



Resultatanalys för nybörjare

esv

EKONOMISTYRNINGSVERKET

Författare: Carolina Malmerius, ESV
© Ekonomistyrningsverket
Grafisk form: Thomas Mejstedt, ESV
Omslagsbild: Matton

Diarienumr.: 79-104/2003
ESV 2003:17
ISBN: 91-7249-157-4

Rapporten kan beställas från:

Ekonomistyrningsverket
Publikationsservice
Box 45316
104 30 STOCKHOLM

Telefon: 08-690 43 00
Fax: 08-690 41 01
E-post: publikationsservice@esv.se
Hemsida: www.esv.se

Förord

Den här skriften riktar sig till dig som vill ha grundläggande kunskaper om resultatanalys och hur myndigheter kan mäta sina resultat. I skriften tar vi upp vad som menas med resultatanalys, hur den kan göras, varför man mäter resultat och vad de olika måtten visar.

Resultatbegreppet i offentlig verksamhet skiljer sig från begreppet resultat i det privata näringslivet. För ett privat företag är syftet med verksamheten att generera vinst för att kunna ge avkastning till aktieägarna och säkra företagets långsiktiga överlevnad. Syftet är helt enkelt vinst i pengar, och medlet är att bedriva en viss verksamhet (sälja varor eller tjänster). I den offentliga sektorn är de finansiella resurserna medlet för att kunna utföra en verksamhet och därigenom nå verksamhetens mål. (till exempel att handlägga studiemedelsärenden och betala ut studiemedel, minska brottsligheten eller minska antalet olyckor i trafiken).

Varför bör man känna till hur resultat mäts och analyseras, till exempel i form av produktivitet och effektivitet? Svaret är att uppföljning och utvärdering av en verksamhet och dess resultat ger riksdagen, regeringen och andra myndigheter underlag för beslut om förbättringar och omprioriteringar av verksamheten.

Resultatstyrning är ett system för styrning som praktiseras inom statlig verksamhet sedan slutet av 1980-talet i Sverige och i många andra länder. Resultatanalysen är en viktig del i detta styrsystem. Resultatstyrning innebär att statsmakterna formulerar mål för de olika verksamheterna och att information om resultatet sedan ligger till grund för bedömningen av om verksamheten varit framgångsrik eller inte och om målen uppnåtts eller inte. På grundval av denna bedömning kan sedan beslut fattas om exempelvis resurser, nya mål eller kanske ändrade prioriteringar. Resultatstyrningen kommer främst till uttryck genom det regleringsbrev som regeringen formulerar och myndighetens ”svar” på regleringsbrevet, årsredovisningen. Myndigheterna är skyldiga att i årsredovisningen redogöra för och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till målen och i enlighet med de återrapporteringskrav som regeringen angivit i regleringsbrevet eller i annat beslut. Resultatstyrning bygger på ett delegerat ansvar och förtroende, kombinerat med regelbunden återkoppling och analys av resultat.

Vår förhoppning är att den här skriften ska vara en intresseväckande och användbar introduktion oavsett om du är den som beställer, genomför eller bedömer resultatanalysen. Skriften har utarbetats av Carolina Malmerius tillsammans med enheten för budgetprocess och resultatstyrning.



Bengt Andersson

Innehåll

Förord.....	3
Innehåll.....	5
Exempelförteckning.....	5
Resultatanalys – att se i backspeglarna.....	7
Vad menas med resultat?.....	7
Vilka resultat ska mätas?.....	9
Måluppfyllelseanalys.....	9
Olika beslutssituationer och användare.....	11
När följa upp och när utvärdera?.....	11
Gör vi saker rätt – gör vi rätt saker?.....	12
Vilken resultatinformation finns redan och vilken saknas?.....	12
Att mäta prestationer.....	14
Mäta volymer.....	15
Mäta styckkostnad och produktivitet.....	18
Sammanfattning om produktivitetmätningar.....	20
Jämförbara prestationer och kostnader.....	20
Att mäta och värdera kvalitet.....	21
Hur tar man hänsyn till kvalitetskillnader?.....	27
Att mäta effekter.....	28
Vilka effekter ska mätas?.....	28
Bieffekter.....	29
Finns det förutsättningar för effekter?.....	29
Effektanalys och effektmätning.....	30
Varför uppstod eller uteblev effekten?.....	32
Är verksamheten kostnadseffektiv?.....	32

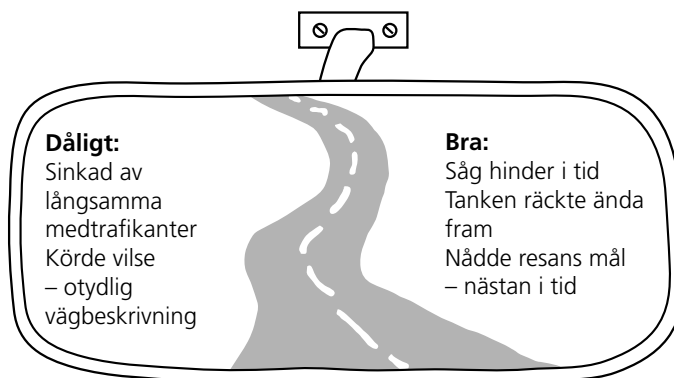
Exempelförteckning

Exempel 1 Hur mål kan operationaliseras och göras mätbara.....	10
Exempel 2 Inkomna, avgjorda patentansökningar samt ansökningsbalanser åren 1995–1999 vid Patent- och registreringsverket.....	15
Exempel 3 Ärendegrupper och ärendebalanser inom polisen åren 1997–1999.....	16
Exempel 4 Mätning och redovisning av handläggningstider: Riksrevisionsverkets studie av olika ärendeslag.....	16
Exempel 5 Produktivitetmätning: Riksförsäkringsverkets produktivitetsindex.....	18
Exempel 6 Kvalitetmätning: Thut – Tillgänglighet för personer med funktionshinder vid högre utbildning.....	22
Exempel 7 Kvalitetmätning: Kvalitetsindikatorer för hälso- och sjukvården.....	24
Exempel 8 Kvalitetmätning: Nöjd-Kund-Index.....	26
Exempel 9 Effektkedja över ett fall vid Konkurrensverket.....	28
Exempel 10 Indikatorer på effekter: Statens energimyndighets energitrailers.....	30
Exempel 11 Effektmätning med experimentell upplägning: Lördagsöppet på Systembolaget.....	31
Exempel 12 Effektivitetmätning: Utvärdering av den samhällsekonomiska nyttan av tullens beslag.....	33

Resultatanalys – att se i backspegeln

Resultatanalys är en sammanfattande beteckning för uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat. Det handlar om att blicka bakåt ett eller flera år för att kunna ta tillvara erfarenheterna i den fortsatta verksamheten. Tanken med att ”se i backspegeln” på det sättet är att kunskap om det som inträffat och gjorts ofta är av värde för beslut som rör framtiden. Man kan bedöma en verksamhets framgång genom att jämföra resultaten med exempelvis

- målen för verksamheten,
- andra liknande verksamhetens resultat,
- tidigare års resultat.



Resultatanalysen ger ett viktigt underlag för myndigheternas interna planering och styrning. Även för statsmakterna är resultatanalysen betydelsefull. Informationen om resultatet kan ligga till grund både för den årliga tilldelningen av resurser och för en omprövning av verksamheten.

Vad menas med resultat?

För att få en tydligare bild av vad en myndighets verksamhet består av och vad den ska leda till skiljer man på två typer av resultat: prestationer och effekter. Det är prestationerna och de effekter som dessa prestationer leder till som studeras i resultatanalysen.

Med prestationer menas de tjänster eller produkter som myndigheterna åstadkommer för att uppfylla sina åtaganden. I resultatanalysen är man framförallt intresserad av slutprestationer, det vill säga de prestationer som lämnar myndig-

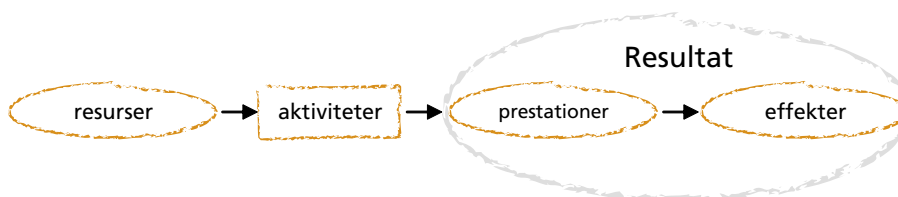
heten och når mottagare i samhället. Man skiljer mellan sådana prestationer och internprestationer, det vill säga aktiviteter inom en myndighet. När vi i fortsättningen talar om prestationer avser vi slutprestationer. Några exempel på prestationer är en färdigställd rapport, ett utbetalat bidrag, en utfärdad föreskrift och en genomförd informationskampanj.

Ibland är det svårt att avgöra vad som är prestationerna i en verksamhet. Detta är en fråga som bör diskuteras för varje verksamhet, bland annat då man ger sig i kast med resultatanalys. Vilka prestationer är det relevant att mäta och bedöma när man vill avgöra hur framgångsrik exempelvis bibliotekens verksamhet är? Är det utbudet av böcker, antalet utlånade böcker, antalet lästa böcker eller är det antalet besökare, oavsett avsikt? Svaret på dessa frågor bör sättas i relation till målet för verksamheten.

Med effekter menas förändringar eller bevarade tillstånd i samhället som blir en följd av myndighetens insatser och som annars inte skulle ha inträffat. Även effekterna är förstas intressanta att mäta. Ledde bidraget i form av sysselsättningsstöd till fler jobb? Ledde informationskampanjen till bättre bemötande av funktionshindrade? Detta är exempel på frågor som kan ställas i en analys av effekter.

