

Regeringsuppdrag

Rapport

Resultatindikatorer

The logo consists of the lowercase letters 'esv' in a green, sans-serif font. The 'e' and 's' are connected, and the 'v' is separate.

EKONOMISTYRNINGSVERKET

ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som pdf-fil eller beställas från www.esv.se

Datum: 2012-10-31

Dnr: 49-625/2012

ESV-nr: 2012:41

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Nils Eklund

Resultatindikatorer

I Regleringsbrev för 2012 fick Ekonomistyrningsverket (ESV) under rubriken Ekonomisk styrning i uppdrag att beskriva och analysera hur resultatindikatorer eller andra bedömningsgrunder kan användas för att följa upp regeringens politik inom olika områden.

ESV slutrapporterar härmed uppdraget, en delrapport lämnades den 23 maj. ESV:s slutsats är att resultatindikatorer är ett viktigt komplement för resultatinformation i budgetarbetet. Indikatorer behövs för att kunna göra bedömningar, ytterst av resultat, i förhållande till mål och anslag.

I detta ärende har generaldirektör Mats Wikström beslutat. Expert Nils Eklund har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också avdelningschef Eva Lindblom samt Walter Jakobsson, Sofia Ståhl och Susanne Larsson deltagit.

Mats Wikström
Generaldirektör

Förord

I Regleringsbrev för 2012 fick ESV under rubriken Ekonomisk styrning i uppdrag att beskriva och analysera hur resultatindikatorer eller andra bedömningsgrunder kan användas för att följa upp regeringens politik inom olika områden. I uppdraget ingår att

- a) ge exempel på hur indikatorer eller andra bedömningsgrunder kan utformas utifrån de av riksdagen beslutade målen inom respektive utgiftsområde,
- b) analysera fördelar och nackdelar med att använda indikatorer eller andra bedömningsgrunder som metod för uppföljning av måluppfyllelse,
- c) ge exempel på vilka styreffekter som valet av indikatorer eller andra bedömningsgrunder kan ge upphov till,
- d) beskriva metoden för och ge exempel på hur effekter av vidtagna åtgärder kan särskiljas från andra externa effekter till följd av exempelvis omvärldsförändringar. Exempelen ska även belysa hur situationer kan hanteras där utvecklingen går i fel riktning i förhållande till målen,
- e) analysera och föreslå gemensamma indikatorer för vissa statliga funktioner, t.ex. tillsyn, om detta bedöms vara lämpligt utifrån ett styrperspektiv, samt
- f) ge exempel på hur andra länder använder resultatindikatorer för att följa upp effekterna av de åtgärder som vidtas inom olika politikområden. Myndigheten ska inom ramen för uppdraget ha kontakter med regeringens utvärderingsmyndigheter. De delar av uppdraget som avser punkterna a–c ovan ska redovisas senast den 31 mars 2012 till regeringen (Finansdepartementet). En slutredovisning ska lämnas senast den 30 september 2012.

ESV har i uppdraget valt att prioritera punkterna a–e. Anledningen är att dessa har ett gemensamt fokus på utvecklingen av resultat användning i den samlade centrala statliga budgetprocessen i Sverige. Exempel från olika utvärderingsmyndigheter liksom erfarenheter från andra länder blir först aktuella när utvecklingsarbetet konkretiseras för olika utgiftsområden.

Innehåll

Förord	3
1 Slutsatser	6
2 Inledning	8
2.1 Bakgrund och utgångspunkt.....	8
Sammanfattning av delrapporten.....	9
2.2 Regeringens syn på resultatredovisning	10
2.3 Resultatindikator och bedömningsgrund	11
2.4 Uppdragets genomförande.....	12
2.5 Avgränsningar.....	12
3 Definition	13
3.1 Skillnaden mellan nyckeltal och resultatindikator	13
4 Tre bärande delar för resultatindikering	14
4.1 Mål	14
4.2 Effektkedja	17
4.3 Indikatorer	20
4.4 Checklista för resultatindikatorer	24
5 Tillsyn	25
5.1 Definition av tillsyn	25
5.2 Förutsättningarna för att skapa gemensamma indikatorer	25
5.3 För vilken eller vilka nivåer ska indikatorer skapas?	26
6 Fördelar, nackdelar och styreffekter	27
6.1 Fördelar och förtjänster	27
6.2 Nackdelar och risker	27
6.3 Styreffekter.....	28
Referenser	30

1 Slutsatser

ESV:s slutsats, i den genomförda undersökningen, är att det finns tre huvudprinciper som ska beaktas när man utformar resultatindikatorer i budgetprocessen.

- Mål ska vara riktiga mål.
- Det måste finnas en effektkedja som kopplar mål till verksamhet.
- När man utformar indikatorer ska man vara noga med att analysera vad som mäts och vad som inte mäts med aktuell indikator. En indikatorns begränsningar behöver vara argumenterade och transparenta.

Den checklista som vi skisserar betonar en omsorg och systematik i arbetet. Annars är risken att resultatindikatorn ifråga leder till felaktiga eller förhastade tolkningar. Något som ytterst minskar möjligheterna till precision i budgetbesluten.

En andra slutsats är att arbetet med resultatindikatorer i allt väsentligt ska vara praktiskt samt verksamhets- och situationsanpassad. Med utgångspunkt i några enkla övergripande men styrande principer, se ovan, utformas indikatorerna bäst i det löpande budgetarbetet.

En tredje slutsats är att mängden indikatorer kopplade till ett statligt åtagandes genomslag (effekt) måste vara begränsat. Det ger mer att grundligt analysera ett fåtal indikatorer än att väga samman och försöka tolka många indikatorer.

En fjärde slutsats är att indikatorarbetet ska vara långsiktigt, pragmatiskt och lärande. De indikatorer som nu finns, med sina fel och förtjänster, är en bra utgångspunkt för det fortsatta arbetet. De överväganden som gjorts för att skapa nuvarande indikatorer är sannolikt fortfarande relevanta. Men det gäller att skapa ett sammanhang indikatorer emellan så att det framstår vad som huvudsak och vad som är bisak. Det gäller att prioritera den eller de indikatorer som bäst beskriver resultat respektive måluppfyllelse.

En femte slutsats är att det är viktigt att skilja redovisning och tolkning av resultatindikatorer från överväganden om den politiska inriktningen, dvs. mellan fakta och värdering.

En sjätte slutsats är att det är viktigt att öppet i redovisningen till riksdagen beskriva de bedömningsgrunder man haft och vilka överväganden som gjorts.

En sjunde och avslutande slutsats är att det är nödvändigt att hela tiden hålla i minnet att indikatorer inte är bevis eller vetenskapliga sanningar. Den noga omsorgen vid formuleringen av indikatorer behövs för att stärka analyskraften och därmed precisionen i budgetprocessens bedömningar.

En utgångspunkt för ESV:s undersökning och slutsatser är riksdagens ställningstagande i beslutet om det förvaltningspolitiska målet. Statens verksamheter är av olika karaktärer och ofta komplex. Styrningen bör vara utformad så att den bäst främjar målet med respektive verksamhet. Den gemensamma nämnaren i styrmodellen bör vara så liten som möjligt.

Som ESV ser det består denna gemensamma nämnare inom ekonomistyrningen av möjligheten att koppla insatta resurser till uppnådda mål. Det innebär för myndigheter och verksamheter tre gemensamma mätpunkter som redovisar eller speglar måluppfyllelse, verksamhetens resultat i form av kostnad och volym för prestationer samt resursinsats.

