



Resultat- indikatorer

– en idéskrift

esv

EKONOMISTYRNINGSVERKET

För mer information se Utvärderingsfrågor
på ESV:s webbplats – www.esv.se

Vägledningen kan beställas från ESV
Tel: 08-690 44 30
Fax: 08-690 45 10
E-post: publikationsservice@esv.se

Författare: Kajsa Bergling och Ulla Duell
Kontakt: utvardering@esv.se
Layout: Pangea design
Omslagsbild: © Matton
Tryck: Lenanders Grafiska AB, Kalmar 2007

ESV 2007:32
ISBN 97891-7249-257-8

Innehållsförteckning

FÖRORD	5
INLEDNING	6
Målgrupp	7
Skriftens disposition	7
VÅR DEFINITION AV EN RESULTATINDIKATOR	8
Fördelar med att använda resultatindikatorer	9
Kvantitativa och kvalitativa resultatindikatorer	10
VERKSAMHETSLOGIK SOM UTGÅNGSPUNKT	12
En gemensam referensram att diskutera utifrån	13
Gränsen för en insats möjlighet att påverka	14
Exempel på en verksamhetslogik	15
Stöd vid valet av resultatindikatorer	16
Analys av faktorer som kan motverka måluppfyllelse	17
MODELL FÖR VAL AV RESULTATINDIKATORER OCH ETAPPMÅL	18
Utgå från målet	19
Välj resultatindikatorer	20
Identifiera datakällor	22
Fastställ utgångsläget för resultatindikatorerna	23
Välj etappmål kopplade till resultatindikatorerna	23
Beskriv hur resultatindikatorer ska mätas	24
Exempel som beskriver modellen	24

VIKTIGT ATT TÄNKA PÅ	26
Kriterier för en god resultatindikator	27
Resultatindikatorer som kan leda till oönskat beteende	27
Enkelheten vinner!	29
EXEMPEL PÅ RESONEMANG VID VAL AV RESULTATINDIKATORER	30
REFERENSER	36

Förord

DEN HÄR SKRIFTEN SKA INSPIRERA till att öka användningen av resultatindikatorer inom statsförvaltningen. Utvecklingen har kommit långt när det gäller styrning och redovisning av prestationer, men det finns behov av att fokusera mera på effekterna av verksamheten. Resultatindikatorer används som stöd för att kunna bedöma effekterna i förhållande till uppställda mål.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har i flera tidigare utgivna skrifter övergripande tagit upp och behandlat begreppet resultatindikator. Senast gjordes detta i Måluppfyllelseanalys (ESV 2006:7).

Syftet med den här skriften är att mera praktiskt gå in på hur man kan gå tillväga vid valet av resultatindikatorer. Vi beskriver metoder för hur man i olika steg kan underlätta arbetet med att välja. Vi tar upp fördelarna med att använda resultatindikatorer, men också risker man bör undvika. Skriften ska visa hur man kan resonera kring valet och användningen av resultatindikatorer och ge idéer och inspiration till detta arbete.

Skriften har tagits fram av Kajsa Bergling och Ulla Duell.

Susanne Jansson
Avdelningen för statsmakternas styrning



Inledning

Politisk skicklighet är att förutsäga vad som kommer att hända imorgon, nästa vecka, nästa månad och nästa år. Och efteråt förklara varför det inte inträffade.

Winston Churchill

DEISEN "DET SOM MÄTS BLIR GJORT", tenderar fortfarande att gälla. Vi människor har en förmåga att prioritera det som mäts. Det är en anledning till att vara noggrann med vad vi väljer att mäta. Fokus bör vara på uppgifter som är relevanta för bedömning och utvärdering av måluppfyllelse¹, i form av önskade förändringar av tillstånd som en insats är tänkt att bidra till, och inte på det som är lätt eller billigt att mäta. En annan viktig aspekt är att skapa en grund för en ständigt pågående dialog om hur framsteg kan mätas på ett effektivt sätt. Skriften handlar därför också om hur man med hjälp av verksamhetslogik skapar grunden för en sådan dialog. Verksamhetslogik är en beskrivning av hela verksamheten från resursinsats och aktiviteter till prestation och den kedja av effekter som prestationen är tänkt att leda till. Resultatindikatorer behövs för alla nivåer i kedjan för att bedöma om det yttersta målet har förutsättningar att på sikt bli uppfyllt.

Målgrupp

Skriften vänder sig till verksamhetsansvariga inom myndigheter och till alla som redan arbetar med eller ska arbeta med utveckling av resultatindikatorer både inom myndigheter och inom Regeringskansliet. Även andra kan ha nytta av den här skriften, till exempel revisorer som granskar resultatinformationen.

Skriftens disposition

Skriften inleds med en beskrivning av vad vi menar med begreppet resultatindikator och skillnaden mellan kvantitativa och kvalitativa resultatindikatorer. I det andra avsnittet går vi in på en analysmetod, verksamhetslogik², som är ett väl beprövat stöd för att analysera och beskriva en verksamhet, med allt från resursinsatser och hur verksamheten bedrivs till syftet med verksamheten i form av önskade prestationer och effekter. I det tredje avsnittet beskriver vi en modell³ för hur man med stöd av verksamhetslogik kan ta fram resultatindikatorer och hur man ställer upp etappmål⁴ för indikatorerna. I det fjärde avsnittet tar vi upp viktiga aspekter att tänka på, som vilka egenskaper som är viktiga hos en resultatindikator men också risker som är viktiga att försöka undvika. ●

¹ Ett mål beskriver ett önskat resultat vid en viss framtida tidpunkt. Resultat avser prestationer och de effekter prestationerna leder till i form av förändrade tillstånd i samhället. (ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten, ESV 2004:14). I det här sammanhanget koncentrerar vi oss till mål avseende önskade effekter.

² ESV 2001:16

³ Storbritanniens modell Public Service Agreements (PSA)

⁴ Target på engelska

2

Vår definition av
en resultatindikator

ORDET INDIKATOR kommer från ordet indicium som betyder: tecken på (något) eller göra (något) troligt⁵. Indikatorer kan användas som mått i många olika sammanhang. I den här skriften kommer vi att koncentrera oss på indikatorer som mäter resultat i form av förändrade tillstånd som en myndighets verksamhet är tänkt ska bidra till, vilka uttrycks i form av mål på olika nivåer. *Resultatindikatorer*⁶ är mått som kan användas i bedömningen av framgång i förhållande till uppställda mål eller policys. De används när resultat inte kan mätas på ett entydigt sätt. En resultatindikator mäter alltid bara en avgränsad del av ett mål.⁷ Det är värt att notera att en resultatindikator inte är en absolut sanning utan bara ska ses som en indikation på att målet är uppnått eller att man är på rätt väg mot målet. En resultatindikator pekar på att något har hänt men ger inte svar på varför det hände. För att undersöka varför något inträffat behöver verksamheten analyseras med stöd av till exempel verksamhetslogik, som beskrivs närmare nedan. Om målet är bättre livskvalitet kan resultatindikatorer på detta handla till exempel om sysselsättningsgrad, ohälsa, tillgång till kulturella upplevelser och så vidare. De har sin styrka i att kunna säga något om önskade mål är uppnådda eller är på väg att uppnås, men säger inget om i vilken utsträckning myndighetens verksamhet bidragit till målen.

En fråga som ofta ställs när resultatindikatorer kommer på tal är: Vad är skillnaden mellan resultatindikatorer och nyckeltal⁸? Skillnaden kan tyckas hårfin, men vi har valt att skilja på begreppen. Vi förklarar skillnaden med att resultatindikatorer ställs i relation till fastställda mål, medan nyckeltal är mätetal som inte behöver knytas till mål utan kan ha till syfte att endast spegla förändringar i en verksamhet över tid. Nyckeltal används ofta som larm-signaler i en verksamhet för när åtgärder behöver vidtas. Vi vill uttrycka det så att nyckeltal ”tar temperaturen” på olika aspekter i verksamheten. De kan också syfta till att underlätta jämförande analyser med andra organisationer⁹. Exempel på nyckeltal kan vara mått som personalens ålder, personalomsättning, handläggningstider och styckkostnader. Ofta är ett nyckeltal uttryckt som en kvot för att kunna relatera det till något, till exempel antalet sjukdagar per anställd eller antal avslutade ärenden i förhållande till nedlagd tid (arbetsproduktivitet).