En förutsättning för en väl genomförd resultatanalys är att man har god kunskap om de tänkta orsakssambanden mellan de insatta resurserna (pengar, personal, IT etc.), prestationerna och effekterna. Man måste helt enkelt veta vad som görs, i vilket syfte det görs och vad som kan förväntas av verksamheten. Det är också viktigt att veta vilka antaganden som ligger bakom att man tror att en viss typ av insatser ska leda till en viss typ av effekter. (Ett exempel på ett vanligt antagande för statliga myndigheter är att man tror att information är ett effektivt styrmedel när det gäller att förändra människors beteende i olika avseenden.) Utan kunskap om orsakssamband och bakomliggande antaganden blir det svårt att identifiera vad som ska mätas och analyseras.

Figur 1 Vad menas med resultat?



Förutom att mäta och analysera prestationer och effekter kan man vid resultatanalysen också fokusera på processen, det vill säga det arbete som genomförts inom en viss verksamhet och som sedan mynnat ut i prestationer. För att förklara exempelvis ett försämrat resultat kan man behöva leta efter orsakerna i myndighetens sätt att arbeta.

Vilka resultat ska mätas?

I stort sett brukar det vara tre typer av frågor man vill kunna besvara när man studerar en verksamhet:

- Har myndigheten eller verksamheten åstadkommit de prestationer och effekter som den har i uppgift att åstadkomma?
- Har prestationerna förväntad kvalitet och har myndigheten eller verksamheten framställt dem till en rimlig kostnad?
- Är myndigheten eller verksamheten rustad att möta framtida krav och behov?

Vilka resultat som ska mätas beror på vilka krav statsmakterna ställer på myndigheterna. Dessa krav formuleras vanligtvis i regleringsbrev till myndigheterna, där regeringen formulerar så kallade återrapporteringskrav och ger olika uppdrag som kräver en resultatanalys.

Typen av verksamhet och mätsituationen påverkar också vilka resultat som ska mätas. Tillgången på grunddata är i sin tur en viktig del av mätsituationen.

I vissa fall kan statsmakternas uppdrag handla om att mäta kostnaderna för och effekterna av införandet av ett visst styrmedel. Styrmedel kan ha en omedelbar effekt och/eller effekt på längre sikt. Vad som ska mätas beror på vad som ska uppnås och vilka insatser som genomförts. Mätsituationen bestämmer alltså till stor del vilka resultat man kan mäta.

Det finns också alltid ett tidsperspektiv, i synnerhet vid en effektmätning. Den effekt som ska mätas kanske inte är omedelbar utan uppträder först efter att viss tid har gått sedan prestationen genomfördes. Om vi exempelvis försöker att minska halten av koldioxid i atmosfären genom en global prisökning på fossila bränslen så att förbränningen minskar, så kommer effekten, det vill säga minskad halt koldioxid, först efter flera år. Om vi inför höga biltullar vid infarten till en stad i syfte att minska trafiken, så kan effekten minskad trafik förväntas relativt omgående, under förutsättning att priset är tillräckligt högt.

Den närmare inriktningen på resultatanalysen beror på vilka frågor som är aktuella i den givna situationen och vad resultatinformationen ska användas till. I det här avsnittet tar vi upp en rad aspekter på frågan om vad som ska mätas.

Måluppfyllelseanalys

Resultatstyrning innebär att mål anges och att resultatet följs upp och jämförs med målen. Därför är måluppfyllelseanalys grundläggande för resultatanalys.

Statsmakterna efterfrågar vanligtvis information om myndigheternas måluppfyllelse i de årliga regleringsbrev. Tanken är att måluppfyllelseanalysen kan ligga till grund för statsmakternas bedömningar av vilka åtgärder som behöver vidtas. Genom den så kallade verksamhetsstrukturen, som framgår av regleringsbrev, är det tänkt att det ska finnas mål för de olika verksamhetsnivåerna – politikområde, verksamhetsområde och verksamhetsgren.

För att det ska bli möjligt att hitta resultatmått som man kan använda för att få en bild av i vilken utsträckning ett mål är uppnått måste man ofta operationalisera målet, det vill säga göra målet mätbart eller åtminstone hitta indikatorer som mått på målpåföljelsen. Detta innebär att man skiljer ut någon kvantitativ eller kvalitativ aspekt i målet som sedan kan jämföras med tillgängliga empiriska data eller sådana data som är möjliga att samla in.

Ju högre upp i en målhierarki (till exempel genom verksamhetsstrukturen) som målen ligger, desto troligare är det att målen är av en mer övergripande karaktär. Den som ska utföra målpåföljelseanalysen måste då operationalisera målen – det vill säga göra målen mätbara. Målpåföljelseanalysen är också en fråga om avvägning mellan de insatta resurserna och hur mycket analysen får kosta. Detta styrs också av det behov som statsmakterna har av analysen.

Exempel 1 hur mål kan operationaliseras och göras mätbara

Vägverket är en av de myndigheter som ska förverkliga målen inom transportpolitiken. Arbetet med att utveckla och operationalisera mål är en ständigt pågående process inom Vägverket. Tabellen nedan visar några exempel på hur det övergripande målet för transportpolitiken har brutits ner och operationaliserats och vilka mått som har använts.

År 2001 var det övergripande målet för transportpolitiken, det så kallade politikområdesmålet, att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Tabellen nedan visar hur detta övergripande mål kan brytas ned och operationaliseras innan det är möjligt att mäta och bedöma målpåföljelsen. När man bryter ned ett mål blir det lättare att formulera mått för de önskvärda resultaten och därmed ta ställning till vad som bör mätas.

Mål för politikområdet transportpolitik	Mål för verksamhetsområdet vägar	Mål för verksamhetsgrenen sektorsuppgifter (exempel)
Målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet.	<p>Målet är en säker trafik, där det långsiktiga målet för trafiksäkerheten ska vara att ingen dödas eller allvarligt skadas till följd av trafikolyckor inom vägtransportsystemet. Vägtransport-systemets utformning och funktion ska anpassas till de krav som följer av detta.</p> <p>2. Målet är en god miljö, där vägtransportsystemets utformning och funktion anpassas till krav på god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador och där en god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser främjas. Vägtransport-systemets utformning ska bidra till att de nationella miljökvalitetsmålen nås</p>	<p>Långsiktigt mål: Målet är att Vägverket genom sin verksamhet ska bidra till att antalet dödade och svårt skadade till följd av vägtrafikolyckor minskar och att antalet dödade i vägtrafikolyckor understiger 270 dödade år 2007 inom hela vägtransportsektorn. Mål för 2001: Antalet dödade till följd av vägtrafikolyckor per fordonskilometer på det statliga vägnätet ska minska år 2001 jämfört med år 2000.</p> <p>Långsiktigt mål: Målet är att vägtrafikens utsläpp av koldioxid år 2010 ska uppgå till högst 1990 års nivå. Mål för 2001: Målet är att Vägverkets samlade åtgärder ska leda till en minskning av utsläppen av koldioxid från vägtransportsektorn.</p>

Olika beslutssituationer och användare

En annan aspekt av frågan vad som ska mätas är förstås i vilket sammanhang informationen ska användas. Det kan röra sig om allt från myndighetens interna planering och budgetering till statsmakternas årliga budgetbeslut eller mer genomgripande omprövningar av olika verksamheters inriktning och omfattning.

Ofta krävs det olika typer av resultatinformation för de olika beslutssituationerna. Informationen behövs också med olika frekvens, det vill säga vid olika tidpunkter och olika ofta.

Generellt sett är information om prestationer och indikatorer på att verksamheten har avsedda effekter ofta tillräckligt för den löpande styrningen, både internt och vid statsmakternas årliga budgetbeslut och beslut om verksamhetens fortsatta omfattning och inriktning. Information om verksamhetens effekter är däremot nödvändig då verksamheten ska omprövas eller granskas mer ingående. (Läs mer om indikatorer på effekter och effektmätning i avsnittet Att mäta effekter.)

När följa upp och när utvärdera?

När man mäter resultat kan man göra det med olika ambitionsnivå och med olika syften. I det här sammanhanget brukar man skilja mellan uppföljning och utvärdering.

Vad menas med uppföljning respektive utvärdering? Först och främst bör det nämnas att det inte finns någon exakt skiljelinje mellan uppföljning och utvärdering. Oftast menar man att en uppföljning är en aktivitet som görs löpande och mer rutinmässigt medan en utvärdering är en mer omfattande insats. Utvärderingar har större inslag av bedömningar och djupare analys av orsaksförhållanden.

Det huvudsakliga syftet med att följa upp en verksamhet brukar vara att beskriva och jämföra de prestationer som myndigheten har åstadkommit. En uppföljning av prestationer ger en idé om hur verksamheten har utvecklats, till exempel från kostnadssynpunkt. Man kan också följa upp och registrera vad som har hänt utanför myndigheten på de områden i samhället som ska påverkas. Då handlar det ofta om att samla in eller jämföra redan befintlig statistik för att få indikatorer på om samhällstillståndet förändrats – detta utan att mäta om förändringen i samhället beror på myndighetens aktiviteter. Den resultatinformation som periodiskt återkommande uppföljningar ger är oftast användbar vid löpande styrning.

Vid en utvärdering vill man därutöver bedöma utvecklingen och analysera orsakerna till att prestationerna ser ut som de gör eller bedöma och förklara

eventuella orsakssamband mellan prestationer och effekter. Generellt sett brukar utvärderingar av det slaget behövas vid mer genomgripande omprövningar eller granskningar av en viss verksamhet. I de fall där den löpande uppföljningen visar att myndigheten inte åstadkommer förväntat resultat är det nödvändigt med djupare analyser för att finna orsakerna till detta.

Gör vi saker rätt – gör vi rätt saker?

