

Har skyddet ökat? Denna fråga väcker sannolikt större intresse idag än för några år sedan. Strävan att hela tiden förbättra skyddet är en viktig del i lagens intentioner, inte minst för att färre ska dö, färre ska skadas och mindre ska förstöras. Enligt lagen om skydd mot olyckor ska kommunen besluta om mål, som ska visa vilken nivå på skyddet mot olyckor kommunen eftersträvar i sin olycks- och skadeförebyggande verksamhet och i sin räddningstjänst.

I en målstyrd verksamhet är uppföljning och utvärdering centrala aktiviteter. Inom skydd mot olyckor ska uppföljning klargöra *om* skyddet har ökat eller minskat och utvärdering förklarar *varför* det blivit så. Uppföljning och utvärdering skapar på så sätt förutsättningar för kontinuerligt lärande, vilket är viktigt för att uppnå ett säkrare samhälle.

Syftet med denna idéhandbok är att öka förståelsen om varför uppföljning och utvärdering är viktigt i en målstyrd och offentlig verksamhet. Den ger läsaren olika verktyg för att själv, eller tillsammans med andra, använda uppföljning och utvärdering i den egna verksamheten.

Räddningsverket har inom närliggande område även gett ut *Målstyrning av skydd mot olyckor på lokal nivå, Att beställa och utforma räddningsinsatser* samt *Systematiskt säkerhetsarbete – att arbeta med kommunala handlingsprogram*.



651 80 Karlstad
telefon 054 13 50 00
telefax 054 13 56 00
www.raddningsverket.se

Beställningsnummer U30-657/07
ISBN 91-7253-313-7

Beställ från Räddningsverket
publikationsservice@srv.se
Telefax 054 13 56 05

Ulf Lago & Mona Pütsep

Har skyddet ökat?

- UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING PÅ LOKAL NIVÅ



Ulf Lago är avdelningschef för förebyggande avdelningen vid Norrköpings brandförsvaret och arbetar bland annat med att planera, samordna och utvärdera kommunens arbete inom skydd mot olyckor. Han har deltagit i Räddningsverkets projekt för att utveckla ett system till stöd för uppföljning och utvärdering av skydd mot olyckor. Ulf är utbildad brandingenjör vid Lunds Tekniska Högskola. Han har tidigare arbetat som brandingenjör vid Uppsala brandförsvaret och som lärare vid Räddningsverkets skola i Skövde.



Mona Pütsep arbetar som utvärderare vid NCO (Nationellt centrum för lärande från olyckor) vid Räddningsverket. Hon ansvarar för NCOs metoduppbyggnad inom uppföljning och utvärdering och är projektledare för dessa frågor inom ramen för verksamhetens projekt för informationsförsörjningstjänster. Mona driver jämställdhetsfrågorna på enheten och har tidigare arbetat med tillsynsfrågor och varit programansvarig för det Nationella skadeförebyggande programmet. Mona är utbildad samhällsvetare vid Uppsala universitet. Hon har varit examinator vid SIQ för Utmärkelsen Svensk Kvalitet 2003 och även arbetat som utvärderare vid Försäkringskassan.

Räddningsverket

Ulf Lago och Mona Pütsep

Har skyddet ökat?

– Uppföljning och utvärdering på lokal nivå

Räddningsverket

Förord

Lagen om skydd mot olyckor har ökat graden av målstyrning inom området. Målstyrning möjliggör kontinuerligt lärande, vilket är viktigt för att uppnå ett säkrare samhälle. Med ökad målstyrning ökar också behovet av uppföljning och utvärdering. Eftersom uppföljning och utvärdering inte har haft en framträdande roll i tidigare lagstiftning (räddningstjänstlagen) finns det behov av att öka kunskapen inom området i kommunerna och sprida idéer kring hur uppföljning och utvärdering kan ske.

Syftet med denna idéhandbok är att genom enkla teorier och exempel från olika kommunala verksamheter öka förståelsen om varför uppföljning och utvärdering är så viktig i en målstyrd och offentlig verksamhet. Vidare syftar boken till att ge läsaren olika verktyg för att själv, eller tillsammans med andra, använda uppföljning och utvärdering i den egna verksamheten. Boken beskriver uppföljning

och utvärdering inom området skydd mot olyckor, men kan även användas för närliggande områden inom säkerhet och trygghet.

Räddningsverket har tidigare gett ut tre idéhandböcker i syfte att stödja kommunernas arbete med målstyrning och systematiskt säkerhetsarbete. Dessa är *Målstyrning inom skydd mot olyckor på lokal nivå* (U30-627/03), *Att beställa och utforma räddningsinsatser* (U30-630/03) och *Systematiskt säkerhetsarbete – Att arbeta med kommunala handlingsprogram* (U30-665/06). *Har skyddet ökat? Uppföljning och utvärdering på lokal nivå* (U30-657/07) är den fjärde boken i serien.

Elisabeth Söderberg

Avdelningschef, Räddningsverket

Utgivningsår: 2007

Beställningsnummer: U30-657/07

ISBN: 91-7253-313-7

Att mångfaldiga innehållet i denna bok, helt eller delvis, utan medgivande av Räddningsverket är förbjudet enligt lagen (1960:792) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Förbudet gäller varje mångfaldigande genom tryckning, kopiering, bandinspelning etc.

Innehåll

1. Uppföljning och utvärdering 5

Uppföljning är en fortlöpande kontroll 5

Utvärdering är en reflektion och bedömning vid särskilda tillfällen 6

Skillnad mellan uppföljning och utvärdering 6

2. Effekter i arbetet med skydd mot olyckor 9

3. Säkerhetsarbete på olika nivåer 13

Systematiskt säkerhetsarbete på enskild nivå 14

Systematiskt säkerhetsarbete på lokal nivå 15

Systematiskt säkerhetsarbete på nationell nivå 16

4. Målanalys 19

5. Att följa upp en verksamhet 21

Uppföljning på olika nivåer i kommunen 23

Uppföljning och kommunala styrmodeller 25

6. Utvärdering i fem steg 27

Steg 1: Varför ska vi utvärdera? 28

Steg 2: Vad ska utvärderas? 31

Steg 3: Vilka är berörda? 38

Steg 4: Hur ska utvärderingen gå till? 42

Steg 5: Hur ska vi hantera resultatet? 51

Slutord: Har skyddet ökat? 53

Referenser 54

Har skyddet ökat?

Uppföljning och utvärdering på lokal nivå

Författare: Ulf Lago & Mona Pütsep

Redaktör: Anna-Lena Göransson

Form och original: Lena Mårtensson

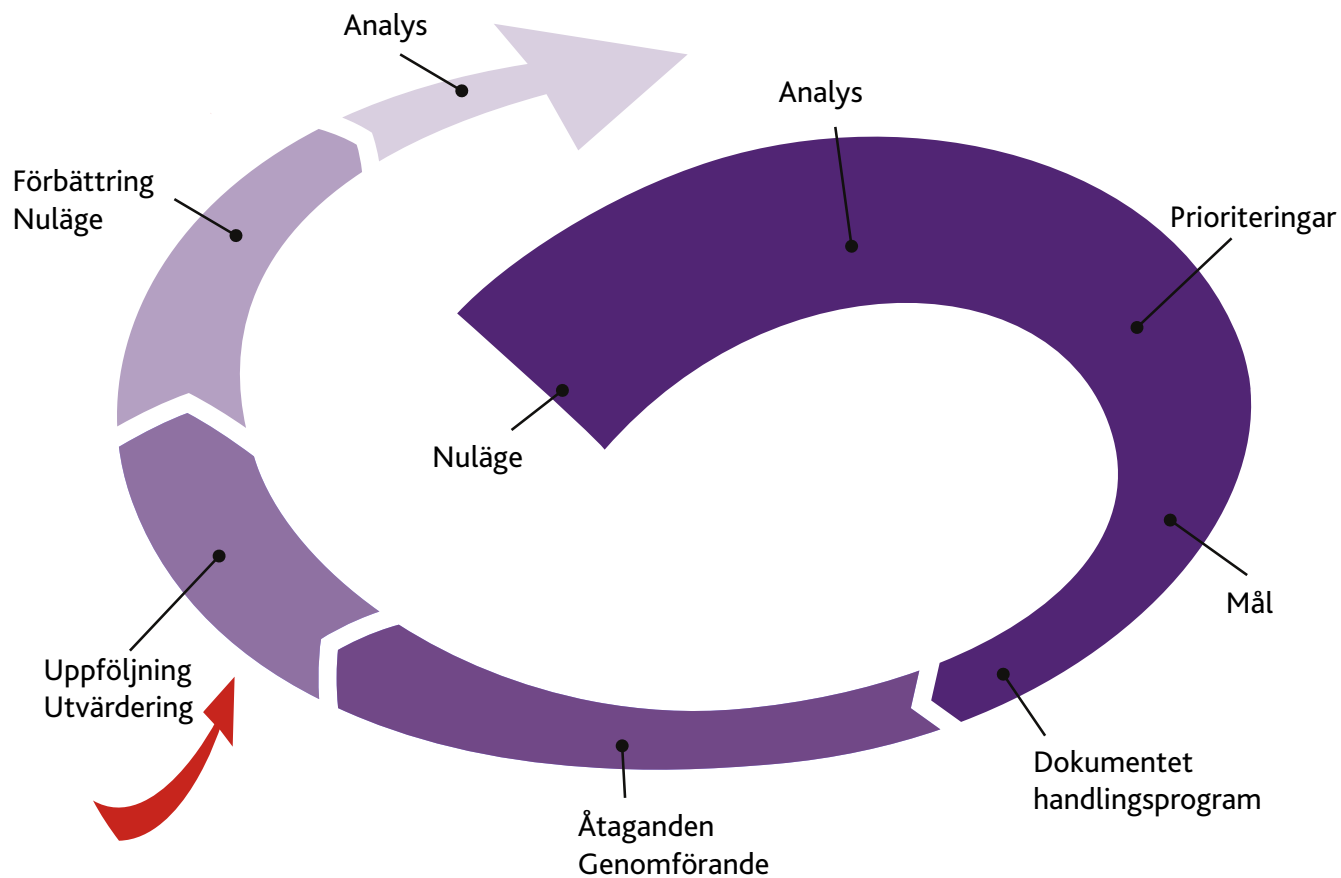
Omslagsbild: Två Bildare

Illustrationer: Per Hardestam

Foto: Per Westergård (s. 8, 17, 18, 25, 46 och 48)

Kjell Nilsson, Räddningsverket (s. 26, 35)

Tryck: NRS Tryckeri



KAPITEL 1

Uppföljning och utvärdering

Undersök noggrant resultaten av det du har gjort och vägarna dit, så lär du dig bättre att orientera framåt, det är det simpla budskapet. (E. Vedung 2006)

I lagen (2003:778) om skydd mot olyckor finns ett nationellt mål:

Bestämmelserna i denna lag syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

Varje kommun ska utifrån sina lokala förhållanden formulera de säkerhets- och prestationsmål som är nödvändiga för att nå det nationella målet. Dessa mål ska anges i handlingsprogram som ska antas av kommunfullmäktige för varje mandatperiod. Arbetet med handlingsprogram ska ses som en process; ett flöde av händelser. Att uppföljning och utvärdering är en del i denna process framgår bland annat i proposition (2002/03:119, s. 95) som föregick lagen om skydd mot olyckor:

Den kommunala räddningstjänsten ges med den nya lagstiftningen nya förutsättningar för att bedriva en målstyrd verksamhet anpassad till lokala förhållanden. Arbetet med handlingsprogrammen skall ses som en process med kontinuerlig uppföljning, utvärdering och förbättring.

I propositionen anges också att kommunerna ska följa upp och utvärdera sin verksamhet genom egenkontroll. Man kan säga att lagen har gett kommunerna nya möjligheter till ett kontinuerligt lärande inom området skydd mot olyckor, där uppföljning och utvärdering spelar en central roll. Så ger t.ex. de olycksundersökningar som kommunen ska göra efter en räddningsinsats goda möjligheter för lärande. Kommunen ska undersöka olyckan, dess orsaker och insatsens genomförande. En olycksundersökning kan vara *ett* sätt att följa upp och utvärdera de mål som finns i de kommunala handlingsprogrammen.

Uppföljning är en fortlöpande kontroll

Uppföljning innebär att man regelbundet och fortlöpande samlar in information om en verksamhet för att kunna göra eventuella korrigeringar. Genom att systematiskt samla information kan man få en god överblick om verksamheten utvecklas på det sätt och i den riktning man önskar. Uppföljning kan ske såväl under tiden en åtgärd genomförs som efter det att den genomförts. Eftersom en verksamhet oftast syf-

tar till att nå uppsatta mål blir uppföljningen ett sätt att bedöma måluppfyllelsen. Underlag till uppföljning kan hämtas in via de administrativa systemens normala informationsflöden (se kapitel 5).

Verksamhetsmål kan avse allt ifrån ekonomi till säkerhet och alla delar i en verksamhet kan följas upp. I en budgetuppföljning fokuseras användningen av ekonomiska medel, medan en uppföljning av antalet inträffade olyckor har fokus på skydd och säkerhet osv. För kommunen kan följande frågor vara av intresse i en uppföljning:

- Hur många övningar har genomförts?
- Hur många tillsynsbesök har gjorts?
- Hur många fallolyckor har rapporterats under första kvartalet?

I samband med att lagen om skydd mot olyckor trädde i kraft förändrades delvis kommunernas uppdrag i omfattning och inriktning. Detta kan innebära att de system för uppföljning som fanns under räddningstjänstlagen inte är anpassade för de behov som finns idag. Det kan vara så att viss information är helt onödig idag samtidigt som annan information saknas för uppföljningen. Utifrån frågan *Vad behöver jag veta för att kunna bedöma om målen nås?* kommer svaret på vad som behöver följas upp. Målen kan avse allt ifrån ekonomi till säkerhet.

Utvärdering är en reflektion och bedömning vid särskilda tillfällen

Utvärdering handlar om att reflektera över den egna verksamheten och bedöma resultat för att få fördjupad förståelse och kunna fatta bättre beslut nästa gång. Även om utvärderingen sker i efterhand eller under

hand, är syftet alltid framåtriktat. Det finns många olika definitioner av begreppet utvärdering. En kommer från Evert Vedung (1998:20) som skriver:

Med utvärdering avses en noggrann efterhandsbedömning av utfall, slutprestationer eller förvaltning i offentlig verksamhet, vilken avses spela roll i praktiska beslutssituationer.

Med detta menas att en utvärdering görs på det som har skett eller det som sker. Utvärderingen ska göras enligt metoder som garanterar kvalitet i hur information samlas in och behandlas. Den ska vara användbar och ha betydelse för framtida beslutssituationer. Vedung skriver att ”utvärdering är att systematiskt skilja det värdefulla från det värdelösa.” Det finns enligt Vedung (1998) tre huvudsyften med utvärdering, nämligen att kontrollera, att främja eller utveckla grundkunskap. Enligt Karlsson (1999) är utvärderingens centrala uppgift att uttrycka ett värdeomdöme om det objekt som utvärderas. Han menar att utvärdering bör vara en kritisk och granskande verksamhet. Det gäller inte att enbart beskriva, kartlägga eller mäta en attityd utan istället att försöka gå djupare och ifrågasätta det som tas för givet.

Syftet med utvärderingen bör vara klarlagt innan man börjar utvärdera. Vi återkommer till frågan om utvärderingens syften längre fram i boken (se kapitel 6).

Skillnad mellan uppföljning och utvärdering

Beskrivningen av utvärdering och uppföljning visar att det finns några väsentliga skillnader dem emellan. Den viktigaste är det värderande inslaget, som finns i utvärdering men som saknas i uppföljning. Skolverket

(1999) sammanfattar skillnaderna på följande sätt:

- En uppföljning syftar till att ge en *översiktlig* bild av ett verksamhetsområde, medan utvärdering syftar till en *djupare* analys och förståelse av en viss del av ett område.
- En uppföljning ger en *saklig* och *värderingsfri* information, medan utvärdering innebär en *granskning* och *värdering* av särskilt utvalda områden.
- Uppföljning innebär *regelbunden* och *fortlöpande* insamling av information, medan utvärdering sker vid *särskilda* tillfällen, ofta på *uppdrag* av någon.



KAPITEL 2

Effekter i arbetet med skydd mot olyckor

En viktig uppgift är att identifiera dessa gömda antaganden så att de kan bli kritiskt granskade av utvärderaren. (EU-kommissionens handbok för utvärdering 1997)

Verksamheten skydd mot olyckor är till viss del målstyrd. I fokus för verksamheten står medborgarens behov av skydd mot olyckor, och den syftar till att åstadkomma ett utifrån lokala förhållanden tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor i hela landet.

Problemformulering är en av de första faserna i det systematiska arbetet med skydd mot olyckor i en kommun. Det handlar om att bland annat identifiera och definiera de brister i skyddet som finns i en kommun. Detta arbete ska ligga till grund för politiska prioriteringar och forma den verksamhet inom skydd mot olyckor som kommunen ska bedriva. Kommunens verksamhet har som mål att förändra det som vid problemformuleringen framstår som mindre bra. Arbetet ska med andra ord ha någon förväntad effekt på skyddet eller säkerheten i kommunen.

