Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

VÄGLEDNING

Utvärdering av hantering av inträffade händelser

Utvärdering av hantering av inträffade händelser

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Enhet: Enheten för forskning och utvärdering

Produktion: Advant

Publikationsnummer: MSB1447 – reviderad september 2023
Tidigare utgiven: december 2019
ISBN: 978-91-7383-983-9

Förord

MSB:s utvärderingsfunktion har utvecklat en vägledning för kommuners utvärdering av sin hantering av inträffade händelser. Målet med vägledningen är att kommunernas lärande från inträffade händelser på lokal nivå systematiseras och ökar. Den ska fungera som ett praktiskt stöd för den som fått i uppdrag att utvärdera hanteringen av en inträffad olycka eller kris hos kommunen.

Bakgrunden till uppdraget är att Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i ”Överenskommelse om kommuners krisberedskap 2019–2022” slagit fast att MSB ska tillhandahålla en sådan vägledning.

På MSB:s utvärderingsfunktion har Ingrid Tengberg, Åsa Hertzberg, Lars Ullén och Mona Pütsep skrivit vägledningen. Den har tagits fram med stöd av Anna Johansson, fil.dr. och avdelningschef på Akademin för ekonomi, samhälle och teknik på Mälardalens högskola. I arbetet har även representanter från kommuner i alla län bjudits in att bidra med erfarenheter, material och synpunkter.

Vi tackar alla som har bidragit i arbetet!

Vi hoppas att denna vägledning ska ge kunskap och stöd i hur man kan planera, genomföra och presentera utvärderingar för att kunna ta tillvara erfarenheterna.

Sara Brunnberg

Enhetschef, enheten för forskning och utvärdering (KC-FU), MSB

Innehåll

1. Inledning **6**
1.1 Bakgrund 6
1.2 Syfte och mål 6
1.3 Målgrupp 6
1.4 Läsanvisning 7

2. Utvärdering **9**
2.1 Begreppet utvärdering 9
2.2 Trappstegsmodellen 10
2.3 Verksamhetslogik 12

3. Steg 1: Varför? **15**
3.1 Bakgrund 15
3.2 Syfte 15
3.3 Användning av resultatet 17

4. Steg 2: Vad? **19**
4.1 Utvärderingsobjekt 19
4.2 Utvärderingsfrågor 20
4.3 Bedömningskriterier 21

5. Steg 3: Vilka? **25**
5.1 Målgrupp och intressenter 25
5.2 Utvärderare 26
5.3 Medverkande 28

6. Steg 4: Hur? **31**
6.1 Datainsamling 31
6.2 Analysmetoder 35

7. Steg 5: Resultat? **39**
7.1 Värdering 39
7.2 Resultat och spridning 40
7.3 Lärande 41

8. Utvärdera med kvalitet **43**

9. Stormen – en fiktiv händelse **45**
9.1 Om kommunen 45
9.2 Beskrivning av stormen 45

Referenslitteratur **50**

Bilaga: Checklista utvärdering **53**

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i ”Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022” angett att kommunen ska lösa följande uppgift:

> "Kommunen ska efter en inträffad kris utvärdera kommunens hantering, både med avseende på kommunens verksamhetsansvar och det geografiska områdesansvaret. Underlaget ska användas i arbetet med risk- och sårbarhetsanalys."

Som stöd för att genomföra den här uppgiften anger överenskommelsen att MSB ska tillhandahålla en vägledning för kommuners utvärdering av sin hantering av inträffade händelser. Bakgrunden är att det fanns ett behov hos kommunerna att utveckla det systematiska lärandet från deras hantering av inträffade händelser.

Detta uppdrag ligger även i linje med MSB:s inriktning för samhällsskydd och beredskap, att utveckla det systematiska lärandet från inträffade händelser på kommunal nivå.

1.2 Syfte och mål

Syftet med vägledningen är att främja och stödja kommunernas utvärdering av hanteringen av lokalt inträffade händelser.

Vägledningen ska fungera som ett praktiskt stöd för den i en kommun som får i uppdrag att utvärdera hanteringen av en inträffad olycka eller kris. Vägledningen kan också vara ett stöd för den i en kommun som beställer en utvärdering eller som ska kritiskt granska en redan genomförd utvärdering.

Målet med vägledningen är att kommuners lärande från inträffade händelser systematiseras och ökar.

1.3 Målgrupp

Vägledningen riktar sig till alla som ansvarar för eller arbetar med utvärdering inom all kommunal förvaltning. Den är skriven för tjänstemän i den kommunala förvaltningen som ska eller kan komma att genomföra utvärderingar av hanteringen av händelser, men den riktar sig även till dem som är mottagare eller beställare av utvärderingar.

1.4 Läsanvisning

Vägledningen inleds med ett kapitel om utvärdering. I kapitlet beskrivs en trappstegsmodell som kan användas i planering och kvalitetssäkring av en utvärdering, och det beskrivs även kort om verksamhetslogik som är ett användbart stöd för att svara på frågorna i trappstegsmodellens olika steg.

Därefter beskrivs i kapitel 3 till 7 hur en utvärdering kan planeras och genomföras steg för steg enligt trappstegsmodellen.

Trappstegsmodellens olika steg följs av ett kapitel ”Utvärdera med kvalitet”, kapitel 8.

För att underlätta för dig som läsare finns en fallbeskrivning, en fiktiv händelse, som beskrivs i det avslutande nionde kapitlet. Fallbeskrivningen handlar om hanteringen av en storm med omfattande elavbrott som följd, i en kommun någonstans i Sverige. Fallbeskrivningen avslutas med en schematisk bild (verksamhetslogik) över hur förberedelser, aktiviteter, prestationer och effekter för kriskommunikation har förväntats fungera. Den fiktiva händelsen och verksamhetslogiken bakom kriskommunikationen används i den här vägledningen som exempel på hur en utvärdering av kriskommunikationen i samband med en storm skulle kunna läggas upp. Varje kapitel (3 till 7) avslutas med förslag på svar på frågorna i trappstegsmodellen utifrån stormen.

Löpande i texten finns informationsrutor inlagda:

Exempel
Utvärdering av stormen

I röda informationsrutor ges exempel på hur en utvärdering av den fiktiva händelsen, stormen, skulle kunna göras.

Tips!

I lila informationsrutor ges tips på vidare läsning.

Generellt exempel

I grå informationsrutor ges generella exempel.

2. Utvärdering

Utvärdering är idag vanligt förekommande i all offentlig verksamhet. Hur utvärdering definieras kan variera men det handlar på ett eller annat sätt om att reflektera över hur en verksamhet fungerat och bedöma resultat för att få ökad förståelse. En utvärdering ska vara användbar och ha betydelse för framtida beslutssituationer.

Innan en utvärdering påbörjas är det viktigt att klargöra vem som är tänkt att få praktisk användning av utvärderingens resultat. Eftersom en utvärdering ska bedöma om något är bra eller dåligt är det viktigt att utvärderingen är väl förankrad inom den verksamhet som ska utvärderas.

Tydlighet och öppenhet kring utvärderingsarbetet under arbetets gång ökar förutsättningarna för att resultaten accepteras och kommer till användning inom verksamheten.

2.1 Begreppet utvärdering

Enligt MSB innebär utvärdering av *hanteringen* av inträffade händelser att systematiskt och transparent göra värderingar av involverade aktörers hantering av händelsen.

Att en utvärdering är systematisk och transparent innebär att den genomförs på ett strukturerat sätt och att utvärderingsfrågor, bedömningskriterier, målgrupp, datainsamlingsmetod och slutsatser redovisas tydligt i utvärderingsrapporten.

Det finns andra metoder som angränsar till utvärdering, exempelvis uppföljning, debriefing och tillsyn. Uppföljning är en metod som redogör för vad som har hänt, det vill säga en beskrivning av hur det gick till. Debriefing eller erfarenhetsåterföring innebär att involverade aktörer under eller efter en händelse får möjlighet att samtala om arbetet och lyfta fram sina erfarenheter. Tillsyn innebär en granskning där bedömningen görs mot lagstiftning.

Det som utmärker utvärdering jämfört med ovanstående metoder är att utvärdering innebär en systematisk värdering av resultatet. Värderingen görs dessutom mot bedömningskriterier som kan omfatta både lagar, förordningar och föreskrifter men även andra bedömningskriterier såsom allmänna råd, interna planer, policy- och kvalitetsdokument, rutiner, avtal, praxis, normer, yrkeskodex eller egna utfästelser.

2.2 Trappstegsmodellen

Utvärderingar kan och bör läggas upp på olika sätt beroende på bakgrunden för utvärderingen, utvärderingens syfte och tänkta användningsområde, begränsningar i form av tid och resurser samt andra ramar.

Utvärderingar är i allmänhet tidskrävande. Oavsett om man beställer eller planerar att själv genomföra en utvärdering är det därför bra att begränsa sig, genom att anpassa omfattningen efter vad man tror sig behöva veta samt efter tid och resurser.

Ett sätt att planera och kvalitetssäkra en utvärdering är att utgå från trappstegsmodellen (bild 1). Trappstegsmodellen utgår från fem steg som ger ett bra stöd för hur en utvärdering kan läggas upp:

Steg 1: Varför ska vi utvärdera?

Steg 2: Vad ska utvärderas?

Steg 3: Vilka är berörda?

Steg 4: Hur ska utvärderingen gå till?

Steg 5: Hur ska vi använda resultatet?