Nyckeltal kan ibland användas som resultatindikatorer om de mäter lämpliga aspekter av ett mål. Ett nyckeltal som kanske redan följs på myndigheten kan till exempel vara ett mått på myndighetens service i form av ett nöjd-kund-index¹⁰. Om myndigheten får ett mål att förbättra servicen kan man välja att använda detta nyckeltal som en av resultatindikatorerna som ska mäta måluppfyllelsen.

Fördelar med att använda resultatindikatorer

Mål som avser önskade förändringar som en statlig insats ska leda till är ofta ganska breda och oprecisa. Det kan till exempel handla om ökad tillväxt, ökad trygghet, ett effektivare rättssystem eller minskad fetma bland barn. Det är inte helt uppenbart hur

5 Ur Svenska Akademiens Ordbok, <http://g3.spraakdata.gu.se/saob/>

6 Performance indicators på engelska.

7 ESV 2006:7.

8 Nyckeltal är ”tal som vi intresserar oss för” skriver Catasús m.fl i Boken om nyckeltal. Författarna av den boken skriver vidare att ett nyckeltal måste vara ett tal och för att ett tal ska vara ett nyckeltal måste det intressera någon i eller omkring organisationen.

9 Så kallad benchmarking.

10 Ett index är ett mått som är sammansatt av flera faktorer som vägts samman utifrån de olika faktorernas betydelse i sammanhanget.

effekten av en insats i förhållande till den här typen av mål ska mätas och bedömas. Ofta leder detta till att effekten av insatsen inte mäts och bedöms. Istället omfattar resultatredovisningen en beskrivning av vilka aktiviteter som genomförts och vilka prestationer som åstadkommit. För att få en indikation på om insatsen bidragit till mål i form av önskade förändringar av tillstånd i samhället eller att utvecklingen går åt rätt håll behövs mått som fångar olika aspekter av det yttersta målet och mått som mäter uppnådda effekter vid varje steg i effektkedjan.

Arbetet både med verksamhetslogiken och med att välja resultatindikatorer kan leda till viktiga resultatdiskussioner som kan stärka resultattänkandet på myndigheten. Resultatindikatorerna ska tillsammans leda till att ett mål eller en policy preciseras och de blir därför en viktig del såväl i planeringen av verksamheten, styrningen och genomförandet som i uppföljningen och utvärderingen av den. Resultatindikatorer kan underlätta kommunikation och bedömning av utvecklingen mot måluppfyllelse, både internt i organisationen och externt.

Kvantitativa och kvalitativa resultatindikatorer

En kvantitativ resultatindikator är en faktauppgift som kopplas till mål och som redovisas i termer av ett tal (antal, medelvärde eller median) eller en procentsats. Exempel på sådana är:

- medelvärdet av nationella prov i skolan
- antal elever med godkänt betyg från högstadiet
- tillväxthastighet i en region
- kvävehalten i sjöar
- antal kvinnliga styrelseledamöter i näringslivet

Dessa mått kan utgöra indikation på effekter av olika satsningar i skolan, förbättrade förutsättningar

för småföretagare i en region, stramare regler för utsläpp i sjöar och påtryckningar för att öka antalet kvinnliga ledamöter i näringslivet. Vad man måste komma ihåg är att det kan finnas andra faktorer än den aktuella insatsen som bidrar till en eventuell förändring. Därför är det viktigt att följa flera faktorer som kan underlätta bedömningen av om den aktuella insatsen bidragit till det uppställda målet.

Kvalitativa resultatindikatorer som kopplas till mål kan uttryckas i kvantitativa termer, men det handlar då om vad man kan kalla "mjuka" uppgifter – värderingar hos målgruppen. Kvalitativa resultatindikatorer ger inblick i förändringar av till exempel attityder, övertygelser, motiv och individers beteenden.¹¹ Attityder och förändrade beteenden kan mätas och kvantifieras genom till exempel enkätundersökningar som anger andel tillfrågade som har ett visst beteende eller en viss attityd. Ett exempel på en kvalitativ resultatindikator kan vara en uppmätt attitydförändring till rökning hos en given målgrupp efter en antiröckkampanj.

Man bör vara medveten om att den här typen av data kan ta tid att samla in, mäta och bedöma. Kvalitativa data är inte alltid enkla att verifiera eftersom de involverar subjektiva bedömningar av omständigheter vid en given tidpunkt. Både kvantitativa och kvalitativa resultatindikatorer kan i många fall behövas för att fånga upp olika aspekter av det förändrade tillståndet.¹² Man bör alltid eftersträva att uttrycka kvalitativa data i kvantitativa termer. En kvantifiering innebär till exempel andelen kunder av en service som upplever att den är mycket bra, bra eller dålig. Kvantifieringen gör det möjligt att systematisera och följa utvecklingen över tid. ●

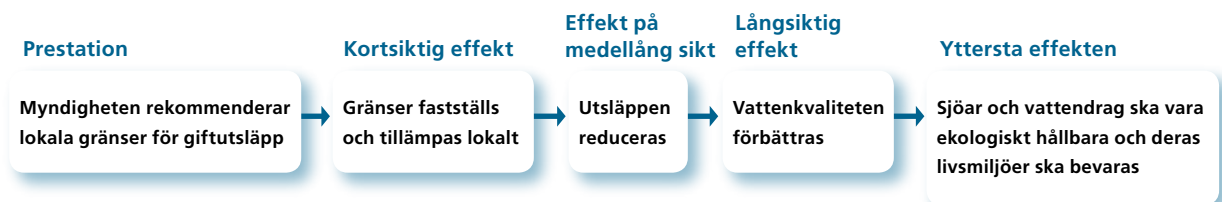
¹¹ J. Kusek och R. Rist (2004).

¹² Bland annat har J. Kusek och R. Risk (2004) och H. Hatry (1999) skrivit om detta.



3

Verksamhetslogik
som utgångspunkt



Figur 1. Effektkedja

DET ÄR VIKTIGT ATT skapa en grund för en ständigt pågående dialog om hur framsteg kan mätas på ett effektivt sätt. I detta sammanhang är verksamhetslogik¹³ ett effektivt verktyg, som innebär att organisationen på ett systematiskt sätt gör en beskrivning av verksamhetens tänkta förlopp och bakomliggande antaganden för att uppnå sina mål. Allt från resurser och aktiviteter till förväntade prestationer¹⁴ och effekter¹⁵ beskrivs och dokumenteras i modellen.

Det är vanligt att man börjar med det långsiktiga målet som uttrycker den önskade långsiktiga förändringen som verksamheten ska bidra till och sedan systematiskt beskriver alla stegen i kedjan. Det kan illustreras med följande förenklade och fiktiva exempel: Den naturvårdande myndigheten i landet omfattas av ett miljömål som lyder ”Sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras livsmiljöer ska bevaras”. För att bidra till miljömålet får myndigheten som mål att bidra till att vattenkvaliteten förbättras i sjöar och vattendrag. Med utgångspunkt från målet diskuterar man vilka insatser som kan bidra till de önskade effekterna som uttrycks i målet. Det kan se ut som effektkedjan ovan.

Myndigheten beslutar om en insats som förväntas bidra till att målet uppfylls. Insatsen är en policy som rekommenderar lokala gränser för giftutsläpp i sjöar och vattendrag därför att den på kort sikt antas få till följd att lokala gränser fastställs och tillämpas. På medellång sikt antar myndigheten att utsläppen reduceras och på lång sikt att vattenkvaliteten därmed förbättras. Ytterst förväntas detta bidra till ekologiskt hållbara sjöar och vattendrag.

Policyn med rekommendationer om lokala gränser för giftutsläpp blir då prestationen i verksamhetslogiken och det som prestationen ska leda till benämns effekter på olika nivåer.

En gemensam referensram att diskutera utifrån

I verksamhetslogiken tydliggörs de antagna orsaks-sambanden mellan de olika stegen i en beskrivning av verksamheten. Med samband menas här till exempel varför man antar att en insats kommer att leda till vissa effekter i olika led. Detta illustreras i exemplet ovan. Syften och antagna samband är ofta underförstådda i en organisation och det är ovanligt att de resonemang och de antaganden som ligger bakom olika beslut finns dokumenterade.

¹³ Metoden beskrivs ingående i ESV skrift 2001:16.

¹⁴ Med prestationer avses tjänster eller produkter som lämnar myndigheten, i enlighet med ESV:s Ordbok 2004:14. På engelska talar man om output.

¹⁵ En förändring som inträffar som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat, i enlighet med ESV:s Ordbok 2004:14. På engelska talar man om outcome.

