



# Metod för utvärderingar av reformer på transportområdet

PM 2012:13



**Metod för utvärderingar av reformer på transportområdet** PM 2012:13

**Trafikanalys**

Adress: Sveavägen 90

113 59 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: [trafikanalys@trafa.se](mailto:trafikanalys@trafa.se)

Webbadress: [www.trafa.se](http://www.trafa.se)

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2012-12-28

# Förord

Trafikanalys har ett uppdrag att utvärdera föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Syftet med föreliggande utvärderingsstrategi är att Trafikanalys ska kunna arbeta mer strukturerat med utvärdering. I föreliggande rapport presenteras de grundläggande utvärderingsbegreppen, olika utvärderingstyper samt hur Trafikanalys avser bevaka och bereda relevanta åtgärder för utvärdering. Fredrik Svensson på Trafikanalys har skrivit rapporten.

Stockholm, december 2012.

Brita Saxton  
Generaldirektör  
Trafikanalys



# Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Trafikanalys uppdrag att utvärdera åtgärder inom transportpolitiken</b> ....	<b>7</b>
<b>2 Begrepp och modeller</b> .....	<b>9</b>
2.1 Problem, åtgärder, förvaltnings-processer, prestationer och utfall.....	9
2.2 Kvalitativt eller kvantitativt?.....	13
2.3 Uppföljning, utvärdering eller forskning?.....	13
<b>3 Utvärderingstyper</b> .....	<b>15</b>
3.1 Mål-, effekt- och effektivitets-utvärdering.....	15
3.2 Förhands- och genomförande-utvärdering.....	19
<b>4 Trafikanalys strategiska utvärderingsarbete</b> .....	<b>21</b>
4.1 Bevaka transportpolitiska åtgärder .....	21
4.2 Uppdaterad lista med transportpolitiska åtgärder .....	22
4.3 Utvärderingsskisser .....	22
<b>5 Referenser</b> .....	<b>25</b>





# 1 Trafikanalys uppdrag att utvärdera åtgärder inom transportpolitiken

Trafikanalys har ett uppdrag att utvärdera föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Enligt instruktionen ska Trafikanalys ”med utgångspunkt i de transportpolitiska målen, utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet”. I rollen som stabsmyndighet är Trafikanalys huvudsakliga uppgift att förse regeringen med underlag för ledning, styrning, uppföljning, utvärdering och utveckling.

Syftet med föreliggande utvärderingsstrategi är att Trafikanalys ska kunna arbeta mer strukturerat med utvärdering. En gemensam vokabulär och ett teoretiskt ramverk kring utvärdering underlättar både det egna arbetet och vid extern kommunikation. Myndighetens arbete kan också bli effektivare med ett strategiskt arbetssätt för bevakning och beredning av transportpolitiskt intressanta åtgärder som kan vara värdefulla att utvärdera.

I kapitel 2 beskrivs de grundläggande utvärderingsbegreppen och hur dessa relateras till varandra i en abstrakt utvärderingsmodell. I kapitel 3 beskrivs fem olika utvärderingstyper härledda ur utvärderingsmodellen. I kapitel 4 beskrivs slutligen hur Trafikanalys kan bevaka och bereda relevanta åtgärder för utvärdering.



## 2 Begrepp och modeller

En utvärdering bör baseras på en modell för hur problemets åtgärd är tänkt att leda till önskade förändringar. Programteori är ett utvärderingsperspektiv som särskilt fokuserar på dessa kopplingar, men även andra utvärderingstyper bör baseras på en logisk modell. Modellen är en förenklad bild av den mycket komplexare verkligheten och innehåller definierade begrepp. Nedan presenteras de centrala begreppen inom utvärdering och hur dessa hänger ihop. En begreppsapparat och modell enligt nedan kan inte göras invändningsfri. Det finns en mängd alternativa begrepp och modeller. Fokus i denna utvärderingsstrategi ligger på att skapa en för Trafikanalys användbar modell.

### 2.1 Problem, åtgärder, förvaltningsprocesser, prestationer och utfall

Grundläggande begrepp inom utvärdering är problem, åtgärder, förvaltningsprocesser, prestationer och utfall. "Resultat" används ofta något oprecist som ett bredare begrepp inkluderande både prestation och utfall (Vedung 1998). Inom transportpolitiken kan sådana förenklingar bli förvirrande då man ofta är intresserad av att särskilja vad som händer i direkt anslutning till reformernas aktörer, från ett utfall i bredare samhällsperspektiv. Utvärderingar vid Trafikanalys bör således inriktas på objekten problem, åtgärder, förvaltningsprocesser, prestationer och utfall.

Problemet är utgångspunkten för politiska åtgärder och därmed också utgångspunkten för varje utvärdering. På en abstrakt nivå kan ett problem definieras som ett "tillstånd som inte är bra och som bör åtgärdas". Vad som i praktiken utgör ett problem är dock i mycket hög grad en ideologisk fråga och därför svårt att definiera. Ett problem kan sägas vara skillnaden mellan uppfattningen om hur något bör vara och uppfattningen om hur verkligheten är. Vad som utgör ett problem är därmed subjektivt. Likaså finns skilda meningar om vilka typer av problem som bör åtgärdas. Olika ideologiska inriktningar har olika gränser för politikens inflytande vilket gör att vissa identifierade problem ligger utanför politikens gränser och således inte bör åtgärdas. Olika politiska inriktningar kan också vara överens om problembilden, dvs. beskrivningen av verkligheten, men vara oense om både vilka åtgärder som anses lämpliga och vilken utveckling som anses önskvärd.

