fall det skett annat än marginella förändringar från BP 2000 kommenteras detta särskilt.

Endast en femtedel har bra effektmått

Med en sträng definition av *effekterna av den förda politiken* är det ungefär 20 procent av utvärderingarna som bygger på sådana mått. I denna definition innefattas att måtten ska avse faktiskt inträffade effekter, att de ska vara uppmätta på ett objektivet sätt, samt att de ska avse den mest relevanta länken i effektkedjan sett utifrån syftet med den utvärderade verksamheten.

¹⁸ Se t.ex. bet 1998/99:FiU20, bet 1997/98:FiU20, bet 1995/96:FiU7 och bet 1993/94FiU10, samt art. Fi2002.015.

Några exempel på utvärderingar som uppfyller den stränga definition av att mäta samhällseffekter är:

- en studie av hur elektronisk övervakning påverkar återfallsfrekvensen för dem som dömts för rattonykterhet,
- en studie av hur mängden lärartimmar i grundskolan påverkar elevernas snittbetyg,
- flera studier inom arbetsmarknadsområdet av hur olika typer av åtgärder leder till att folk får arbete.

En fjärdedel har effekterna i fokus men inga bra mått

Vidgar man definitionen och räknar med alla utvärderingar som till en betydande del handlar om effekterna av genomförd politik så stiger andelen till mellan 40 och 50 procent. Men då räknar vi även med effektmått som vi bedömt som subjektiva, som mäter något annat än faktiskt inträffade effekter, som inte nått tillräckligt långt i effektkedjan och även några som inte innehåller några effektmått alls men där man ändå resonerar om vilka samhällseffekter som uppnåtts.

Gemensamt för dessa är att man säkert önskat kunna redovisa bättre mått på de samhällseffekter som behandlas men av olika skäl har detta inte varit möjligt. En vanlig orsak är bristen på bra data om samhällseffekter. Vi har funnit många exempel på att man i utvärderingen uttrycker sin frustration över att man inte kunnat komma längre i detta avseende. Även i departementsintervjuerna framkom önskemål om att förbättra tillgången på sådana data. Detta är något som Regeringskansliet satsar för lite på, menar flera av de intervjuade.

Några exempel på utvärderingar som handlar om samhällseffekter men ej uppfyller det ”stränga” kriteriet:

- exempel på subjektiva mått är en studie av ett antidrogprogram där resultaten bygger på hur mycket narkotika individerna i målgruppen uppger att de konsumerat och flera studier av glesbygdprojekt där de ”projektägare” som administrerar projekten bedömer hur många jobb som skapats eller räddats.

- ett exempel på en utvärdering som ”mäter” något annat än faktiskt inträffade effekter är en jämförelse mellan olika regionalpolitiska åtgärder där slutsatserna grundas på hypotetiska antaganden om företags agerande enligt mikroekonomisk teori.
- ett exempel på en studie som inte går tillräckligt långt i effektkedjan är när de extra resurser regeringen anslagit för att höja kvaliteten i vård, skola och omsorg bedöms utifrån kommunernas enkätsvar om huruvida pengarna verkligen använts till dessa ändamål.

Hälften gäller kvalitet eller genomförande

Mellan 35 och 40 procent av utvärderingarna kan klassificeras som kvalitetsstudier där fokus ligger på kvaliteten i myndigheternas prestationer snarare än på vilka effekter dessa prestationer åstadkommer. Denna kategori har ökat något sen vår förra studie.

Naturligtvis är det inte fel med utvärderingar som har kvaliteten i fokus. I många fall har det redan från början dvs. när utvärderingen initierades varit givet att det var just kvaliteten som var det intressanta och inte samhällseffekterna. Men även i denna grupp finner vi studier där man hoppats kunna mäta samhällseffekter men där t.ex. bristande dataunderlag gjort att man istället fått rikta in sig på prestationernas kvalitet.

Återstår mellan 10 och 20 procent där vi klassificerat huvuddelen som *genomförandevärderingar*. Dessa bedömer i första hand om verksamheten genomförs enligt uppdragsgivarens riktlinjer och om processen fungerar som det var tänkt. Denna kategori har minskat något sen vår förra studie.

Slutligen har vi en handfull studier som vi inte alls anser vara utvärderingar men som ändå benämns som sådana i budgetpropositionen. Det handlar oftast om rena kartläggningar utan analys av orsakssamband.

Koppling till kostnader saknas ofta

Den tredje allvarliga kvalitetsbristen är att många utvärderingar inte gör någon koppling mellan de effekter och/eller prestationer som man mäter och kostnaderna för att åstadkomma dessa. Vi menar att i de allra flesta fall borde en av utvärderingens mest relevanta frågor vara om de effekter/prestationer som åstadkoms är värda de pengar som verksamheten kostar. Detta borde också vara särskilt relevant i Regeringskansliets arbete med budgetprocessen där givna resursramar ska hållas. Ändå visar vår analys att i ungefär 40 procent av utvärderingarna saknas information om vad den utvärderade verksamheten kostar. Siffrorna är ungefär desamma i båda de budgetpropositioner vi gått igenom.

En mer avancerad fråga för en utvärdering är om verksamheten eller åtgärden är *kostnadseffektiv*. Det handlar om att ställa flera alternativa sätt att nå samma mål mot varandra för att besvara frågan vilket som är det billigaste sättet att nå ett givet mål. Det är bara omkring 10 procent av utvärderingarna som ens resonerar i sådana banor och när det gäller att mäta kostnadseffektiviteten blir förstås siffran ännu lägre. Även här gäller att siffrorna är ungefär desamma båda åren. Kostnadseffektivitet är ett centralt begrepp när det gäller att ompröva verksamhet inom givna resursramar och borde därför också vara en väsentlig fråga för regeringen när det gäller att hitta den bästa prioriteringen av resurserna utan att spräcka utgiftstaket.

Den klassiska utvärderingen ovanlig

Tillsammans innebär de kvalitetsbrister vi redogjort för att det som många i första hand tänker på när de hör begreppet *utvärdering*, nämligen en rigorös *jämförelse* av olika åtgärders eller verksamheters *effekter* på någon målvariabel, är relativt sällsynt bland de utvärderingar som kommenteras i budgetpropositionen.

För att klara denna definition bör såväl måttstockskriteriet som den stränga definitionen av att mäta samhällseffekter vara uppfyllda. Andelen utvärderingar som kombinerar dessa båda egenskaper ligger på omkring 15 procent i båda de budgetpropositioner som vi analyserat.

Lägger man till ett krav på att det dessutom ska finnas en koppling till kostnaderna för de alternativ som jämförs så att man jämför kostnadseffektiviteten, dvs. vilket alternativ ”ger mest för pengarna”, blir andelen utvärderingar som uppfyller kraven så låg som 5 procent under båda åren.

3.2 Så får vi fler användbara effektutvärderingar

Vår analys visar alltså att det finns för få utvärderingar av samhällseffekter med en tydlig måttstock och där kostnaderna för den verksamhet som utvärderas vägs in i bilden.

En orsak till detta är säkert att vissa utvärderare inte haft tillräckliga metodkunskaper. Men vi tror att en minst lika viktig orsak är de dåliga förutsättningar utvärderarna ofta jobbar under. Genom att förbättra dessa förutsättningar skulle Regeringskansliet kunna få fler användbara utvärderingar (och dessutom på kortare tid) utan att de totala resurser som satsas på utvärderingar behöver öka. Vi ska i de följande avsnitten peka på två nyckelfaktorer för att effektivisera utvärderingsarbetet:

1. En förbättrad framförhållning i Regeringskansliets beställningar av utvärderingar.
2. En förbättrad löpande uppföljning inom politikområdena med goda möjligheter att koppla ihop resultat i form av samhällseffekter med kostnaderna för de åtgärder som utvärderas.

Även om dessa förutsättningar förbättras är knappast målet att alla utvärderingar ska uppfylla kraven för en fullvärdig kostnadseffektivitetsutvärdering. Däremot blir det möjligt att göra fler sådana studier. Men den största fördelen är kanske en allmän kvalitetshöjning i såväl utvärderingar som annat beslutsunderlag som regeringen använder. Exempelvis kommer de ”snabba uppföljningar” som regeringen är i stort behov av att kunna produceras snabbare och med högre kvalitet om de förutsättningar vi talar om förbättras.

Vi är också medvetna om att möjligheterna, framförallt när det gäller data om samhällseffekter, skiljer sig mellan olika politikområden. På de flesta områden bör det dock gå att komma betydligt längre än idag.

Ökad framförhållning i Regeringskansliets beställningar

En nyckelfaktor är att de som beställer utvärderingar tänker i utvärderingstermer redan i samband med att nya åtgärder eller verksamheter planeras. Det är i detta skede möjligheterna är störst att säkra tydliga måttstockar och relevanta resultatmått. För att kunna göra en bra före–efter studie behöver man t.ex. säkra data om tillståndet innan åtgärden påbörjats. För att kunna göra en bra jämförelse med en kontrollgrupp krävs ofta att man, i detta tidiga skede, utser försöksgrupper och kontrollgrupper. Sätter man däremot igång åtgärden utan att tänka på detta blir det betydligt svårare att göra en bra utvärdering när det blir aktuellt.

Vi anar här en tendens att antalet fall där Regeringskansliet tidigt tänker i utvärderingstermer ökar. Vi ser också, dock utifrån ett ganska begränsat antal fall, att kvaliteten i dessa utvärderingar blir bättre både vad gäller tydlig måttstock, att man kan mäta samhällseffekter och att det finns en koppling till kostnaderna för de åtgärder som utvärderas. Analysen visar också att dessa utvärderingar i högre grad än andra används för att fatta beslut om förändrad politik.