2 Inledning

2.1 Bakgrund och utgångspunkt

Vid grundlagsrevisionen år 2010 skrevs kravet på uppföljning och utvärderingen in i Regeringsformens kapitel om riksdagsarbetet. ”Varje utskott följer upp och utvärderar riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde.” (RF, 4 kap., 8 §). Bestämmelsens bakgrund är att rapporteringen av uppnådda resultat i förhållande till uppsatta mål sedan flera år satts i fokus för ekonomistyrningen i staten. Ett system med flera olika dokument har byggts upp för att hantera mål- och resultatstyrningen. Motivet för grundlagsändringen var riksdagens bedömning att samtidigt som man sett en ökad användning av uppföljning och utvärdering finns ett utrymme för att förbättra styrningen ytterligare. Såväl utformning som tolkning av innehållet i dokumenten behöver preciseras och bli mer relevanta som underlag för budgetprocessens bedömningar.

I finansplanen för år 2012 redovisade regeringen sin syn på hur resultatstyrningen ska utvecklas. Bakgrunden till uppdraget till ESV finns i följande text:

”Regeringen anser att det är naturligt och önskvärt att den politiska viljeinriktningen och de politiska prioriteringarna formuleras i termer av mål, och att dessa mål underställs riksdagen för beslut. I 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) finns det därför en bestämmelse som anger att regeringen i budgetpropositionen ska redovisade resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Riksdagen har för samtliga utgiftsområden beslutat om ett eller flera mål.

Resultaten inom varje utgiftsområde analyseras och redovisas med hjälp av resultatindikatorer eller andra bedömningsgrunder som beskriver hur resultaten utvecklas i förhållande till målen. Regeringen strävar efter att kontinuerligt utveckla resultatstyrningen i syfte att tydliggöra kopplingen mellan budgetförslagen och de resultat som uppnås.”

ESV lämnade i maj 2012 en utvärdering till regeringen av om myndigheternas förmåga att redovisa resultat i form av prestationer. ESV:s iakttagelser i årsredovisningarna för 2010 och 2011 visar att merparten av myndigheterna kan redovisa hur prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader. Kravet att det främst är prestationer som ska redovisas har heller inte trängt undan annan redovisning. En större del av myndigheterna redovisade något om kvalitet och måluppfyllelse.

En något mindre del redovisade något om effekter. Nästan hälften redovisade något resonemang om produktivitet.

En slutsats av ESV:s rapport är att resultatredovisningen nu etablerats på en högre nivå än tidigare. Med förmågan att rapportera kostnader för prestationer finns en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för resultatanalys och bedömningar i budgetprocessen. Den fortsatta utvecklingen kan ses ur minst två perspektiv.

Prestationsredovisningen behöver säkras och stabiliseras så att bl.a. kunskapen om kvaliteten för redovisade prestationer ökar. Lägre resursåtgång får inte nås genom minskad kvalitet.

Vidare behöver prestationerna kopplas till effekter, måluppfyllelse eller påverkan på samhällsutveckling inom respektive politikområde. Det behövs för att möjliggöra en bedömning eller värdering av om gjorda insatser och utförda åtgärder resulterar i ökad uppfyllelse av de mål riksdagen satt. Det är för detta senare perspektiv som detta uppdrag gett till ESV.

Sammanfattning av delrapporten

Resultatindikatorer används för att spegla resultat i statsförvaltningen. De visar en begränsad del av resultat och verksamhet men behövs eftersom det är svårt att formulera heltäckande entydiga resultatmått i de ofta komplexa och över tid skiftande statliga verksamheterna. De är ofta det alternativ som finns för att få en så heltäckande bedömning av värdet på eller nyttan av statliga insatser som möjligt.

Resultatindikatorer mäter ett tillstånd och dess förändring, t.ex. över tid. För att söka orsaken till förändringen behövs ytterligare information och analys.

En indikatorns variation kan övertolkas och andra verksamheter än den indikatorn avser kan komma i skymundan. Ett exempel är om man använder s.k. styckkostnader som mått på effektivitet utan att ta hänsyn till kvalitet eller effekter.

Styreffekten hos en indikator beror på hur väl man valt den i förhållande till det man vill styra, i vilken grad man följer upp, utvärderar samt använder utfallet och att man använder ett mycket begränsat antal indikatorer. Ju fler indikatorer ju mer splittrad styrning.

Resultat eller resultatindikatorer kan i statsförvaltningen, schematiskt, användas för fem olika steg i en styrkedja eller värdeskapande process. Man kan mäta:

1. Tillståndet inom en verksamhet med avseende på värdeskapande faktorer eller förhållanden
2. Prestationen som lämnar en verksamhet, här behövs sällan indikatorer då resultat i form av prestationer kan redovisas.
3. Den effekt i omvärlden som prestationen leder till
4. Den påverkan som effekten har på måluppfyllelsen.
5. Förändringen i det samhällstillstånd som motiverat den statliga insatsen.

ESV:s bedömning är att det behövs ett systematiskt arbete, verksamhet för verksamhet, för att utveckla ett fungerande ”nät” av resultatindikatorer. ESV:s bedömning är vidare att det idag finns ett stort utbud av användbara indikatorer inom den svenska statsförvaltningen. Det finns omfattande statistik, liksom det finns en rik flora av rapporter från myndigheter som Statskontoret och Riksrevisionen samt olika utvärderingsmyndigheter

Uppgiften är i första hand att, med utgångspunkt i respektive utgiftsområdes mål organisera hållbara beredningsprocesser för att sammanställa relevanta kombinationer av resultatindikatorer.

2.2 Regeringens syn på resultatredovisning

Regeringens syn på resultatredovisningen har i viss mån förändras, vid en jämförelse av budgetpropositionen för 2012 och 2013. Enligt budgetpropositionen 2012 menar regeringen att myndigheternas resultatredovisningar bör fortsätta att utvecklas. I förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetlag har förändringar gjorts som inneburit att myndigheterna har fått ett större ansvar vad gäller utformningen av resultatredovisningarna, där verksamhetens resultat i förhållande till myndighetens grundläggande uppdrag redovisas och kommenteras. Regeringen lyfter fram att resultatstyrningen utvecklas i rätt riktning.

I budgetpropositionen 2013 anser regeringen att myndigheternas resultatredovisningar i huvudsak tillgodoser de behov som regeringen har av resultatinformation. Regeringen understryker dock att det inom vissa områden behövs en förstärkt resultatstyrning och förbättrade analyser av gjorda insatser och uppnådda resultat. Regeringen har gett tre uppdrag till ESV inom detta område. För att förbättra resultatredovisningen till riksdagen ska regeringen i dialog med

myndigheter och vid behov begära förbättrade resultatredovisningar i myndigheternas regleringsbrev för 2013.

Vid en jämförelse mellan dessa två budgetpropositioner kan regeringen i budgetproposition 2012 anses vara tillfreds med resultatstyrningens utveckling och betonar att styrningen utvecklas i rätt riktning. Samtidigt som myndigheterna har fått utökat ansvar för utformningen av resultatredovisningarna har regeringen inte visat tecken på att förstärka resultatstyrningen och ställa högre krav på myndigheterna gällande resultatredovisningar.

I budgetpropositionen 2013 har regeringen högre ambitioner där den vill förstärka resultatstyrningen inom vissa områden, men också förbättra resultatredovisningen till riksdagen genom dialog med myndigheterna och vid behov begära förbättrade resultatredovisningar. Detta kan tyda på att regeringen inte är fullständigt tillfreds med resultatredovisningarna från myndigheterna och konsekvenserna av den resultatstyrningen som bedrivs idag. Regeringen använder ESV som hjälp för att förstärka och förbättra ekonomistyrningen och resultatredovisningen, men vill också föra en dialog med myndigheterna. ESV:s slutsats är att regeringen avser att förändra situationen och förbättra utvecklingen av den ekonomiska styrningen, vilket visar att regeringen vill gå ett steg längre än att enbart mena att myndigheternas resultatredovisningar bör fortsätta utvecklas och att resultatstyrningen utvecklas i rätt riktning. Något liknande behov av förbättring och förstärkning av resultatstyrningen och resultatredovisningar redogörs inte i budgetpropositionen 2012.