Åtgärder är reformer, investeringar etc. som syftar till att skapa önskvärda förändringar i samhället. Åtgärder kan utformas för att vara lösningar på samhällsliga problem, till exempel minskad brottslighet, ökad kollektivtrafikandel, bättre tillgänglighet. Åtgärder kan också vara inriktade på att förbättra myndigheters prestationer, till exempel fler beslut per handläggare eller en större

andel uppklarade våldsbrott. Åtgärd är det mest centrala begreppet i utvärderingsmodellen och ofta dess utgångspunkt.

Förvaltningsprocesser är de processer som sker inom ramen för en myndighet eller annan aktör för att implementera en åtgärd. Ofta kan flera aktörer/-myndigheter vara inblandade och i dessa fall bör alla aktörerna, och samspelet mellan aktörerna, ingå som objekt i utvärderingen. "Nya kollektivtrafiklagen" är ett exempel på en åtgärd vilken innebar förvaltningsprocesser som inkluderade flera aktörer till exempel de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, Transportstyrelsen och Trafikverket.

Prestationer är de direkta produkterna eller tjänsterna en myndighet producerar. Det kan vara utbetalda bidrag, föreskrifter, ny infrastruktur, uppklarade brott etc. En myndighet har ofta direkt kontroll över dessa prestationer genom sina förvaltningsprocesser. Det utgör därför vanligen inga större problem att knyta prestationerna till en åtgärd. Men eftersom syftet med politiska åtgärder vanligen är att påverka samhället bortom myndigheternas prestationer räcker det endast undantagsvis att utvärdera en åtgärd med avseende på myndigheters prestationer. Data om prestationer är dock ofta en nödvändig beståndsdel i en utvärdering av utfall. Dessa data finns ofta tillgängliga genom myndigheternas interna uppföljningssystem.

Utfall ligger bortom prestationerna och därmed utanför myndigheten ifråga. Utfall existerar i flera led; direkta utfall och indirekta utfall. Direkta utfall ligger kausalt direkt efter myndighetens prestation. Indirekta utfall ligger efter de direkta utfallen. Myndigheterna har ingen direkt kontroll över varken direkta eller indirekta utfall eftersom många andra omvärldsvariabler påverkar utfallet. Detta gör att förändringar i utfall inte utan vidare kan antas bero på åtgärden. Det kan också finnas icke önskvärda utfall. I vissa typer av utvärderingar finns ett implicit antagande om icke önskvärda utfall. Vid till exempel effektivitetsutvärdering värderas kostnaderna för åtgärden gentemot värdet av de positiva och negativa effekterna. Vid andra typer av utvärderingar bör man vara observant på negativa utfall och i den mån det är möjligt inkludera och mäta dessa.

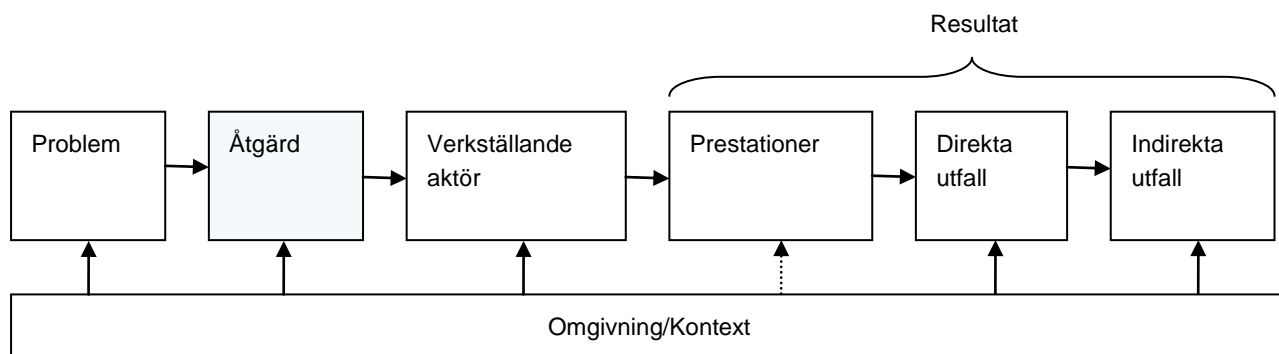
Baserat på ovanstående skulle Trafikanalys kunna använda sig av följande definition av utvärdering:

*"Utvärdering är en sammanfattande term för vetenskapliga metoder som syftar till en systematisk bedömning av problem, åtgärder, förvaltningsprocesser, prestationer och de mer långsiktiga utfallen av transportpolitiska åtgärder."*

Det bör finnas en klar logik i hur en politisk åtgärd avsetts leda till önskade resultat i en kausal kedja. Detta logiska resonemang kan utgöra ett särskilt studieobjekt i en utvärdering (programteori). Finns inget sådant logiskt resonemang tydligt redovisat bör utvärderingen börja med att försöka rekonstruera ett sådant. En sådan logisk modell utgör grunden för utvärderingen. Eftersom alla reformer är unika i den meningen att de träder ikraft vid olika tidpunkter, implementeras av olika myndigheter och är tänkta att leda till förändring på olika nivåer, är det inte möjligt att skapa en utvärderingsmodell

som alltid kan användas. Det kan ändå vara värdefullt att skapa en, i Webersk mening, idealtypisk modell som kan modifieras för olika situationer eftersom utvärderingar av politiska åtgärder också har mycket gemensamt (Figur 2.1). Med en modell är det inte nödvändigt att tänka om från noll i början av varje utvärdering. En allmänt etablerad och grundläggande tanke är den kausala kedjan från problem till utfall. Antal kausala steg, antal aktörer samt kontext varierar och modellen måste därför anpassas till varje given situation.