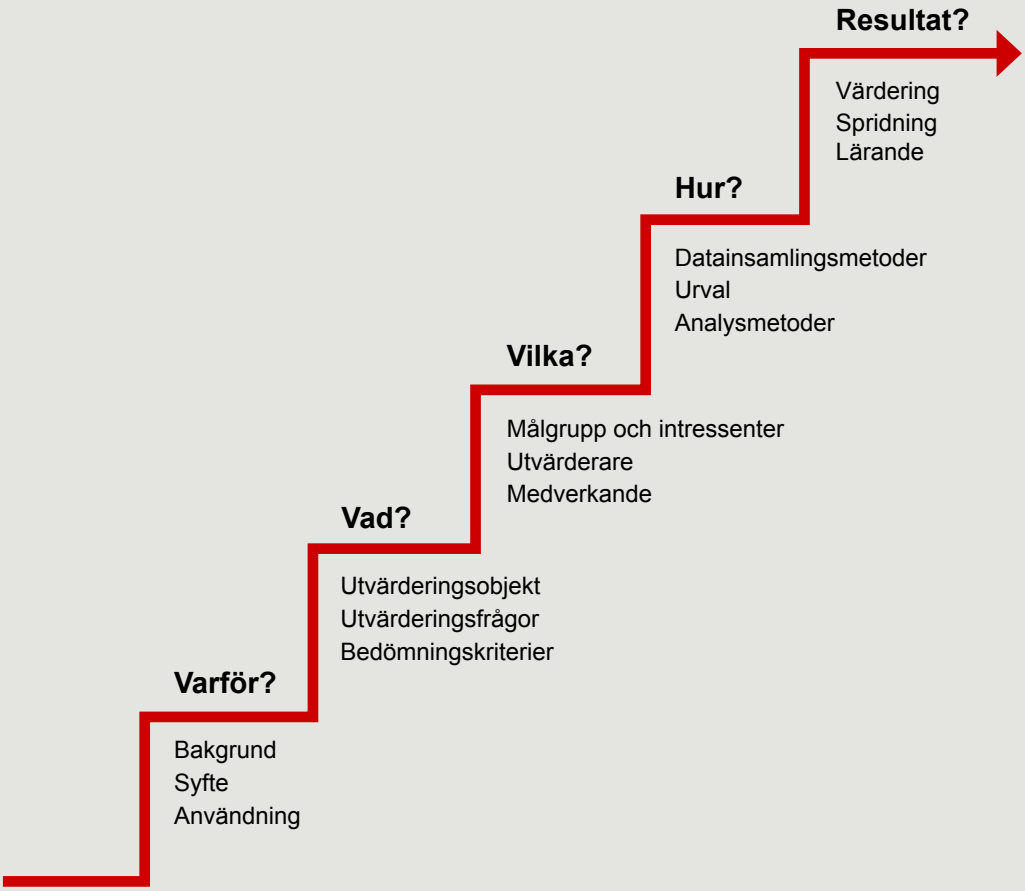
Den här vägledningen bygger på denna trappstegsmodell. För varje steg (1 till 5) finns ett antal frågor som en utvärderare behöver ha svar på. Genom att gå uppför trappan och systematiskt besvara frågorna kopplade till de olika stegen, kommer de val man ställs inför i utvärderingsarbetet i lämplig ordning. Svaren i ett steg påverkar dessutom ofta svaren i efterföljande steg.

Börja med att förankra frågorna med beställaren innan utvärderingen påbörjas. Det är viktigt att utvärderarna och beställaren är överens så att det finns en gemensam målbild. Besvara sedan frågorna och dokumentera svaren.

Under arbetet med utvärderingen kan det vara bra att gå tillbaka till svaren för att stämma av utvärderingens inriktning och omfattning.

Trappstegsmodellen kan med fördel användas vid både större och mindre omfattande utvärderingar.

Figur 1. Trappstegsmodellen



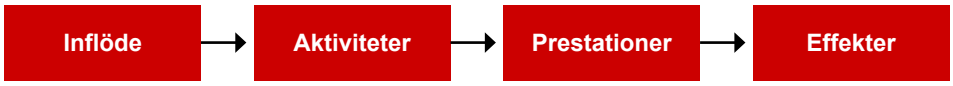
2.3 Verksamhetslogik

Om man skapar en schematisk bild för hur hanteringen teoretiskt är tänkt att gå till får man ett användbart underlag för utvärderingen. Detta kan göras med hjälp av en metod som brukar kallas verksamhetslogik, programteori eller förändringsteori. Verksamhetslogik beskriver hur olika händelser och skeden förmodas hänga samman, från inflöde till aktiviteter och från aktiviteter till prestationer och effekter. Ett exempel på hur en verksamhetslogik skulle kunna se ut finns i slutet av kapitel 9.

Metoden är ett användbart stöd för att svara på frågorna i trappstegsmodellen. Den kan ge vägledning till vilka frågor utvärderingen ska besvara, vilka delar av hanteringen som ska utvärderas, vilka målgrupper och intressenter som berörs samt vilken information utvärderarna behöver ta fram för att kunna göra sina bedömningar av hanteringen och dess effekter.

En verksamhetslogik visar orsak-verkansamband mellan olika beståndsdelar: inflöde, aktiviteter, prestationer och effekter. Bilden nedan visar de beståndsdelar som ingår i en verksamhetslogik på övergripande nivå.

Figur 2. Beståndsdelar i en verksamhetslogik



Med *inflöde* avses alla de *förberedelser* som krävs för att skapa och upprätthålla aktörers förmåga att hantera händelsen. Exempel på förberedelser kan vara utvecklingsarbete, övningar, utbildningar eller interna styrdokument. Förberedelserna kan ibland vara förklarande faktorer till styrkor och svagheter i hanteringen.

Med *aktiviteter* och *prestationer* avses aktörers åtgärder för att avhjälpa och återställa en drabbad verksamhet i samband med en olycka eller kris. Aktiviteterna och prestationerna är i modellen ett möjligt resultat av aktörens förberedelser. Aktiviteter kan exempelvis vara prioritering av resurser, omärldsbevakning eller skapa lägesbilder. Prestationer kan vara omflyttning av patienter, information på kommunens webbplats eller färdigställda värmestugor.

Aktiviteterna och prestationerna är tänkta att generera *effekter* på kortare eller längre sikt, det vill säga resultaten av aktörernas åtgärder. Effekter kan exempelvis vara att hemsjukvården har fungerat tillfredsställande, allmänheten har fått enhetlig information eller att all kommunal samhällsviktig verksamhet har varit försörjd med el.

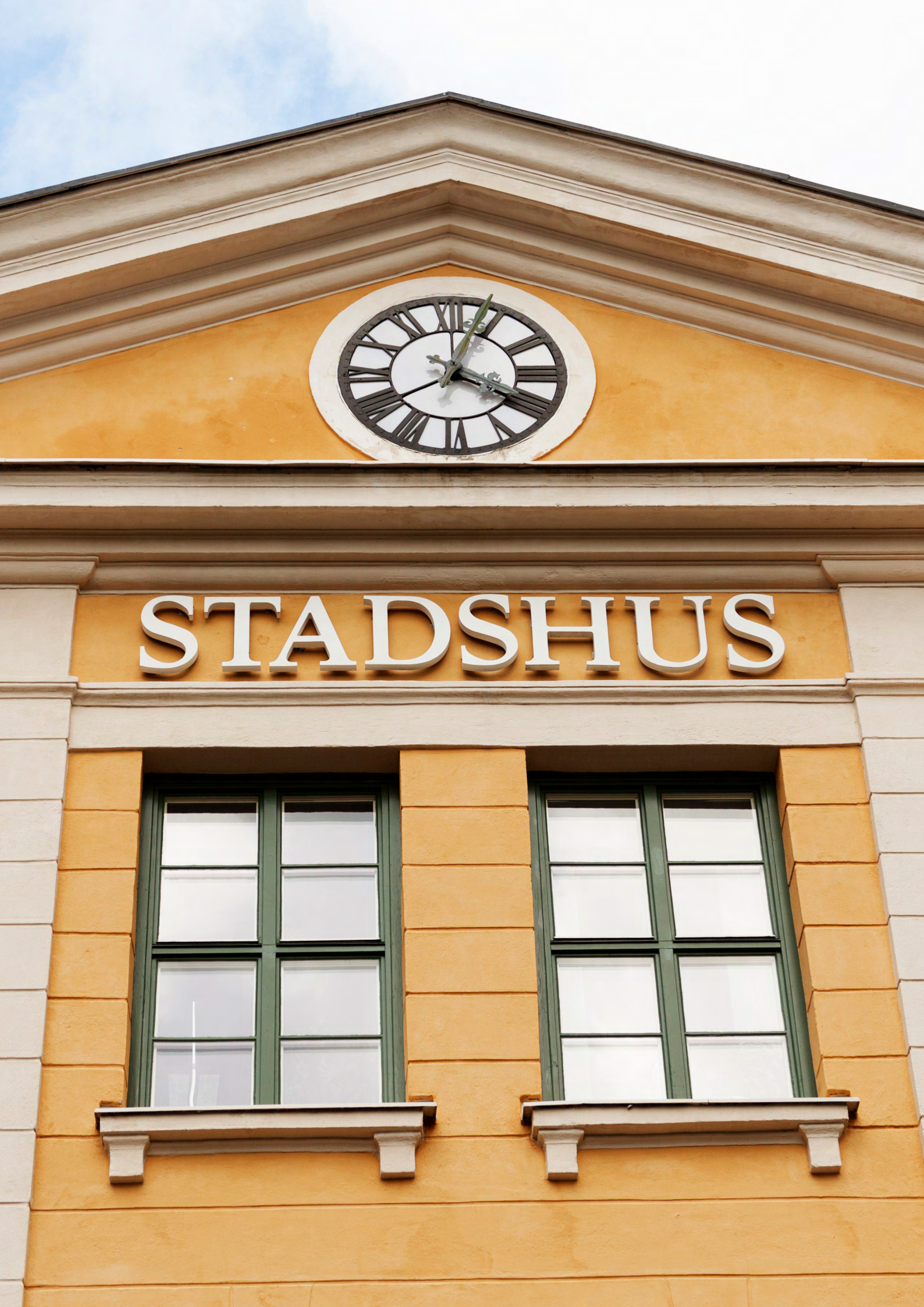
De åtgärder som vidtagits för att *förebygga* att en händelse överhuvudtaget ska inträffa kan förstås också bli föremål för en utvärdering, men det förebyggande arbetet brukar inte ingå i utvärderingar av hanteringen av inträffade händelser. Skillnaden mellan förebyggande och förberedande åtgärder är exempelvis översvämningsskydd som förebyggande åtgärder och förberedande skulle kunna vara att man bygger upp ett lager med sandsäckar och pumpar.

Att göra en verksamhetslogik innebär att kartlägga vilka förberedelser som fanns, kartlägga aktiviteter och prestationer samt kartlägga vilka effekter dessa förväntats resultera i. Använd då externa och interna krav av både styrande och vägledande karaktär som utgångspunkt.

I slutet av beskrivningen av det fiktiva fallet med stormen i kapitel 9 presenteras ett exempel på verksamhetslogik för kriskommunikation. Exemplet visar de logiska sambanden mellan förberedelser, aktiviteter, prestationer och effekter.

Tips!

För den som vill lära sig mer om verksamhetslogik tillhandahåller Ekonomistyrningsverket en vägledning och en webbutbildning, se www.esv.se


STADSHUS

3. Steg 1: Varför?

Det första steget, **Varför?**, handlar om att precisera utvärderingens bakgrund och syfte samt vad resultatet ska användas till. Starta inte utvärderingen om inte detta är förankrat med beställaren/uppdragsgivaren först.