Det bidrar bland annat till att resultatbedömningar försvåras. Verksamhetslogiken blir en gemensam referensram som kan användas som utgångspunkt för analys och diskussioner om bland annat:

- mål och resultatindikatorer
- avgörande framgångsfaktorer
- effektivisering av verksamheten
- förbättringsåtgärder
- uppföljnings- och utvärderingsfrågor.

Frågor som kan ställas i analysen och diskussionerna är till exempel:

Varför strävar vi efter en viss effekt? Vilka mål är relevanta att ställa upp? Hur kan vi mäta målnöjdhetsfyllelse? Vad förklarar att avsedda effekter inte uppnåtts? Beror det på att vi har gjort fel antaganden om hur målgrupperna skulle reagera på vår insats? Finns det andra faktorer som vi inte tänkt på som påverkar utfallet?

I verksamhetslogiken är det också viktigt att försöka identifiera andra aktörer som kan tänkas påverka utfallet på olika nivåer i den tänkta effektkedjan, som till exempel andra myndigheter, organisationer eller företag. Även olika faktorer som demografiska förändringar, regelförändringar eller klimatförändringar som kan tänkas påverka behöver klarläggas. Sådan eventuell påverkan kan ha betydelse vid valet av resultatindikatorer. För att verksamhetslogiken ska fungera som en referensram är det viktigt att beskrivningen dokumenteras utförligt så att den blir ett institutionellt minne som kan användas och justeras kontinuerligt i verksamheten.

Gränsen för en insats möjlighet att påverka

En verksamhet slutar ofta med leveransen av de prestationer som ingick i uppdraget. En utmaning i verksamhetslogiken är att fastställa hur långt ansvaret för önskade förändrade tillstånd rimligen kan sträcka sig, det som i utvärderingslitteraturen kallas attribution. Vilka tillstånd kan verksamhetens prestationer rimligen påverka? Som vi nämnde i inledningen behövs resultatindikatorer för alla nivåer i effektkedjan för att bedöma om det långsiktiga målet har förutsättningar att på sikt bli uppfyllt. Från en viss punkt i en förväntad kedja av händelser är det flera aktörer som är med och påverkar tillstånden.¹⁶ I exemplet med myndigheten som fastställer en policy om lokala gränser för giftutsläpp i sjöar och vattendrag är det på medellång sikt realistiskt att hänföra reduktionen av utsläppen till just den myndigheten, därför att andra faktorer än myndighetens insats sannolikt påverkar utfallet. Det gäller i ännu högre utsträckning målet om en förbättring av vattenkvaliteten och målet om den ekologiska hållbarheten. Däremot kan man tänka sig att det finns ett starkt samband mellan verkets insats och tillämpningen av utsläppsgränser.

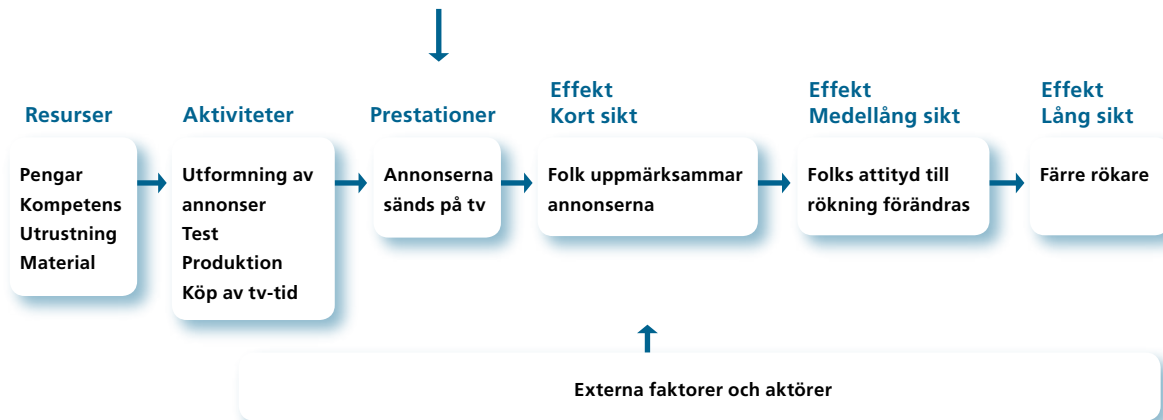
Ett sätt att bedöma hur en specifik insats kan ha bidragit till en förändring är att gå tillbaka till verksamhetslogiken och utifrån de valda resultatindikatorerna och de orsakssamband som antagits föreligga diskutera hur insatsen rimligen kan ha inverkat. Verksamhetslogiken och resultatindikatorerna är också viktiga underlag i utvärderingen av effekterna av verksamheten. I en utvärdering kan man komma närmare sanningen och ibland statistiskt säkerställa effekterna av en insats.

Exempel på en verksamhetslogik

För att illustrera hur verksamhetslogiken fungerar ger vi här ytterligare ett fiktivt och förenklat exempel. Det yttersta målet i exemplet är att bidra till minskad rökning. Vi gör bedömningen att en tv-kampanj mot rökning ska bidra till detta. För att

lyckas med tv-kampanjen behöver vi i utformningen av inslaget använda kunskap som finns bland annat om hur människors beteenden påverkas av information i olika former. Kampanjen utföras på olika sätt för att påverka tre olika åldersgrupper i samhället.

Antaganden om: hur målgruppen (rökare eller potentiella rökare) kommer att reagera



Figur 2. Verksamhetslogik

I det här exemplet har orsakssambanden mellan de olika delarna i verksamhetslogiken grundats på följande antaganden:

1. att information är ett effektivt medel och att tv är en bra kanal att nå ut till många med informationen.
2. att utformningen av kampanjen och de valda tidpunkterna för sändning leder till att tv-annonseringen kommer att ses av accepterat lägsta antal människor i de tre åldersgrupperna.
3. att innehållet i kampanjen kan påverka människors attityd till rökning.
4. att ett acceptabelt antal rökare i bästa fall slutar röka eller röker mindre till följd av attityd-förändringen i de tre grupperna.
5. att ett acceptabelt antal personer som ännu inte börjat röka inte kommer att börja efter kampanjen.

Stöd vid valet av resultatindikatorer

En fullständig beskrivning av tänkta samband och antaganden om mekanismer som ligger bakom dessa samt en beskrivning av andra faktorer som kan tänkas påverka utfallet underlättar arbetet med att välja lämpliga resultatindikatorer. I det beskrivna fallet kan resultatindikatorer för målet "minskat antal rökare" vara till exempel antalet rökare eller tobaksförsäljningen. Tobaksförsäljningen bör vara relativt enkel att få statistik om och den kan vara en bra indikator på om rökningen minskat eller inte. Däremot ger den ingen information om försäljningen till olika åldersgrupper. Antalet rökare kan eventuellt vara svårare att få uppgifter om. Ett sätt är att göra enkätundersökningar om människors rökvanor och hur de har förändrats. Den här typen av indikatorer förklarar emellertid inte om en minskning berott på tv-kampanjen. Andra faktorer kan ha bidragit till attitydförändringar och minskad

rökning. Det kan till exempel handla om informationssatsningar i skolan eller förbud mot rökning i offentliga lokaler. Enkäter som fångar attitydförändringar efter kampanjen hos både rökare och icke rökare kan däremot ge en indikation på om den bidragit till förändrat beteende, vilket ligger tidigare i effektkedjan. En stor utmaning är att fånga hur många som tack vare kampanjen inte börjar röka och på så sätt minskar antalet potentiella rökare.¹⁷

Även om myndigheten inte kan påvisa exakt i vilken utsträckning den specifika insatsen har påverkat utfallet på olika nivåer i effektkedjan ger resultatindikatorerna ändå en bild av åt vilket håll utvecklingen går. Om tillståndet är oförändrat eller om utvecklingen är negativ bör man ifrågasätta värdet av insatsen. Man kan behöva analysera om fel antaganden gjorts om informationens inverkan på gruppernas beteende. Det kanske var fel information som lyftes fram eller kanske formen för framförandet av budskapet inte var bra. Informationen kanske innehöll för mycket skräckpropaganda eller nådde ut till för få tittare. Man bör även ta i beaktande att utvecklingen kunde ha varit sämre utan kampanjen, det som i utvärderingssammanhang kallas kontrafaktisk utveckling.¹⁸

Om utvecklingen i stället var positiv kan det bero på att tv-kampanjen bidrog till den positiva utvecklingen. Man bör dock vara försiktig i sina slutsatser om insatsens inverkan och i analysen väga in andra faktorer som kan ha påverkat utfallet.