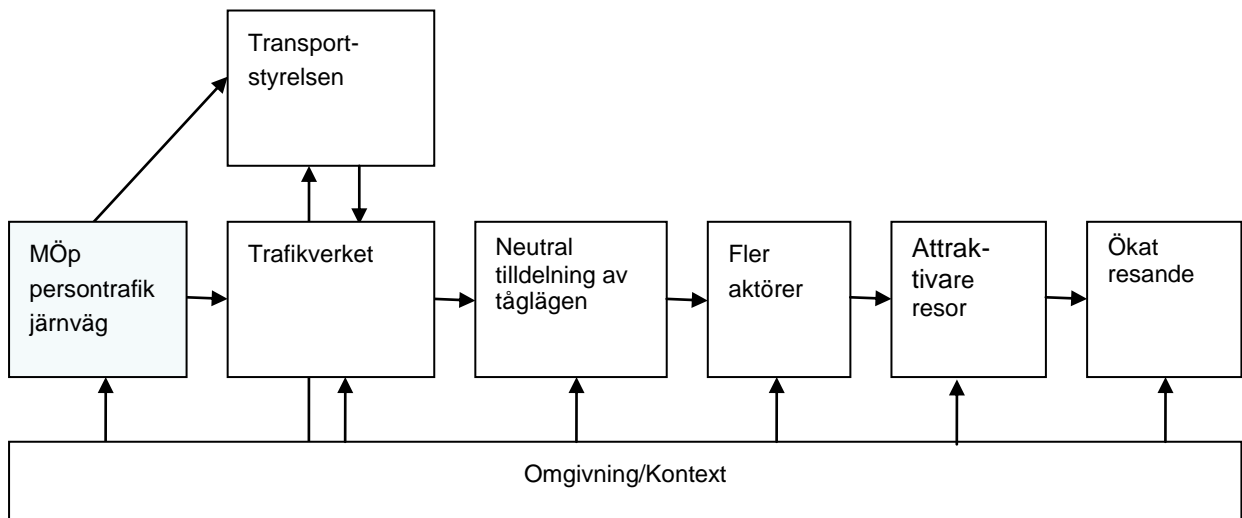
I sin mest abstrakta och förenklade form ser modellen ut enligt nedan.



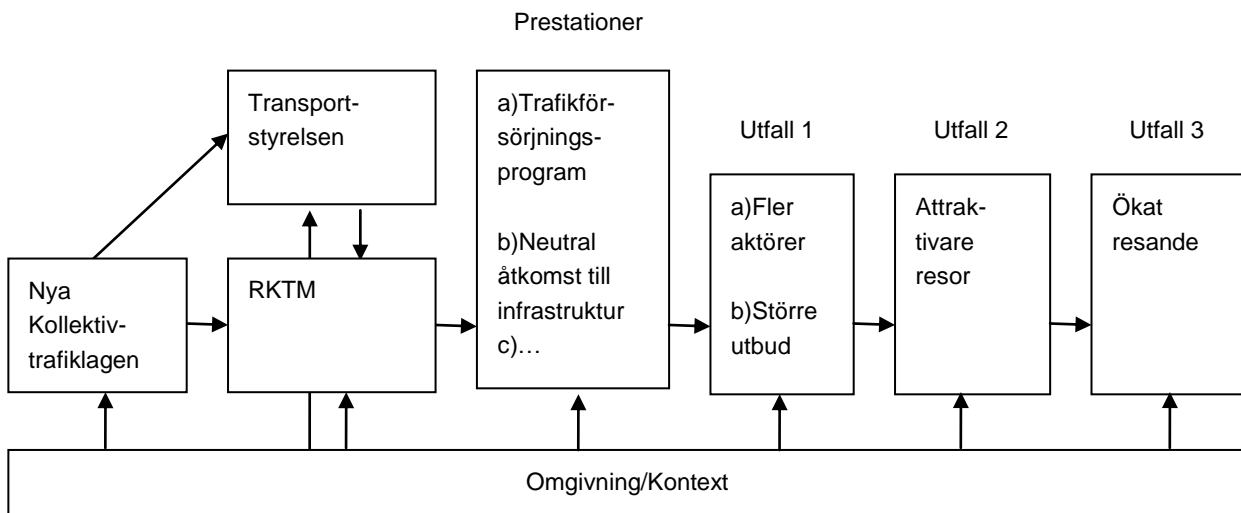
**Figur 2.1: Abstrakt kausal utvärderingsmodell**

Det första objektet i kedjan är det observerade problemet. Baserat på detta utformas en åtgärd som en tänkt lösning. Åtgärden verkställs/implementeras i nästa steg av en aktör som ofta är en myndighet eller ett annat offentligt organ. Myndigheten presterar i enlighet med åtgärden. Dessa prestationer leder i sin tur till utfall i samhället i flera led. Alla steg i kedjan påverkas också av olika faktorer i omgivningen/kontexten. Utvärderingens ambitionsnivå bestämmer i vilken utsträckning kontexten inkluderas i utvärderingen. En utvärdering behöver inte heller studera hela kedjan. Enklare utvärderingar kan till exempel fokusera på myndighetens implementering och prestationer eller helt fokusera på utfall utan att studera myndighetens implementeringsarbete.

I följande två figurer (Figur 2.2, Figur 2.3) visas hur den abstrakta modellen kan anpassas till mer konkreta utvärderingssituationer.



Figur 2.2: Enkel utvärderingsmodell för marknadsöppningen för persontrafik på järnväg.



Figur 2.3 Enkel utvärderingsmodell för implementeringen av den nya kollektivtrafiklagen.

