



UPPSALA  
UNIVERSITET

2015-03-12

# **Kvalitetsbedömning av effektivitetsrevisionens granskningsrapporter 2015**

---

# Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
<b>Inledning</b>	<b>3</b>
Problembeskrivning, syften och revisionsfrågor	4
Revisionsnormer och bedömningskriterier	5
Design och metod för datainsamling och analys	7
Slutsatser och rekommendationer	9
Läsbarhet, användbarhet samt språk och layout	10
<b>VFM-perspektiv i effektivitetsrevisionen</b>	<b>11</b>
<b>Sammanfattande iakttagelser och reflektioner</b>	<b>13</b>
<b>Bilagor</b>	<b>16</b>
Bilaga 1: Kriterier för kvalitetsbedömning av effektivitetsrevisionens granskningsrapporter (antagna av RiR:s vetenskapliga råd)	16
Bilaga 2: Riksrevisionens kriterier för bedömning av VFM-perspektiv i effektivitetsrevisionens granskningsrapporter	18
Bilaga 3: Granskade rapporter	19

# Inledning

Under perioden november 2009 till februari 2010 gjorde Uppsala universitet en kvalitetsbedömning av Riksrevisionens (RiR:s) granskningsrapporter. År 2011 levererades ytterligare en granskning av ett urval av effektivitetsrevisionens rapporter. Denna gång med ett särskilt fokus på problemen med att belägga orsakssamband. De sammantagna bedömningarna var att RiR:s rapporter i stort sett är trovärdiga. Forskargruppen fann inga starka skäl att betvivla de huvudsakliga resultaten och budskapen i RiR:s effektivitetsrevisioner. Samtidigt menade vi att det på flera punkter fanns potential för kvalitetsförbättringar. För att göra trovärdiga revisioner måste man vara tydlig i fråga om syfte, metodologisk design, revisionskriterier, viktigaste belegg för slutsatser, rekommendationernas logik, etc. År 2012 levererade Uppsala universitets forskargrupp en tredje rapport. Nu var fokus inriktat på att förstå orsakerna till de problem vi funnit i de tidigare granskningsrapporterna, snarare än att bedöma rapporternas kvalitet som sådan. Sammanfattningsvis menade vi att RiR har kompetenta och engagerade medarbetare, men att effektivitetsrevisionens mångfacetterade karaktär i kombination med en organisatorisk struktur som inte riktigt förmår ge enskilda granskningsprojekt stabilitet och professionell självständighet kan förklara en del av de problem vi tidigare noterat.

Mot denna bakgrund har RiR uppdragit åt Uppsala universitet att göra en uppföljning och en bedömning av hur kvaliteten förändrats jämfört med tidigare år och utifrån kriterier som då tillämpades (Riksrevisionens egna som återfinns i bilaga 1). I årets granskning ingår dessutom en bedömning av hur väl Riksrevisionen lyckats med sin målsättning att tydligare föra in frågan om kostnadseffektivitet, ett s.k. Value-for-Money-perspektiv, i granskningarna (se bilaga 2).

Bedömningen grundar sig på studier av tio rapporter, vilka är ett urval av effektivitetsrevisionens granskningsrapporter 2014 (se bilaga 3). Urvalet av rapporter har gjorts bland de som var färdiga den 1 september med hänsyn till programtillhörighet. Inom programmets produktion gjordes, där så var möjligt, ett slumpmässigt urval. Varje granskningsrapport har lästs och bedömts av minst två forskare.<sup>1</sup> Förutom ett ”kalibrerande” seminarium där tidigare bedömningar gått igenom och en gemensam bedömningsmall konstruerats har granskningsrapporterna analyserats och diskuterats vid fyra seminarieliknande sammankomster.

I vår granskning av rapporterna har vi särskilt letat efter tecken på förändringar och förbättringar. I syfte att ge vår analys ett ökat fokus formulerade vi därför i ett tidigt skede, och utifrån våra tidigare iakttagelser, ett antal idéer om hur en sådan förändring

---

<sup>1</sup> Medverkande forskare har varit Nils Hertting (statsvetenskap), Sven Jungerhem (företagsekonomi), Mats Larsson (ekonomisk historia), Arne Sjöblom (företagsekonomi) och Susanne Stenbacka (kulturgeografi).

skulle kunna ta sig uttryck. Inte desto mindre kvarstår det faktum att vi granskat ett mindre antal rapporter från olika tidpunkter och att våra slutsatser inte grundas på någon totalundersökning. Även om vi anser oss se vissa tendenser måste därför våra resonemang om förändringar och tendenser till förändringar föras med försiktighet. En ytterligare aspekt att beakta i årets bedömning är det faktum att vi idag är mer bekanta med RiR:s rapporter och verksamhet än för fem år sedan, något som kan spela in i bedömningen.

## Problembeskrivning, syften och revisionsfrågor

En tydlig problembeskrivning hjälper läsaren att förstå men är också en förutsättning för granskarens möjligheter att avgränsa en eller flera frågeställningar, välja granskningsdesign, genomföra analysen och dra slutsatser. Denna ”point of departure” påverkar granskningen i flera led av granskningen. Många problem kan undvikas genom en väl genomtänkt problemställning och undersökningsfråga – och ännu fler skapas med en ogenomtänkt. Det finns m.a.o. goda skäl att lägga stor omsorg på problemformuleringen.