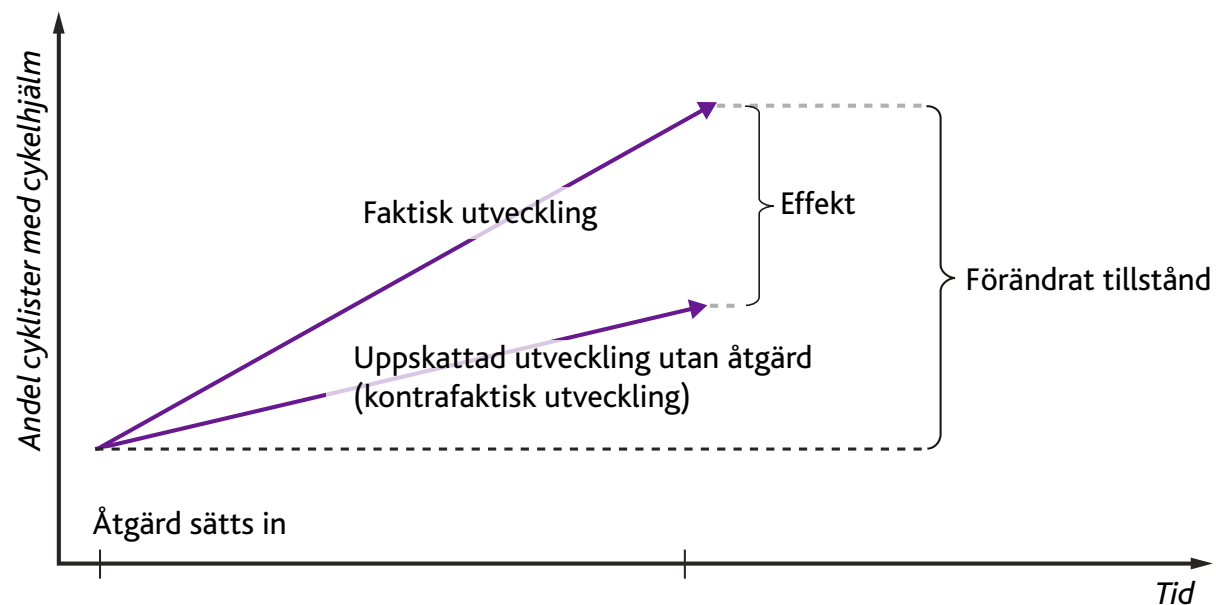
Effekt kan enligt Ekonomistyrningsverket (Rapport 2006:8) beskrivas som en *”förändring som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat”*. Inom skydd mot olyckor kan en effekt av en åtgärd vara att andelen cyklister som använder cykelhjälm har ökat, eller att andelen hushåll med brandvarnare ökat.

I utvärderingssammanhang är det viktigt att kunna

bestämna effekten av hela eller delar av en organisations verksamhet. Det kan ske genom att man jämför vad som hypotetiskt skulle ha inträffat utan organisationens åtgärder och vad som faktiskt inträffade. Detta kallas av Ekonomistyrningsverket (2006:8) för *”om-inte-problematiken”* och illustreras i figuren nedan med ett exempel på hur andelen cyklister med cykelhjälm förändras efter en viss åtgärd. (Hur man kan klarlägga effektsamband diskuteras vidare i kapitel 6.)

Den rakt horisontella linjen i figuren på nästan sida representerar andelen cyklister med hjälm när åtgärden sattes in. Den mellersta linjen avser utvecklingen om ingen åtgärd hade genomförts, den s.k. kontrafaktiska utvecklingen. Den övre linjen representerar den faktiska utvecklingen. Effekten av åtgärden är skillnaden vid utvärderingspunkten mellan den verkliga andelen cyklister med cykelhjälm och den uppskattade andelen cyklister med cykelhjälm om ingen åtgärd hade genomförts. Det är viktigt att notera att effekterna av en åtgärd inte är det förändrade tillståndet mätt från startpunkten för insatsen.

Effekter kan uppstå i flera led, i en kedja. Detta kallas *mål-medel-kedja* eller *effektkedja*. En effektkedja kan ingå i en beskrivningsmodell som ofta används i utvärderingssammanhang, så kallad verk-



Skillnad mellan effekt och förändrat tillstånd.

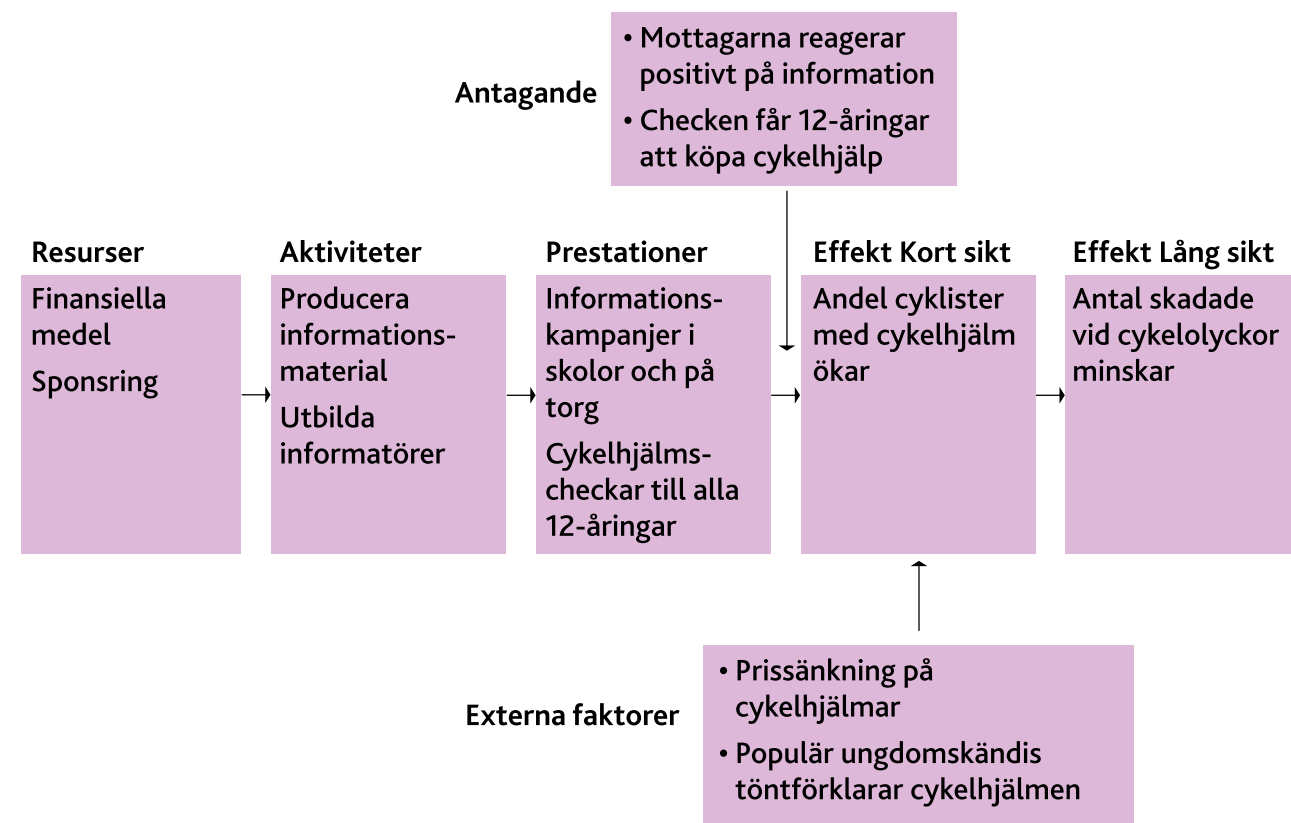
samhetslogik (ESV 2006:8). I en verksamhetslogik beskrivs och analyseras en verksamhet från insatta resurser till tänkta långsiktiga effekter. Syftet är att skapa en gemensam referensram som kan användas som stöd i samband med planering, styrning, uppföljning, utvärdering och kommunikation om verksamheten. Andra ord för verksamhetslogik är verksamhetsmodell och programteori.

I en verksamhetslogik (se bilden på nästa sida) tar man upp eventuella *antaganden* bakom de förväntade orsakssambanden och vilka *externa faktorer* som kan påverka utfallet. I exemplet med cykelhjälsanvändning skulle ett antagande kunna vara att cyklar är mottagliga för informationskampanjer via reklam i det offentliga rummet och att cykelhjälscheckar påverkar 12-åringar att köpa nya cykelhjälm. Externa faktorer som skulle kunna påverka andelen cyklister med cykelhjälm skulle kunna vara att priset för cykelhjälm sjunker. Verksamhetslogiken är en bra grund för att bedöma vilka effekter som ska mätas och hur långt en myndighets ansvar kan sträcka sig med hänsyn till andra. Vi vet att många olyckor har

sin grund i att folk tar stora risker, exempelvis vid bergsklättring eller bungyjump. Det är svårt för en myndighet att styra människors fritidsintressen och vilka risker enskilda individer tar.

Bilden på nästa sida exemplifierar verksamhetslogiken utifrån kampanjen för att öka andelen cyklar med cykelhjälm: Vi tänker oss att en kommun kan se i sin statistik att antalet skadade i cykelolyckor har minskat under en fyraårsperiod. Via enkäter får man kunskap om att andelen cyklar som använder cykelhjälm (den kortsiktiga effekten) har ökat så som var avsett. Men de informationskampanjer (prestationer) man planerade för att nå den kortsiktiga effekten har inte genomförts. Frågan är vad som gjort att andelen cykelhjälsanvändare ändå har ökat. Det skulle t.ex. kunna bero på att något försäkringsbolag delat ut cykelhjälm till många hushåll.

Verksamhetslogiken är ett mycket värdefullt verktyg vid planering och utvärdering av en verksamhet. Vid verksamhetsplanering utgår man från vilken slutlig effekt man vill åstadkomma i skyddet mot olyckor. Med denna önskade effekt som utgångs-



Verksamhetslogik med en kommuns åtgärder för att minska antalet skadade i cykelolyckor som exempel.

punkt går man "baklänges" och bestämmer vilken kortsiktig effekt som måste åstadkommas för att den slutliga effekten ska nås. Utifrån den kortsiktiga effekten bestämmer man vilka prestationer som måste genomföras osv. För varje del i denna kedja är man i behov av effektsamband, dvs. vilka åtgärder som har den effekt man vill åstadkomma.

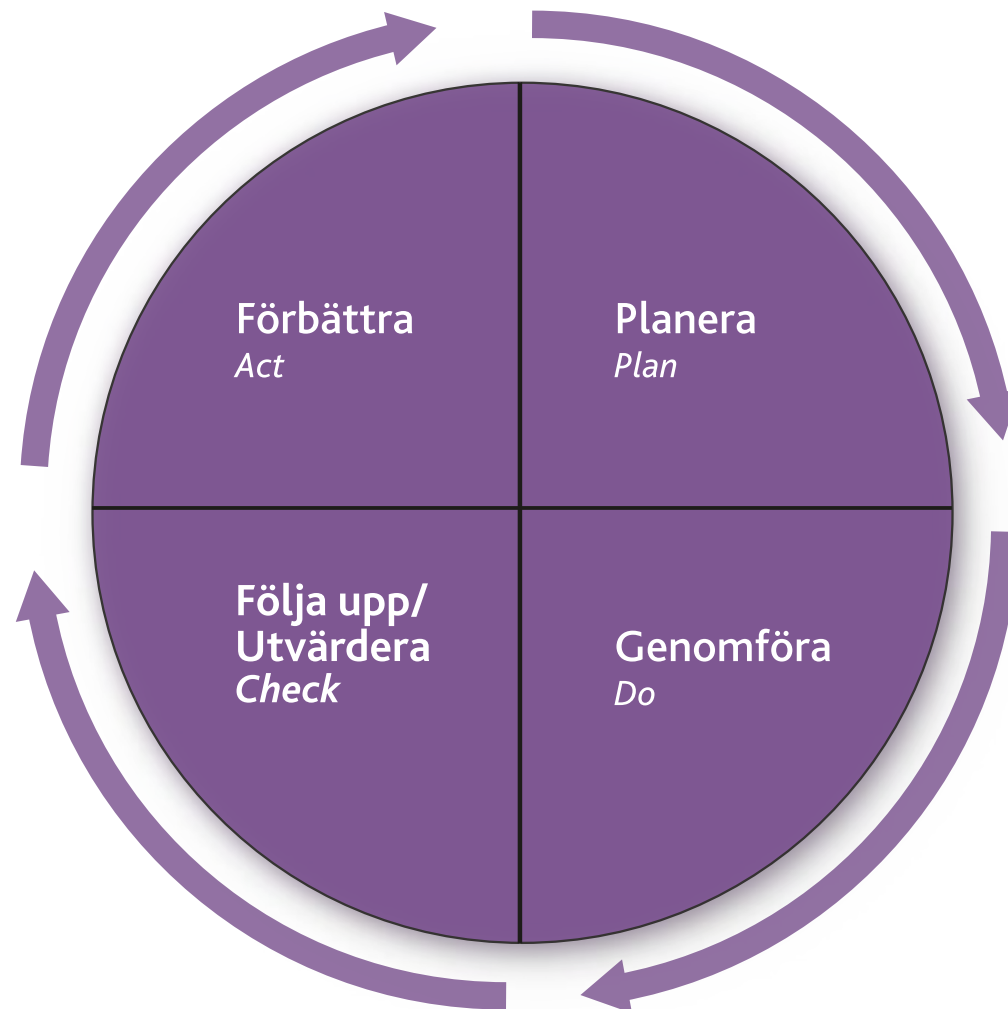
I exemplet ovan bestämdes i verksamhetsplaneringen att antalet skadade i cykelolyckor måste minska. För att nå detta bestämde man sig för att åstadkomma att andelen cyklar med cykelhjälm ökade. Här ansåg man alltså att det fanns ett effektsamband mellan ökad cykelhjälsanvändning och färre ska-

dade i cykelolyckor. De prestationer som behövdes för att öka andelen cyklar med cykelhjälm ansågs vara att informera i skolor och på torget samt att ge cykelhjälscheckar till alla 12-åringar i kommunen osv.

Vid utvärdering går man åter baklänges för att ta reda på vad som hände. Har antalet skadade i cykelolyckor minskat och beror det i så fall på att andelen cyklar med cykelhjälm har ökat? Har andelen cyklar med cykelhjälm ökat och beror det i så fall på informationskampanjen och utdelningen av cykelhjälscheckar? Och så vidare.

Säkerhetsarbete på olika nivåer

Det är betydligt svårare att ifrågasätta framgång än misslyckande. (J. Tranquist 2004)



PDCA-cykeln's olika faser: Plan, Do, Check, Act (planera, genomföra, följa upp/utvärdera och förbättra).

Säkerhetsarbete kan sägas ske på tre olika nivåer i samhället; den enskilda nivån, den lokala nivån och den nationella nivån. På den enskilda nivån agerar verksamhetsutövare, fastighetsägare och enskilda medborgare. På den lokala nivån agerar kommunen som organisation och på den nationella nivån agerar nationella myndigheter och länsstyrelser. Säkerhetsarbetet på de olika nivåerna kan illustreras med hjälp av PDCA-cykeln, som är en metod för analys och förbättring av verksamhetens processer. P står för planera (Plan), D står för genomföra (Do), C står för uppföljning/utvärdering (Check) och A står för att förbättra (Act).

Att jobba med processer handlar om att identifiera och förbättra de aktiviteter som skapar nytta för kunden. Alla processer har en kund (en slutmottagare) och de genomförs många gånger, dvs. de är repetitiva. Till skillnad från ett projekt har en process ingen slutpunkt, utan består av ett flöde, dvs. en rad händelser som hela tiden avlöser varandra. Varje händelse är en fortsättning på tidigare händelser. I en organisation pågår flera processer samtidigt och de kan utgöras av allt ifrån verksamhetsplanering till tillsynsbesök.

Även om de tre nivåerna arbetar med sin egen säkerhet, är samordning och samverkan mellan nivåerna nödvändigt för att nå intentionerna i lagen om

skydd mot olyckor om färre döda, färre skadade och mindre förstörelse. För kommunernas del är samverkan och samordning inom den egna kommunen en förutsättning för att kunna arbeta med uppföljning och utvärdering inom skydd mot olyckor på ett effektivt sätt.

När kommunerna formulerar mål för sin verksamhet vill man på något sätt förbättra skyddet i kommunen. Genom att följa upp och utvärdera får man kunskap om och varför skyddet har förändrats. En sådan uppföljning och utvärdering kräver kunskap om hur skyddet såg ut då åtgärderna startade och då de avslutades.