I det första steget ska följande frågor besvaras:

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

3.1 Bakgrund

Utgångspunkten för utvärderingen är att en händelse har inträffat och hanterats. Det är viktigt att tydliggöra bakgrunden till varför hanteringen av händelsen ska utvärderas för att skapa öppenhet kring utvärderingens fokus och resultat. Bakgrunden till varför hanteringen ska utvärderas är ofta given. Det kan exempelvis vara

- att kommunstyrelsen eller ett lokalt samverkansråd beslutat om det
- att den berörda förvaltningen på eget initiativ vill utvärdera den egna hanteringen
- uppmärksamhet i media eller förväntningar från allmänheten
- kommunens skyldighet att låta genomföra en utvärdering, minska sårbarheten i sin verksamhet och upprätthålla en god förmåga att hantera olyckor och kriser.

3.2 Syfte

För att säkerställa att utvärderingen kommer till praktisk användning är det viktigt att förankra syftet med beställaren. Syftet har även betydelse för vilka kriterier som bör användas för att bedöma hanteringen. Läs mer om bedömningskriterier i avsnitt 4.3.

Syftet med att utvärdera hanteringen av en inträffad händelse kan vara:

- Kontrollerande
- Främjande
- Allmänt kunskapsutvecklande.

En *kontrollerande utvärdering* innebär att beställaren vill få en bedömning av om hanteringen genomfördes på ett korrekt sätt enligt lagar, föreskrifter, policys och andra krav samt om den nått uppsatta mål.

En utvärdering med ett *främjande* syfte gör framåtsyftande bedömningar av hanteringens styrkor och svagheter. Det innebär att utvärderingen ska bidra till en förbättrad hantering. Utvärderingen fokuserar på att förstå varför något fungerat bra eller mindre bra.

En utvärdering som har ett *allmänt kunskapsutvecklande* syfte handlar om att utveckla grundkunskap om händelsen och öka förståelsen för hanteringen. Resultatet av en sådan utvärdering kan ofta generaliseras och vara till användning för andra aktörer och andra typer av händelser. Det kan exempelvis handla om att öka kunskapen om nyttan av en ny samverkansform. Kunskapsutveckling kan vara ett skäl till att också utvärdera sådant som verkar ha fungerat väl.

Ofta utvärderas hanteringen av inträffade händelser för att tillgodose fler än ett av dessa syften. Det är ändå bra att precisera var utvärderingens tyngdpunkt bör ligga, eftersom huvudsyftet påverkar upplägget för utvärderingen.

Ibland kan beställaren ha andra syften av mer strategisk karaktär. Utvärdering är en aktivitet som sammankopplas med ledord som modernitet och rationalitet. Detta har gjort att många organisationer och verksamheter genomför utvärdering allt mer rutinmässigt för att leva upp till ovanstående ledord och för att ge ett gott intryck.

Ett strategiskt syfte med att tillsätta en utvärdering kan också vara att vinna dyrbar tid så att opinionen ”lugnar ner sig” eller att flytta fokus från något som inte fungerar. Ett ytterligare strategiskt syfte kan vara att genom en utvärdering finna argument i syfte att stödja en redan intagen hållning.

Utvärdering *bör inte* användas för den här typen av strategiska syften, eftersom det då blir svårt att systematiskt och transparent göra oberoende värderingar. Du som utvärderare bör därför vara uppmärksam på om utvärderingen tycks ha den här typen av strategiskt syfte. En förutsättning för att en utvärdering ska vara trovärdig och i förlängningen användbar är att den uppvisar självständighet i förhållande till uppdraget, har ett kritiskt anslag och att det inte förekommer några dolda strategiska syften.

3.3 Användning av resultatet

För att resultatet av utvärderingen ska komma till nytta är det viktigt att redan i planeringen ange vad resultatet ska användas till. Användningen beror på om syftet är kontrollerande, främjande eller allmänt kunskapsutvecklande eller flera av dessa syften tillsammans.

Resultatet av en *kontrollerande utvärdering* är tänkt att ge information som kan medföra utkrävande av ansvar och vägledning i styrningen av verksamheten samt underlätta prioriteringar och vägval för den fortsatta inriktningen.

Även om en utvärdering har ett kontrollerande syfte behöver den dock inte användas för att ställa enskilda personer till svars, utan utvärderingens fokus kan istället vara exempelvis att granska funktioner och processer.

Resultatet av en *främjande utvärdering* förväntas ge återkoppling om hur hanteringen fungerade i relation till hur den var tänkt att fungera och ge konkreta uppslag kring vad som bör befästas, förändras eller tas bort för att utveckla verksamheten. Det kan handla om att identifiera utbildningsbehov eller behov av förbättrade rutiner.

Resultat av en *allmänt kunskapsutvecklande* utvärdering kan användas för att öka kunskapen om exempelvis företeelser eller organisationsformer i mer generell bemärkelse.

Det är dock mottagaren av utvärderingen som har ansvar för att omsätta resultatet i konkreta åtgärder. Utvärderarna kan ge förutsättningarna men det är de verksamhetsansvariga som är ansvariga för att resultatet av utvärderingen används och att det sker en utveckling.

Exempel
Utvärdering av stormen – Steg 1: Varför?

Bakgrunden till utvärderingen är att det har inträffat en storm. Efter stormen var allmänheten kritisk till hur kommunen hanterade händelsen. Efter händelsen beställde kommundirektören därför en utvärdering av kommunens kriskommunikation.

Syftet med utvärderingen är främjande. Utvärderingen ska ge framåtsyftande bedömningar av kriskommunikationens styrkor och svagheter.

Resultatet av utvärderingen ska användas till utveckling av kommunens kriskommunikation inför framtida händelser.

HUR SKA VI GÅ VIDARE?
TILLSAMMANS

4. Steg 2: Vad?

Det andra steget, **Vad?**, innebär att klargöra vad som ska utvärderas, vilka frågor utvärderingen ska svara på samt vilka kriterier som ska användas för bedömning. Ofta innebär dessutom begränsningar i tid och resurser att en utvärdering måste avgränsas.

I det andra steget ska följande frågor besvaras:

- Vilket är ämnet för utvärderingen, det vill säga utvärderingsobjektet?
- Vilka är utvärderingsfrågorna?
- Vilka kriterier ska användas som grund för bedömning?

4.1 Utvärderingsobjekt

Med utvärderingsobjekt avses ämnet för utvärderingen. I en utvärdering av hanteringen av en inträffad händelse är utvärderingsobjektet just *hanteringen* av händelsen.

Utvärderingsobjektet (hanteringen av händelsen) kan sedan avgränsas utifrån olika aspekter, exempelvis:

- Vilka delar av hanteringen ska utvärderingen omfatta?
- Vilken tidsperiod av hanteringen ska utvärderingen omfatta?
- Vilka av de hanterande aktörerna ska utvärderas?

Utvärderingsobjektet kan omfatta hanteringen i sin helhet eller avgränsas till någon eller några delar av hanteringen, som exempelvis alarmering, kriskommunikation eller samverkan.

Utvärderingsobjektet kan också omfatta hela eller en avgränsad tidsperiod av hanteringen. För vissa händelser är hanteringen relativt kort (exempelvis hanteringen av en större olycka) medan hanteringen av andra händelser kan vara mer utdragen och pågå under en längre tidsperiod (exempelvis hanteringen av ett influensautbrott). I utvärderingar av händelser med mer utdragen hantering kan utvärderingen påbörjas redan under pågående hantering. Det vanliga är däremot att utvärderingar görs i efterhand.

Ofta involveras flera olika aktörer i hanteringen och utvärderingsobjektet kan omfatta alla inblandade aktörers hantering eller ett urval av aktörer, som exempelvis den egna kommunen, en enskild förvaltning eller en enskild verksamhet.

Utvärderingen kan också omfatta förberedande åtgärder, det vill säga åtgärder som ska öka förmågan att hantera händelser, såsom utbildning, övning och interna styrdokument. Oftast avgränsas utvärderingen till aktörers åtgärder för att avhjälpa och återställa drabbad verksamhet, medan styrkor och svagheter i förberedelserna kan bli förklaringar till varför åtgärderna och deras effekter blev som de blev.

Åtgärder för att förebygga händelsen brukar inte ingå i en utvärdering av hanteringen. Med förebyggande åtgärder avses åtgärder för att förhindra att en viss typ av händelse inträffar eller att minimera konsekvenserna om den inträffar. Förebyggande åtgärder kan ändå bli föremål för en egen utvärdering.

4.2 Utvärderingsfrågor

Utvärderingsfrågor förtydligar vad det är utvärderingen ska besvara. Det material som samlas in under datainsamlingen ska värderas systematiskt utifrån något som kallas bedömningsgrund. För att göra det ska man som utvärderare formulera ett antal frågor som ska vägleda och rikta in utvärderingens fokus. Dessa frågor måste vara tillräckligt tydliga och avgränsade för att de verkligen ska kunna besvaras genom utvärderingen. Hur frågorna formuleras och avgränsas påverkar det fortsatta planeringsarbetet och genomförandet av utvärderingen.

Utvärderingsfrågorna kan delas in i olika kategorier:

- Frågor om hanteringens process, exempelvis:
  - Genomfördes hanteringen av händelsen på förväntat sätt?
  - Hur väl fungerade informationshanteringen?
  - Genomfördes samverkan mellan kommunen och andra involverade aktörer inom rimlig tid?

- Frågor om hanteringens effekter, måluppfyllelse och eventuella bieffekter, exempelvis:
  - Bidrog samverkan på skadeplatsen eller i en lokal inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) till samordnade åtgärder?
  - Var samhällsviktig verksamhet återställd inom rimlig tid efter händelsen?

- Frågor om målgruppens upplevelse, exempelvis:
  - Upplevde kommunens invånare att de fick tillräcklig information under och efter händelsen?
  - Upplevde kommunens invånare att de fick tillräcklig hjälp och stöd under och efter händelsen?

För utvärderingsfrågor som avser hanteringens måluppfyllelse är sambandet mellan hanteringen och dess effekter centralt. Ibland finns effektsamband klarlagda, men ibland måste man som utvärderare själv försöka klarlägga dessa.

Med specifika åtgärder åstadkoms ibland mer, och ibland något annat, än vad som var avsikten. Med bieffekter avses alla effekter som inte hör till den förväntade huvudeffekten, det vill säga det man medvetet ville åstadkomma.