Att fokusera på prestationerna eller på effekterna är två olika ansatser i resultatanalysen som ger oss svar på två olika typer av frågor. Å ena sidan är det viktigt att blicka ”inåt” myndigheten eller verksamheten och mäta exempelvis handläggningstider, produktivitet eller kostnader. På detta sätt kan man bedöma om det vi gör även görs ”på rätt sätt” och hur det kan göras ”på ännu mer rätt sätt” i framtiden.

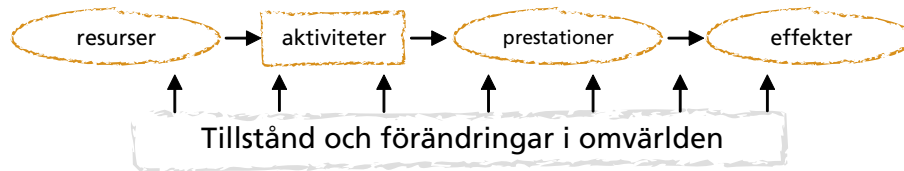
Å andra sidan är det ibland nödvändigt att ifrågasätta och pröva om vi ”gör rätt saker”. Leder det arbete vi utför till de effekter vi vill uppnå? Om resultatanalysen fokuserar på verksamhetens effekter kan vi få svar på frågor som: Är verksamheten rätt tänkt? Ska vi fortsätta på samma sätt eller är det dags för en förändring?

Vilken resultatinformation finns redan och vilken saknas?

När man diskuterar vilken resultatinformation som behövs kan det vara bra att sortera de olika typerna av information på något sätt. För detta syfte kan man exempelvis använda en produktionsmodell som i Figur 2. (En annan variant för att sortera olika typer av information är en modell kallad verksamhetslogik. För en närmare beskrivning, se ESV 2001:16, Verksamhetslogik). Modellen beskriver på ett förenklat sätt de olika momenten i en verksamhet och kan därför vara användbar när man diskuterar vilken resultatinformation som redan finns och vilken som behövs.

Modellen visar insatta resurser, till exempel pengar och personal, som omsätts av en rad aktiviteter inom myndigheten och i samarbete med andra aktörer. Detta leder i sin tur till prestationer som mottagare i samhället får ta del av samt till effekter i form av den påverkan som prestationerna genererar i samhället.

Figur 2 Produktionsmodellen för sortering av resultatinformation



Med hjälp av exempelvis produktionsmodellen kan man få en klarare bild av de olika typer av resultatinformation som rör en viss verksamhet, för att sedan kunna diskutera frågor som:

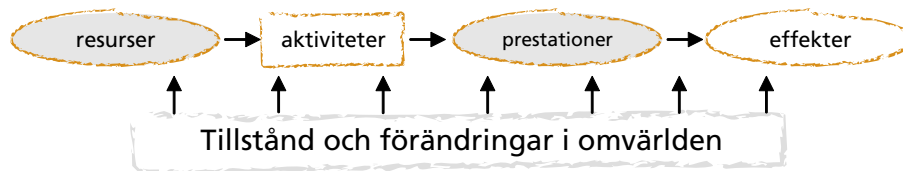
- Vilken information tas fram i nuläget, av vem och hur ofta?
- Vad visar den information som finns? Visar exempelvis de uppmätta kostnaderna samt volymen och kvaliteten på de olika aktiviteterna att verksamheten varit framgångsrik eller inte?
- Tar man fram information som inte är relevant eller som redan tas fram av någon annan?

Finns det information som inte redan tas fram av någon men som skulle behövas för att man ska kunna bedöma verksamhetens nytta och framgång?

Att mäta prestationer

För att undersöka om myndigheten utför sina uppgifter på ”rätt sätt” är det vanligt att man mäter några aspekter av prestationerna – till exempel styckkostnad, kostnader, produktivitet, volym, kvalitet etc.

Många myndigheter bedriver verksamheter som resulterar i något konkret och påtagligt, till exempel behandlade ansökningar eller genomförda inspektioner. Andra myndigheter bedriver verksamheter som är svårare att kvantifiera, till exempel följer utvecklingen på ett visst område. Ett lämpligt sätt att identifiera relevanta prestationer är att utgå från verksamhetens mål. Genom att diskutera målen – det vill säga hur de ska tolkas och med vilka medel myndigheten ska uppnå dem – kan man identifiera de prestationer som säger något avgörande om verksamheten.



När man beskriver och strukturerar verksamheten och dess prestationer bör man tänka på att indelningen ska:

- säga något relevant och avgörande om verksamheten,
- fungera för styrningen av verksamheten,
- vara användbar för att svara på frågor om vilka resurser produktionen krävt och hur produktionen har gått till, samt
- stämma med myndighetens redovisningssystem.

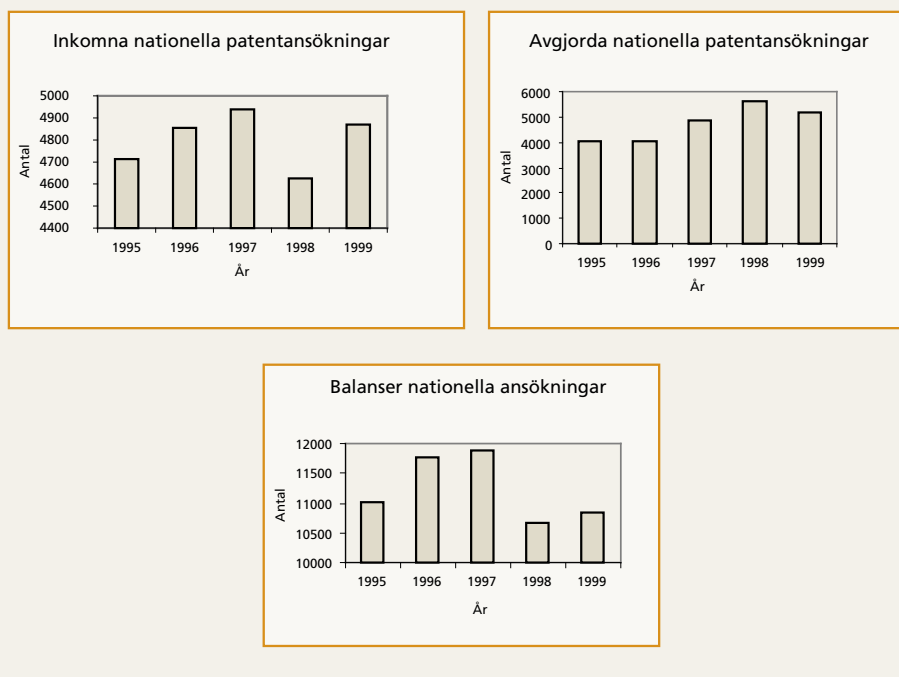
I de fall redovisningssystemet begränsar möjligheterna att dela in verksamheten på det mest ändamålsenliga sättet bör redovisningssystemet utformas så, att det istället stämmer med de krav man har på information om verksamhetens utveckling.

Mäta volymer

Det kanske enklaste sättet att mäta resultat är att mäta volymer på det man presterat. Det är ett mått som kan uttrycka en arbetsbelastning men det behöver inte göra det, eftersom de ärenden som kommer in till en myndighet kan variera med hänsyn till den tid de tar att behandla. För många myndigheter är det dock en klar indikation på hur arbetsbelastningen ser ut.

Volym är också det kanske vanligaste mått som myndigheterna använder i samband med att de redovisar sitt resultat, oavsett vilken verksamhet de har. Många myndigheter mäter sina ärendebalanser, det vill säga antalet ärenden grupperade efter ärendegrupper. Andra mått som är exempel på volymsiffror är antalet skrivna rapporter, antalet handlagda remissvar, antalet handlagda patentansökningar, antalet möten eller konferenser som man deltagit i och så vidare. Ingående och utgående balanser är ett vanligt sätt att beskriva volymsiffror och arbetsbelastning. Följande exempel, som illustrerar detta, är hämtat från Patent- och registreringsverket.¹

Exempel 2 Inkomna, avgjorda patentansökningar samt ansökningsbalanser åren 1995–1999 vid Patent- och registreringsverket



¹ Patent- och registreringsverket. Årsredovisning 1999, s. 9.

Motsvarande för polisen ser ut så här:²

Exempel 3 Ärendegrupper och ärendebalanser inom polisen åren 1997–1999

Ärendegrupp	Utgående balanser		
	1999-12-31	1998-12-31	1997-12-31
Våldsbrottslighet	24610	24436	27174
Ekonomisk brottslighet	1646	2506	2747
Narkotikabrottslighet	5941	5687	5900
Trafikbrottslighet	22803	22753	26194
Tillgrepps- och skadegörelsebrottslighet	49603	53674	65233
Övrig brottslighet	55963	55574	60661
Summa balans	160566	164630	187909

Exempel 4 Mätning och redovisning av handläggningstider: Riksrevisionsverkets studie av olika ärendeslag

Riksrevisionsverket (RRV) genomförde år 1984 en studie av genomloppstider för olika ärendeslag inom den offentliga sektorn i syfte att lyfta fram exempel på hur servicen kan förbättras. År 1994 gjordes en uppföljning av studien för att se om genomloppstiderna förändrats (Ärendehandläggning, RRV 1995:53). Det var elva olika slags ärenden som studerades, bland annat ansökan om studiemedel vid CSN och ansökan om serveringstillstånd vid länsstyrelserna. För fyra av ärendeslagen genomförde RRV även attitydundersökningar för att undersöka de sökandes syn på väntetiderna.

Vid båda tillfällena kartlades de olika ärendeprocesserna med hjälp av dokument, befintlig statistik och genom intervjuer med berörd personal. Ärendeprocesserna åskådliggjordes med hjälp av flödesscheman (som även kan kallas processkartor). I flödesschemat finns alla aktiviteter som utförs inlagda längs en tidsaxel i kronologisk ordning, samt även de olika aktörer som på olika sätt medverkar i handläggningen. Flödesschemat visar således allt som sker med ärendet från att det kommer in till myndigheten till dess ärendet expedierats. Med hjälp av dessa flödesscheman kan man identifiera eventuella flaskhalsar i ärendeprocessen och mäta tidsåtgången totalt samt för olika delmoment.