I budgetpropositionen 2013 lyfter regeringen även fram hur en effektivare ekonomisk styrning kan förbättras, bland annat genom att ge uppdrag till ESV samt att föra en dialog med myndigheter och vid behov begära förbättrade resultatredovisningar i myndigheternas regleringsbrev för 2013. I budgetpropositionen 2012 är detta inte lika tydligt, då det i stället framgår att resultatstyrningen utvecklas i rätt riktning och att myndigheternas resultatredovisningar bör fortsätta att utvecklas. Regeringen beskriver där inte hur utvecklingen kan förbättras. Ansvaret för utvecklingen läggs i budgetproposition 2012 på myndigheten.

2.3 Resultatindikator och bedömningsgrund

Ordet indikator betyder *tecken på (något)*. I det här sammanhanget således tecken på resultat. Indikatorer har en roll vid redovisning, analys, bedömning och användning av resultat i den statliga resultatstyrningen, nära knutet till budgetprocessen.

Behov av resultatindikatorer uppstår när resultat, som ofta inom statlig verksamhet, inte kan beräknas på ett enkelt, entydigt eller exakt sätt. Indikatorerna är då ett mått

eller fingervisning som kan visa eller spegla hur resultat utvecklas eller uppnås. De kan användas i bedömningen av framgång i förhållande till uppställda mål eller policys. Se vidare kapitel 4.

2.4 Uppdragets genomförande

Uppdraget har genomförts genom studier av olika typer dokument. Dessa kan delas upp i tre grupper.

- Normerande dokument (författningar och propositioner) där regeringen eller riksdagen utvecklar hur budgetprocessen ska utvecklas med avseende på resultatbedömning och styrning.
- Metodskrifter från framförallt ESV som behandlar de problem som finns när man ska bedöma verkan av en statlig insats.
- Resultatredovisningar i budgetpropositionen för år 2012.

Avsikten har varit att tydliggöra hur resultatindikatorer används och kan användas i budgetberedningen. Det innebär att vi inriktat oss på betrakta resultatindikatorer som ett medel att åstadkomma stramhet i budgetpropositionen. Att skapa en utgångspunkt för den praktiska tillämpningen inom olika verksamhets- och utgiftsområden.

Syftet har varit att visa vad man måste tänka på både när resultatindikatorer utformas och när de tolkas.

2.5 Avgränsningar

Det finns idag en stor mängd kvantitativa upplysningar i budgetdokument och redovisningar med mer eller mindre starkt fokus på resultat. ESV har valt att inte göra en bred karläggning och klassificering av olika slags information kopplad till verksamheter. ESV har i stället försökt tydliggöra vad som är viktiga bedömningar vid den praktiska användningen av indikatorer. ESV har därför koncentrerat sig på de delar av uppdraget som avser resultatindikatorer som underlag för beslut om ändamål och anslag för skilda verksamheter. Detta för att knyta an till regeringens strävan att få tillstånd en bättre koppling mellan de resultat som uppnåtts och budgetförslagen.

Denna rapport ska också ses i sammanhang med det tidigare avrapporterade uppdraget, Prestationer, volymer och kostnader (ESV 2012:27) liksom uppdraget om Verksamhetlogik som avrapporteras 30 november 2012 samt två planerade skrifter om Effekter respektive Utvärdering.

3 Definition

Ordet indikator kommer från latinets *indicium* som betyder tecken på något eller göra något. En indikator som visar tecken på resultat benämns därför som en *resultatindikator*. Enligt ESV:s ordbok definieras resultat som ”[d]e prestationer som myndigheter åstadkommer och de effekter prestationerna leder till”.

Resultatindikatorer används alltså för att mäta resultat det vill säga förändrade tillstånd i samhället. Det kan till exempel vara antal anmälda brott under ett år eller antalet elever med fullständiga betyg. En indikator kan också vara bedömning från olika aktörer såsom Statskontoret eller Riksrevisionen. Att använda en resultatindikator är alltså ett verktyg för att ta reda på om önskade mål är uppnådda eller på väg att nås. I denna skrift används begreppen resultatindikator och indikator synonymt.

3.1 Skillnaden mellan nyckeltal och resultatindikator

För att ytterligare definiera vad en resultatindikator är kan en distinktion mellan resultatindikatorer och nyckeltal vara relevant att göra. Ett nyckeltal är ett mått som mäter vissa aspekter av exempelvis organisationer. Det kan handla om personalens ålder, styckkostnader eller handläggningstider som sedan jämförs mellan organisationer eller över tid. En *resultatindikator* är i stället ett mått som måste stå i förhållande till ett mål. Skillnaden mellan de två är alltså att ett nyckeltal självständigt kan uttrycka förhållanden medan en resultatindikator alltid är kopplat till ett övergripande syfte. Det innebär även att det kan finnas ett egenvärde i att arbeta mot vissa nyckeltal. Detta egenvärde finns inte för resultatindikatorer eftersom det är målet som ska uppnås och inte resultatindikatorn i sig. Nyckeltal kan dock användas som en resultatindikator givet att de är knutna till ett mål.

4 Tre bärande delar för resultatindikering

Arbetet med detta regeringsuppdrag har vilat på två ben. Dels ett teoretiskt kopplat till vad resultatindikatorer är där en genomgång av den relevanta litteraturen för området genomarbetats samt ett empiriskt där budgetpropositionen för 2012 har gått igenom utgiftsområdesvis. Detta kapitel bygger på de viktigaste samantagna iakttagelserna om vad som behövs för att skapa en bra resultatindikering. Kapitlet är framtaget för att möjliggöra för en så hög bedömningsgrad som möjligt av resultatindikatorerna i budgetpropositionen. Iakttagelserna är uppdelade i tre huvudsakliga områden: mål, effektkedjor och resultatindikatorer. Syftet är med andra ord att skapa en tydlighet om hur resultatindikatorer bör föras in i en kontext för att kunna verka som ett mätverktyg för målen.

I arbetet har en checklista tagits fram för att underlätta arbetet med att skapa bra resultatindikering. Checklistan bygger på de tre bärande delarna i kapitlet och finns i bilaga 1.

4.1 Mål

Vad är ett mål?

Som beskrivits tidigare i rapporten är en förutsättning för att skapa resultatindikatorer att det finns ett *mål* att utgå ifrån. Ett mål är enligt ESV:s definition något som ”beskriver ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt”. Det handlar med andra ord om ett önskemål, exempelvis att något ska öka, minska, förbättras, vara lågt/högt eller bibehållas. Ett begrepp som är viktigt att särskilja från mål är *åtgärdskrav*. Ett åtgärdskrav är till skillnad från ett mål ett krav på att något ska utföras eller åtgärdas, exempelvis: *Myndigheten ska främja relationerna med andra länder*. Ord som ofta är kopplade till åtgärdskrav är exempelvis utarbeta, samordna, främja och stödja. Ett första steg i arbetet med att skapa resultatindikatorer är följaktligen att renodla målen för området, det vill säga skilja målsättningarna från åtgärdskrav eller rena beskrivningar. Nedanstående fiktiva exempel visar på alla de tre nämnda delarna: mål, åtgärdskrav och beskrivning.