När granskningsproblemet formuleras görs det lämpligen i relation till en bredare kontext. Vi har tidigare efterlyst att RiR:s granskningar tydligare ska relatera till insikter från förstudier, tidigare granskningar och forskning inom aktuellt fält. Det handlar om att visa att granskningsproblem är värt uppmärksamhet och vilka föreställningar om problemet som ligger till grund för granskningen. I studien från 2010 ansåg vi att sådana problembeskrivningar ofta ”hängde i luften” och saknade explicit förankring i existerande forskning eller tidigare gjorda granskningar. Denna kritik är nu inte lika påkallad. Vi ser i vårt urval av 2014 års rapporter flera exempel på goda och relevanta problembeskrivningar, samtidigt som det i andra fall skulle varit både klargörande och relevant att bredda och tydligare förankra desamma.

I våra tidigare bedömningar har vi noterat att granskningar med syfte att analysera politikens långsiktiga resultat och utfall ”ute i samhället” (minskad arbetslöshet, minskad klimatpåverkan, minskad social och etnisk segregation, ökad säkerhet, etc.) är relativt ovanliga. Även om vi bland 2014 års urval av rapporter finner exempel på granskningar som försöker uttala sig om långsiktiga effekter så menar vi att dessa fortfarande tycks vara undantag.

Det är lätt att rikta kritik mot en granskningspraktik som inte har som ambition att sätta den granskade insatsens och verksamhetens långsiktiga effekter i fokus. Samtidigt är en sådan försiktighet ibland begriplig. Allt annat lika är det svårare att belägga samband mellan en statlig verksamhet och dess effekter ju längre ”ut i samhället” och ju längre bort i en tänkt orsakskedja man försöker finna dem.

Samtidigt är det viktigt att understryka att ett fokus på genomförandeprocesser (insatta resurser, organisation, verksamhet, prestationer) inte per definition handlar om att granska *regelefterlevnad*. I ett par granskningar finner vi ett fokus på insatser och verksamheter men där syftet ändå tycks vara att säga något om insatsernas och

verksamheternas långsiktiga resultat. Som vi tolkar det är detta tanken bakom några granskningar där syftet formuleras som att undersöka ”förutsättningar för” olika slags verksamheter och aktiviteter. Syftet verkar m.a.o. vara att uttala sig om verksamheternas effekter utan att faktiskt studera dem.

Vi kan vidare konstatera att tidigare noterade tyngdpunkt på kontroll och ansvarsutkrävande syften numera ofta kompletteras med en ambition att bidra till lärande och utveckling av granskad verksamhet. En ytterligare iakttagelse är att vi nu fem år efter vår första kvalitetsbedömning i flera rapporter ser ett tydligare brukarperspektiv när granskningarnas syfte formuleras.

För varje granskning eller forskningsuppdrag är formuleringen av syftet av central betydelse. Om det är för vitt riskerar undersökningen bli oprecis och ofokuserad. Är det för snävt riskeras intressanta aspekter och frågor att inte bli behandlade. Generellt, menar vi, gäller att ju precisare syften och revisionsfrågorna formuleras, desto färre avgränsningar behövs. Vi har också i årets kvalitetsgranskning funnit spridning på denna punkt. I vissa fall finns explicita avgränsningar i relation till syftet och i andra fall inte. Detta hindrar inte att vi i vissa fall ställer oss undrande inför vaga och allmänna syften och revisionsfrågor. Användningen av begrepp som ”tillräckliga” och ”tillfullo” i syftesformuleringar är exempel på detta. Otydligheter riskerar att spilla över på design, datainhämtning och analys.

2010 fann vi några rapporter med ”parallella syften”. Vi menade att dessa med fördel kunde ha delats upp i två eller flera granskningar, och något exempel återfinns möjligen även i denna omgång.

## Revisionsnormer och bedömningskriterier

Att en genomförandeprocess beskrivits eller ett utfall förklarats innebär i sig inte någon effektivitetsrevision. Det måste till en *bedömning*. Är det observerade bra eller dåligt? För bedömning behövs en *norm* och ett *kriterium* på vad som är att betrakta som ”bra”. Sådana normer och kriterier är inte självklara utan måste *väljas*. Detta val kan vara avgörande för granskningens resultat.

Effektivitetskriteriet ligger i själva benämningen på effektivitetsrevisionens verksamhet. Det handlar om att bedöma om den statliga verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt. Men effektivitetskriteriet kan ta sig många varianter, tillämpas i olika skeden av genomförandekedjan och på olika nivåer av den offentliga sektorn och i olika grad ta hänsyn till kostnader. Vi kan t.ex. välja att bedöma mot hushållning, produktivitet, effektivitet eller graden av målrealisering utan hänsyn till kostnader. Man kan också välja att bedöma effektiviteten i ett vidare system av flera relaterade statliga verksamheter. Bedömningen görs då utifrån någon slags *koordineringskriterium*.

Poängen här är egentligen trivial. Vad som utifrån ett effektivitetsbegrepp framstår som en succé kan utifrån ett annat vara ett misslyckande. Vilka bedömningskriterierna är,

och inte minst hur dessa tillämpas, spelar m.a.o. en avgörande roll för vilka bilder och berättelser om den statliga verksamheten som RiR förmedlar till sin omvärld. En trovärdig revision måste därför vara tydlig med vilket eller vilka kriterier som mer precist tillämpas för bedömningen.