I bilaga 1 redovisar vi ett exempel på hur detta kan gå till, från regeringens beställning av utvärdering till att resultatet av utvärderingen används i beslutsfattandet. Det gäller den utvärdering som Socialdepartementet beställde om effekterna av lördagsöppna Systembolagsbutiker.

Den tendens vi ser att tankarna om framtida utvärdering kommer in tidigare i beslutsprocesserna på Regeringskansliet är, om den stämmer, positiv. Vårt intryck från intervjuerna med departementstjänstemännen är dock att detta inte sker särskilt systematiskt och att skillnaderna kan vara stora mellan olika departement och utgiftsområden.

Vi menar förstås inte att det med automatik ska planeras för en framtida utvärdering varje gång regeringen ska fatta beslut om nya åtgärder eller verksamheter. Däremot anser vi att frågan om framtida utvärdering systematiskt borde prövas inför varje större sådant beslut. Sen är det inte alls självklart att man verkligen beslutar att sätta igång en utvärderingsprocess i detta skede. Men med en systematisk prövning minskar risken att utvärderingsfrågorna glöms bort inför viktiga förändringar.

Statskontoret föreslår därför att regeringen inför rutiner så att frågan om framtida utvärdering systematiskt prövas redan i samband med beslut om nya åtgärder. Liknande rutiner finns redan idag kring andra frågor. Exempelvis finns rutinkrav för konsekvensbeskrivningar inskrivna både i kommittéförordningen, propositionshandboken och i ett cirkulär från Statsrådsberedningen och Finansdepartementet.¹⁹ Ett annat alternativ är inrättandet av en funktion inom Regeringskansliet med uppgift att bevaka frågan i samband med beslut om nya åtgärder. Även andra alternativ är möjliga. Vi föreslår att regeringen prövar frågan om hur en sådan rutin ska se ut.

Bättre data om samhällseffekter

Som vi tidigare visat är det bara ungefär en femtedel av utvärderingarna som innehåller bra mått på effekterna av de åtgärder eller verksamheter som utvärderas. I många utvärderingar anges bristande statistik om samhällseffekterna som en orsak till att man inte riktigt kom dit man ville. I stället för de önskade måtten tvingas man använda bristfälliga effektmått eller mer verksamhetsnära mått som t.ex. kvalitetsmått eller liknande. Vi har funnit flera exempel på detta bland de utvärderingar vi analyserat.

¹⁹ § 14-16 i Kommittéförordningen, Ds 1997:1, SB:s och Fi:s cirkulär nr. 1994:13, *Problem- och konsekvensanalyser i författningsarbetet*.

”Kunskap om *narkotikasituationen*, dvs. hur mycket narkotika som förkommer i landet, hur omfattande missbruket är, vilka som missbrukar samt om missbrukets effekter behövs för att planera och dimensionera de insatser som skall göras. Sådan kunskap är också viktig för att bedöma effekterna i stort av narkotikapolitiken... Kunskaper om *effekter* av förebyggande insatser och av vård- och behandlingsinsatser har betydelse bland annat för att välja vilka åtgärder man ska satsa på och utvärderingen av dem. Enligt Narkotikakommissionens bedömning finns det idag brister avseende kunskap och metoder inom alla de ovan nämnda områdena. Narkotikakommissionen anser att det är nödvändigt att insatserna mot narkotikamissbruk i ökad utsträckning grundar sig på kunskap och dokumenterad erfarenhet.” Ur *Vägvalet – Den narkotikapolitiska utmaningen* (sid. 28), SOU 2000:126.

Vår genomgång visar att kvaliteten på statistiken vad gäller samhällseffekter skiljer sig mycket mellan olika utgiftsområden och politikområden. På vissa områden förefaller statistikläget betydligt bättre än på andra. Exempelvis har vi inom utgiftsområdet *Arbetsmarknad* funnit flera utvärderingar av i vilken mån olika arbetsmarknadsåtgärder leder till att folk får arbete. Ett annat exempel gäller trafiksäkerheten där möjligheterna att koppla ihop åtgärder och effekter, i form av antalet dödade eller skadade i trafiken, tycks relativt goda.

Bättre koppling mellan resultat och kostnader

För omprövning inom givna resursramar behövs inte bara information om vilken åtgärd som ger bäst effekt utan även vilken åtgärd som ger mest effekt för pengarna, dvs. vilken åtgärd som är mest *kostnadseffektiv*. Att genomföra avancerade kostnadseffektivitetsutvärderingar är förstås inte alltid nödvändigt. I de flesta fall borde dock ett minimikrav vara att man åtminstone redovisar och diskuterar kostnaderna för den åtgärd som utvärderas. Som vi visat saknar en stor del av utvärderingarna även denna enkla koppling mellan resultat och kostnader. Delvis är säkert orsaken ett ointresse för kostnader hos såväl beställare som utvärderare men även här finner vi fall där rena statistikbrister gör att utvärderaren tvingas avstå från att väga in kostnadssidan i utvärderingen.

”Vi har inte heller utvärderat statsbidragets effekter på färdtjänst-kostnaderna. Detta bland annat eftersom vi inte har aktuella uppgifter på hur kostnaderna för färdtjänst har utvecklats... Att få en uppfattning om hur stora de resurser är som trafikverken lägger på handikapparbetet är svårt, eftersom man med det redovisningssystem som verken tillämpar inte kan särredovisa budgeterade och faktiska kostnader för bl.a. sektorsuppgifterna.” Ur *Hela resan är målet – En utvärdering av handikappolitiken inom transportområdet* (sid. 19 och 60), Statskontoret 2000:51.

Även när det gäller att redovisa kostnader finns stora skillnader mellan utvärderingar från olika utgiftsområden. Ett gott exempel är utvärderingarna inom *Internationellt bistånd*, som har svårigheter att finna bra måttstockar och bra effektmått, men i högre grad än andra områden tydligt redovisar kostnaderna för de åtgärder som utvärderas.

De riktiga kostnadseffektivitetsstudierna är som sagt ganska få. Vi ser några områden som utmärker sig mer än andra. Även här kan arbetsmarknadsåtgärder och åtgärder för att förbättra trafik-säkerheten tjäna som goda exempel. Där finns uppföljningssystem med bra data om samhällseffekter som dessutom kan kopplas till kostnaderna för de åtgärder som utvärderas.

I bilaga 1 redovisar vi ett exempel på en kostnadseffektivitets-utvärdering. Den gäller frågan om motorvägar eller vägar med mitträcke och ”2+1 körfält” är det mest kostnadseffektiva sättet att minska antalet dödade och skadade i trafiken.

Uppföljningssystem anpassade för utvärdering

Det handlar alltså om att skapa uppföljningssystem med bra grunddata om kostnader och effekter där det på ett så smidigt sätt som möjligt ska gå att koppla ihop kostnader, insatser, prestationer och effekter för den verksamhet eller åtgärd som utvärderas. Ett sådant system ökar möjligheterna att göra utvärderingar med en tydlig måttstock, t.ex. en före–efter studie även om man ”glömt” att planera för utvärderingen innan åtgärden infördes. Chansen finns då att den löpande uppföljningen på området inne-

håller data som kan användas för utvärderingen. Även om man planerar utvärderingen i god tid så blir datainsamlingen ofta betydligt enklare och billigare än om den löpande uppföljningen på området är bristfällig.

Statskontoret föreslår att regeringen initierar ett utvecklingsarbete för att förbättra den löpande uppföljningen inom politikområdena så att den passar för den typ av utvärderingar som regeringen har nytta av i arbetet med budgetprocessen. Ett sätt är att utgå från de goda exempel som finns för att se i vilken utsträckning det går att införa liknande system även på andra politikområden. Ett första steg kan vara att kartlägga dagsläget inom de olika politikområdena och göra en bedömning av vilka områden som först bör prioriteras i ett sådant utvecklingsarbete.

Bättre förutsättningar för utvärderingar ger bättre beslut

Ovan har vi visat hur man genom att förbättra förutsättningarna att göra utvärderingar kan få mer högkvalitativa och därmed mer användbara utvärderingar. Det handlar dels om att förbättra den löpande uppföljningen inom politikområdena, dels om att mer systematiskt pröva utvärderingsfrågan i samband med beslut om nya åtgärder.

Vi tror att detta kan åstadkommas utan att de totala resurser som satsas på utvärdering behöver ökas. Att förbättra den löpande uppföljningen kan vara ett mödosamt arbete men när väl den ”investeringen” är gjord kommer regeringen att kunna skörda frukterna i form av bättre utvärderingar som kan tas fram både billigare och på kortare tid.

Detta förbättrar möjligheterna att använda utvärderingarna i beslutsfattandet vilket i sin tur borde leda till bättre beslut. Som vi tidigare påpekat gynnas inte bara utvärderingsverksamheten av förbättrade förutsättningar enligt våra förslag. Även andra typer av beslutsunderlag som regeringen använder kommer att kunna tas fram både snabbare och med högre kvalitet. Det gäller t.ex. de ”snabba uppföljningar” som flera av departementstjänstemännen framhöll som väsentliga för regeringens arbete.

4 Beställare och producenter

I detta kapitel presenteras en analys av vilka som beställer och vilka som producerar de utvärderingar som omnämns i budgetpropositionen. I avsnitt 4.1 görs en närmare analys av beställarna, därefter följer i avsnitt 4.2 en analys av producenterna.

4.1 Beställarna

Regeringsbeställda utvärderingar minskar

Först redovisar vi vilken typ av organisation som beställt utvärderingarna i budgetpropositionen. Är de beställda av regeringen eller har de tillkommit på initiativ av någon annan organisation?