Målet för utgiftsområdet är att öka sysselsättningen genom att stödja och främja eget företagande. Hög arbetslöshet är negativt för både den enskilde och samhället och arbetslöshet verkar negativt i synnerhet på ungdomars ekonomi och mående. Genom att skapa förutsättningar för unga människor att starta egna företag är ambitionen att sysselsättningsgraden för framför allt unga ska förbättras.

I stycket ovan går att finna två mål, två åtgärdskrav och en renodlad beskrivning. Den första meningen i texten består dels av ett mål, dels ett åtgärdskrav. Målet är att *öka sysselsättningen* (önskat framtida tillstånd) och åtgärdskravet är att stödja och främja eget företagande (vad som ska utföras). Den andra meningen är en ren beskrivning. Den tredje och sista meningen består även den av såväl mål som åtgärdskrav. Målet är att *sysselsättningsgraden för unga ska förbättras* (önskat framtida tillstånd) och åtgärdskravet är *att skapa förutsättningar för unga människor* (vad som ska utföras).

Genom att göra denna typ av analys av måltexten blir det också tydligt vilken del av texten som bör ligga i fokus för det vidare arbetet med utformandet av indikatorer. För att formulera indikatorer och göra en måluppfyllelsebedömning i ovanstående fall måste följaktligen de två målen *öka sysselsättningen och förbättra sysselsättningsgraden för unga* tas som utgångspunkter. Den övriga informationen är varken nödvändig eller informativ i syfte att dra slutsatser om måluppfyllelsen. För tydlighetens skull bör endast målformuleringar finnas med under rubriken mål.

Målanalys

Ett ytterligare steg mot att skapa bra indikatorer för ett område är att göra en analys av målen för utgiftsområdet. Det kan dels handla om vilken karaktär målet har och i vilken *kontext* målet verkar inom. Vad gäller vilken karaktär målet har kan flera aspekter vara fördelaktiga att se över. Ett exempel är om målet är kvalitativt eller kvantitativt. Ett tydligt kvantitativt mål kan vara: *Antalet brott i samhället ska minska*. I detta fall kan operationaliseringen vara relativt enkel, det handlar helt enkelt om att mäta antalet begångna brott. Ett kvalitativt uttryckt mål kan i stället vara: *Målet är att tryggheten i samhället ska öka*. Det handlar alltså om så kallade ”mjuka” uppgifter exempelvis attityder eller uppfattningar, i detta fall upplevelsen av trygghet. Kvalitativa mål kan i regel vara svårare att operationalisera än kvantitativa mål då det inte är givet vad exempelvis trygghet är eller hur det ska mätas. Genom att göra en analys av målets karaktär i detta avseende skapas en utgångspunkt för den vidare operationaliseringen av målet. Ett ytterligare sätt att analysera målet är att undersöka om målet är utopiskt eller uppnåeligt i sin karaktär. Båda typer av mål är möjliga att använda, det viktiga i sammanhanget är en medvetenhet om vilket typ av mål som satts. Ett utopiskt mål kan exempelvis vara: *Antalet felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska vara noll*. Då antalet utbetalningar från välfärdssystemet är enormt är det rimligt att gissa att antalet felaktiga utbetalningar aldrig kommer att vara noll. Detta är i stället ett mål som är moraliskt och etiskt riktigt att sträva mot. Ett uppnåeligt mål kan i stället vara: *Antalet felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska minska med tio procent*. I detta fall har en nivå fastställts för vad som är rimligt att uppnå i arbetet mot felaktiga utbetalningar. Om man har att göra med ett utopiskt eller uppnåeligt mål är inte alltid givet, det kan finnas fall där

det är svårt att slå fast om målet är uppnåeligt eller inte. Syftet med analysen är dock att få någon bild av vilken typ av mål man har att göra med, detta är framför allt av betydelse när det uppkomna resultatet ska sättas i förhållande till måluppfyllelsen.

Det satta målet är också formulerat i en viss typ av *kontext*. Det handlar i detta fall om att göra en analys av i vilken utsträckning det egna området med tillhörande myndigheter kan påverka måluppfyllelsen och i vilken utsträckning insatser inom andra utgiftsområden kan påverka densamma. Ett exempel är det resonemang som förs i utgiftsområdet Ekonomisk trygghet för familjer och barn i budgetpropositionen:

Den ekonomiska familjepolitiken ska ses i ett större sammanhang. Olika områden ger tillsammans möjligheter att förbättra barnfamiljernas ekonomiska välfärd. Lösningen på arbetslöshet och låg utbildning finns inte inom den ekonomiska familjepolitiken utan inom t.ex. områden som arbetsmarknads- och utbildningspolitik samt samhällsekonomin i stort. [...] [D]et [finns] transfereringar, skatter och subventioner utanför den ekonomiska familjepolitiken, som exempelvis subventionerad förskola och fritidshem m.m. och hälso- och sjukvård för blivande mödrar och barn som också har stor betydelse för barnfamiljernas ekonomi.

Ovanstående utdrag är ett enkelt exempel på hur förutsättningarna för att nå det satta målet kan beskrivas och synliggöras. Att visa på i vilken utsträckning insatser inom andra områden kan påverka måluppfyllelsen blottlägger vilka förutsättningar de egna myndigheterna och insatserna har för att nå målet. Ett rimligt tillvägagångssätt för de områden vars måluppfyllelse kan påverkas av interventioner eller utveckling inom andra områden är att avgränsa sin resultatredovisning till genomförd politik inom det specifika området. Denna analys kan även utföras utifrån hur andra aktörer, såsom EU eller andra internationella organ, kan påverka måluppfyllelsen för målområdet.

Om det finns flera mål för området kan det också finnas anledning att göra en analys av potentiella målkonflikter. En målkonflikt kan kort sägas vara när två mål står i motsättning till varandra. Ett typiskt exempel på målkonflikt är den mellan mål om förbättrad miljö och mål om ökad tillväxt – en ökad tillväxt kan leda till att miljön försämras på samma sätt som ett ökat fokus på förbättringar av miljö kan leda till att tillväxten inte blir lika hög. Det handlar följaktligen om att göra en riskanalys för de mål som formulerats för området. De målkonflikter som i detta sammanhang är relevanta att analysera är dels målkonflikter mellan olika mål för utgiftsområdet och dels målkonflikter mellan mål för utgiftsområdet och mål för relevanta myndigheter.

Bryta ned övergripande mål till delmål

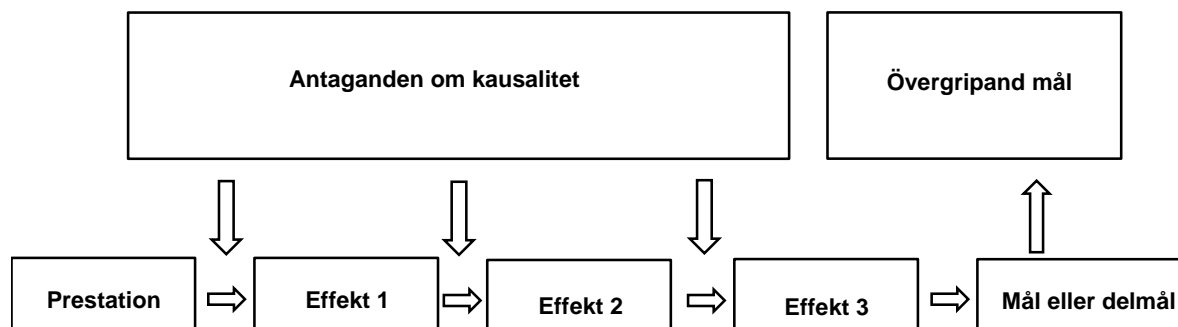
Målen för ett utgiftsområde är i sin karaktär ofta övergripande och vaga. I många fall innebär detta att det övergripande målet behöver konkretiseras genom att brytas ned i ett antal delmål. Ett exempel på detta är utgiftsområdet för miljö. Utgiftsområdets mål är att "[...]till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta[...]. Det övergripande målet har här definierats i ett antal delmål *såsom begränsad klimatpåverkan, frisk luft, bara naturlig försurning, giftfri miljö* etc. Om man väljer att bryta ned det övergripande målet till delmål innebär det också att eventuella indikatorer knyts till delmålet och inte till det övergripande målet. Utifrån i vilken utsträckning de olika delmålen uppfyllts kan man sedan resonera om vad detta säger om måluppfyllelsen för det övergripande målet. Det kan exempelvis handla om att slå fast att fem av tio delmål är minimum för att uppnå det övergripande målet. Det kan också handla om att vikta de olika delmålen, det vill säga besluta om att vissa delmål väger tyngre än andra i förhållande till det övergripande målet.