På denna punkt finner vi fortfarande utrymme för utveckling. Både den inledningsvisa preciseringen och inte minst den senare tillämpningen av bedömningskriterier i analysen bör ägnas mer omsorg. Vilken måttstock det granskade objektet bedöms utifrån och hur detta operationaliserats kan ofta tydliggöras. Vi har tidigare pekat på förekomsten av mångtydiga, vaga eller flertaliga bedömningsnormer som gör det svårt att följa och förstå hur dessa har tillämpats som kriterium och lett fram till en viss slutsats. Fortfarande finner vi exempel där det hänvisas till *källor* för normer (t.ex. budgetlagen) snarare än en specifik norm (t.ex. produktivitet). I sådana rapporter blir transparensen i analys och slutsatser lidande. Det blir då svårt, eller åtminstone krävande, att förstå vilka kriterier som fått fälla utslag i bedömningarna av de granskade verksamheterna.

Vi har tidigare också framhållit att bedömningarna oftast görs utifrån *enskilda* verksamheters egna mål på bekostnad av bredare perspektiv på statens samlade verksamhet. En verksamhet som framstår som *suboptimal* utifrån sina egna mål kan i praktiken ha anpassats och samordnats på ett sätt som är *optimalt* utifrån ett vidare perspektiv på flera närliggande politiska mål och myndigheters verksamheter. En sådan bredare bedömning kan utgå från *brukares* och/eller *intressenters* perspektiv. Mot denna bakgrund ser vi i 2014 års granskningsrapporter några intressanta tecken. Utifrån ett uttalat fokus på de berördas behov konstateras t.ex. i något fall att den granskade verksamheten inte är den viktigaste för att nå politikens mål. Genom att utgå från ”individernas behov” får analysen ett vidare perspektiv på den sammantagna statliga styrningen. Liknande ansatser finns på andra håll i de rapporter vi har granskat, även om det inte alltid är uppenbart att detta är en strategi för att få till stånd en bedömningsgrund som tar ett vidare grepp på de statliga verksamheternas sammantagna effekter.

I urvalet av 2014 års effektivitetsrevisioner har vi funnit ett par intressanta exempel på bedömningar utifrån idéer om ”förutsättningar för” att effektivt realisera mål. I forskargruppen har diskussioner om innebörden av detta förts. En tolkning är att detta utgör försök att *indirekt* bedöma effektivitet genom att formulera en granskningsidé om *nödvändiga och tillräckliga villkor* för att uppnå önskvärda *utfall*. Om villkoren i genomförandeprocessen inte är uppfyllda antar man att målen inte heller kan realiseras; om de däremot är uppfyllda kan detta tas som intäkt för att den förda politiken eller den granskade verksamheten leder till önskat resultat. Vi menar att detta är intressanta försök att finna processrelaterade bedömningsnormer som samtidigt är relevanta för att uttala sig om effekter. Det är däremot viktigt att de antaganden om kritiska mekanismer och vad som är ”förutsättningar för” en effektiv målrealisering görs tydliga och trovärdiga.

Detta är något helt annat än en processororienterad granskning som bedömer *regelefterlevnad*. Vi noterar att det till skillnad från 2009 och 2010 inte finns några tydliga exempel på granskningar med regelefterlevnad som bedömningsnorm.

## Design och metod för datainsamling och analys

I forskningen talar man ibland om det grundläggande värdet av *intersubjektivitet*. En undersökning ska vara så transparent och systematisk att den går att replikera eller åtminstone följa av andra. Närmare än så kommer vi inte en ”objektiv sanning”. En effektivitetrevision måste göra anspråk på något liknande. Ett första steg mot en trovärdighet i utsagor om genomförande, effekter och ansvar består i att läsaren ges möjlighet att följa analysen. En bra och tydlig granskningsdesign åstadkommer en sådan transparens. En oklar design skapar däremot osäkerhet om hur slutsatser dras och hur rimliga rekommendationer är.

Vid tidigare analyser av RiRs granskningar har vi pekat på brister med avseende på granskningarnas design och genomförande. Utifrån hur analys och metod presenterats har det ibland varit svårt att följa hur slutsatserna egentligen produceras. Vi har bland annat kritiserat metoderna för urval av fall och utsagor om orsakssamband för att vara oprecisa. Vi har också efterfrågat en tydligare problematisering av källmaterial och mer reflektion kring konsekvenserna av val av metod.

Vi tycker oss i urvalet av 2014 års granskningar se indikationer på förbättringar jämfört med urvalen av 2010 och 2011 års granskningar, bland annat med avseende på hur olika delstudier hänger samman och vad som gäller källanvändning och redovisningen av den deskriptiva statistiken. Fortfarande finns dock vissa brister och vi har inom forskargruppen diskuterat om inte skillnaderna i kvaliteten mellan olika rapporter på denna punkt nu är större. I likhet med intrycken från tidigare år verkar det ibland som om designen ändrats under gång eller rent av tillkommit i efterhand. Detta försvårar möjligheterna att se kopplingarna mellan granskningsrapporternas olika delar. En tydligare undersökningsdesign minskar även risken för att material samlas in i ”onödan”.

Fortfarande tycker vi oss se att RiR ibland går i en slags ”ju-mer-data-desto-bättre-fälla”. Mer data är bara bra så länge den kan integreras med den övriga analysen. Om mängden data i granskning styrs av tillgång snarare än ett preciserat och motiverat val blir det ofta svårt att se kopplingen mellan observation, analys och slutsats. I årets granskning finns i någon rapport utmärkta analyser av ett större kvantitativt material men som bara indirekt har med rapporten i övrigt att göra. En aldrig så väl genomförd delanalys stärker inte en granskningsrapport så länge den inte kan kopplas tydligt till den övriga analysen.