17 I ESV:s skrift ESV 2006:8 förs resonemang kring hur enklare utvärderingar kan läggas upp.

18 ESV 2006:8

Analys av faktorer som kan motverka måluppfyllelse

I arbetet med verksamhetslogiken görs också en riskanalys, som innebär att man tydliggör osäkerheter i de antaganden man gjort och faktorer som myndigheten inte råder över och som kan påverka utfallet negativt. På så sätt har man möjlighet att från början gardera sig för dessa risker. I ovanstående exempel finns viss risk för att alltför få människor kommer att se annonskampanjen, att annonseringen inte kommer att påverka några eller för få tittares attityder eller att attitydförändringen inte kommer att leda till färre rökare. Det gör det särskilt viktigt att ha kunskap om varför antaganden som görs kan slå fel och sedan utnyttja den kunskapen när insatsen planeras.

Några frågor man kan ställa sig i det sammanhanget är:

- Vilka potentiella risker finns för att målet inte ska kunna nås?
- Hur stora är riskerna?
- Vilka blir konsekvenserna om målet inte nås?
- Vilka åtgärder kan vidtas för att reducera riskerna?

Verksamhetslogiken är ett stöd vid valet av resultatindikatorer eftersom den ger överblick och lyfter fram samband och tydliggör vad det är tänkt att verksamheten ska leda till eller bidra till i olika steg mot det långsiktiga målet. Verksamhetslogiken skapar en tydlig beskrivning av argumenten bakom valet av insats och vad insatsen förväntas leda till i en effektkedja samt vilka mekanismer som antas ligga bakom orsak och verkan i effektkedjan.¹⁹ Detta är viktigt för att skapa legitimitet för och kvalitet i såväl styrningen och utförandet av verk-

samheten som i uppföljningen och utvärderingen av den. Dessutom är det viktigt att skapa en gemensam bild av vilka externa faktorer och aktörer som kan tänkas påverka utfallet, som ändrad lagstiftning, förordningar, sociala normer och attityder, andra myndigheters verksamhet et c. Dessa faktorer måste finnas med i bedömningen av risker som behöver undvikas och senare i bedömningen av i vilken mån den aktuella insatsen påverkat utfallet.²⁰ ●

19 P. J. Rogers (2005)

20 ESV 2001:16 och J. McLaughlin och G. Jordan (1999).

4

Modell för val av
resultatindikatorer
och etappmål

VI HAR TIDIGARE BESKRIVIT verksamhetslogik som ett verktyg för verksamhetsanalys i vilken organisationen på ett systematiskt sätt beskriver verksamhetens tänkta förlopp och bakomliggande antaganden för att uppnå beslutade mål. I detta avsnitt beskriver vi en modell som ESV valt att arbeta efter för att följa utvecklingen mot det uppsatta målet. Modellen bygger på internationell praxis och används bland annat inom statlig styrning i Storbritannien, Public Service Agreements (PSA).

Vi utgår alltså från verksamhetslogiken där de långsiktiga målen fastställs eller förtydligas och den tänkta effektkedjan beskrivs. Därefter tas ett antal resultatindikatorer fram som bedöms fänga aspekter av målen som organisationen speciellt vill följa. För myndigheten finns oftast de långsiktiga målen redan fastställda av regeringen. Till varje resultatindikator behöver ett kriterium fastställas som anger vilket mätvärde (nivå) som ska vara uppnått inom en bestämd tidsram för att på sikt nå måluppfyllelse.²¹ Tidsramen kan röra sig om till exempel ett till tre år. Nivåsättningen i form av ett mätvärde kallar vi här för etappmål. Vilken nivå som väljs blir till viss del en fråga om vilken erfarenhet man har om måttet och vad som är rimligt i förhållande till måttets utgångsläge. Utifrån utgångsläget blir det ambition och realism som sätter ribban. Ribban höjs allt eftersom nivån har uppnåtts beroende på i vilken takt man vill höja ambitionen fram till att det långsiktiga målet kan anses uppfyllt.

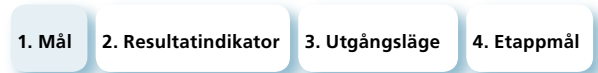
Varje steg i effektkedjan som beskrivs i verksamhetslogiken är en förutsättning för att nästa steg ska inträffa. Det är därför intressant att mäta uppnådd effekt vid varje steg på väg mot det långsiktiga målet i form av en önskad effekt. Det är ett

sätt att mäta de förutsättningar som myndighetens insats (prestation) skapar. Syftet är att insatsen ska starta en kedjereaktion som på sikt bidrar till det långsiktiga målet. Genom att välja resultatindikatorer för varje nivå i kedjan kan man bedöma om det långsiktiga målet har förutsättningar att på sikt bli uppfyllt. Det kräver i sin tur att man kopplar etappmål till resultatindikatorerna för stegen före slutmålet, som anger vilken nivå man anser är nödvändig att uppnå för att förutsättningar för att nå det långsiktiga målet ska finnas. I fallet om antirök-kampanjen måste exempelvis ett lägsta antal människor ha sett tv-annonseringen för att den ska ha tillräckligt stor effekt.

Modellen består av fyra moment:

1. fastställa eller förtydliga det långsiktiga målet
2. välja resultatindikatorer som speglar specifika aspekter av målet och resultatindikatorer som speglar de resultat som måste uppnås tidigare i effektkedjan
3. fastställa var vi befinner oss idag – utgångsläget
4. besluta om de nivåer som vi vill uppnå på kort sikt – det vill säga etappmålen.

Utgå från målet



Att välja resultatindikatorer i förhållande till fastställt mål, så att de faktiskt leder till att vi mäter det vi vill mäta, kan ibland vålla huvudbry. Om fel sak mäts eller om det mäts på fel sätt kan informationen bli vilseledande. Valet av resultatindikator har därför stor betydelse.

²¹ ESV 2006:7.

Så här arbetar man i statsförvaltningen i Storbritannien

Storbritannien har treåriga budgetdirektiv, så kallade Spending Reviews, som innebär att en budget med ett utgiftstak för statens utgifter sätts för de kommande tre åren och som specificeras i förhållande till så kallade Public Service Agreements (PSA), som skulle kunna jämföras med verksamhetsdelen i våra regleringsbrev.

Public Service Agreements anger regeringens främsta prioriteringar när det gäller vilka effekter den vill uppnå under den kommande treårsperioden inom de olika departementsområdena. De förhandlas fram mellan respektive fackdepartement och finansdepartementet. Varje PSA anger de viktigaste målen för departementet. För varje mål finns resultatindikatorer fastställda samt tidsbestämda önskade nivåer på resultatindikatorerna, det vi kallar etappmål (targets). För varje etappmål finns ett nuläge (baseline), dvs. nuvarande nivå och tidpunkt då det var uppmätt.

För varje PSA publiceras så kallade *tekniska beskrivningar* (technical notes – TN) för varje departement. Dessa innehåller detaljer om hur varje etappmål ska mätas, datakällor, nuläge (baseline) och definitioner på alla termer som kan uppfattas som tvetydiga samt detaljer om hur data ska valideras. Den tekniska beskrivningen anger vem som ansvarar för framtagandet av resultatinformationen och hur resultatet ska rapporteras.

Välj resultatindikatorer

1. Mål

2. Resultatindikator

3. Utgångsläge

4. Etappmål

För att underlätta valet av resultatindikatorer kan man börja med att ställa tre frågor: *vad* ska resultatindikatorerna fokusera på i förhållande till målet, *vilka aspekter* ska mätas av det tillstånd som ska förändras samt *vilka är mottagarna* av informationen.

En förutsättning för valet av resultatindikatorer är att det ska vara möjligt att ta fram data på ett effektivt sätt. Ett enkelt sätt är att utgå från data som tas fram i befintliga informationssystem både inom den egna organisationen eller av andra organisationer, till exempel Statistiska Centralbyrån. Ofta finns redan mer än tillräckligt med data som kan användas. Det som brukar saknas är en lämplig sortering och systematisering av uppgifterna som gör att de kan användas som information för det specifika syftet. Därför är det viktigt att se över uppgifterna för att identifiera eventuella luckor som innebär att nya uppgifter måste tas fram.

Det är oftast en fördel att välja ett antal resultatindikatorer som beskriver olika aspekter av målet.²² Det gäller dock att se upp så att man inte väljer för många indikatorer ”för säkerhets skull”. Man bör beakta kostnaderna för att samla in och bearbeta data samt att det med alltför många resultatindikatorer kan bli svårt att få överblick. Ett fåtal väl valda resultatindikatorer är att föredra. Resultatindikatorer väljs också för de olika stegen före det långiktiga målet.