4.2 Effektkedja

Vad är en effektkedja?

För att statens verksamheter och prestationer ska vara effektiva i förhållande till de uppsatta målen krävs att insatserna har en tydlig koppling till målen. Givet att ett område har ett mål som är definierat i enlighet med diskussionen i det föregående stycket är det inte alltid självklart hur vissa insatser är kopplade till målen. Denna koppling kan vara svår att vid första anblicken förstå eller uppfatta. För att detta ska bli tydligt krävs det medvetna strategier och förklaringar till varför verksamheterna finns i förhållande till målen. Dessa strategier och förklaringar rör de effekter som de statliga prestationerna är tänkta att skapa. ESV definierar en effekt som "*förändring som inträffar som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat*". Effektkedjan är en beskrivning av vad som händer mellan de statliga prestationerna och de övergripande målen för varför interventionerna görs.

Effektkedjor kopplat till komplexa problembilder kan bli långa där flera antaganden måste göras om de orsak- verkan- samband som förväntas ske genom vissa interventioner. Denna kausalitet är likt ett dominospel där interventionen (att putta ner den första brickan) startar en seriereaktion där alla uppradade brickor faller ner som följd av den första. Det finns flera antaganden som är avgörande för om alla brickor ska falla. Exempelvis att avståndet mellan brickorna är konstant, att brickorna är lika tunga (en lätt bricka välter eventuellt inte en tung), att det inte finns några hinder mellan brickorna eller att ingen bricka tagits bort. Alla dessa antaganden måste stämma för att man ska få den effekt som interventionen avser.

Figur 1 Effektkedja antaganden

En viktig aspekt av effektkedjor är att effekter alltid är beroende av tid. Det går att förvänta sig olika effekter av insatser på kort- medel- och långsikt som kan diskuteras i termer av engelskans ”outcome” och ”impact”. Det kan även finnas parallella effektkedjor kopplat till ett och samma mål, det vill säga att olika verksamheters prestationer är tänkta att påverka tillståndförändringen i samma riktning men på olika sätt.

Varför ska effektkedjor användas?

För att kunna härleda statsliga insatser till tillståndsförändringar måste det finnas väl utformade effektkedjor. Dessa kan både vara verktyg i *planeringen* av insatser och i *utvärderingen* av insatser. När ett mål är formulerat för ett område behövs alltid en diskussion om hur målet ska uppfyllas. Genom att nedteckna en effektkedja som tydliggör förhållandet mellan insatserna och målen skapas förutsättningar för att diskutera om insatserna är lämpliga i förhållande till målen. Denna planering ökar förutsättningarna för att insatserna ska vara kvalitetssäkrade i förhållande till målen. Ur ett utvärderande perspektiv kan effektkedjan fungera som ett stöd i att se om insatser har fungerat som de var tänkta eller om de inte varit effektiva i förhållande till målen. Det går även att tänka sig att tillståndsförändringar sker utan att dessa har en koppling till den statliga interventionen. Effektkedjorna kan på samma sätt vara till hjälp för att analysera vad som har skapat en viss tillståndsförändring. Det går med andra ord att tänka sig att om effektkedjorna inte finns beskrivna och det finns en konstaterad tillståndsförändring finns det inte någon möjlighet att veta om det är den statliga interventionen eller om det är någonting annat som har gett upphov till tillståndsförändringen. Utifrån detta perspektiv blir det också omöjligt att avgöra om insatserna varit kostnadseffektiva eller inte.

I utgiftsområdena för budgetpropositionen 2012 diskuteras och analyseras effektkedjor i olika till grad och nivå. Detta får i sin tur konsekvenser för hur användbara resultatindikatorerna blir för att bedöma måluppfyllelsen. Är effektkedjorna tydliga och indikatorerna har en tydlig koppling till vilken steg i

kedjan som resultatindikatorn mäter finns det större förutsättningar för läsaren att ta till sig informationen om de tillståndsförändringar som skett inom ramen för området. Om detta inte finns är det svårare för läsaren att bedöma om regeringens analys och slutsatser varit tillfredställande i förhållande till insatsernas kostnader och därigenom göra en självständig bedömning.

Hur kan effektkedjor tas fram?

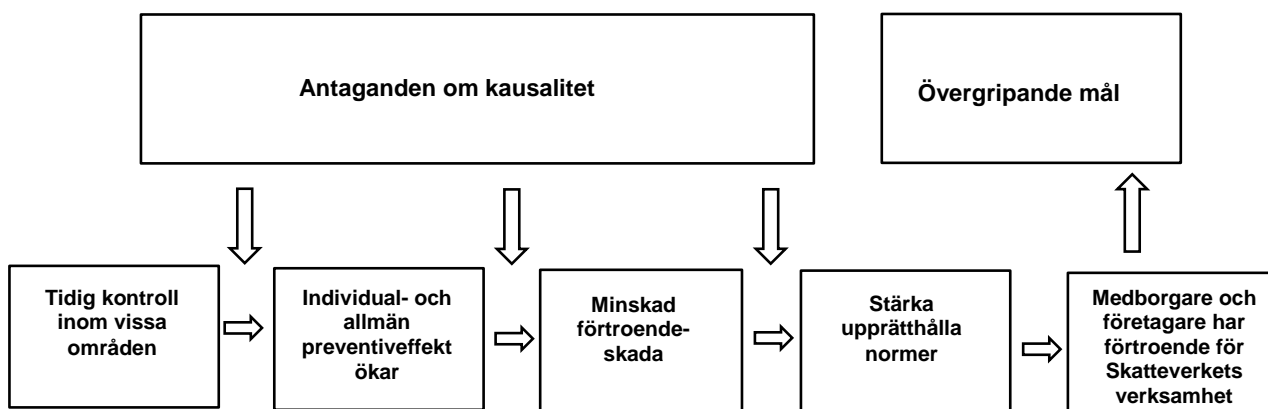
De tillståndsförändringar i samhället som staten har som mål att påverka är ofta komplexa i sin natur. Det gör i sin tur att framtagandet av effektkedjor kan vara en komplicerad uppgift. Ett sätt att underlätta eller få en hjälp i detta arbete är att använda sig av verksamhetslogik. Verksamhetslogik är ett verktyg för att beskriva den förväntade relationen mellan insatser och målsättning. Verksamhetslogik kan hjälpa till att synliggöra och beskriva effektkedjor och de antaganden som dessa bygger på. För vidare läsning om verksamhetslogik se bl.a. ESV 2001:16, Funnell m.fl. 2011, Rossi m.fl. 2004.