Utvärderingens nästa steg är att undersöka hur prestationer och utfall kan mätas eller bedömas. Redan tillgängliga relevant data är alltid att föredra. Information om myndigheters prestationer finns till exempel ofta i de interna uppföljningssystemen. I de fall det inte finns redan tillgänglig data, eller dessa ligger för långt ifrån de begrepp utvärderingen avser undersöka, så måste andra mätningar eller bedömningar till. Även när det gäller utfall så finns det ibland lämplig offentlig eller annan statistik tillgänglig. I sådana fall bör denna statistik vara förstahandsalternativet förutsatt att den ligger nära utvärderingens begrepp och kan brytas ner i tid och rum på det sätt utvärderingen kräver. I annat fall krävs särskilda nollmätningar och uppföljningsmätningar.

## 2.2 Kvalitativt eller kvantitativt?

Allt ovanstående bygger implicit på att prestationer och utfall går att mäta kvantitativt. Anledningen till detta fokus är att den typen av utvärderingar oftast efterfrågas och att den typen av analyser värderas högre i de flesta sammanhang. Det finns dock många situationer där det inte är möjligt att mäta och i andra är det inte önskvärt, vissa politiska mål låter sig helt enkelt inte operationaliseras på ett kvantitativt mätbart sätt. Kvantitativa undersökningar kan också vara mycket resurskrävande, till exempel om utvärderingen kräver att det behöver samlas in ny data. I vissa typer av utvärderingar är kvantitativa mätningar bara värdefulla i begränsad omfattning, till exempel i genomförandeutvärderingar, se nedan. I dessa undersökningar är det värdefullare med subjektiva bedömningar av informanter med insyn i olika delar av den kausala kedjan, till exempel tjänstemän, politiker, användare och brukare. Ofta är det lämpligt att använda flera olika typer av informanter för att inte riskera att få en ensidig bild av verkligheten. Modellen ovan passar i vilket fall även för kvalitativa utvärderingar.

## 2.3 Uppföljning, utvärdering eller forskning?

Det finns inte någon helt tydlig gräns mellan uppföljning och utvärdering. Utvärderingar i jämförelse med uppföljningar tenderar dock att fokusera på utfall snarare än prestationer, utförs av extern organisatorisk part snarare än intern, vara engångsföreteelser snarare än rutin samt vara mer heltäckande och analytiskt ambitiösa. Utvärderingar har också en tydligare ambition att värdera, enkelt uttryckt gick det bra eller inte, men någon klar gräns går inte att definiera.

Utvärdering gränsar också mot forskning men inte heller denna gräns är lätt att fastställa. Den största gemensamma nämnaren ligger i att vetenskapliga metoder används för att besvara frågeställningar på ett oberoende sätt. Utvärdering kan sägas vara en delmängd av forskning men det finns skillnader. Utvärderingar initieras ofta av en extern part som vill ha svar på en fråga, de studerar oftast åtgärder samt implementering, prestationer och utfall av åtgärderna, de skall även producera direkt användbara resultat. Forskning kan studera samma sak och producera politiskt användbara resultat, men det är ingen nödvändighet. Utvärdering kan sägas ligga mellan uppföljning och forskning men det finns stora överlappande områden vid båda gränserna. Utvärdering angränsar också till begrepp som analys, revision och konsekvensanalys.





# 3 Utvärderingstyper

## 3.1 Mål-, effekt- och effektivitets-utvärdering

Mål, effekter och effektivitet är i princip inget annat än prestationer och utfall, skillnaden ligger i vad resultaten relateras till. Det är lättast att relatera observerade resultat till uppsatta mål, att påvisa en åtgärds effekter är svårare. I en effektutvärdering måste utfallet eller utfallen knytas till åtgärden, vilket kräver att det måste gå att påvisa vad som hänt om inte åtgärden införts. I en effektutvärdering måste det gå att jämföra det faktiska tillståndet med det så kallade kontrafaktiska tillståndet och skillnaden mellan de två tillstånden är effekterna. För att utvärdera åtgärdens effektivitet krävs, utöver vad som krävs i en effektutvärdering, att åtgärdens totala kostnader och värdet av åtgärdens effekter är kända, vilket är ännu lite svårare/osäkrare än en effektutvärdering.

**Mål** är önskvärda prestationer eller utfall, direkta eller indirekta, och bör för att underlätta en utvärdering vara kvantifierade. En målutvärdering jämför de uppsatta målen med de observerade prestationerna eller utfallen. En målutvärdering har i princip ingen ambition att knyta åtgärden till prestationer eller utfall kausalt, vilket gör målutvärderingar till den enklaste typen av resultatbaserad utvärdering. Målutvärderingar av prestationer kallas ofta uppföljning och görs vanligen rutinmässigt av den myndighet som ansvarar för prestationen ifråga. Mål är ofta satta av politiker eller tjänstemän, men en utvärdering behöver inte endast relatera till dessas mål. Det är också möjligt att utvärdera en åtgärd baserat på vad brukare eller intressenter önskar eller anser. För att ett mål ska vara användbart, bör det uppfylla de så kallade SMART-kriterierna (Doran 1981) i så hög grad som möjligt. SMART står för:

**Specifikt** - målet, ska vara snävt och väldefinierat och därmed förståeligt för alla intressenter.

**Mätbart** - målet ska vara möjligt att kvantifiera och mäta på ett effektivt sätt.

**Accepterat** - målet är allmänt accepterat av intressenterna och de finner målet lämpligt och önskvärt.

**Realistiskt** - målet är möjligt att uppnå. Ett mål ska inte vara en vision eller ett idealtillstånd.

**Tidsatt** - det ska anges när en viss prestation eller ett visst utfall ska vara uppnått.

I de fall det inte finns uppsatta mål relaterade till åtgärden kan utvärderaren sätta upp dessa i konsultation med politiker, tjänstemän, intressenter och brukare.