Tabell 4.1 Typ av beställare av utvärderingarna i budgetpropositionerna för år 2002 och 2000, antal och andel (procent).

Beställartyp	Antal		Andel	
	BP 2002	BP 2000	BP 2002	BP 2000
Regeringskansliet	63	70	48	59
Myndigheter	54	37	41	31
Övriga	15	12	11	10
Total	132	119	100	100

Sammantaget kan man notera att antalet utvärderingar som beställs från departementen minskat något, medan antalet som initierats av myndigheter ökat kraftigt. Den totala ökningen av antalet utvärderingar i budgetpropositionen förklaras alltså av att fler myndighetsinitierade utvärderingar omnämns och inte av någon ökad aktivitet vad gäller Regeringskansliets beställningar.

Att antalet regeringsbeställda utvärderingar minskar kan vara en ren tillfällighet. Men om det istället är en trend vi ser finns det anledning att hissa varningsflagg. Om det beslutsunderlag regeringen använder i allt högre grad kommer att bestå av utvärderingar som andra tagit initiativet till, är risken stor att regeringens styrnings- och kontrollförmåga försvagas.

Denna risk påtalas också i departementsintervjuerna. Någon beskriver det som att departementen hamnar ”i utvärderarnas knä” när utvärderingar initieras och därmed formuleras av enskilda myndigheter. Många påpekar fördelarna med att själva beställa – då finns en mental beredskap för att ta emot utvärderingarna.

Överhuvudtaget betonar många departementstjänstemän vikten av bra beställningar för att få fram så användbara utvärderingar som möjligt. Man menar att det är vanligt att även regeringsbeställda utvärderingar svarar på fel frågor. Har man en otydlig kravspecifikation från departementet så minskar chanserna till god användning. Om man istället tar gott om tid på sig och utarbetar en tydlig beställning, så förbättras också användningen, menar en av de intervjuade tjänstemännen: ”Har vi ingen klar bild över hur vi ska använda den så blir det inte gjort”. Det ideala är att utvärderingarna är inplanerade redan från början när en förändringsprocess sätter igång, säger flertalet av de intervjuade. Många påpekar dock att detta kan vara svårt i och med att Regeringskansliet är en politiskt styrd organisation som ofta kräver snabba kast och tvära vändningar. Som en intervjuperson uttryckte det: ”Man kommer aldrig att få mer gott om tid med politiker som huvudmän”.

Att antalet myndighetsinitierade utvärderingar ökar är dock i sig inte oroande. Indirekt kan också många av dessa utvärderingar sägas vara beställda av regeringen. Många myndigheter har ju i uppgift att kontinuerligt följa upp och utvärdera det som händer inom deras sakområden. Dessutom ingår det i samtliga myndigheters uppgifter att redovisa hur effektivt verksamheten bedrivs. Regeringen är sedan i sin tur skyldig att redovisa detta för riksdagen. En förklaring till att så många myndighetsinitierade utvärderingar kommenteras i budgetpropositionen kan alltså vara att det handlar om en del i regeringens rapportering av vad myndigheterna åstadkommit, snarare än att regeringen använt utvärderingens resultat som underlag i sitt beslutsfattande.

Gruppen ”övriga” – som står för endast en tiondel av utvärderingarna – domineras stort av EU-organ, men även andra organ

ingår i gruppen.²⁰ De EU-beställda utvärderingarna är vanligast förekommande inom utgiftsområdena *Arbetsmarknad*, *Internationellt bistånd* och *Näringsliv*, trots att man annars brukar peka ut Jordbruks- och Miljödepartementet som de departement med störst andel EU-relaterat arbete.²¹

Näringsdepartementet beställer mest

Trots minskningen är Regeringskansliet fortfarande den största beställaren av de utvärderingar som omnämns i budgetpropositionen. I tabellen nedan redovisas hur beställningarna fördelas på olika departement.

Tabell 4.2 De utvärderingar som beställts av regeringen fördelade på olika departement, antal i BP 2002 och BP 2000.

Departement	Antal utvärderingar	
	BP 2002	BP 2000
Näring ²²	26	24
Social	7	11
Finans	6	8
Justitie	7	4
Utbildning	5	13
Jordbruk	5	1
Utrikes	4	2
Miljö	3	0
Kultur	0	7
Försvar	0	0
Totalt	63	70

Näringsdepartementet är under båda mätåren det i särklass flitigaste departementet vad gäller beställningar av utvärderingar omnämnda i budgetpropositionen. Att ”superdepartementet” ligger högt i denna jämförelse är dock knappast förvånande med tanke på de många politikområden det omfattar. Andra depar-

²⁰ År 2002 utgjordes 3 av beställarna i gruppen av andra internationella organ och 1 av riksdagen, medan övriga beställare var EU-organ. År 2000 fanns endast EU-organ med i gruppen.

²¹ Se t.ex. Ds 2000:27 s. 105.

²² Här räknar vi för år 2000 in de utvärderingar som beställdes av de departement (Arbetsmarknadsdepartementet, Inrikesdepartementet, Kommunikationsdepartementet och Närings- och handelsdepartementet), som från 1 januari 1999 ingår i Näringsdepartementet.

tement med relativt många beställningar under båda åren är Social-, Finans-, Justitie- och Utbildningsdepartementet. Överhuvudtaget tycks situationen ganska stabil såtillvida att det även går att urskilja en grupp departement som inte är lika flitiga beställare.

Den mest påtagliga förändringen står Kulturdepartementet för, som helt tycks ha upphört med att beställa utvärderingar som det finns anledning att referera i budgetpropositionen. En förklaring kan vara att departementet i år redovisat en fördjupad resultat-skrivelse till riksdagen och att man där refererar flertalet studier och utvärderingar på kulturområdet.

Anmärkningsvärt är också att Försvarsdepartementet inte beställt någon av de utvärderingar som vi funnit i de två budgetpropositionerna vi gått igenom. En delförklaring kan vara att för delar av departementets ansvarsområden gäller att man helst inte redovisar genomförda utvärderingar, även om sådana utarbetats. Istället kan det vara motiverat att utvärderingar kring försvarets verksamheter beläggs med sekretess. Utvecklingen inom försvarsområdet är också på väg att brytas inom vissa, mindre känsliga områden. Inom materialförsörjningsområdet är ambitionen att låta en granskare göra en årlig bedömning av bl.a. verksamhetens effektivitet som sedan rapporteras till riksdagen.²³

Olika strategier

I följande tabell bryter vi ned statistiken om beställare på utgifts-områdesnivå. I tabellen redovisas utgiftsområdena i fallande ordning efter antalet nämnda utvärderingar i budgetpropositionen för år 2002. Tabellen ger bl.a. svar på frågan om de utgiftsområden där många utvärderingar finns nämnda också är de områden där regeringen är aktivast som beställare. Vi redovisar endast de utgiftsområden som har ett tillräckligt antal utvärderingar för att meningsfulla slutsatser ska kunna dras.

²³ SOU 2002:39

Tabell 4.3 Fördelning av utvärderingar på olika kategorier av beställare, per utgiftsområde, antal i BP 2002 och i BP 2000.

Utgiftsområde	Regeringskansliet		Myndigheter och övriga		Totalt antal	
	BP 2002	BP 2000	BP 2002	BP 2000	BP 2002	BP 2000
Utbildning och universitetsforskning (16)	5	13	19	17	24	30
Internationellt bistånd (7)	3	2	16	1	19	3
Näringsliv (24)	8	5	4	2	12	7
Energi (21)	3	-	9	1	12	1
Rättsväsendet (4)	6	3	4	1	10	4
Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar (23)	5	1	1	2	6	3
Arbetsmarknad (13)	1	8	5	4	6	12
Hälsovård, sjukvård och social omsorg (9)	4	8	1	5	5	13

Här förefaller det som om det finns olika strategier för i vilken mån man använder regeringsbeställda utvärderingar eller utvärderingar som är initierade av andra. *Utbildning och universitetsforskning* samt *Internationellt bistånd*, som är de utgiftsområden som har flest nämnda utvärderingar i budgetpropositionen för år 2002, har en jämförelsevis låg andel regeringsbeställda utvärderingar. Andelen regeringsbeställda utvärderingar är betydligt högre inom utgiftsområdet *Näringsliv*.

Om skillnaderna bara gäller hur man väljer att beskriva verksamheten i budgetpropositionen eller om det faktiskt är ett uttryck för hur man arbetar med utvärderingar generellt kan vi dock inte bedöma enbart utifrån statistiken.

En intressant iakttagelse är också att för de utgiftsområden som kraftigast ökat antalet nämnda utvärderingar, nämligen *Internationellt bistånd* samt *Energi*, så beror detta till allra största delen på att man nämner fler myndighetsinitierade utvärderingar och inte på ökad beställaraktivitet från departementets sida.

Högre kvalitet när regeringen beställer

Vilken betydelse har beställaren för kvaliteten? Detta undersöker vi i följande tabell som redovisar andelen tydliga måttstockar bland de utvärderingar vi funnit i de olika beställarkategorierna.

Tabell 4.4 Andelen utvärderingar med tydliga måttstockar (procent) per beställarkategori i budgetpropositionen för år 2002 och 2000.

	Regeringskansliet		Myndigheter		Övriga	
	BP 2002	BP 2000	BP 2002	BP 2000	BP 2002	BP 2000
Andel tydliga måttstockar	27	41	19	30	26	50
Totalt antal utvärderingar	63	70	54	37	15	12

Tabellen visar att de utvärderingar regeringen beställer oftare har en tydlig måttstock än de som initieras av myndigheterna själva.