Med genomloppstid menas den sökandes hela väntetid. Genomloppstiden består både av aktiv tid och passiv tid, det vill säga den tid personalen arbetar aktivt med ärendet respektive den tid som ärendet ligger och väntar på exempelvis komplettering, är på remiss eller köar till någon av handläggarna. I studien 1984 visade det sig att den passiva tiden stod för 90 % av den totala genomloppstiden för alla de studerade ärendeslagen. RRV ansåg därför att genomloppstiderna borde kunna kortas avsevärt genom att man kortar den passiva tiden, då ärendena ligger och väntar på att hanteras. Resultatet av undersökningen 1994 visade att genomloppstiderna fortfarande var långa trots att de generellt hade minskat. De sökande ansåg fortfarande att väntetiderna var alltför långa för vissa ärendeslag, och de var lika missnöjda som tio år tidigare, trots att effektiviseringar genomförts hos de berörda myndigheterna. Den passiva tiden i handläggningen utgjorde fortfarande den största delen av genomloppstiden.

² Polisens årsredovisning 1999, s. 36.

Genomloppstider och attityder 1994

Ärendetyp	Genomsnittlig genomloppstid	Andel där genomloppstiden överstiger 1 år	Andel där genomloppstiden överstiger 2 år	Missnöje med genomloppstiden
Skattemål i länsrätten	25 mån	66%	50%	56%
Lantmåteriförrättning	6 mån	27%	13%	13%
Räntebidrag hos länsstyrelserna	1,5 mån	18%		10%
Tillstånd enl. miljöskyddslagen hos Koncessionsnämnden	10 mån	43%	8%	
Ärenden enl. miljöskyddslagen hos länsstyrelserna	9,3 mån	31%		34%
Inskrivningsärenden vid tingsrätt	2,5 dagar			
Bidragsförskott och krav eftergift hos försäkringskassan	6 veckor resp. 4-5 månader			
Ansökan till högskolan hos VHS	4 mån			
Ansökan om studiemedel hos CSN	3 dagar			
Ansökan om serveringstillstånd hos länsstyrelse	3 mån	2%		28%

Studierna syftade också till att lyfta fram goda exempel på hur genomloppstiden kan minskas. RRV påpekade exempelvis att ärenden av olika svårighetsgrad och med olika komplexitet inte behöver hanteras lika, utan enklare ärenden bör kunna hanteras mer rutinmässigt än de mer komplicerade ärendena. Det förekom också att ärenden remitterades i onödan och att onödigt långa texter skrevs i både remissvar och beslut. För att korta liggtiderna, det vill säga den tid ärendena ligger och väntar på handläggning, föreslog RRV bland annat följande åtgärder:

- ta fram principer för förturer,
- delegera beslutsfattandet,
- påverka tillflödet av ärenden,
- planera för att möta säsongsvariationer.

Mäta styckkostnad och produktivitet

Produktivitet är ett mått på hur mycket som produceras för en given resursmängd eller under en viss tid. Produktivitet är en kvot och uttrycker ett förhållande mellan två komponenter, vilket gör att måttet är relativt och säger något först vid en jämförelse. Täljaren är lika med prestationerna och kan uttryckas i antal, vikt, volym eller kronor. Nämnaren kan uttryckas exempelvis som kostnader eller tid.

$$\text{Produktivitet} = \frac{\text{Prestationer}}{\text{Kostnader eller tid}}$$

Det finns olika typer av produktivetsmått. Kostnadsproduktivitet uttrycker förhållandet (kvoten) mellan prestationer och kostnader och arbetsproduktivitet förhållandet (kvoten) mellan prestationer och arbetad tid.

Det är viktigt att vara medveten om att de olika produktivetsmåten visar olika saker. Om till exempel hyreskostnaderna för en myndighets lokaler ökar kan kostnadsproduktiviteten minska trots att arbetsproduktiviteten kanske samtidigt ökar. Alla produktivetsmått kan vara intressanta beroende på vilka frågor man vill få besvarade.

Om vi istället för att beräkna produktiviteten beräknar styckkostnaden blir ekvationen den omvända, det vill säga kostnader per prestation. Produktivitet är således det inverterade värdet av en styckkostnadsberäkning.

Exempel 5 Produktivetsmätning: Riksförsäkringsverkets produktivetsindex

Riksförsäkringsverket (RFV) följer produktiviteten inom socialförsäkrings-administrationen som en del i arbetet med att utveckla verksamheten. Såväl den samlade produktiviteten som produktiviteten i hanteringen av olika typer av ekonomisk ersättning (så kallade förmåner) mäts och analyseras. Det har visat sig att det finns stora skillnader i produktivitet mellan de olika försäkringskassorna, vilket har lett till att RFV alltmer kommit att studera dessa skillnader.

I detta syfte har RFV utvecklat ett index över styckkostnader och produktivitet för 35 förmåner inom verksamhetsområdet Handläggning och utbetalning av ersättningar. Indexet beskriver relationen mellan hur mycket medel försäkringskassan tilldelas och hur stora ärendevolymer som hanteras vid respektive kassa. Indexet visar hur de olika försäkringskassorna ligger till i förhållande till varandra och till hela riket. Måttet uttrycks som ett index där riket = 100.

Så här går det till när produktivetsindexet beräknas:

Eftersom de olika prestationerna – det vill säga handläggningen av de olika förmånerna – tar olika lång tid och kostar olika mycket måste de viktas. En styckkostnadsvikt skapas genom att rikets styckkostnad – det vill säga den genomsnittliga styckkostnaden – för förmånerna divideras med 100 för varje förmån och period.

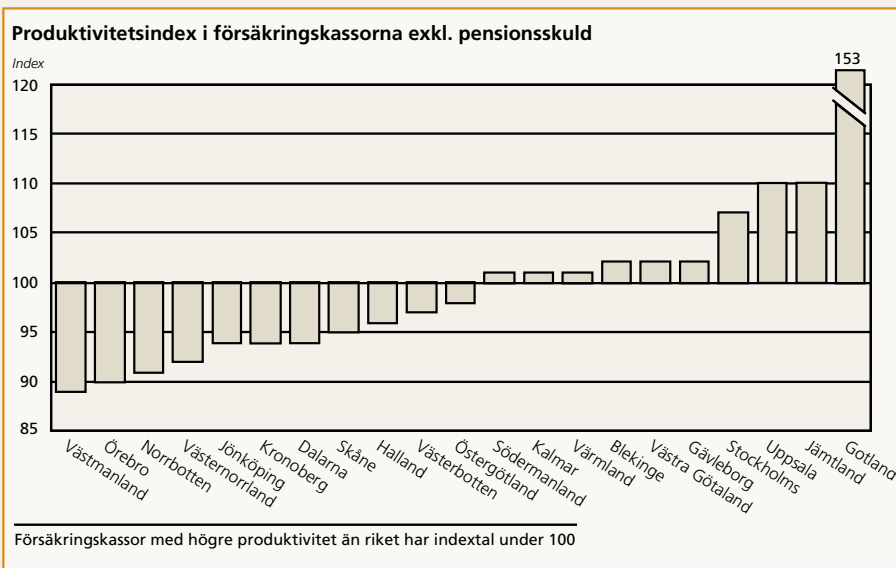
En vägd volym beräknas för varje kassa, förmån och period genom att man multiplicerar styckkostnadsvikten med respektive ärendes olika volymer. Kassans vägd volym summeras till en total vägd ärendevolym, vilken utgör täljaren i produktivitetsekvationen.

För att få fram nämnaren i ekvationen – kostnaderna – summerar man kassans faktiska administrationskostnad för förmånerna till en total administrationskostnad. (För att kunna jämföra kostnaderna över åren måste man också deflatera priserna, det vill säga räkna om dem i fasta priser utifrån ett valt basår.)

Produktivetsindex = total vägd ärendevolym / total administrationskostnad.

För riket blir produktivetsindex = 100. För kassor som har en högre produktivitet än riket blir indextalet under 100, och för kassor med lägre produktivitet blir indextalet över 100.

Produktivetsindexet används bland annat då RFV fördelar medel till försäkringskassorna. Indexet kan också användas för olika analyser av kassorna, till exempel när det gäller skillnader i handläggningstid, måluppfyllelse och andel fel i beslut om ekonomisk ersättning.



Sammanfattning om produktivetsmätningar

Produktivetsmätningar visar resursåtgången och säger något om förhållandena inom myndigheten eller verksamheten. Mättet säger dock ingenting om verksamhetens effekter och ändamålsenlighet, exakt vilka resurser en verksamhet behöver eller vilken verksamhet man ska prioritera.

Produktivetsmätningar är normalt sett bara ett signalsystem inom myndigheten eller ett sätt att jämföra verksamheter som är mycket lika. Om en jämförelse visar att man får ut mindre av de insatta resurserna kan det vara en varningssignal som kan motivera fördjupade analyser och så småningom leda fram till olika åtgärder. Man får gå igenom tänkbara orsaker till produktivetsförändringen, däribland förändringar i omvärlden och i prestationernas kvalitet.

När man använder produktivetsmätningar för att utvärdera resultatet av olika organisatoriska förändringar eller införandet av ny teknik gäller det också att försöka bedöma om produktivetsförändringarna kan förklaras av andra faktorer än den förändring som genomförts. Produktivetsmätningar bör därför göras på en så nedbruten nivå att man också vet vilken del av verksamheten som behöver studeras mer i detalj om produktivitetstalen visar på problem.