Varje kommun ska också sträva efter att skyddet blir tillfredsställande och likvärdigt med skyddet i hela landet. Därför behövs information om hur skyddet ser ut i andra kommuner. En förutsättning för detta är att alla kommuner kan lämna, och också lämnar, information till den nationella nivån om hur skyddet mot olyckor ser ut. Nedan ges ett exempel på hur samverkan mellan de tre nivåerna skulle kunna se ut när det gäller brandskyddet i samhället:

EXEMPEL

Genom sin tillsynsverksamhet över brandskyddet får kommunen kännedom om hur brandskyddet ser ut i byggnader i kommunen. Tillsynen kan t.ex. bestå av besök, kontroll av innehåll i de skriftliga redogörelser för brandskyddet som vissa fastighetsägare är skyldiga att skicka in eller olycksundersökningar. Information om skyddet mot andra olyckor än bränder kan fås t.ex. genom enkäter eller intervjuer.

Enskilda behöver veta vilken förmåga kommunen har att genomföra räddningsinsatser, så att de kan utforma sitt eget brandskyddsarbete på ett bra sätt. Enligt lagen om skydd mot olyckor (1 kap. 7 §) ska kommunen informera allmänheten om sin förmåga att genomföra räddningsinsatser.

Information om hur brandskyddet ser ut i byggnader i kommunen kan användas för att utforma det stöd som kommunen är skyldig att ge enligt lagen om skydd mot olyckor (3 kap. 2 §). Men denna information kan dessutom levereras vidare till den nationella nivån, exempelvis genom Räddningsverkets årliga uppföljning inom området skydd mot olyckor. Om alla kommuner levererar samma typ av uppgifter får Räddningsverket underlag för att kunna skapa en samlad bild av brandskyddet i landet. Denna bild kan användas för att utvärdera hur intentionerna i lagen om skydd mot olyckor har förverkligats beträffande brandskydd, men också för att följa upp hur brandskyddet förändras med tiden.

En samlad bild av brandskyddet i landet är viktig för kommunernas säkerhetsarbete. En kommun kan

jämföra brandskyddet i byggnader i kommunen med brandskyddet i byggnader i andra kommuner. Sådana jämförelser kan sedan ligga till grund för prioriteringar i kommunens framtida arbete. Det kan t.ex. visa sig att en viss typ av objekt i kommunen har sämre brandskydd än riket i övrigt. Kommunen kan då inrikta sin förebyggande verksamhet för att förbättra brandskyddet vid dessa objekt. På samma sätt kan den nationella bilden t.ex. visa att antal trafikolyckor i en kommun är högre än i riket i genomsnitt, varför just trafiksäkerhet kan bli en prioriterad fråga i den kommunens säkerhetsarbete osv.

Även den enskilde kan få en uppfattning om hur det egna brandskyddet förhåller sig till andras genom de statistiksammanställningar som görs på nationell nivå.

Systematiskt säkerhetsarbete på enskild nivå

Enligt Statens Räddningsverks allmänna råd om systematiskt brandskyddsarbete (SFS 2004:3) bör enskilda (fysiska och juridiska personer) arbeta systematiskt med sitt brandskydd. Detta systematiska arbete kan beskrivas enligt PDCA-cykeln. Ägaren och nyttjanderättshavaren *planerar* sitt brandskyddsarbete utifrån de risker som finns och det skydd som behövs. Därefter *genomförs* det brandskyddsarbete som man planerat för. Med vissa tidsintervall *följer man upp* och *utvärderar* brandskyddsarbetet. Utifrån uppföljningen och utvärderingen genomför man eventuella *förbättringar*. Det systematiska säkerhetsarbetet kan naturligtvis omfatta andra risker än bränder. System-

matiken är densamma: planering, genomförande, uppföljning och utvärdering och förbättring.

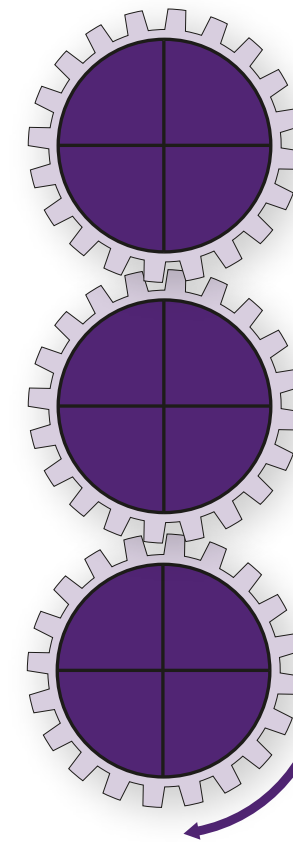
Systematiskt säkerhetsarbete på lokal nivå

På den lokala nivån är det kommunens säkerhetsarbete som är i fokus. Kommunfullmäktige fattar beslut om mål inom området skydd mot olyckor. *Planeringen* för kommunens säkerhetsarbete inom lagen om skydd mot olyckor kommer till uttryck i de kommunala handlingsprogrammen.

Genom handlingsprogrammen ger kommunfullmäktige uppdrag till olika kommunala nämnder. Nämnderna uppdrar sedan åt sina förvaltningar att *genomföra* dessa uppdrag. Utifrån detta genomför sedan förvaltningarna såväl interna aktiviteter som prestationer ut mot medborgaren.

Med jämna mellanrum görs *uppföljning* för att kontrollera om verksamheten bedrivs i den omfattning och på det sätt som är avsett. Innan ett nytt handlingsprogram tas fram kan en *utvärdering* genomföras, där de resultat som uppnåtts bedöms och värderas. Utifrån resultatet av uppföljningen och utvärderingen kan eventuella *förbättringar* genomföras inför nästa handlingsprogram.

En utvärdering kan även genomföras vid andra tillfällen än då ett nytt handlingsprogram ska antas. Enligt lagen om skydd mot olyckor ska kommunen undersöka olyckor efter varje räddningsinsats. Syftet med olycksundersökningen är att klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts. En olycksundersökning ger inte bara en återkoppling till den aktuella olyckan. Detta framgår i den proposition som föregick lagen om skydd mot olyckor (prop. 2002/03:119):



Nationell nivå: Nationella myndigheter och länsstyrelser

Lokal nivå: Kommunen som helhet

Enskild nivå: Verksamhetsutövare som kommunala verksamheter, organisationer, företag samt enskilda medborgare

För att samhällets totala säkerhetsarbete ska bli effektivt krävs samverkan och samordning.

Genom uppföljning och utvärdering av en räddningsinsats kan dess effektivitet bedömas. En uppföljning och utvärdering har också betydelse för viktiga bedömningar i andra avseenden, t.ex. om ekonomiska resurser har satsats och använts på rätt sätt och vilka förebyggande åtgärder som behöver vidtas. ... De får också betydelse för utformningen av de mål som skall anges i de kommunala handlingsprogrammen och den riskinventering som där skall göras.

En olycksundersökning kan visa på brister i skyddet. Bristen kan tas upp som en del i den problemformulering som görs i samband med handlingsprogram-

arbetet och kommunen kan formulera mål för att förbättra skyddet. Genom att undersöka olyckor som inträffar kan målet följas upp och utvärderas. Det skulle kunna se ut som i följande exempel:

EXEMPEL

I samband med några bränder i kommunens vårdboenden konstaterades i efterföljande olycksundersökningar att personalens agerande vid bränderna var bristfälligt. Kommunen valde därför i sitt handlingsprogram att satsa på att utbilda och informera personalen på vårdboenden i hur man ska agera vid bränder. De olycksundersökningar som genomfördes när utbildningarna hade pågått en tid visade att personalen agerade bättre. Personalen tillfrågades hur de hade lärt sig att agera på rätt sätt. Svaren kunde direkt kopplas till den utbildning som hade genomförts inom ramen för handlingsprogrammet.

Systematiskt säkerhetsarbete på nationell nivå

Den nationella nivån *planerar* sitt säkerhetsarbete genom att exempelvis stifta lagar och besluta om regleringsbrev för de centrala myndigheterna. I regleringsbrevet ger regeringen myndigheterna uppdrag. Myndigheterna *genomför* de uppdrag som finns i regleringsbrevet, och återrapporterar till respektive departement enligt direktiven i regleringsbrevet. Denna återrapport, tillsammans med annan information, utgör en grund för den nationella nivåns *uppföljning och utvärdering*. Utifrån uppföljningen

och utvärderingen kan beslut fattas om eventuella *förbättringar* t.ex. förändrad lagstiftning, förändrade regleringsbrev eller ändrad budgettilldelning.

Genom att normgivningsmakten finns på den nationella nivån hos riksdag, regering och centrala myndigheter, kommer stora delar av det säkerhetsarbete som ska utföras på lokal och enskild nivå att styras från nationell nivå. Det är därför viktigt att den nationella nivån har en så korrekt bild som möjligt av skyddet och säkerheten i landet.





KAPITEL 4

Målanalys

Det är bättre att ha oprecisa svar på viktiga frågor än precisa svar på frågor som är oviktiga (EU-kommisionens handbok för utvärdering 1997)

Som ett komplement till uppföljning och utvärdering kan de mål som finns för verksamheten studeras. Det kan vara mål i ett handlingsprogram eller för en informationskampanj. En *målanalys* syftar till att bedöma om målen uppfyller vissa grundkriterier för målstyrning och utvärdering (Brottsförebyggande rådet, 2000). Målanalysen kan göras i samband med att mål formuleras för en verksamhet eller som en start på en uppföljning eller utvärdering. Ett sätt att

arbeta med målanalys kan vara att ställa målen mot de så kallade SMART-kriterierna: Specifikt, Mätbart, Accepterat, Realistiskt, Tidsatt.

Ytterligare ett kriterium är att kommunens mål bör vara sinsemellan förenliga så att de inte motverkar varandra. Mål som uppfyller dessa krav ger goda förutsättningar för en effektiv målstyrning samtidigt som de underlättar uppföljning och utvärdering.

Ett mål bör vara....så att...
Specifikt	det i efterhand inte ska kunna tolkas på olika sätt. Uttryck som "verka för" eller "skapa förutsättningar för" är otydliga.
Mätbart	man kan mäta om man är på väg att uppfylla målet.
Accepterat	alla tycker att det är eftersträvansvärt att nå målet.
Realistisk	det ska vara möjligt att nå dem med de medel och resurser som finns eller kommer att finnas. Mål som beskriver ett idealtillstånd som inte går att nå är mer en vision än ett mål.
Tidsatt	man vet när man ska ha uppnått målet.

SMART-kriterierna, som kan användas i en målanalys (Kusek & Rist, 2004).

EXEMPEL:

En kommun har följande säkerhetsmål i sitt handlingsprogram: "Vi ska vara en trygg och säker kommun." Ett sådant mål uppfyller väldigt få kriterier i SMART-modellen och är svårt att utvärdera.

I en annan kommun finns ett säkerhetsmål som lyder: "Inga olyckor ska inträffa." Det är ett klart, tydligt och mätbart mål. Det är också brukarrelaterat då det visar att medborgarna ska kunna vistas i en olycksfri miljö. Frågan är dock hur realistiskt det är. För att skapa ett olycksfritt samhälle krävs mycket stora resurser och stora uppoffringar i människors välfärd och frihet. Målet är ganska orealistiskt och mer av en vision.

En kommun ska ha mål för prestationer och säkerhet i sina handlingsprogram. Målanalysen innebär att dessa mål studeras, dels var för sig, dels tillsammans som en helhet. Analysen kan ske i samband med att en pågående verksamhet följs upp eller utvärderas, men den kan med fördel även göras innan en verksamhet eller åtgärd påbörjas. Om målanalysen sker i samband med att mål formuleras, ökar förutsättningarna för att åtgärderna genomförs korrekt och att den efterföljande uppföljningen och utvärderingen blir enklare.

En målanalys kan även studera i vilken omfattning säkerhetsmålen har koppling till det nationella målet i lagen om skydd mot olyckor och de prioriteringar som har skett. I utredningen (SOU 2002:10) som föregick propositionen till lagen om skydd mot olyckor står följande:

Genom handlingsprogrammen skall kommunen visa vilka säkerhetsmål och prestationsmål som kommunen mot bakgrund av de lokala förhållandena ställer upp för att uppfylla det övergripande målet. Det är fråga om vad kommunen avser att uppnå dels med sin olycks- och skadeförebyggande verksamhet, dels med sin räddningstjänst.

Säkerhetsmålen ska därför ta sats i den problembild som risk- och skyddsanalysen har visat. Målen ska vara sådana att skyddet i kommunen utvecklas mot att bli likvärdigt med skyddet i andra kommuner. En kommun som mot bakgrund av sina lokala förhållanden har sämre skydd mot exempelvis trafikolyckor, kan ha säkerhetsmål som syftar till förbättrat skydd mot trafikolyckor. Samtidigt är det viktigt att målen speglar gjorda värderingar och prioriteringar i kommunen.

KAPITEL 5

Att följa upp en verksamhet

...bakom siffrornas frammanande exakthet kan dölja sig avgrunder av subjektivitet. (B. Mårtensson)

I det första kapitlet nämndes att uppföljning handlar om att studera vad som händer under eller efter en åtgärd i syfte att göra eventuella korrigeringar. Dessa korrigeringar kan innebära att man ökar, behåller eller minskar resurser. Om t.ex. en uppföljning av budgeten visar en prognos på underskott kan medel tillföras, verksamheten rationaliseras eller ambitionsnivån sänkas.

I kapitlet om effekter togs begreppet *verksamhetslogik* upp (se kapitel 2). Varje moment i verksamhetslogiken kan vara föremål för uppföljning. En budgetuppföljning visar hur det ekonomiska resultatet utvecklats. En aktivitetsuppföljning visar hur de planerade aktiviteterna genomförts. I figuren nedan

finns verksamhetslogiken något modifierad. Det vi i verksamhetslogiken kallade *effekt på kort sikt* kallar vi här *skydd* och det vi kallade *effekt på lång sikt* kallas här *säkerhet*.

I handlingsprogrammen ska kommunen ange mål för prestationerna och säkerheten. En prestation är en åtgärd som kommunen genomför ut mot medborgarna i syfte att nå ett visst skydd eller en viss säkerhet. En åtgärd kan vara att informera om risker, genomföra räddningsinsats eller tillsynsbesök. Ett prestationsmål kan vara att:

Alla pensionärsorganisationer i kommunen (40 stycken) ska informeras om säkerhet i hemmet.

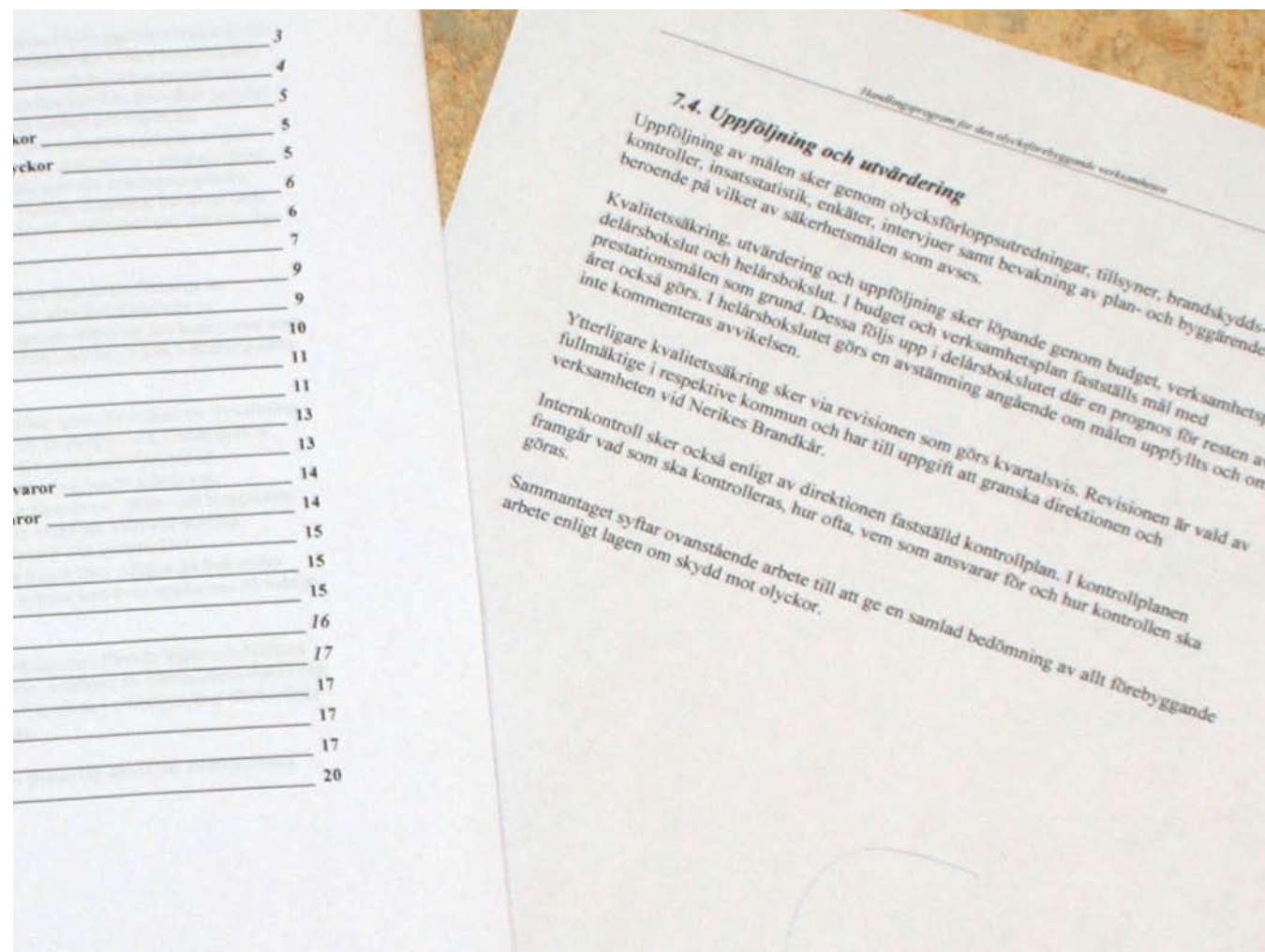
Resurser	Aktiviteter	Prestationer	Skydd	Säkerhet
Pengar	Övningar	Tillsyner	Brandvarnare	Skadade
Utrustning	Insatsplaner	Räddningsinsatser	Cykelhjälm	Döda
Personal	Olycksundersökningar	Utbildningar	Simkunnighet	Egendomsskador
		Kampanjer		
		Hembesök		

Olika moment i verksamhetslogiken och exempel på vad som kan följas upp i de olika delarna.