I många av rapporterna i årets urval av finns kvantitativa data. Det handlar om registerdata såväl som enkätdata. I några fall handlar det också om tidsserier. Jämfört

med 2009 och 2010 års rapporter uppfattar vi också att det 2014 finns en större blandning av metoder. Kvantitativ och kvalitativ analys och data blandas vilket i princip gör det möjligt att dra tydligare och bättre underbyggda slutsatser. Den kvantitativa informationen avspeglas framför allt i användningen av deskriptiv statistik för att beskriva tillstånd och ibland förändring – ibland av utfall och resultat, ibland av insatser och ibland av kostnaden för insatser. Statistisk *orsaksanalys* är mer sällsynt men återfinns i någon rapport. Ibland är det motiverat men ibland förfaller analysen har tillkommit för att möjlighet funnits snarare än som en integrerad del av en genomtänkt granskningsdesign för att svara på revisionsfrågorna och syftet.

Ofta vilar utsagorna om orsakssamband – om kopplingen mellan t.ex. regeringens styrning å ena sidan och konsekvenser för myndigheter eller medborgare – istället på en mer *kvalitativ analys*. Detta innebär inte att kvantitativa *data* inte används för att *beskriva* insatser och resultat, men kopplingen däremellan får en mer kvalitativ, resonerande eller ”narrativ” karaktär. Många gånger förefaller det också vara det enda möjliga då ett naturligt jämförelsematerial saknas, och i några fall görs det på ett intressant vis utifrån en mer eller mindre explicit idé om ett tänkt kausalt samband och ”förutsättningarna för” att verksamheten ska orsaka önskat utfall.

I något fall finner vi också en mer eller mindre explicit ”före-efter”-design, men i likhet med våra tidigare bedömningar föreställer vi oss att det finns fler möjligheter för detta.

I ett antal av årets rapporter uppfattar vi det som att RiR gör olika intressenters förståelse av de granskade verksamheterna och deras resultat till sina egna. Detta kan kanske förstås som ett till intressenterna ”delegerat tolkningsföreträde” och en slags ”narrativ analys” som sammanfattar myndighetsföreträdarens och andra intressenters berättelser och förståelse av det granskade fenomenet. I forskargruppen har vi ställt oss frågan om detta möjligen återspeglar ett *socialkonstruktivistiskt perspektiv* i effektivitetsrevisionen. Ett sådant perspektiv ifrågasätter möjligheten att ge objektiva beskrivningar, förklaringar och värderingar av processer, prestationer och effekter i offentlig politik. Det enda vi kan komma åt är de inblandade aktörernas föreställningar. I detta sammanhang gör vi ingen bedömning av fruktbarheten av sådana ansatser – och vi är inte helt säkra på att vår tolkning av dessa granskningar är riktig. Däremot menar vi att det i så fall vore lämpligt att utveckla ett språkbruk som tydliggör logiken i denna typ av analys och slutsatsdragning.

RiR sitter ofta på gott om data. Inslaget av källkritik kunde däremot vara mer omfattande. Det förekommer att viktiga argument bygger på enstaka intervjuer, vilka inte underkastats källkritisk analys. Ibland utnyttjas olika dataserier som delvis överlappar varandra utan att deras relation och tillförlitlighet diskuterats eller om de är jämförbara med varandra. Bristen på källkritisk analys ger en bild av stark tilltro till uppgiftslämnare och material som använts.

En tydligare diskussion om alternativa metoder och källmaterial är ett första steg i en förstärkt källkritik. Ett flertal av de studerade rapporterna har en tydlig genomgång av detta, ibland i särskild metodbilaga, medan andra en betydligt mer sparsam. Bland annat kan uppgifter om intervjupersoners anställningsposition saknas. Redovisning av de



frågor som tas upp i enkäter och vid intervjuer är ofta bristfälliga, liksom diskussionen om implikationerna av att låta de granskade myndigheter själva välja ut personer för intervjuer eller låta intresseorganisationer välja ut företrädare för brukare.

## Slutsatser och rekommendationer

Revisionsrapporterna genererar kunskap som ska ligga till grund för ansvarutkrävande och kontroll liksom ett mer konkret och direkt utvecklings- och förändringsarbete. Den ökade kunskap som en granskning ger kan emellertid samtidigt innebära att det granskade fenomenet framstår som mer mångfacetterat, svårbemästrat och svårbedömt. Icke desto mindre finns det ett behov av att ge revisionsfrågorna tydliga svar.

En iakttagelse i våra bedömningsrapporter från 2010 och 2011 är att slutsatserna och rekommendationerna har en tendens att vara mer intuitiva än tydligt belagda. Regeringen pekats ut som ansvarig för fel och brister utan att sambanden med det som antas vara konsekvenserna ges en riktig precision eller beläggen tydligt samlas ihop. Den ensidiga kritiken, menade vi, får konsekvenser för möjligheten att komma fram till mer konstruktiva och mer nyanserade slutsatser, och i förlängningen, rimligt avvägda rekommendationer.

I urvalet av 2014 års rapporter finner vi inte detta drag lika framträdande. Det finns bland dessa rapporter exempel på uppbyggnad och struktur som gör vägen till slutsatserna transparent och lätt att följa. Det finns dock fortfarande exempel där slutsatserna är både otydliga och oklart analytiskt förankrade. I dessa fall är den röda tråden tunn och analysen kräver inte bara en noggrann utan också generös läsning för att bli följbär och övertygande.