Effekter är förändringar i prestationer eller utfall som kan härledas till åtgärden. Det faktiska tillståndet måste därför på något sätt kunna jämföras med det tänkta kontrafaktiska tillståndet. Det vill säga att en effektutvärdering måste kunna säga

något om vad som skulle ha hänt om inte åtgärden implementerats. Enklast görs detta genom att jämföra tillståndet före och efter åtgärd. När en åtgärd är geografiskt avgränsad kan en jämförelse också göras parallellt i ett jämförbart geografiskt område.

Det finns dock olika hårt ställda krav på vad som krävs för att bevisa att en uppmätt skillnad verkligen beror på åtgärden, det vill säga är en effekt av åtgärden (Forss 2007). I de fall effekter ännu inte kunnat uppstå kan en utvärdering fokusera på om förutsättningarna för effekter finns (till exempel utbudsförändring vid avreglering snarare än förändrat kundbeteende). Det är inte alltid nödvändigt att statistiskt bevisa effekter, ibland kan skillnader i prestationer eller utfall med stor säkerhet kopplas till åtgärden på andra sätt. De lokala kommersiella busslinjer som finns idag är ett exempel på detta, de existerar som en effekt av kollektivtrafikens avreglering och behöver inte kopplas statistiskt till åtgärden. Det kontrafaktiska tillståndet hade varit noll lokala kommersiella busslinjer eftersom dessa föreavregleringen av illegala och inte existerade. Det finns ändå en osäkerhet beträffande bedömningen av den beskrivna effektens storlek. Osäkerheten kommer sig i detta fall av eventuellt bristande datakvalitet och inte av statistiska felmarginaler och svåretablerade kontrafaktisk tillstånd som vanligen är fallet. Skillnader i prestationer eller utfall är ofta mycket svåra att etablera och koppla till åtgärder. Vanligtvis är de också svårare att etablera, koppla och mäta ju längre till höger i den kausala kedjan de sker (jmf Figur 2.1).

**Effektivitet** handlar om kostnaderna i relation till effekterna, eller närmare bestämt kostnaderna för åtgärden i relation till värdet av effekterna. I ekonomiska sammanhang avser begreppet "effektivitet" förhållandet mellan insatserna i en verksamhet och verksamhetens resultat. I en effektivitetsutvärdering sätts kostnaden för åtgärden i relation till värdet av åtgärdens effekter. Ett problem som finns med effektivitetsutvärderingar av politiskt beslutade åtgärder i samhället är att slutsatserna av en effektivitetsutvärdering är beroende av att värderingar görs av poster som saknar marknadspriser eller där marknadspriser av olika anledningar inte speglar värdet för samhället. Effektivitetsutvärderingar som ändå görs av politiskt beslutade åtgärder kallas ofta samhällsekonomisk lönsamhetskalkyl (cost-benefit kalkyl). Ett stort antal nyttigheter (önskade effekter) och skadligheter (oönskade effekter) är mycket svåra att prissätta. Dessa så kallade "intangibles" har gett upphov till mycket forskning inom ekonomiområdet. Det finns huvudsakligen två principer för att prissätta dessa; den direkta metoden ("stated preference", SP) där man frågar sig fram till individens värdering, och den indirekta metoden ("revealed preference", RP) vilken bygger på antagandet om att individerna "avslöjar" sina sanna värderingar om de observeras empiriskt.

I effektivitetsutvärderingar är det vanligt att skilja mellan inre och yttre effektivitet (Furubo 2011). Inre effektivitet avser sambandet mellan kostnaden för åtgärden och myndighetens prestation, det kallas ibland för produktivitet. Yttre effektivitet avser sambandet mellan prestationer och de effekter ute i samhället som prestationerna ger upphov till. En åtgärd kan med andra ord vara mycket framgångsrik i första ledet, det vill säga myndigheten presterar bra, men ändå helt verkningslös i andra ledet, det vill säga effekterna i samhället uteblir. Då en

utvärdering inte inkluderar alla mellanled i den kausala kedjan finns en överhängande risk att utvärderingen inte kan föreslå förbättrande riktade åtgärder eftersom det förblir okänt var problemet finns.