För att kunna svara på frågor om hanteringen genomfördes ”på förväntat sätt”, ”inom rimlig tid”, ”ändamålsenligt”, ”effektivt” eller om ”tillräckligt stöd” tillhandahölls, behövs bedömningskriterier. Läs mer om detta i nästa avsnitt.

4.3 Bedömningskriterier

Utvärdering handlar i grunden om att systematiskt värdera hanteringen av den inträffade händelsen (utvärderingsobjektet) mot bedömningskriterier som beskriver hur hanteringen borde ha gått till och vilka effekter, kort- och långsiktiga, som hanteringen var avsedd att resultera i.

Bedömningskriterierna behöver omfatta beskrivningar av vad som kännetecknar ett bra resultat, en bra process eller att ett mål har nåtts. En utvärdering innebär inte fritt tyckande av utvärderarna, utan värderingen ska alltid göras på ett systematiskt sätt jämfört med de redovisade bedömningskriterierna.

En utvärderare kan hämta eller söka efter bedömningskriterier i bland annat styrande och vägledande krav som finns i lagar, förordningar, föreskrifter, allmänna råd, interna planer, policy- och kvalitetsdokument, rutiner, avtal, praxis, normer, yrkeskodex eller egna utfästelser. Med egna utfästelser menas service som utlovas av en aktör på exempelvis hemsidan, i broschyrer eller annat kommunikationsmaterial och som aktören rimligtvis ska leva upp till. Bedömningskriterier kan även framgå av tidigare genomförda utvärderingar av inträffade händelser.

Exempelvis kan bedömningskriterier för kriskommunikation handla om att kommunikationen ska vara samordnad, tydlig och tillgänglig samt i enlighet med lagar, förordningar, interna riktlinjer eller andra krav.

Ofta saknas på förhand väl definierade bedömningskriterier. Då behöver man som utvärderare formulera dessa i dialog med beställaren och sakkunniga. Exempelvis kan ”samordnad kriskommunikation” vara svårt att värdera utan att bryta ner i mer konkreta delar.

Det viktiga är att man som utvärderare redogör för de kriterier man väljer att utvärdera mot och motiverar valet. Då vet den som tar del av utvärderingen vilka utgångspunkter utvärderarna har haft för sina bedömningar.

Exempel
Utvärdering av stormen – Steg 2: Vad?

Utvärderingsobjektet är kommunens kriskommunikation externt till invånarna.

Utvärderingsfrågor är:

- Hur väl fungerade kommunens kriskommunikation till allmänheten?
- Har allmänheten fått enhetlig information om stormen och dess konsekvenser?
- Har berörda målgrupper känt en trygghet i att de har fått den information de behöver om stormen och dess konsekvenser?

Bedömningskriterier utgörs av kommunens riktlinjer för kriskommunikation, kommunens krishanteringsplan samt den framtagna verksamhetslogiken. Några exempel på bedömningskriterier är:

- Av berörda målgrupper har 90 procent känt en trygghet i att de har fått den information de behövde om stormen och dess konsekvenser.
- Av allmänheten har 90 procent fått kunskap om var trygghetspunkter och dricksvattentankar fanns.
- All kommunikation på externa kanaler var samordnad och enhetlig.

5. Steg 3: Vilka?

Det tredje steget, **Vilka?**, klargör vilka som är målgrupper och intressenter för utvärderingen, vilka som ska genomföra utvärderingen samt vilka som ska medverka genom att bidra med faktaunderlag och synpunkter. Vilken roll olika personer ska ha får betydelse för utvärderingens upplägg och resultat samt för dess trovärdighet.

I det tredje steget ska följande frågor besvaras:

- Vilken är målgruppen för utvärderingen och vilka är intressenter i utvärderingen?
- Vem ska genomföra utvärderingen?
- Vilka ska medverka i utvärderingen?

5.1 Målgrupp och intressenter

Målgrupp är de som utvärderingen i första hand riktar sig till och som kommer ha nytta och praktisk användning av resultatet.

Eftersom det är målgruppen som ska ha praktisk användning av utvärderingens resultat så behöver utvärderingens avgränsningar, upplägg och hur slutsatserna formuleras anpassas till deras specifika behov. Exempelvis kan slutsatserna behöva formuleras på ett sätt om målgruppen är kommunpolitiker och på ett annat sätt om det är medarbetare inom den berörda förvaltningen.

Om utvärderingen har ett kontrollerande syfte blir ofta politiker och ledningspersonal inom den egna kommunen målgrupper.

För utvärderingar med ett främjande syfte är det framförallt medarbetare inom berörda verksamheter som blir målgrupp.

För utvärderingar med ett kunskapsutvecklande syfte omfattar målgruppen ofta även andra kommuner och aktörer som inte varit direkt inblandade i hanteringen av händelsen.

Exempel på målgrupper:

- Kommunpolitiker
- Kommunledningen
- Förvaltningschefer
- Medarbetare inom kommunens krisberedskap
- Medarbetare inom berörda förvaltningar
- Kommunalförbund.

Intressenter är övriga som kan ha intresse av utvärderingens resultat. Även om det är målgruppens behov som primärt ska ligga till grund för utvärderingens upplägg, så behöver man även ta hänsyn till övriga intressenter. Om målgruppen är berörda förvaltningar så kan exempelvis språket ändå behöva anpassas så att även media, allmänheten och andra intressenter kan förstå.

Intressenter kan utöver ovanstående vara andra kommuner, forskare, allmänheten, media och statliga myndigheter.

Exempel på hur en målgrupp eller intressenter kan involveras:

Det är bra att ha målgrupper och intressenter delaktiga i arbetet från början. De kan vara viktiga samtalspartner och vara värdefulla för att formulera utvärderingsfrågor, hitta bedömningskriterier och inte minst för att hitta förklaringar till den utveckling och de avvikelser som man noterar.

5.2 Utvärderare

Vilka som ska genomföra utvärderingen påverkas av syftet, hur resultatet ska användas och vilka utvärderingsfrågor som ska besvaras. Ska utvärderingen genomföras av medarbetare inom kommunen? Ska en extern utvärderare anlitas för hela eller delar av utvärderingen? Utvärderar kommunen tillsammans med andra aktörer, där det finns krav på att alla ska vara eniga om resultatet, eller gör kommunen dem delaktiga på något annat sätt och står för utvärderingen själva?

Exempel på utvärderare:

- Medarbetare på den berörda förvaltningen
- Medarbetare på en annan förvaltning
- Tjänstemän på en annan kommun
- Forskare på högskola/universitet
- Konsult
- Tjänstemän på regional eller statlig nivå.

Viktiga aspekter att ta hänsyn till i valet av utvärderare kan, utöver begränsningar i tid och ekonomiska resurser, vara behovet av

- utvärderarkompetens
- sakkunskap
- förståelse för verksamheten och interna förhållanden.

Utvärderarkompetens omfattar kunskap om exempelvis metoder för datainsamling, analys och värdering. Om en omfattande och komplex utvärdering ska göras kan behovet av utvärderarkompetens vara större än om det handlar om en enklare och mindre omfattande utvärdering. Utvärderarkompetens omfattar även förmågan till integritet och oberoende. Det är alltid viktigt att utvärderarna har integritet och är oberoende. Det kan bli extra viktigt om syftet är kontrollerande eller om utvärderingen uppfattas som känslig för målgrupper och intressenter.

Kunskap i sakfrågan kan vara mindre viktigt, eftersom sådan kunskap kan säkerställas genom att låta sakkunniga ingå i en referensgrupp eller faktagranska rapportutkast. Samtidigt kan förståelse för verksamheten och interna förhållanden vara viktig för att skapa trovärdighet och legitimitet, speciellt om syftet med utvärderingen är främjande.

Utvärderare som arbetar på den berörda förvaltningen kan ha kunskap om verksamheten som är värdefull i analys, värdering och bedömning. Det kan även vara bra att den kunskap som utvärderingen ger stannar kvar inom förvaltningen. Samtidigt kan relationer till kollegor göra att det blir svårt att låta negativa omdömen komma fram. Det är därför en fördel om utvärderarna inte har varit direkt delaktiga i hanteringen som ska utvärderas.

Utvärderingen kan också genomföras av medarbetare på en annan förvaltning, på en annan kommun eller på någon regional eller central myndighet. De kan ibland ha lättare för att vara opartiska och bedöma hanteringen av händelsen med ett utifrånperspektiv.

Det är också möjligt att beställa utvärderingar av externa konsulter eller högskolor och universitet. Deras objektivitet kan däremot påverkas av att de vill vidmakthålla bra relationer med sina beställare.

En kombination av interna och externa utvärderare kan ibland vara en bra lösning. Exempelvis kan en medarbetare inom kommunen samla in underlag och en konsult anlitas för att bistå med metodkunskap och i den slutliga analysen och värderingen.

En utvärdering kan genomföras av en ensam utvärderare, men det är en fördel att vara minst två personer som tillsammans planerar, samlar in data, analyserar, värderar och skriver. Fördelen är bland annat att utvärderarna kan diskutera viktiga frågeställningar och ta hjälp av varandra i alla steg i processen.

Tips!

Ekonomistyrningsverket har gett ut en vägledning för att beställa utvärderingar: ”Att beställa utvärderingar – en vägledning” (ISBN 91-7249-201-5).

5.3 Medverkande

Utifrån syftet, användningsområdena och utvärderingsfrågorna avgörs vilka som ska medverka i utvärderingen samt på vilket sätt.

Olika personer kan medverka genom att exempelvis

- ge sakinformation och expertråd
- kommentera frågeställningar
- ingå i referensgrupper
- bistå i datainsamling, analys och bedömning
- delta i rapportskrivning och spridning av resultat.

I en utvärdering med ett främjande eller kunskapsutvecklande syfte kan det vara positivt om medarbetare som arbetar med hantering av händelser inom den egna verksamheten medverkar i arbetet med utvärderingen. Har utvärderingen ett kontrollerande syfte kan det däremot vara direkt olämpligt om dessa personer medverkar i för hög utsträckning. Är syftet kontrollerande blir medarbetarna därför främst viktiga källor att inhämta fakta från.

Det kan ibland vara svårt att hitta balansen mellan skilda intressen och perspektiv. Därför är det bra att redan i planeringen av utvärderingen identifiera vilka som ska medverka och på vilket sätt. Vilka som medverkar i utvärderingen påverkar sedan utvärderingens kvalitet, legitimitet och trovärdighet.