För att följa upp detta mål bör man dokumentera varje informationstillfälle. Det kan vara lämpligt att följa upp målet några gånger per år, exempelvis varje kvartal. Om en uppföljning visar att endast tio organisationer besökts efter ett halvår, kan detta resultera i korrigeringar, t.ex. att revidera målsättningen, satsa mer resurser på att nå målet eller att effektivisera verksamheten i någon form. Ett säkerhetsmål skulle kunna vara att:

Antalet slutenvårdade till följd av fallolyckor ska minska med 25 % till år 2010.

För att följa upp detta mål krävs information om hur många som slutenvårdades till följd av fallolyckor vid startpunkten för åtgärden. Sådan information kan fås via den webbaserade portal som öppnas under 2007 och som drivs av Räddningsverket. I denna portal



I handlingsprogrammen bör det framgå hur uppföljning och utvärdering ska ske, som här i ett handlingsprogram från Nerikes brandkår.

finns tillgång till data, indikatorer och analyser. Här kommer uppgifter att finnas som stödjer olika aktörers uppföljning och utvärdering inom skydd mot olyckor, t.ex. hur många som slutenvårdades till följd av fallolyckor. Uppgifterna i portalen uppdateras med olika intervall beroende på typ av data.

I samband med att man antar mål bör man också bestämma hur man ska följa upp dem. Om det inte finns möjlighet att följa upp målen kan de lätt hamna i glömska och inte bli realiserade. Ett sätt att skapa struktur i uppföljningen är att för varje mål ange hur det ska följas upp och av vem. Det bör alltså framgå i kommunens handlingsprogram hur kommunen avser att följa upp verksamheten.

Uppföljning kan också ske efter det att en åtgärd har avslutats. Uppföljningen handlar om att avgöra om målen för en verksamhet har nåtts eller inte.

Någon djupare analys om varför målen har nåtts eller inte nåtts omfattas inte av uppföljning, utan blir en uppgift för en utvärdering att förklara. Enligt Franke-Wikberg (1992:22) avser uppföljning inte "att ge och ger inte heller underlag för att förklara vad ett resultat beror på, respektive vad som kan och bör göras för att resultatet ska bli bättre". Ett resultat av en uppföljning kan alltså vara att starta en utvärdering.

Uppföljning på olika nivåer i kommunen

Kommunernas verksamhet enligt lagen om skydd mot olyckor omfattar flera kommunala nivåer. Beroende på nivå kan uppföljningar göras med olika tidsintervall, olika omfattning och olika syfte.

Den funktion som har samordningsansvaret för verksamheten enligt lagen om skydd mot olyckor kan utföra eller låta utföra uppföljning av den samlade

verksamheten i kommunen. Denna funktion kan vara placerad vid kommunstyrelsens kontor. Den kan även vara placerad vid en förvaltning som fått i uppdrag av kommunfullmäktige att samordna kommunens verksamhet enligt lagen om skydd mot olyckor. En uppföljning av kommunens samlade verksamhet inom skydd mot olyckor kan ske en gång per år, som i exemplet nedan. På så sätt får kommunen möjlighet att göra korrigeringar av budget, mål eller uppdrag.

EXEMPEL

Luleå kommun gjorde i början av 2006 en uppföljning av nämndernas uppdrag enligt kommunens olycksförebyggande handlingsprogram. Ansvaret för att utföra uppföljningen låg enligt handlingsprogrammet på säkerhetsamordnaren, som ska rapportera vidare till kommunstyrelsen. Varje nämnds prestationsmål presenterades i uppföljningen och måluppfyllelsen kommenterades.

Uppföljningen gjordes under 2006 och avsåg hela verksamhetsåret 2005. Uppföljningen visade att vissa förvaltningar jobbade helt i linje med det uppdrag som de fått i handlingsprogrammet, medan andra förvaltningar skulle fortsätta förverkligandet av handlingsprogrammet under 2006.

Säkerhetsamordnaren föreslog att kommunfullmäktige skulle godkänna nämndernas påbörjade verksamhet enligt handlingsprogrammet och uppdraga åt nämnderna att fortsätta arbetet och ta med de olika målen i budget- och planeringsprocessen.

En förvaltning kan få i uppdrag av en nämnd att förverkliga vissa av de mål som finns i ett handlingsprogram. Under tiden dessa mål förverkligas kan verksamheten följas upp. Uppföljningen syftar till att

samla information så att man kan göra eventuella korrigeringar under innevarande verksamhetsår. Uppföljning kan göras flera gånger under ett verksamhetsår, som exemplet nedan visar:

EXEMPEL

Sörmlandskustens räddningstjänst (Nyköping, Oxelösund och Trosa) följer upp både verksamhet och ekonomi. De funktionsansvariga för olika funktioner inom räddningstjänsten träffas varje månad för att följa upp detta. Verksamheten följs upp i form av exempelvis antal tillsynsbesök och antal utbildningar, men även skyddet och säkerheten följs upp bl.a. i form av antal bostadsbränder med mera.

Uppföljningen fokuseras kring de faktorer som har koppling till verksamhetsmålen, och på så sätt får man en indikation på i vilken omfattning verksamhetens mål kommer att uppfyllas.

Uppföljningarna dokumenteras i MS Excel. Uppföljningen av verksamhet och ekonomi genomförs varje kvartal.

		2006-03-01	Hela 2005
Utbildade personer genom utbildning & informationsverksamhet fördelat på respektive område	Totalt utbildade	1282	5420
	Offentlig verksamhet	318	1241
	Näringsliv	284	924
	Förskola	0	823
	Grundskola	543	867
	Gymnasieskolan	921	1038
	Övriga	45	527
Kurser och utbildningar	Totalt antal genomförda	74	232
Alla bostäder ska ha brandvarnare	Antal utförda kontroller	4	15
Tillsyn sker under 2006 vid objekt som har alkoholtillstånd	Tillsyn LSO att utföra i år	22	77
	Tillsyn LSO utförda i år	3	38
	Annan tillsyn LSO	4	14

Dokument för uppföljning av verksamheten inom Sörmlandskustens räddningstjänst.

Uppföljning och kommunala styrmodeller

Det kan finnas befintliga system i en kommun för att kvalitetssäkra och styra den kommunala verksamheten, till exempel s.k. Balanced Scorecard (styrkort eller balanserat styrkort), miljöledningssystem eller kvalitetssäkringssystem. I de flesta system ingår upp-

följning. Den uppföljning som kommunen ska göra inom ramen för sin egenkontroll enligt lagen om skydd mot olyckor kan med fördel inarbetas i sådana system. På detta sätt kommer metoden för uppföljning att vara välbekant för dem som ska utföra den. Vidare underlättas integreringen av kommunens verksamhet inom skydd mot olyckor i kommunens övriga verksamheter.





KAPITEL 6

Utvärdering i fem steg

Gyllene regel: Det finns ingen gyllene regel. (EU-kommissionens handbok för utvärdering 1997)

Vi har nu gått igenom hur uppföljning kan göras, och ska nu titta närmare på hur utvärdering kan gå till. I det första kapitlet nämndes att utvärdering är en bedömning som görs i efterhand vid särskilda tillfällen. En utvärdering kan struktureras på många olika sätt beroende på utgångspunkter, syften, resurser och ramar. Skolverket (1999:12) visar på ett sätt att strukturera utvärderingen i fem steg. Skolverkets modell används i detta kapitel för att beskriva hur utvärdering inom skydd mot olyckor kan gå till. Modellen utgår från fem frågor som kan ge stöd för hur en utvärdering kan läggas upp:

1. Varför ska vi utvärdera?
2. Vad ska utvärderas?
3. Vilka är berörda?
4. Hur ska utvärderingen gå till?
5. Hur ska vi hantera resultatet?

Svaren på frågorna kan gärna dokumenteras i ett dokument som kan fungera som ett stöd såväl under själva utvärderingen som efter. Under utvärderingen kan det vara bra att ha ett dokument att gå tillbaka till för att stämma av utvärderingens inriktning och omfattning. Efter utvärderingen kan dokumentet vara ett stöd, t.ex. om själva utvärderingen ska utvärderas.

Varför?	Vad?	Vilka?	Hur?	Resultat?
Bakgrund Syfte Användning	Utvärderingsobjekt Huvudfrågor Bedömningskriterier	Intressenter Genomförare Medverkande	Behov av data Datainsamlingsmetoder Dokumentation	Värdering Spridning Lärande

Fem steg för utvärdering (efter Skolverket 1999:13).

Innan man börjar utvärdera är det viktigt att klargöra vem som äger utvärderingen och dess resultat. En utvärdering kan komma fram till resultat som bedömer att något är bra eller dåligt, och då är det viktigt att utvärderingen är väl förankrad inom den verksamhet som ska utvärderas. Därför kan det vara en fördel att ha en utvärderingspolicy som svarar på följande frågor:

1. Vem beslutar om en utvärdering?
2. Hur ska en utvärdering genomföras?
3. Hur ska utvärderingen förankras internt?
4. Vem äger resultatet?

En utvärderingspolicy gör utvärderingen mindre kontroversiell och känslig. Tydlighet och öppenhet kring utvärderingsarbetet ökar förutsättningarna för att resultaten accepteras och kommer till användning. Detta är särskilt viktigt för verksamheter som ännu inte har någon utvärderingskultur eller erfarenheter av utvärderingsarbete att utgå från.



Steg 1: Varför ska vi utvärdera?

I det första steget ska följande frågor besvaras:

- Vilken är bakgrunden till utvärderingen?
- Vad är syftet med utvärderingen?
- Vad ska resultatet användas till?

Redan i utvärderingens första steg ställs frågan om vad resultatet ska användas till. Om frågan inte kan besvaras fullt ut är det ganska meningslöst att starta en utvärdering. Det är viktigt att klargöra bakgrunden till och syftet med utvärderingen, inte minst för att skapa öppenhet kring utvärderingen och dess resultat. Denna öppenhet behövs för att öka acceptansen för utvärderingens resultat.

Bakgrund till utvärderingen

Tydlighet och öppenhet kring utvärderingens bakgrund är viktigt inte bara för hur utvärderingen ska läggas upp utan också för hur resultatet av utvärderingen kommer att tas emot.

I propositionen (2002/03:119) som föregick lagen om skydd mot olyckor anges att kommunerna ska följa upp och utvärdera sin verksamhet. En bakgrund till utvärderingen kan således vara att fullgöra lagens skyldighet om utvärdering. Andra skäl kan vara att en räddningsinsats har fått kritik eller gått fel, att antalet trafikolyckor har minskat mycket mer än vad som var väntat och man vill få fördjupad kunskap

kring detta eller att man vill få medborgarnas synpunkter på någon tjänst.

EXEMPEL

Den 4 februari 2005 inträffade ett utsläpp av svavelsyra på ett företag i Helsingborg. En omfattande räddningsinsats genomfördes under flera dygn. Enligt lagen om skydd mot olyckor ska kommunen i skälig omfattning undersöka bland annat räddningsinsatsens genomförande. Därför beslöt räddningschefen i Helsingborg att låta genomföra en omfattande undersökning av insatsen. Undersökningen skulle genomföras av en annan räddningstjänst.

Syftet med utvärderingen

Även kring syftet med utvärderingen ska det råda klarhet och öppenhet. Det finns enligt Vedung (1998) tre huvudsyften med utvärdering; *att kontrollera, att främja* och *att utveckla grundkunskap*. En *kontrollerande* utvärdering används av uppdragsgivare som vill bedöma hur en uppdragstagare sköter sig. I en kommun kan t.ex. kommunstyrelsen eller en nämnd vilja kontrollera förvaltningarnas arbete inom hela eller delar av ett handlingsprogram. En *kontrollerande* utvärdering inom området skydd mot olyckor kan t.ex. göras för att man söker svar på följande frågor:

- Har de räddningsinsatser genomförts som kommunen enligt lagen är skyldiga att genomföra?
- Har förvaltningens informationsinsatser kring brandvarnare lett till en minskning av antalet dödsbränder?

- Varför har fallolyckorna inte minskat under mandatperioden?

En *främjande* utvärdering vänder sig ofta till den personal som arbetar med den utvärderade verksamheten. Utvärderingen syftar till att förbättra verksamheten som granskas. De som granskas får genom utvärderingen hjälp att förbättra det som inte fungerar bra, men ibland också underlag för att fortsätta med det som fungerar bra. Frågeställningar i en främjande utvärdering inom området skydd mot olyckor kan t.ex. vara:

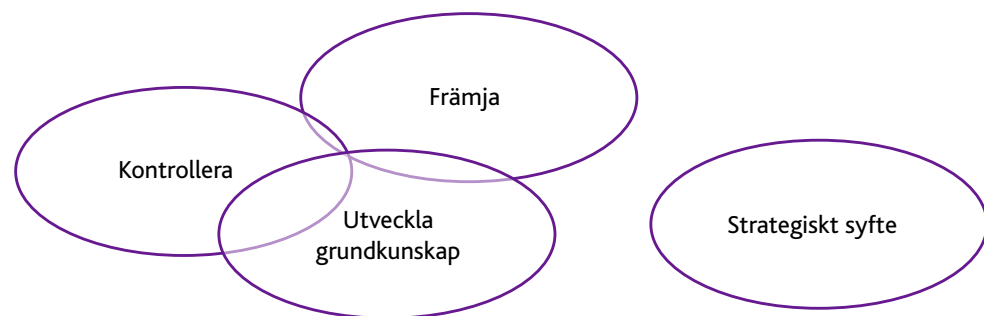
- Vilka metoder för att öka brandvarnarfrekvensen var effektivast?
- Var informationsbroschyrerna till de äldre tillräckligt tydliga?

Utvärderingar som syftar till utveckling av *grundkunskap* ses ibland som en bieffekt av främjande eller kontrollerande utvärderingar. Syftet med sådana utvärderingar är att öka förståelsen för vissa processer och händelser inom det område som utvärderas. En sådan utvärdering intresserar inte bara den egna organisationen utan dess resultat kan ofta generaliseras och vara till användning för många.

EXEMPEL

Undersökningen av räddningsinsatsen i Helsingborg hade som syfte att ge förslag till förbättringar inom vissa områden, bland annat säkerheten på skadestplatsen och ledningsorganisationen.

Ibland talar man också om ett fjärde *strategiskt syfte* med utvärdering. Det strategiska syftet innebär att



Utvärderingarnas olika syften kan ibland överlappa varandra.

man utför utvärderingar för att t.ex. flytta fokus från något som inte fungerar till något som fungerar, eller kanske för att fördröja ett skeende.

Även Karlsson (1999) pekar på huvudsyftena kontroll, främjande och kunskapsutveckling. Syftet med en utvärdering hänger ofta samman med på vilken nivå i organisationen den sker eller initieras. (Se figuren nedan.)

Det går sällan att dra skarpa gränser mellan de olika syftena. Men man bör ändå precisera var utvärderingens tyngdpunkt bör ligga. Det är viktigt eftersom huvudsyftet styr hur utvärderingen ska läggas upp.

Utvärderingar kan göras när ett nytt handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor ska upprättas. Utvärderingar kan också göras under ett gällande handlingsprogram, t.ex. för att utvärdera speciella kampanjer eller projekt eller få underlag för att avgöra om vissa åtgärder t.ex. för att minska antalet fallolyckor ska fortsätta, förändras eller avslutas.

Vad ska resultaten användas till?

