

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**statens anvendelse
af evalueringer**

**Maj 2005
RB A302/05**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning	11
A. Undersøgelsens baggrund og formål	11
B. Afgrænsning og metode	13
III. Er evaluering et veldefineret ledelsesværktøj?	15
IV. Er kvaliteten af evalueringerne tilfredsstillende?	19
A. Evalueringerne besvarer normalt evalueringsspørgsmålene	19
B. Evalueringerne har en faglig kvalitet, der gør dem egnede som grundlag for beslutninger	20
C. Evaluators bør være mere eksplicit om evalueringskriterier og forudsætninger	22
V. Har evalueringerne en effekt?	24
A. Evalueringerne anvendes som grundlag for politiske og administrative beslutninger	24
B. Der anbefales ofte løsninger, der har udgiftsmæssige konsekvenser	27
C. Evalueringer indeholder i stor udstrækning de samme anbefalinger	29
D. Den offentlige tilgængelighed til evalueringerne bør forbedres ...	30
VI. Udvises der sparsommelighed i forbindelse med evalueringer?	32
Bilag:	
1. Ordliste	35
2. Udvalgte ministerier, forvaltningsområder og evalueringer	36
3. Model for beregning af omkostningerne til en evaluering	37

Beretning om statens anvendelse af evalueringer

I. Resumé

Indledning

1. Denne beretning handler om statens anvendelse af evalueringer. Evaluering er et ledelsesværktøj, der kan give politikere og ledelse information om resultaterne af den statslige virksomhed, herunder de processer, der leder frem til resultaterne. Derved bliver evaluering et ledelsesværktøj, der kan anvendes til strategisk udvikling af den statslige virksomhed.

Der er oprettet 3 evalueringsenheder. Undervisningsområdet evalueres af Danmarks Evalueringsinstitut (EVA), udviklingsbistanden af Udenrigsministeriets Evalueringskontor, og på sundhedsområdet er Center for Evaluering og Medicinsk Teknologivurdering (CEMTV) etableret. Derudover gennemføres der lov- og EU-evalueringer, der sættes i gang efter politisk initiativ eller ifølge en EU-forordning. Endelig gennemføres der ad hoc-evalueringer, der sættes i gang efter initiativ fra administrationen eller råd, nævn og udvalg.

Der er ikke fastsat krav om, at ministerierne skal opgøre det faktiske antal evalueringer eller omkostningerne forbundet med at gennemføre disse. Rigsrevisionens undersøgelse af 7 ministerier har vist, at disse i alt har gennemført 258 evalueringer i perioden 2000-2003, at de gennemsnitlige direkte udgifter pr. evaluering var 1,1 mio. kr., og at de samlede direkte udgifter kan skønnes til ca. 89 mio. kr. om året for disse 7 ministerier.

2. I de senere år er det blevet mere udbredt med mellemrum at evaluere den statslige indsats på forvaltningsområder mv. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der også fremover vil blive afholdt betydelige udgifter til evaluering. Da evalueringer, som ledelsesværktøj, kan have betydning for udviklingen af statens virksomhed, er det væsentligt, at det sikres, at staten får kvalitet for de midler, der anvendes på evaluering. Det er endvidere væsentligt, at resultaterne af evalueringerne bruges, bl.a. i udviklingsøjemed. Rigsrevisionen har på den baggrund fundet det relevant at undersøge området.

3. Med undersøgelsen har Rigsrevisionen fokuseret på, hvordan forvaltningerne kan styrke deres rolle som rekvi-
renter af evalueringer, så staten får mest muligt ud af de
midler, der anvendes på formålet. Der er tillige fokuseret på
styrkerne og svaghederne ved at anvende evaluering som
et ledelsesværktøj.

Det har været formålet at undersøge og vurdere statens
anvendelse af evalueringer på baggrund af følgende spørgs-
mål:

- Er evaluering et veldefineret ledelsesværktøj?
- Er kvaliteten af evalueringerne tilfredsstillende?
- Har evalueringerne en effekt?
- Udvises der sparsommelighed i forbindelse med evalue-
ringer?

4. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen de-
fineret en evaluering som: *"en undersøgelse eller vurdering
af en statslig indsats eller et projekt, der er systematisk til-
rettelagt, bagudskuende, og som tiltænkes at spille en rolle
for praksis"*. Andre ledelsesværktøjer som fx controlling og
monitorering (løbende overvågning) samt konsulentunder-
søgelser vedrørende organisatoriske forhold indgår ikke i
undersøgelsen.

5. Undersøgelsen omfatter evalueringer på 7 ministerom-
råder og herunder i alt 13 forvaltningsområder. Et forvalt-
ningsområde kan i denne sammenhæng være en styrelse, en
virksomhed, et projekt e.l. Rigsrevisionen har i alt gennem-
gået 26 evalueringer, der alle er gennemført i 2000-2003.
Ministerområderne, forvaltningsområderne og evalueringer-
ne er valgt med henblik på at sikre en bred dækning af sta-
tens brug af evalueringer. De 7 ministerområder, 13 forvalt-
ningsområder og 26 evalueringer fremgår alle af bilag 2.
Bilag 1 indeholder en ordliste.

Er evaluering et veldefineret ledelsesværktøj?

6. Der er efter Rigsrevisionens vurdering behov for, at Fi-
nansministeriet i overordnede retningslinjer præciserer, hvad
en evaluering er, og hvad den kan indeholde. En sådan præ-
cisering kan efter Rigsrevisionens opfattelse understøtte for-
valtningerne i deres anvendelse af evalueringer.

Vurderingen er baseret på, at evaluering ikke er et veldefineret ledelsesværktøj hverken i evalueringslitteraturen eller i statslige vejledninger. Det giver et særligt problem med hensyn til ad hoc-evalueringer, samt hvor det fremgår af finansloven eller anden lovgivning, at et forvaltningsområde skal evalueres. Der er ikke udarbejdet vejledninger e.l. med hensyn til form og indhold heraf. I relation til ad hoc-evalueringer gennemføres disse ofte på forvaltningsområder, hvor forvaltningens viden om evalueringsteori og erfaring med at gennemføre evalueringer er begrænset.

Finansministeriet har erklæret sig enig i, at der kan være behov for at udarbejde et sæt overordnede retningslinjer for evalueringer for dermed at understøtte forvaltningernes anvendelse af evalueringer. Finansministeriet har på denne baggrund taget initiativ til at udarbejde retningslinjer, der kan rumme praksis inden for forskellige sektorområder.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt Fødevareministeriet har ligeledes påpeget, at sådanne retningslinjer bør tage hensyn til, at sektorområderne kan være forskellige.

7. Rigsrevisionen har for at belyse, hvorledes evalueringer anvendes som et strategisk ledelsesværktøj, undersøgt praksis i de 7 ministerier. Undersøgelsen har således vist:

- Der er ikke krav om, at departementerne skal have overblik over antallet af evalueringer inden for hele ministeriets område, og undersøgelsen viste også, at flere departementer ikke havde dette overblik.
- Flere evalueringer gennemføres ad hoc, mens andre gennemføres efter en samlet væsentligheds- og risikovurdering af et helt forvaltningsområde.
- Evalueringer gennemføres ofte af politiske og faglige hensyn, mens fx økonomiske hensyn har mindre betydning. Undersøgelsen tyder dermed på, at evalueringer primært bruges i forvaltningernes faglige styring (herunder administrativt og politisk), mens der skal foretages yderligere undersøgelser (fx budgetanalyser) for at integrere evalueringens resultater i den økonomiske styring.

Er kvaliteten af evalueringerne tilfredsstillende?

8. Rigsrevisionen finder, at kvaliteten af de gennemførte evalueringer generelt er tilfredsstillende, samt at evaluerin-

gerne har en faglig kvalitet, der gør dem egnede som grundlag for beslutninger.

Vurderingen er baseret på, at evalueringerne normalt besvarer de evalueringsspørgsmål, der stilles i deres formål, samt at evaluator (den person eller virksomhed, der gennemfører evalueringen) som hovedregel har valgt det bedste design og de bedste metoder og tilstræbt en høj validitet med hensyn til de fundne resultater.

9. Rigsrevisionen finder dog, at evalueringernes kvalitet kan styrkes på følgende områder:

- Forvaltningerne bør være omhyggelige med at vurdere relevansen af de enkelte evalueringsspørgsmål, inden en evaluering sættes i gang, da evalueringerne bliver dyrere, hvis de skal udvides med flere spørgsmål i løbet af processen.
- Forvaltningerne bør sikre, at evalueringsrapporten indeholder beskrivelser af fordele og ulemper ved de anvendte metoder, grænserne for tolkningen af data, ligesom eventuelle samfundsmæssige effekter bør omtales i evalueringen.
- Evalueringernes troværdighed kan styrkes, hvis evalueringskriterierne fremgår eksplicit af evalueringerne. De evaluerede bliver derved gjort bekendt med det bedømmelsesgrundlag, de er vurderet op imod. Samtidig kan læsere af evalueringerne vurdere de ræsonnementer, der ligger bag evaluators vurderinger og anbefalinger.

Har evalueringerne en effekt?

10. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de gennemførte evalueringer har en effekt. Vurderingen er baseret på, at hovedparten af evalueringerne anvendes som grundlag for politiske og administrative beslutninger.