Vi tror oss se två olika förklaringar till detta. Den ena är att myndighetsinitierade utvärderingar skiljer sig innehållsmässigt från utvärderingar som departementen beställt. De myndighetsinitierade utvärderingarna handlar oftare om hur verksamheten fortlöpande fungerar, medan departementsbeställningarna i större utsträckning handlar om mer specifika frågor och jämförelser med andra alternativ. En annan förklaring kan vara att själva förekomsten av en ”extern” beställare, i detta fall regeringen, gör att utvärderingsuppdraget blir tydligare formulerat än om myndigheten själv initierar utvärderingen och ingen tydlig uppdragsdialog förs.

4.2 Producenterna

Vilka är det som gör utvärderingarna? Tabell 4.5 visar hur utvärderingarna i budgetpropositionen fördelas på olika typer av producenter. Typindelningen baseras på dels i vilken utsträckning producenten arbetar med utvärdering, dels på hur nära Regeringskansliet, samt hur nära genomförandet av politiken producenten står.²⁴ Se vidare bilaga 2.

²⁴ Vi följer den klassificering som gjorts i ”Utvärderingar – Av vem och till vad? En kartläggning av Regeringskansliets utvärderingsresurser” Statskontorets rapport 2002:20. Vi har därför gjort vissa smärre förändringar av vilka myndigheter som

Tabell 4.5 Utvärderingarna i BP 2002 och BP 2000, fördelade på producenttyp, procent.

Typ av producent	Andel utvärderingar	
	BP 2002	BP 2000
Regeringskansliet	5	8
Sektorsanknutna utvärderingsmyndigheter	5	7
Allmänna utvärderingsmyndigheter	5	8
Sektorsmyndigheter med löpande utvärderingsuppdrag	20	17
Övriga myndigheter, statliga stiftelser och bolag, forskningsinstitutioner	39	36
Kommittéväsendet	8	6
Privata konsulter	11	18
EU-organ	6	1
Totalt	100	100

Utvärderingsmyndigheternas roll minskar

I vår förra studie fann vi det anmärkningsvärt att det vi kallar *fristående utvärderingsmyndigheter*, dvs. myndigheter med utvärdering som en central uppgift men utan direkta uppgifter att genomföra politiken, svarade för mycket få utvärderingar. I budgetpropositionen för år 2002 har andelen utvärderingar producerade av de fristående utvärderingsmyndigheterna blivit ännu mindre. De myndigheter vi syftar på är dels *sektorsanknutna utvärderingsmyndigheter*, t.ex. BRÅ och IFAU, dels *allmänna utvärderingsmyndigheter* som Statskontoret och RRV. I BP 2000 stod dessa båda myndighetstyper för 15 procent av utvärderingarna. I BP 2002 har andelen minskat till 10 procent.

Samtidigt står *sektorsmyndigheter med löpande utvärderingsuppdrag* (som t.ex. Riksförsäkringsverket) och kategorin *övriga myndigheter m.m.* – som också vid förra studien producerade en stor andel av utvärderingarna – för en ännu större andel än tidigare. Myndigheterna i dessa kategorier arbetar i allmänhet endast till en mindre del med att göra utvärderingar. Huvuduppgifterna handlar istället om att på olika sätt genomföra den politik som riksdag och regering beslutat om. Den förskjutning som

ingår i respektive kategori jämfört med vår förra studie. Dessa förändringar har även gjorts för BP 2000.

därmed skett från fristående utvärderare till utvärderingar gjorda av myndigheter som även genomför politik är oroande för de som anser att utvärderande och genomförande verksamheter bör separeras.

Vi noterar också två andra förändringar. Den ena gäller de privata konsulterna, vars andel av utvärderingsproduktionen har krympt. Detta förklaras delvis av att antalet utvärderingar av strukturfondernas effekter minskat. Till dessa utvärderingar har ofta privata konsulter anlåtts.

Den andra förändringen är att EU-organens andel av utvärderingarna har ökat. Detta kan vara ett tecken på att EU får ett allt större inflytande i den svenska politiken.

Varför används inte utvärderingsmyndigheterna?

Vad beror den låga andelen utvärderingar producerade av de fristående utvärderingsmyndigheterna på? Kanske vilseleder tabell 4.5 en del då även utvärderingar som inte beställts av departementen ingår. I tabellen ingår därför även utvärderingar som nämnts i budgetpropositionen snarare för att visa att myndigheterna är aktiva vad gäller utvärderingar än för att regeringen använt dem i beslutsfattandet.

En mer rättvisande tabell är kanske att bara ta med de utvärderingar som beställts av Regeringskansliet. Hur förändras fördelningen av producenter då? Detta redovisas i tabell 4.6.

Tabell 4.6. De regeringsbeställda utvärderingarna i BP 2002 och BP 2000, fördelade på producenttyp, andel i procent.

Typ av producent	Andel utvärderingar	
	BP 2002	BP 2000
Regeringskansliet	11	13
Sektorsanknutna utvärderingsmyndigheter	2	6
Allmänna utvärderingsmyndigheter	11	13
Sektorsmyndigheter med löpande utvärderingsuppdrag	14	20
Övriga myndigheter, statliga stiftelser och bolag, forskningsinstitutioner	33	30
Kommittéväsendet	16	10
Privata konsulter	13	9
EU-organ	0	0
Totalt	100	100

Jämfört med tabell 4.5 är det självklart att andelen utvärderingar producerade av departementen själva och kommittéväsendet ökar. Dessa producenter förekommer ju inte alls bland de utvärderingar som initierats av myndigheter eller andra organ utanför Regeringskansliet.

Mest anmärkningsvärt är istället att andelen utvärderingar producerade av de *sektorsanknutna utvärderingsmyndigheterna* är lägre än i tabell 4.5. I budgetpropositionen för år 2002 nämns endast två utvärderingar som är beställda av departementen och producerade av sådana myndigheter.

Visserligen är antalet regeringsbeställda utvärderingar producerade av denna kategori myndigheter något högre i budgetpropositionen för år 2000 men man ställer sig ändå frågan varför denna typ av myndigheter som skapats av vissa departement med syftet att utvärdera används i så liten utsträckning. De myndigheter som ingår i gruppen är Brottsförebyggande rådet (BRÅ) under Justitiedepartementet, Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik (SBU) under Socialdepartementet, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) under Näringsdepartementet, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) under Näringsdepartementet och Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) under Näringsdepartementet.

I något större utsträckning förekommer regeringsbeställda utvärderingar från de *Allmänna utvärderingsmyndigheterna*. I denna grupp ingår Riksrevisionsverket (RRV), Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (ESV).

Högre kvalitet med utvärderingsmyndigheter

Finns det något samband mellan utvärderingens kvalitet och vilken typ av organisation som producerat den? Detta studerar vi i tabell 4.7 där vi redovisar andelen utvärderingar med tydlig måttstock för de olika producentkategorierna. För att göra det hela mer överskådligt, och då antalet utvärderingar är få i vissa kategorier, har vi lagt ihop resultaten från båda de budgetpropositioner vi gått igenom.

Tabell 4.7. Andel utvärderingar (procent) med tydlig måttstock för olika producentkategorier, budgetpropositionerna för år 2000 och 2002 sammantaget.

Typ av producent	Andel tydliga måttstockar	Totalt antal utvärderingar
Regeringskansliet	56	16
Sektorsanknutna utvärderingsmyndigheter	71	14
Allmänna utvärderingsmyndigheter	44	16
Sektorsmyndigheter med löpande utvärderingsuppdrag	23	47
Övriga myndigheter, statliga stiftelser och bolag, forskningsinstitutioner	25	95
Kommittéväsendet	11	18
Privata konsulter	33	36
EU-organ	22	9

Tabellen visar att utvärderingskvaliteten, åtminstone vad gäller variabeln tydliga måttstockar, är högre när de fristående utvärderingsmyndigheterna står som producenter än för de flesta övriga grupper.

En förklaring är förstås att myndigheter som har utvärderingar som en utpekad uppgift rimligtvis borde hålla en högre kvalitet. Detta gör att man i än högre grad frågar sig varför regeringen inte använder dessa myndigheter i större utsträckning. Såväl kvali-

tetsskäl som oberoendeaspekter talar ju för att detta borde vara en användbar utvärderingsresurs.

Kanske kan – paradoxalt nog – den högre kvaliteten vara en av förklaringarna till den låga användningen. Det kan tänkas att de fristående utvärderingsmyndigheterna i högre grad än andra myndigheter kräver att vissa förutsättningar ska vara uppfyllda när det gäller tidsramar, tillgång till statistik m.m. Detta innebär att man riskerar att bli betraktad som lite mer svårtillgänglig än andra vilket kan göra att Regeringskansliet – där tidsbrist är vanligt förekommande – i stället väljer en annan producent.

När det gäller *de allmänna utvärderingsmyndigheterna* tillkommer problemet att sakkunskapen om den verksamhet som ska utvärderas är lägre än hos den genomförandemyndighet som kanske är Regeringskansliets alternativ som producent. Att skaffa sig kunskap i sakfrågor kräver tid vilket kan göra att Regeringskansliet hellre väljer genomförandemyndigheten där sakkunskapen finns redan från början.

Sammantaget innebär detta – höga kvalitetskrav samt, när det gäller *de allmänna utvärderingsmyndigheterna*, tiden som krävs för att sätta sig in i sakområdet – att departementen behöver större framförhållning för att kunna anlita dessa utvärderare. Just framförhållningen i beställningarna är också något som samtliga departement framhåller som önskvärt att förbättra. Samtidigt påpekas emellertid ofta att just detta kan vara svårt att uppnå, eftersom mycket av arbetet i Regeringskansliet styrs av snabba politiska svängningar och omprioriteringar.