Vissa typer av verksamheter lämpar sig bättre för produktivetsmätningar än andra. För myndigheter vars huvudsakliga uppgift är till exempel transferringar och likartade ärenden är intresset i första hand att handlägga varje ärende korrekt och i rätt tid. Ju snabbare ett ärende kan handläggas utifrån en given resursmängd, desto högre blir arbetsproduktiviteten. Det primära för myndigheter med rutinärenden är att förbättra ärendehanteringens inom myndigheten. För andra typer av verksamheter kan det dock vara intressantare att mäta effekterna av handläggningen än själva handläggningen.

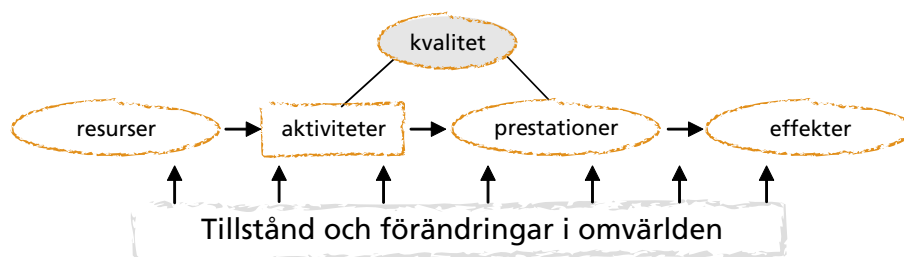
Jämförbara prestationer och kostnader

Som redan nämnts är produktivitet ett relativt mått och därmed intressant först vid en jämförelse. Att mäta produktivitet är därför bara meningsfullt om prestationerna är jämförbara, antingen över tiden eller med liknande prestationer på annat håll. Prestationer kan vara allt ifrån identiska till helt unika i relation till andra prestationer. Prestationer som är identiska eller i alla fall mycket lika kan vanligen jämföras med varandra.

Det är inte bara prestationerna i produktivetsmättet som måste vara jämförbara – även kostnaderna måste vara jämförbara mellan åren. Det är därför viktigt att ange vilka kostnader som ingår i kostnadsredovisningen, vilken metod som använts vid tidsredovisningen och om löpande eller fasta priser har använts vid kostnadsberäkningarna.

Att mäta och värdera kvalitet

Att bedöma prestationerna med avseende på kvalitet är i många fall viktigare inom den offentliga sektorn än inom den privata. Det beror på att det inom den offentliga sektorn vanligtvis inte finns någon efterfråge- och utbudsstyrd marknad där konsumenterna med sin efterfrågan och sitt köpbeteende kan tala om vad man anser om prestationernas kvalitet eller vad en förändrad kvalitet är värd.



En bra synonym för kvalitet är egenskap, eller alla sammantagna egenskaper, hos en produkt eller en tjänst. När man mäter och värderar kvalitet innebär det att man bedömer vissa utvalda egenskaper enligt vissa normer eller standarder. Vanligen väljer man ut en rad konkreta aspekter på kvalitet, såsom väntetider inom sjukvården, antal barn per förskolelärare i barnomsorgen, handläggningstider eller bemötande.

Eftersom den offentliga sektorn normalt sett är tjänsteproducerande, eller förser mottagaren med både en produkt och en tjänst samtidigt, är det oftast lika intressant att bedöma

- vad mottagaren har fått,
 - hur mottagaren har fått tjänsten och produkten,
- om detta var ändamålsenligt, det vill säga överensstämde med mottagarens behov och förväntningar.

Exempel 6 Kvalitetsmätning: Thut – Tillgänglighet för personer med funktionshinder vid högre utbildning

Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) har i uppgift att förbättra förutsättningarna för utbildning för personer med funktionshinder. År 1995 påbörjades ett omfattande arbete med att kartlägga tillgängligheten för funktionshindrade vid samtliga universitet och högskolor i Sverige. Alla byggnader för institutioner, bibliotek, studentnationer, studentkårer, studievägledning och studenthälsomottagningar ingick i kartläggningen, liksom studentboende i den mån specialanpassade rum fanns.

Med tillgänglighet menas att lokalerna är utformade så att en person med funktionshinder kan komma in i och röra sig i lokalerna och därmed delta i undervisningen och i andra aktiviteter. Kartläggningen gjordes med hjälp av fyra olika enkäter med standardiserade frågor om en rad olika detaljer i lokalerna som är av betydelse för en person med funktionshinder. Exempel på detta är vilket slags entré, hissar, trappor, toaletter och ventilation det finns. Enkäterna hade först provats i mindre omfattning och visat sig fungera bra för ändamålet.

Informationen om respektive lokals beskaffenhet presenteras i en databas som kan nås via Internet (www.sisus.se/thut). Meningen är att den funktionshindrade själv ska kunna bedöma om lokalerna är tillräckligt tillgängliga för det egna, personliga behovet. Utöver detta har en miniminivå för kvaliteten definierats, det vill säga om lokalen har "grundtillgänglighet" eller inte. Med grundtillgänglighet menas att lokalen har en viss sorts entré och trösklar, eventuell hiss samt anpassad toalett, så att en person i rullstol kan påbörja och hjälpligt bedriva sina studier innan åtgärder efter individens behov har hunnit genomföras.

Förutom att informationen i databasen kan användas av den enskilde individen vid val av studieort och institution kan informationen också användas av dem som ansvarar för renovering och ombyggnad samt för att jämföra olika institutioner och studieorter med varandra. Exempelvis visade kartläggningen att 90 % av institutionerna vid Umeå universitet var grundtillgängliga men att bara knappt 40 % av institutionerna vid Lunds universitet hade denna grundtillgänglighet. (Skillnaden beror till stor del på att Lunds universitet har äldre lokaler.)

Informationen i databasen uppdateras årligen med hjälp av en enkät i elektronisk form till särskilt ansvariga vid respektive universitet eller högskola. Exemplet nedan visar hur tillgängligt "Kåkenhuset" vid Linköpings universitet är, där bland annat Institutionen för teknik och naturvetenskap finns.³

³ Exemplet är ett avsevärt förkortat utdrag ur originalet.

Linköpings universitet / Kåkenhuset
Ämnen / Institutioner som bedriver undervisning inom byggnaden: Inst. för Teknik och Naturvetenskap (ITN), Studentcentrum, Universitetsbiblioteket (UB).

Information om byggnaden

Anses byggnaden vara grundtillgänglig? Ja.
Huvudentré
Underlaget framför entrén är jämn sten.
Det saknas reserverad bilparkering för funktionshindrade inom 25 m från entrén.
Entrén har en trappa (ett trappesteg eller mer).
Trappan är utrustad med ledstänger/ledstång.
Ramp/hiss för rullstol finns.
Vilplan utanför entrén före trappan finns.
Entréns passagemått är: Minst 80 cm.
Automatisk dörröppning finns (tryckknapp).
Porttelefon eller ringklocka saknas.

Hiss/ar

Verksamhet bedrivs på fler våningar än botenplan.
Alla våningsplan kan nås med rullstol.
Hiss finns i byggnaden.

Hissen har:
Automatisk dörröppnare
Ljus och klar belysning
Kontrasterande färg på golvet som markerar närhet till dörren
Larmknapp
Stödhandtag
Akustisk signal (som signalerar för synskadade att hissen har kommit)

Hissen Saknar:
Kontrollknappar som har punktskrift/relief.
Fritt passagemått genom ingång: Minst 80 cm.

Handikapptolett/er

Det finns tillgång till handikapptolett i byggnaden.

Handikapptoletten/erna har:
Hänvisningsskylt
Fungerande larm
Armstöd vid toaletsits
Stödhandtag på någon vägg
Draghandtag på insidan av dörren
Ljus och klar belysning

Trappor och dörrar

Det finns trappor i byggnaden.
Samtliga trappor i byggnaden har kontrastfärg (för att synskadade ska kunna orientera sig).
Ledstänger (som ej slutar innan trappan är slut) finns i samtliga trappor.
Det finns inga ingångar i byggnaden som har trösklar högre än 3 cm.
Det minsta passagemåttet från entré till lokaler är: Minst 80 cm.

Lektionssalar

Lektionssalarna har:
Genomgående bra belysning
Genomgående bra ljudisolering
Genomgående bra ventilation

Lektionssalarna saknar:
Tillgång till teleslinga

Exempel 7 Kvalitetsmätning: Kvalitetsindikatorer för hälso- och sjukvården

Socialstyrelsen lade år 2001 fram förslag till kvalitetsindikatorer för hälso- och sjukvården som ska kunna användas för att visa vårdens kvalitet på det nationella planet och dessutom belysa skillnader mellan olika landsting. Utgångspunkten var att det finns ett stort behov av att identifiera, komma överens om och använda kvalitetsindikatorer som underlag för jämförelser och som utgångspunkt för utvecklingsarbetet på alla nivåer i vården. Kvalitetsindikatorerna ska kunna användas som underlag för politikerns och administratörers diskussion och fördjupade analys, för sjukhushuvudmännens planering och utveckling av vården och i kliniskt utvecklingsarbete. De ska också i viss mån kunna vägleda patienter i valet av vårdgivare.

Indikatorerna utgår från de utfalls- och resultatmått som professionen betonar, kompletterade med indikatorer som rör strukturer, processer och patienternas upplevelser av vårdens kvalitet.

En stor del av underlaget som behövs för att belysa kvalitetsindikatorerna kan hämtas in från redan befintliga nationella kvalitetsregister och hälsodataregister (det finns ca 40 stycken).

Kriterierna för valet av kvalitetsindikatorer var följande:

1. relevans, det vill säga att indikatorerna bör fokusera på vård med stor volym eller iakttagna praxis- och kvalitetskillnader,
2. validitet, det vill säga att indikatorn verkligen mäter vårdens kvalitet,
3. mätbarhet, det vill säga att indikatorn måste vara formulerad så att den går att mäta rent praktiskt,
4. möjlighet att påverka, det vill säga att kvalitetsindikatorn bör mäta något som vården kan påverka,
5. entydighet, det vill säga att det ska gå att tolka utfallet till exempel när det gäller vad som är bra och vad som är dåligt.