11. Forvaltningerne har dog mulighed for at øge effekten af evalueringerne på en række punkter:

- Evalueringerne bidrager primært med at kvalificere eksisterende viden, mens de i mindre grad producerer egentlig ny viden. Det kan skyldes, at formålet med nogle eva-

lueringer i højere grad er kontrol end vidensproduktion. Det kan også skyldes, at brugen af evalueringer på nogle områder har et rutinemæssigt præg. Derfor bør det overvejes, om rutineprægede evalueringer og evalueringer, hvor sigtet alene er kontrol, kan erstattes med andre ledelsesværktøjer som fx monitorering, ledelsesinformationssystemer og interne kontroller, i det omfang sådanne ledelsesværktøjer er billigere at anvende.

- Anbefalingerne i flere evalueringer er udgiftsforøgende, og de kan ikke implementeres umiddelbart, uden at anbefalingerne konkretiseres, og de budgetmæssige konsekvenser analyseres nærmere. Flere evalueringer, hvor det var aftalt, at anbefalingerne skulle kunne implementeres inden for de eksisterende budgetrammer, indeholdt anbefalinger, der var udgiftsforøgende. De budgetmæssige forudsætninger for evalueringernes anbefalinger bør indgå som grundvilkår for evalueringen, såfremt disse er afklarede.
- Rigsrevisionens gennemgang af evalueringerne viste, at visse anbefalinger går igen i mange af rapporterne. Dette er tilfældet, selv om evalueringerne vedrører vidt forskellige emner og områder. Meget tyder derfor på, at dem, der gennemfører evalueringerne, ofte fokuserer på de samme problemer og giver de samme anbefalinger. Der er således en oplagt mulighed for, at forvaltningen selv fokuserer på at løse disse typer af problemer, inden de foranstalter en evaluering gennemført.
- Ministerierne bør gøre evalueringerne mere tilgængelige for offentligheden ved at offentliggøre dem på internettet, eventuelt samlet på én hjemmeside.

Udvises der sparsommelighed i forbindelse med evalueringer?

12. Rigsrevisionen finder, at forvaltningerne som hovedregel har udvist sparsommelighed i forbindelse med evalueringerne. Vurderingen er baseret på, at forvaltningerne har overholdt reglerne for nationale udbud eller udbud i forhold til EU's udbudsdirektiv.

13. Forvaltningerne har dog mulighed for at forbedre sparsommeligheden på 2 punkter:

- For indkøb, der ikke er omfattet af udbudsreglerne, er det efter Rigsrevisionens opfattelse god indkøbsskik med jævne mellemrum at indhente alternative tilbud. Undersøgelsen har vist, at det ikke er sket i alle tilfælde.
- Nogle evalueringer har været unødigt belastende for de evaluerede. Forvaltningerne skal udvise sparsommelighed, når de planlægger at gennemføre en evaluering, og de bør tage højde for såvel interne som eksterne omkostninger ved evalueringerne.

Undersøgelsens resultater:

Er evaluering et veldefineret ledelsesværktøj?

- Der er behov for, at Finansministeriet i overordnede retningslinjer præciserer, hvad en evaluering er, og hvad den kan indeholde. En sådan præcisering kan efter Rigsrevisionens opfattelse understøtte forvaltningerne i deres anvendelse af evalueringer.

Er kvaliteten af evalueringerne tilfredsstillende?

- Kvaliteten af evalueringerne er generelt tilfredsstillende, og evalueringerne har en faglig kvalitet, der gør dem egnede som grundlag for beslutninger.
- Forvaltningerne bør være omhyggelige med at vurdere relevansen af de enkelte evalueringsspørgsmål. Det skyldes, at evalueringerne bliver dyrere, hvis evalueringerne skal udvides med flere spørgsmål i løbet af processen.
- Det vil styrke evalueringernes anvendelighed som beslutningsgrundlag, såfremt fordele og ulemper ved de anvendte metoder, grænserne for tolkningen af data samt eventuelle samfundsmæssige effekter omtales i evalueringerne.
- Det vil styrke evalueringernes troværdighed, såfremt evalueringskriterierne fremgår eksplicit af evalueringerne.

Har evalueringerne en effekt?

- Evalueringerne har effekt, og de anvendes som grundlag for politiske og administrative beslutninger.
- Evalueringerne bidrager primært med at kvalificere eksisterende viden, mens de i mindre grad producerer egentlig ny viden.
- Rutineprægede evalueringer og evalueringer, hvor sigtet alene er kontrol, bør overvejes erstattet med andre ledelsesværktøjer som fx monitorering, ledelsesinformationssystemer og interne kontroller, i det omfang sådanne ledelsesværktøjer er billigere at anvende.

- De budgetmæssige forudsætninger for evalueringernes anbefalinger bør indgå som grundvilkår for evalueringen, såfremt disse er afklarede.
- Ministerierne bør gøre evalueringerne mere tilgængelige for offentligheden ved at offentliggøre dem på internettet, eventuelt samlet på én hjemmeside.

Udvises der sparsommelighed i forbindelse med evalueringer?

- Forvaltningerne har som hovedregel udvist sparsommelighed i forbindelse med evalueringerne, da de har overholdt reglerne for nationale udbud eller udbud i forhold til EU's udbudsdirektiv.
- For indkøb, der ikke er omfattet af udbudsreglerne, bør der med jævne mellemrum indhentes alternative tilbud, hvilket ikke er sket i alle tilfælde.
- Nogle evalueringer har været unødigt belastende for de evaluerede. Det er derfor vigtigt, at der tages højde for såvel interne som eksterne omkostninger ved evalueringerne.

II. Indledning

14. Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997). Beretningen knytter sig til finanslovens § 6. Udenrigsministeriet, § 15. Socialministeriet, § 16. Indenrigs- og Sundhedsministeriet, § 17. Beskæftigelsesministeriet, § 20. Undervisningsministeriet, § 21. Kulturministeriet og § 24. Fødevareministeriet. Beretningen vedrører Rigsrevisionens tværgående undersøgelse om statens anvendelse af evalueringer.

A. Undersøgelsens baggrund og formål

15. Denne beretning handler om statens anvendelse af evalueringer. Evaluering er et ledelsesværktøj, der kan give politikere og ledelse information om resultaterne af den statslige virksomhed, herunder de processer, der leder frem til resultaterne. Derved bliver evaluering et ledelsesværktøj, der kan anvendes til strategisk udvikling af den statslige virksomhed.

Der er oprettet 3 evalueringsenheder. Undervisningsområdet evalueres af Danmarks Evalueringsinstitut (EVA), udviklingsbistanden af Udenrigsministeriets Evalueringskon-

tor, og på sundhedsområdet er Center for Evaluering og Medicinsk Teknologivurdering (CEMTV) etableret. Derudover gennemføres der lov- og EU-evalueringer, der sættes i gang efter politisk initiativ eller ifølge en EU-forordning. Endelig gennemføres der ad hoc-evalueringer, der sættes i gang efter initiativ fra administrationen eller råd, nævn og udvalg.

Der er ikke fastsat krav om, at ministerierne skal opgøre det faktiske antal evalueringer eller omkostningerne forbundet med at gennemføre disse. Rigsrevisionens undersøgelse af 7 ministerier har vist, at disse i alt har gennemført 258 evalueringer i perioden 2000-2003, at de gennemsnitlige direkte udgifter pr. evaluering var 1,1 mio. kr., og at de samlede direkte udgifter kan skønnes til ca. 89 mio. kr. om året for disse 7 ministerier.

16. I de senere år er det blevet mere udbredt med mellemrum at evaluere den statslige indsats på forvaltningsområder mv. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der også fremover vil blive afholdt betydelige udgifter til evaluering. Da evalueringer, som ledelsesværktøj, kan have betydning for udviklingen af statens virksomhed, er det væsentligt, at det sikres, at staten får kvalitet for de midler, der anvendes på evaluering. Det er endvidere væsentligt, at resultaterne af evalueringerne bruges, bl.a. i udviklingsøjemed. Rigsrevisionen har på den baggrund fundet det relevant at undersøge området.

17. Med undersøgelsen har Rigsrevisionen fokuseret på, hvordan forvaltningerne kan styrke deres rolle som rekvisitter af evalueringer, så staten får mest muligt ud af de midler, der anvendes på formålet. Der er tillige fokuseret på styrkerne og svaghederne ved at anvende evaluering som et ledelsesværktøj.

Det har været formålet at undersøge og vurdere statens anvendelse af evalueringer på baggrund af følgende spørgsmål:

- Er evaluering et veldefineret ledelsesværktøj?
- Er kvaliteten af evalueringerne tilfredsstillende?
- Har evalueringerne en effekt?
- Udvises der sparsommelighed i forbindelse med evalueringer?

B. Afgrænsning og metode

18. Undersøgelsen omfatter evalueringer på 7 ministerområder og herunder i alt 13 forvaltningsområder. Et forvaltningsområde er i denne sammenhæng en styrelse, en virksomhed, et projekt e.l. Rigsrevisionen har i alt gennemgået 26 evalueringer, der alle er gennemført i 2000-2003. Ministerområderne, forvaltningsområderne og evalueringerne er valgt med henblik på at sikre en bred dækning af statens brug af evalueringer. De 7 ministerområder, 13 forvaltningsområder og 26 evalueringer fremgår alle af bilag 2. Bilag 1 indeholder en ordliste.

19. Ministerier og forvaltningsområder blev udvalgt med henblik på at sikre en spredning i forhold til antal evalueringer og omfanget af borgerrelaterede opgaver. Rigsrevisionen havde planlagt at vælge 2 forvaltningsområder for hvert ministerium.