Exempel
Utvärdering av stormen – Steg 3: Vilka?

- Målgruppen är kommunledningen, krisledningen och kommunens kommunikationsenhet.
- Intressenter är allmänheten, andra kommuner och media samt aktörer som verkar inom kommunen.
- Medverkande är kommunikatörer som arbetar med kriskommunikation i kommunen.
- Utvärderare är två medarbetare på kommunledningskontoret.

6. Steg 4: Hur?

Det fjärde steget, **Hur?**, handlar om att välja upplägg och planera genomförandet: vilken typ av data som behövs för att kunna besvara utvärderingsfrågorna, lämpliga datainsamlingsmetoder samt hur data ska dokumenteras, bearbetas och analyseras.

I det fjärde steget ska följande frågor besvaras:

- Vilken typ av information/underlag/data behövs?
- Hur ska data samlas in?
- Hur ska data analyseras och dokumenteras?

6.1 Datainsamling

I alla utvärderingar behöver data i någon form samlas in, dokumenteras, analyseras och slutligen bedömas. Men ibland kan det vara svårt att avgöra vilken typ av data som behöver samlas in. Den skriftliga dokumentationen om händelseförlopp och hantering är ofta bristfällig. Viktig information om när, var och hur saker har skett kan saknas, vilket innebär att man som utvärderare i stor utsträckning får förlita sig på återberättelser och lägga ett pussel med bitar från olika källor.

Olika metoder för datainsamling kan vara mer eller mindre lämpliga i olika sammanhang och kan användas för att besvara olika delar av utvärderingen. De vanligaste metoderna för datainsamling om händelseförlopp och hantering är dokumentstudier och intervjuer. Andra metoder som förekommer är enkäter och observationer.

Exempel på metoder för datainsamling:

- Dokumentstudier
- Intervjuer
- Enkäter
- Observationer.

6.1.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier innebär att systematiskt samla in och läsa olika dokument. Relevanta dokument för att förstå händelseförloppet och hur hanteringen gått till kan exempelvis vara:

- minnesanteckningar och protokoll från möten under hanteringen
- dokumenterade beslut under hanteringen
- loggböcker och andra anteckningar under hanteringen
- korrespondens mellan olika personer som varit delaktiga i hanteringen
- observatörsrapporter
- publiceringar i traditionella och sociala medier samt på intranät.

6.1.2 Intervjuer

Intervjuer är den datainsamlingsmetod som brukar vara vanligast i utvärderingar av inträffade händelser. Genom intervjuer kan utvärderarna få detaljerade och utförliga beskrivningar, exempelvis om vilka åtgärder som vidtogs och vilka utmaningarna var.

Vilka ska intervjuas?

Oftast är det inte möjligt att samla in uppgifter från alla som varit delaktiga i hanteringen eller på annat sätt berörts av den inträffade händelsen. Intervjuer är tidskrävande och ofta behöver antalet intervjupersoner begränsas av tidsskäl.

Vid val av vilka som ska intervjuas bör man eftersträva en jämn spridning av personer i de olika roller i hanteringen som är relevanta för utvärderingen. För att få en helhetsbild över händelseförloppet och hanteringen behövs en bredd i röster som hörs, från olika nivåer, funktioner, organisationer och grupper. Det är också bra att eftersträva en jämn könsfördelning bland intervjupersonerna.

Relevanta personer att intervjua kan vara både de som deltagit i hanteringen och de som påverkats av den, exempelvis

- medarbetare inom kommunen
- representanter för regionala och statliga myndigheter
- representanter för företag och organisationer
- allmänheten
- forskare och andra experter.

Urvalet kan dessutom utökas genom att exempelvis låta ytterligare personer lämna skriftliga svar på frågor eller delta i en faktagranskning av utvärderarnas beskrivningar av händelseförloppet och hanteringen.

Att tänka på inför och under intervjun

När man som utvärderare kontaktar intervjupersonerna är det viktigt att informera om att intervjun är en del av en utvärdering, om utvärderingens syfte och användningsområde, om hur den information som intervjupersonerna lämnar kommer hanteras samt om att deras deltagande är frivilligt.

Formulera intervjufrågorna i förväg och dokumentera dem i en intervjuguide. Börja gärna med öppna frågor där intervjupersonen får berätta fritt om hanteringen. Dessa frågor behöver inte vara detaljerade, utan ska i första hand ge vägledning till vad samtalet ska handla om. Det är bra om intervjuguiden även innehåller förslag till följdfrågor som utvärderarna kan ha som stöd för att säkerställa att de får all information som behövs. I enskilda fall kan det vara lämpligt att ställa fasta och färdigformulerade frågor med eller utan fastställda svarsalternativ.

Exempel på öppna intervjufrågor:

- Kan du berätta vilken roll du har till vardags och i hanteringen?
- Beskriv hur ni hanterade händelsen.
- Hur gick samordning och inriktning till under hanteringen?
- Hur genomfördes kommunikationen med allmänheten?
- Hur upplevde du arbetsbelastningen under hanteringen?

Intervjusvaren bör dokumenteras under intervjuns gång, antingen genom att spela in samtalet eller genom att föra anteckningar. Om samtalet inte spelas in är det en fördel att vara två personer som genomför intervjun. Då kan den ena ställa frågor och den andra föra anteckningar.

Det är bra att låta intervjupersonerna läsa och kommentera anteckningarna eller transkriberingar av inspelade intervjuer. På så sätt kan eventuella missuppfattningar korrigeras och man kan få kompletterande fakta eller synpunkter och därmed undvika omfattande anmärkningar på faktadelen i utvärderingen framöver.

Intervjuer kan genomföras på plats, ansikte mot ansikte, eller på distans. Intervjuer kan göras med en person i taget eller i form av gruppintervjuer. Gruppintervjuer bör ledas av en moderator som har i uppgift att se till att planerade frågor faktiskt blir besvarade under intervjun. Anteckningar bör då tas av en annan person.

6.1.3 Enkäter och observationer

Enkäter kan användas när utvärderarna vill ha svar från många personer och när dessa ska svara på samma frågor, exempelvis hur medborgarna upplevde kommunens kriskommunikation. Det kan dock vara svårt att utforma enkäter som det går att dra relevanta slutsatser från. Därför kan det vara bra att ta hjälp av någon som har erfarenhet av att formulera frågor och svarsalternativ, göra urval, hantera bortfall och analysera resultat.

Om man påbörjar en utvärdering medan hanteringen fortfarande pågår kan det finnas en möjlighet för utvärderarna att vara med och följa hanteringen och dokumentera direkta iakttagelser som observatör vid olika möten under hanteringen.

Tips!

I Statistiska centralbyråns statistikguide finns mer information om vad som är bra att tänka på när enkätfrågor formuleras, hur urval kan genomföras, hur olika typer av fel (bland annat bortfall) kan påverka statistikens kvalitet och vad som kan göras för att hantera detta.

6.1.4 Individskydd

Utvärderarna ska informera intervjupersoner och andra medverkande om deras roll i utvärderingen, villkoren för deras deltagande och att deltagandet är frivilligt. De som medverkar har rätt att självständigt bestämma om, hur länge och på vilka villkor de ska delta.

Alla uppgifter om identifierbara personer ska antecknas, lagras och avrapporteras på ett sådant sätt att enskilda människor inte kan identifieras av utomstående. Om man använder citat ska det exempelvis inte gå att härleda vem som uttalat sig, om inte intervjupersonen gett sitt godkännande.

Uppgifter om enskilda som samlats in för utvärderingen får inte användas eller lånas ut för kommersiellt bruk eller andra syften.

Det kan finnas personer eller organisationer som av olika skäl inte kan eller vill delta i utvärderingen. Det går inte att kräva att en person eller organisation ställer upp på intervju eller lämnar ifrån sig information på något annat sätt. Det är därför viktigt att respektera enskilda personers integritet och att säkerställa att det insamlade materialet hanteras med aktsamhet. Detta är särskilt viktigt att ta hänsyn till om informationen är säkerhetsmässigt eller etiskt känslig att samla in och sammanställa i en offentlig rapport.

Utvärderarna bör ge intervjupersoner och andra berörda tillfälle att ta del av beskrivningen av hanteringen innan de publicerar utvärderingsrapporten. Dessa personer bör även få veta var den kommer att publiceras och få en rapport eller sammanfattning av rapporten.

Vetenskapsrådet konkretiserar det grundläggande individskyddskravet i fyra allmänna huvudkrav på forskningen: informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet. Dessa krav bör även tillämpas när det gäller utvärdering.

Tips!

Dataskyddsförordningen (GDPR) gäller i hela EU och har till syfte att skapa en enhetlig och likvärdig nivå för skyddet av personuppgifter. GDPR är till för att skydda enskildas grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter.

På Datainspektionens webbplats finns mer information om förordningen och vad den innebär: https://www.datainspektionen.se/lagar--regler/dataskyddsforordningen/

6.2 Analysmetoder

Hur det insamlade datamaterialet kan bearbetas och analyseras påverkas av vilken eller vilka metoder som användes vid datainsamlingen. Analysmetoderna påverkas också av antal inkomna svar och eventuellt bortfall. I detta avsnitt beskrivs kvalitativ och kvantitativ analys översiktligt.

6.2.1 Kvalitativ analys

Att analysera och bearbeta resultat från individuella intervjuer, gruppintervjuer eller enkäter med fritextsvar innebär att söka efter mönster och göra jämförelser av olika data.

Ett bra första steg i analysen är att läsa igenom intervjuanteckningar eller transkriberingar eller lyssna på intervjuinspelningar. På detta sätt kan utvärderarna bilda sig en uppfattning om vad respondenterna anser i olika frågor.

Bearbetningen kan genomföras genom att utvärderarna försöker gruppera data efter olika kategorier i matriser eller spaltuppställningar. I kolumnerna eller raderna sammanfattar eller citerar man olika intervjureferat. När utvärderarna har strukturerat materialet kan de ta sig an det på olika sätt genom att exempelvis försöka hitta

- likheter – finns det något som förenar respondenternas svar?
- olikheter – vad finns det olika uppfattning om?
- mönster – hur hänger olika uppfattningar ihop?

6.2.2 Kvantitativ analys

Kvantitativ analys kan bland annat genomföras om enkäten eller intervjuerna har frågor med fasta svarsalternativ. Antingen kan man göra enklare sammanställningar av svaren eller så kan man använda olika statistiska analysmetoder. Statistiska analysmetoder omfattar beräkning av medelvärde och median eller mer avancerade metoder som exempelvis regressionsanalyser. Resultatet från en kvantitativ datainsamling kan presenteras i tabeller och diagram.

Exempel
Utvärdering av stormen – Steg 4: Hur?

Datainsamlingsmetoder omfattar

- enkäter till allmänheten och till anhöriga till brukare som fick sms från hemtjänsten
- intervjuer med hemtjänsten, frivilligresurser, kommunens Tjänsteman i beredskap, kommunikatörer, kommunchefen och kommunalrådet
- dokumentstudier av loggböcker, mötesanteckningar och kommunikation på kommunens externa kanaler.

Urval är

- 300 anhöriga som väljs genom ett slumpmässigt urval
- 300 personer inom allmänheten som väljs genom ett stratifierat slumpmässigt urval; stratifieringen görs med postnummerområden i kommunen
- fem medarbetare i hemtjänsten som väljs genom strategiskt urval
- fem personer från frivilligresurser som väljs genom strategiskt urval
- alla medarbetare som arbetade med kommunikation under händelsen
- de två medarbetare som arbetade som Tjänsteman i beredskap under händelsen
- kommunchefen
- kommunstyrelsens ordförande.

Analysmetoder utgörs av kvantitativ analys av enkätsvar från anhöriga och allmänheten. Intervjutexter sammanställs och analyseras. Relevant data från dokumentstudierna sammanställs och analyseras. Intervjupersonerna får dessutom möjlighet att faktagranska beskrivningarna av kommunikationsinsatserna. Slutligen tolkas hur kommunikationsinsatserna genomförts och mottagits.

7. Steg 5: Resultat?

I det femte och sista steget, **Resultat?**, ska det insamlade datamaterialet värderas mot de kriterier som fastställts. För att utvärderingen ska komma till praktisk användning inför framtida händelser är det dessutom viktigt att utvärderingens resultat presenteras och sprids på ett genomtänkt sätt.

I det femte och sista steget ska följande frågor besvaras:

- Hur ska resultaten värderas?
- Hur ska resultaten redovisas och spridas?
- Hur ska lärdomar från utvärderingen tas tillvara och användas?

7.1 Värdering

Utvärdering innebär att systematiskt och transparent göra värderingar. När all insamlad data har sammanställts och analyserats ska utvärderarna värdera utfallet i förhållande till bedömningskriterierna som formulerats. Ibland behöver utvärderarna förtydliga bedömningskriterierna för att det ska gå att göra värderingen. Det är därför ofta bra att ta hjälp av experter och andra sakkunniga, speciellt när bedömningskriterierna medger ett tolkningsutrymme.

Värderingen ska göras av utvärderarna och den ska redovisas tydligt i form av slutsatser som svarar på utvärderingsfrågorna. Läsaren ska kunna förstå bakgrunden till utvärderarnas slutsatser. Att värdera och redovisa slutsatser är dock inte detsamma som att lämna rekommendationer eller åtgärdsförslag. Det är viktigt att först bedöma utfallet och inte gå direkt på lösningsförslag. Med utgångspunkt i slutsatserna kan utvärderarna däremot lämna rekommendationer om vad som bör utvecklas och vad som bör befästas.

När utvärderingen är klar behöver utvärderingens slutsatser omsättas i en åtgärdsplan som konkret beskriver hur, när och av vem åtgärderna ska genomföras. Åtgärdsplaner är normalt inte en del av utvärderingen, utan en följd av den, eftersom beslut om åtgärder ofta kräver att man tar hänsyn till ytterligare beslutsunderlag. Det är beställarens ansvar att ta fram åtgärdsplaner, men utvärderarna kan förstås bidra i det arbetet.

7.2 Resultat och spridning

Utvärderingen ska sammanfattas i en rapport eller dokumenteras på annat sätt. Av den dokumentationen ska följande framgå:

- Utvärderingens bakgrund och syfte
- Metoder för datainsamling
- Bedömningskriterier
- Händelseförloppet och hanteringen
- Analys och värdering mot bedömningskriterierna
- Slutsatser och eventuella rekommendationer.

Utvärderingens trovärdighet bygger på att dokumentationen tydligt redogör för varför utvärderingen har genomförts, hur den har genomförts, vad resultatet från utvärderingen är och vilka slutsatserna är. För att kvalitetssäkra dokumentationen ytterligare kan man dessutom låta intressenter och sakkunniga granska utkast.

Omfattningen av och språket i en utvärderingsrapport ska utgå från utvärderingens syfte, användningsområde och målgrupp. Hänsyn bör även tas till eventuella intressenter. En utvärderingsrapport kan därför ibland kompletteras med en mer lättillgänglig version för allmän spridning med slutsatser och förslag av mer allmänt intresse.

Resultat från en utvärdering av hanteringen av en händelse är oftast av intresse för fler än den egna kommunen, och det finns sällan skäl till att låta en utvärdering bli en intern angelägenhet. Genom att dela med sig av både styrkor och svagheter i den egna hanteringen visar kommunen att man är en lärande organisation, vilket ökar trovärdigheten snarare än det motsatta.

Resultaten kan spridas på olika sätt beroende på utvärderingens syfte, användningsområde, målgrupp och resurser. Om resultaten kan tänkas uppfattas som känsliga är det extra viktigt att beställare och utvärderare är överens om hur resultaten ska spridas och vem som ansvarar för olika spridningsaktiviteter. Hur resultaten ska spridas behöver ingå som en del i planeringen av utvärderingen och detta bör dokumenteras.

Tänk också på att se till att spridningen av resultaten följer kommunens riktlinjer för säkerhetsskydd och tar hänsyn till individskydd och andra etiska aspekter.

Exempel på hur resultaten kan spridas:

- Distribuering av rapporten till målgrupper och intressenter
- Publicering av rapporten på kommunens intranät och webbplats
- Videopresentationer på kommunens intranät och webbplats
- Muntlig presentation för beställare, målgrupper och intressenter
- Presentation och diskussion med berörda verksamheter
- Presentation och diskussion vid seminarier.

7.3 Lärande

Lärande är inte en aktivitet som automatiskt inträffar efter att utvärderingen är klar. Dessutom kommer inte spridningen av resultaten automatiskt att leda till förändring.

Lärandet sker istället under hela utvärderingsprocessen, i planeringen, genomförandet och spridningen av resultatet. Genom att involvera målgrupperna i utvärderingen ökar dessutom förutsättningarna för lärande. Det är även viktigt att utvärderingen är väl förankrad inom den verksamhet som ska utvärderas, eftersom en utvärdering både ska komma fram till resultat som bedömer vad som fungerat bra och ska bibehållas i en verksamhet och vad som behöver utvecklas. Tydlighet och öppenhet kring utvärderingsarbetet ökar därför förutsättningarna för att resultaten accepteras och kommer till användning.

För att en utvärdering ska vara användbar ska

- rapporten vara skriven på ett förståeligt språk
- utvärderingsresultaten vara tydligt presenterade
- utvärderingsfrågorna vara besvarade
- det vara förklarat på ett tydligt sätt hur resultaten har tolkats.

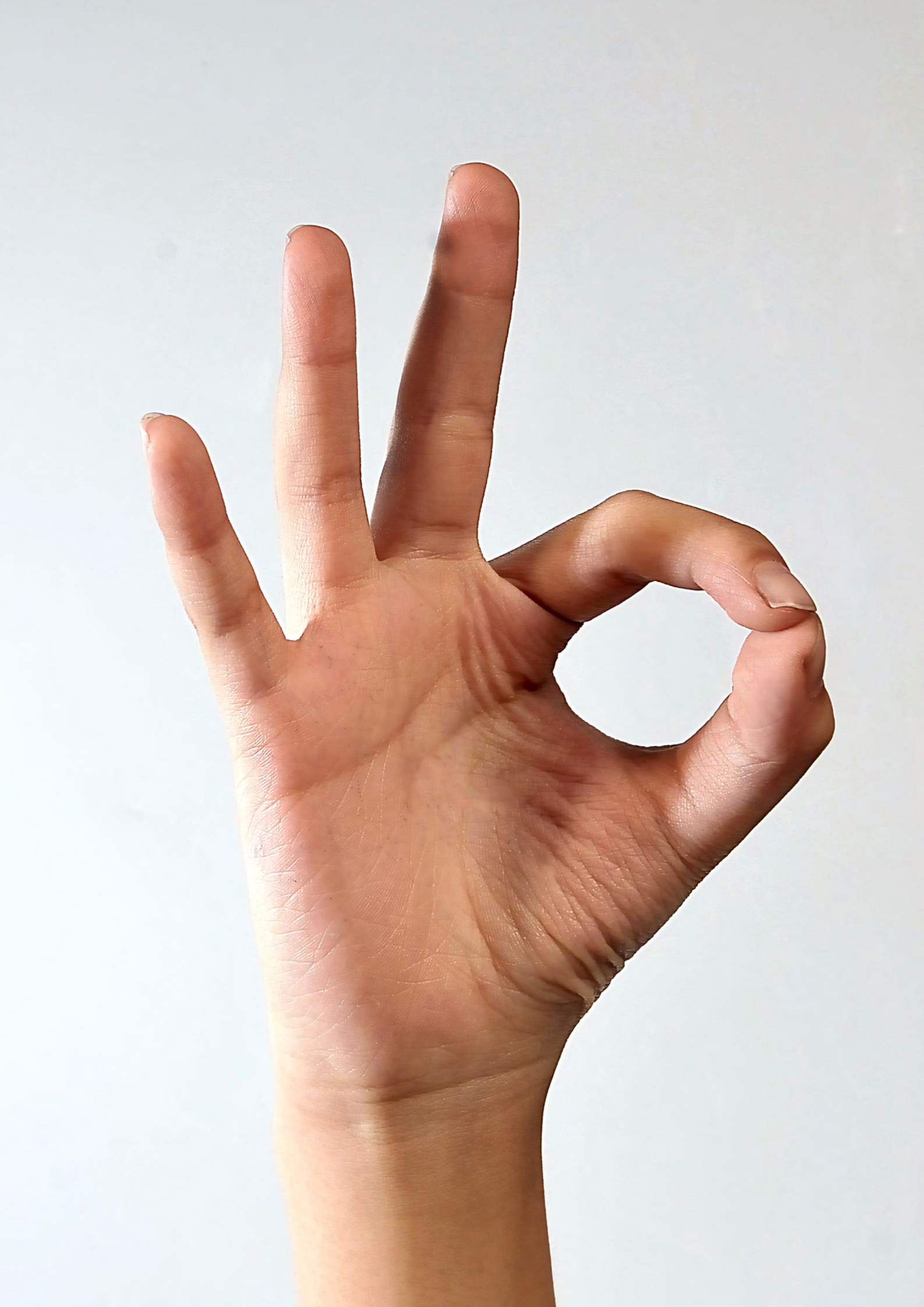
En annan förutsättning för att en utvärdering ska vara trovärdig, och i förlängningen användbar, är att den uppvisar självständighet i förhållande till uppdraget och har ett kritiskt anslag.