De fristående utvärderingsmyndigheterna å sin sida bör fundera på hur de kan anpassa verksamheten till de speciella förhållanden som råder på Regeringskansliet.

Statskontoret föreslår att regeringen uppmärksammar frågan hur de fristående utvärderingsmyndigheterna kan utnyttjas bättre. Ett sätt kan vara att utarbeta riktlinjer för i vilka situationer dessa myndigheter är särskilt lämpliga att använda.

5 Utvärderingarna i beslutsfattandet

Detta kapitel handlar om hur regeringen använder utvärderingarna. I avsnitt 5.1 analyserar vi hur utvärderingarna kommenteras i budgetpropositionen. I avsnitt 5.2 redovisas departementstjänstemännens syn på användningen. I avsnitt 5.3 pekar vi på tre faktorer som både vi och departementstjänstemännen finner angelägna för att förbättra regeringens användning av utvärderingar.

5.1 Så används utvärderingarna i budgetpropositionen

Sex olika sorters kommentarer

Vår analys av hur utvärderingarna kommenteras i budgetpropositionerna baserar sig på i vilken grad man ”reagerar” på utvärderingen och dess resultat. De sex kategorierna representerar en kumulativ trappa, där ”Förändring” är den kraftigaste reaktionen, och ”Nämner” den svagaste. Vi har utvecklat indelningen något i jämförelse med vår förra studie, så till vida att vi även lagt till kategorin ”Nämner”. Även vissa förändringar i gränsdragningen mellan kategorierna har gjorts.²⁵ För att uppnå jämförbarhet har vi räknat om resultaten för budgetpropositionen för år 2000 enligt dessa förändringar.

Med ”Nämner” avses att regeringen nämner utvärderingen i budgetpropositionen, utan att säga någonting alls om dess innehåll.

²⁵ En annan skillnad är att vi denna gång räknat alla träffar, dvs. en utvärdering som nämns i två olika utgiftsområden räknas med två gånger. I förra rapporten räknade vi bara användningen i det ena utgiftsområdet för sådana ”dubbelträffar”. Därför är antalet träffar för BP 2000 högre i denna rapport (119 st.) än i den förra (114 st.).

Exempel: ”Vidare har fyra studier och utvärderingar färdigställts under 2000 som behandlar samarbetet mellan Sida och African Medical and Research Foundation samt barn, amning och drog-policy”.

Med ”Kommenterar” menas att regeringen – förutom att nämna utvärderingen – går in och beskriver den närmare vad gäller innehåll, men utan att göra någon värdering av resultatet.

Exempel: ”I utvärderingen föreslås ekonomiska förstärkningar av forskningen, vissa omprioriteringar av tillgängliga resurser samt särskilda forskningssatsningar vad gäller funktionsgenomik, genetiskt modifierade organismer, ekologiskt lantbruk och ekologisk uthållighet”.

Både ”Nämner” och ”Kommenterar” är således kategorier där regeringen inte tar någon ställning till innehållet i utvärderingen.

Med ”Bekräftar” menas att regeringen använder sig av utvärderingen och dess resultat för att bekräfta den politik som redan förs på området.

Exempel: ”Folkhälsoinstitutet har fått regeringens uppdrag att utvärdera det s.k. extra bidraget till storstäderna...Resultatet ...visar att det hiv-preventiva arbetet i storstäderna haft inslag av både primär- och sekundärprevention...Regeringen anser att det hiv-preventiva arbete som bedrivs i storstäderna utgör ett viktigt inslag i kampen mot hiv/aids...Det hiv-preventiva arbetet har varit framgångsrikt och den inriktning som angavs i budgetpropositionen för år 1999 ligger fast...”

I denna kategori fattar regeringen inte något nytt beslut med anledning av utvärderingen, men man tar ställning till innehållet och gör en värdering av utvärderingens resultat. Kanske skulle man ha beslutat om någon slags förändring om resultatet i utvärderingen varit mer negativt?

I kategorin ”Återkommer” ingår däremot ett slags beslut med anledning av utvärderingen. Det handlar här om att regeringen beslutar om t.ex. ytterligare utredningar, remissförfarande och liknande eller att man bokstavligen säger sig vilja återkomma senare i ärendet. Kanske leder det till ett beslut om förändring av politiken i ett senare skede?

Exempel: ”Rapporten har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Efter avslutad beredning skall regeringen ta ställning till hur samordningen skall kunna utvecklas”.

Med ”Förändring” avses att man beslutat om någon form av förändring med anledning av utvärderingen. I det här fallet har alltså utvärderingen uppenbarligen haft betydelse för beslutsfattandet. I bilaga 1 refereras ett antal exempel på utvärderingar som lett till beslut om förändring av politiken.

Exempel: ”Satsningen har utvärderats och resultaten uppvisar positiva effekter såväl ur sysselsättningssynpunkt som ur tillgänglighets- och bevarandesynpunkt. Regeringen föreslår att satsningen förlängs t.o.m. 2002...För att täcka de kostnader som detta innebär föreslås att Stiftelsen Föremålsvård anvisas ett engångsbelopp om 3 miljoner kronor för år 2002”.

Det finns naturligtvis många kommentarer som inte självklart låter sig placeras i någon given kategori och gränsdragningsproblemen har varit många. När kommentarerna faller under flera olika kategorier som i sista exemplet ovan (bekräftar och förändrar) har vi valt den ”kraftigaste” reaktionen (förändrar).

Vanligare att bara nämna

Tabell 5.1 visar hur utvärderingarna kommenteras i budgetpropositionen.

Tabell 5.1 Utvärderingarna fördelade på hur de kommenteras i BP 2002 och BP 2000, antal och procent.

Kommentar	Antal		Andel	
	BP 2002	BP 2000	BP 2002	BP 2000
Nämner	21	7	16	6
Kommenterar	22	29	17	24
Bekräftar	47	42	36	35
Återkommer	23	17	17	14
Förändring	19	24	14	20
Totalt	132	119	100	100

Med ett undantag är antalet utvärderingar i de olika kategorierna ungefär detsamma i de båda budgetpropositionerna som vi har analyserat. Den enda påtagliga förändringen är att det blivit vanligare att utvärderingar omnämns utan att på något sätt kommenteras. Ökningen i kategorin "Nämner" är så stor att den förklarar hela ökningen i det totala antalet utvärderingar mellan budgetpropositionerna för år 2000 och 2002. Denna typ av användning förekommer i extra stor utsträckning inom *Internationellt bistånd* och *Energi*. Det är också dessa områden som står för den största ökningen av antalet utvärderingar sedan förra mätningen.

Antalet "Kommenterar" minskar något. Tillsammans utgör dessa båda kategorier, som alltså är exempel på omnämmanden utan vare sig beslut eller värderingar, ungefär en tredjedel av samtliga utvärderingar såväl i BP 2000 som i BP 2002.

Bekräfta politik vanligast

Både i BP 2002 och i BP 2000 är den vanligaste användningen att bekräfta den förda politiken. En dryg tredjedel av utvärderingarna används på detta sätt. Om detta ska tolkas som att de använts för beslutsfattande eller ej kan diskuteras.

En optimistisk tolkning är att regeringen hade reagerat med "Återkommer" eller "Förändrar" om utvärderingsresultaten hade varit otillfredsställande. Med denna tolkning kan även "Bekräftar" ses som ett beslut grundat på utvärderingens resultat, som i så fall definitivt har spelat en roll i beslutsfattandet.

En mer pessimistisk tolkning är att utvärderingarna kommenteras i positiva termer enbart för att legitimera den förda politiken och att regeringen inte haft några planer på att genomföra förändringar, även om resultaten skulle vara övervägande negativa. Att referera till utvärderingarna blir i det fallet bara ett sätt att övertyga läsarna om att den politik som bedrivs fungerar bra, dvs. man använder budgetpropositionen som ett politiskt verktyg.

Vi har inte gjort någon sammanvägd bedömning av i vilken mån det ena eller andra förhållningssättet legat till grund för de bekräftande kommentarerna i budgetpropositionen. I ett antal fall har vi dock hittat exempel på mindre välmotiverade bekräftande kommentarer i anslutning till utvärderingarna. Med detta menar vi att man efter att ha läst utvärderingarna inte riktigt känner igen den positiva bild av utvärderingsresultaten som ges i budgetpropositionen.

Färre utvärderingar som leder till beslut

Sedan vår förra mätning har antalet utvärderingar som omnämns i samband med beslut om förändring minskat något, men inte mer än att det kan antas ligga inom ”felmarginalen”. Det är dock tydligt att ingen positiv förändring skett utan det är fortfarande ganska få utvärderingar som leder till beslut om någon förändring av politiken. Det är bara ungefär en femtedel av utvärderingarna som används på detta sätt.

Inget utgiftsområde utmärker sig

Sammantaget kan man också tillägga att kommentarerna i anslutning till utvärderingarna i budgetpropositionerna fördelar sig relativt jämnt mellan de olika utgiftsområdena. Det är t.ex. inget utgiftsområde som utmärker sig genom att betydligt oftare än andra använda utvärderingar för beslut om förändringar av politiken.

5.2 Departementstjänstemännens syn på användningen

Olika syn på användandet

Vår analys av utvärderingarna i budgetpropositionen visar att användandet inte skiljer sig särskilt mycket mellan olika delar av Regeringskansliet. Intervjuerna visar snarast det motsatta, åtminstone såtillvida att intervjupersonerna har väldigt olika uppfattningar om hur mycket utvärderingar används.

En departementstjänsteman säger t.ex. att ”Att en utvärdering läggs in i budgetpropositionen och resulterar i en stor förändring på anslagsnivå är mindre vanligt”. En annan tror sig inte kunna erinra sig något enda område som har förändrats tack vare en utvärdering, och nämner regeringens beslut om att införa ”Friåret” trots kritiska utvärderingsresultat, som ett exempel på att politikerna ofta helt enkelt struntar i utvärderingsresultaten.