För att illustrera valet av resultatindikatorer kan vi återgå till exemplet om att genomföra en kam-

²² Risken med att välja endast en indikator tas upp i avsnittet ”Viktigt att tänka på”.

panj mot rökning genom tv-annonsering. Syftet med annonseringen är i ett första steg att nå så många tittare som möjligt och därefter att annonseringen ska öka dessa tittares medvetenhet om faran med rökning och därmed påverka deras attityd till rökning. Det ska ytterst leda till att rökare slutar att röka och att färre börjar röka. Vilka resultatindikatorer kan vara lämpliga i det här fallet? Vad är möjligt att få fram information om? I avsnittet om verksamhetslogik har vi redan diskuterat eventuella lämpliga resultatindikatorer i exemplet antirökkampanj.

Idéer till resultatindikatorer

Resultatindikatorer på tidigare steg i effektkedjan

- antalet personer som ser annonserna i de olika grupperna
- mått på allmänhetens medvetenhet om rökningens faror
- mått på allmänhetens attityd till rökning
- mått på förändrat beteende hos rökare

Resultatindikatorer på det långsiktiga målet

- totala antalet rökare i den svenska befolkningen
- tobaksförsäljningen

En direkt effekt av kampanjen är antalet personer i de olika grupperna som nås av annonserna på tv. Det kan ge en indikation på den potentiella omfattningen av insatsens påverkan, det vill säga hur

många människor som överhuvudtaget kan påverkas av kampanjen. Redan där går det att bedöma om kampanjen har en rimlig chans att få den önskade effekten på antalet rökare. Om kampanjen når alltför få personer finns det ingen anledning att gå vidare.

I det fallet kan man behöva undersöka vad som orsakat att inslagen inte nått ut till fler personer.

Om kampanjen når ut till ett acceptabelt antal personer i varje grupp är det intressant att gå vidare för att undersöka hur den påverkat dessa personer. I exempelvis en enkätundersökning kan man ställa frågor om attitydförändringar och förändrat beteende. Om resultatet av en sådan undersökning är positiv kan det vara intressant att på längre sikt undersöka om rökandet minskat. Resultatindikatorer på det kan vara andelen rökare i de olika grupperna eller tobaksförsäljningen, som diskuterats tidigare. För att bedöma i vilken utsträckning det minskade rökandet kan hänföras till kampanjen krävs en utvärdering som också tar hänsyn till andra faktorer som kan ha inverkat, som vi nämt tidigare. En enkätundersökning kan vara ett led i en sådan utvärdering.

Om kampanjen nått ut till alltför få tittare eller om den påverkat tittarna i alltför liten omfattning bör man analysera och försöka belysa vad som kan tänkas ha orsakat det dåliga utfallet. Det är då intressant att undersöka de delar i verksamhetslogiken som handlar om resursinsatsen, aktiviteterna och prestationen och som skapar förutsättningar för den tänkta effektkedjan. Här ger vi exempel på mått på dessa delar i verksamhetslogiken som kan peka på eventuella brister som bidragit till att önskvärda effekter inte uppnåtts.

**Underlag för bedömning av kvaliteten i
resursinsatser, aktiviteter och prestationer**

Resurser	<ul style="list-style-type: none">• insätta resurser för att producera och sända annonserna• kompetensen hos dem som leder och utför arbetet
Aktiviteter	<ul style="list-style-type: none">• effektiviteten i produktionen
Prestationer	<ul style="list-style-type: none">• antal tidpunkter då inslaget sänds• sändningstiden• inslagets längd• olika kvalitetsaspekter på inslaget för att nå de olika grupperna.

Resursinsatsen kan till exempel bedömas ha varit alltför begränsad eller sändningstiden kan ha varit olämplig för att nå så många som möjligt. Erfarenheterna av en sådan analys kan leda till att en ny kampanj planeras med ett annat upplägg som bedöms effektivare.

Identifiera datakällor

I samband med valet av resultatindikatorer måste vi också identifiera datakällor för den eller de resultatindikatorer som vi ska använda. Det är viktigt att bara samla in data som det finns användning för. Frågor som då måste övervägas är bland annat: Kan datakällan ge data av god kvalitet, det vill säga är den trovärdig? Är datakällan praktiskt och tidsmässigt lättillgänglig? Är det överhuvudtaget möjligt att få ut data och är det kostnadseffektivt?

Det finns åtminstone åtta frågor som man bör ställa när man ska bygga upp ett informationssystem för en resultatindikator:

1. Vilka datakällor finns?
2. Vilka datainsamlingsmetoder kan användas?
3. Vem ska samla in data?
4. Hur ofta ska data samlas in?

5. Vad kostar datainsamlingen?
6. Vem ska analysera uppgifterna?
7. Vem ska rapportera informationen?
8. Vem ska använda informationen?

Samla in data själv eller använda externa leverantörer
Datakällor för resultatindikatorer kan vara primära eller sekundära. *Primärdata* är data som samlas in direkt av den berörda organisationen *för det specifika ändamålet*. Det kan bland annat handla om administrativ data, budgetdata eller personaldata. Det kan också handla om kartläggningar, intervjuer och direkta observationer.

Man kan ibland överväga att använda externa leverantörer för den egna datainsamlingen, till exempel universitet och forskningscenter eller privata leverantörer. Att utnyttja externa leverantörer kan emellertid vara sårbart om det handlar om långsiktiga engagemang. Det kan också visa sig vara dyrare än produktion i egen regi.

Sekundärdata har samlats in av andra organisationer och har samlats in för andra ändamål, till exempel statistik från Statistiska Centralbyrån. Positivt är att sekundärdata kan vara mera kostnadseffektiv. Denna typ av data är ofta också lätt tillgängliga i publikationer eller på nätet. Sekundärdata kan också användas när det inte är praktiskt eller möjligt att samla in primärdata regelbundet, som till exempel när det gäller storskaliga och dyra enkätundersökningar till hushåll.

Det finns risker med sekundärdata som man behöver vara uppmärksam på. Sekundärdata har samlats in av andra organisationer med andra mål och intentioner. Frågor som är viktiga att ställa när man använder sekundärdata är: Är data giltig i det här fallet? Är de pålitliga? Hur ofta kontrolleras instrumenten för datainsamling?

- Vill du vara så vänlig och tala om för mig vilken väg jag ska gå?
- Det beror en hel del på vart du vill gå, sa Katten.
- Det spelar egentligen inte någon roll, sa Alice.
- Då spelar det inte heller någon roll vart du går, sa Katten.

Ur Lewis Carrols "Alice i underlandet"

Fastställ utgångsläget för resultatindikatorerna

1. Mål 2. Resultatindikator 3. Utgångsläge 4. Etappmål

När valet av resultatindikatorer och datainsamlingsmetoder är klart måste utgångsläget²³ avseende resultatindikatorerna fastställas. Insamling av data är tämligen oanvändbart om inte uppgifterna sätts in ett sammanhang. Vi behöver veta var vi befinner oss idag för att kunna fastställa vad vi vill uppnå. Om lämpliga uppgifter inte finns om resultatindikatorerna behöver man om möjligt först ta fram sådana uppgifter innan man går vidare och fastställa önskvärda nivåer. Som utgångsläge kan man exempelvis använda aktuella nivåer, medelvärdet av de senaste tre årens nivåer, förra årets nivåer eller data över de senaste sex månaderna och så vidare, beroende på vad som är lämpligt och möjligt att få fram i det enskilda fallet.

Välj etappmål kopplade till resultatindikatorerna

1. Mål 2. Resultatindikator 3. Utgångsläge 4. Etappmål

Nästa steg är att fastställa en önskad framtida nivå på resultatindikatorerna utifrån utgångsläget och vad som kan anses rimligt. Nivån formuleras i ett

tidsbestämt etappmål.²⁴ Etappmålen uttrycker vad man vill uppnå inom en specifik tidsram på vägen mot det önskvärda målet för verksamheten. Etappmålen fungerar som verktyg för att driva på resultatförbättringar. Nivån på etappmålen bör därför innehålla ett element av utmaning och ambition, men de måste också vara möjliga att uppnå.

Ibland kan det vara svårt och kanske inte heller nödvändigt att fastställa en exakt nivå för ett etappmål. Det kan istället vara lämpligare att välja ett intervall inom vilket resultatet måste ligga för att etappmålet ska anses uppfyllt. Ett exempel skulle kunna vara att vid utgången av skolåret våren 2009 ska mellan 80 och 90 procent av eleverna som går ut gymnasiet vara datorkunniga utifrån vissa fastställda kriterier.