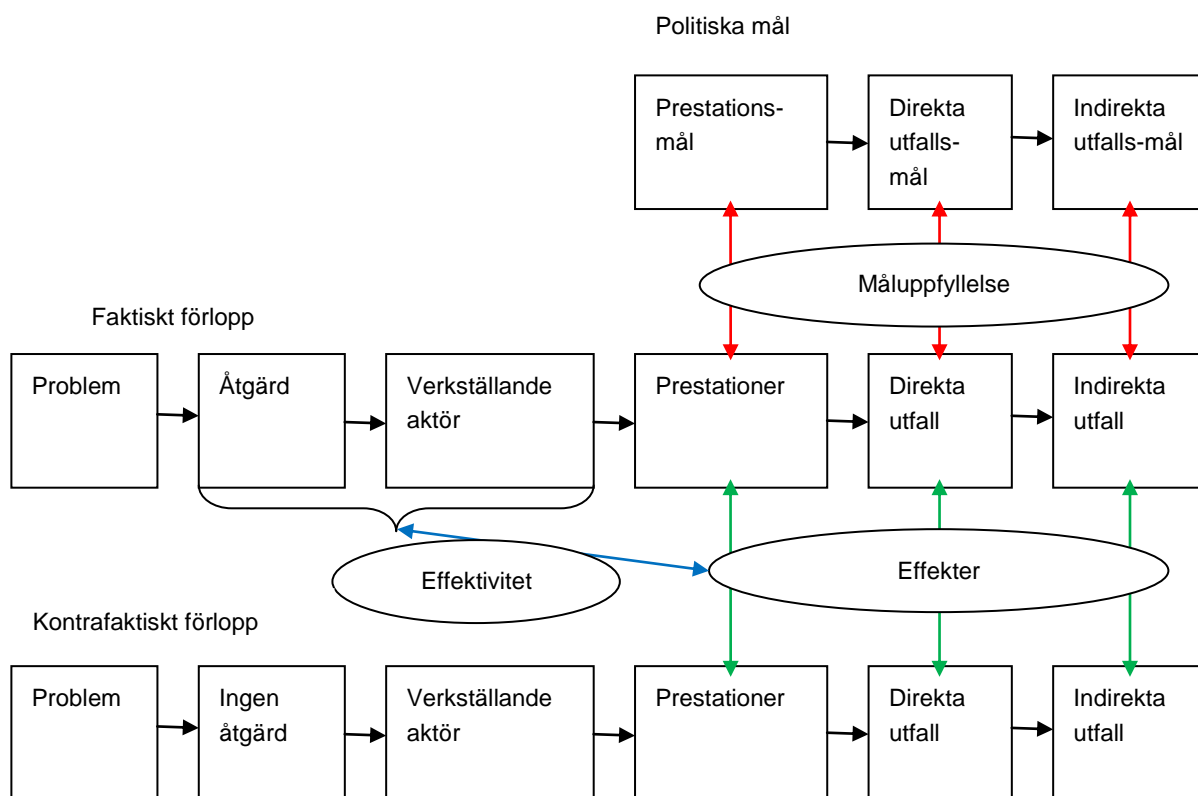
En effektivitetsutvärdering har samma utmaningar som en effektutvärdering i att kausalt knyta åtgärden till resultaten, dessutom tillkommer problemet att beräkna kostnaderna och värdet av åtgärden och utfallet. Detta gör att effektivitetsutvärdering är den svåraste typen av utvärdering. Resultaten av denna typ av utvärderingar blir lättare att ifrågasätta eftersom det ofta uppstår en diskussion beträffande antaganden om kostnader och värden i effektivitetsutvärderingar.

Den typ av analyser och ekonometriska metoder som krävs för att lösa ovanstående typ av problem faller normalt utanför vad som kallas utvärdering, därför är detta inte rätt plats att ytterligare fördjupa dessa resonemang. Anledningen till att de inte exkluderas helt i denna utvärderingspresentation är att de är vanligt förekommande i transportforskningen (Trafikanalys 2012).

I Figur 3.1 sätts mål-, effekt- och effektivitetsutvärdering in i den kausala kedjan från problem till utfall. Det finns två analytiskt olika förlopp; det faktiska och det kontrafaktiska. Utöver dessa två förlopp kan det finnas politiska mål med avseende på både prestationer och utfall i flera kausala led.

Målutvärderingar relaterar de uppsatta målen till de faktiskt uppmätta prestationerna eller utfallen. Det finns ingen koppling till det kontrafaktiska förloppet, det vill säga vad som hade hänt om inte åtgärden införts. Effektutvärderingar relaterar således de faktiska prestationerna och utfallen till de kontrafaktiska. Vid effektivitetsutvärderingar relateras nettovärdet av effekterna till kostnaderna för åtgärden och dess implementering.

Modellen visar att det finns tre övergripande typer av utvärderingar som alla fokuserar på prestationer och utfall; målutvärdering, effektutvärdering och effektivitetsutvärdering.



**Figur 3.1 Mål-, effekt- och effektivitetsutvärdering relaterat till problem, åtgärd, verkställande aktör, prestation och utfall. Måltvärderingar markeras med röda pilar, effektutvärderingar med gröna och effektivitetsutvärderingar med blå pilar.**

Önskvärda effekter som är tänkta att vara en direkt följd av en åtgärd är lättare att identifiera och kausalt koppla till reformen i fråga. Önskvärda effekter som kausalt förväntas ligga längre ifrån reformen är svårare att koppla till åtgärd, eftersom varje steg i kedjan påverkas av omgivningsfaktorer som vanligtvis är svåra att kontrollera. Det är till exempel lättare att koppla utbudsförändringar till avreglering än det är att koppla förändrade resevanor till dito. Även om det finns bra data på resevanor så införs vid varje kausalt steg ett "brus" av omgivningens påverkan som gör det gradvis svårare att koppla reformen till effekten. Trafikanalys bör med anledning av detta ofta fokusera på de mer direkta prestationerna och utfallen av en åtgärd snarare än på de mer indirekta utfallen.

Effekt- och effektivitetsutvärderingar av utfall på långt tidsmässigt och kausalt avstånd från åtgärden blir ofta mycket osäkra och därför av mindre värde. I de fall det är nödvändigt men svårt att utvärdera de långsiktiga/indirekta effekterna och nyttorna av en åtgärd, kan Trafikanalys utvärdera om förutsättningarna för de önskade effekterna är uppfyllda eller inte, baserat på kännedom om prestationer och mer direkta utfall som är lättare att koppla till åtgärden. Om inte förutsättningarna i termer av prestationer och direkta utfall är uppfyllda är det sällan meningsfullt att utvärdera de indirekta utfallen eftersom de logiskt förutsätter förändringar i tidigare led. I de fall inte heller detta är möjligt kan effekter subjektivt bedömas av experter, intressenter eller brukare. Dessa har

ofta uppfattningar om huruvida en åtgärd varit lyckad eller inte. Baserat på flera typer av uppgiftslämnare kan dessa kvalitativa uppgifter vara relativt tillförlitliga även om de aldrig kan kvantifiera några effekter.