Exempel
Utvärdering av stormen – Steg 5: Resultat?

Värdering sker genom att utvärderingsfrågorna besvaras genom att analysresultaten ställs mot bedömningskriterierna.

Spridning sker genom en skriven utvärderingsrapport samt muntlig redovisning för målgruppen och beställaren. Utvärderingsrapporten skickas till utvalda intressenter och presenteras på kommunens webbplats.

Lärande förväntas ske genom att kommunchefen tillsammans med berörda förvaltningschefer ansvarar för att omsätta utvärderingens resultat i åtgärder. Kommunledningskontoret ansvarar för att följa upp åtgärderna.



8. Utvärdera med kvalitet

Möjligheten att en utvärdering leder till förändring ökar om utvärderingen håller hög kvalitet. Ett sätt att kvalitetssäkra utvärderingar är att utgå från den trappstegsmodell som beskrivs i den här vägledningen och att redan från början dokumentera svaren på frågorna i modellen. Under utvärderingen kan det sedan vara bra att gå tillbaka till svaren för att stämma av utvärderingens inriktning och omfattning.

Att en utvärdering är systematisk och transparent innebär att den genomförs på ett strukturerat sätt och att utvärderingsfrågor, bedömningskriterier, målgrupp, datainsamlingsmetod och slutsatser redovisas tydligt i utvärderingsrapporten.

För att säkerställa metodologisk kvalitet bör man se över utvärderingens validitet, reliabilitet och användbarhet samt utvärderarnas ansvarstagande och etiska aspekter. De primära etiska skyldigheterna i en utvärdering kan sammanfattas i två regler:

- skada inte de personer som studeras
- snedvrid inte data.

Tips!

Begreppet **validitet** betyder giltighet och är viktigt att tänka på i planeringen av en utvärdering. Det som mäts och analyseras i utvärderingen ska vara relevant för de frågor undersökningen avser och slutsatserna ska hänga ihop med de frågor som ställts. En utvärdering med låg validitet har inte undersökt eller mätt det den hade för avsikt att mäta.

Reliabilitet eller tillförlitlighet handlar om systematiken och noggrannheten i en utvärdering. Samma metod för datainsamling och analys ska kunna tillämpas av olika personer på samma material och ge samma resultat. Låg reliabilitet innebär att resultaten är osäkra.

För att en utvärdering ska vara **användbar** ska

- rapporten vara skriven på ett förståeligt språk
- utvärderingsresultaten vara tydligt presenterade
- utvärderingsfrågorna vara besvarade
- det vara förklarat på ett tydligt sätt hur resultaten har tolkats.

8130
JOHN DEERE
XWH 553

9. Stormen – en fiktiv händelse

I detta kapitel beskrivs en fiktiv händelse, en storm med omfattande elavbrott som följd i en kommun någonstans i Sverige. Inledningsvis beskrivs stormens händelseförlopp och kommunens hantering av händelsen. Avslutningsvis beskrivs de utgångspunkter för utvärdering av hanteringen av stormen som angivits av beställaren på kommunen.

I slutet av varje kapitel ovan (kapitel 3 till 7) som beskriver stegen i trappstegsmodellen ges exempel på hur en utvärdering av stormen skulle kunna planeras och genomföras.

9.1 Om kommunen

Kommunen har cirka 50 000 invånare. Kommunen har flera utspridda tätorter och en stor del landsbygd. Den största tätorten har 20 000 invånare. Kommunen är kustnära och omfattar flera skärgårdsöar. Kommunen har en stor hamn.

9.2 Beskrivning av stormen

November och december har varit snörika och även större delen av södra Sverige är täckt av ett halvmetertjockt snötäcke. De första prognoserna om att en storm var på väg kom från SMHI 28 december. Den 30 december utfärdade SMHI en risk för storm och snöfall för 1–2 januari.

SMHI meddelade att det troligen skulle bli en klass 2-varning, vilket de också utfärdade dagen därpå. Stormen drog in över länet på kvällen 1 januari och var som intensivast under natten fram till tidig morgon dagen därpå. Det blåste kraftigt även under dagen 2 januari.

Tips!

Under framtagandet av denna vägledning påbörjade SMHI en förändring av vädervarningssystemet, med så kallade konsekvensbaserade vädervarningar. Eftersom det nya vädervarningssystemet inte var implementerat vid tidpunkten då vägledningen skrevs utspelas den fiktiva händelsen före år 2019.

9.2.1 Före stormen

Kommunen har funktionen Tjänsteman i beredskap (TiB). TiB fick en indikation på den kommande stormen 1 januari när länsstyrelsen skickade ut information om vädervarningen. Under kvällen 1 januari blev kommunen kontaktad av länsstyrelsen som informerade om att de skulle aktivera länets inriktnings- och samordningsfunktion (ISF).

Kommunen vidareförmedlade information om att en vädervarning utfärdats via sina kanaler (Facebook och webbplats) och uppmanade allmänheten att förbereda sig. Förvaltningen för vård och omsorg i kommunen ökade bemanningen för hemtjänst och omprioriterade sina resurser under stormnatten och den kommande veckan.

9.2.2 Under stormen 1 till 2 januari

Under stormnatten mellan 1 och 2 januari var räddningstjänsten ute på de större vägarna för att röja träd, upprätthålla framkomligheten och förhindra olyckor.

Tidigt på morgonen 2 januari gjorde kommunens TiB en telefonavstämning kring läget med några kommunala funktioner såsom räddningstjänsten, avdelningen gata/park och säkerhetssamordnaren. En stor del av kommunens hushåll var vid tillfället utan el, det blåste fortfarande mycket och en del sjötrafik var inställd samt några bussavgångar. Läget i kommunen bedömdes som ansträngt, men under kontroll. Kommunens inriktning blev att fortsätta följa det aktuella läget och ha löpande avstämningar.

Kommunens TiB deltog på samverkansmöten med länets ISF på förmiddagen och på eftermiddagen 2 januari. Elbolaget uppgav sig ha kontroll över läget med elförsörjningen, men hade svårt att få en tydlig lägesbild på grund av att det fortfarande blåste kraftigt. På samverkansmötet beslutades att fokus skulle vara att få vägarna fria från träd och under dagen blev alla större vägar framkomliga.

Den 2 januari lade kommunen mycket fokus på åtgärder för att få vård och omsorg samt hemtjänst att fungera. De genomförde uppsökande verksamhet och räddningstjänsten bistod hemtjänsten på vissa ställen. Hemtjänsten och hemsjukvården upplevde att de under dagen hade bra koll på brukarna och verksamheten. På eftermiddagen började dock kommunens trygghetsjour få problem med mobiltelefonin och trygghetslarmen och var hårt belastad. Runt 500–600 brukare var drabbade och cirka 300 trygghetslarm slutade fungera. Hemtjänsten skickade sms till de 3 000 anhöriga där någon närstående hade hemtjänst eller trygghetslarm för att uppmana dem att kontakta sina närstående.

Den 2 januari hade kommunens TiB löpande kontakt med elbolaget i genomsnitt en gång i timmen, ibland oftare, för att skapa sig en lägesbild. Vissa offentliga byggnader och institutioner var utan el, bland annat några skolor och vårdcentraler. I övrigt hade de flesta tätorter fungerande el. Tappställen för dricksvatten öppnades upp på två av brandstationerna.

Behovet av information till invånarna var stort. Kommunen satsade under stormen därför mycket kraft på information till allmänheten, både direkt till medborgarna via egna informationskanaler och kontaktcenter och via media.

9.2.3 Efter stormen 3 till 9 januari

Kommunen fick på eftermiddagen 3 januari förhandsinformation om läget i elnätet. Elbolaget hade då en bättre bild över läget, skadornas omfattning och svårigheterna att återställa elnätet. Bedömningen var att det skulle dröja minst en vecka innan strömmen var tillbaka på alla platser. Av och till låg även mobiltelenätet nere. Det var ett ansträngt läge för kommunen som nu insåg att problemen med el- och teleförsörjningen var omfattande och att ytterligare åtgärder behövdes. Det fanns även flera områden där både kommunalt och enskilt vatten och avlopp slutat att fungera. I flera affärer hade varor som vattendunkar, elverk, lampolja och liknande tagit slut.

Under dagen 3 januari gick kommunen formellt upp i stab, även om de i praktiken redan hade arbetat så. Staben beslutade att trygghetspunkter skulle upprättas på brandstationer, sim- och sporthallar och dylikt dit allmänheten kunde komma för att hämta vatten, duscha, få tillgång till el och telefoni, värma sig och på vissa platser även övernatta. Att upprätta trygghetspunkter var något som kommunen hade med i sin pågående planering för civilt försvar men detta hade ännu inte förberetts. Till en början bemannades trygghetspunkterna av kommunens och räddningstjänstens personal men efter hand engagerades frivilligresurser för detta.

Hemtjänsten och hemsjukvården fortsatte att kontakta och besöka äldre och sjuka i hemmen. Ett 40-tal vårdtagare som inte bedömdes få sina behov uppfyllda i sin bostad flyttades till alternativa boenden. De såg också till att de som var i behov av vård kom till sjukhus.

Efter 3 januari förstod kommunen att situationen var värre än de tidigare hade anat och att el- och teleavbrotten skulle ta mycket lång tid att åtgärda. De började nu bygga upp en struktur för regelbundna stabsmöten. Elbolaget och kommunen hade en löpande dialog kring prioritering av el. Reservelverk placerades ut på vissa platser för att få igång pumpstationer, skolor, förskolor och andra kommunala anläggningar. Dricksvattentankar placerades ut bland annat på brandstationer.

Eftersom alla inte hade tillgång till internet eller fungerande telefon så tryckte kommunen upp informationsblad och affischer som de distribuerade till de drabbade områdena. Sammanställningar av vanliga frågor och svar (FAQ) användes också flitigt och underlättade kommunens arbete.