Samtidigt framträder även en annan bild av användandet av utvärderingar vid intervjuerna. Många menar att man *visst* använder sig av utvärderingar och att de har stor betydelse för besluten i budgetpropositionen. Flera intervjupersoner kunde bekräfta att utvärderingarna hade direkt påverkan och i synnerhet när det gällde de budgetpolitiska besluten, även om de inte nämns explicit i budgetpropositionen. Utvärderingarna påverkar sådant som beslut om hur nya insatser ska läggas upp och genomföras, menar exempelvis en av de intervjuade.

Att utvärderingar används men utan att det resulterar i omnämnanden i propositionstexter eller liknande är flera av de intervjuade angelägna att framhålla. I de följande avsnitten redovisar vi två exempel på sådan användning.

Användning inåt istället för utåt

En av förklaringarna till att inte fler utvärderingar nämns i budgetpropositionen är att de istället används internt, dvs. utan att man gör något väsen av det utåt. Exempelvis kan det vara så att man inte vill flagga med en kritisk utvärdering offentligt, ”ingen vill gräva i skiten”. En person berättar att utvärderings-

material som är med i tidiga utkast av skrivelser från regeringen ibland ”tvättas bort” i slutet för att inte ”irritera riksdagen”. Det kan också vara så att tidigare användning av utvärderingar i känsliga frågor har skapat rabalder och att man därför tycker att intern användning är smidigare, menar en annan tjänsteman.

Att man inte vill flagga med utvärderingar i budgetpropositionen kan alltså ha att göra med dokumentets politiska dimension. Eftersom budgetpropositionen också är ett viktigt politiskt dokument, finns det anledning att tro att man här mindre gärna refererar utvärderingar som är kritiska mot regeringens politik.

Användning på sikt istället för användning direkt

En annan typ av användning som inte visar sig i budgetpropositionen är att man på flera departement säger sig använda utvärderingarna främst för ett långsiktigt kunskapsuppbyggande. Ibland är utvärderingarna också mer beskrivande till sin karaktär. ”Det finns många utvärderingar där man konstaterar att ’det där problemet kan vi ju inte göra någonting åt’ ”, menar en av de intervjuade.

En annan aspekt är att förändringar tar tid att genomföra, och att lösningen på ett problem inte alltid kommer omedelbart efter det att problemet identifierats. Denna tröghet gör sig särskilt gällande när det handlar om stora, komplexa utvärderingar, konstaterar flera tjänstemän. Dessa resulterar ofta i slutsatser där det är svårt att omedelbart finna de bästa förslagen på åtgärder. Ibland kan man behöva utreda delar av området igen innan man kommer på en bra lösning.

Den stora andelen kommentarer som faller under ”Återkommer” styrker detta påstående. Räknar man även med kategorin ”Återkommer” som ett slags beslut ökar andelen utvärderingar som omnämns i budgetpropositionen och används i beslutsfattandet till drygt 40 procent.

5.3 Så kan användningen förbättras

Det finns således olika syn på i vilken mån utvärderingarna används i beslutsfattandet. Delvis beror detta på hur vid definition begreppet användning ges. De allra flesta vi intervjuat är dock eniga om att användningen av utvärderingar både kan och bör förbättras. I detta avsnitt pekar vi på tre faktorer som departementstjänstemännen finner angelägna att förbättra för att öka Regeringskansliets nytta av utvärderingarna i beslutsfattandet.

Högre kvalitet ger mer användning

En förklaring till att utvärderingarna inte oftare används i beslutsfattandet är bristande kvalitet. Flera av intervjupersonerna kunde berätta om utvärderingar med undermåligt faktaunderlag, dåligt underbyggda slutsatser och metodologiska brister. Det är också viktigt att grundfakta är accepterade, menar en av de intervjuade. Några efterlyser också ökad användning av kostnadskalkyler i anslutning till utvärderingsförslagen.

Finns det då något samband mellan utvärderingarnas kvalitet och användandet? Detta analyseras i tabell 5.2, där vi redovisar hur utvärderingar med tydlig respektive otydlig måttstock fördelas på de olika kategorierna av kommentarer i budgetpropositionen. För att öka överskådligheten har vi slagit samman resultaten från båda de budgetpropositioner vi gått igenom.

Tabell 5.2 Utvärderingar med tydlig/otydlig måttstock fördelade på olika kategorier av kommentarer i BP 2002 och BP 2000 sammantaget, procent.

	Tydlig	Otydlig
Nämner	8	13
Kommenterar	28	17
Bekräftar	33	35
Återkommer	8	19
Förändrar	23	16
Totalt	100 (77 st)	100 (174 st)

Tabellen bekräftar åtminstone ett visst samband mellan kvalitet och användning. En utvärdering med tydlig måttstock har större

chans att hamna i kategorin ”Förändrar” än en som har en otydlig måttstock.

Det är också intressant att notera den höga andelen utvärderingar med otydlig måttstock som återfinns i kategorin ”Återkommer”. En möjlig förklaring är att där finns utvärderingar där det inte direkt går att fatta något beslut utan ytterligare analys, kanske just för att en tydlig måttstock saknas.

Bättre beställningar ger mer användning

Att utvärderingarnas kvalitet ibland brister beror inte bara på den som utvärderar, poängterar många av de intervjuade. I mångt och mycket är det upp till beställaren att se till att ge en tydlig kravspecifikation på utvärderingen, ”Som man frågar får man svar”. Detta är något Regeringskansliet borde bli bättre på, menar flertalet av de vi intervjuat. Några poängterar att det är viktigt med en kontinuerlig dialog mellan utvärderaren och departementet under hela utvärderingsprocessen, eftersom uppdraget och syftet med utvärderingen ofta förändras och justeras ”under resans gång”.

Att beställningen har betydelse för användandet visas i följande tabell:

Tabell 5.3 Hur utvärderingar beställda av Regeringskansliet respektive övriga beställare kommenteras i budgetpropositionerna för år 2000 och 2002 sammantaget, procent.

	Regeringskansliet	Övriga beställare
Nämner	3	20
Kommenterar	20	21
Bekräftar	27	45
Återkommer	24	6
Förändrar	26	8
Totalt	100 (133 st)	100 (118 st)

Tabellen visar att det främst är de utvärderingar som beställts av Regeringskansliet som leder till beslut om förändringar i politiken. Detta är kanske inte särskilt förvånande då många av de utvärderingar som nämns i budgetpropositionen och initierats av

andra organ aldrig haft som syfte att leda till regeringsbeslut utan omnämns av andra skäl än som beslutsunderlag för regeringen.

Vår slutsats är ändå att en större aktivitet från Regeringskansliets sida när det gäller att beställa utvärderingar är en grundläggande fråga för att öka utvärderingarnas användbarhet som styrinstrument. Mot bakgrund av detta är det oroande att antalet regeringsbeställda utvärderingar minskat (se kap 4).

Kommentarerna från de vi intervjuat handlar dock mera om beställningarnas kvalitet än deras kvantitet. Att bra beställningar ger bättre användning är säkert sant. Vi har dock inget mått på beställningskvalitet som kan bevisa något sådant samband.

Intervjupersonerna påpekar dock i flera fall brister i Regeringskansliets beställarkompetens. Flera intervjuade vill också prioritera arbetet med att förbättra just beställarkompetensen i det framtida utvärderingsarbetet. Samtidigt visar man stor förståelse för situationen och hur den har uppkommit. Intervjupersonerna pekar ut flera olika orsaker till bristerna i Regeringskansliets utvärderingsbeställningar. Tidsbrist är en av de faktorer som nästan samtliga nämner. Med tidsbristen följer också bristande möjligheter att förbereda ett utvärderingsuppdrag, svårigheter att starta upp nya kravspec-rutiner och bristande kännedom om utvärderarnas kompetens. Flera av de intervjuade menar också att det i Regeringskansliet finns en ständigt närvarande konflikt mellan det långsiktiga och det dagliga, där långsiktigt utvärderingsarbete ofta hamnar i skuggan av ett ständigt jagande efter ”korta bollar”.

Bättre mottagning ger mer användning

Också mottagningsrutinerna brister i Regeringskansliet. På flera av de departement vi besökte har man ingen medveten rutin för hur genomförda utvärderingar ska behandlas. Många menade att mottagningen varierar beroende på innehåll och handläggare. Det är ofta upp till närmast berörda handläggare att avgöra hur man ska gå vidare. Detta kan leda till att utvärderingar ”stannar” hos den enskilda departementshandläggaren i stället för att utvärderingen och dess resultat diskuteras och används vid utformandet av politiken.

Våra intervjuer visar att det finns departement som har etablerat vissa mottagningsrutiner för utvärderingar. Ett exempel är Forsvarsdepartementet. När departementet får in utvärderingar i frågor som betraktas som politiskt intressanta, samlas departementsföreträdare och utvärderare i ett gemensamt seminarium. Under seminariet behandlas de sakfrågor man analyserat och det resultat man erhållit i utvärderingen.

På EU-nivå finns numera tydliga mottagningsrutiner för inkomna utvärderingar, mycket tack vare införandet av den öppna samordningsmetoden. Diskussionerna om utvärderingsresultat har flyttats upp från anonyma tjänstemannarum till högsta politiska nivå och regeringschefernas toppmöten. Den metod som tillämpas i öppna samordningsmetoden bygger på att man lägger fast gemensamma riktlinjer i kombination med en tidplan. Riktlinjerna översätts sedan i nationella handlingsplaner, som varje år utvärderas av Europeiska rådet, innan man definierar ländernas nya mandat inom området. Det innebär att ministerrådet diskuterar de utvärderingar som publicerats och jämför dessa med de fastställda målen för programmen.²⁶

Statskontoret föreslår att regeringen överväger möjligheterna att införa rutiner för hur inkommande utvärderingar ska behandlas. Syftet är att säkerställa att utvärderingarnas resultat inte fastnar hos de enskilda handläggarna utan diskuteras och används vid utformningen av politiken.