Totalt formulerades ett 60-tal kvalitetsindikatorer inom 16 olika områden, såsom primärvård, demensvård och ögonsjukvård. Förslagen till indikatorer ska ses som ett steg i en fortlöpande process, inte som ett fullständigt eller slutgiltigt urval av indikatorer. Socialstyrelsen avser att arbeta vidare med indikatorer.

Så här ser kvalitetsindikatorerna ut på exempelvis området strokesjukvård i ett första steg:

Förslag till kvalitetsindikator:
Andel strokepatienter vårdade på strokeenhet.

Definition:
Antal strokepatienter vårdade på så kallad strokeenhet i förhållande till totala antalet strokepatienter.

Vad visar kvalitetsindikatorn?
Vård vid strokeenhet har visats reducera både dödlighet och handikapp jämfört med vård vid vanlig avdelning. Strokeenhet är ett funktionellt begrepp och de nyckelprinciper som karaktäriserar vård vid strokeenhet omfattar bland annat multidisciplinärt arbete i team.

Datakälla:
Riks-Stroke (nationellt kvalitetsregister)

Kommentar:
Registret startade 1992. Samtliga akutsjukhus deltar i registret. Det interna bortfallet är ca 30 % (rör patienter som avlider inom 1 dygn samt patienter som går direkt hem från akutmottagning)

I de nationella riktlinjer för strokesjukvården som publicerades våren 2000 är en fortsatt utbyggnad av strokeenheter i landet den högst prioriterade bland rekommenderade åtgärder.

Förslag till kvalitetsindikator:
Dödlighet 3 månader efter stroke.

Definition:
Antal patienter som avlidit inom tre månader efter en stroke i förhållande till totala antalet strokepatienter.

Vad visar kvalitetsindikatorn?
Strokepatienter som avlider tidigt i förloppet dör oftast av den inträffade hjärnskadan. Denna dödlighet har man hittills inte kunnat påverka i nämnvärd grad. Dödligheten som in-

träffar senare (efter första veckan) kan ofta ha sin orsak i sekundära komplikationer och dessa kan man ofta undvika genom god vård.

Datakälla:
Riks-Stroke

Kommentar:
Se kvalitetsindikatorn Andel strokepatienter vårdade på strokeenhet.

Förslag till kvalitetsindikator:
Andel strokepatienter som anger att de fått stöd från sjukvården eller kommunen under de 3 första månaderna efter utskrivningen från sjukhusvården.

Definition:
Andel strokepatienter som anger att de fått stöd från sjukvården eller kommunen under de 3 första månaderna efter utskrivningen från sjukhusvården i förhållande till totala antalet utskrivna strokepatienter.

Vad visar kvalitetsindikatorn?
I olika utredningar om strokesjukvård har framkommit att de största bristerna oftast berör vården efter sjukhusvistelsen.

Datakälla:
Riks-Stroke

Kommentar:
Se kvalitetsindikatorn Andel strokepatienter vårdade på strokeenhet.

I Socialstyrelsens Nationella riktlinjer för strokesjukvård anges att "den fortsatta vården förutsätter nära och väl fungerande samarbete och säkrad informationsöverföring med kommun, primärvård, geriatriska kliniker och rehabiliteringskliniker för att tillgodose behovet av fortsatt rehabilitering, stödinsatser och medicinsk uppföljning".

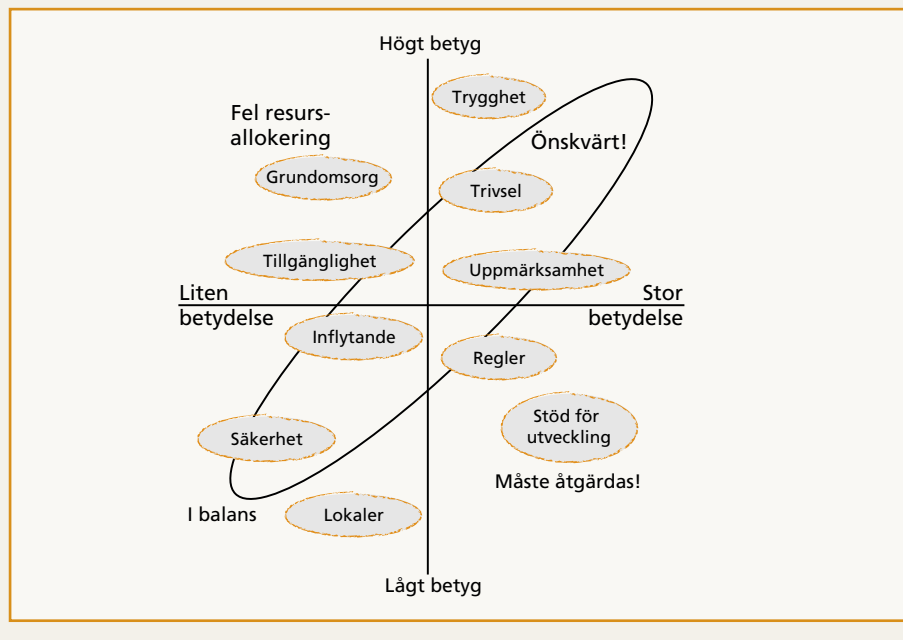
Exempel 8 Kvalitetsmätning: Nöjd-Kund-Index

Statistiska centralbyrån (SCB) använder och erbjuder beställare en modell för kvalitetsmätning som kallas Nöjd-Kund-Index för offentlig sektor. Fördelen med denna modell är att den visar informationen om olika kvalitetsaspekter väl strukturerad och att den tar fasta på just den åtgärdsrelevanta informationen.

Modellen fångar in två aspekter på kvalitet: både vilken betydelse en viss kvalitetsfaktor har för användaren (det vill säga hur högt användaren värderar en hög kvalitet på en viss del av verksamheten) och användarens bedömning av den faktiska kvaliteten. Användaren får utifrån en rad frågor bedöma kvaliteten både i verksamhetens olika delar och totalt för hela verksamheten. Eftersom modellen kan anpassas till olika verksamheter fastställs varje undersökningsfråga (kvalitetsindikator) tillsammans med den som beställer modellen. För måttet på totalkvaliteten är frågorna eller indikatorerna dock standardiserade för alla verksamheter:
hur nöjd man är med verksamheten i dess helhet,
hur väl verksamheten uppfyller ens förväntningar,
hur verksamheten är jämfört med en ideal sådan.

Datainsamlingen sker vanligen via postenkät och eventuellt med telefonuppföljning. Analysen görs med hjälp av en så kallad multivariat strukturmodell som beräknar kvalitetsfaktorernas betydelse, vilket betyg de får samt ett mått för totalkvaliteten. Allt detta uttrycks i index som kan variera mellan 0 och 100, där ett högt värde innebär att kunderna är mer nöjda. I viss mån visar resultaten av undersökningarna vad som bör prioriteras i verksamheten, eftersom de olika kvalitetsfaktorernas betydelse för totalkvaliteten synliggörs.

I figuren nedan visas ett exempel på hur modellen kan appliceras på brukarnas syn på barnomsorgens kvalitet. Brukarna har fått värdera betydelsen av en rad kvalitetsvariabler som exempelvis trivsel, säkerhet och trygghet, och efter detta även fått ange vilket betyg man ger respektive variabel när det gäller den egna barnomsorgen. (Indexvärdet för hur nöjd man är med verksamheten i dess helhet visas inte i denna figur.) Varje kvalitetsvariabel har mätts med flera delfrågor. Figuren visar vilka åtgärder som troligtvis bör prioriteras, nämligen åtgärder för att förbättra kvaliteten på de områden som brukarna anger har stor betydelse men som bara ges låga betyg.



Hur tar man hänsyn till kvalitetskillnader?

I alla typer av resultatanalys är jämförelse en central komponent. Oavsett vad prestationerna jämförs med är kvalitetsfaktorn många gånger den stora utmaningen. När resursåtgången för samma prestation jämförs över tiden eller när man jämför olika prestationer med varandra måste kvalitetsfaktorn beaktas, eftersom förändringar i produktiviteten kan ha orsakats av ändrad kvalitet.

Två frågor bör vara centrala när man diskuterar kvalitetsförändringar och när man mäter produktiviteten:

- Går det att fastställa om kvaliteten verkligen har förbättrats eller försämrats över tiden?
- Kan man bedöma värdet av denna skillnad?

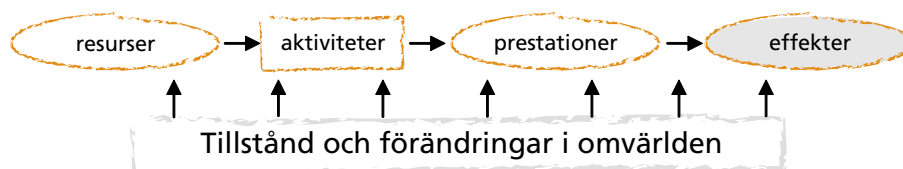
Det är inte självklart hur eventuella förändringar eller skillnader i kvalitet ska hanteras eller vems bedömning av kvaliteten som ska gälla. Vem ska exempelvis bedöma kvaliteten inom barnomsorgen? Är det forskare, personal, föräldrar, kommunpolitiker, barnen eller någon annan?

Om prestationerna har förändrats i kvalitets hänseende mellan två mättillfällen kan kvalitetsfaktorn vägas in i själva produktivetsmättet. Det innebär att man justerar måttet med kvalitetsförändringen. När kostnaderna i måttet justeras med kvalitetsfaktorn minskas kostnaden per utförd prestation med det belopp som kvalitetsfaktorn representerar. Kvalitetsförbättringar ökar sålunda varans eller tjänstens värde.