Utvärdering är ett sätt att förbättra en verksamhet. Resultatet av utvärderingar kan ge värdefull information och kunskap för att hela tiden kunna förbättra

Vad är syftet?	Vad är huvudfrågorna?	Vem formulerar syftet?
1. Kontrollera och ge beslutsunderlag	Har man gjort det man ska enligt mål, beslut, lagar, riktlinjer etc.?	Den överordnade nivån
2. Främja och förbättra	Fungerar insatserna som det är tänkt? Kan arbetet förbättras?	Professionella och brukare i verksamheten
3. Kunskapsutveckla och kritiskt granska	Vad kan man lära? Vems intressen tillgodoses? Vem gynnas/missgynnas?	Forskarsamhället och en bredare extern publik

Syftet med utvärdering på olika nivåer i organisationen (Karlsson 1999).

verksamhetens kvalitet. I en målstyrd, offentlig verksamhet, där staten överlåter åt kommunerna att anta lokala mål som ska leda mot nationella mål, blir kommunernas uppföljning och utvärdering också en del i den statliga tillsynen.

Resultat av en kontrollerande utvärdering kan användas för att förbättra kommande handlingsprogram eller för att utkräva någon form av ansvar. Vidare kan resultatet användas som ett av flera underlag för länsstyrelsens tillsyn över kommunernas verksamhet inom området skydd mot olyckor.

Resultatet av en främjande utvärdering kan användas för att förbättra en verksamhet eller att befästa en väl fungerande verksamhet. Det kan handla om att förbättra bemötandet av drabbade vid bränder eller välja rätt metod för att öka användningen av cykelhjälm.

Resultatet av en utvärdering som sker för grundkunskapsutveckling kan användas för att öka kunskapen inom ett område. Det skulle kunna vara att öka kunskapen om vad som händer om man byter ut en deltidskår inom räddningstjänsten mot en heltidskår.

Att starta en utvärdering utan att veta vad resultatet ska användas till är ett stort resursslöseri och är inte att rekommendera.



Steg 2: Vad ska utvärderas?

I det andra steget besvaras följande frågor:

- Vad ska utvärderas (objektet)?
- Vad vill man få svar på (huvudfrågan)?
- Vilka kriterier ska resultatet värderas mot?

Ofta finns det en vilja att veta allt, men de resurser som är tillgängliga för utvärderingen är ofta begränsade. För att använda resurserna effektivt måste en avgränsning göras till det objekt som ska utvärderas. För att rätt utvärderingsmetod ska användas måste bland annat den fråga som utvärderingen ska svara på vara känd. Utvärderingen ska även ofta ta ställning till om något är bra eller dåligt. Därför är det viktigt för både den som utvärderar och den som utvärderas att veta vilka kriterier utvärderingen ska värderas mot.

Objektet för utvärderingen

Själva objektet eller ämnet för utvärderingen kan variera. Det kan vara en informationskampanj, en verksamhetsform eller ett handlingsprogram som ska utvärderas. Det är viktigt att definiera objektet för utvärderingen, eftersom det hjälper till att avgränsa utvärderingen i omfattning.

När måluppfyllelse är huvudfrågan

Kommunen ska formulera de mål som utifrån den lokala riskbilden är nödvändiga för att uppnå ett till-

fredsställande och likvärdigt skydd. Dessa mål syftar till att skyddet eller säkerheten i kommunen ska öka från en viss nivå till en annan nivå. Målen ska sedan ligga till grund för uppföljning och utvärdering. Utvärderingen ska besvara följande frågor:

- Har målen uppnåtts?
- Beror det i så fall på genomförda åtgärder?

EXEMPEL

Brand- och räddningsnämnden i Stockholms stad fattade under hösten 2002 ett beslut om brandvarnare. Man beslutade att lagen skulle tolkas som att det ska finnas brandvarnare i bostäder och att det är fastighetsägarens ansvar att se till att brandvarnare monteras. Nämnden gav Stockholms brandförsvar i uppdrag att genomföra informationskampanjer för att göra fastighetsägarna medvetna om att det är deras skyldighet att montera brandvarnare. Det fanns tre kampanjmål för uppdraget:

1. Alla fastighetsägare (100 %) ska känna till att de har ansvar för att montera brandvarnare.
2. Minst 80 % av den vuxna befolkningen i Stockholm ska känna till beslutet om brandvarnare.
3. Minst 80 % av den vuxna befolkningen i Stockholm ska känna till hur en brandvarnare underhålls och installeras.

Innan kampanjen startade gjorde man en s.k. nollmätning i oktober 2002 för att kartlägga nuläget inom dessa tre områden. Man gjorde sedan en eftermätning i slutet av november 2002, i

kampanjens sista vecka. Hösten 2003 gjorde man en uppföljningsmätning för att se i hur stor andel av bostäderna det fanns brandvarnare. Kampanjen nådde följande resultat:

1. Andelen fastighetsägare som uppgav att det var deras ansvar att installera brandvarnare hade ökat från 65 % till 87 %.
2. Andelen vuxna Stockholmare som uppgav att det numera är en skyldighet att installera brandvarnare hade ökat från 29 % till 51 %
3. Andelen vuxna Stockholmare som uppgav att de visste hur en brandvarnare installeras och underhålls hade ökat från 61 % till 92 %.

Utvärderingen gjordes av en extern utvärderare, som inte varit involverad i informationskampanjen. Utvärderingen kommenterar resultatet av kampanjen och innehåller viss självkritik, t.ex. över hur ett av målen är formulerade. Det gäller mål nummer 3, som blir svårt att utvärdera om en person vet hur man installerar, men inte hur man underhåller. Hur bedömer man måluppfyllelsen i ett sådant fall?

Man kan sällan isolera sin verksamhet från omvärlden så mycket att man kan säga att det enbart var genomförda åtgärder som ledde till måluppfyllelsen. Det kan vara så att en viss del av målet skulle ha nåtts även om åtgärderna inte hade genomförts. Man får ställa sig frågan ”Var det åtgärden och inget annat som gjorde att vi nådde målet?” Om ett mål inte har nåtts får man ställa sig frågan ”Var åtgärderna fel eller fanns det motverkande krafter som påverkade att vi inte nådde målet?”

När man gör en effektkedja (se kapitel 2) ska man klarlägga vilka antaganden om effektsamband som finns, exempelvis att en informationskampanj om brandvarnare leder till att fler installerar brandvarnare. Vidare bör man i effektkedjan fundera över vilka externa faktorer som kan tänkas komma att påverka måluppfyllelsen i någon riktning, t.ex. att en kraftig prishöjning på brandvarnare kommer att påverka måluppfyllelse negativt. Dessa antaganden och externa faktorer visar att graden av måluppfyllelse kan förklaras av andra faktorer än de åtgärder som kommunen genomför.

EXEMPEL

I det tidigare exemplet om brandvarnare i Stockholm väcktes inte frågan om hur stor del av måluppfyllelsen som berodde på kampanjen och hur mycket som berodde på andra faktorer i omvärlden. Ett sätt att försöka få en uppfattning om detta hade varit att jämföra den egna kommunen med en annan kommun där inget liknande projekt fanns eller planerades.

Metod	Innebörd
Generisk kontroll	Man jämför utvecklingen i en mindre grupp eller område, där man gjort en åtgärd, med utvecklingen i en större grupp eller område där åtgärden inte genomförts. Skillnaden i utveckling mellan de två grupperna/områdena indikerar effekten av åtgärden.
Reflexiv kontroll	En grupp jämförs med sig själv. Man undersöker en grupp före och efter en åtgärd eller under flera tillfällen före, under och efter en åtgärd. Ser man en förändring i samband med eller efter åtgärden, kan man uppfatta förändringen som en effekt av åtgärden.
Kontrafaktisk kontroll	Man försöker klara ut hur utvecklingen hade blivit om åtgärden inte genomförts. Man kan göra s.k. trendframskridningar där man utgår från utvecklingen före åtgärden. Skillnaden mellan denna och den faktiska utvecklingen ger indikationer på effekten av åtgärden.

Ett annat sätt kunde ha varit att låta experter göra en kontrafaktisk kontroll för att försöka klarlägga hur utvecklingen hade varit om kampanjen inte hade genomförts. Denna utveckling skulle sedan ha jämförts med den faktiska utvecklingen efter avslutad kampanj.

Vid måluppfyllelse är alltså sambandet mellan insats och utfall centralt. Ibland finns vissa effektsamband klarlagda, men ibland måste utvärderaren själv försöka klarlägga dessa. Naturvårdsverket (2001) visar på några olika sätt att göra detta som kan vara användbara inom området skydd mot olyckor (se figuren nedan).

Ett vanligt misstag är enligt Vedung (1998) att tolka all förändring – positiv som negativ – efter en åtgärd som en effekt av åtgärden. Sådan feltolkning är så vanlig att den fått ett eget namn *pos hoc, ergo proper hoc*, vilket betyder ”det hände efter, alltså orsakades det av...”

Det finns såväl styrkor som svagheter med måluppfyllelseutvärdering. En styrka är att den bygger

på demokratins grundvalar. Det finns ett legitimt skäl att utvärdera mål som beslutats av folkvalda representanter. Ytterligare en styrka är att den är ganska enkel att använda. Svagheter med måluppfyllelseutvärdering är att den inte tar hänsyn till åtgärders kostnader och inte heller till bieffekter.

När bieffekter är huvudfrågan

Med vissa åtgärder åstadkommer man ibland mer, och ibland något annat, än vad man hade tänkt från början. Som bieffekter räknas alla konsekvenser av en åtgärd som inte hör till huvudeffekten, dvs. det man medvetet ville åstadkomma. Bieffekter kan vara såväl positiva som negativa, avsedda eller oavsedda.

Det är inte så lätt att söka efter bieffekter. Bieffekterna är inte alltid förutsedda eller tydligt angivna. Enligt Vedung (1998) kan konsekvensutredningar eller andra arbeten som föregår lagstiftning eller reformer vara en källa för idéer till bieffekter. Inom verksamheten skydd mot olyckor kan uppslag till bieffekter finnas i propositionen till lagen om skydd mot olyckor, där olika remissinstansers yttranden tas upp. Även i de konsekvensutredningar som ofta görs innan en myndighet ger ut ett allmänt råd kan man få idéer till bieffekter och ibland kan debatter i media ge uppslag. Om en åtgärd har debatterats innan den har genomförts kan man ta del av argumenten hos motståndarsidan för att finna idéer till bieffekter. Frågan om bieffekter ingår ofta som en del i utvärdering av måluppfyllelse.

Det kan vara svårt att bedöma åtgärder som skapade icke avsedda, positiva bieffekter, men där den avsedda och positiva effekten uteblev. En möjlig väg är att först värdera huvudeffekten och förutsedda bieffekter, och sedan ta upp oförutsedda bieffekter som man låter någon annan värdera, exempelvis den som beställt utvärderingen.

EXEMPEL

För att minska antalet bränder, anlagda av ungdomar, genomförde en kommun en informationsinsats som riktades till alla elever i årskurs 8. När man följde upp insatsen visade det sig att den fått bieffekter. En positiv bieffekt var att elevernas syskon och föräldrar fått ökad kunskap om brandförebyggande åtgärder.

Det man emellertid inte räknat med var att man fick en motsatt effekt på antalet bränder anlagda av ungdomar. De ökade och en trolig orsak till detta var att informationsinsatsen skapat intresse för anlagda bränder. Vedung (1998) kallar detta för perversa effekter. Vi använder samma exempel för att försöka klargöra skillnaden mellan olika effekter:

Avsedd huvudeffekt	Att minska antalet anlagda bränder.
Nolleffekt	Antalet anlagda bränder varken minskar eller ökar.
Perversa effekt	Antalet anlagda containerbränder ökar i närheten av alla högstadieskolor.
Positiva bieffekter	Syskon och föräldrar får ökad kunskap om brandförebyggande åtgärder.
Negativa bieffekter	Ökat intresse för brand bland småsyskon.
Andra bieffekter	På grund av containerbränder tar kommunen bort oönskade containrar. Allmänheten får transportera sitt avfall till inhägnade återvinningsstationer.

Effekter av en informationsinsats.

När processen är huvudfrågan

Processutvärdering karaktäriseras av ett helhetsperspektiv. Intresset fokuseras främst på det som händer mellan åtgärdens införande och resultat. Intresset riktar sig inte preliminärt mot resultatet utan fingranskar vägen dit. Utvärderaren försöker förstå vad det är som egentligen sker. En processutvärdering kan ge en bättre förståelse för varför något blev som det blev, varför en åtgärd lyckades eller inte lyckades. Vid processutvärderingar använder man sig oftast av kvalitativa datainsamlingsmetoder som djupintervjuer, textanalyser och direkt observation (se vidare steg 4).

EXEMPEL

I tre skolor i Karlskoga, Degerfors och Örebro kommun genomfördes ett pilotprojekt med "Vandrande skolbuss". En Vandrande skolbuss innebär att flera familjer turas om att följa sina egna eller andras barn till och från skolan. Syftet med en Vandrande skolbuss är bl.a. att barnen får röra på sig varje dag och att de får en trygg skolväg.

Pilotprojektet utvärderades genom en processutvärdering. Specifika frågeställningar i utvärderingen var:

- Fungerar processen tillfredsställande för att uppnå pilotprojektets mål och syften?
- Kan processen förbättras ytterligare?

I utvärderingen har man bl.a. studerat möten i planeringskedjet, rektorernas arbete, informationsmöten och föräldramöten, informationsbroschyrer, barnens inventering av skolvägen och lokalpressens artiklar om projektet.

I utvärderingen drar man slutsatsen att processen fungerat mycket tillfredsställande. Några andra slutsatser var att implementeringen av Vandrande skolbuss var lyckad och att informationen till föräldrar har nått ut bra.

När brukarnas synpunkter är huvudfrågan

Flera verksamheter i en kommun har medborgaren och medborgarens behov i fokus, och så även verksamheten skydd mot olyckor. I en brukarorienterad utvärdering intresserar man sig för om verksamheten motsvarar den kvalitet som brukaren kräver eller behöver. Modellen innehåller en demokratisk tanke, nämligen att en brukare ska kunna påverka den tjänst som han eller hon indirekt betalar för via skatter eller avgifter.

En brukarorienterad utvärdering görs av kommunen och riktas mot mötet mellan kommunen och medborgaren. Vid en brukarorienterad utvärdering gäller det att först hitta klienterna, dvs. de som har varit föremål för en åtgärd. De får sedan bedöma hur faktorer som t.ex. tillgänglighet, kostnader eller kvalitet motsvarar deras förväntningar. Det finns knappast någon begränsning för vad som kan vara föremål för brukarorienterade utvärderingar.



En brukarorienterad utvärdering fokuserar mötet mellan kommunen och medborgaren.

EXEMPEL

I Norrköpings kommun beslutade kommunfullmäktige att starta ett arbete med att ta fram servicedeklarationer för kommunens olika verksamheter. Arbetet med att ta fram servicedeklarationer är en del av kommunens systematiska kvalitetsarbete. Genom deklARATIONERNA ska medborgarna ges möjlighet att få veta vad de kan förvänta sig av de tjänster som kommunen erbjuder och har ansvar för. Syftet är att skapa förtroende för kommunens verksamhet hos medborgarna genom att tydliggöra tjänsterna och garantera en viss kvalitetsnivå.

Arbetet drevs i projektform. En projektledare utsågs som stöd för de olika förvaltningarna, och vid varje förvaltning utsågs en processledare för att driva processen. Brandförsvaret började sin del av arbetet med att ta fram garantier för den operativa verksamheten. För att få in synpunkter från brukarna användes fokusgruppsintervjuer. Två fokusgrupper bildades, där det ingick tio fastighetsägare och tio boende som under de senaste sex månaderna hade drabbats av brand.

De boende fick frågan: Vad var viktigt för att få ett bra stöd och hjälp i din situation då du drabbades av brand i din bostad? De flesta menade att det var viktigt att brandförsvaret var snabbt på plats och att de boende fått ett bra bemötande och bra information under och efter räddningsinsatsen.

Fastighetsägarna fick frågan: Vilka samarbetsfaktorer var viktiga för ett optimalt resultat vid en brand eller annan skada? Fastighetsägarna menade att samordningen och kommunikationen mellan brandförsvaret och fastighetsägaren var viktigast.

Syftet med servicedeklarationer var inte att utvärdera brandförsvarets verksamhet utan att skapa underlag till framtida servicedeklarationer (som i en framtid kan vara lämpliga att värdera mot). Tillvägagångssättet vid framtagandet av servicedeklarationerna är dock som i en brukarorienterad utvärdering; dvs. att låta brukarnas synpunkter komma fram och påverka verksamheten.

I en brukarorienterad utvärdering ska medborgaren lämna synpunkter på den kommunala servicen. Det kan vara svårt att få in sådana synpunkter om inte en viss anonymitet kan garanteras. Frågan om anonymitet måste tas på allvar i samband med brukarundersökningar. Det är ofta att föredra att låta någon utomstående, för båda parter neutral, person genomföra undersökningen.