Alla tre typerna av utvärderingar ovan är ex post bedömningar av åtgärder. Vanligen vill en beställare av en utvärdering, något förenklat, få reda på om åtgärden var lyckad eller inte. I de fall en utvärdering visar att åtgärden inte lett fram till önskade resultat kan utvärderingen ofta också generera förslag till hur regelverk och implementering skulle kunna förbättras. Men för att generera specifika förslag på hur åtgärden kan förbättras räcker det ofta inte med att utvärdera åtgärdens resultat.

## 3.2 Förhands- och genomförande-utvärdering

**Genomförandevärdering** är en annan typ av utvärdering som till skillnad från de ovanstående tre, särskilt fokuserar på själva implementeringen av åtgärder, för att säkrare kunna uttala sig om brister i implementeringen. Denna typ av utvärdering görs vanligtvis under tiden som implementeringen pågår och har i sin renaste form inget fokus på prestationer och utfall, även om de i praktiken ofta brukar relatera genomförandet till olika typer av mått på prestationer.

En åtgärd kan också utvärderas innan åtgärden är påbörjad, ex ante. Denna typ av utvärdering kan kallas **förhandsutvärdering**. En förhandsutvärdering ska således göras innan åtgärden genomförs och är tänkt att ge underlag för beslut om och hur åtgärden ska genomföras. I en förhandsutvärdering studeras åtgärdens målformulering samt programlogik, det vill säga dess tänkta orsak och verkan. Ofta ingår det i en förhandsutvärdering någon typ av forskningsöversikt eller metautvärdering med syftet att visa om den planerade åtgärden i andra sammanhang lett till önskade resultat eller inte. Forskningsöversiktarna/-metautvärderingarna kan ge lärdomar som kan användas för att korrigera den planerade åtgärden med avseende på både styrning och implementering.

I praktiken innehåller utvärderingar ofta spår av två eller flera av ovanstående fem utvärderingstyper; förhandsutvärdering, genomförandevärdering, målutvärdering, effektutvärdering och effektivitetsutvärdering. Utvärderingar kan innehålla flera olika, både kvalitativa och kvantitativa, datakällor och de kan studera flera olika kausala samband samtidigt. Enkel deskriptiv statistik kan kombineras med intervjuer etc. Det finns också ambitiösa utvärderingsupplägg som studerar hela det kausala systemet, från åtgärd till olika typer av prestationer och utfall, i flera led och med olika metoder. Denna typ av utvärdering kan kallas **systemutvärdering**.

Baserat på ovanstående kan utvärderingar delas in i fem typer och tre kategorier (Tabell 3.1). En av dessa utvärderingstyper fokuserar på själva åtgärden, en fokuserar på genomförandet och tre fokuserar på åtgärdens resultat. Eventuellt kan en sjätte typ läggas till, systemutvärderingen som studerar både problemet, åtgärden, genomförandet och resultaten.

Tabell 3.1: Utvärderingstypernas studieobjekt och typiska frågeställningar.

Utvärderingstyp	Studieobjekt	Typiska frågor
Förhands- utvärdering/ Programteori	Problem/ Åtgärd	Finns det en logisk och trolig koppling mellan problemet, åtgärden och det önskade resultatet? Finns mål att utvärdera? Finns tidigare utvärderingar eller vetenskapliga studier som visar att liknande åtgärder har önskade effekter?
Genomförande- utvärdering	Genomförande	Hur har åtgärden implementerats? Har genomförandet varit lyckat? Vilka är prestationerna?
Målutvärdering	Resultat	Är målen uppfyllda? Är målen prestationer eller utfall? Varför är målen uppfyllda/inte uppfyllda?
Effektutvärdering		Är resultaten en effekt av åtgärden? Vad hade hänt om inte åtgärden implementerats?
Effektivitets- utvärdering		Vad kostade åtgärden? Vad är effekterna värda? Finns negativa effekter? Värderas de konstaterade effekterna högre än kostnaderna för åtgärden?
System utvärdering	Problem, åtgärd, genomförande och resultat	Alla ovan.

En utvärdering kan ha varierande ambitionsnivå och komplexitet. En systemutvärdering som inkluderar alla komponenter, kopplingar och kontexter består i praktiken av flera olika delprojekt och kräver mycket tid både i planering och i genomförande. Fördelen med detta upplägg är att utvärderingen kan påvisa var i systemet/kedjan problemen/flaskhalsarna finns. En ambitiös utvärdering av detta slag kan därmed resultera i precisare förslag på åtgärder vilket troligen är av stort politiskt intresse. Vid enklare effektutvärderingar eller uppföljningar betraktas vanligen de första stegen i kedjan, objekten och kopplingarna dem emellan, som en bakgrund och inte som studieobjekt. Resultaten av sådana utvärderingar/uppföljningar har därmed en mycket begränsad förmåga att precisera var de eventuella problemen finns. Fördelen är att de är mycket mindre tidskrävande att göra och Trafikanalys skulle då kunna täcka en större del av transportpolitiken.

# 4 Trafikanalys strategiska utvärderingsarbete

Trafikanalys arbete med att bevaka och bereda relevanta transportpolitiska åtgärder/reformer inför en eventuell utvärdering, består i huvudsak omvärldsbevakning av åtgärder, ansvar för en uppdaterad lista med relevanta åtgärder samt att ta fram utvärderingsskisser för särskilt intressanta åtgärder.