När vi fastställer nivån på ett etappmål bör vi använda fakta och analytiskt stöd i så stor utsträckning som möjligt. Som nämnts kan tidigare resultat vara en bra utgångspunkt för att bedöma vad som är rimligt att uppnå. Erfarenhet har visat att om man förlitar sig alltför mycket på historiska data kan det leda till att målet inte blir tillräckligt utmanande för att driva fram förändringar. Man behöver därför också beakta myndighetens befintliga kapacitet, tillgängliga resurser och andra faktorer som kan driva på förbättringar, som till exempel förändringar i teknologi, i organisationen samt möjligheterna att förbättra processerna.

En annan viktig aspekt när man bedömer vilken framtida nivå som är rimlig är kostnadseffektiviteten. Det kanske inte är kostnadseffektivt att höja kraven på det förväntade resultatet inom ett område där nivån redan anses hög av mottagarna.

²³ På engelska benämns detta baseline

²⁴ På engelska talar man om targets

För att minimera risken att nivån på etappmålen blir antingen för låg eller för ambitiös kan det vara bra att få dem bedömda av externa intressenter. Ibland kan jämförelser med andra myndigheter eller organisationer vara till hjälp. Om andra har satt ribban för till exempel ”bra service” på i medeltal 65 i ett nöjd-kund-index (NKI) kan det vara en bra utgångspunkt för beslut om var den egna organisationen rimligen bör lägga sig.

Det är viktigt att regelbundet se över etappmålen eftersom verksamheten kan få förändrade förutsättningar med tiden. Interna och externa resurser kan skäras ned eller på annat sätt minska. Omorientering av verksamheten och omprioriteringar kan också leda till att etappmål måste omprövas.

Beskriv hur resultatindikatorer ska mätas

För att få god kvalitet på resultatinformationen är det viktigt att till varje resultatindikator koppla en teknisk beskrivning över hur indikatorn ska mätas. Beskrivningen bör innehålla detaljer om datakällor, utgångsläge, definitioner på alla termer som kan uppfattas som tvetydiga samt detaljer om hur data ska kontrolleras. Vem som ansvarar för framtagandet av resultatinformationen samt hur den ska rapporteras bör också ingå i beskrivningen. Dessutom bör beskrivningen innehålla definitioner av begrepp som behöver förtydligas, till exempel hur man definierar en rökare.

Exempel som beskriver modellen

Modellen för val av resultatindikatorer och etappmål kan illustreras i det fiktiva exemplet om anti-röckkampanjen (se figur på motstående sida).

1. Mål	<p>Lång sikt: Minskad andel rökare bland befolkningen</p> <p>Medellång sikt: Attityden till rökning bland befolkningen ska förändras</p> <p>Kort sikt: Tittare ska uppmärksamma annonsen</p>
2. Resultat-indikator	<p>Lång sikt:</p> <ol style="list-style-type: none"> Andel rökare bland ungdomar 10–18 år Andel rökare bland vuxna 19–40 år Andel rökare bland vuxna 41–60 år Totala tobaksförsäljningen <p>Medellång sikt:</p> <ol style="list-style-type: none"> Andel av personer i de olika grupperna som är medvetna om rökningens faror Andel av personer i de olika grupperna som har en negativ syn på rökning Andel av rökare som förändrat sitt rök beteende <p>Kort sikt: Antal personer i de olika grupperna som sett annonserna</p>
3. Utgångsläge	<p>Lång sikt:</p> <p>Andel rökare bland ungdomar 10–18 år är X % Andel rökare bland vuxna 19–40 år är Y % Andel rökare bland vuxna 41–60 år är Z % Totala tobaksförsäljningen uppgår till x ton per år.</p> <p>Medellång sikt:</p> <p>Om möjligt görs en undersökning före kampanjen för att få fram utgångsläget för resultat-indikatorerna.</p>
4. Etappmål	<p>Lång sikt:</p> <p>Andelen rökare bland ungdomar ska minska med 40 % till år 2010. Andelen rökare bland vuxna 19–40 år ska minska med 20 % till år 2010. Andelen rökare bland vuxna 41–60 år ska minska med 10 %. Totala tobaksförsäljningen ska minska med 30 % till år 2010.</p> <p>Medellång sikt:</p> <p>Nivåer som anses nödvändiga och rimliga för att det ska tänkas leda till minskad rökning i de olika grupperna.</p>

5

Viktigt att tänka på

Kriterier för en god resultatindikator

I litteraturen förekommer resonemang om att resultatindikatorer bör ha vissa egenskaper för att fungera väl. En vanligt förekommande checklista över kriterier som kan fungera som riktmärke för hur en resultatindikator kan bedömas är följande. Enligt checklistan bör 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 dem²⁵
- 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 skeendet över tiden. De behöver vara utvalda och formulerade så att de är giltiga över flera år.
- uppgiftsförsörjningen måste vara oberoende av organisationsstruktur.

En resultatindikator bör alltså karaktäriseras av tydlighet och relevans. Den ska också spegla en central aspekt i målet man vill uppnå. Kostnaden för att ta fram data är viktig att beakta samtidigt som man måste se till att man belyser en viktig aspekt av målet. Nyttan ska stå i förhållande till kostnaden. Man måste emellertid vara försiktig med att bara välja resultatindikatorer som är lätta att samla in. Resultatindikatorer måste dessutom gå att följa upp i bemärkelsen att de kan verifieras och att det går att avgöra om de mäter det de ska mäta. Det ska gå att upprepa mätningen och då vara säker på att man mäter samma sak.

Det är viktigt att göra en tillräckligt mångsidig belysning av målet. En svårighet kan vara att hitta ”rätt” antal resultatindikatorer så att mätningen blir kostnadseffektiv. Ofta räcker det inte med en resultatindikator. Det kan behövas flera för att känna sig tillräckligt säker på att man mäter den måluppfyllelse man vill mäta. Det kan finnas en risk med att använda en enda eller alltför få resultatindikatorer, eftersom det kan ge en missvisande bild av måluppfyllelsen. Den internationellt erkände utvärderingskonsulten Burt Perrin ger rådet att använda flera indikatorer både på prestations- och effektnivå för att just undvika att indikatorerna ger en missvisande bild.²⁶

Eftersom resultatindikatorer får en styrande effekt på verksamheten kan fokus på bara en indikator ibland leda till oönskat beteende. Detta beskrivs i nästa avsnitt.

Sammanfattningsvis är det viktigt att resultatindikatorer är väl genomtänkta och de bör inte ändras eller bytas ut alltför ofta eftersom det då inte går att följa dem över en längre tid.

Frågan om datakvalitet²⁷ är också väsentlig då den påverkar resultatindikatorernas trovärdighet, användbarhet och nytta. Ju högre kvalitet som kan nås i systemen för datainsamling, desto större är chansen att resultatindikatorerna kommer att vara till nytta för organisationen.

Resultatindikatorer som kan leda till oönskat beteende

Resultatindikatorer kan i vissa sammanhang leda till oönskat beteende. Det finns flera exempel i verkligheten på felaktig användning av resultatindikatorer. Det kan handla om att man endast koncentrerar sig på de resultatindikatorer som är lätta att ta

²⁵ Validitet

²⁶ Perrin .B. (1998).

²⁷ Reliabilitet



En man letar efter sina nycklar under gatlyktan.
En annan man kommer fram och frågar vad han gör.

- Jag letar efter mina nycklar.
- Är det här du har tappat dem, då?
- Nej, men det är bara här det är så ljust att jag ser att leta!

fram och bortser från att de kan få ej önskvärda styreffekter i organisationen.

När man väljer en resultatindikator bör man försöka tänka på om indikatorn eventuellt kan leda till oönskade beteenden. Om man ändå beslutar att använda en resultatindikator med inbyggda risker kan man medvetet försöka minimera de negativa effekterna. Ett sätt är att komplettera den med andra resultatindikatorer som gör att fokus riktas även på de andra indikatorerna.

Ett exempel på detta kan vara utfärdandet av pass. Låt säga att ett mål som satts upp för denna verksamhet är god service. Ansvariga för den enhet som utfärdar pass väljer följande resultatindikatorer för målet: Ett kvalitetsmått på bemötandet, kvantitativa mått som handläggningstiden och antal fel i handläggningen. Om ledningen väljer endast handläggningstiden som resultatindikator finns det risk att tjänstemännen upplever att de kommer att bedömas utifrån det antal pass som de handlägger. Vad innebär det i praktiken? Det kan innebära att tjänstemännen främst fokuserar på att handlägga så många pass som möjligt och inte tar sig tid att vara tillmötesgående mot kunderna eller att fler fel görs.