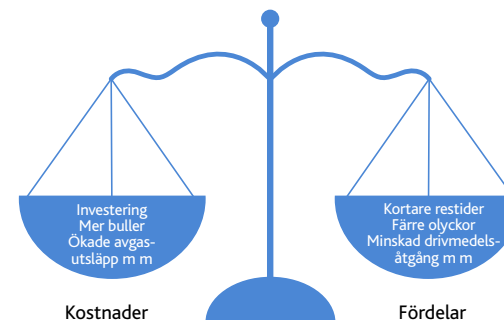
Den brukarorienterade utvärderingen ska enligt Vedung (1998) ses som ett komplement till annan utvärdering. Den kan spela en större roll vid utvärdering av offentlig service än vid utvärdering av myndighetsutövning. Därför är modellen mindre lämplig att använda vid myndighetsutövning som tillsyn och tillståndsgivning.

När kostnaderna och nyttan är huvudfrågan

I de modeller som presenterats ovan har inte verksamheternas ekonomiska perspektiv beaktats. Mål, bieffekter, processen och brukarnas syn har tagits upp utan någon reflektion kring vad verksamheten har kostat och vilken nytta den åstadkommit.

Det är naturligtvis inte oväsentligt att ta reda på till vilken kostnad ett mål har nåtts och om det har nåtts till rimliga kostnader. De ekonomiska resurserna i offentlig verksamhet är begränsade och sökandet efter kostnadseffektiva lösningar pågår ständigt.

En kostnads-nyttoanalys innebär att man sätter



Läs mer om kostnads-nyttoanalys i *Kostnads-nyttoanalys för nybörjare* av Bengt Mattsson (2006).

priser på alla fördelar och nackdelar, det vill säga intäkter och kostnader av en åtgärd. Med kostnader avses samtliga nackdelar med en åtgärd. Med nytta avses åtgärdens samtliga fördelar. Man bör bara fortsätta med sådana åtgärder där nyttan, dvs. ökad välfärd i samhället, är större än kostnaden. Kostnads-nyttoanalyser kan vara komplicerade att göra. Men man kan samverka med högskolor/universitet, andra kommuner eller ta del av andra kommuners analyser. Det finns en del kostnads-nyttoanalyser gjorda inom området skydd mot olyckor. Se t.ex. Räddningsverkets böcker *Lagom säkerhet* och *Kostnads-nyttoanalys för nybörjare* (Mattsson 2006) och *Samverkan mellan polis, sjukvård, SOS Alarm och räddningstjänst vid hot om suicid*. Med tiden kommer antalet kostnads-nyttoanalyser att öka.

EXEMPEL

Karlstads universitet har sedan början av 1990-talet genomfört kostnads-nyttoanalyser för en rad åtgärder som syftar till att rädda liv, egendom eller miljö i samband med olyckor. Analyserna har skett på uppdrag av Räddningsverket. I en studie

(Räddningsverket, 2006) analyserades kostnaderna och nyttan med att låta räddningstjänstens personal i en viss kommun agera vid hjärtstopp med hjälp av defibrillatorer. För den kommun som undersöktes skulle fördelarna vara 40 gånger större än kostnaderna. I kostnaderna ingick inköp av defibrillatorer, förbrukningsmaterial/drift, utbildning, ökade sjukvårdsinsatser och fler uttryckningar. Till fördelarna räknades ökad överlevnad genom snabbare defibrillering.

Att tänka i ekonomiska termer vid utvärdering av offentlig verksamhet är enligt Vedung (1998) inte något självklart. Analysen bortser nämligen från aspekter som ofta anses viktiga i offentlig verksamhet, t.ex. brukarorientering, rättssäkerhet m.m. Fördelen är ändå att analysen sätter kostnadseffektivitet i fokus. Vid utvärdering av offentlig verksamhet bör kostnads-nyttoanalyser inte användas ensamt utan tillsammans med andra utvärderingsmodeller.

Mållös utvärdering

Det klassiska utvärderingstänkandet innebär att man utvärderar mot fastställda kriterier. Men hur gör man om det inte finns några mål att utvärdera mot? En metod är att göra en mållös utvärdering. Då undersöker utvärderaren åtgärdernas alla tänkbara effekter. Enligt Vedung (1998) antas den mållösa utvärderingen ge utvärderaren möjlighet att spåra utfall som annars skulle ha förblivit oupptäckta. Men om metoden ska kunna kallas utvärdering måste också åtgärdernas effekter värderas. Det kan då vara utvärderaren själv eller beställaren som får bedöma och värdera resultatet.

Vilka kriterier ska vi värdera mot?

Utvärdering handlar om att värdera och bedöma, men värderingarna får inte bygga på fritt tyckande hos utvärderaren. Därför måste de kriterier som utvärderaren värderar mot vara tydliggjorda och kända. Det kan handla om att bestämma vad som kännetecknar ett bra resultat, en bra process eller att ett mål har nåtts (Naturvårdsverket, 2001). Dessa bedömningskriterier kan finnas i utvärderingsuppdraget eller i målet för den åtgärd man utvärderar. Om inte kriterierna är tydligt angivna måste den som utvärderar söka efter dem, t.ex. genom att diskutera med sakkunniga inom området.

Bedömningskriterierna varierar beroende på utvärderingens huvudfråga och syfte. I en målbase-rad utvärdering mäter man mot målet, och målet anger det tillstånd som åtgärden eller åtgärderna syftar till. Är målet för en åtgärd kvantitativt, t.ex. att öka andelen cyklister som använder cykelhjälm, är det ganska enkelt att bedöma om åtgärden har lyckats eller inte.

Om ett mål är att andelen hotell som bedriver ett systematiskt brandskyddsarbete ska öka, måste man också tydliggöra och bestämma vad som bör ingå i ett systematiskt brandskyddsarbete på ett hotell.

Vid utvärdering av bieffekter kan förekomsten eller frånvaron av vissa bieffekter användas som kriterier

När det gäller mållösa utvärderingar kan man låta medborgare eller andra intressenter definiera vad som är en bra tjänst eller produkt och låta detta vara ett kriterium i utvärderingen (Naturvårdsverket, 2001).



Steg 3: Vilka är berörda?

I det tredje steget besvaras följande frågor:

- Vilka är berörda av eller intressenter i utvärderingen?
- Vem ska genomföra utvärderingen?
- Vilka ska medverka?

Många människor involveras på något sätt i en utvärdering. Det är viktigt att förstå vilka roller olika personer ska ha. Vissa måste medverka för att ge viktig information medan det kan vara direkt olämpligt att vissa andra deltar. Den som beställer en utvärdering måste också ta ställning till vem eller vilka som ska genomföra utvärderingen. Detta val har stor betydelse för utvärderingens resultat och dess trovärdighet.

Intressenter

Syftet med utvärderingen styr vilka som är intressenter eller berörda av den. Utvärderingar som syftar till att kontrollera är ofta intressanta i första hand för politiker och ledningspersonal i den utvärderade verksamheten. I kommunen kan det vara politiker i nämnder eller kommunstyrelsen eller ledningspersonalen i de förvaltningar som är aktiva i kommunens arbete enligt det kommunala handlingsprogrammet. Utvärderingar som syftar till att främja

	Fördelar	Nackdelar
Intern utvärderare	Miljøkunnskap Uppbyggd utvärderarkompetens finns kvar efter utvärderingen Har lättare att tolka resultat	Hemmablindhet Kan vara partisk Utvärdering tar tid från annan verksamhet
Extern utvärderare	Ser saker med "friska ögon" Opertisk Har andra erfarenheter	Kostnader Vet lite om de lokala sammanhangen

Fördelar och nackdelar med intern och extern utvärderare (Skolverket, 1999).

utvecklingen intresserar främst personer i den utvärderade verksamheten.

Intern eller extern utvärderare

För att utföra utvärderingen kan man välja en intern eller en extern utvärderare. Båda alternativen har såväl fördelar som nackdelar.

Fördelen med en intern utvärderare är att denna har kunskap om organisationen, samtidigt som utvärderingskunskapen finns kvar i organisationen efter genomförd utvärdering. Nackdelen med en intern utvärderare är att det kan vara svårt att vara opartisk, och relationerna till kollegerna kan göra det svårt att låta negativa omdömen komma fram.

En extern utvärderare är opartisk och kan se den utvärderade verksamheten eller åtgärden med "friska ögon". Nackdelen är att en extern utvärderare inte har samma kunskap om lokala förhållanden och resultatet från en sådan utvärderare kan bortförklaras av dem som finns i den utvärderade verksamheten.

I en kommun finns ofta utvärderingskompetens att hämta från andra områden. Till exempel är kommunen sedan flera år tillbaka skyldig att utvärdera sin skolverksamhet, och inom de förvaltningarna kan det finnas erfarenhet och kompetens inom utvärderingsområdet.

Vid en utvärdering kan man kombinera intern och extern utvärderare. Då kan fördelarna med opartiskheten hos en extern utvärderare och god kunskap hos

den interne utvärderaren kombineras. Då får man också möjligheten att bygga upp en utvärderingskompetens i den egna organisationen. Exempelvis kan en extern utvärderare fungera som stöd till intern utvärdering.

Ovan diskuterade vi intern kontra extern utvärderare och objektivitet. Kan man då säga att en utvärderare kan vara neutral? Nej, det kan man naturligtvis inte. Vi har alla olika värderingar som påverkar vår uppfattning och hur vi tolkar saker och ting. Vad man har för utbildning och profession påverkar också vilket perspektiv man har när man närmar sig en utvärderingsuppgift. Om en utvärderare t.ex. ska utvärdera en förskoleverksamhet och redan från början är kritisk till förskolor över huvud taget påverkar det säkert såväl insamling som tolkning av materialet. Om utvärderaren sedan är statistiker, sociolog eller psykolog påverkar det också säkert valet av metoder och tolkning.

Kollegiebedömning

Vissa områden är så komplexa och invecklade att det kan vara svårt att sätta mål och utvärdera dem. Då kan man överlåta åt professionella att genom diskussioner och debatt utvärdera verksamhetsområdet. Detta kallas för kollegiebedömning. Den innebär kort och gott att kolleger med samma profession och utbildning utvärderar andra kolleger utifrån yrkeskårens egna kvalitetskriterier. Till modellen hör så kall-

lad peer-review, som används vid utvärdering av vetenskap. Kollegiebedömning kan också användas om det vid utvärdering känns angeläget att personer som inte har bindningar till den utvärderade verksamheten gör utvärderingen. Huvudsyftet med en kollegiebedömning är att utveckla och förbättra verksamheten. Precis som namnet säger är det kolleger som ska utses till bedömare, inte någon person från högre beslutsinstans. Då riskerar man nämligen att utvärderingen får ett kontrollerande syfte vilket inte är tanken med kollegiebedömning. Den gyllene regeln för urvalet är, enligt Franke-Wikberg (1992), att personerna är sådana som verksamheten respekterar och känner stort förtroende för.

EXEMPEL

Undersökningen av räddningsinsatsen i Helsingborg genomfördes av Södertörns Brandförsvarsförbund. Skälet till att låta en utomstående organisation genomföra undersökningen var att i stort sett all personal i Helsingborgs brandförsvaret varit engagerad i insatsen, som varade flera dygn. För att öka kvaliteten i undersökningen lät man därför någon som inte varit inblandad i insatsen undersöka den med "friska ögon". Utvärderingens resultat antogs få större legitimitet när någon utomstående genomförde den.

I ett dokument specificerade brandchefen uppdraget och vilka frågeställningar som skulle behandlas. I dokumentet betonades vikten av att låta någon utomstående genomföra utvärderingen. Uppdraget omfattade att främst undersöka samarbetet mellan myndigheter, informationen till allmänheten och brandförsvarets räddningsinsats.

Två personer från Södertörns Brandförsvarsförbund med olika kompetens och befattningar genomförde utvärderingen. Vid en första träff diskuterades uppdraget med uppdragsgivaren. Därefter gjordes flera intervjuer med nyckelpersoner vid insatsen. Resultatet av utvärderingen presenterades i en rapport och vid ett möte med inblandade personer. Vid detta möte presenterades resultatet i storgrupp och diskussioner om resultatet genomfördes i mindre grupper. Mötet leddes av utvärderarna. Helsingborgs brandförsvaret hade riktlinjer och instruktioner inom många av de områden som var föremål för utvärdering. Dessa användes dock inte som kriterier vid bedömningen. Istället användes Södertörns brandförsvarsförbunds kriterier vid bedömningen av samverkan, informationen och räddningsinsatsen.

En styrka i kollegiebedömning är att den kan fånga in och bedöma kvaliteter i områden som präglas av specialiserad kunskap. Vid utvärdering av räddningsinsatser kan detta vara en bra utvärderingsmodell, dels för att kriterier på en bra eller dålig insats endast finns inom professionen, dels för att det ökar förtroendet för utvärderingen om någon utomstående genomför den.

Självvärdering

I andra fall kan man låta personer som jobbar i den verksamhet som ska utvärderas också utvärdera den. Till skillnad från de flesta andra utvärderingsmodeller ligger här ansvaret för att identifiera och lösa problem hos medarbetarna själva. Medarbetarna gör en kritisk bedömning av den egna verksamheten och i denna bedömning ska "både ont och gott" diskuteras. I självvärdering ingår även att ge utvecklingsför-

slag, dvs. hur man tänker sig hantera och lösa de problem som identifierats i självvärderingen.

Om syftet med utvärderingen är kontrollerande ska man inte välja självvärdering utan en extern utvärderare. Men om syftet är utvecklande är självvärdering en möjlig metod. Fördelar med självvärdering är att utvärderingen genomförs av personer som har god insyn i verksamheten och att det i verksamheten byggs upp en utvärderingskompetens. Nackdelar är att det kan vara svårt att vara objektiv när det är den egna verksamheten som utvärderas. Självvärdering kan därför kompletteras med att externa bedömare tar del av och ger synpunkter på den värdering som gjorts.

EXEMPEL

Ludvika kommun är sedan 2000 av WHO utnämnd som "En säker och trygg kommun". För att få den utnämningen finns sex kriterier som kommunen ska uppfylla. För att utvärdera sitt skadeförebyggande arbete valde kommunen att göra en självvärdering med hjälp av ett verktyg från Räddningsverket. Verktöget utgick från de sex kriterierna och utvärderaren fick med hjälp av olika frågeställningar, kriterium för kriterium, beskriva sin verksamhet och sedan värdera arbetet i fem grader från styrka till förbättringsområde.

Då alla kriterier beskrivits gjorde utvärderaren en summering av det samlade beskrivna materialet. Slutsatserna av vilka styrkor och förbättringsområden som fanns i det skadeförebyggande arbetet finns nu som "hjälp för planering, resursfördelning och vidareutveckling av kommande års insatser".

Några av slutsatserna var att man hade ett väl fungerande tvärsektorielt arbete, men att man behövde se över program mot bl.a. suicid, mobbning och unga vuxnas riskbeteende.

Hur ska man välja?

Det bästa vore kanske om utvärderingen kunde genomföras av ett internt, objektivt utvärderingsproffs som har sakkunskap inom området utan att vara hemmablind. Men det är förstås sällan alla dessa krav kan uppfyllas. Följande tumregler från Naturvårdsverket (2001) kan dock underlätta valet av utvärderare:

- Ju säkrare man är i utgångsläget på hur saker och ting förhåller sig, desto mer angeläget är det att ta hjälp av en mer neutral utvärderare.
- Utvärdering som sker i kontrollerande syfte bör genomföras av andra än de som arbetar i den utvärderade verksamheten.
- Utvärdering som sker mer i främjande syfte kan genomföras av berörd personal, men professionella utvärderare kan vara till stor hjälp i valet av metodik och upplägg.

Vilka ska medverka?

Utifrån syftet med utvärderingen, dess förväntade resultat och vilka huvudfrågor som ska besvaras, bestämmer man vilka som ska medverka. I en främjande utvärdering bör personer i den utvärderade verksamheten medverka. I en kontrollerande utvärdering är det ibland direkt olämpligt att sådana medverkar, men det kan ändå vara nödvändigt att använda deras kunskap inom området som utvärderas. I en brukarundersökning måste naturligtvis representanter för brukarna finnas med.

För att genomföra utvärdering behövs ofta underlag från många personer. Alla dessa kan inte medverka i utvärderingsgruppen, utan bistår bara gruppen med information.



Steg 4: Hur ska utvärderingen gå till?

I det fjärde steget besvaras följande frågor:

- Vilken typ av data behövs?
- Hur ska data samlas in?
- Hur ska data dokumenteras?

All utvärdering innebär att data i någon form samlas in, dokumenteras och tolkas. Den som utvärderar måste därför vara väl förtrogen med vilka metoder som finns och hur man ska använda dem. Genom att använda rätt metoder på rätt sätt ökar kvaliteten i utvärderingen. Genom att använda dem fel kan förtroendet för utvärderingens resultat helt omkullkastas.

Kvantitativa och kvalitativa metoder

Det finns många olika metoder för att samla in data, både kvantitativa (numeriska) och kvalitativa (icke-

numeriska). Förenklat kan man säga att kvantitativa metoder svarar på frågorna *Hur många?* och *Hur mycket?* och kvalitativa metoder svarar på frågan *Varför?* Kvalitativa metoder kan inte på samma sätt som kvantitativa metoder påvisa statistiskt generaliserbara resultat. Däremot kan man gå på djupet inom olika ämnesområden och tolka företeelser och fenomen. Metoderna väljs beroende på vilka frågor som står i centrum för utvärderingen. Man kan använda såväl kvalitativa som kvantitativa metoder i en utvärdering om man anser att de kan komplettera varandra.