För att exemplifiera hur en effektkedja kan se ut presenteras nedan en tänkt kausal kedja från budgetpropositionen 2012 utgiftsområde 3 – Skatt, tull och exekution. Det hämtade stycket kan kopplas till delmålet om att ”medborgare och företag ska ha förtroende för skatteverkets verksamhet”. Texten lyder:

Syftet med kontroll och sanktioner är att stärka och upprätthålla normer. Kontrollen ska i huvudsak riktas mot avsiktliga fel och träffsäkerheten måste därför vara hög. För att öka de allmänpreventiva effekterna ska sådana områden prioriteras där det finns allvarliga fel och där fusket är särskilt förtroendeskadligt. För att öka den individualpreventiva effekten ska kontrollen ske tidigt och följas upp genom återkommande kontroller. (2011/12:1 s. 16)

I ovanstående stycke går att utläsa den prestation (kontroll och sanktioner) som ska utföras och vilka effekter (minskad förtroendeskada, individualpreventiva effekten ökar, stärka normer) som detta i sin tur ska leda till. Dessa steg ska i sin tur leda till att målet (förtroende för Skatteverkets verksamhet) uppnås. I Figur 2 nedan återges dessa steg i en grafisk modell.

Figur 2 Exempel på effektkedja



Som en kontrast till ovanstående exempel kan nedanstående mening ställas.

”Kontroll och sanktioner (prestation) ökar förtroendet för Skatteverket (mål).”

I denna mening är effektkedjan inte utskrivet utan endast konstateras att kontroll och sanktioner leder till ökat förtroende. Sambandet skulle vara svårare att granskas eller att följas upp då varken antagandena och den kausala beskrivningen finns. Detta skulle leda till att förutsättningarna för resultatbedömningen skulle försvåras eller omöjliggöras.

I arbetet med effektkedjor kan det vara relevant att härleda vissa insatser eller kluster av insatser till effektkedjor beroende på vilken verksamhet som behandlas. Det betyder med andra ord att det inte alltid är relevant att redovisa varje insats i förhållande till en effektkedja, då detta skulle bli otroligt resurs krävande. Om det finns flera delmål kopplat till ett område kan det vara aktuellt att ha flera effektkedjebeskrivningar kopplat till ett och samma område. Beslutet om när var och hur effektkedjor fyller ett förklarande syfte i förhållande till målsättningarna måste fattas för varje enskilt område. Att ha en fungerande effektkedja innebär att det finns en förklaring och beskrivning till varför insatserna har lett till en viss måluppfyllelse. Mer värt att notera är att om man uppnår en viss effekt går det inte att likställa det med att målet för ett område per automatik är uppnått.

4.3 Indikatorer

Utgångspunkt

I de tidigare två avsnitten har betydelsen av målanalys och effektkedjor lyfts fram. Nästa steg är att skapa verktyg för att mäta om och i sådant fall hur tillståndsförändringar ter sig i den formulerade effektkedjan. Som redogjorts för inledningsvis är *indikatorer* redskap för att mäta tillståndsförändringar, det vill säga

om det satta målet har nåtts eller är på väg att nås. En indikator har sin styrka i att peka på om något har hänt, den ger dock inte svar på varför något har hänt. Med andra ord, en indikator säger inget om evidensen i effektkedjan. Det är därför viktigt att det finns en genomtänkt effektkedja att utgå ifrån innan arbetet med att skapa och välja indikatorer tar vid.

Olika indikatorsnivåer

En indikator kan knytas till olika nivåer i den tänkta kausala kedjan. Som visas i Figur 3 kan indikatorer användas för att mäta såväl prestationer som effekter, delmål eller övergripande mål. Då utgångspunkten för denna rapport är resultatredovisning i samband med budgetpropositionen är det dock rimligt att fokusera på indikatorer kopplade till de högre nivåerna i effektkedjan, det vill säga långsiktiga effekter, delmål eller övergripande mål. Detta eftersom riksdagens uppgift är att bedöma om måluppfyllelsen för de *övergripande* målen är tillfredställande.

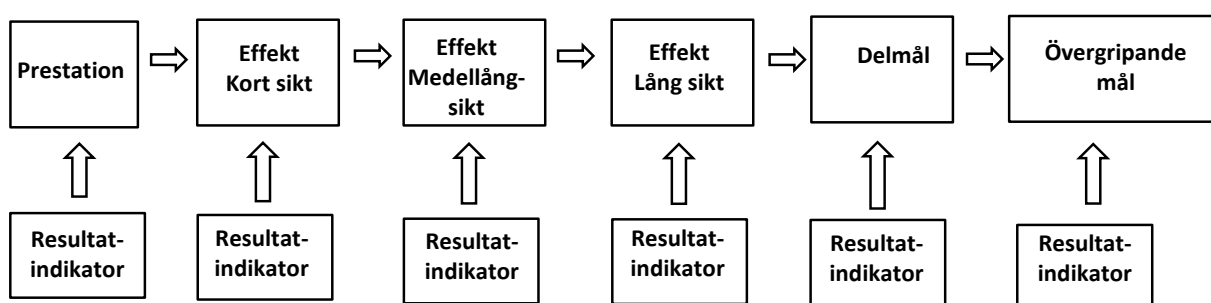
Att indikatorer kopplas till de högre nivåerna i den kausala kedjan innebär dock inte att det i andra forum kan eller bör utformas indikatorer för de tidiga stegen i effektkedjan. Till exempel kan det vara rimligt att i myndigheternas *årsredovisningar* lägga tyngdpunkten på de lägre nivåerna i effektkedjan, det vill säga prestationer, effekter på kort- och medellång sikt. Genom att lägga samman resultatredovisningarna från årsredovisningar och budgetpropositionen får man en samlad bild av resultatet.

Att fokus bör ligga på de högre nivåerna i den kausala kedjan innebär inte heller att det alltid är möjligt att skapa indikatorer för exempelvis ett övergripande mål eller ett delmål. Såsom beskrivits i tidigare avsnitt kan en målanalys visa att många andra faktorer och aktörer har stor påverkan på måluppfyllelsen. I dessa fall kan det vara svårt att urskilja vad som är en effekt av den egna prestationen och vad effekter av andra aktörer eller faktorer. I dessa fall kan det finnas skäl att backa ett steg i effektkedjan och i stället skapa indikatorer för exempelvis långsiktiga effekter.

Ett exempel kan vara mål kopplade till miljöområdet. Ett övergripande miljömål kan här uttryckas som ”bättre miljö”. Detta mål kan i sin tur brytas ned i ett antal delmål såsom ”minskade koldioxidutsläpp och ”renare hav”. Dessa delmål är fullt möjliga att koppla indikatorer till såsom halter av växthusgaser i luften och kemikaliehalter i havet. Det kritiska i detta fall är dock att göra en analys av om andra aktörer kan påverka om exempelvis koldioxidutsläppen minskar och framför allt om det då är möjligt att särskilja den egna prestationens effekt från andra aktörers påverkan på målet. Med andra ord, hur vet vi att minskade koldioxidutsläpp är en effekt av den prestation som levererats (ett exempel på prestation kan i detta fall vara införandet av subventioner för miljöbilar). Det kan likväl vara de minskade utsläppen i andra

länder som lett till tillståndförändringen. Kontentan av detta exempel är följaktligen att det i vissa fall är lämpligt att backa ett steg i effektkedjan för att ha en rimlig utgångspunkt när resultat ska mätas. Om exemplet med koldioxid återigen tas som utgångspunkt kan det handla om att i stället koppla indikatorer till de långsiktiga effekterna som i detta fall kan vara formulerat som att fler människor ska köpa miljöbilar. Detta är en effekt som är betydligt mer isolerad och lättare att härleda en prestation till. Denna nivå i effektkedjan är i detta fall också lämpligare att koppla indikatorer till.

Figur 3 Effektkedja med resultatindikatorer



Att välja indikatorer

När det beslutats om vilken eller vilka nivåer i effektkedjan det är lämpligt att koppla indikatorer till är nästa steg att välja de indikatorer som bäst tros mäta det man vill komma åt. Ett första steg kan vara att göra bruttolista över tänkbara indikatorer. Ett sätt att börja utforma denna lista är att se till hur liknande mål har mätts i andra länder eller hur andra myndigheter eller departement arbetat med indikatorer. En ytterligare hjälp i detta inledande skede kan vara att se över den information som redan idag finns tillgänglig och göra en analys av om denna information kan vara till hjälp att mäta något eller några av stegen i den kausala kedjan. I detta läge är det rimligt att föra dialog med berörda myndigheter och utifrån de indikatorer som väljs är det också viktigt att delge myndigheten vilken information som är relevant att redovisa i årsredovisningen.

När listan är färdig blir nästa moment att välja ut de indikatorer som är mest lämpliga i det enskilda fallet. Det finns inget givet svar vilka de bästa indikatorerna för ett specifikt område är. Det handlar helt enkelt om en process där man resonerar sig fram till vilka indikatorer som bäst kan sägas mäta de tillståndsförändringar som man vill komma åt. Ett sätt att välja är att de ska komplettera varandra i avseendet att de ska beskriva olika aspekter av målet. I processen att sortera ut de mest användbara indikatorerna kan även nedanstående kriterier vara till hjälp. Enligt ESV bör bra resultatindikatorer:

- vara definierade och tydliga i vad de mäter
- vara relevanta och väsentliga både i förhållande till den aktuella frågan och i förhållande till användarna av den
- vara tillgängliga till en rimlig kostnad
- vara hållbara över tid. Resultatindikatorer som mäter och redovisar tillfälligheter har betydligt lägre intresse än de som mäter och följer skeenden över tid. De behöver vara utvalda och formulerade så de är giltiga över flera år.

Att använda indikatorer

Ovanstående kriterier ska ses som en hjälp för att välja ut de mest relevanta indikatorerna för det specifika området. Nästa steg handlar om att i praktiken använda dessa indikatorer och utifrån de säga något om måluppfyllelsen. För att göra detta måste först ett utgångsläge för indikatorerna fastslås. Det vill säga, det måste slås fast var vi idag befinner oss. Som utgångsläge går det att använda exempelvis den aktuella nivån eller medelvärde för de senaste åren. Nästa steg är att besluta om det önskade framtida läget, det vill säga vart vill vi nå? Mot dessa två punkter ska sedan det faktiskt uppmätta resultatet värderas. Här handlar det dels om att relatera den uppmätta nivån till den önskade nivån och utgångsläget och dels att göra en bedömning av om den nivå som nåts är rimlig, det vill säga är utfallet det man förväntat sig mot bakgrund av den prestation som genomförts. I sammanhanget är det också viktigt att ta ställning till om olika indikatorer har olika bäring i förhållande till målet, det vill säga är vissa indikatorer viktigare än andra för att säga något om måluppfyllelsen.

4.4 Checklista för resultatindikatorer

- Analysera vad som är mål och vad är övrig information såsom åtgärdskrav och beskrivningar för utgiftsområdet
- Vilken karaktär har målet, exempelvis är målet kvalitativt eller kvantitativt?
- I vilken kontext är målet formulerat – har insatser inom andra områden möjlighet att påverka måluppfyllelsen?
- Finns det några målkonflikter?
- Behöver målet brytas ned i delmål?
- Finns det en tydlig koppling mellan mål och insatser?
- Finns det effekter utskrivet på kort, medel och lång sikt kopplat till målen?
- Kan effektkedjor knytas till specifika insatser eller till kluster av insatser?
- Är de gjorda antagandena rimliga i förhållande till effektkedjan (kausalitet)?
- Finns det externa faktorer som påverkar kausaliteten i betydande grad?
- Analysera vilka steg i effektkedjan det är rimligt att koppla indikatorer till
- Gör en bruttolista över indikatorer
- Välj ut ett antal lämpliga indikatorer med hjälp av ESV:s kriterier för resultatindikatorer
- Slå fast utgångsläge och önskat läge för de olika indikatorerna
- Gör en analys av om och hur de olika indikatorerna ska värderas i förhållande till målet

5 Tillsyn

5.1 Definition av tillsyn

Utformandet av indikatorer för tillsynsverksamheter tar sin utgångspunkt från en tydlig definition av begreppet tillsyn. Begreppets ”sanna” innebörd är omdebatterat och har ofta tolkats på skilda sätt av olika aktörer. Begreppet kan dock hårdaget delas upp i två definitioner, en bredare och en snävare. Den bredare definitionen inkluderar såväl kontrollerande aktiviteter som inspektionsuppdrag, som främjande aktiviteter såsom rådgivning och informationsinsatser. Den snävare definitionen innefattar endast kontrollerande aktiviteter. I denna text kommer den snävare definitionen tas som utgångspunkt i diskussionen kring utformandet av indikatorer för tillsyn. Detta är också den definition som förespråkas av bland annat Tillsynsutredningen och den definition som framhålls i regeringens skrivelse 2009/10:79 – En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.

5.2 Förutsättningarna för att skapa gemensamma indikatorer

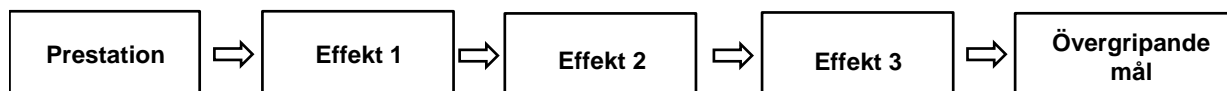
Det finns idag omkring 90 statliga myndigheter med tillsynsansvar i Sverige, detta exklusive privaträttsliga organisationer och personer med ansvar för tillsyn. Det sammanlagda antalet tillsynsobjekt rör sig i sin tur om miljontals. Det stora antalet tillsynsverksamheter och de vitt skilda områden som dessa verkar inom medför att möjligheterna att skapa *gemensamma* mått som på ett adekvat sätt mäter verksamheternas resultat, är små. Att utforma dessa aggregerade indikatorer var heller inte Finansdepartementets intention när uppdraget gavs till ESV.

Ovanstående slutsats lämnar två vägar att gå. Den första är att de tillsynsmyndigheter vars resultat i dagsläget anses mest relevanta att mäta resultatet för väljs ut. I detta fall ligger fokus på att skraddarsy indikatorer utifrån varje myndighets specifika förutsättningar. Detta innebär att indikatorerna för myndighet A och myndighet B inte kommer att vara desamma. Den andra vägen är att undersöka möjligheten att ordna tillsynsmyndigheterna i olika kluster och därefter skapa gemensamma indikatorer för respektive grupp. Fokus ligger i detta fall på att skapa indikatorer på en mer aggregerad nivå, det vill säga att mäta flera tillsynsmyndigheters resultat med samma indikatorer. För att göra detta måste först rimliga kriterier sättas för vilka egenskaper hos tillsynsmyndigheternas verksamheter som kan anses lika eller olika varandra.

5.3 För vilken eller vilka nivåer ska indikatorer skapas?

Oavsett vilket av de två ovanstående alternativen som väljs är det första steget för att utforma indikatorer att måla upp en tydlig kausal kedja för hur tillsynen ska verka. Det andra steget är att välja vilken eller vilka nivåer som indikatorer ska skapas för. Om *Figur 4* tas som utgångspunkt handlar det följaktligen om att i ett första skede konstruera en kedja av hur olika händelser följer av varandra. Mot bakgrund av den definition som tidigare fastslagits för tillsyn är prestationen i detta fall den *granskning* som utförs. En hypotetisk effektkedja som följer av prestationen (granskningen) kan vara följande: *fel upptäcks* (effekt 1) vilket leder till att *attityder ändras/kunskap ökar* (effekt 2) som leder till att *färre fel begås* (mål) vilket i sin tur gör att *rättstryggheten* ökar (övergripande mål). När en rimlig effektkedja skapats för myndigheten eller myndighetsklustret är nästa steg att ta ställning till vilka av dessa nivåer som indikatorer ska knytas till. Det handlar följaktligen om att ta ställning till vilket/vilka steg i kedjan som är mest relevant att mäta för att dra slutsatser om tillsynens effektivitet. I sammanhanget är det dock viktigt att återigen uppmärksamma att indikatorer inte mäter *evidensen* i den kausala kedjan, det vill säga indikatorer säger inget om att prestationerna faktiskt leder till tänkta effekter.

Figur 4 Effektkedja



6 Fördelar, nackdelar och styreffekter

Inom statsförvaltningen är användandet av resultatindikatorer ett av få sätt att ställa kostnader mot verksamhetens värde och nytta. Det är dock viktigt att vara medveten om att det finns såväl fördelar som nackdelar med användandet av dessa. Valet av resultatindikatorer kan också skapa oönskade styreffekter. I avsnittet nedan kommer fördelar, nackdelar och styreffekter att redogöras för.

6.1 Fördelar och förtjänster

Resultatindikatorer har många fördelar som är relevanta att lyfta fram. Att arbeta med att välja resultatindikatorer kan skapa värdefulla resultatdiskussioner som kan förstärka myndigheternas och departementens tänk kring resultat.

Resultatindikatorerna ska även bidra till att ett mål i större utsträckning preciseras, vilket gör de viktiga för planeringen av verksamheten, genomförandet och styrningen men också vad gäller utvärderingen och uppföljningen av den. Till sist underlättar resultatindikatorer för kommunikationen och bedömningen av utvecklingen mot de uppsatta målen.

6.2 Nackdelar och risker

En erfarenhet av cirka 20 års resultatorienterad styrning är att det som benämns ”resultat” ofta är just resultatindikatorer. Detta har belysts särskilt i den av regeringen tillsatta styrtredningen som redovisade betänkandet Att styra i staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75). Där påpekas orsaksamband har förenklats och att övertolkningar har gjorts. En ytterligare punkt för kritik var att mål och resultat fastställdes i en alltför fast förvaltningsövergripande struktur. Detta ledde i sin tur till en schablonisering och förenklade analyser av framför allt sambanden mellan myndigheternas prestationer och effekterna ute i samhället.

En nackdel eller svaghet som finns hos resultatindikatorer är att de mäter ett tillstånd och dess förändring, t.ex. över tid. För att söka orsaken till förändringen, i vilken mån den kan härledas till den statliga insatsen i fråga behövs både kompletterande information och analys.

En möjlig risk med resultatindikatorer är att de inte väljs utifrån ett objektiva perspektiv. Det kan finnas krav på att uppsatta mål ska eller ska vara på god väg att uppfyllas, vilket gör att de resultat som redovisas spelar stor roll. På så sätt skapas incitament att indikatorer väljs efter vad som resulterar i positiva resultat och som bidrar till en god måluppfyllelse. Det är viktigt att välja indikatorer som på bästa sätt kan visa tecken på resultat i förhållande till det uppsatta målet utifrån ett objektiva

perspektiv för att på så sätt undvika att fel slutsatser dras om huruvida målet är på god väg att uppfyllas eller ej.

En annan nackdel, som ligger i avgränsningen, är risken för att indikatorns variationer övertolkas eller att andra aspekter på en verksamhet än den indikatorn avser kommer i skymundan. Ett exempel är om man använder s.k. styckkostnader som mått effektivitet utan att ta hänsyn till kvalitet eller effekter.

6.3 Styreffekter

Styreffekten hos en indikator beror på hur väl man valt den i förhållande till det man vill uppnå, i vilken grad man följer upp, utvärderar samt använder utfallet och att man använder ett mycket begränsat antal indikatorer. Ju fler indikatorer desto mer splittrad styrning.

En risk med resultatindikatorer är att fokus riktas mot enbart de resultatindikatorer som är lätta att ta fram. Vid valet av resultatindikatorer är det viktigt att tänka på att indikatorn kan resultera i ett oönskat beteende. Detta kan man kompensera genom att komplettera den med andra indikatorer. Ett exempel är om antalet lagförda brott används som resultatindikator för målet om ett effektivt rättsystem. Risken med att endast använda denna indikator är att verksamheten lägger större fokus på att lösa enkla brott och att den tunga brottsligheten inte prioriteras. Indikatorn bör därmed delas upp på olika brott till exempel grövre eller enklare brott. En resultatindikator med en inbyggd risk som denna är inte tillräcklig för att bedöma resultatet, utan kräver kompletterande indikatorer som till exempel kvalitativa resultatindikatorer för att säkerställa att kvaliteten i utredningarna inte ger vika för indikatorn att öka antalet lagföringar.

Att använda sig av indikatorer med inbyggda risker kräver ytterligare indikatorer som kan leda till en splittrad styrning i och med att för många indikatorer inkluderas, som tidigare nämnts. Det kan också bli svårt att få en överblick och bedöma resultatet med allt för många indikatorer. Det är dock viktigt att belysa att en eller få indikatorer kan ge en missvisande bild av måluppfyllelsen. Hur många resultatindikatorer som är optimalt för att nå en kostnadseffektiv mätning är svårt att bedöma. Att välja få indikatorer är dock att föredra framför att välja för många. Det är därför relevant att ifrågasätta om de valda indikatorerna verkligen behövs och om det finns administrativ kapacitet som kan ta hand om indikatorerna. Det är viktigt att indikatorerna belyser det mest väsentliga i ett mål eller vägen fram till ett mål samt att undvika onödigt krångel vid framtagandet av dessa.

Botemedlet mot de nämnda riskerna och negativa styreffekter ligger i den genomarbetade analysen, både när indikatorer väljs eller utvecklas och när de följs upp och tolkas.

Regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (Prop. 2009/10:175) angett förutsättningar för den framtida styrningen i staten som är mycket relevanta för användningen av resultatindikatorer:

”Statlig verksamhet är av olika karaktär, kunskapsintensiv och specialiserad. Styrningen bör i så hög grad som möjligt vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet.

Styrningen av statlig verksamhet utvecklas med inriktningen att kombinera olika styrformer i syfte att skapa bästa möjliga förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden. Styrningen bör vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv. Styrningen bör inriktas på att bli mer strategisk.”

Samt:

”[E]n redovisning som enbart omfattar utförda prestationer i termer av volymer och kostnader ger inte tillräcklig information”.

Citaten ger en bild över hur statsmakterna ser på styrning och beslutunderlag. Med utgångspunkterna verksamhetsanpassning och analys och ett systematiskt arbete kan fördelar och styrkor hos resultatindikatorer överväga.

Referenser

ESV 2001:16 Verksamhetslogik

ESV 2007:32 Resultatindikatorer – en idéskrift

Funnell , Sue C., and Rogers, Patricia J., “Purposeful Program Theory, Effective Use of Theories of Change and Logic Models”, San Francisco, Jossey-Bass 2011

Rossi, P., Freeman, H., and Libsey, M. “Evaluation: A systematic Approach”, Seventh Edition, Thousand Oaks, California, Sage 2004

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.