En annan kvarvarande brist är att det inte alltid är tydligt *hur* en föreslagen åtgärd faktiskt löser de problem som pekats ut. Oprecisa orsaksformuleringar försvårar beslut om var och hur förändring bör ske, samt vilken eller vilka aktörer som berörs. En, få eller flera aktörer eller institutioner kan behöva bli föremål för påverkan för att skapa önskad effektivisering. Vi menar därför att rekommendationerna med fördel kan göras till en mer integrerad del av analysen och därmed också vara ett hjälpmedel för att öka precisionen i implementeringen: ”Beroende på  $x$  uppnås inte den eftersträlvade effekten  $y$ , och därför rekommenderar vi  $z$  som via följande mekanismer ( $x_1$ ,  $x_2$ ,  $x_3$ ) påverkar  $x$ .” Vi menar att mer utförligare resonemang av detta slag inte bara skulle kunna leda till mer genomtänkta och kostnadseffektiva rekommendationer utan också kan vara hjälpmedel för en kontrafaktisk argumentation om orsaker och konsekvenser. Detta borde samtidigt inbegripa kritisk reflektion över antagandena om dessa mekanismer och om möjligheterna avseende rekommendationernas effekter. En sådan diskussion stärker trovärdigheten i såväl slutsatser som rekommendationer.

I flera rapporter kan vi som tidigare påtalats utläsa att revisionernas inriktning har en ökad tyngdpunkt på lärande. Det är inte fel men lärande minskar inte behovet av tydliga slutsatser och användbara rekommendationer. Om ambitionen är att presentera tydliga förslag och rekommendationer för beslutsfattare måste argumentationen skärpas i

rapporterna. Om inte RiR vågar vara tydlig i sina förslag, vem ska då vara det? Förbehållet att det är ett begränsat antal rapporter som granskats så finns det anledning att säga att slutsatser och rekommendationer är konstruktiva och mer nyanserade vad gäller att identifiera och lokalisera problemet.

## Läsbarhet, användbarhet samt språk och layout

I tidigare analyser av RiRs rapportering har vi berömt rapporternas lättlästhets. Samtidigt har vi kritiserat rapporterna för att ibland vara vaga och otydliga och sakna analytisk röd tråd. Detta problem är främst kopplat till rapporternas design, men kan också förknippas med en önskan att göra rapporterna lättillgängliga. Vi uppfattar inte detta som något stort problem, men vill ändå göra RiR uppmärksamma på att det kan finnas en potentiell motsättning i detta – något tillspetsat skulle detta kunna uttryckas som en spänning mellan analytiskt trovärdighet och popularitet

Det finns vidare en tendens att komplicerade och svårfångade problem leder till mer komplicerade och svårlästa analyser – inte bara metodologiskt utan även språkligt. Textens struktur kan lätt bli ”snårig” av detta.

Rapporterna är många gånger långa och innehållsrika och det kan ibland vara motiverat. Men vi uppfattar också att en stor mängd information och upprepningar kan ”skymma” de viktiga analyserna och slutsatserna.

Vi har i tidigare utvärderingar varit kritiska till hur tabeller och diagram presenterats. Detta har blivit bättre särskilt vad gäller enkel deskriptiv statistik. Förklaringar till och användningen av diagram och tabeller är emellertid ibland mindre bra. Mer arbete borde läggas ned på att förklara användningen av det kvantitativa materialet och hur till exempel diagram ska läsas. Redovisning av alltför mycket data kan ibland göra tabeller, kartor och diagram svårlästa.

## VFM-perspektiv i effektivitetsrevisionen

Nytt för årets kvalitetsbedömning är att vi undersökt inslaget av ett s.k. ”value-for-money”-perspektiv (VFM) i RiR:s revisionsrapporter. Ett sätt att närma sig begreppet VFM har föreslagits av OECD. Med OECD:s definition handlar VFM om att ”finna den bästa balansen mellan ’de tre E:na’ – economy, efficiency och efficiency”, och det är också denna definition RiR har föreslagit (bilaga 2). Även om det inte är vår uppgift att här diskutera eller föreslå ett VFM-begrepp så konstaterar vi att detta bedömningskriterium inte bara bygger på de tre E:na utan därtill lägger en idé om ”bästa balans mellan dem”. Vi förutser intressanta insikter och revisionsresultat när en sådan referensram lyfts in i granskningarna, men också – givet våra tidigare iakttagelser – analytiska och metodlogiska utmaningar.

Grundproblemet går att formulera relativt enkelt. Det handlar dels om att *identifiera*, dels om att *värdera* en statlig verksamhets *insatser*, *prestationer* och *utfall* (input, output och outcome). Utmaningen ska inte överdrivas, men inget av dessa sex delproblem ska heller underskattas: Vilka *insatser* är det t.ex. mer precist som ska räknas till den granskade verksamheten och hur ska kostnaderna för dem värderas? Vilka är de relevanta *prestationerna* hos en verksamhet och hur ska dessa värderas (ska t.ex. någon slags kvalitetsdimension vägas in)? Var identifierar vi *utfall och effekter* av verksamheten – hur långt bort i ”värdekedjan” och i vilken mån ska, kanske värdefulla, bieffekter tas med? – och utifrån vilka kriteriet ska effekternas värde beräknas?

I denna bedömning av VFM-inslaget i RiR:s rapporter har vi lämnat frågan om den mer precisa innebörden av VFM och de närmare analytiska utmaningarna därhän. Noga taget har vi vare sig bedömt kvaliteten eller ambitionen av VFM-inslagen i rapporterna. Istället har vi – med utgångspunkt i fyra kriterier som RiR tagit fram (se bilaga 2) – bedömt om det finns VFM-inslag med avseende på fyra olika delar av revisionsrapporterna: (1) i syfte och revisionsfrågor, (2) i data och analys, (3) i formulering av slutsatser och (4) i presentationen av rekommendationer. Ju fler aspekter med VFM-inslag, och ju mer och tydligare VFM per aspekt, desto mer av VFM-perspektiv i en granskningsrapport.