Befintlig data

Innan man börjar samla egen data bör man ta reda på om det redan finns befintlig data att tillgå som matchar de behov man har. Ibland kan man kanske hitta all data hos andra, men mer troligt är att befintlig data kan användas som komplement till egen insamlad data.

En datakälla är den officiella statistiken som finns hos Statistiska centralbyrån (SCB). Regeringen beslutar för vilka områden det ska tas fram officiell statistik och vilka myndigheter som ska ha statistikansvar. Officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning enligt lag (2001:99) om den officiella statistiken. Enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ska officiell statistik offentliggöras utan avgift och hållas allmänt tillgänglig i elektronisk form. SCB är central förvaltningsmyndighet för den officiella statistiken. Från SCB:s webbplats kan man nå all officiell statistik via länkar.

Data finns också tillgänglig hos andra myndigheter, t.ex. Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet och Räddningsverket. NCO (Nationellt Centrum för lärande från Olyckor) vid Räddningsverket har bl.a. i

en rapport kartlagt register över olyckor och tillbud. Hos EpC (Epidemiologiskt centrum) vid Socialstyrelsen finns statistik över antal dödade och svårt skadade på grund av olyckor.

Räddningsverket arbetar för närvarande (2007) med att ta fram ett öppet, webbaserat informationssystem till stöd för uppföljning och utvärdering av arbetet med skydd och säkerhet. Syftet med systemet är att stödja kommunal och statlig verksamhet på olika nivåer i skyddet mot olyckor och systemet kommer att ge användaren tillgång till data, indikatorer och analyser. Det färdiga uppföljningssystemet kommer att bestå av tre delar. Den första delen omfattar ett datalager som behövs för uppföljning och utvärdering av skydd mot olyckor. Datalagret kommer att bestå av data från Räddningsverkets egen insamling (t.ex. insatsstatistik, tillsynsinsamling), men också av data från externa källor. I den andra delen kommer utvalda indikatorer att presenteras på ett enkelt och pedagogiskt sätt via webbaserade applikationer. Det ska finnas nationella, regionala och lokala sammanställningar och sökförfaranden så att man bl.a. kommer att kunna jämföra sin egen kommun med andra kommuner i olika hänseenden. I den tredje delen kommer det att finnas en kunskapsbank med rapporter om utvärderade åtgärder och arbetssätt, rapporter om belastning på samhället till följd av olyckor samt andra rapporter till stöd för ett systematiskt arbetssätt.

Det kan alltså finnas befintlig data som ger svar på de frågor man har. Men vanligtvis måste den som utvärderar bearbeta befintlig data, kanske för att göra nya sammanställningar och skärningar. Ibland behöver man till och med få tillgång till rådata istället för redan färdiga sammanställningar.

Det är på sin plats att alltid ha en kritisk hållning om befintlig data används. Det gäller att fråga sig:

Vem har sammanställt data? Vem är uppdragsgivaren? I vilket syfte har sammanställningen skett? Man bör också fundera över hur data tagits fram och hur den har sammanställts och presenterats.

Att planera, genomföra och sammanställa enkäter

En vanlig datasamlingsmetod är att gå ut med enkäter. Under förutsättning att gruppen inte är för stor kan man gå ut och fråga hela populationen¹. Då kan man få det sanna värdet för vad respondenterna² anser i olika frågor och det sanna värdet på olika mått. Men oftast är gruppen som man ska undersökas för stor och då får man istället göra ett stickprov. Utifrån det resultat stickprovet ger kan man sedan skatta värdet för hela populationen.

Att designa enkäter är enkelt. Att designa bra enkäter är desto svårare.

Precis som i all utvärdering ska enkätarbetet utgå från och tydliggöra vad det är man vill veta. Innan man designar en enkät med frågor måste man ha riktigt klart för sig vad det är man vill ha svar på. Det är också mycket viktigt att man lägger ner tid på att skapa ett genomtänkt frågeformulär. Frågorna ska vara väl formulerade så att de inte kan misstolkas. Man kan antingen ha givna svarsalternativ eller öppna frågor där respondenterna får möjlighet att själva formulera sina svar. Det går också att kombinera fasta svarsalternativ och öppna frågor. Svaren från frågor med fasta svarsalternativ är enkla att sammanställa, medan svar på öppna frågor är mer omständliga både att sammanställa och tolka.

1) Vid statistiska undersökningar hela den mängd individer (objekt, element) som man studerar, t.ex. alla personer i en kommun, alla fastighetsägare, alla fallolyckor eller alla Seveso-anläggningar i landet.

2) Den som blir intervjuad eller svarar på en enkät.

När frågeformuläret är klart kan det vara bra att låta några personer ur den utvalda populationen testa enkäten. Det visar sig säkert att respondenterna har svårt för att besvara vissa frågor som därför bör göras om eller förtydligas.

Enkätutskick kan göras med post. Det är den vanligaste metoden, men utskick kan också göras via e-post. E-post innebär dock att urvalsramen³ blir mindre, eftersom inte alla har tillgång till Internet. Ett följebrev bör alltid skickas med enkäten. Följebrevet ska beskriva syftet med enkätundersökningen, hur urvalet av respondenter gjorts och när enkätsvaren ska ha kommit in m.m.

Det tycks bli allt svårare att få in enkätsvar och det kommer alltid att finnas personer/organisationer som inte vill delta i enkäter på grund av olika orsaker. Det brukar också komma in enkäter där inte alla frågor är besvarade. För att få in så många svar som möjligt kan det vara lämpligt att skicka ut en påminnelse efter en viss tid. Man kan ha en kod på enkäterna som visar vilka som skickat in dem och därför inte behöver påminnas. Ett alternativ är att skicka en påminnelse till samtliga respondenter, men i så fall ska man tala om i följebrevet att påminnelsen går ut till alla tillfrågade. På så sätt undviks irritation hos dem som redan svarat.

För statliga myndigheter finns det regelverk som reglerar hur uppgifter ska hämtas in från näringsidkare och kommuner. Förordning 1982:668 reglerar själva samrådsförfarandet. Även för kommuner är den här förordningen tänkvärd eftersom man inte bör belasta medborgarna med onödiga enkäter eller enkätfrågor.

3) Lista eller annan förteckning över individerna i den population som urvalet görs ifrån.

4) Vid ett obundet slumpmässigt urval blir det samma sannolikhet för alla personer i populationen att komma med i urvalet.

EXEMPEL

För att få en uppfattning om hur boende upplevde säkerheten och tryggheten på området Gruvlyckan gjorde Karlstad kommun en enkätundersökning. Undersökningen hade också som syfte att samla in statistik att ha till grund vid framtida utvärderingar av det egna säkerhetsarbetet.

Genom ett obundet slumpmässigt urval⁴ slumpades 200 deltagare. Av dessa svarade 121 personer på enkäten. Kommunen gjorde bedömningen att de som svarat på enkäten gav en ganska representativ bild av de boende på området.

Undersökningen visade bl.a. att 43 % av de boende i mycket eller ganska hög grad upplevde området som säkert och tryggt. Det som främst bidrog till trivseln var närheten till grönområde och närheten till service som affärer, apotek och skola.

Enkätsvar kan bearbetas på olika sätt. Svar på frågor med fasta svarsalternativ kan sammanställas fråga för fråga, så att man ser antal och procentfördelning. Om materialet inte är för stort kan detta göras manuellt. Annars kan man använda sig av t.ex. Excel där det går göra enklare bearbetningar och presentationer, vilket i många fall är tillräckligt. Resultatet av sammanställningen kan presenteras i olika tabeller och diagram (se vidare under steg 5).

När man har studerat fråga för fråga går man vidare för att söka samband mellan svaren på olika frågor (sambandsanalys). Det kan dels gälla samband mellan fråga och fråga, dels samband mellan fråga och bakgrundsvariabler. Anta att du går ut med en enkät till en grupp villaägare och ställer frågor om förekomsten av brandvarnare, hur ofta de kontrollerar

batterierna m.m. Av svaren kan du se att förekomsten av brandvarnare skiljer sig mellan dem som bor i olika sorters villor. Då kan du gå vidare och undersöka om de som bor i olika sorters villor också skiljer sig åt på andra områden.

Som nämndes ovan blir det ofta ett visst bortfall. Alla enkäter kommer inte in och en del enkäter kommer att vara ofullständigt ifyllda. Man bör reflektera över vad bortfallet betyder och vad det kan ha för konsekvenser för resultatet. Bortfallet får inte vara för stort. Ett stort bortfall bör leda till en undersökning om det finns något systematiskt fel, t.ex. om en viss grupp av respondenterna inte svarat på en viss fråga, eller om de inte svarat på enkäten över huvud taget. Ett visst bortfall behöver inte betyda att det inte går att dra några slutsatser från en enkätundersökning, men bortfallet får inte skapa en systematisk skevhet i materialet.

EXEMPEL

I en enkätundersökning om förekomst av brandvarnare fick man in svar från 60 % av dem som fått enkäten. Av dem svarade 89 % att de har brandvarnare uppsatta i hemmet. Går det då att dra slutsatsen att 89 % av alla villaägare i kommunen har brandvarnare uppsatta? Nej, först behövde man undersöka vilka som inte svarat på enkäten över huvud taget. Kanske var det så att de tillhörde en viss socioekonomisk grupp och att den gruppen var mindre benägen att sätta upp brandvarnare i sina hem? Man kontaktade några av dem som inte svarat på enkäten och gjorde ett nytt försök att få dem att svara. Man jämförde sedan deras svar med övriga svar för att se om det fanns eventuella skillnader.

Här gjordes alltså en bortfallsanalys innan man tolkade resultatet från enkätundersökningen.

Att planera, genomföra och sammanställa intervjuer

I intervjuer kan både kvantitativa och kvalitativa metoder användas. Att intervjua utifrån helt standardiserade frågeformulär med fasta svarsalternativ är en kvantitativ metod. Att göra ostrukturerade djupintervjuer utifrån en intervjuguide med stödord är en kvalitativ metod.

En form av intervju är att ha fasta, färdigformulerade frågor med färdigformulerade svarsalternativ, som är lika för alla. Det blir som en sorts ”personlig” enkät. En fördel är att respondenten kan få frågorna förtydligade om de känns oklara. Om man här, som vid enkäter, följer vetenskapliga metoder med t.ex. slumpmässigt urval där respondenterna representerar en viss population, kan svaren sammanställas och visa en generell bild av populationen. Intervjuer med fasta svarsalternativ görs ofta på telefon. Det är billigt och det går snabbt att göra många intervjuer.

En annan form av intervjuer är att ha fasta frågor (dvs. alla respondenter får samma frågor) men utan standardiserade svarsalternativ. En fördel med denna intervjuform är att man ger respondenten möjlighet att själv utveckla sin syn på olika företeelser.

Vid intervjuer finns alltid en risk att respondenterna svarar på det sätt som de tror att intervjuaren förväntar sig. Det kan också vara så att respondenterna inte vill ge uttryck för åsikter som inte är socialt acceptabla. Det upplevs vanligtvis enklare att besvara känsliga frågor i ett enkätformulär än i en personlig intervju. En annan fördel med postenkäter är att de ger respondenterna längre tid att fundera över vad de ska svara på en fråga.



Intervjuer kan ske med en person i taget eller flera i grupp. Det finns såväl fördelar som nackdelar med båda metoderna. Gruppintervjuer kan göra att fler områden berörs eftersom en person i gruppen kanske säger en sak som gör att en annan kommer på något som hon annars inte hade kopplat till det ämne man pratar om. En nackdel med gruppintervjuer är att några personer kan vara tongivande och andra därför inte kommer till tals på samma sätt som de skulle göra om de blev intervjuade en och en. Och i

grupp kan det vara särskilt svårt att säga vad man tycker i känsliga frågor.

EXEMPEL

Luleå Räddningstjänst har utvärderat sin myndighetsutövning. I utvärderingen valde man att använda sig av olika metoder som kompletterade varandra.

För att få svar på hur objektansvariga såg på Räddningstjänsten som tillsynsmyndighet gjorde man 25 telefonintervjuer. Man intervjuade både ägare och innehavare. Objekten skulle ha haft olika tillsynsförättare och valdes därtill ut utifrån storlek, verksamhet, och organisation. Objekten var antingen privata, kommunala, statliga eller landsting.

Intervjuerna gjordes med hjälp av ett frågeformulär med öppna frågor. Det var 9 frågeområden och de flesta områden hade flera delfrågor. Frågorna var av olika slag, från konkreta och enkla som "När hade ni er senaste tillsyn?" till mer beskrivande som "Hur agerade tillsynsförättaren?" I rapporten presenteras intervjurens resultat fråga för fråga. De intervjuades svar har skrivits ner och kommenterats.

Sammanställning av data från intervjuer med fasta svarsalternativ kan göra på samma sätt som vid enkätsammanställningar.

Intervjuer som bandats bör skrivas av. Då kan man välja mellan att skriva mycket detaljerat, vilket är ett mycket omfattande arbete, eller att skriva en förkortad variant med det som känns viktigast att få med. Djupintervjuer genererar många sidor nedskrivet material.

Att analysera material från ostrukturerade intervjuer innebär att söka efter mönster, göra jämförelser och kontrastera olika data mot varandra. Har man inte gjort så många intervjuer behövs i allmänhet inte någon mer formell bearbetning. Genom att läsa igenom sina anteckningar kan man bilda sig en uppfattning om vad respondenterna anser om olika frågor. Har man däremot gjort många intervjuer, och det

finns ett stort material, behöver man skapa en struktur för bearbetningen. Ett sätt är att gruppera data efter olika kategorier i matriser eller olika spaltuppställningar. I olika kolumner och rader fyller man i sammanfattningar av vad som sagts. Man kan också välja att kopiera ordagrant vad som sagts och klistra in det i matrisen under den kategori där det som kopierats hör hemma.

EXEMPEL

I ett examensarbete från Lärarhögskolan i Stockholm gjordes en undersökning av om lärares kunskap om Human Dynamics förändrat deras syn- och arbetssätt. Human Dynamics är en speciell teori om människors inre processer. Sju lärare från fem skolor djupintervjuades efter att de fått en utbildning i denna speciella teori. Intervjuerna gjordes via telefon.

Intervjusvaren sammanställdes och redovisades under fyra olika kategorier. Kategorierna var gjorda utifrån gemensamma teman som fanns att finna i respondenternas svar. De fyra kategorierna var: självkänedom, kommunikation och bemötande, arbetssätt och lärandemiljöer.

När materialet har strukturerats kan man ta sig an det på olika sätt. Man kan t.ex. börja med att söka efter likheter i intervjuerna: Finns det något som förenar respondenternas svar? Ett alternativ är att söka *olikheter*: Vad finns det för olika uppfattningar? Man kan också söka *relationer* av olika slag: Verkar en viss uppfattning ha en relation med något annat? Men liksom vid sambandsanalys i kvantitativa metoder gäller det att vara försiktig innan man drar slutsatserna.

Ett sätt att analysera kvalitativa metoder är s.k. *Grounded theory*. Det innebär i korthet att man låter teorierna växa fram under studiens gång, istället för att utgå från ”färdiga” teorier som man försöker bekräfta eller falsifiera. Meningen är att man ska börja med så få förutfattade meningar som möjligt om de områden man studerar.

Att planera, genomföra och sammanställa fokusgruppstudier

Fokusgrupper är en metod för gruppsamtal med fokus på ett bestämt tema eller problem. Fokusgrupper kan användas för att studera människors föreställningar, attityder och värderingar inför ett visst ämne. En skillnad mellan gruppintervjuer och fokusgrupper är att i en gruppintervju förs ett samtal mel-

lan intervjuaren och gruppen och i en fokusgrupp initierar en moderator temat, men diskussionen förs mellan gruppdeltagarna.

Under samtalet uppmuntras deltagarna att lyfta fram sina synpunkter, motivera sina argument och fundera över nya aspekter på ämnet. Genom att gruppdeltagarna kan komma fram med olika uppfattningar uppstår diskussioner där alla har möjlighet att motivera varför de reagerar, tycker och tänker som de gör.

Diskussionen leds av en moderator som använder sig av en intervjuguide. Vid strukturerade fokusgruppintervjuer styr moderatören mer över vilka ämnen som ska diskuteras och ser till att de ämnen hon vill ha belysta kommer upp till diskussion. För utvärdering passar strukturerade fokusgruppsintervjuer bäst.



Vid planering för en fokusgruppstudie ska man ta ställning till gruppens storlek och sammansättning. Enligt Wibeck (2000) ska gruppen inte bestå av färre än fyra och inte fler än sex deltagare. För att underlätta utbyte av information bör gruppen vara homogen med avseende på ålder och socioekonomiska bakgrundsfaktorer (Wibeck 2000). Ska man göra jämförelser mellan olika grupper bör man samla var grupp för sig. Om man t.ex. ska göra en utvärdering i skolan och vill ha med föräldrar, lärare och skolledare i utvärderingen bör man samla var grupp för sig.