²⁶ För mer information om öppna samordningsmetoden, se t.ex. Finansdepartementets skrift ”Lissabonstrategin – VM i hållbar tillväxt”.

Exempel på tidig beställning av utvärdering – försöket med lördagsöppna systembolagsbutiker

I vår rapport hävdar vi att beställning av utvärderingar redan i samband med att nya åtgärder eller verksamheter planeras leder till högre kvalitet på utvärderingarna och därmed ett bättre underlag för beslutsfattandet. Ett exempel som belyser detta väl är försöket med lördagsöppna systembolagsbutiker.

I proposition nr. 1998/99:134 argumenterar regeringen för att på försök pröva lördagsöppna systembutiker. Regeringen skriver att:

”Öppethållandet på lördagen bör...utformas och genomföras som en regional försöksverksamhet. Det är väsentligt att försöket med lördagsöppna butiker i vissa försöksområden i landet blir föremål för en vetenskapligt upplagd utvärdering där såväl alkoholpolitiska som andra effekter såsom ekonomiska konsekvenser för rättsväsendet och brottsligheten kartläggs. I samråd med vetenskaplig expertis kommer Socialdepartementet tillsammans med Systembolaget att lägga upp försöksverksamheten och utarbeta en utvärderingsplan och ansvara för att försöket och utvärderingen genomförs... Resultatet av utvärderingen skall därefter redovisas för riksdagen som underlag för ett slutgiltigt ställningstagande i frågan om lördagsöppet.”

Syftet med utvärderingen var att kartlägga konsekvenserna av lördagsöppna butiker med avseende på försäljning, fylleri, lägenhetsbråk, misshandel, rattfylleri och sjukhusvård. Man hade i förväg valt ut vilka effektmått som skulle användas för att uppfylla syftet. För att säkerställa försöksverksamhetens effekter hade utvärderarna också ansträngt sig vid val av försöks- respektive kontrollområden för att de inte skulle kunna påverka varandras resultat.

I utvärderingen konstateras att alkoholförsäljningen ökade mer i försöksområdena än i kontrollområdena. När det gäller brottsligheten visade ingen av indikatorerna på misshandel någon klar ökning i försöksområdena Stockholm eller Skåne. Emellertid fanns en statistiskt säkerställd ökning i Nordsverige. Utvärderar-

na hävdar dock att denna signifikanta förändring måste tolkas försiktigt då den inte ingick i något mer generellt mönster. Den ökning i rattfylleri som man uppmätte verkar huvudsakligen ha berott på mer riktade poliskontroller.

I maj 2001 godkände Socialutskottet regeringens förslag att Systembolaget får ha öppet på lördagar i hela landet, med hänvisning till att:

”Utvärdering av försöket har visat att det inte blivit några förändringar när det gäller misshandel, rattfylleri eller andra alkoholrelaterade brott sedan lördagsöppet infördes i de sex länen.”

Socialutskottet beslutade också att konsekvenserna av de nya öppettiderna löpande ska följas upp av Folkhälsoinstitutet.

Exempel på en kostnadseffektivitetsutvärdering: Mitträckesvägar eller motorvägar?

Inom Vägverket bedrivs ett utvecklingsprogram som kallas ”Alternativa 13-metersvägar”. Syftet är att kostnadseffektivt öka trafiksäkerheten på befintliga 13-metersvägar och motortrafikleder. 13-metersvägar är breda tvåfältsvägar som liksom motortrafiklederna saknar mittbarriärer. På dessa vägar, som ofta har höga hastighetsgränser och stora trafikflöden, sker ofta mötesolyckor med många döda och skadade som följd.

Tidigare valde man ofta att bygga om dessa vägar till motorvägar för att minska trafiksäkerhetsproblemen. Från slutet av 90-talet har man dock inlett försök med alternativa metoder. En av dem är att bygga om vägarna till s.k. 2+1-väg med mitträcke. På en sådan väg har man omväxlande ett eller två körfält till sitt förfogande, vilket betyder att man bara kan köra om på vissa sträckor. På de sträckor där man bara har ett körfält att färdas i har istället den mötande trafiken två körfält. Detta gör att man inte behöver göra någon nämnvärd förändring av vägens bredd när man bygger om en traditionell 13-metersväg till 2+1-väg med mitträcke.

Det finns nu flera sträckor där man byggt 2+1-väg med mitträcke och där Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) noggrant utvärderar effekterna. Antalet dödade och skadade på dessa sträckor jämförs med motsvarande statistik från olika referenssträckor och de erfarenheter som finns från alternativet att istället bygga om 13-metersvägar till motorvägar.

De nya mitträckesvägarna har ännu inte funnits tillräckligt lång tid för att några definitiva slutsatser ska kunna dras. Preliminärt visar dock resultaten att ombyggnaden minskat antalet svårt skadade och dödade med mellan 20 och 50 procent. Motsvarande siffra för ombyggnad till motorväg är att antalet svårt skadade minskar med 60 procent.

Om man inte tar hänsyn till kostnaderna kanske slutsatsen därmed skulle bli att det är bättre att bygga motorvägar om man vill minska antalet skadade och döda i trafiken. Kostnaderna för att bygga om en 13-metersväg till motorväg är dock många gånger större än för en ombyggnad till 2+1-väg med mitträcke. Väger man in kostnaderna i bilden och beräknar kostnadseffektiviteten blir därför slutsatsen den motsatta. VTI skriver att en ”2+1 väg med räcke skulle då vara 5–10 gånger mer effektiv än motorväg...beräknat efter nyckeltalet minskat antal döda och svårt skadade/investering”.²⁷

Ett annat sätt att uttrycka kostnadseffektivitetsaspekten är att givet en viss budget för trafiksäkerhet så räddas många fler liv genom att bygga om 13-metersvägar till 2+1-väg med mitträcke än om man bygger om dem till motorvägar. Skälet är att alternativet 2+1-väg med mitträcke gör att man har råd att bygga om en mycket längre sträcka 13-metersväg än om man väljer det betydligt dyrare motorvägsalternativet.

²⁷ Ur Utvärdering av alternativ 13 m väg, Halvårsrapport 2000:2, VTI notat 23–2001, sid. 7.

Exempel ur budgetpropositionerna där utvärderingar använts för att förändra politiken

Detta är ett axplock av exempel på hur regeringen använder utvärderingar för att fatta beslut om en konkret förändring. Exempelen är valda från olika utgiftsområden i budgetpropositionerna för år 2000 och år 2002.

Utvärderingen ledde till beslut om ökade anslag

Domstolsverket har utvärderat hur införandet av miljödomstolarna har påverkat domstolsväsendets kostnader. I utvärderingen kom man fram till att kostnaderna är högre än beräknat. *”Till följd av utvärderingen överförs 35 miljoner kronor engångsvis från utgiftsområde 18, anslag 34:1, Stöd till lokala investeringsprogram för ekologisk hållbarhet.”* (Budgetpropositionen för år 2002, utgiftsområde 4)

Med anledning av en utvärdering, där enkätundersökningar visar att avsatta medel för vård, skola och omsorg gett effekter på sysselsättningsutvecklingen, har regeringen beslutat att anslaget A1 *Generellt statsbidrag till kommuner och landsting* beräknas öka från 78 miljarder år 2000 till 82.5 miljarder år 2002. (Budgetpropositionen för år 2000, utgiftsområde 25)

Utvärderingen till trots satsas ytterligare en miljon kronor

Exportkreditnämnden har utvärderat den särskilda exportgaranti-ramen inom samarbetet med Central- och Östeuropa. I utvärderingen konstateras att risksituationen i de baltiska länderna successivt förbättrats, samtidigt som riskläget i Ryssland har försämrats kraftigt. Regeringen skriver att det därför inte längre är aktuellt att avsätta ytterligare resurser för att täcka eventuella förluster under den särskilda ramen. Trots detta beslutar sig regeringen för att *”1 miljon kronor anvisas för år 2002 för att de reservationer som finns på anslaget kan fortsätta att utnyttjas”*. (Budgetpropositionen för år 2002, utgiftsområde 7)

Utvärderingen ledde till förlängd försöksverksamhet

I en utvärdering av satsningen på Kulturarvs-IT konstateras att satsningen fungerar bra men att den kom igång lite sent på flera ställen. Man föreslår att satsningen förlängs ett år för att de

arbetshandikappade ska få arbeta de utlovade tre åren. ”Regeringen föreslår därför att förlänga försöksverksamheten till att gälla till utgången av år 2002.” ”För att täcka de kostnader som detta innebär föreslås att Stiftelsen Föremålsvård anvisas ett engångsbelopp om 3 miljoner kronor för år 2002”. (Budgetpropositionen för år 2002, utgiftsområde 13 och 17)

Utvärderingen ledde till ändrat bidragssystem

I en utvärdering av de formella bidragsreglerna avseende det statliga bidraget till ungdomsorganisationerna konstateras att definitionen av aktivitet är mycket snäv och begränsande. Ungdomsstyrelsen föreslår bl.a. att de två bidragsformerna grundbidrag och särskilt bidrag för reguljär verksamhet slås samman till ett statsbidrag i tre nivåer (strukturstöd, utvecklingsstöd och etableringsstöd) för att underlätta inträdet för fler nya och mindre organisationer. Regeringen skriver att ”Med utgångspunkt i Ungdomsstyrelsens förslag...föreslår regeringen emellertid ändringar av den grundläggande strukturen i statsbidragssystemet... Regeringen föreslår mot bakgrund härav att grundbidragssystemet i fortsättningen skall bestå av tre olika bidrag med sinsemellan olika nivåer på kraven”. (Budgetpropositionen för år 2002, utgiftsområde 17)