Utifrån de fyra VFM-aspekterna av en revisionsrapport ovan är emellertid vår sammantagna bild är att variationen mellan rapporternas VFM-inslag är stor. Åtminstone med en generös bedömning har majoriteten av de granskade rapporterna i vårt urval något inslag av VFM. Det finns få – men ändå några – VFM-granskningar som har tydliga VFM-inslag med avseende på såväl syfte, data/analys, slutsatser som rekommendationer. Men det finns också rapporter som helt saknar VFM-perspektiv med detta sätta att ”mäta”.

En nog så intressant fråga handlar om *var* vi finner och inte finner VFM-inslag i rapporterna. Är det koncentrerat till formuleringen av rekommendationer eller är det

kanske tydligast i data/analys? Frågan är svårbesvarad. Den övergripande slutsatsen är återigen att spridningen är stor. VFM-inslaget i de granskade rapporterna återfinns i alla delar av granskningarna; syfte, data/analys, slutsatser och rekommendationer. Ser vi till de *tydligaste* VFM-markörerna i RiR:s rapporter så finns dessa utifrån våra bedömningar i någon högre grad syfte/frågor och data/analys. Men skillnaderna är marginella. Ser vi däremot till VFM-inslaget är mest *frekvent* – men inte nödvändigtvis tydligast – förekommande är det utifrån vår bedömning när slutsatser dras.

Sammantaget menar vi att granskningarna ofta har inslag av VFM-perspektiv, men att detta bara i sällsynta fall är genomgående och systematiskt genomfört i alla led.

Till sist: Ambitionen att öka inslaget av VFM-perspektiv kan bidra med ett ökat värde för beslutsfattarna. Ett väl genomfört VFM-perspektiv ger en ytterligare dimension till granskningarnas budskap. I detta deluppdrag har vi inte bedömt kvaliteten hos de VFM-inslag vi noterat. Inte heller har vi haft möjlighet att undersöka VFM-inslaget i rapporterna över tid. Inte desto mindre tycker vi oss kunna konstatera att det idag jämfört med tidigare år finns ett större inslag av VFM i granskningarna. Samtidigt finns fortfarande granskningar där vi knappast kan tala om något särskilt utvecklat och explicit VFM-ansats – och knappast någon granskning kommer i närheten av OECD:s VFM-perspektiv och frågan om den bästa balansen mellan de tre E:na. Detta återspeglar inte nödvändigtvis granskarnas egna ambitioner eller kompetens, utan kan också ses som ett uttryck för skilda förutsättningar för att tillämpa ett VFM-perspektiv. Vi föreställer oss VFM-inslaget blir bäst när det som en ”naturlig del” kan föras in i syfte, bedömningskriterier, data, analys, slutsatser och rekommendationer.

## Sammanfattande iakttagelser och reflektioner

Även om vi i tidigare granskningar har anfört kritik på en rad punkter har vi generellt sett bedömt Riksrevisionens granskningar som trovärdiga och värdefulla. På denna punkt skiljer sig inte årets granskning. Över lag finner vi inte skäl att ifrågasätta de slutsatser som dras och rimligheten i de rekommendationer som formuleras.

När det gäller frågan om förändring och utveckling mellan åren 2009 och 2014 är vår granskning förknippad med flera svårigheter och möjliga svagheter. Den tydligaste handlar kanske om stickprovsproblematiken. Hur representativa för RiR:s effektivitetsrevision är egentligen de urval av rapporter från 2010, 2011 och 2014 som har granskats? Ett annat problem handlar om att sammanfatta karaktären på rapporterna i respektive urval för att därefter uttala oss om förändring.

En första reflektion handlar om vad vi upplever som en större spridning inom RiR:s granskningsrapporter. Närmare bestämt gäller det en spridning med avseende på två aspekter: *kvaliteten* i granskningsrapporterna och *karaktären* på granskningarna. Vi har funnit fler rapporter som håller högre kvalitet jämfört med tidigare och vi har funnit en större bredd i granskningarnas karaktär i form av inriktning och metodologiska ansatser.

Med reservation för ovannämnda problem med vår kvalitetsbedömning formulerar vi följande iakttagelser under fyra rubriker: Förbättringar, förändringar, kvarvarande problem samt inslag av VFM.

### *Förbättringar*

På flera punkter tycker vi oss se en utveckling till det bättre när det gäller kvaliteten i RiR:s rapporter. Vi har exempelvis efterlyst en tydligare koppling till RiR:s egna arbeten och för en granskning relevanta insikter från tidigare rapporter liksom från en mer akademisk litteratur på området. Vi menar att detta är bättre i årets urval. Detta bidrar till att granskningsobjektet sätts in i ett större sammanhang och ges relevant kontext. Också när vi betraktar rapporternas *granskningsdesigner* tycker vi oss, trots ovan noterade brister, se en förbättring avseende *tydlighet*. Överlag tycker vi oss se noggrannare skrivningar och en tydligare ”röd tråd” när uppläggningsarna av granskningarna presenteras. Vi vill också lyfta några exempel på vad vi uppfattar som en ny eller åtminstone något mer explicit processororienterad ansats utifrån idéer om förutsättningar och villkor för orsakssamband och effekter. Vi har också funnit en vidare arsenal av bedömningskriterier och särskilt fäst uppmärksamhet på inslaget av brukarperspektiv som en strategi för att bedöma den offentliga verksamheten (-erna) utifrån ett bredare perspektiv. Vi upplever också att ekonomiska data är mer frekvent förekommande i årets granskade rapporter.