I Wibeck (2000) finns en *Lathund för fokusgrupp-användare* som man kan använda som en checklista när man använder fokusgrupper.

Förutom traditionella fokusgrupper som beskrivits ovan finns IT-stödda fokusgrupper. Där diskuteras gruppdeltagarna ämnet via webben. En fördel med IT-stödda fokusgrupper är att discussionsforumet kan hållas öppet under en längre tid. Det ger deltagarna möjlighet att fundera över ämnet och skriva när de har tid. Gruppdeltagarna i en IT-stödd fokusgrupp riskerar inte att bli avbrutna, vilket innebär att de som har svårt att hävda sig i en traditionell fokusgrupp får större möjlighet att ta plats. Det kan också vara enklare att diskutera känsliga ämnen i en IT-stödd fokusgrupp då deltagarna är anonyma för varandra.

IT-stödda fokusgrupper kräver (naturligtvis) datorvana, tillgång till dator och Internetuppkoppling, vilket innebär en begränsning av vilka som kan ingå i utvärderingen.

Traditionella fokusgruppsintervjuer bandas och ska sedan skrivas av. Då man skriver av från inspelade fokusgrupper kan man välja att inte bara skriva ner vad som sägs utan också hur deltagarna interagerar med varandra och hur något sägs, t.ex. pausers längd, betoning på ord, om deltagarna pratar i mun-

nen på varandra osv. Fokusgruppsintervjuer liksom djupintervjuer genererar många sidor nedskrivet material.

Då man analyserar material från fokusgrupper kan man gå tillväga på samma sätt som vid analys av ostrukturerade intervjuer.

Fokusgrupper kan användas som ensam metod eller som en av flera metoder i en utvärdering. De kan t.ex. användas som komplement till enkätstudier för att få stöd då man ska designa enkäten, men också när man fått in enkätsvaren för att få ökad förståelse för svaren. Fokusgrupper kan också användas som komplement till individuella intervjuer, t.ex. för att få stöd vid design av intervjufrågor och efteråt för att belysa ämnen som kanske bara berörts ytligt vid de individuella intervjuerna.

EXEMPEL

I Örnsköldsviks kommun beslutades att hälsokonsekvensbeskrivningar (HKB) skulle göras inför beslut på alla ärenden som rörde barn- och ungdomar i samtliga kommunala nämnder. Folkhälsoenheten fick i uppdrag att ansvara för uppföljning och utvärdering. Utvärderingen gjordes med kvalitativa metoder och datainsamlingen skedde i form av fokusgrupper och djupintervjuer.

Man gjorde två fokusgruppsintervjuer med syfte att identifiera viktiga förutsättningar för att tillämpa HKB, samt för att ringa in relevanta frågor som senare skulle användas i djupintervjuerna. Fokusgruppsmetoden belyste politikernas åsikter i frågan, värdering av olika faktorer och betygssättning av rådande förutsättningar i Örnsköldsviks nämnder.

Båda fokusgrupperna, med sammanlagt nio deltagare, utgjordes av ordinarie nämndpolitiker som var aktiva i nämnder under mandatperioden då HKB infördes. Den ena fokusgruppen bestod av politiker som var med och fattade beslut om att införa HKB, vilket inte var fallet med den andra.

Fokusgrupperna ansåg att de viktigaste förutsättningarna för att jobba med HKB var att det är gott samarbete samt att få återkoppling på effekter av ärenden där HKB tillämpas inför beslut. Andra faktorer som ansågs som viktiga förutsättningar var att HKB aktualiseras vid möten och att kunskap finns att HKB ska genomföras.

Vid djupintervjuer och fokusgrupper är det analysarbetet som är mest tidskrävande medan det vid enkätundersökningar och intervjuer med fasta svarsalternativ är planeringsfasen som tar mycket tid.

Andra metoder

Det finns några andra metoder som kan vara användbara i en utvärdering både som komplement eller som ensam metod. Några sådana är *läsning* och *observation*. *Läsning* innebär att man samlar in och granskar dokument som till exempel mötesanteckningar, handlingsprogram, skriftliga redogörelser m.m. I dokumenten kan man söka olika uppgifter som till exempel jämställdhetsarbete, systematiskt brandskyddsarbete m.m.

Vid *observation* är man som utvärderare med och studerar ett händelseförlopp. Genom observationer kan man se vad som verkligen händer och få direkta iakttagelser av en verksamhet. Vi går inte in närmare på de metoderna, men belyser dem med ett exempel från Luleå kommun:

EXEMPEL

I det tidigare exemplet från Luleå Räddningstjänst som utvärderat hur arbetet myndighetsutövning uppfattades av deras kunder hade man bl.a. använt sig av telefonintervjuer. I utvärderingen valde man att använda sig av ytterligare metoder som komplement.

För att se arbetsgången vid tillsynsförättning studerade man gamla tillsynsprotokoll (läsning). För att studera tillsyn och det bemötande de objektsansvariga fick vid tillsyn deltog utvärderaren vid två tillsyner (observation).

Varje gång man väljer metod för en datainsamling måste man kritiskt ställa sig frågan: Är det här bästa metoden för den här utvärderingen? Det är nämligen lätt hänt att man får en favoritmetod, blir duktig på den och sedan håller sig till den.

Vi har här berört några av de vanligaste datainsamlingsmetoderna. Vi har dock inte gått in djupare i någon av metoderna utan vill istället hänvisa till metod- eller statistikböcker (se referenslistan sid 54).



Steg 5: Hur ska vi hantera resultatet?

I det femte och sista steget besvaras följande frågor:

- Hur ska resultatet värderas?
- Hur ska resultatet redovisas och spridas?
- Hur ska lärdomarna från utvärderingen tas tillvara och användas?

En utvärdering kan bli helt bortglömd om resultatet av den inte presenteras och sprids på ett genomtänkt sätt. Därför bör den som utvärderar noga tänka igenom hur resultatet ska presenteras och spridas för att få bästa effekt. Utvärderingens resultat kommer inte automatiskt att leda till förändringar. Förändring förutsätter bland annat en kultur inom organisationen som möjliggör förändringar och förbättringar.

Hur ska resultatet värderas?

När all insamlad data har sammanställts och bearbetats, ska utvärderaren tolka den. En utvärdering bör utmynna i slutsatser och kanske även förslag. Begreppet utvärdering säger att man ska göra en värdering, och denna värdering ska inte lämnas över till läsaren. Den som har gjort en undersökning och fått fram ett resultat, bör också dra slutsatserna.

Det finns etiska överväganden vid nästan all utvärdering. En utvärdering syftar sällan till att utvärdera enskilda personers ageranden, om inte just detta anges i syftet med utvärderingen. Därför ska man undvika att peka på enskilda personers tillkortakommanden vid utvärdering. Sällan är det tack vare eller på grund av enskilda människors insatser som det blir ett visst resultat av en åtgärd.

Hur ska resultatet redovisas och spridas?

Till sist blir det så dags för att presentera det man kommit fram till. Vanligast är att någon form av rapport upprättas. Det är rapportförfattarens uppgift att se till att läsaren inte feltolkar det presenterade resultatet. Läsaren ska kunna förstå varför utvärderingen har gjorts, hur den har gjorts, vad det blev för resultat och vilka slutsatser man har dragit utifrån resultatet. Med andra ord ska läsaren ges en sammanfattning av de fem steg som behandlats i detta kapitel. Det är viktigt att beskriva detta noga, för att den som läser rapporten ska kunna avgöra om hon tycker att de slutsatser man dragit från utvärderingen är trovärdiga.

Ibland kan en muntlig presentation vara att föredra i stället för att skriva en rapport. Men även en skriftlig rapport kan behöva presenteras muntligt för att fler ska ta till sig resultatet (se exemplet med kollegiebedömning under steg 3). Utvärderingen och dess resultat kan också presenteras vid seminarier.

De resultat man redovisar ska vara väl bearbetade. Tabeller och diagram bör vara överskådliga och lättlästa. Används tabeller och figurer bör man i texten visa läsaren på vad som är mest intressant att notera, men läsaren ska inte behöva läsa i den övriga texten för att förstå en tabell eller figur. En tabell ger en samlad beskrivning av ett siffermaterial och i texten kan man nöja sig med att analysera och förklara tabellmaterialet.

Resultat från en undersökning ska redovisas med försiktighet när det gäller frekvenser för små grupper. Det är speciellt viktigt om man lovat anonymitet till respondenter. Resultat från en intervjuundersökning kan presenteras med hjälp av citat från intervjuerna. När man använder citat bör man tänka på om det gör att läsaren kan härleda vem som uttalat sig. Om det är så och det är ett uttalande om ett känsligt ämne bör man först diskutera med den som uttalat sig om hon/han tycker att det går bra att citatet finns med i rapporttexten.

Resultat från en utvärdering är inte bara av intresse för den utvärderade verksamheten eller organisationen. En utvärdering av skydd mot olyckor som genomförs i en kommun är säkert av intresse för andra kommuner att ta del av. På så sätt kan kommuner lära från varandra av såväl misslyckanden som framgångar. Det finns väldigt få skäl till att låta en utvärdering bli en intern angelägenhet. I Räddningsverkets kommande webbaserade system till stöd för uppföljning och utvärdering kommer det att finnas möjlighet för kommunerna att sprida utvärderingar av olika projekt och metoder.

Att lära sig av utvärdering

Utvärdering syftar oftast till att förbättra verksamheter. För att resultatet av en utvärdering ska kunna leda till förändringar måste människor i den utvärderade verksamheten vara öppna för att ta emot ny kunskap. Sannolikheten för att en utvärdering leder till förändring ökar om utvärderingens bakgrund, syfte, objekt samt hur resultatet kommer att användas, klargjorts innan utvärderingen påbörjades.

Ett sätt att se på förändringar i organisationer är att se dem som kollektivt lärande. Organisationer består av människor, och om organisationer ska förändras måste människorna i organisationen förändra sig.

Ett kollektivt lärande kan ses som ett individuellt lärande hos alla medlemmar i en organisation. Haslebo & Nielsen (1998) lyfter fram några viktiga faktorer i en organisation som underlättar det kollektiva lärandet:

1. För det första måste den nya kunskap som en utvärdering ger, tillåtas nå ut i organisationen. Informations- och kunskapsflödet mellan olika organisatoriska enheter och nivåer måste alltså fungera.
2. För det andra måste organisationen möjliggöra tid till eftertanke och möten mellan människor med olika organisatoriska perspektiv.
3. För det tredje måste ledningen ha en positiv inställning till lärande och förändring. Det är först när personer i ledningen vågar agera i enlighet med den nya kunskapen som den blir accepterad som ett nytt sätt att lösa gamla uppgifter.

Efter några år kan det vara intressant att undersöka om resultatet av en genomförd utvärdering har använts eller ej. Har det inte använts måste man ta reda på varför det är så. Utvärderingen och dess resultat kan mycket väl ingå i kommande års uppföljningar. På så sätt håller man lättare ett öga på vad som händer med resultatet.

Även själva utvärderingsprocessen kan vara föremål för utvärdering. En sådan utvärdering kan utföras med de fem stegen som stöd. En sådan utvärdering kallas metautvärdering.

SLUTORD

Har skyddet ökat?

Den som genomfört en uppföljning av skyddet i en kommun kan förhoppningsvis ge ett svar på den fråga som denna bok ställer. Den som också utvärderat skyddet mot olyckor i en kommun kan förhoppningsvis även förklara varför skyddet eller säkerheten har ökat (eller inte ökat), om några bieffekter har uppstått, hur medborgarna ser på verksamheten eller om kostnaderna har överstigit nyttan.

Om resultaten av uppföljning och utvärdering leder till lärande och förbättrad verksamhet, skapas mycket goda förutsättningar för ett ökat skydd i kommunen. Kunskap om exempelvis vilka metoder som är effektiva, för att öka andelen bilbältesanvändare, eller vilka bieffekter som kan uppkomma vid information om anlagda bränder, kommer säkerligen också att öka vid utvärdering. Och om den kunskap som kommer fram vid utvärderingar också sprids utanför kommunens geografiska och organisatoriska gränser, har ännu mer vunnits. Att dela med sig av erfarenheter är, som tidigare sagts, en förutsättning för att realisera lagens intentioner om att färre ska dö, färre ska skadas och mindre ska förstöras.

Uppföljning och utvärdering är aktiviteter som inte bara ska ägnas uppmärksamhet vid den tidpunkt då åtgärder genomförs eller har genomförts. Det är aktiviteter som ska ägnas uppmärksamhet även då åtgärder planeras. Det är då man har störst möjlighet att skapa rätt förutsättningar för framtida uppföljning och utvärdering.

Referenser och litteratur för vidare läsning

Almqvist, L. & P Westerberg, P. (2005) *Fokusgruppsmetoden i nätmiljö*. Paper presenterat vid Svenska utvärderingsföreningens konferens 2005 i Stockholm.

Brottsförebyggande rådet (2000) *Utvärdering och dokumentation*. (Rapport 2000:05), Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Information och förlag.

Dahmström, K. (2000) *Från datainsamling till rapport – att göra en statistisk undersökning*. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Ekonomistyrningsverket (2006) *Effektutvärdering*. (Rapport 2006:8), Edita Sverige AB.

European Commission (1997) *Evaluating EU Expenditure Programmes: A guide to Ex Post and Intermediate Evaluation*. First Edition.

Folkhälso- och kostförvaltningen i Karlskoga och Degerfors kommuner & Stadskansliets planering i Örebro kommun & Örebro läns Idrottsförbund. *Processutvärdering av pilotprojektet Vandrande skolbuss*. www.rf.se/orebro 2006-11-24.

Franke-Wikberg, S. (1992) *Utvärderingens mångfald – några ledtrådar för vilsna utbildare* (Projektrapport 1992:4). Stockholm: Högskoleverket.

Förordning (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

Förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

Glaser, B. & A Strauss, A. (1967) *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for qualitative research*. New York: Adline Publishing Company.

Haslebo, G & Nielsen, K. S. (1998) *Organisationsförändring*. Lund: Studentlitteratur.

Karlsson, O. (1999) *Utvärdering – mer än en metod*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Kusek, J. Z. & Rist, R. C. (2004) *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. Washington DC: World Bank.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

Lag (2001:99) om den officiella statistiken.

Mattsson, B. (2006) *Kostnads-nyttoanalys för nybörjare*. Karlstad: Räddningsverket (U30-653/06).

Mattson, B. m.fl. (1994) *Lagom brandsäkerhet. Kostnads-nyttoanalys och jämförelser mellan länder*. FoU-rapport P21-086/94. Karlstad: Räddningsverket.

Melin, G. m.fl. (2005) *Samverkan mellan polis, sjukvård, SOS Alarm och räddningstjänst vid hot om suicid*. P21-461/05. Karlstad: Räddningsverket.

Naturvårdsverket (2001) *Utvärdering steg för steg.Handledning i utvärdering för Naturvårdsverket*. Stockholm: Naturvårdsverkets förlag.

Nordgren, M. & Öberg, J. (2004) *Human dynamics. Ett redskap för att möta individers olika förutsättningar och behov i lärandet*. Examensarbete 10 poäng. Stockholm: Lärarhögskolan.

Proposition 2002/03:119 *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*.

Quinn Patton, M. (1988) *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. 2nd edition. Newbury Park: Sage publications.

Räddningsverket (2004) NCO 2004:4 *Register över olyckor och tillbud*. Karlstad: Räddningsverket.

Räddningsverket (2006) *Insats av räddningstjänstpersonal vid hjärtstopp: en kostnadsnyttoanalys*. P21-445. Karlstad: Räddningsverket.

Skolverket (1999) *Att genomföra utvärdering – exempel från skolor och kommuner*. Stockholm: Skolverket

Skolverket (2000) *Att samla in och bearbeta data*. Stockholm: Skolverket.

Statens räddningsverks allmänna råd om systematiskt brandskyddsarbete (2004:3). Karlstad: Räddningsverket.

SOU 2002:10 *Reformerad Räddningstjänstlagstiftning*.

Svensson, G-G. & Starrin, B. (red.) (1996) *Kvalitativa studier i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.

Tranquist, J. (2004) *Utveckling genom utvärdering – om konsten att ifrågasätta det vardagliga*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.

Vedung, E (1998) *Utvärdering inom politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Vedung, E (2006) ”Utvärdering som megatrend, gigatrend och fyra böljor”. I: Foss Hansen, Hanne, red., 2006, *Den organiserade förvaltning: Politik, viden og værdier i samspil*, sid 105-150, Köpenhamn: Forlaget Politiske Studier.

Wibeck, V. (2000) *Fokusgrupper. Om fokuserande-gruppintervjuer som undersökningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.

Wiedersheim-Paul, F. & Eriksson, L. T. (1989) *Att utreda och rapportera*. S. Sandby: Liber.

Örnsköldsviks kommun, folkhälsoenheten (2004) *Rapport – Utvärdering av Hälsokonsekvensbeskrivningar (Hkb) inför beslut i kommunala nämnder*.