Den 4 januari fick en av kommunens tätorter stora problem eftersom både mobiltelefoni och Rakel var ur funktion. Kommunen kontaktade då länsstyrelsen för att få hjälp med reservkraft till en mast för mobiltelefoni och Rakel som kommunen bedömde var av strategisk betydelse. Kommunen upplevde då svårigheter att få gehör hos teleoperatörerna och hos MSB för prioritering av reservkraft till den aktuella masten. I samverkan med Post- och telestyrelsen

MSB, nätoperatören och elbolaget ordnades dock sedan reservkraft till Rakelbasstationen. Problemen med mobiltelefonin gick dock inte att lösa just då.

Först 9 januari kunde hemtjänsten säkerställa att alla vårdtagare var välbehållna. Vid den tidpunkten fungerade även elförsörjningen, telefoni och vatten och vägarna var framkomliga. Samma dag avvecklades kommunens stab.

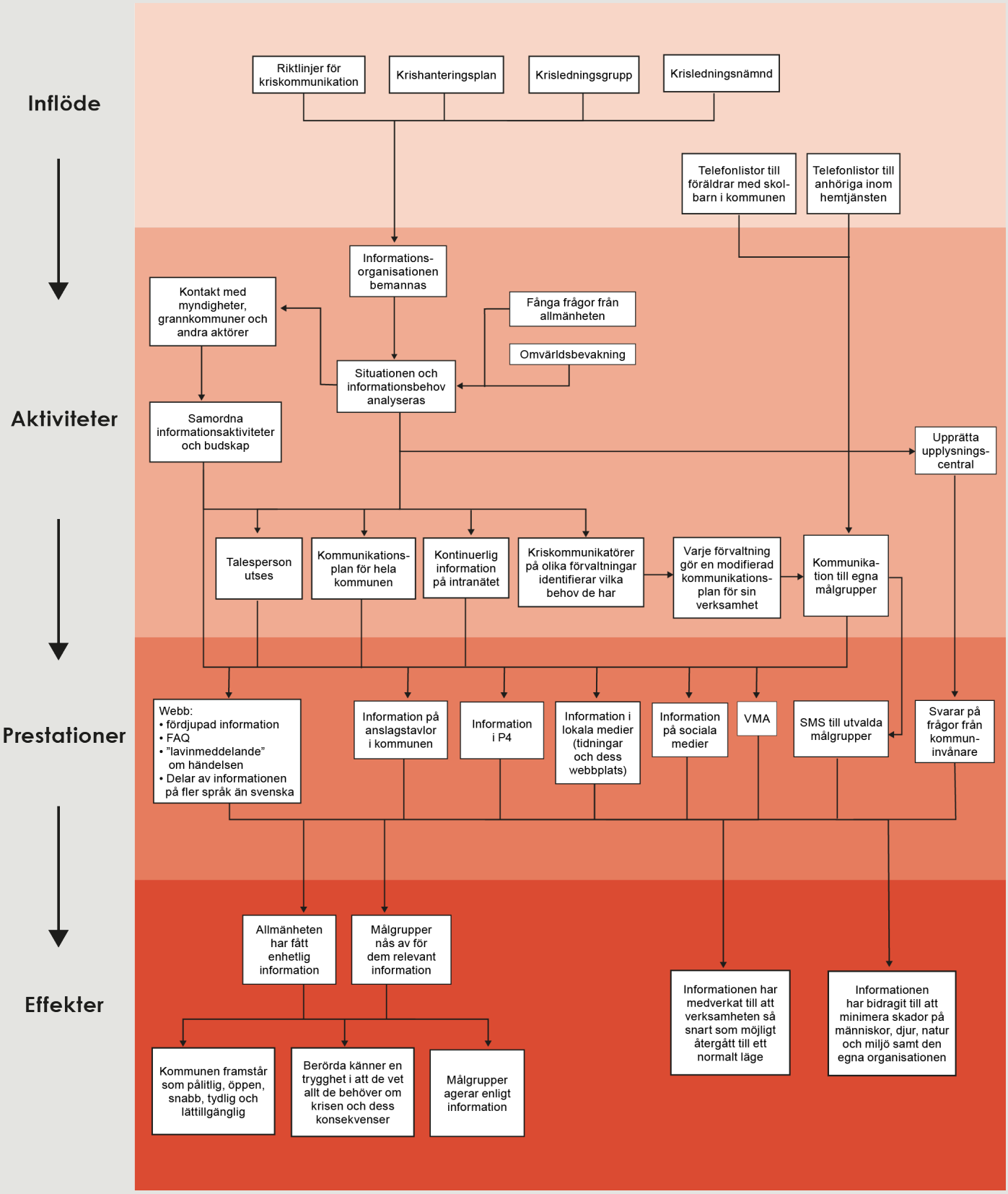
9.2.4 Efter stabens avveckling 9 januari

Efter stormen kritiserades kommunens hantering i olika media. Allmänheten uttryckte missnöje med hur kommunen hanterat och informerat om stormen och dess konsekvenser. I början av februari beslutade därför kommundirektören att kommunens hantering skulle utvärderas. Utvärderingen skulle presenteras för kommunstyrelsen inom sex månader.

Utvärderarna planerade och genomförde utvärderingen utifrån denna vägledning trappstegsmodell. Utvärderarna började arbetet med att ta fram en verksamhetslogik/programteori. Den tydliggjorde hur förberedelser, aktiviteter, prestationer och effekter förväntats fungera i en händelse motsvarande stormen. Externa och interna krav av både styrande och vägledande karaktär användes som utgångspunkt i framtagandet.

Utvärderarna stämde löpande av innehållet i utvärderingen med personer inom kommunen som arbetar med kriskommunikation. Nedan visas hur verksamhetslogiken såg ut. Utvärderarna använde sedan logiken som underlag för att tillsammans med beställaren svara på frågorna i trappstegsmodellen.

Figur 3. Verksamhetslogik för kommunens kriskommunikation



Referenslitteratur

ESV 2016:31. *Vägledning Verksamhetslogik*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket

ESV 2005:26. *Att beställa utvärderingar – en vägledning*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket

esv.se, om utbildning om verksamhetslogik https://www.esv.se/utbildningar-och-seminarier/utbildningar/webbutbildningar/, [2019–11–27]

Forss, K. (2007). *Utvärdering som hantverk*. Studentlitteratur AB.

Jacobsen, Jan K. (1993). *Intervju Konsten att lyssna och fråga*. Lund: Studentlitteratur AB.

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

Karlsson Vestman, O. (2011). *Utvärderandets konst*. Lund: Studentlitteratur.

Lago, U & Pütsep, M. (2007). *Har skyddet ökat? Uppföljning och utvärdering på lokal nivå*. https://rib.msb.se/dok.aspx?Tab=2&dokid=21729

Lindgren, L. (2012). *Terminologihandbok för utvärdering*. Lund: Studentlitteratur AB.

Lindgren, L. (2014). *Nya utvärderingsmonstret*. Lund: Studentlitteratur AB.

Lindgren, L. (red), Johansson V. (2013). *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.

MSB (2014). *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publ.nr: MSB708 – juni 2014. ISBN: 978-91-7383-456-8

MSB (2016). *Övningsvägledning: metodhäfte – Utvärdering av övning*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publ.nr: MSB1028 – november 2016. ISBN: 978-91-7383-686-9

MSB (2018). *Metodik för utredning av kriser Analys av metodologiska tillvägagångssätt redovisade i rapporter och återberättade i intervjuer med utredare*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publ.nr: MSB1182 – februari 2018. ISBN: 978-91-7383-806-1

Naturvårdsverket (2006). *Rapport 5582. Utvärdering steg för steg*. ISBN: 91-620-55-82-8.pdf.

Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. SAGE Publications.

Sandberg, S. & Faughert, S. (2007). *Perspektiv på utvärdering*. Lund: Studentlitteratur AB.

scb.se, om SCB:s statistikguide https://www.scb.se/dokumentation/statistikguiden/, [2019–11–27]

Skolverket (1999). *Att genomföra utvärdering*. Stockholm. ISBN: 91-89313-38-0.

Skolverket (1999). *Att utvärdera skolan*. Stockholm. ISBN: 91-8933-24-0.

smhi.se, om hur det nya vädervarningssystemet ska fungera https://www.smhi.se/omsmhi/om-smhi/konsekvensbaserade-vadervarningar/sa-ska-det-nya-varningssystemet-fungera-1.149068, [2019–11–27]

Vedung, E. (2009). *Utvärdering inom politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Weiss, C. H. (1998). *Evaluation*. Upper Saddle River: Prentice Hall.

Vetenskapsrådet (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. ISBN: 91-7307-008-4. Vetenskapsrådet

Bilaga

Checklista utvärdering

Ett sätt att planera och kvalitetssäkra en utvärdering är att använda den trappstegsmodell som den här vägledningen från MSB bygger på. Trappstegsmodellen utgår från fem steg som ger ett bra stöd för hur en utvärdering kan läggas upp och kvalitetssäkras. Checklistan kan användas som ett underlag för att säkerställa att utvärderingen omfattar alla steg och aktiviteter. Den kan användas oavsett hur omfattande utvärderingen är.

Tabell. Checklista för att planera och kvalitetssäkra en utvärdering

Steg	Aktivitet	Klar
Steg 1: VARFÖR ska vi utvärdera?	Vad är bakgrunden till utvärderingen?	☐
	Vad är syftet med utvärderingen?	☐
	Vad ska resultatet av utvärderingen användas till?	☐
Steg 2: VAD ska utvärderas?	Vilket är ämnet för utvärderingen, det vill säga utvärderingsobjektet?	☐
	Vilka är utvärderingsfrågorna?	☐
	Vilka kriterier ska användas som grund för bedömning?	☐
Steg 3: VILKA är berörda?	Vilken är målgruppen och vilka är intressenter i utvärderingen?	☐
	Vem ska genomföra utvärderingen?	☐
	Vilka ska medverka i utvärderingen?	☐
Steg 4: HUR ska utvärderingen gå till?	Vilken typ av information/underlag/data behövs?	☐
	Hur ska data samlas in?	☐
	Hur ska data analyseras och dokumenteras?	☐
Steg 5: Hur ska vi använda RESULTATET?	Hur ska resultaten värderas?	☐
	Hur ska resultaten redovisas och spridas?	☐
	Hur ska lärdomar från utvärderingen tas tillvara och användas?	☐

Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 **www.msb.se**
Publ.nr MSB1447 – september 2023 ISBN 978-91-7383-983-9