Att vikta in kvalitetsaspekter i produktivetsmättet kan vara svårt och förutsätter också att kvaliteten låter sig mätas i kvantitativa termer. Ett enklare sätt att komma ifrån problemet med kvalitetskillnader är att låta bli att vikta prestationerna. Istället mäter man prestationernas styckkostnader och kvalitet var för sig. Genom att tala om styckkostnader för sig och kvalitet för sig kan man sedan diskutera om ökade eller minskade kostnader beror på en förändrad kvalitet eller inte.

Att mäta effekter

Att mäta effekterna av en verksamhet är en spännande utmaning. Resultatet av en sådan studie kan leda till slutsatsen att hela verksamheten bör omprövas eller till och med avslutas. Själva mätningen kan vara svår att genomföra. Ytterst handlar effekter nämligen om vad som skulle ha hänt om insatsen i fråga inte hade genomförts. Effekterna är skillnaden mellan det som faktiskt hänt och det som skulle ha hänt utan insatsen.

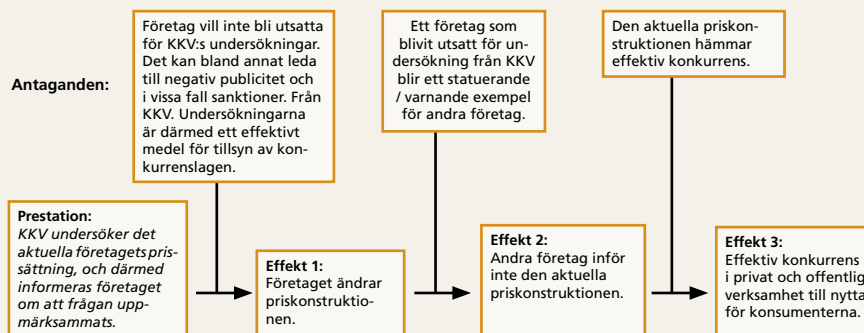


Vilka effekter ska mätas?

En verksamhet kan ge upphov till många olika effekter. För att kunna bestämma vilka effekter som ska mätas kan man göra en effektkedja. En effektkedja är en modell som kan användas för att visa en serie orsak-verkan-samband.

Exempel 9 Effektkedja över ett fall vid Konkursverket

Konkurrensverket (KKV) har i uppgift att verka för en effektiv konkurrens till nytta för konsumenterna. Som ett led i detta arbete genomför KKV undersökningar då man befarar missförhållanden – ofta konkurrensnedvridande prissättningar – på olika marknader. Ofta är det tillräckligt att KKV inleder en undersökning av befarade missförhållanden för att man ska främja en effektiv konkurrens. Effektkedjan nedan visar vilka effekter en sådan undersökning är tänkt att leda fram till och de möjliga antaganden som verksamheten kan bygga på när det gäller vad som orsakar de olika effekterna.



När de tänkta effekterna åskådliggörs på det här sättet i en effektkedja är det viktigt att också diskutera vilka andra faktorer – utöver den aktuella insatsen – som kan påverka de resultat man vill uppnå. Effektkedjan visar att effekterna kan ligga olika långt från myndighetens prestation. Det är ofta lättast att mäta effekter som ligger nära myndighetens verksamhet – ju längre bort från verksamheten vi kommer desto mer påverkas resultaten av andra faktorer.

Avgörande för var man mäter i denna kedja kan vara vem som är den huvudsakliga målgruppen för insatserna och vilken typ av information som behövs. För till exempel beslut av mer övergripande karaktär krävs oftast mätningar längre bort i kedjan.

Bieffekter

En annan viktig fråga är om verksamheten kan ha lett till några bieffekter som inte var avsikten med insatsen. Bieffekter kan vara såväl positiva som negativa och förutsedda eller oförutsedda. Det är en viktig del i utvärderingsarbetet att försöka skaffa sig en bild även av sådana effekter. Ett exempel på en positiv bieffekt är försöken att minska trafikolyckor genom att få bilister att sänka hastigheten på våra landsvägar och motorvägar. Om hastigheten sänks på 90- och 110-vägar så leder detta till positiva miljöeffekter, eftersom både bränsleförbrukningen (och därmed koldioxidutsläppen) och halten av miljöskadliga ämnen sjunker med sänkt hastighet på dessa vägar.

Finns det förutsättningar för effekter?

Effektmätningar kan vara både dyra och svåra att utföra. Det är därför lämpligt att först göra en bedömning av om verksamheten har genomförts i sådan omfattning och på ett sådant sätt att de avsedda effekterna kan ha inträffat. Det är också lämpligt att diskutera och ifrågasätta om de antaganden om orsak och verkan som ligger bakom insatsen (och som lämpligen åskådliggjorts med hjälp av en effektkedja) kan vara rimliga. Ofta uppfattas relationen mellan olika medel och mål som ganska självklar. Exempelvis ligger det nära till hands att tro att om man sprider information så ökar kunskaperna hos dem man når och därmed deras benägenhet att handla i enlighet med informationen. I verkligheten visar det sig dock att det långt ifrån alltid är självklart att det man vill uppnå med åtgärden faktiskt också inträffar. De olika mål-medel-relationerna förutsätter att vissa antaganden är korrekta.

Effektanalys och effektmätning

Svårigheten i effektanalysen ligger i att avgöra vad som beror på insatsen och vad som i själva verket beror på något annat. En effektanalys kan exempelvis bestå av att man mäter något slags förändring i samhället och gör en tidsserie av insamlade data. Men även om tidsserien visar att det inträffat ett trendbrott just när åtgärden satts in, är det svårt att veta om det beror på insatsen. Företag eller individer skulle kanske ha betett sig likadant ändå, oavsett styrningsinsatsen. Dessutom sätts ju en åtgärd ofta in efter att något hänt i samhället, och denna händelse kan i sin tur ha påverkat skeendet.

Många gånger finns det inget bättre sätt att komma undan dessa problem än att kombinera analytisk förmåga och sunt förnuft. Det gäller att se i vilken riktning andra faktorer har verkat i relation till den aktuella insatsen och försöka bedöma betydelsen av dessa. Det är vanligt att man istället för att försöka mäta effekter av verksamheten väljer ut en rad indikatorer på att verksamheten kan ha haft önskvärda effekter.

Ibland tillåter dock situationen att man gör mer avancerade mätningar av effekterna, exempelvis i form av experimentell uppläggnings. I en experimentell uppläggnings med kontrollgrupp jämförs experimentgruppen med en kontrollgrupp som inte varit föremål för åtgärden. På så sätt kan man med större säkerhet uttala sig om huruvida styrningsinsatsen haft några effekter.

Nedan följer två exempel på effektmätningar. Exempel 10 visar hur man kan använda indikatorer på effekter då man vill undersöka om en verksamhet är framgångsrik eller inte. Exempel 11 visar en effektmätning genom experimentell uppläggnings.

Exempel 10 Indikatorer på effekter: Statens energimyndighets energitrailers

Statens energimyndighet genomför olika insatser för att uppnå effektivare energianvändning, bland annat i form av information och utbildning riktad till olika målgrupper i samhället.

Under hösten 2000 gjorde Statens energimyndighet en turné tillsammans med två företag, med två så kallade energitrailers med information som bar budskapet Vatten värmer bättre. Målgruppen för budskapet var främst villaägare med direktverkande elvärme. Den turnerande informationskampanjen besökte 112 orter. Besöksfrekvensen låg på ca 200 personer per ort. Enligt energimyndigheten ledde informationskampanjen till att intresset för värmepumpar och pellets ökade. En indikator på att informationen lett till denna effekt var att de två företagen kunde observera och redovisa en ökad efterfrågan på byte av uppvärmningssystem i de orter som man hade besökt.

Exempel 11 Effektmätning med experimentell upplägning: Lördagsöppet på Systembolaget

I början av år 2000 inleddes försök med att hålla Systembolagets butiker öppna även på lördagarna. Lördagsstängning hade införts 1981, och efter detta visade en rad utvärderingar att antalet fylleribrott samt misshandelsbrott bland vissa grupper i samhället minskat. Det fanns även vissa indikatorer på att totalkonsumtionen av alkohol gått ned. Kring dessa resultat finns dock en viss osäkerhet, eftersom det inte fanns några kontrollområden – med fortsatt lördagsöppet – som möjliggjorde kontroll för andra påverkansfaktorer.

Nu när lördagsöppet återinfördes valde man att inte genomföra förändringen i hela landet samtidigt utan istället begränsa försöket till de tre experimentområdena. Denna upplägning förbättrar möjligheterna att med större säkerhet följa upp och skatta effekterna på alkoholförsäljning och ökning av alkoholrelaterade brott.

Efter de första tio månaderna gjordes den första analysen av försöket. Effekterna skattades genom statistiska analyser dels av hur försäljningen av alkohol utvecklats, dels av hur antalet anmälda brott utvecklats i experimentområdet jämfört med ett kontrollområde. Som alltid vid analys av tidsserier låg svårigheten i att avgöra om en förändring verkligen är en effekt eller om den ligger inom ramen för den normala variationen i form av långsiktiga trender, säsongvariation och mer slumpmässiga fluktuationer. Eventuella förändringar måste därför ses i ett längre perspektiv. I analysen av effekter var det viktigt att ta hänsyn till ett antal andra faktorer än den ökade tillgången i och med utökade öppettider som påverkat alkoholförsäljningen under perioden. Ett exempel på en sådan faktor är förändringar av den ekonomiska konjunkturen. Man kan statistiskt kontrollera för denna typ av faktorer, men det förutsätter att man också vet hur stark den störande effekten är.