Utvärderingen ledde till nya samverkansformer mellan länsstyrelserna och samordningsregionerna

I en utredning om jordbruksadministrationen lades förslag för en effektivare jordbruksadministration genom att hanteringen koncentreras till färre länsstyrelser än tidigare. I denna utvärdering av förslaget konstateras att en koncentration av stödadministrationen till färre länsstyrelser medför övervägande nackdelar både för brukarna i 12 av länen (i de län som inte har kvar administrationsansvaret) och för den samordnade länsförvaltningen. Här föreslås istället att ett antal länsstyrelser utses till samordningsansvariga för verksamheten inom jordbruksadministrationen, och att ett gemensamt samverkansorgan bildas av Jordbruksverket och länsstyrelserna för att utveckla planering och styrning. Regeringen skriver: ”Mot denna bakgrund föreslår regeringen alternativet som innebär formaliserad samverkan. Regeringen avser att identifiera ett antal samordningsregioner,

inom vilka en länsstyrelse pekas ut som samordningsansvarig...Utgångspunkten för uppdraget tas upp i utredningens förslag...De samordningsansvariga länsstyrelserna skall också ingå i det råd som regeringen avser att inrätta vid Statens jordbruksverk". (Budgetpropositionen för år 2002, utgiftsområde 18)

Utvärderingen ledde beslut om samverkansinitiativ

En utvärdering som Skolverket gjort visar att kommunerna inte alltid lever upp till sin skyldighet att ge sin personal de nödvändiga förutsättningarna för kompetensutveckling. ”Regeringen ämnar därför inbjuda företrädare för Svenska Kommunförbundet och lärarnas och skolledarnas fackliga organisationer till gemensamma diskussioner, bl.a. om ansvarsfördelning, resurser, uppföljning och utvärdering av kompetensutveckling.” (Budgetpropositionen för år 2000, utgiftsområde 16)

Utvärderingen ledde till beslut om ökat utvecklingsarbete

Skolverket har utvärderat jämställdhetsarbetet i skolan och det visade sig att många lärare inte uppfattar jämställdhet som angeläget att arbeta med på något särskilt sätt och att man saknar konkreta metoder att arbeta med jämställdhet. ”För att stödja och stimulera det lokala arbetet med värdegrunden i förskola, skola och vuxenutbildning har ett Värdegrundsprojekt inom Utbildningsdepartementet startats. Skolverket har fått i uppdrag att utarbeta ett referensmaterial om hur man lokalt, i kommuner och skolor, kan arbeta med värdegrundsfrågor, t.ex. mobbing och trakasserier på grund av kön. I detta sammanhang bör nämnas det nya teknikprogram som införs i gymnasieskolan från år 2000 och där kursinnehållet utformats i syfte att i större utsträckning attrahera både flickor och pojkar.” (Budgetpropositionen för år 2000, utgiftsområde 16)

Klassificering av utvärderingsproducenter

Vi följer i rapporten den klassificering av utvärderingsproducenter i olika kategorier som gjorts i Statskontorets studie *Utvärderingar – Av vem och till vad* (Statskontoret 2002:20). Skillnader i siffrorna beror i huvudsak på att vi i denna rapport särredovisar kategorin *EU-organ* och placerar utvärderingar gjorda av forskningsorgan i kategorin *Övriga myndigheter, statliga stiftelser och bolag, forskningsinstitutioner*. I *Utvärderingar – Av vem och till vad* redovisas EU-organ och forskningsinstitutioner tillsammans i kategorin *Övriga*. Namnen på kategorierna skiljer sig också något mellan våra rapporter.

För kategorierna *Regeringskansliet, Övriga myndigheter m.m, Kommittéväsendet, Privata konsulter* och *EU-organ* tror vi läsarna har en ganska klar uppfattning om vilka utvärderingsproducenter som åsyftas. I denna bilaga redovisas hur sektors-specifika organ med utvärderingsuppgifter klassificerats samt under vilka utgifts- och politikområden de ligger.

De myndigheter som finns i kolumnen *organ med genomförande och/eller tillsynsuppgifter med större utvärderingsuppgifter* bildar i vår rapport kategorin *Sektorsmyndigheter med löpande utvärderingsuppdrag*.

De som finns i kolumnen *Organ utan genomförandeuppgifter – Med större utvärderingsuppgifter* bildar i vår rapport kategorin *Sektorsanknutna utvärderingsmyndigheter*.

De som finns i kolumnen *Organ utan genomförandeuppgifter – Andra näraliggande analysorgan* ingår i *Övriga myndigheter m.m.*

Till detta ska läggas en kategori som inte finns med i den bifogade tabellen nämligen *Allmänna utvärderingsmyndigheter* vars utvärderingsmandat ej kan knytas till något särskilt utgifts- eller politikområde. I kategorin ingår tre myndigheter; Statskontoret, Riksrevisionsverket (RRV) och Ekonomistyrningsverket.

Fasta sektorsspecifika organ som utvärderingsresurser

Utgiftsområde	Politikområde	Organ med genomförande- och/eller tillsyns-uppgifter	Organ utan genomförande uppgifter	
		<i>Med större utvärderings-uppgifter</i>	<i>Med större utvärderings-uppgifter</i>	<i>Andra näraliggande analysorgan</i>
1. Rikets styrelse	46. Demokrati			
2. Samhälls-ekonomi och finansförvaltning	1. Effektiv statsförvaltning 2. Finansiella system och tillsyn			Konjunktur-institutet (1) Statens kvalitets- och kompetens-råd (1) Statistiska centralbyrån (1)
3. Skatt, tull och exekution	3. Skatt, tull och exekution	Riksskatteverket (3)		
4. Rättsväsendet	4. Rättsväsendet		Brottsförebyg-gande rådet (4)	
5. Internationell samverkan	5. Utrikes- och säkerhetspolitik			Utrikespolitiska Institutet (5)
6. Totalförsvaret	6. Försvarspolitik 7. Skydd mot olyckor			Försvarshög-skolan (6) Krisberedskaps-myndigheten (6) Totalförsvarets forskningsinstitut (6)
7. Internationellt bistånd	8. Internationellt utvecklingssamarbete 9. Samarbete med Central- och Östeuropa	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (8)		
8. Invandrare och flyktingar	10. Integrationspolitik 11. Storstadspolitik 12. Migrationspolitik 47. Minoritetspolitik	Integrationsverket (10)		
9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg	13. Hälso- och sjukvårdspolitik 14. Folkhälsa 15. Barnpolitik 16. Handikapppolitik 17. Äldrepolitik 18. Socialtjänstpolitik	Socialstyrelsen (13)	Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik (13)	Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (26)

Utgiftsområde	Politikområde	Organ med genomförande- och/eller tillsyns-uppgifter	Organ utan genomförande uppgifter	
		Med större utvärderings-uppgifter	Med större utvärderings-uppgifter	Andra näraliggande analysorgan
10. Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	19. Ersättning vid arbetsoförmåga	Riksförsäkringsverket (19)		
11. Ekonomisk trygghet vid ålderdom	20. Ekonomisk äldrepolitik			
12. Ekonomisk trygghet för familjer och barn	21. Ekonomisk familjepolitik			
13. Arbetsmarknad	22. Arbetsmarknadspolitik		Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (22)	
14. Arbetsliv	23. Arbetslivspolitik 24. Jämställdhetspolitik			Arbetslivsinstitutet (23)
15. Studiestöd				
16. Utbildning och universitetsforskning	25. Utbildningspolitik 26. Forskningspolitik	Högskoleverket (25) Statens skolverk (25)		Vetenskapsrådet (26)
17. Kultur, medier, trossamfund och fritid	27. Mediepolitik 28. Kulturpolitik 29. Ungdomspolitik 30. Folk rörelsepolitik			
18. Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande	31. Bostadspolitik 32. Regional samhällsorganisation			Statens institut för ekologisk hållbarhet (34)
19. Regional utjämning och utveckling	33. Regionalpolitik			
20. Allmän miljö- och naturvård	34. Miljöpolitik	Naturvårdsverket (34)		Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (26) Stockholms internationella miljöinstitut (34)

Utgiftsområde	Politikområde	Organ med genomförande- och/eller tillsyns-uppgifter	Organ utan genomförande uppgifter	
		<i>Med större utvärderings-uppgifter</i>	<i>Med större utvärderings-uppgifter</i>	<i>Andra näraliggande analysorgan</i>
21. Energi	35. Energipolitik			
22. Kommunikationer	36. Transportpolitik 37. IT, tele och post		Statens institut för kommunikationsanalys (36)	Statens väg- och transportforskningsinstitut (36)
23. Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	41. Skogspolitik 42. Djurpolitik 43. Livsmedelspolitik 44. Landsbygds- politik 45. Samepolitik			Livsmedels- ekonomiska institutet (43) Statens lantbruks- universitet (25)
24. Näringsliv	38. Närings- politik 39. Utrikeshan- del, export- och investerings- främjande 40. Konsument- politik		Institutet för tillväxtpolitiska studier (38)	Verket för inno- vationssystem (26) Verket för näringslivsut- veckling (38)
25. Allmänna bidrag till kommuner				
26. Statsskuld- räntor m.m.				
27. Avgiften till Europeiska gemenskapen				