### *Förändringar*

Förändring kan men behöver inte vara en förbättring. Vi har i årets kvalitetsbedömning noterat ett antal förändringar i RiR:s granskningsrapporter som *kan* leda till förbättringar. Ett exempel är det tydligare brukarfokus som finns i ett antal rapporter. Vi tycker att detta verkar vara en fruktbar utveckling. Samtidigt aktualiserar detta nya metodologiska utmaningar, t.ex. om representativitet och tolkning. Vidare har vi noterat en ökad förekomst av s.k. mixade metoder och data. Också här ser vi fortsatt potential, men vill samtidigt betona behovet av sammanhållen design. Till sist vill vi uppmärksamma inslaget jämförande utblickar. Ett sådant angreppssätt kan förstärka en analys men tarvar noggrannhet för att vara fruktbar.

### *Kvarvarande problem*

Avslutningsvis vill vi sammanfatta några problem som vi tidigare lyft fram och som vi fortfarande tycker oss se och där det således finns potential för utveckling. Vi ägnar därför detta något mer utrymme.

Fortfarande tycker vi ibland att slutsatsformuleringarna blir väl försiktiga och allmänna. En slutsats måste ha en viss distinktion för att vara intressant och för att bli relevant och användbar. Vi har också nämnt att rekommendationerna bör kunna kopplas tydligare till den föregående analysen. Vi tror att ett mer utvecklat arbete med rekommendationerna också skulle tvinga fram en skärpning av slutsatserna – och därmed *ge mer valuta för pengarna*. Det gäller att RiR kan övertyga om att de åtgärdsförslag som presenteras faktiskt har potential att effektivt åtgärda de i analysen utpekade problemen.

Mer data – av kvalitativ såväl som kvantitativ art – är bra. Men data gör ingen analys. Det krävs också en granskningsdesign för att ge systematik bearbetning och analys. Ofta utgörs designen av ett *paket* med olika metoder. I en genomtänkt design finns då en tydlig *idé* om hur dessa tillsammans beskriver, förklarar och bedömer insatser och effekter. Här menar vi att RiR fortfarande kräver väl mycket av läsaren och att denna systematik – som vi ofta tror finns – kan lyftas fram bättre. Utan transparens är risken att slutsatserna framstår som godtyckliga hur systematiskt de än är framtagna. Inte minst gäller detta den delen av granskningsdesign som handlar om bedömningskriterier och deras tillämpning.

Vi har tidigare efterlyst tydliga avsnitt som sammanfattar de viktigaste beläggen för slutsatserna. Slutsatserna blir inte starkare för att belägg som inte alltid är entydiga göms mellan raderna. Tvärtom. Vi tror fortfarande att mer resonande och reflekterande avsnitt om slutsatser, ansvar och rekommendationer, och om konsekvenserna av val av design och bedömningskriterier för slutsatserna skulle skärpa analysen och ytterligare stärka trovärdigheten i RiR:s granskningar.

### *VFM-perspektiv i granskningarna*

Den VFM-ambition som kan läsas in i OECD:s idé om ”bästa balans mellan de tre E:na” är intressant, men också analytiskt krävande. Vi bedömer att inte någon rapport kommer nära denna. Utifrån de mindre krävande kriterier för VFM-inslag som tillämpats blir bilden dock annorlunda. En majoritet av de granskade rapporterna har

utifrån vår bedömning något inslag av VFM. I ett fåtal fall är detta tydligt och ganska genomgående i rapporterna. På det hela taget är emellertid spridningen stor. Kort sagt: VFM-inslaget i rapporterna kommer här och där och delvis, snarare än systematiskt och genomgående.

# Bilagor

## Bilaga 1: Kriterier för kvalitetsbedömning av effektivitetsrevisionens granskningsrapporter

### *Problembeskrivning*

Granskningen bör ta sin utgångspunkt i ett förmodat problem. Finns det en beskrivning av detta problem?

### *Granskningens syfte*

Granskningens syfte bör på en övergripande nivå beskriva granskningens inriktning och avgränsningar. Är så fallet? Uppfyller granskningen syftet?

### *Revisionsfrågorna*

Revisionsfrågorna bör vara formulerade så att kopplingen till problembeskrivningen och bedömningsgrunderna framgår. Är så fallet? De bör också kunna härledas till syftet och täcka detta. Revisionsfrågorna ska alltså inte gå utöver syftet, men inte heller vara för snäva i förhållande till detta. Är så fallet? Revisionsfrågorna ska kunna besvaras med hög grad av tillförlitlighet. Är de formulerade på ett sådant sätt?

### *Revisionsnormen*

Den verksamhet som granskas måste kunna bedömas i förhållande till berättigade krav på verksamheten. Dessa krav måste följa antingen av direkta beslut av riksdagen (eller regeringen när det gäller bedömningar av myndigheter under regeringen) eller genom att härledas från riksdagens direkta eller indirekta ställningstaganden eller genom att de följer av normer som det kan förutsätta att riksdagen utgår från ska prägla den granskade frågeställningen. Är bedömningsgrunderna väl beskrivna?

### *Metoder för faktainsamling*

Finns metoder för faktainsamling beskrivna på ett begripligt sätt? Är de lämpliga i förhållande till revisionsfrågorna? Har fakta samlats in på ett godtagbart sätt – t.ex. från flera oberoende källor? Kunde alternativa metoder ha förbättrat rapporten?

### *Fakta/empiri*

Finns det ett gott faktaunderlag till hjälp för att besvara revisionsfrågorna? Är fakta relevanta för granskningen? Kunde annan information ha samlats in i stället eller kompletterat den nu insamlade?