Ett annat exempel är om man inom rättsväsendet använder antalet lagförda brott som resultatindikator på ett effektivt rättssystem. Det kan finnas en risk om lagförda brott används som enda resultatindikator, att det leder till att tyngdpunkten i verksamheten läggs på enkla brott och att den

tunga brottsligheten blir åsidosatt. En sådan resultatindikator kan behöva delas upp på olika typer av brott, till exempel grova brott och enklare brott. Det kan också finnas anledning att komplettera den med kvalitativa resultatindikatorer för att säkerställa att kvaliteten i utredningarna inte minskar på grund av strävan att öka antalet lagföringar. En enda resultatindikator räcker i detta fall inte som underlag för bedömning av resultatet.

I exemplet med passen är produktiviteten i handläggningen en värdefull resultatindikator i analysen av måluppfyllelsen. Problemet med resultatindikatorn i det här fallet är att man lagt ”alla äpplen i samma korg”. Om man istället också väger in olika kvalitativa resultatindikatorer som bemötande och felfrekvens kommer man med största sannolikhet bort från det oönskade beteendet hos personalen i form av fokusering på snabbhet i leverans.

Sammanfattningsvis rekommenderar vi att så snart man identifierat en inbyggd risk i en resultatindikator bör man överväga om man ska använda den eller inte eller om man ska komplettera den med andra resultatindikatorer som kan balansera effekterna av den mera riskfyllda resultatindikatorn. Det är också viktigt att resultatindikatorer ses över regelbundet och uppdateras vid behov så att man försäkras om deras relevans och användbarhet.

Enkelheten vinner!

Den största risken när man väljer resultatindikatorer är att det görs onödigt krångligt. Det finns en risk för att vara alltför heltäckande. Många gånger väljer man för många resultatindikatorer. Verksamhetslogiken får inte heller bli för komplicerad och greppa över alla detaljer i en verksamhet. För att resultatindikatorer ska fungera som styrinstrument måste de förbli "levande". Därför kan det vara bra att återkommande fråga sig "Behöver vi verkligen den här resultatindikatorn?" "Har vi administrativ kapacitet att ta hand om resultatindikatorerna?"

Ekvationen är ganska enkel: Ju fler resultatindikatorer, desto större administrativ börda!

Verkligheten är komplex och det gäller därför att fokusera på det som är mest väsentligt. Alltför många resultatindikatorer gör det svårt att få överblick och bedöma resultatet. Resultatindikatorerna ska belysa de viktigaste aspekterna i ett mål eller vägen fram till målet. Om de inte gör det kan det bero på att organisationen själv inte är säker på vilka förändrade tillstånd man egentligen vill uppnå. Det kan då ge anledning till att se över verksamhetslogiken och analysera målen. ●

6

Exempel på
resonemang
vid val av
resultatindikatorer

FÖR ATT GE FLER IDÉER till hur man kan resonera om resultatindikatorer ger vi här ytterligare ett par exempel. De är fiktiva och mycket förenklade för att resonemanget ska bli så tydligt som möjligt och att tankegången kan användas i andra sammanhang.

Exempel 1

Långsiktigt mål som miljövårdande organisationer ska bidra till

Sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras.

Bakgrunden till det här målet är en anpassning till EU:s ramdirektiv för vatten. Statsmakterna har därför beslutat att belastningen av näringsämnen och föroreningar inte får minska förutsättningarna för biologisk mångfald. De största miljöproblemen i sjöar och vattendrag är enligt miljöforskningen fysiska ingrepp, övergödning, förorening och tillförsel av miljögifter.

I vårt tidigare exempel är det den naturvårdande myndigheten i landet som får målet att bidra till att vattenkvaliteten i sjöar och vattendrag förbättras. Myndigheten beslutar om en policy som rekommenderar lokala gränser för giftutsläpp i sjöar och vattendrag, därför att den på kort sikt antas få till följd att lokala gränser fastställs och tillämpas. På medellång sikt antar myndigheten att utsläppen på grund av detta reduceras och att vattenkvaliteten på lång sikt därmed förbättras. Detta i sin tur förväntas bidra till det yttersta målet, ekologiskt hållbara sjöar och vattendrag. Den tänkta effektkedjan och idéer till resultatindikatorer illustreras nedan.



Figur 3. Exemplet: Förbättra vattenkvaliteten

Val av resultatindikatorer

På kort sikt kan lämpliga resultatindikatorer vara antal kommuner som beslutar om utsläppsgränser samt antal eller procent av förorenande företag som följer reglerna. Etappmål sätts för ett minsta antal kommuner som bör ha infört utsläppsgränser och ett minsta antal företag som följer gränserna för att det ska finnas förutsättningar för en tillräckligt stor utsläppsreducering. Resultatindikatorer avseende inverkan på utsläppen i sjöar och vattendrag är volymmått på olika gifter som släpps ut. Etappmål blir då maximala halter av gifterna som vattnet får innehålla vid en viss framtida tidpunkt, exempelvis maximala gränser för utsläpp av fosfor, kvicksilver, klor, väte, ammoniak och kväveoxid. För att bedöma hur minskade utsläpp på lång sikt påverkar vattenkvaliteten behövs resultatindikatorer i form av olika mått på vattenkvaliteten som är väsentliga för ekologiskt hållbara sjöar som till exempel surhetsgrad, artrikedom, tillgång på syre, plankton-alger och bottenfauna. För att kunna bedöma om en utveckling skett bör utgångsläget för måtten fastställas. Därefter beslutas om önskvärda nivåer vid bestämda tidpunkter. Ett mål inom EU är att alla sjöar ska ha uppnått god ekologisk status år 2015. God ekologisk status mäts enligt EU:s direktiv enligt en femgradig skala: Hög, god, måttlig, otillfredsställande och dålig.

Resultatresonemang

Om utsläppen minskar och kvaliteten på vattnet blir bättre är vår hypotes att det kan vara en effekt av myndighetens policy eller åtminstone att den kan ha bidragit till effekten. För att bedöma policyns inverkan behöver man undersöka i vilken omfattning kommunerna har beslutat om utsläppsgränser

och i vilken omfattning förorenande företag följer reglerna. Om det visar sig att policyn inte har haft någon större inverkan kan man utgå ifrån att det måste vara andra faktorer som påverkat utsläppsmängden. Om målet för vattenkvaliteten inte är uppnådd bör det leda till att man utifrån verksamhetslogiken diskuterar eventuella problem med insatsens utförande eller att det krävs andra insatser för att minska utsläppen. Utformningen av regelverket kanske inte var tillräckligt tydlig eller det kanske visar sig att det behövs mera kraftfulla åtgärder som att belägga företagen med avgift på utsläpp.

Om vattenkvaliteten förbättras eller försämras kan det som sagt bero på fler faktorer än utsläppsmängder från industrin. Därför är det viktigt att undersöka vad som i övrigt kan ha påverkat vattenkvaliteten. Förbättrad kvalitet kan till exempel också vara en följd av olika reningsinsatser eller av införande av katalytisk avgasrening och höjning av bensinskatten som minskar kväveoxidutsläpp som orsakas av vägtrafiken. Även klimatfaktorer påverkar vattenkvaliteten. När betydelsen av förändringar av industrins utsläppsmängder ska bedömas är det alltså nödvändigt att väga in andra faktorer som inverkan på vattenkvaliteten för att få en klarare bild av orsak och verkan.

Exempel 2

Långsiktigt mål som skolan ska bidra till

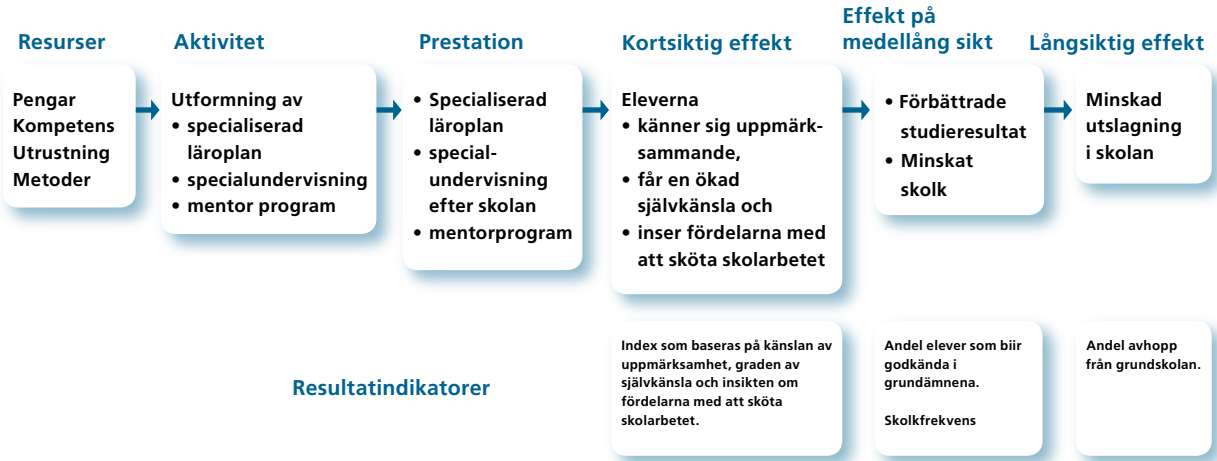
Minskad utslagning i skolan.

För att bidra till målet har skolmyndigheten i landet fått i uppdrag att ta fram ett program för skolorna som riktas till särskilt utsatta elever i 11–12-års-

åldern.²⁸ Baserat på forskning, tidigare erfarenheter och erfarenheter från andra länder har regeringen beslutat att särskilda satsningar ska göras för att förebygga utslagning i skolan. Med utslagning menas avhopp från skolan, som innebär att eleverna får svårare att komma in på arbetsmarknaden. Satsningarna omfattar en specialiserad läroplan, specialundervisning efter skolan och ett mentorprogram för de särskilt utsatta eleverna. Sammantaget för-

väntas satsningarna leda till att eleverna känner sig uppmärksammade och får en ökad självkänsla. Det i sin tur räknar man med ska leda till förbättrade studieresultat, minskat skolk och en ökad motivation hos eleverna att sköta skolarbetet. På sikt förväntas detta bidra till slutmålet minskad utslagning i skolan. Den tänkta effektkedjan och idéer till resultatindikatorer illustreras nedan.

Antaganden om: hur målgruppen (barn i riskgrupper) kommer att reagera



Figur 4. Minskad utslagning i skolan

28 Barn med bland annat hög frånvarofrekvens och som är lågpresterande och har visat visst kriminellt beteende.

Val av resultatindikatorer

En resultatindikator i det här exemplet skulle i ett första steg kunna vara ett index som baseras på känslan av uppmärksamhet, graden av självkänsla och insikten om fördelarna med att sköta skolarbetet. Datainsamlingsmetod kan vara antingen intervjuer eller enkäter. Om denna resultatindikator visar ett positivt resultat kan det finnas förutsättningar för ett förändrat beteende. På längre sikt kan man använda resultatindikatorer som andel elever som blir godkända i grundämnena, skolkfrekvens och motivationsgrad att sköta skolarbetet. Motivationsgraden är ett kvalitativt mått som kan kvantifieras genom att exempelvis mäta andel elever som säger sig ha hög, medelhög, eller låg motivation. Statistik över betyg hämtas från skolmyndigheten. Etappmål blir lägsta acceptabla andel godkända elever, högsta acceptabla nivå på skolkfrekvensen och lägsta acceptabla andelen elever med hög motivation. Så långt har skolan ett stort inflytande, även om andra faktorer kan påverka utfallet på kort och medellång sikt som exempelvis familj och vänner, sociala myndigheter, föräldragrupper, antidrogorganisationer och polisen. Mått på utslagning är till exempel andelen avhopp från grundskolan. Förändringar i omfattningen av utslagning i grundskolan är emellertid svår att härleda till de specifika satsningarna i skolan.

Resonemang om resultat

Om utfallet på kort sikt är negativt kan det leda till att man behöver undersöka kvaliteten och omfattningen i resursinsatsen och i genomförandet, om till exempel läroplanen eller specialundervisningen var lämpligt utformade, om lärarna tillämpat dem på rätt sätt, om antalet speciallärare är tillräckligt, om urvalet av mentorer var lämpligt och så vidare.

Betygsutvecklingen är en resultatindikator som är lätt att mäta men den kan också vara trubbig. Idag finns emellertid inga andra grundläggande data, utifrån vilka det är möjligt att konstruera indikatorer rörande förutsättningar att nå målen i grundskolan. Här kan en bredare syn rekommenderas, exempelvis uppgifter om skolors resursprioriteringar och organisering av verksamheten för att ge förutsättningar att nå målen. Man kan behöva ifrågasätta själva insatserna – om man istället borde satsa på andra åtgärder. Om resultatindikatorerna på medellång sikt pekar på en negativ eller oförändrad utveckling bör det definitivt leda till att man går tillbaka och undersöker förutsättningarna för att insatserna ska lyckas. ●



Referenser

Catasús, B, Gröjer, J-E, Högberg, O. och Johrén, A (2001): *Boken om nyckeltal*

ESV 2001:16, *Verksamhetslogik*

ESV 2004:14, *ESV:s ordbok – om ekonomisk styrning i staten*

ESV 2005:3, *Nyckeltal för OH-kostnader – Vad är en rimlig kostnad för myndigheternas styrning, samordning och administration?*

ESV 2006:7, *Måluppfyllelseanalys – Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras*

ESV 2006:8, *Effektutvärdering – Att välja upplägg*

ESV 2006:26, *Verksamhetsstyrning ger resultat*

Hatry, Harry P. (1999), *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press

H M Treasury, Cabinet Office, NAO (2003): *Setting Key Targets for Executive Agencies: A Guide*

H M Treasury (2000): *Outcome Focused Management in the United Kingdom*. www.hm-treasury.gov.uk/media/1A4/0F/GEP_outcome%20focused%20management.pdf

H M Treasury: *Spending Reviews*. www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_index.cfm

H M Treasury: *Public service delivery and performance – Supporting documents, Spending Review (SR2004)*. http://www.hm-treasury.gov.uk/Documents/Public_Spending_and_Services/publicservice_performance/pss_perf_table.cfm

Kusek, J. Zall och Rist, R.C. (2004): *Ten Steps to a Results Based Monitoring and Evaluation System, a handbook for development practitioners*. World Bank

McLaughlin J. och Jordan G. (1999), *Logic Models: A Tool for Telling Your Program's Performance Story*, Evaluation and Program Planning, Volume 22, Number 1, February 1999

Perrin .B. (1998). *Effective Use and Misuse of Performance Measurement*. American Journal of Evaluation, Sep 1998; 19:367–379

Rogers, P.J. (2000). *Program theory evaluation: Not whether programs work but how they work*, in G. Madaus, D. Stufflebeam & T. Kellaghan, (eds) *Evaluation Models*, New York: Kluwer Press

Rogers, P. J. (2004). *Logic model* in S. Mathison (ed) *Encyclopedia of Evaluation*, Newbury Park, CA: Sage Publications

Rogers, P. J. (2005). *Program Theory as a tool for evaluation*, föredrag vid Svenska Utvärderingsföreningens konferens 2005

Schacter, Mark (2002): *Not a "Tool Kit" – Practitioner's Guide to Measuring the Performance of Public Programs*. Institute on Governance, Ottawa, Canada

Wholey, Joseph S., Hatry, Harry P. och Newcomer, Kathryn E. (1994), *Handbook of Practical Program Evaluation*. Jossey-Bass Publishers

HUR KAN MAN TA FRAM RESULTATINDIKATORER OCH HUR ANVÄNDER MAN DEM I STYRNINGEN OCH UPPFÖLJNINGEN AV VERKSAMHETEN?

I den här skriften beskriver vi hur man i olika steg kan ta fram resultatindikatorer och koppla etappmål till dem. Vi visar också hur man kan resonera kring användningen av dem.

Skriften vänder sig till verksamhetsansvariga och till alla som redan arbetar med eller ska arbeta med utveckling av resultatindikatorer.

Ekonomistyrningsverket utvecklar och implementerar en effektiv och ändamålsenlig ekonomistyrning som syftar till

- god kontroll av statens finanser
- resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar
- hög produktivitet och effektivitet.

Vi är statens experter på resultatstyrning och finansiell styrning och ansvarar för god redovisningssed. Vi har unika kunskaper om statens finanser och erbjuder kostnadseffektiva administrativa stödsystem.

Vårt arbete omfattar alla nivåer i staten och vi arbetar i nära samverkan med främst Regeringskansliet och myndigheterna. Vi bedriver även internationell verksamhet.



EKONOMISTYRNINGSV E R K E T

Drottninggatan 89, Box 45316, 104 30 Stockholm
Telefon 08-690 43 00 • Fax 08-690 43 50 • www.esv.se