

1 Sammanfattning

Beslutet att införa den nya statliga budgetprocessen sedan 1988 har ibland kallats för "den största förvaltningsreformen sedan Axel Oxenstierna". Den skulle ge regering och riksdag möjlighet att styra de statliga myndigheterna på basis av kunskap om faktiskt uppnådda resultat. Tanken var att myndigheterna själva skulle utvärdera och redovisa vad de presterat och vilka mätbara effekter man åstadkommit.

Under ett antal år har myndigheterna nu presenterat sina resultat i årsredovisningar, fördjupade anslagsframställningar samt i separata utvärderingsrapporter. En fundamental fråga i detta sammanhang är om myndigheternas utvärderingar av den egna verksamheten *kan* användas. I vilken omfattning genomför myndigheter utvärderingar som verkligen belyser relevanta frågor om kärnverksamheten? Är utvärderingarna pålitliga och objektiva? Är kvaliteten i metodval och framställning godtagbar?

I denna rapport redovisas en kartläggning av 22 myndigheters självutvärderingar, dvs. utvärderingar av den egna verksamheten. Omfattningen och i viss mån karaktären av myndigheters självutvärderingsarbete under åren 1990–1995 bygger på RRV:s definition av begreppet utvärdering. Denna definition utgår från att utvärderingar bl.a. "klargör orsaksförhållanden när det gäller myndigheternas prestationer", vilket exkluderar en del enklare beskrivningar av verksamhetens utveckling som av myndigheterna själva ibland betraktas som självutvärderingar. Hälften av de utvalda myndigheterna tillhör de största, hälften är ett slumpmässigt urval av mindre och medelstora myndigheter.

Som ett led i arbetet har ett antal fristående sakkunniga personer anlåtats för att bedöma kvaliteten i ett tvärsnitt av självutvärderingarna. Totalt har 23 utvärderingar granskats. De utvalda utvärderingarna är i huvudsak sådana som myndigheterna själva framhåller bland sina bästa eller metodmässigt mest sofistikerade. För varje utvärdering har vi låtit två fristående och mot varandra anonyma sakkunniga göra en bedömning. Sammanlagt har 40 sakkunniga anlåtats. De sakkunniga är forskare från olika discipliner och utredare med mångårig erfarenhet från utvärderingar. Myndigheterna har själva deltagit i urvalet av sakkunniga, och har kunnat välja bort sakkunniga.

Kartläggningen visar att av 22 myndigheter har 10 över en femårsperiod gjort färre än 1 självutvärdering per 1 000 anställda. Sex av dessa, eller en dryg fjärdedel, har inte gjort några självutvärderingar alls. Bland de övriga 14 dominerar attitydundersökningar och enkla bedömningar av olika delverksamheter eller organisatoriska förändringar. Relativt sällan har myndigheterna tagit sig an uppgiften att mäta effekter eller effektiviteten som uppnåtts. Det bör här särskilt understrykas att analysen i rapporten vare sig handlar om hur väl en myndighet fungerar eller om att ge en bild av myndigheternas totala utvärderingsverksamhet. Rapporten behandlar enbart självutvärderingsarbetet.

När det gäller kvaliteten på utvärderingarna har de sakkunniga i allmänhet lämnat mycket detaljerade motiveringar till sina bedömningar. En majoritet av de sakkunniga är mycket kritiska till kvaliteten i fråga om dokumentation, metodval, frågeställning m.m. I flertalet fall anser de att slutsatser dras som det inte finns stöd för i det empiriska materialet och att det hade gått att göra en väsentligt bättre utvärdering med samma arbetsinsats. Ofta har de sakkunniga anmärkt på att utvärderingar med tystnad förbigått de viktigaste frågorna angående ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet i den utvärderade verksamheten.

Några fåtal goda exempel eller pärlor finns som har fått höga betyg. Dessa utvärderingar kännetecknas av att fokus ligger på en central frågeställning, att vetenskapligt acceptabla metoder kommit till användning och att man endast dragit sådana slutsatser som materialet tillåter.

Slutsatsen är att de flesta självutvärderingarna är av så dålig kvalitet att de faktiskt inte bör användas som beslutsunderlag. I den meningen kan sägas att budgetprocessens centrala ambition att möjliggöra resultatstyrning ännu inte kommit att uppnås, även om den i flera avseen-

den varit framgångsrik. Utan en fungerande resultatmätning av godtagbar kvalitet saknas den motor i den nya budgetprocessen som krävs för att resultatstyrning skall kunna bli en realitet.

För att förverkliga budgetprocessens ambitioner krävs sannolikt en betydande uppstramning av självvärderingsprocessen. Ett avgörande inslag i detta bör vara en kvalitetssäkring. Till en del måste ansvaret för kvalitetssäkringen självfallet ligga hos de berörda myndigheterna. Men till en del bör även en oberoende instans som ligger utanför myndigheterna utöva en kvalitetssäkrande roll. Det förefaller t.ex. rimligt att RRV i högre grad än tidigare kommenterar och granskar kvaliteten i myndigheters självvärderingar.

Som metod för kvalitetssäkring av utvärderingar förefaller en väg vida överlägsen och även mest använd i olika utvärderingssammanhang. Det är samma metod som vi också har använt för denna rapport. Oberoende och anonyma (om de så önskar) sakkunniga anlitas för att bedöma utvärderingarna. Av särskild vikt är att dessa sakkunniga väljs ut av andra än av den som genomfört utvärderingen, den som utvärderas, eller närstående till dessa. Vi föreslår därför att någon instans ges uppgiften att agera som "Kvalitetssäkringsgrupp" med uppgift främst att förmedla sakkunniga. På begäran skulle Kvalitetssäkringsgruppen välja sakkunniga som passar till en viss självvärdering, och återföra de sakkunnigas bedömning till de berörda, under bevarandet av de sakkunnigas anonymitet om de så önskar. Kvalitetssäkringsgruppen skulle kunna anlitas av myndigheter som utför självvärderingar. Detta kan samtidigt fungera som en kvalitetsstämpel som ger läsaren en signal om pålitligheten. Men Kvalitetssäkringsgruppen skulle också kunna anlitas av t.ex. regeringskansliet och RRV i granskningen av självvärderingars kvalitet. Det är tänkbart, och även önskvärt, att myndigheter skaffar sig en kvalitetsstämpel på sina självvärderingar som ett sätt att förebygga den kritik som kan komma om någon annan i stället anlitar Kvalitetssäkringsgruppen. Självfallet är det också bra om myndigheter använder sig av kvalitetssäkringen i ett tidigt skede under en självvärderings framställning och lyckas arbeta in de sakkunnigas synpunkter.

En sådan kvalitetssäkringsprocess fungerar sannolikt också som katalysator som ökar utvärderingskunnandet inom myndigheterna. Våra resultat indikerar att en förbättring av självvärderingar handlar om kunnande, inte nödvändigtvis om högre utvärderingskostnader. En så-

dan kompetens är en förutsättning, inte bara för att utföra egna utvärderingar, utan även för att beställa och kontrollera utvärderingar gjorda utanför myndigheten av t.ex. utomstående konsulter.

Eftersom ökade kvalitetssäkringskrav kan medföra att myndigheterna gör färre självutvärderingar är det viktigt att kompletterande utvärderingar kan beställas av t.ex. revisionsmyndigheterna.

Först när kvaliteten i myndigheters självutvärderingar har förbättrats är det meningsfullt att återigen se på frågan om användningen av utvärderingarna. Det är mycket möjligt att en förbättrad kvalitet och tydligare information om enskilda utvärderingars kvalitet ökar användbarheten och därmed även användningen.