Undersøgelsen omfatter 13 forvaltningsområder. Evalueringerne blev valgt ved simpel tilfældig udvælgelse med 2 evalueringer på hvert forvaltningsområde. For Udenrigsministeriets område blev der bortset fra udviklingsbistanden kun gennemført 2 evalueringer i perioden 2000-2003, men på 2 forskellige forvaltningsområder. På Udenrigsministeriets område valgte Rigsrevisionen derfor kun at medtage evalueringer af udviklingsbistanden.

20. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen defineret en evaluering som: *"en undersøgelse eller vurdering af en statslig indsats eller et projekt, der er systematisk tilrettelagt, bagudskuende, og som tiltænkes at spille en rolle for praksis"*. Andre ledelsesværktøjer som fx controlling og monitorering (løbende overvågning) samt konsulentundersøgelser vedrørende organisatoriske forhold indgår ikke i undersøgelsen.

21. Rigsrevisionen har gennemført en elektronisk spørgeskemaundersøgelse, en struktureret interviewundersøgelse samt en række supplerende undersøgelser. Spørgeskema- og interviewundersøgelsen blev suppleret med følgende undersøgelser:

- En *gennemgang af dokumenter* vedrørende de 26 evalueringer, årsrapporter, strategier for udvælgelse af evalueringer, retningslinjer og vejledninger mv.
- En *søgning på internettet* for at finde antallet af evalueringer, som de 7 ministerier havde fået gennemført. Søgningen blev foretaget på ministeriernes egne hjemmesider samt google.dk og bibliotek.dk.
- *Tekstanalyser af formålene og resuméerne* i de 26 evalueringer dels for at vurdere, hvilke evalueringsspørgsmål der er stillet i de enkelte evalueringer, dels for at vurdere, hvordan evaluator havde argumenteret for de enkelte konklusioner i resuméerne, om der er anbefalinger, der går på tværs af evalueringerne, og om anbefalingerne har en udgiftsvirkning.
- En *omkostningsanalyse* vedrørende de enkelte evalueringer, jf. bilag 3.

22. Undersøgelsen blev indledt med en spørgeskemaundersøgelse, hvor de 7 ministerier blev bedt om at svare på, hvor mange evalueringer de havde gennemført i perioden 2000-2003. Derefter interviewede Rigsrevisionen de personer (bestillerne), der havde bestilt de 26 udvalgte evalueringer. Disse interviews blev fulgt op af 8 interviews af personer med ansvar for evalueringsvirksomheden på de udvalgte forvaltningsområder, hvor brugen af evalueringer var mere udbredt. Interviewene blev gennemført med udgangspunkt i 2 interviewguides. Rigsrevisionen har i forlængelse af besvarelserne i interviewguiden bedt de interviewede om nærmere at begrunde deres besvarelser. Rigsrevisionen har desuden bedt om skriftlig dokumentation for besvarelserne, hvor det var relevant og muligt.

23. Beretningen har i udkast været forelagt de berørte ministerier. Ministeriernes bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Er evaluering et veldefineret ledelsesværktøj?

24. Der er efter Rigsrevisionens vurdering behov for, at Finansministeriet i overordnede retningslinjer præciserer, hvad en evaluering er, og hvad den kan indeholde. En sådan præcisering kan efter Rigsrevisionens opfattelse understøtte forvaltningerne i deres anvendelse af evalueringer.

Undersøgelsen har vist, at evaluering ikke er et veldefineret ledelsesværktøj hverken i evalueringslitteraturen eller i statslige vejledninger. Det betyder, at mulighederne for, hvordan, hvornår og hvad der kan evalueres, er meget åbne. I evalueringslitteraturen er der visse fællestræk ved især nordiske evalueringsforskeres definitioner af evaluering, men der er ikke tale om en entydig fælles forståelse. På statens område er der enkelte vejledninger, der inddrager evaluering. Disse vejledninger dækker enkelte forvaltnings- eller udgiftsområder (fx Økonomistyrelsens vejledning om effektiv tilskudsforvaltning) eller en bestemt type evalueringer (fx Finansministeriets vejledning om brugerundersøgelser). Der er dog ingen statslige vejledninger eller retningslinjer, der definerer ledelsesværktøjet ”evaluering”.

25. På nogle forvaltningsområder fremgår det af finansloven eller anden lovgivning, at området skal evalueres. Der er dog ikke udarbejdet vejledninger o.l. med hensyn til form og indhold af sådanne evalueringer. Dvs. der stilles krav om, at et forvaltningsområde skal evalueres, uden at indholdet af en sådan evaluering er nærmere præciseret. I relation til ad hoc-evalueringer gennemføres disse ofte på forvaltningsområder, hvor forvaltningens viden om evalueringsteori og erfaring med at gennemføre evalueringer er begrænset. For sådanne forvaltningsområder kan en præcisering af, hvad en evaluering er og indeholder, være en støtte, når forvaltningen skal definere en evalueringsopgave over for en ekstern konsulent.

Der er efter Rigsrevisionens vurdering ikke behov for yderligere præcisering i relation til EVA, CEMTV og Udenrigsministeriets Evalueringskontor, da disse alle har defineret evalueringer og deres formål i lovgivningen eller i interne vejledninger. Det samme er tilfældet for EU-evalueringer, hvor formålet fremgår af EU-forordninger.

Finansministeriet har erklæret sig enig i, at der kan være behov for at udarbejde et sæt overordnede retningslinjer for evalueringer for dermed at understøtte forvaltningernes anvendelse af evalueringer. Finansministeriet har på denne baggrund taget initiativ til at udarbejde retningslinjer, der kan rumme praksis inden for forskellige sektorområder.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt Fødevareministeriet har ligeledes påpeget, at sådanne retningslinjer bør tage hensyn til, at sektorområderne kan være forskellige.

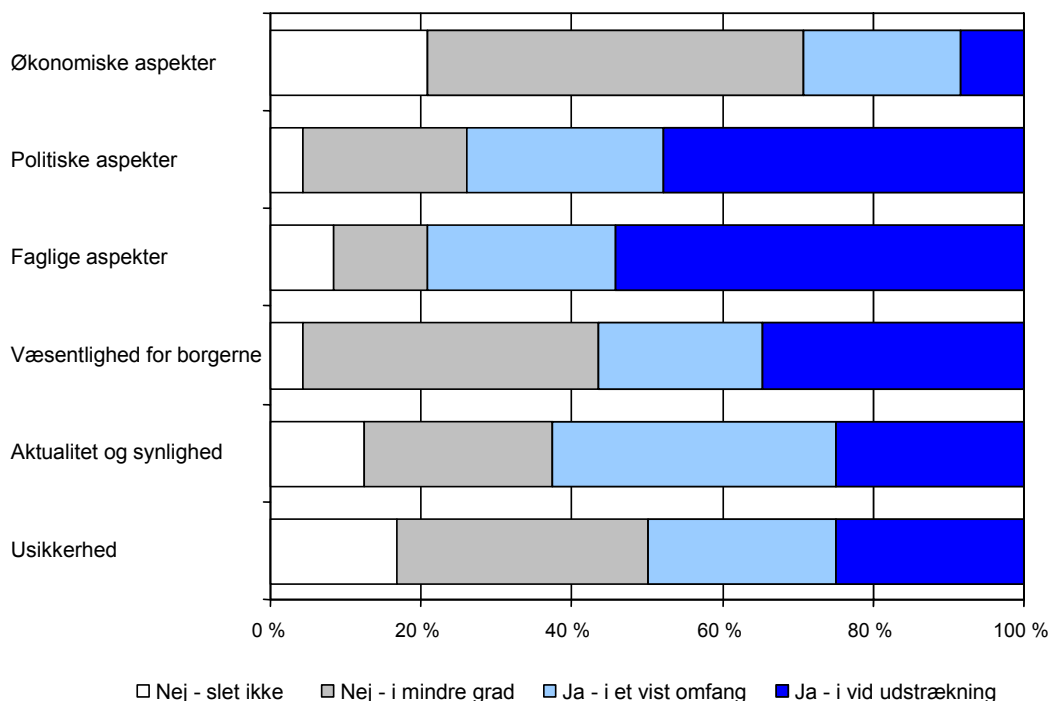
26. Rigsrevisionen har for at belyse, hvorledes evalueringer anvendes som et strategisk ledelsesværktøj, undersøgt praksis i de 7 ministerier. Der er ikke fastsat krav om, at departementerne skal have et overblik over den samlede evalueringsevirsomhed på ministeriets ressortområde. Undersøgelsen viste også, at flere departementer ikke har dette overblik. I perioden 2000-2003 har de 7 ministerier, der er omfattet af undersøgelsen, samlet gennemført 258 evalueringer. De 7 ministerier har over for Rigsrevisionen oplyst, at de samlet gennemførte 144 evalueringer. Rigsrevisionen har efterfølgende fundet yderligere 114 evalueringer ved at søge på internettet.

27. Undersøgelsen har ligeledes vist, at flere evalueringer gennemføres ad hoc, mens andre gennemføres efter en samlet væsentligheds- og risikovurdering af et helt forvaltningsområde. 9 af de 26 evalueringer i undersøgelsen blev gennemført af EVA, CEMTV, Udenrigsministeriets Evalueringsskontor, eller også indgik de i Socialministeriets evalueringssprogram. Disse evalueringer var alle udvalgt efter en systematisk gennemgang af forvaltningsområderne, bl.a. med udgangspunkt i væsentligheds- og risikokriterier. 4 evalueringer var lov- eller EU-evalueringer, og her fremgår det enten af lovgivningen eller af EU-forordninger, at der skal gennemføres en evaluering. De resterende 13 evalueringer var ad hoc-evalueringer, der blev sat i gang på baggrund af konkrete forhold, herunder når der fra administrativ eller politisk side var udtrykt ønske om at gennemføre en evaluering.

28. Undersøgelsen viste endelig, at evalueringsemner ofte vælges ud fra politiske og faglige hensyn, mens økonomiske hensyn har en mindre betydning. I interviewundersøgel-

sen blev bestillerne spurgt, hvilke hensyn der havde betydning for, at evalueringerne blev valgt. **Figur 1** viser bestillerne samlede vurderinger.

Figur 1. Hensyn, der har betydning for valget af evalueringsemner



Kilde: Interviewundersøgelsen med bestillerne.

Figur 1 viser, at politiske og faglige hensyn havde betydning for, at ca. 75 % eller flere af evalueringerne blev sat i gang. Væsentlighed for borgerne, aktualitet og synlighed og usikkerhed havde betydning for valget af mellem halvdelen og ca. $\frac{2}{3}$ af evalueringerne.

Økonomiske hensyn havde betydning for valget af knap $\frac{1}{3}$ af evalueringerne og havde således en markant mindre betydning end de øvrige aspekter og var kun i begrænset omfang årsag til, at en evaluering blev sat i gang. 5 bestillere vurderede, at økonomiske hensyn slet ikke havde betydning for valget af evalueringsemne. Undersøgelsen tyder dermed på, at evalueringerne primært er til brug for bestillerne faglige styring (herunder administrativt og politisk), mens der skal foretages yderligere undersøgelser (fx budgetanalyser) for at integrere evalueringens resultater i den økonomiske styring.

Rigsrevisionens bemærkninger

Der er efter Rigsrevisionens vurdering behov for, at Finansministeriet i overordnede retningslinjer præciserer, hvad en evaluering er, og hvad den kan indeholde. En sådan præcisering kan efter Rigsrevisionens opfattelse understøtte forvaltningerne i deres anvendelse af evalueringer.

Vurderingen er baseret på, at evaluering ikke er et veldefineret ledelsesværktøj hverken i evalueringslitteraturen eller i statslige vejledninger. Det giver et særligt problem med hensyn til ad hoc-evalueringer, samt hvor det fremgår af finansloven eller anden lovgivning, at et forvaltningsområde skal evalueres. Der er ikke udarbejdet vejledninger e.l. med hensyn til form og indhold heraf. I relation til ad hoc-evalueringer gennemføres disse ofte på forvaltningsområder, hvor forvaltningens viden om evalueringsteori og erfaring med at gennemføre evalueringer er begrænset.

Finansministeriet har erklæret sig enig i, at der kan være behov for at udarbejde et sæt overordnede retningslinjer for evalueringer for dermed at understøtte forvaltningernes anvendelse af evalueringer. Finansministeriet har på denne baggrund taget initiativ til at udarbejde retningslinjer, der kan rumme praksis inden for forskellige sektorområder.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt Fødevareministeriet har ligeledes påpeget, at sådanne retningslinjer bør tage hensyn til, at sektorområderne kan være forskellige.

Rigsrevisionen har for at belyse, hvorledes evalueringer anvendes som et strategisk ledelsesværktøj, undersøgt praksis i de 7 ministerier. Undersøgelsen har således vist:

- Der er ikke krav om, at departementerne skal have overblik over antallet af evalueringer inden for hele ministeriets område, og undersøgelsen viste også, at flere departementer ikke havde dette overblik.
- Flere evalueringer gennemføres ad hoc, mens andre gennemføres efter en samlet væsentligheds- og risikovurdering af et helt forvaltningsområde.
- Evalueringer gennemføres ofte af politiske og faglige hensyn, mens fx økonomiske hensyn har mindre betydning. Undersøgelsen tyder dermed på, at evalueringer primært bruges i forvaltningernes faglige styring (herunder administrativt og politisk), mens der skal foretages yderligere undersøgelser (fx budgetanalyser) for at integrere evalueringens resultater i den økonomiske styring.

IV. Er kvaliteten af evalueringerne tilfredsstillende?

29. Det er væsentligt, at evalueringerne har en høj kvalitet, hvis de skal bruges i den administrative og politiske beslutningsproces. Undersøgelsen har vist, at der ikke er udarbejdet egentlige standarder for kvaliteten af en evaluering, dvs. for, hvordan en evaluering skal gennemføres, hvad den skal indeholde mv. Der er derfor ikke grundlag for at foretage en absolut vurdering af, om kvaliteten af de 26 evalueringer opfylder bestemte kriterier. Rigsrevisionen har derfor sammen med bestillerne vurderet, om evalueringerne besvarer de spørgsmål, der er stillet i deres formål, samt om evalueringerne opfylder følgende krav til den faglige kvalitet:

- Er det bedste design valgt, de bedste metoder anvendt og den højeste grad af validitet tilstræbt?
- Er fordele og ulemper ved det valgte design og metode samt grænserne for tolkninger af data og resultater beskrevet?
- Er argumentationen fra data over analyse til resultater fremlagt?
- Er eventuelle bieffekter ved programmet eller politikken vurderet?
- Fremgår evalueringskriterierne af evalueringen?

A. Evalueringerne besvarer normalt evaluerings-spørgsmålene

30. Undersøgelsen har vist, at samtlige 26 evalueringer besvarede de spørgsmål, som fremgik af kommissoriet eller formålet med evalueringen. På det punkt er kvaliteten af evalueringerne tilfredsstillende. 6 evalueringer havde endvidere i et vist omfang behandlet spørgsmål, som ikke fremgik af evalueringens formål eller kommissorium.

31. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at bestiller er omhyggelig med at vurdere relevansen af de enkelte evalueringsspørgsmål både før og under evalueringsprocessen. Det skyldes primært, at bestiller ikke kan forvente, at evaluator besvarer flere spørgsmål end dem, der fremgår af evalue-

ringens formål. Hvis evalueringerne skal udvides med flere spørgsmål i løbet af processen, vil evalueringerne derfor blive dyrere. Der er blandt de 26 evalueringer i Rigsrevisionens undersøgelse ingen eksempler på, at evalueringsspørgsmålene var ændret eller udvidet i løbet af processen. Evalueringsspørgsmålene ændres således ikke i løbet af evalueringen, selv om bestillerne typisk ikke gennemfører en forundersøgelse, og selv om der i gennemsnit går ca. 12 måneder fra en evaluering begynder, til den endelige rapport foreligger. Det er derfor sandsynligt, at nogle evalueringsspørgsmål bliver irrelevante, samt at nye og mere relevante spørgsmål kan dukke op i løbet af processen.

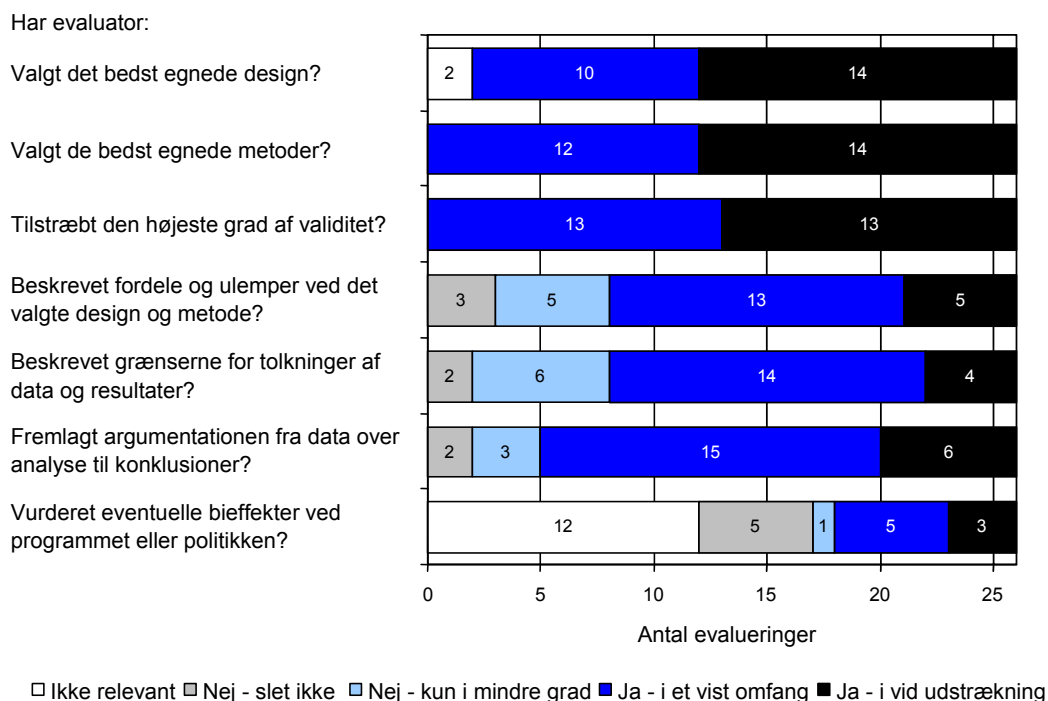
32. Samtlige bestillere oplyste, at der var kontakt mellem bestiller og evaluator i løbet af evalueringsprocessen. Enkelte bestillere valgte at have så lidt kontakt til evaluator som muligt for ikke at påvirke evalueringens indhold. I flere tilfælde havde bestiller nedsat en følge- eller styregruppe til at holde kontakten med evaluator, bl.a. for at sikre fremdrift og overholdelse af tidsfrister samt for at have indflydelse på den løbende proces.

Den løbende kontakt gav ofte anledning til ændringer i de metoder, som evaluator skulle anvende. Der er flere eksempler på, at bestiller har indgået en tillægskontrakt med evaluator, fordi der har været behov for at udvide evalueringen. I relation hertil skal det bemærkes, at ingen af de 26 evalueringer blev billigere end oprindeligt budgetteret, mens der er flere eksempler på, at evalueringerne blev dyrere som følge af tillægskontrakter mv.

B. Evalueringerne har en faglig kvalitet, der gør dem egnede som grundlag for beslutninger

33. Undersøgelsen har vist, at evalueringerne generelt har en tilfredsstillende faglig kvalitet. Dvs. at de tilvejebringer viden, der kan anvendes som et relevant grundlag for politiske og administrative beslutninger.

Der er som nævnt i pkt. 29 ikke fastsat krav til evalueringernes faglige kvalitet. Rigsrevisionen har derfor sammen med bestillerne undersøgt den faglige kvalitet ved at vurdere, om evalueringerne opfylder en række faglige kriterier om valg af design og metode, validitet og præsentation af data, jf. pkt. 29. **Figur 2** viser resultaterne af undersøgelsen.

Figur 2. Rigsrevisionens og bestillernes vurdering af den faglige kvalitet

Kilde: Rigsrevisionens interviewundersøgelse.

Figur 2 viser, at evaluator som hovedregel har valgt det bedst egnede design, anvendt de bedst egnede metoder og tilstræbt den højeste grad af validitet. Evaluator har derimod kun i et vist omfang beskrevet fordele og ulemper ved det valgte design og den anvendte metode, herunder grænserne for tolkninger af data og resultater. Det samme er tilfældet med hensyn til evaluators argumentation fra data over analyse til konklusioner.

34. I nogle få tilfælde har den faglige kvalitet af enkelte delrapporter til den samlede evaluering ikke været tilfredsstillende. Disse delrapporter har dog ikke haft den store betydning for resultater og konklusioner i den endelige evalueringsrapport. Der er bl.a. eksempler på, at

- bestilleren har været usikker på, om interviews er gennemført af en tilstrækkeligt erfaren interviewer
- evaluator har haft vanskeligt ved at fremskaffe egnede registerdata

- evalueringen er skrevet af udenlandske evaluatore, som har haft vanskeligt ved at skrive delrapporten på et kvalificeret dansk.

35. Når evaluator kun i mindre omfang beskriver fordele og ulemper ved de enkelte metoder, herunder tolkningen af data og de fundne resultater, er der risiko for, at læsere misforstår evalueringernes budskaber.

Endelig tyder det på, at evaluator kun i mindre omfang inddrager hensyn, der ikke direkte vedrører besvarelsen af evalueringsspørgsmålene. Fx behandles eventuelle samfundsmæssige effekter kun i mindre omfang i evalueringerne. Konsekvensen heraf er, at evaluator typisk fokuserer på bestilleren og dennes behov for at få besvaret spørgsmål.

Det skal bemærkes, at der hverken er krav til, hvordan evalueringernes resultater skal præsenteres, eller til, at evaluator skal tage bredere samfundsmæssige hensyn i evalueringen. Kravene til en evaluering fastlægges alene i kontrakten mellem bestiller og evaluator.

Rigsrevisionen finder, at bestillerne bør sikre, at evalueringsrapporten indeholder beskrivelser af fordele og ulemper ved de anvendte metoder og grænserne for tolkningen af data. Ligeledes bør bestiller sikre, at eventuelle samfundsmæssige effekter også omtales i evalueringen.

C. Evaluator bør være mere eksplicit om evalueringskriterier og forudsætninger

36. Rigsrevisionen finder, at bestiller bør tilstræbe, at evalueringskriterier og forudsætninger fremgår eksplicit af evalueringsrapporterne, bl.a. fordi dette vil skabe større troværdighed om evalueringerne. Evalueringskriterier er det bedømmelsesgrundlag, som evaluator baserer sine vurderinger på, mens forudsætninger er de værdier, den teori e.l., som evaluator baserer sine anbefalinger på. Hvis evaluator er eksplicit om sine evalueringskriterier, kan de evaluerede således blive gjort bekendt med det bedømmelsesgrundlag, de er vurderet op imod. Hvis evaluator endvidere er eksplicit om de forudsætninger, der ligger bag eventuelle anbefalinger, kan eventuelle læsere vurdere, hvilke ræsonnementer der ligger bag evalueringens vurderinger og anbefalinger.

37. Rigsrevisionen har undersøgt, om evalueringskriterier og forudsætninger fremgår af de 26 evalueringer. Det er

gjort ved at analysere konklusionerne i evalueringernes resuméer, sammenfatninger e.l. og derefter vurdere, om evalueringskriterier og forudsætninger fremgår af evalueringsrapporterne. I de 26 evalueringer fremgik evalueringskriterierne eksplicit for ca. 60 % af evaluators vurderinger. Forudsætningerne fremgik af rapporterne for ca. 25 % af anbefalingerne.

38. Forskelle i evalueringspraksis kan være en årsag til, at evalueringskriterier og forudsætninger ikke altid fremgår af evalueringsrapporterne. Enkelte bestillere gav fx udtryk for, at der ikke kan stilles samme formelle krav til evalueringer med hensyn til valg af design, metoder og rapporteringsform, som der kan til forskning. Det er således ikke alle bestillere, der mener, at evalueringskriterier eller forudsætninger nødvendigvis skal fremgå af rapporterne.

Nogle evalueringsmetoder kan ligefrem gøre det vanskeligt at sikre en tilstrækkelig dokumentation for alle konklusioner. Ved fx peer reviews eller brug af ekspertvurderinger kan konklusionerne blive præsenteret som ekspertgruppens vurderinger eller anbefalinger, uden at evalueringskriterier eller forudsætninger fremgår eksplicit af rapporten.

Endelig er der evalueringer, som anbefaler en form for bedste praksis. I de evalueringer indgår der normalt flere institutioner eller myndigheder, som gennem interviews eller selvevalueringer giver udtryk for, hvilken praksis der efter deres opfattelse er den bedste. Forudsætningerne i en sådan undersøgelse er dermed de kriterier, som respondenterne og evaluator vælger den bedste praksis ud fra.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at kvaliteten af de gennemførte evalueringer generelt er tilfredsstillende, samt at evalueringerne har en faglig kvalitet, der gør dem egnede som grundlag for beslutninger.

Vurderingen er baseret på, at evalueringerne normalt besvarer de evalueringsspørgsmål, der stilles i deres formål, samt at evaluators (den person eller virksomhed, der gennemfører evalueringen) som hovedregel har valgt det bedste design og de bedste metoder og tilstræbt en høj validitet med hensyn til de fundne resultater.

Rigsrevisionen finder dog, at evalueringernes kvalitet kan styrkes på følgende områder:

- Forvaltningerne bør være omhyggelige med at vurdere relevansen af de enkelte evalueringsspørgsmål, inden en evaluering sættes i gang, da evalueringerne bliver dyrere, hvis de skal udvides med flere spørgsmål i løbet af processen.
- Forvaltningerne bør sikre, at evalueringsrapporten indeholder beskrivelser af fordele og ulemper ved de anvendte metoder, grænserne for tolkningen af data, ligesom eventuelle samfundsmæssige effekter bør omtales i evalueringen.
- Evalueringernes troværdighed kan styrkes, hvis evalueringskriterierne fremgår eksplicit af evalueringerne. De evaluerede bliver derved gjort bekendt med det bedømmelsesgrundlag, de er vurderet op imod. Samtidig kan læsere af evalueringerne vurdere de ræsonnementer, der ligger bag evaluators vurderinger og anbefalinger.

V. Har evalueringerne en effekt?

39. Rigsrevisionen har undersøgt effekten af de 26 evalueringer. Undersøgelsen er gennemført ved at interviewe bestillerne af de 26 evalueringer, gennemføre en tekstanalyse af evalueringernes resuméer og gennemgå dokumentation for de ændringer, som evalueringerne har givet anledning til.

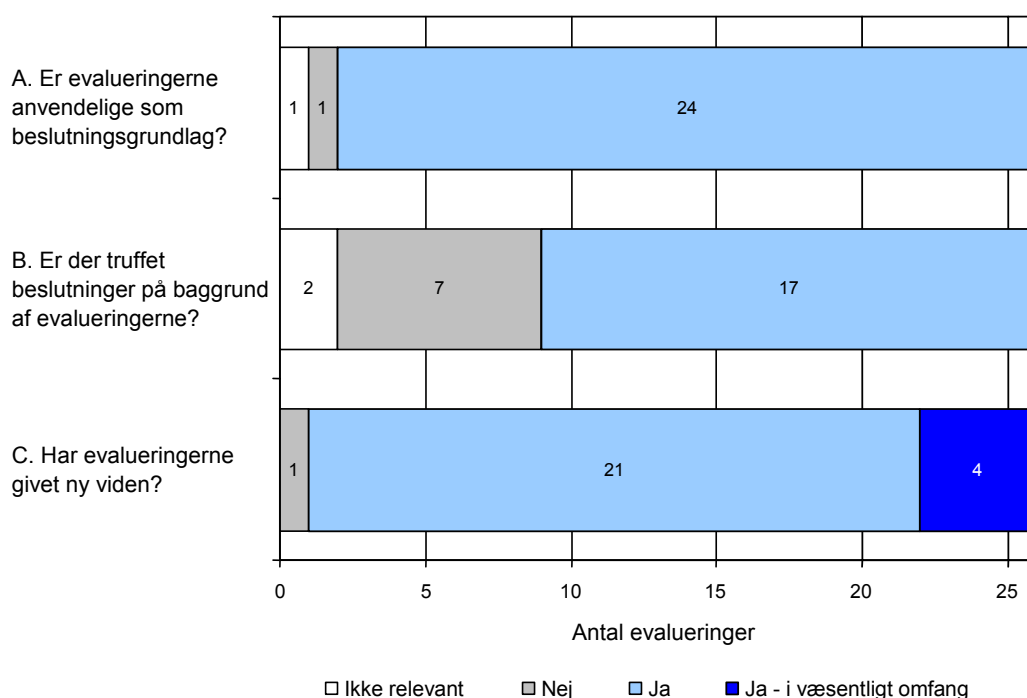
A. Evalueringerne anvendes som grundlag for politiske og administrative beslutninger

40. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de gennemførte evalueringer har en effekt i form af beslutningsrelevant information for bestillerne. Rigsrevisionen har undersøgt effekten af de 26 evalueringer ved at stille følgende spørgsmål til bestillerne:

- A. Er evalueringerne anvendelige som beslutningsgrundlag?
- B. Er der truffet beslutninger på baggrund af evalueringerne?
- C. Har evalueringerne givet ny viden?

41. **Figur 3** illustrerer resultaterne af undersøgelsen.

Figur 3. Effekterne af de 26 evalueringer



Note: Bestillerne skulle dokumentere svarene på spørgsmål A og B, mens validiteten af svaret på spørgsmål C blev kontrolleret ved at bede bestillerne argumentere for deres vurdering.

Kilde: Rigsrevisionens interviewundersøgelse.

Figur 3 viser følgende:

- 24 evalueringer var anvendelige som beslutningsgrundlag.
- 17 evalueringer gav direkte eller indirekte anledning til beslutninger.
- 25 ud af 26 evalueringer gav ny viden, og heraf gav 4 væsentlig ny viden.

42. 17 evalueringer gav grundlag for, at bestilleren traf en beslutning i form af ændret lovgivning, ændret bekendtgørelse, ændret resultatkontrakt e.l. Fx har Kulturministeriets evaluering af designskolerne fra 2000 haft stor betydning for udviklingen af designskolerne. Designskolerne har siden 2000 været inde i en omstillingsproces, hvor uddannelserne skulle gå fra at være uddannelser inden for et håndværk, til at undervisningen skulle være forskningsbaseret. Det har bl.a. resulteret i, at skolerne har ansat nye undervisere med en forskningsmæssig baggrund.

43. 7 evalueringer ledte ikke frem til en beslutning om at ændre praksis, selv om de var anvendelige som beslutningsgrundlag. 5 af disse indikerede, at der ikke var grundlag/behov for nye initiativer på forvaltningsområdet. De 4 af disse var lovevalueringer, hvor evalueringen ikke gav anledning til at ændre på lovgivningen. Den sidste evaluering handlede om en tilskudsordning, hvor formålet var at tilvejebringe tilstrækkelig viden om ordningen, så det var muligt at afgøre, om den skulle fortsætte.

44. 25 evalueringer gav ny viden. Evalueringerne bidrog dog primært med viden, der bekræftede de hypoteser eller vurderinger, som bestilleren via sin erfaring med området havde, inden evalueringen blev sat i gang. Evalueringerne kvalificerer således primært eksisterende viden, mens de kun i mindre grad producerer egentlig ny viden. Et eksempel på en sådan evaluering er en evaluering af en tilskudsordning, der bekræfter forvaltningen i, at tilskuddet virker, som forvaltningen gennem sit kendskab til området formodede, inden evalueringen blev sat i gang. 4 evalueringer gav bestillerne væsentlig ny viden, som bestillerne gennem sin erfaring på området ikke på forhånd havde kendskab til. Dvs. evalueringen gav bestillerne grundlag for at ændre sine vante forestillinger om et område. 2 af disse evalueringer vedrørte områder, som var relativt nye for bestiller, og formålene med de 2 evalueringer var bl.a. at give ny viden om områderne.

Udenrigsministeriet har hertil bemærket, at evalueringer, der kvalificerer eksisterende viden, også kan have en høj værdi, fordi netop usikkerheden om hypoteser og vurderinger kan give anledning til en evaluering.

45. En årsag til, at evalueringerne primært kvalificerer eksisterende viden, kan være, at formålet med evaluering i de generelle statslige vejledninger om økonomistyring, økonomiforvaltning og tilskudsadministration er kontrol med afsæt i tankegangen om mål- og resultatstyring. Der er således tale om kontrol af, om forvaltningerne opfylder fastlagte målsætninger og overholder beskrevne retningslinjer, uden at der sættes spørgsmål ved gældende målsætninger og normer. På den måde bliver formålet med evaluering det samme som for mere traditionelle ledelsesværktøjer som

monitorering, ledelsesinformationssystemer, interne kontroller o.l.

Hvis formålet med en evaluering er kontrol, finder Rigsrevisionen, at bestiller bør overveje, om den kan erstattes med andre ledelsesværktøjer som fx monitorering, ledelsesinformationssystemer eller interne kontroller.

46. Rigsrevisionen skal i forlængelse heraf bemærke, at brugen af evalueringer på visse forvaltningsområder har et noget rutinemæssigt præg. Dvs. at en evaluering ikke gennemføres på baggrund af et identificeret behov, men fordi et område ifølge en resultatkontrakt eller interne retningslinjer skal evalueres. Af de 26 evalueringer omfattet af Rigsrevisionens undersøgelse vurderer Rigsrevisionen, at mindst 3 evalueringer er gennemført alene med udgangspunkt i interne retningslinjer eller en resultatkontrakt. Men Rigsrevisionen har desuden på et forvaltningsområde konstateret, at det som et led i tilskudsadministrationen forudsættes, at tilskudsmodtager anvender 2 % af tilskuddet til evalueringer. Rigsrevisionen finder, at det bør overvejes, om rutineprægede evalueringer kan erstattes med andre ledelsesværktøjer som fx monitorering, ledelsesinformationssystemer eller interne kontroller, i det omfang sådanne ledelsesværktøjer er billigere at anvende.

B. Der anbefales ofte løsninger, der har udgiftsmæssige konsekvenser

47. Undersøgelsen har vist, at anbefalingerne i flere evalueringer er udgiftsforøgende og ikke umiddelbart kan implementeres, uden at anbefalingerne konkretiseres, og de budgetmæssige konsekvenser analyseres nærmere.

48. De udgiftsmæssige konsekvenser af de enkelte anbefalinger fremgår typisk ikke af evalueringerne. Rigsrevisionen har derfor skønnet over disse konsekvenser ved at opdele anbefalingerne efter, om de er (1) *udgiftsreducerende*, (2) *udgiftsneutrale*, (3) i *nogen udstrækning udgiftsforøgende* (mindre end 1 mio. kr.), eller om de er (4) *meget udgiftsforøgende* (mere end 1 mio. kr.). En anbefaling er udgiftsforøgende, hvis den ikke kan implementeres uden omprioriteringer eller større bevillinger. Undersøgelsen har vist, at

- 2 % af anbefalingerne var udgiftsreducerende
- 55 % af anbefalingerne var udgiftsneutrale
- 15 % af anbefalingerne i nogen udstrækning var udgiftsforøgende
- 28 % af anbefalingerne var meget udgiftsforøgende.

Hovedparten af de udgiftsforøgende anbefalinger blev forudsat gennemført inden for de eksisterende budgetrammer. Der var kun nogle få anbefalinger, der forudsatte større bevillinger.

Hvis en anbefaling forudsættes gennemført inden for de givne bevillinger, vil en implementering af en udgiftsforøgende anbefaling forudsætte omprioriteringer. Det skal bemærkes, at det område, der skal nedprioriteres, sjældent indgår i evalueringen. Et eksempel er en evaluering, der anbefaler at efteruddanne medarbejderne på det sociale område, uden at omfanget og indholdet af efteruddannelsen eller finansieringen heraf er fastlagt.

49. Hvis bestillerne således skal tage skyldige økonomiske hensyn, kan de ikke implementere en udgiftsforøgende anbefaling uden at konkretisere anbefalingen og gennemføre supplerende undersøgelser af de budgetmæssige konsekvenser. Rigsrevisionen har konstateret, at flere bestillere har fulgt en evaluering op med en budgetanalyse, før det har været muligt at implementere anbefalingerne.

50. Finansministeriet har noteret sig, at en stor del af anbefalingerne i de undersøgte evalueringer er udgiftsforøgende.

Udenrigsministeriet har bemærket, at det er uhensigtsmæssigt at anvende en absolut tærskelværdi på 1 mio. kr. for, hvornår en anbefaling er meget udgiftsforøgende. Ifølge Udenrigsministeriet bør de udgiftsmæssige konsekvenser af en anbefaling vurderes mod den samlede bevilling for det evaluerede område. Samtidig bør der efter Udenrigsministeriets opfattelse skelnes mellem anbefalinger, der kan gennemføres ved omprioriteringer inden for bevillingen, og anbefalinger, der kræver en større bevilling.

Rigsrevisionen har i undersøgelsen valgt en absolut tærskelværdi af hensyn til, at en relativt begrænset ændring på et stort udgiftsområde kan have store udgiftsmæssige konsekvenser. Bestiller bør derfor tage højde for dette i sin vurdering af de enkelte anbefalinger. Det har desuden ikke væ-

ret hensigten med undersøgelsen at vurdere, hvordan en implementering af anbefalingerne i evalueringerne er blevet finansieret. Rigsrevisionen kan blot konstatere, at evaluator som hovedregel ikke tager stilling til finansieringen af anbefalingerne.

C. Evalueringer indeholder i stor udstrækning de samme anbefalinger

51. Rigsrevisionens gennemgang af evalueringerne viste, at visse anbefalinger går igen i mange af rapporterne. Dette er tilfældet, selv om evalueringerne vedrører vidt forskellige emner og områder. Det er resultatet af en tekstanalyse, som Rigsrevisionen har gennemført af anbefalingerne i evalueringernes resuméer. **Tabel 1** viser de emner, som blev anbefalet i 5 eller flere evalueringer.

Tabel 1. Liste over typiske anbefalinger i evalueringerne

Bestiller bør
• udvide eller forbedre samarbejdet
• sikre sammenhæng mellem forskellige ordninger
• forbedre planlægningen, fx handlingsplaner
• udarbejde håndbøger eller retningslinjer
• styrke og præcisere ledelsens ansvar
• sikre sammenhæng mellem opgaveløsning og finansiering
• styrke monitorering og dokumentere effekter
• digitalisere arbejdsprocesser
• opstille målsætninger og kvantitative mål
• efteruddanne medarbejdere
• gennemføre supplerende undersøgelser.

Tabel 1 viser, at evalueringerne havde anbefalinger om overordnede emner som at styrke samarbejdet med andre myndigheder eller at koordinere sammenhængen mellem forskellige tilskudsordninger bedre. Desuden er flere anbefalinger rettet mod konkrete ledelsesværktøjer som fx handlingsplaner, monitorering og digitalisering.

Meget tyder derfor på, at dem, der gennemfører evalueringerne, ofte fokuserer på de samme problemer og giver de samme anbefalinger. Der er således en oplagt mulighed for, at forvaltningen selv fokuserer på at løse disse typer af problemer, inden de foranstalter en evaluering gennemført.

D. Den offentlige tilgængelighed til evalueringerne bør forbedres

52. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministerierne bør gøre evalueringerne mere tilgængelige for offentligheden ved at offentliggøre dem på internettet, eventuelt samlet på én hjemmeside. Alle statslige evalueringer, der er udført af eksterne evaluatore, er som udgangspunkt omfattet af offentlighedsloven. Dvs. det er muligt at få aktindsigt i evalueringsrapporten med tilhørende dokumentationsmateriale, kontraktforhold med evaluator mv. Der er ikke krav om, at evalueringer skal gøres tilgængelige for offentligheden, fx via internettet.

53. Evalueringer indeholder ofte information, der kan have betydning for andre end bestilleren af en evaluering. Det betyder, at evalueringer kan bidrage med information til den demokratiske debat. En større grad af offentlighed vil samtidig være med til at gøre markedet for evalueringer mere transparent. Forvaltninger, der ikke har stor erfaring med at bestille evalueringer, vil fx have lettere ved at skabe et overblik over de evaluatore, der kan løse bestemte evalueringssopgaver.

54. For de 26 evalueringer, der indgik i Rigsrevisionens undersøgelse, var evalueringsrapporterne og deres formål normalt tilgængelige på internettet. Rapporterne var dog ikke placeret på én samlet hjemmeside for hvert ministerium. Enkelte evalueringer var offentliggjort af evaluator, mens andre evalueringer var placeret på en institutions hjemmeside. Enkelte evalueringer havde været offentliggjort på internettet, men var fjernet igen, efter at den pågældende hjemmeside var nedlagt.

Evalueringernes formål er normalt publiceret sammen med selve rapporter. Enkelte bestillere har valgt at offentliggøre de delrapporter, der var lavet som dokumentation for selve rapporten. Finansieringsforholdene – herunder hvad evalueringerne kostede – blev kun offentliggjort af Udenrigsministeriets Evalueringsskontor.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, at de gennemførte evalueringer har en effekt. Vurderingen er baseret på, at hovedparten af evalueringerne anvendes som grundlag for politiske og administrative beslutninger.

Forvaltningerne har dog mulighed for at øge effekten af evalueringerne på en række punkter:

- Evalueringerne bidrager primært med at kvalificere eksisterende viden, mens de i mindre grad producerer egentlig ny viden. Det kan skyldes, at formålet med nogle evalueringer i højere grad er kontrol end vidensproduktion. Det kan også skyldes, at brugen af evalueringer på nogle områder har et rutinemæssigt præg. Derfor bør det overvejes, om rutineprægede evalueringer og evalueringer, hvor sigtet alene er kontrol, kan erstattes med andre ledelsesværktøjer som fx monitorering, ledelsesinformationssystemer og interne kontroller, i det omfang sådanne ledelsesværktøjer er billigere at anvende.
- Anbefalingerne i flere evalueringer er udgiftsforøgende, og de kan ikke implementeres umiddelbart, uden at anbefalingerne konkretiseres, og de budgetmæssige konsekvenser analyseres nærmere. Flere evalueringer, hvor det var aftalt, at anbefalingerne skulle kunne implementeres inden for de eksisterende budgetrammer, indeholdt anbefalinger, der var udgiftsforøgende. De budgetmæssige forudsætninger for evalueringernes anbefalinger bør indgå som grundvilkår for evalueringen, såfremt disse er afklarede.
- Rigsrevisionens gennemgang af evalueringerne viste, at visse anbefalinger går igen i mange af rapporterne. Dette er tilfældet, selv om evalueringerne vedrører vidt forskellige emner og områder. Meget tyder derfor på, at dem, der gennemfører evalueringerne, ofte fokuserer på de samme problemer og giver de samme anbefalinger. Der er således en oplagt mulighed for, at forvaltningen selv fokuserer på at løse disse typer af problemer, inden de foranstalter en evaluering gennemført.
- Ministerierne bør gøre evalueringerne mere tilgængelige for offentligheden ved at offentliggøre dem på internettet, eventuelt samlet på én hjemmeside.

VI. Udvises der sparsommelighed i forbindelse med evalueringer?

55. Rigsrevisionen har undersøgt, hvad en evaluering i gennemsnit koster, og om bestillerne generelt har udvist sparsommelighed. Undersøgelsen er gennemført ved at gennemgå evalueringerne og eventuelle kontrakter med eksterne evaluatore, ligesom interviewundersøgelsen af bestillerne også er inddraget.

56. Jf. pkt. 15 er der ingen krav om, at staten skal opgøre omkostningerne til evalueringer, og ingen af de 7 ministerier, der indgår i Rigsrevisionen undersøgelse, har opgjort omkostningerne samlet for hele ministerområdet.

57. Der er stor forskel på, hvad de enkelte evalueringer, der er omfattet af undersøgelsen, koster. Den dyreste evaluering kostede 6,6 mio. kr., mens den billigste kostede 32.000 kr. Rigsrevisionen har ligeledes konstateret, at timelønnen varierer betydeligt mellem forskellige evaluatore.

58. Bestillerne gav under interviewene udtryk for, at det var ressourcekrævende at gennemføre en evaluering. Enkelte bestillere skønnede endda, at omkostningerne ved at forberede og deltage i en evaluering mv. var lige så store som udgifterne til konsulenter m.m.

Rigsrevisionen har opgjort de *direkte udgifter*, de *indirekte omkostninger* og de *øvrige omkostninger*. **Tabel 2** indeholder de gennemsnitlige omkostninger for de 26 evalueringer og samlet for alle 7 ministerområder (de 258 evalueringer) pr. år i perioden 2000-2003.

Tabel 2. Skøn over de årlige omkostninger pr. evaluering og samlet for alle evalueringer på de 7 ministerområder i 2000-2003 (2004-prisniveau)

	2000-2003 (2004-prisniveau)			
	Direkte udgifter	Indirekte omkostninger	Øvrige omkostninger	Samlede omkostninger
	----- Mio. kr. -----			
Gennemsnit pr. evaluering ¹⁾	1,1	0,3	0,1	1,6
I alt for de 7 ministerområder ²⁾	89,3	21,4	7,0	117,8
¹⁾ De gennemsnitlige omkostninger pr. evaluering er beregnet som et vægtet gennemsnit, jf. bilag 3. ²⁾ De direkte udgifter for EVA, Udenrigsministeriets Evalueringskontor, CEMTV og Socialministeriets evalueringsprogram er baseret på regnskabs-/budgettal, mens de øvrige opgørelser er beregnet på baggrund af de gennemsnitlige omkostninger pr. evaluering. Kilde: Rigsrevisionens omkostningsanalyse.				

Tabel 2 viser, at de direkte udgifter i gennemsnit udgjorde 1,1 mio. kr. pr. evaluering. De indirekte omkostninger, som i gennemsnit udgjorde 0,3 mio. kr., vedrører omkostningerne for bestiller og andre offentlige myndigheder i forbindelse med planlægning, gennemførelse og deltagelse i evalueringen. De øvrige omkostninger, der vedrører brugeres og virksomheders tidsforbrug ved at deltage i evalueringerne, var i gennemsnit på 0,1 mio. kr. De gennemsnitlige samlede omkostninger pr. evaluering var således 1,6 mio. kr.

I alt skønnes de direkte udgifter for de 7 ministerområder til ca. 89 mio. kr. om året i gennemsnit for perioden 2000-2003. I samme periode skønnes de indirekte omkostninger til ca. 21 mio. kr. og de øvrige omkostninger til ca. 7 mio. kr. De samlede omkostninger skønnes således til ca. 118 mio. kr. pr. år.

De direkte udgifter er opgjort ud fra interne regnskaber eller kontrakter med evaluator. De indirekte omkostninger og de øvrige omkostninger er beregnet på baggrund af en model, jf. bilag 3. Disse omkostninger er derfor forbundet med en vis usikkerhed. Skønnene har været forelagt bestillerne, som ikke har haft bemærkninger hertil.

59. Omkostningerne for ad hoc-evalueringer er markant lavere end for lov- eller EU-evalueringer og de evalueringer, der gennemføres af CEMTV, EVA og Udenrigsministeriets Evalueringskontor. 13 af de 26 evalueringer var ad hoc-evalueringer, og de direkte udgifter til disse evalueringer var på 0,3 mio. kr. i gennemsnit. De direkte udgifter for de resterende 13 evalueringer var på 2,5 mio. kr. i gennemsnit. Forskellen mellem de 2 grupper skyldes en tilsvarende forskel i evalueringernes omfang og kompleksitet.

60. Når det planlægges at gennemføre en evaluering, bør bestillerne tage højde for såvel interne som eksterne omkostninger. Undersøgelsen har vist, at bestillerne som hovedregel har været sparsommelige med egne midler, mens nogle evalueringer har været unødigt belastende for de evaluerede.

Som eksempel herpå kan nævnes en evaluering, der blev gennemført som en totalundersøgelse ved at sende et elektronisk spørgeskema ud til ca. 150.000 borgere og virksomheder, selv om en betydeligt mindre stikprøve ville kunne give de samme resultater. Derudover er selvevalueringer

et eksempel på en evalueringsmetode, som er ressourcekrævende for de evaluerede. En enkelt afdeling havde fx anvendt, hvad der svarede til ét årsværk på én selvevaluering. Den pågældende selvevaluering var en del af en evaluering bestående af en ekspertvurdering og en selvevaluering. Evalueringen blev gennemført ifølge en resultatkontrakt.

61. Undersøgelsen har endelig vist, at bestillerne af de 26 evalueringer har overholdt reglerne for nationale udbud eller udbud i forhold til EU's udbudsdirektiv. Indkøb under 0,5 mio. kr. er ikke omfattet af udbudsreglerne. De fleste ad hoc-evalueringer koster mindre end 0,5 mio. kr. Blandt disse var der kun få bestillere, der indhentede mere end ét tilbud. Rigsrevision finder, at bestillerne i højere grad bør udvise sparsommelighed ved med jævne mellemrum at indhente alternative tilbud, når indkøbet er mindre end 0,5 mio. kr.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at forvaltningerne som hovedregel har udvist sparsommelighed i forbindelse med evalueringerne. Vurderingen er baseret på, at forvaltningerne har overholdt reglerne for nationale udbud eller udbud i forhold til EU's udbudsdirektiv.

Forvaltningerne har dog mulighed for at forbedre sparsommeligheden på 2 punkter:

- For indkøb, der ikke er omfattet af udbudsreglerne, er det efter Rigsrevisionens opfattelse god indkøbsskik med jævne mellemrum at indhente alternative tilbud. Undersøgelsen har vist, at det ikke er sket i alle tilfælde.
- Nogle evalueringer har været unødigt belastende for de evaluerede. Forvaltningerne skal udvise sparsommelighed, når de planlægger at gennemføre en evaluering, og de bør tage højde for såvel interne som eksterne omkostninger ved evalueringerne.

Rigsrevisionen, den 11. maj 2005

Henrik Otbo

/Henrik Berg Rasmussen

Bilag 1

Ordliste

Bestiller	Vælger evaluator ud fra indkomne tilbud, eventuelt gennem en udbudsforretning, men kan også være den, der vælger evalueringen.
CEMTV	Center for Evaluering og Medicinsk Teknologivurdering.
Design	Hvordan evalueringen formes, fx valg af evalueringsmodel.
Effekt	Evalueringsens betydning for bestiller og den evaluerede.
Ekstrapolation	Beregning af værdi, der ligger uden for en serie, man kender.
EVA	Danmarks Evalueringsinstitut.
Evaluator	Gennemfører evalueringen i praksis. Evaluator kan være en enkeltperson, et firma, en forsker, en forskningsinstitution mv.
Evalueringskriterium	Bedømmelsesgrundlag ved evaluators vurderinger.
Evalueringsspørgsmål	De(t) operationaliserede formål med evalueringen.
Fokusgruppeinterview	Interview med en mindre gruppe personer.
Forvaltningsområde	Fællesbetegnelse for et politik- eller programområde, fx et projekt, en virksomhed, et tilskudsområde eller en forsøgsordning.
Kommissorium	Skriftlig formulering af evaluators arbejdsopgaver, herunder evalueringens overordnede eller konkrete formål.
Metode	Dataindsamling (fx spørgeskema eller interview), herunder behandling af data.
Peer review	Fagfælle vurdering af en given indsats, fx kvalitet af forskning.
Stikprøve	En tilfældigt udvalgt prøve fra en større mængde, som bruges til at undersøge eller vurdere denne mængde.
Validitet	Gyldighed. Om man måler det, man ønsker at måle.

Bilag 2

Udvalgte ministerier, forvaltningsområder og evalueringer

Undervisningsministeriet
Danmarks Evalueringsinstitut Tysk på universiteterne Børnehaveklassen Uddannelsesstyrelsen, Grundskole- og Folkeoplysningsområdet Evaluerings af programstøtteordningen Evaluerings af 10. klasseloven
Kulturministeriet
Film- og uddannelseskantoret Comparative review of the Danish Programmes in Classical Music Evaluerings af designuddannelserne under Kulturministeriet Kulturbevaringskontoret Evaluerings af lov om biblioteksvirksomhed Evaluerings af forskningen på Det Kongelige Bibliotek
Udenrigsministeriet
Udenrigsministeriets Evalueringskontor Danish environment assistance in southeast asia Education under the UNESCO/Danida Framework Agreement
Fødevareministeriet
Direktoratet for FødevareErhverv Midtvejsevaluering af Landdistriktsprogrammet Midtvejsevaluering af FIUF-programmet Danmarks JordbrugsForskning Samfundsmæssig nytte af forskningen i udvalgte afdelinger ved Danmarks JordbrugsForskning Evaluation of the Animal Breeding and Genetics (HAG) at the Danish Institute of Agricultural Sciences (DIAS), December 18-20, 2000
Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Center for Evaluerings og Medicinsk Teknologivurdering Evaluerings af Kræftplanens gennemførelse Evaluerings af apopleksibehandling i Danmark 1990-2000 Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Departementet Midtvejsevaluering. SATS-puljemidler til døgnbehandling af alkoholmisbrugere på fripladser Folkesundhed og folkeoplysning – evaluering af et pilotprojekt
Beskæftigelsesministeriet
Arbejdsmarkedsstyrelsen Evaluerings af Jobnet blandt jobsøgere og virksomheder – måling af brug, tilfredshed og effekt Arbejdsmarkedsstyrelsens selvaktiveringspulje 2002 Arbejdsdirektoratet Brugerundersøgelse om direktoratets regeldannelse 2002 Evaluerings af efterlønsregistreringen
Socialministeriet
Handicapområdet Evaluerings af sammenhængen i de handicapkompenserende ydelser Evaluerings af erfaringerne med institutionsledelsesværktøjets ophævelse Området for udsatte grupper Evaluerings af Hjemløsehuset Evaluerings af området "hjemløse, misbrugere og sindslidende"

Bilag 3

Model for beregning af omkostningerne til en evaluering

Rigsrevisionen har opstillet en model til beregning af indirekte og øvrige omkostninger ved en evaluering. Modellen indeholder omkostningerne til forberedelse, herunder eventuelle forarbejder, udbud, medarbejderes, borgeres og virksomheders deltagelse i interviews, spørgeskemaundersøgelser, workshops mv. samt opfølgning under og efter evalueringen. Nedenstående tabeller indeholder Rigsrevisionens skøn over tidsforbrug og omkostninger pr. time. Alle omkostninger er opgjort i faktorpriser, dvs. ekskl. skatter og afgifter.

	Lille undersøgelse	Mellemstor undersøgelse	Stor undersøgelse
	----- Antal arbejdsdage -----		
For bestiller			
Forberedelse af evaluering.....	5,0	10,0	20,0
Udbud	3,0	5,0	20,0
Opfølgning under evaluering		10,0	40,0
Opfølgning efter evaluering		10,0	20,0

For de evaluerede pr.	Antal arbejdsdage
Besøg/audit	1,0
Casestudie	0,3
Dokumentgennemgang	5,0
Ekspertpanel	5,0
Feltarbejde	5,0
Fokusgruppeinterview pr. deltager	0,5
Interview	0,3
Ressourceperson	2,0
Sagsgennemgang	0,3
Selvevaluering pr. deltager.....	3,0
Seminar/workshop.....	1,0
Skriftlig rundspørge	2,0
Lille spørgeskema	0,1
Stort spørgeskema	0,3
Telefoninterview	0,1

Omkostninger pr. time		
	Kr.	
Chefløn	381	Effektiv gennemsnitsløn for en chef. Der er anvendt en månedsløn på 45.000 kr. før pension, en daglig arbejdstid på 7,4 timer tillagt 30 % overhead til sekretærbistand.
Fritid.....	31	Prisen for fritid, jf. Vejdirektoratets opgørelse af enhedspriser for 2000. I 2004-prisniveau.
Normalløn	196	Prisen for arbejde, jf. Vejdirektoratets opgørelse af enhedspriser for 2000. I 2004-prisniveau.
Normalløn + overhead.....	396	Som ovenfor + 200 kr. som overhead til dækning af administration og øvrig drift. I 2004-prisniveau.