## 4.1 Bevaka transportpolitiska åtgärder

För att Trafikanalys ska kunna bedöma en åtgärds effekter är det i många fall nödvändigt att komma in i processen innan åtgärden implementerats och då göra en nollmätning. Denna blir då den punkt senare mätningar kan jämföras mot. Det finns fall då det inte är nödvändigt med en nollmätning, till exempel kan en utvärderings databehov stämma väl överens med redan existerande statistik och då använda denna. Inför varje åtgärds implementering bör utvärderaren försöka utröna vilka relevanta uppgifter som redan samlas in genom existerande undersökningar och uppföljningssystem. Det kan röra sig om både officiell statistik, myndigheters interna uppföljningssystem, administrativa system, etc. När det inte finns ett utvärderingsperspektiv representerat i ett tidigt skede i planeringen av en eventuell åtgärd kan dessa frågor försummas, vilket riskerar att leda till utvärderingar av sämre kvalitet än vad som är önskvärt och faktiskt möjligt. Ett utvärderingsperspektiv som inkluderar programteori och (SMART:a) operationaliserbara mål tidigt i processen kan också bidra till att åtgärden utformas på ett för alla bättre sätt.

Med anledning av detta bör Trafikanalys bevakning av åtgärder sammanställas i en uppdaterad lista på transportpolitiska åtgärder i olika stadier av planering och implementering.

Det finns en mängd olika typer av åtgärder inom transportpolitiken. Inte bara nationella reformer. Reglering, avreglering, infrastrukturinvesteringar, omorganisationer, subventioner och ekonomiska incitament är exempel på transportpolitiska åtgärder. Trafikanalys instruktion begränsar inte vilka typer av åtgärder som myndigheten kan utvärdera, men det finns avgränsningar till andra myndigheters uppgifter som bör uppmärksammas. Transportstyrelsen ansvarar för uppföljning av flera transportpolitiskt relevanta områden, Trafikverket gör samhällsekonomiska förhandsbedömningar av infrastrukturens satsningar och Statskontoret gör utredningar av myndighetsstyrning och implementering av åtgärder. Riksrevisionen undersöker, för riksdagens räkning, myndigheter och dess förvaltning med särskilt fokus på kostnader och prestationer. Mycket av dessa uppgifter överlappar i hög grad utvärdering så som det är beskrivet ovan.

Samma åtgärd kan, ur olika perspektiv enligt ovan, utvärderas eller utredas av flera olika instanser.

## 4.2 Uppdaterad lista med transportpolitiska åtgärder

Syftet med listan är dels att Trafikanalys på ett tidigt stadium uppmärksammar planerade åtgärder för att säkerställa att viktiga åtgärder utvärderas på bästa sätt. Dels egenvärdet i att på ett strukturerat sätt samla information om vilka transportpolitiska åtgärder som planeras, genomförs och avslutas. Listan bör innehålla viktiga datum och länkar till relevanta dokument.

Listan bör ha ett särskilt fokus på nationella åtgärder, men åtgärder på lokal och regional nivå bör kunna inkluderas. Det finns en mängd transportpolitiska åtgärder på lokal och regional nivå. Både kommuner och regionala kollektivtrafikmyndigheter är viktiga aktörer. Fenomen som inte varierar över tid eller rum går inte att utvärdera, men regional variation med avseende på reglering, subventionering, organisationsform etc. kan bli den "fasta punkt" en utvärdering ofta kräver. Med anledning av detta bör Trafikanalys kunna utvärdera även lokala och regionala transportpolitiska åtgärder i de fall de är av allmänt intresse. Åtgärder på EU-nivå som får konsekvenser för transportpolitik bör också bevakas och inkluderas i detta uppdrag.

## 4.3 Utvärderingsskisser

I ett nästa steg bör åtgärder från listan som bedöms särskilt intressanta beredas inför ett eventuellt utvärderingsuppdrag genom att en utvärderingsskiss tas fram. Denna bör i första hand baseras på de begrepp som presenterats ovan. Utvärderingsskissen bör kortfattat:

1. Relatera åtgärden till det problem den är tänkt att lösa efter en genomgång av relevanta utredningar, propositioner etc.
2. Beskriva hur åtgärden är tänkt att implementeras och vilka de önskvärda prestationerna är.
3. Undersöka om det finns uppsatta mål för åtgärden med avseende på prestationer och utfall.
4. Beskriva de önskvärda effekterna och undersöka i vilken mån dessa är operationaliserbara och/eller tillgängliga i form av redan existerande statistik.
5. Beskriva den data som behövs, men inte redan existerar, samt hur denna kan samlas in.
6. Beskriva vilka utvärderingstyper som är särskilt tillämpliga i fallet.
7. Beskriva vilka slutsatser och lärdomar utvärderingen kan bidra med.
8. Vilken myndighet är bäst lämpad att ansvara för utvärderingen.

Denna utvärderingsskiss kan i senare skede användas som underlag för upphandling om åtgärdens utvärdering helt eller delvis ska upphandlas.



Trafikanalys bör vara förstahandsalternativet för utvärdering av transportpolitiska åtgärder, men i de fall utvärderingens frågeställning bättre kan besvaras av annan myndighet bör Trafikanalys verka för att uppdraget hamnar på rätt ställe, eller i lämpliga samarbetsformer.



# 5 Referenser

Doran, G. T. (1981). "There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives." *Management Review* 70(11): 35-36.

Furubo, J.-E. (2011). *Effektivitetsrevision – roll, möjligheter och gränser*. Stockholm, Riksrevisionen.

Trafikanalys (2012). *ABC i CBA - Välfärdsekonomin grunder och användning av CBA inom transportsektorn PM 2012:9*, Trafikanalys.

Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Stockholm, Studentlitteratur.



Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.