Experimentområden och kontrollområden måste vara jämförbara, det vill säga lika i variationsmönstret när det gäller alkoholförsäljning och brottslighet. Valet av experiment- och kontrollområde speglar således en rad avgörande faktorer, exempelvis möjligheten för konsumenterna att köpa alkohol utanför den egna regionen eller utanför Sveriges gränser.

Tillgängliga data för försäljning av alkohol i olika län visade sig vara av mycket bra kvalitet, och den statistiska säkerheten blev därmed stor när det gällde effekterna på alkoholförsäljningen. Det visade sig att alkoholförsäljningen ökat mer i experimentområdet än i kontrollområdet – med totalt 3 % nettoökning för alla typer av alkoholhaltiga drycker.

Brottsdata, å andra sidan, har kvalitetsbrister och variationer över tiden, vilket innebär att den statistiska osäkerheten blir större när det gäller dessa effekter. Analyserna visade att antalet misshandelsbrott inte ökat under lördagar och söndagar men att antalet rattfylleribrott ökat, speciellt i Stockholmsområdet. Analyserna visade dock att ökningen kan ha berott på polisens riktade kontroller mot områden nära lördagsöppna Systembolag. Felmarginalerna kring skattningarna är dock stora och ytterligare data skulle kunna ändra utfallet.

(Effekter av lördagsöppna Systembolagsbutiker. Uppföljning av de första tio månaderna. Thor Norström, Institutet för social forskning vid Stockholms universitet och Ole-Jörgen Skog, Senter för høyere studier vid Det norske videnskaps-akademi, 2001.)

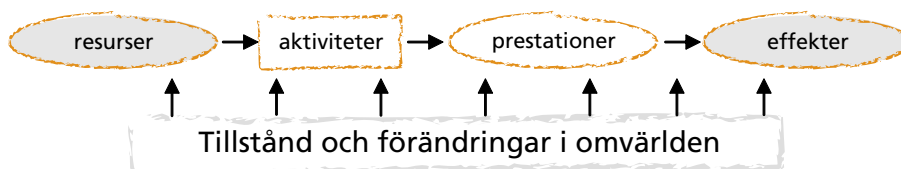
Varför uppstod eller uteblev effekten?

Det är inte bara effekterna som är av intresse utan även varför vi har fått eller inte fått just dessa effekter. Om vi inte har fått några effekter alls kan det bero på att de grundläggande antagandena om orsak och verkan var felaktiga. Man kan också ha satsat alltför lite eller kanske fel resurser på åtgärderna. Frågan om det rör sig om för lite resurser eller fel resurser i ett specifikt fall är naturligtvis betydelsefull, då det leder till rakt motsatta konsekvenser: i det ena fallet till att man bör tillföra mer resurser, och i det andra fallet till att åtgärderna bör omprövas eller avslutas.

Även när insatsen har fungerat och därmed lett till klara och urskiljbara effekter är det meningsfullt att ta reda på hur väl olika delar av insatsen har fungerat. Vissa delar av insatsen kan till exempel ha varit mer verkningsfulla än andra, vilket kan visa på alternativa möjligheter att få de önskade effekterna, dessutom kanske till en lägre kostnad.

Är verksamheten kostnadseffektiv?

Effektivitet är ett mått på hur stor effekt, hur stor nytta eller hur stort mervärde en viss insats ger i förhållande till de resurser som använts. Måttet kostnadseffektivitet är en kvot mellan insatser, i termer av kostnader, och de effekter som uppnåtts.



Kostnadseffektivitet är liksom produktivitet ett relativt mått, det vill säga ett mått som säger någonting först vid en jämförelse. Det kan antingen vara en jämförelse mellan samma insats över tiden eller mellan två olika insatser.

Exempel 12 visar hur man kan mäta kostnadseffektivitet.

Exempel 12 Effektivitetsmätning: Utvärdering av den samhällsekonomiska nyttan av tullens beslag

I en utvärdering av EU-medlemskapets effekter för Tullverkets dimensionering och organisation (En gräns – en myndighet? SOU 1998:18) beräknade man kostnadseffektiviteten av tullens gränskontroll som syftar till att hindra införsel av narkotika, tobak och alkohol.

Syftet med beräkningarna var framför allt att presentera en metod för hur kostnadseffektiviteten av gränskontrollen kan beräknas. De räkneexempel och resonemang som utredaren presenterar i rapporten är tänkta att kunna vidareutvecklas för att användas för att styra insatser och resurser till områden där de gör mest nytta. Utredningen ville också belysa hur kostnadseffektiviteten utvecklats sedan EU-medlemskapet.

Med kostnadseffektiviteten i tullens gränskontroll avsågs samhällsnyttan ställd mot resursinsatsen. Utredaren konstaterade att det var relativt lätt att beräkna hur mycket resurser som lades på gränskontrollen men desto svårare att beräkna samhällsnyttan av arbetet.

För att göra det möjligt att beräkna samhällsnyttan måste man utgå från ett stort antal förenklingar och antaganden, som kan bemötas med ett lika stort antal invändningar. Utredaren betonar att det trots detta är viktigt att beräkna kostnadseffektiviteten av olika insatser och i olika regioner för att möjliggöra en optimal resursallokering. I korthet utgick utredningen ifrån följande antaganden när det gäller nyttan av gränskontrollen:

Nyttan består till viss del av att beslagen innebär ett minskat utbud av droger på marknaden.

Den beslagtagna volymen ersätts troligen till viss del av annan import. Tullens närvaro leder dock också till en minskning av utbudet. Tullens närvaro innebär en så kallad allmänprevention, som innebär att en viss mängd droger inte förs in i landet.

Det är i stort sett omöjligt att beräkna hur mycket beslagen samt tullens allmänprevention påverkar utbudet av droger rent volymmässigt. Utredaren antar att beslagen i första hand har en allmänpreventiv effekt och väljer att utgå från antagandet att sambandet är 1:1 mellan beslagsvolym och allmänprevention. Beslagsprocenten blir då ett mått för allmänpreventionen och för nyttan av verksamheten. Med andra ord: om 10 % beslagas så har även utbudet på marknaden minskat med 10 %.

För att kunna beräkna hur stor andel av de införda drogerna som beslagas måste man också beräkna hur stor andel som inte beslagas, det vill säga den konsumerade volymen. Folkhälsoinstitutet fick i uppdrag att skatta hur stora volymer som konsumerades, och utifrån detta kom utredaren fram till att beslagsprocenten var mellan ca 1 och 8 % för de olika drogerna.

Nyttan av dessa beslag antogs vara densamma som samhällets vårdkostnader till följd av konsumtion av samma volym av drogerna. Detta är förstas också en förenkling av verkligheten för att över huvud taget möjliggöra beräkningarna. (Samhällets kostnader för missbruk omfattar rimligen även andra kostnader såsom kostnader för socialbidrag, polisiära insatser och så vidare.)

Utifrån vårdkostnaderna i Sverige för den drogkonsumtion vars volymer Folkhälsoinstitutet alltså skattade, kommer utredningen fram till följande samhällsekonomiska nytta:

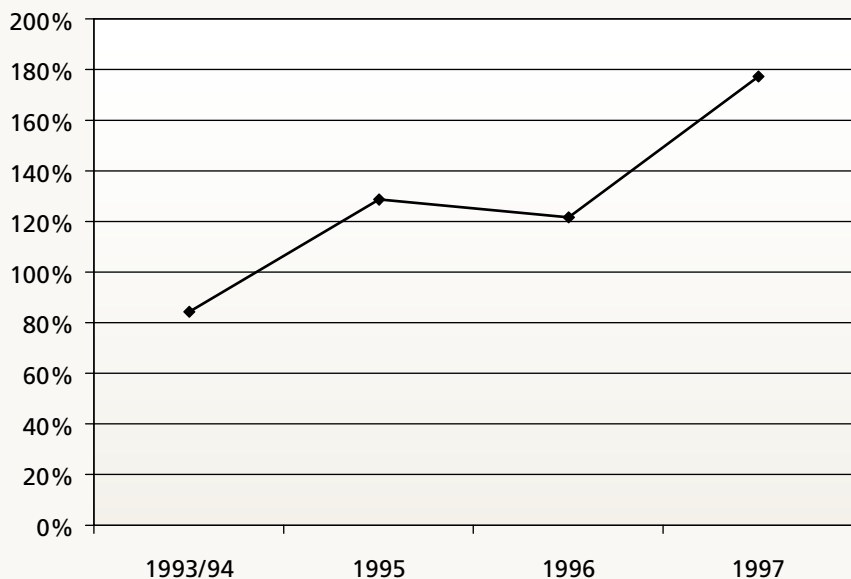
Utifrån vårdkostnaderna i Sverige för den drogkonsumtion vars volymer Folkhälsoinstitutet alltså skattade, kommer utredningen fram till följande samhällsekonomiska nytta:

Samhällsekonomisk nytta av ett beslag

Varuslag

Heroin	3 000 kr per gram
Amfetamin	1 500 kr per gram
Kokain	1 500 kr per gram
Cannabis	600 kr per gram
Alkohol	422 kr per liter
Cigaretter	2 kr per cigarett

Tullens gränskontroll kan anses vara kostnadseffektiv i de fall nyttan av beslagen är lika stor som eller större än kostnaderna för gränskontrollen. Det visade sig att gränskontrollen inte var kostnadseffektiv före EU-inträdet men att den var det åren efter inträdet. I figuren nedan visas det genom att värdet på förhållandet mellan samhällsnytta och resursinsats är över 100 %.



Effektiviteten i tullens narkotikabekämpning -
förhållandet mellan samhällsnyttan och beslagskostnaden

ISBN 91-7249-157-4



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Drottninggatan 89
Box 45316
104 30 Stockholm
Tel: 08-690 43 00
Fax: 08-890 43 50
www.esv.se