### *Metoder för analys*

Har faktaunderlaget analyserats på ett korrekt sätt för att göra det möjligt att besvara revisionsfrågorna? Är analysmetoderna lämpliga? Finns alternativa analysmetoder som kunde ha förbättrat rapporten?

### *Slutsatserna*

Revisionsfrågorna ska kunna besvaras med hög grad av tillförlitlighet och precision. Slutsatserna ska vara väl underbyggda och följa av de uppgifter som framkommit i granskningen. Går det att skilja slutsatserna från fakta/empiri? Följer slutsatserna logiskt av fakta/empiri? Kunde andra slutsatser ha dragits utifrån de presenterade iakttagelserna?

### *Fördelning av kritik*



Den kritik som revisionen framför i granskningsrapporterna måste vara tydlig med avseende på vem den riktar sig till. Ofta förekommer målkonflikter, dels inom sektorer dels mellan sektorer. I sådana fall är det särskilt viktigt att revisionen är precis i frågan om var ansvar för brister/avvikelser ligger. Är rapporten tydlig i detta avseende?

#### *Rekommendationerna*

Rekommendationerna ska vara på en övergripande nivå och inte för detaljerade. De ska dock vara klara och det ska vara tydligt till vilka de riktar sig. Uppfyller rekommendationerna dessa krav? Följer rekommendationerna logiskt av empiri och slutsatser? Kunde andra rekommendationer ha lämnats på grundval av granskningens empiri och slutsatser?

#### *Läsbarheten*

En rapport ska kunna begripas även av en person som inte tidigare varit insatt i ämnet. Finns en ”röd tråd” genom rapporten? Hur är rapportens omfång totalt sett? Är det en bra balans mellan avsnitten om bakgrund, iakttagelser, slutsatser och rekommendationer?

#### *Användbarhet*

En rapport ska kunna få genomslag hos såväl myndigheter som regering och i riksdagen (via styrelsen). Av stor betydelse är ämnets relevans och tajmingen i granskningen. Det finns dock en rad andra omständigheter som har betydelse för en rapports genomslag. Det kan t.ex. handla om att rapporten verkligen avser det den säger sig avse, att den presenterar ny kunskap, att den identifierar möjligheter till förbättringar och att den ger erfarenheter som kan användas inom andra områden än det granskade.

#### *Språk och layout*

En granskningsrapport vänder sig till flera olika mottagare. Det är viktigt att den språkliga utformningen är anpassad till dessa. Varje mottagargrupp har rätt att vänta sig att en rapport i olika avseenden är utformad för att tillgodose olika mottagares behov. Beslutsfattare på riksdags- och regeringsnivå bör få en sammanfattning som tillgodoser deras behov av information om vad rapporten handlar om och vilka slutsatser Riksrevisionen drar. Mer specifik information till mottagare på myndighetsnivå bör utformas på ett för dem lämpligt sätt liksom information till experter av olika slag. Är språket i rapporten ägnat att tillfredsställa de krav som olika mottagargrupper har rätt att ställa?

## Bilaga 2: Riksrevisionens kriterier för bedömning av VFM-perspektiv i effektivitetsrevisionens granskningsrapporter

En uppföljning av Value-for-money-perspektivet (VFM-perspektivet) i effektivitetsrevisionens granskningsrapporter förutsätter någon form av systematik och precisering av begreppet. Själva begreppet VFM är inte helt enkelt. En definition finns i OECD:s Development Directorate, 2012:

”Value for money (VFM) is about striking the best balance between the “three E’s” – economy, efficiency and effectiveness. It is not a tool or a method, but a way of thinking about using resources well. Value for money is not synonymous with either economy (i.e. reducing the cost of inputs) or efficiency. Value for money is about finding the right balance between economy, efficiency and effectiveness, and cannot be assessed through only one of these dimensions in isolation. Reducing the costs of inputs and making efficiency savings can either support or undermine value for money. Effectiveness is not at odds with value for money, but rather an important component of it. If the effectiveness of an activity is notably reduced because of a small cost saving, value for money is reduced. Similarly, while an activity may be very cheap and run efficiently, if it does not achieve results, it is not value for money”.

För att möjliggöra uppföljningen av VFM-perspektivet i granskningsrapporterna har ovanstående operationaliserats till fyra kriterier som alla kan anses bidra till ett sådant perspektiv:

- Att det i syfte och revisionsfrågor finns ett perspektiv där vi säger att vi ska undersöka hur hög måluppfyllelsen är inom ramen för de givna resurserna.
- Att det i granskningen finns en redovisning av kostnaderna för staten för de insatser som granskas (anknytningen till statens budget, se revisionslagen 4§).
- Att det av slutsatserna framgår att det har tagits hänsyn till kostnadsaspekten. När det i rapporten riktas kritik och särskilt när det framgår att RiR anser att insatserna är otillräckliga, bör det synas att tillgängliga resurser beaktas så att slutsatserna inte oreflekterat blir kostnadsdrivande.
- Att det på något sätt synliggörs i rekommendationerna att vi tagit hänsyn till resursfrågan när vi formulerar våra förslag till förändringar.

Ju fler av dessa punkter som är uppfyllda, ju högre VFM-perspektiv.

## Bilaga 3: Granskade rapporter

1. Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
2. Bostäder för äldre i avfolkningsorter
3. Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
7. Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
9. Stödet till anhöriga omsorgsgivare
11. Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
13. Att gå i pension – varför så krångligt?
16. Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
18. Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
19. Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet