

## Forord

Evaluering blir brukt på mange måter og for ulike formål i forvaltningen. Temaet har fått økt oppmerksomhet som et fellesanliggende gjennom kravene i økonomiregelverket for staten.

Evaluering er også i høy grad et internasjonalt tema. Statskonsult deltar i et internasjonalt bokprosjekt med arbeidstittelen *Managing evaluative knowledge*, der vi beskriver hvordan evalueringer brukes i norske departementer. Innholdet i notatet er hentet fra dette bidraget.

Vi antar at stoffet kan ha interesse for flere her hjemme, for eksempel for departementsansatte og andre som har et ansvar for å vurdere forvaltningen. Vi har derfor valgt også å publisere stoffet på norsk.

Arbeidet er utført av Marit Stadler Wærness og Ragnhild Øvrelid. Anne-Grete Lund har bistått i slutføringen av notatet.

Oslo, februar 2003

Vivi Lassen  
avdelingsdirektør

# Innhold

<b>1</b>	<b>Temaet.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Trekk ved departementene .....</b>	<b>3</b>
2.1	Flere oppgaver og roller .....	3
2.2	Beslutningsnivå og virkemiddelbruk varierer mellom sektorene .....	4
2.3	Ministerstyre – men også koordinerende mekanismer .....	4
<b>3</b>	<b>Ytre trekk som kan påvirke betydningen av evalueringer .....</b>	<b>6</b>
3.1	Kunnskapssamfunnet og departementene som lærende organisasjoner .....	6
3.2	Økonomiregelverket av 1997, og evaluering som ledd i mål- og resultatstyring .....	8
3.3	Tidligere studier av departementenes bruk av evalueringer .....	9
3.4	Kunnskapssamfunnet, økonomiregelverket og evalueringer .....	10
<b>4</b>	<b>Tre ulike forvaltningsområder .....</b>	<b>11</b>
4.1	Utenriksdepartementet og evaluering av bistand .....	11
4.1.1	Forvaltningsområdet – noen karakteristika .....	11
4.1.2	Oppgaver, rolle og organisering .....	11
4.1.3	Evalueringer .....	12
4.1.4	Evalueringsprosessen .....	12
4.1.5	Oppsummert .....	13
4.2	Utdannings- og forskningsdepartementet og evaluering av høyere utdanning .....	13
4.2.1	Forvaltningsområdet – noen karakteristika .....	13
4.2.2	Oppgaver, rolle og organisering .....	14
4.2.3	Evaluering .....	14
4.2.4	Evalueringsprosessen .....	15
4.2.5	Departementets erfaringer og refleksjoner .....	15
4.2.6	Oppsummert .....	16
4.3	Sosialdepartementet og evaluering på trygdeområdet .....	16
4.3.1	Forvaltningsområdet – noen karakteristika .....	16
4.3.2	Oppgaver, roller og organisering .....	17
4.3.3	Evalueringer .....	18
4.3.4	Oppsummert .....	19
<b>5</b>	<b>Sammenlikning og diskusjon .....</b>	<b>20</b>
5.1	Ulik arbeidsdeling og ansvar for evaluering .....	20
5.2	Evalueringer for ulike formål og ulik bruk .....	21
5.3	Forklaringer på forskjellene .....	22
5.4	Ulike utfordringer .....	23
<b>6</b>	<b>Nye tendenser i departementenes evalueringspraksis .....</b>	<b>24</b>



# 1 Temaet

Dette notatet tar for seg departementenes bruk av evalueringer i daglig arbeid. Med evalueringer mener vi de undersøkelser, analyser eller utredningsoppdrag som departementene selv referer til på spørsmål om evalueringer.

Vi gir først en kort og generell beskrivelse av departementene som områder for gjennomføring og bruk av evalueringer. Dernext beskriver vi tre ulike forvaltningsområder innenfor tre departementer – forstått som tre ulike evalueringsområder. De tre områdene er valgt fordi de er relativt enkle å identifisere og sammenlikne, og fordi det på alle områdene blir utført en hel del evalueringer.

På grunnlag av informasjon om departementenes bruk av evalueringer på disse tre feltene, forsøker vi å identifisere ulike aspekter og typer av bruk. Vi setter de ulike bruksmåtene i sammenheng med ulike betingelser og kontekster, både spesifikke og generelle for alle områdene. Vi diskuterer den praksisen som vi finner og ulike utfordringer som departementene står overfor. Avslutningsvis peker vi på noen hovedendringer i departementenes arbeid med evaluering som vi finner interessante.

## 2 Trekk ved departementene

### 2.1 Flere oppgaver og roller

Departementene har politiske sekretariatsfunksjoner, og de er forvaltningsorgan med ansvar for utvikling av overordnet sektorpolitikk og for styring av bl.a. underliggende virksomheter. Evalueringer kan brukes i alle disse rollene.

De ulike oppgavene og rollenes relative betydning varierer. Det å være politisk sekretariat for regjeringsmedlemmene vil alltid være viktig for departementene, men de konkrete utfordringene vil variere med den politiske debatt og hvilket forvaltningsområde som til en hver tid er i fokus. Når det gjelder oppgavene knyttet til sektorstyring, er det stor variasjon departementene og sektorene imellom. Oppgavene avhenger av bl.a. hvor omfattende departementets sektoransvar er, hvilke virkemidler som står til disposisjon samt underliggende virksomheters antall og størrelse.

Når vi her stiller spørsmål om hvordan evalueringer blir brukt i departementene, konsentrerer vi oss først og fremst om sektorstyringen – inkludert styringen av underliggende virksomheter – og evalueringer som er utført i sammenheng med dette. Vi er opptatt av evalueringer som gir økt kunnskap om sektorens virkemidler og virksomheter<sup>1</sup>.

Størrelsen på og antallet virksomheter under hvert av de 17 departementene (2002) varierer mye. Samferdselsdepartementet for eksempel, har ansvar for flere etater og bedrifter innenfor både post, tele, vei og jernbane, mens det under Utenriksdepartementet finnes ett eneste direktorat, NORAD. Finansdepartementet har noen store virksomheter som skatteetaten og

---

<sup>1</sup> Som sektordepartement har departementene også et ansvar for forskning på eget område. Alle de tre departementene som er med her, støtter forskning på sine områder. Noe av denne forskningen kan betraktes som evalueringer. Men det utføres også mye sektorinnrettet forskning som ikke er evalueringer.

toll- og avgiftsetaten under seg, mens Kulturdepartementet har ansvar for en mengde små, relativt selvstendige forvaltningsenheter.

## **2.2 Beslutningsnivå og virkemiddelbruk varierer mellom sektorene**

Offentlig myndighet på de ulike sektorområdene kan være sentralisert eller desentralisert. Forsvars-, justis- og utenrikssaker anses som nasjonale oppgaver og blir i hovedsak ivaretatt på statlig nivå, mens kulturpolitikk blir utformet på alle forvaltningsnivå. På helseområdet er ansvaret delt mellom kommunene som yter primærhelsetjenesten, og staten som har ansvar for den overordnede politikken og spesialiserte sykehus tjenester. I utdanningssektoren er ansvar plassert på alle tre forvaltningsnivåer, avhengig av hvilket utdanningsnivå det er snakk om.

Det statlige forvaltningsapparatet kan også være sentralisert eller desentralisert. Utenriksforvaltningen er typisk sentralisert, og skatte- og trygdesektorene er typisk desentralisert til regionale og lokale ledd.

Virkemiddelbruken innenfor de ulike sektorområdene er forskjellig. Rettshåndheving og bistand er ulikeartet virksomhet, liksom folkehelse og skatteinnkreving, eller arbeidsformidling og miljøvern. Den totale mengden av regler, økonomiske virkemidler, informative og organisatoriske styringsvirkemidler varierer mellom områdene, og det samme gjør sammensetningen av dem. Dette henger også sammen med at den offentlige innsatsen på sektorområdet har ulike formål og brukergrupper. Departementene har også i ulik grad kontroll over virkemidlene som de har til rådighet på sektoren.

Arbeids- og oppgavedelingen mellom departement og underliggende virksomheter varierer sektorene imellom. Noen virksomheter kan ha omtrent den samme rollen som en departementsavdeling, mens andre kan være etablert ved lov som sikrer uavhengighet av departementet. Noen virksomheter leverer tjenester til eksterne brukere, andre fører tilsyn, og andre igjen har som viktigste oppgave å være faglig rådgiver for departementet og en hovedleverandør av informasjon om sektoren.

Vi antar at alle disse forskjellene har betydning for hva slags evalueringer departementene har behov for, og også for hvordan de blir brukt. For eksempel vil sannsynligvis evalueringer av underliggende virksomheter være avhengig av kjennetegn ved virksomheten. Det er forskjell på å evaluere en virksomhet med hovedoppgave å forvalte et regelverk og en virksomhet som skal generere og formidle ny kunnskap til samfunnet. Betydningen av å evaluere en virksomhet eller et virkemiddel vil sannsynligvis også variere med hvilke andre styringsmekanismer og kontrollordninger som står til rådighet.

Vi kommer tilbake til hvordan slike kjennetegn ved sektoren og virksomhetene kan ha betydning for evalueringsarbeidet, etter en beskrivelse av tre ulike forvaltningsområder.

## **2.3 Ministerstyre – men også koordinerende mekanismer**

Den norske ministerstyremodellen innebærer at det ligger et individuelt ansvar på hver enkelt statsråd i forhold til hans eller hennes område. Det er det enkelte departementet som formulerer målene og fastsetter resultatkravene på eget område. Det er også det enkelte

departementet som rapporterer til Stortinget om måloppnåelse og resultater på eget område, som statsråden i siste instans står ansvarlig for.

Departementets styring av underliggende virksomheter skjer gjennom en (etatsstyrings-) dialog mellom departementet og virksomheten. Departementet fastsetter kravene og budsjettammen for virksomheten i tildelingsbrevet til virksomheten. Her vil det også framgå hvordan virksomheten skal rapportere om oppnådde resultater. Vanligvis skjer dette samlet i form av en årsrapport til departementet. Av og til ber departementet om mer utførlig informasjon fra virksomheten i form av analyser og rapporter om særskilte emner. Iblant betegnes disse evalueringer.

Dette styringsprinsippet øker ansvarliggjøringen på sektornivå og gir gode muligheter for velfungerende styringslinjer. Men det øker risikoen for fragmentering, manglende helhetssyn og samordning på tvers. Det er derfor utviklet flere ordninger for å motvirke en slik utvikling.

Den viktigste samordningsmekanismen er regjeringens arbeidsmåte. Alle statsrådene er medlemmer av regjeringen, som er kollegialt organ og det sentrale organet for politikkutforming. Alle betydningsfulle endringer som planlegges på enkeltsektorer, og alle sentrale dokumenter som skal oversendes Stortinget, forelegges først regjeringskollegiet.

Det finnes også enkelte departementer som har et tverrgående ansvar, som Finansdepartementet for statsbudsjettet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet for modernisering av forvaltningen, Miljødepartementet for miljøkonsekvenser av den førte politikken og Kommunal- og regionaldepartementet for statens forhold til kommunene. I denne rollen har departementene både en rett og en plikt til å gå utenfor det egne definerte sektorområdet og stille krav til eller legge oppgaver på andre.

Det finnes også en hel del regler og rutiner for departementenes arbeid som skal forhindre at sektorinitiativ og reformer gjennomføres uten at de nødvendige hensyn er tatt til konsekvenser for andre sektorer. Utredningsinstruksen<sup>2</sup> krever at alle forslag som er av en viss størrelse og betydning *på forhånd* skal analyseres i forhold til deres økonomiske, administrative, organisatoriske eller andre viktige konsekvenser. Forvaltningsloven<sup>3</sup> krever at alle utkast til forskrifter sendes på høring til berørte parter. I praksis har dette kravet blitt utvidet til å gjelde også alle viktigere regjeringsdokumenter, og høringsrundene ses som et viktig virkemiddel for å sikre at man får belyst de viktigste konsekvensene av nye forslag. Også virksomhetene under departementene har en etablert praksis med å sirkulere dokumenter for kommentarer til brukere og andre interessenter.

Hvor mye disse ordningene i praksis bidrar til større koordinering og mer helhetstenkning er avhengig blant annet av det enkelte departementets kapasitet og kompetanse til å kunne delta aktivt og gi bidrag på andre departementsområder. Hittil har mye av oppmerksomheten omkring forvaltningens utvikling og reformarbeidet i departementene vært innrettet på å få til en velfungerende og effektiv sektorstyring.

I sektorprinsippet ligger det at det enkelte departementet skal ta stilling til når noe skal evalueres på eget område, hva som skal evalueres og hvem som skal utføre evalueringen. Departementet har ansvar for målene og resultatene på eget sektorområde, og er naturlig nok

---

<sup>2</sup> Instruks om utredninger av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeid med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget. Det kongelige arbeids- og administrasjonsdepartement, Oslo 2000

<sup>3</sup> Forvaltningsloven (1967) § 37.

opptatt av å rette evalueringene inn på dette. Det generelle kravet om at departementene også skal rette oppmerksomheten mot konsekvenser og effekter utenfor eget område, er ikke like lett å forene med dette prinsippet. Hvis slike konsekvenser er perifere i forhold til departementets egne hovedmålsettinger, får de sannsynligvis liten oppmerksomhet.

En annen implikasjon av sektorprinsippet er at samlede effekter av den førte politikken har en tendens til å bli ignorert. Evalueringer som brukes av departementene vil sannsynligvis fokusere på sektorspesifikke mål og utfordringer. De vil i liten grad formulere at de har behov for evalueringer som går på tvers av sektorene. Samtidig hender det at regjeringen peker ut spesielle satsingsområder som kan kreve tverrsektoriell oppfølging. Forvaltningen forpliktes også gjennom internasjonale avtaler på måter som krever samarbeid på tvers. Hvilket perspektiv som i en gitt situasjon blir dominerende, vil være et empirisk spørsmål.

### **3 Ytre trekk som kan påvirke betydningen av evalueringer**

Blant utviklingstrekk i omgivelsene som kan ha betydning for departementenes evalueringsregimer og bruk evalueringer, har vi valgt å se nærmere på to.

Det første er knyttet til at departementene – foruten å være regjeringens spesielle organer – også er vanlige arbeidsorganisasjoner på linje med andre og influert av det som går for seg i samfunnet og arbeidslivet for øvrig. Vi ser på departementene som aktører i kunnskapssamfunnet, og spør hvordan vi kan forstå departementenes arbeid med evalueringer i et slikt perspektiv.

Det andre utviklingstrekket er knyttet til endringer i den institusjonelle rammen for evalueringarbeid i departementene. Vi diskuterer hvordan økonomiregelverket fra 1997 med sitt mål- og resultatorienterte styringsperspektiv påvirker departementenes bruk av evalueringer.

#### **3.1 Kunnskapssamfunnet og departementene som lærende organisasjoner**

Moderne vestlige samfunn blir ofte beskrevet som informasjons- eller kunnskapssamfunn. Hvis vi legger til grunn at dette betegner noe nytt og antar at Norge har utviklet seg fra et fisker-, bonde- og industrisamfunn til et kunnskapssamfunn, kan vi stille spørsmålet hvordan dette eventuelt påvirker betydningen av evalueringer.

Hovedelementene i kunnskapssamfunnet kan beskrives på følgende måte:

1. Kunnskap er den viktigste produksjonsressursen. Evnen til å bruke kunnskap er nøkkelen til suksess for individer, for organisasjoner og for samfunnet som helhet.
2. Nye organisasjonsformer vokser fram – såkalte *kunnskapsorganisasjoner*. Disse kan ikke på noen god måte beskrives gjennom de organisasjonsmodellene som er utviklet for å karakterisere typiske industribedrifter eller byråkratier. Organisasjonene bygger på at kunnskapsutviklingen og -anvendelsen skal få best mulige vilkår, og de er avhengig av hver enkelts kunnskap og ekspertise for å kunne produsere med nødvendig kvalitet og oppnå resultater. Dette krever fleksible arbeidsformer og heterogene arbeidsgrupper – til forskjell fra hierarki og funksjonsspesialisering. I kunnskapssamfunnet blir denne typen organisasjoner stadig viktigere – på bekostning av de tradisjonelle organisasjonstypene.

3. Kompleksiteten og tempoet i samfunnet har økt, og nye typer utfordringer oppstår. Samfunnet er blitt vanskeligere å styre, og det finnes ikke én type kunnskap eller én bestemt profesjon som er den riktige i håndteringen av utfordringene. Det er heller ikke enighet om hva utfordringene består i.

Hva betyr dette for departementenes bruk av evalueringer?

- Knyttet til punkt 1 – økt bruk av kunnskap: Som andre organisasjoner er også departementene avhengige av å innhente og bruke kunnskap. Sannsynligvis legges det i dag større vekt enn tidligere på prosessene der de bestiller, kontrollerer, analyserer og videreformidler informasjon til beslutningstakerne. Evaluering kan her komme inn som en viktig form for informasjon.

Samtidig finnes mange andre former for informasjon og kunnskapsformidling i samfunnet. Den samlede informasjonsmengden innebærer i seg selv en utfordring. For mye informasjon – evalueringer inkludert – kan være et problem. Hvilken rolle evalueringer spiller som grunnlag for kunnskapsproduksjon og hvilken betydning evalueringer har sammenliknet med annen type informasjon, er åpenbart et empirisk spørsmål.

- Knyttet til punkt 2 – flere kunnskapsorganisasjoner: Som alle andre organisasjoner må departementene vie mer oppmerksomhet til det å bli kunnskapsorganisasjoner. Dette vil ha konsekvenser for arbeidsmåtene, den indre organiseringen, rekrutteringen og personalpolitikken. Evalueringer kan innebære tverrfaglige og relativt langvarige prosjekter. Arbeidet med evalueringer kan derfor representere en mulighet til å prøve nye arbeidsformer og videreutvikle departementet som kunnskapsorganisasjon.

Samtidig setter departementenes politiske og konstitusjonelle ansvar klare grenser for hvor fleksible de kan være<sup>4</sup>. Politisk styring av offentlig forvaltning fordrer klare ansvarslinjer og oversiktlige beslutningssystemer. Krav om økt brukerorientering, fleksibilitet og effektivitet må avveies mot behovet for rettssikkerhet, likebehandling og politisk styring. Det finnes en viss tendens til å innføre nye og mer flate strukturer og arbeidsformer i departementene (team-organisering), men erfaringene viser at det er nødvendig med grundig forarbeid og kontinuerlig oppfølging for å lykkes. Det er også viktig å kartlegge om behovet – og forutsetningene – for en slik organisering virkelig er til stede, og om oppgaven det er snakk om er egnet for en teamorganisering og -arbeid<sup>5</sup>.

Disse dilemmaene kan være med å forklare det som iblant påpekes som lav endringstakt i departementene. Her ser vi dilemmaene som en mulig forklaring på at status og rolle for arbeidet med evalueringer i departementene vil kunne variere fra situasjon til situasjon.

- Knyttet til punkt 3 – samfunnets økende kompleksitet: Samfunnsstyringen blir stadig mer krevende og vanskelig. Departementene må klare å formulere en politikk tilpasset en stadig mer kompleks virkelighet, og samtidig kunne forklare den slik at det hjelper politikerne i styringen. Den økende kompleksiteten gjør det vanskeligere og mindre meningsfylt å opprettholde tradisjonelle sektorgrenser. Departementene må agere mer på tvers og i økende grad delta i prosesser på andre departementsområder for å få ivaretatt egne hensyn. Departementene må også skifte fokus fra administrasjon av enkeltsaker til politikk-

---

<sup>4</sup> Jamfør Jacob Magnussen, *Sektorministeriernes styringsdilemma*, ss 171-179 Nordisk Administrativt Tidsskrift nr 2, 2002.

<sup>5</sup> Erfaringer med teamorganisering i forvaltningen og dilemmaene rundt teamorganisering i offentlig forvaltning diskuteres i en artikkel av Rune Assmann i *Stat & Styring* nr 5/2002, ss 43 – 47, kalt *Linjeløs organisering kan bli mislykket rot*.



utvikling, og fra typisk hierarkiske beslutningsprosesser til kunnskapsproduserende prosesser. Ved å by på både teoretisk og empirisk kunnskap og et flerfaglig perspektiv kan evalueringer være til hjelp for departementene i deres nye rolle. Det er også visse tegn som tyder på økt interesse for evalueringer, analyser og studier, både i Stortinget og i departementene.

På den andre siden vil det finnes en motstand mot å øke informasjonsmengden i samfunnet ytterligere. Flere evalueringer øker faren for ”information-overload.” Mange vil også sette spørsmålsteget ved nytten av evalueringene – nettopp med utgangspunkt i den økende kompleksiteten i samfunnet. Virkelighetsbeskrivelser kan alltid diskuteres, og evalueringer er bare en virkelighetsbeskrivelse av flere mulige<sup>6</sup>. I en verden der alt går fortere og der informasjon spres stadig fortere, vil en enkelt analyse fort få karakter både av å være foreldet – i betydningen at mye har skjedd siden den ble gjennomført – og lokal – i betydningen at den bare representerer ett av flere mulige perspektiv. De relativt pessimistiske samfunnsbeskrivelsene som kommer til uttrykk i begreper som *det postmoderne samfunn* og *risikosamfunnet*, stiller spørsmål ved verdien av empirisk basert kunnskap overhodet. I et differensiert, komplekst og flerkulturelt samfunn vil slik kunnskap alltid være partikularistisk og relativ, og derfor bare gyldig for den situasjonen den er produsert i. Politiske beslutninger må tas og de blir tatt, men det er uklart på hvilket grunnlag. Det kan hende at evalueringer kan spille en rolle, kanskje ikke. Dette er et empirisk spørsmål.

Som vi ser av dette, vil kunnskapssamfunnet på det ene siden kunne støtte opp om og styrke utviklingen av evalueringsregimer og bruk av evalueringer i departementene. Departementene vil bruke evalueringer av flere grunner: For å fylle sin rolle og funksjon som en viktig kunnskapsprodusent, for å være en interessant arbeidsplass for kompetente kunnskapsmedarbeidere og for å kunne bistå oppdragsgiveren – regjeringen – i styringen av den økte kompleksiteten.

På den andre siden ser vi at evalueringer konkurrerer med mange andre typer informasjon og kunnskap, og at departementenes arbeid med evalueringer konkurrerer med mange andre plikter, dag-til-dag-oppgaver og behovet for å raskt kunne agere og løse problemer som dukker opp. Et mer fundamentalt spørsmål kan dessuten stilles ved verdien av evalueringer i et komplekst kunnskapssamfunn. En konkurrerende hypotese til den ovenfor kan være at evalueringer i dag spiller en svært beskjeden rolle i departementenes beslutningsprosesser.

Vi kommer tilbake til noen av disse hypotesene i diskusjonen av funnene.

### **3.2 Økonomiregelverket av 1997, og evaluering som ledd i mål- og resultatstyring**

Økonomiregelverket for staten som trådte i kraft i 1997, innførte et krav om at det ”med mellomrom” skal gjennomføres evalueringer – som supplement til den løpende rapporteringen fra virksomheter og tilskuddsforvaltere om bruk av midler og oppnådde resultater.

Styringsfilosofien og idealet som ligger til grunn for økonomiregelverket, legger vekt på at departementenes budsjettforslag skal bygge på informasjon om utført arbeid og oppnådde

---

<sup>6</sup> Evalueringer kan ses som argumentsamlinger i den offentlige diskusjon om hva som er utfordringer, tiltak og vellykkede løsninger. Bruk av evalueringer i finsk forvaltning er studert med et slikt perspektiv, se Ville Valovirta, *Evaluation Utilization as Argumentation* Evaluation 2002 Vol 8 (1): 60-80

resultater. Departementet har ansvar for å bestille den informasjonen som det behøver. Det å gjennomføre evalueringer ses som en del av en resultatbasert styringsprosess, og informasjonen som evalueringene gir, ses som et supplement til den årlige resultatinformasjonen. Evalueringene skal belyse samfunnsmessige effekter, formåls- og kostnadseffektivitet.

Indirekte fokuserer bestemmelsene i regelverket på evalueringer som utføres i ettertid av hendelsene (ex-post), og som undersøker statlige virksomheters og virkemidlers effekter og effektivitet. Regelverket tar for gitt at denne type evalueringer brukes instrumentelt som grunnlag for prioritering og fordeling av ressurser, dvs. at de faktisk utgjør et element i beslutnings- og styringsprosessen i departementet.

Med økonomiregelverket har systematisk bruk av evaluering i budsjettprosessen blitt introdusert for første gang i Norge. Dette gir både en foranledning til og en ny institusjonell ramme for å gjennomføre evalueringer i departementene. Men departementene får få konkrete anvisninger på hvordan evalueringsbegrepet er å forstå og om kravet om evaluering dreier seg om noe annet og nytt i forhold til de evalueringene som departementet allerede arbeider med. Regelverket er ikke særlig presist når det gjelder departementets arbeid med evaluering. Evalueringsbegrepet er ikke definert, det er ikke klargjort hva som er aktuelle evalueringsobjekt og tidsintervaller, eller hvilke situasjoner og behov som evalueringer skal være et svar på.

I praksis er det overlatt til hvert enkelt departement å gi paragrafene en praktisk fortolkning og selv vurdere om egen evalueringspraksis er i samsvar med bestemmelsene. Dette er helt i tråd med prinsippet om det enkelte departementets sektoransvar og -ansvarlighet, og stemmer godt overens med styringsfilosofien for øvrig.

### **3.3 Tidligere studier av departementenes bruk av evalueringer**

Noen tidligere empiriske studier kan belyse departementenes evalueringspraksis.

I en rapport<sup>7</sup> om departementenes FoU-engasjement (noe vi antar omfatter en del evalueringer) på 1990-tallet sies det mye som tyder på at departementene er blitt langt mer aktive enn tidligere til å ta initiativ til og delta i utformingen av slike prosjekter. Departementene oppga at de brukte resultatene av prosjektene i 44 prosent av tilfellene (av i alt 466 prosjekter). I en del andre tilfeller ble resultatene brukt av andre aktører, og i noen tilfeller var spørsmålet om bruk for tidlig å besvare. Alt i alt konkluderer undersøkelsen med at resultater av FoU-prosjekter blir brukt i departementene i omtrent to tredjedeler av tilfellene.

Rapporten skiller også ut hvilke faktorer som kan forklare departementenes bruk. De viktigste er om de har deltatt i temaavgrensningen av prosjektet – tett fulgt av hvorvidt de har tatt initiativet til prosjektet eller hvorvidt forskningen er beslutningsrettet. Minst betydning har det at departementene har deltatt i selve prosjektutformingen.

Departementene ble dessuten bedt om å rangere nytten av prosjektene. Nytte ble definert i fire kategorier – nyttig for å identifisere problemer, for å utvikle forslag til tiltak, for å velge løsning på et konkret problem eller for å legitimere et tiltak. Departementene har størst nytte av forskningsresultatene når det gjelder å identifisere problemer som angår departementene,

---

<sup>7</sup> *Departementenes FoU-engasjement. Utviklingstrekk på 1990-tallet.* Karl Erik Brofoss, Ole Wiig, NIFU Rapport 1/2000

og å utvikle tiltak. Forskningen brukes i liten grad til å løse konkrete problemer og i liten grad til å legitimere allerede iverksatte tiltak.

To undersøkelser som ble gjort (i 1997 og i 2000) i forbindelse med innføringen av økonomiregelverket, gir en oversikt over departementenes oppfatning av hva de bruker evalueringer til. Begge studiene konkluderer med at evalueringer blir brukt, men ikke på den måten som den mål- og resultatorienterte styringsmodellen legger opp til.

I 1997 var det bare en helt marginal andel av evalueringene som ble brukt i forbindelse med økonomistyringsprosessen. Evalueringene ble i hovedsak brukt instrumentelt, men først og fremst til å forbedre tiltak og til å få nye ideer. Dette kan forklares med at både initiativ til og bruk av evalueringer stort sett foregår i fagavdelingene, og – med noen få unntak – uten at det finnes noen felles overordnet strategi for evalueringer og bruk av evalueringer i styringsprosessen i departementet.<sup>8</sup>

I studien fra 2000 ble toppledere i departementene og underliggende statlige virksomheter spurt om sine erfaringer med økonomiregelverket<sup>9</sup>. En gruppe spørsmål gjaldt hvilke dokumenter som ble brukt i styringsdialogen mellom departement og virksomhet. Av svarene går det fram at evalueringer blir mye brukt i denne dialogen. På spørsmålet om dokumentenes betydning for styring svarer mange at evalueringer ikke har stor betydning i budsjettprosessen og for ressursallokering, og rundt 40 prosent av lederne mente at evalueringer sågar er irrelevante i en slik sammenheng. I studien tolkes dette som at evalueringenes funksjon er å gi begge parter i dialogen et felles utgangspunkt for orientering, diskusjon og opplysning. Men på kort sikt er det sjelden at evalueringene fører til styrende beslutninger.

Samlet konklusjon på dagens praksis er at evalueringer gjøres, og at de i stor grad brukes av departementene – også instrumentelt – som grunnlag for politikkutforming, læring og utvikling på området. Men variasjonene er store. Og det er gjennomgående slik at evalueringer ikke brukes direkte i beslutningsprosessene på den måten som økonomiregelverket legger opp til.

### **3.4 Kunnskapssamfunnet, økonomiregelverket og evalueringer**

Både ut fra utviklingen i kunnskapssamfunnet og etablert praksis i departementene når det gjelder arbeidet med evalueringer, antar vi at den bruk av evalueringer som økonomiregelverket legger opp til, representerer en utfordring for departementene.

- Evalueringer som svar på kunnskapssamfunnets krav inviterer til brede, tverrsektorielle studier, og et langsiktig og helhetlig perspektiv. Regelverket og den resultatorienterte styringsmodellen inviterer til et ettårig perspektiv, studier av enkeltorganisasjoner, enkeltaktiviteter, enkeltresultater og budsjettallokering på basis av dette.
- Departementenes evalueringer har tradisjonelt omfattet ulike typer studier, som er initiert og brukt på ulike forvaltningsnivå og i ulike faser av beslutningsprosessene. I økonomiregelverket og det resultatbaserte styringsperspektivet er idealet at evaluering er en veldefinert aktivitet med en bestemt plass i departementenes styrings- og kontrollstrategi.

---

<sup>8</sup> *Departementenes evalueringspraksis – en kartlegging*, Karl Erik Brofoss. *Evalueringspraksis i departementa*, Statskonsults rapport 1997:13

<sup>9</sup> *Erfaringsprosjektet*, Rapport 4: *Styring i Staten*. Finansdepartementet 2000.

Gitt disse utfordringene antar vi at departementene har utviklet ulike strategier for bruk av evalueringer, og noen alternative strategier og logikker i forhold til logikken som finnes i regelverket. Vi søker å identifisere og drøfte slike praksiser på tre forvaltningsområder.

## 4 Tre ulike forvaltningsområder

Vi har valgt å se nærmere på forvaltningsområdene bistand, høyere utdanning og trygd. På alle områdene fungerer departementet både som sekretariat for politisk ledelse, øverste forvaltningsmyndighet på sektoren og styrende organ for en eller flere underliggende virksomheter. Vi vil forsøke å identifisere evalueringspraksis på de tre områdene, og også prøve å vurdere virkningene av endrede rammebetingelser, slik som innføringen av økonomiregelverket.

### 4.1 Utenriksdepartementet og evaluering av bistand

#### 4.1.1 Forvaltningsområdet – noen karakteristika

Bistandsområdet preges av en del egenskaper som skiller det fra andre politikkområder:

- Det finnes et utbetalingsmål; dvs. det samlede beløpet som et land bruker på bistand som prosent av BNP, er definert som et mål i seg selv.
- Iverksettingsprosessen og effektene av politikken ligger langt borte fra beslutningstakerne, og mange aktører, nivåer, hendelser og prosesser er involvert underveis i prosessen.
- Mye ansvar er lagt på mottakeren, og mottakermyndighetenes prioriteringer skal følges. Bistand bygger på et prinsipp om hjelp til selvhjelp.

Disse egenskapene gjør bistanden kompleks og risikofyllt, sett i et styringsperspektiv. Oppfølging og evaluering har også over lang tid vært en del av den norske bistandspolitikken<sup>10</sup>. Det har vært en allmenn oppfatning at prosjekter og programmer kan komme til å mislykkes, og at det derfor hele tiden er behov for å kontrollere, følge opp og evaluere igangsatte aktiviteter.

Så selv om iverksetting og effekter er vanskelig å måle og vurdere, er det en tradisjon for å gjøre det. Både resultatet av de norske bistandsmidlene og de samlede og langsiktige bistandseffektene i mottakerlandet er tema for evalueringene. Dagens innretning på hjelp til selvhjelp skal øke effektiviteten og varigheten i bistanden. For oss er det interessant å undersøke hvordan denne innretningen påvirker evalueringene og departementets arbeid med evalueringer.

#### 4.1.2 Oppgaver, rolle og organisering

Bistandspolitikken er en del av Utenriksdepartementets (UD) område. UD er det eneste departementet som har to ministre – en bistandsminister og en utenriksminister. Departementet har 12 avdelinger. En av dem er utviklingspolitisk avdeling. Avdelingen

---

<sup>10</sup> Dette gjelder for de fleste giverland. Det generelle mønsteret er at det har blitt etablert en evalueringspraksis på bistandsområdet lenge før evaluering har satt fart innenfor andre politikkområder. Ref. Niels Dabelstein and Claus C. Rebien: *Evaluation of Development Assistance: Its Start, Progress, and Current Challenges*, ss 393-405 i Furubo, Rist and Sandahl (editors): *International Atlas of Evaluation*

består av to seksjoner – utviklingspolitisk seksjon og evalueringsseksjonen. Avdelingen har hovedansvaret for etatsstyringen av NORAD (Direktoratet for utviklingssamarbeid).

NORAD er Utenriksdepartementets eneste underliggende etat. NORAD kanaliserer norske bistandspenger til utviklingsland i Asia, Afrika, Mellom-Amerika og Europa (tidligere Jugoslavia). De norske bistandsmidlene går ikke direkte til målgruppen, men kanaliseres for det meste via statlige myndigheter, dvs. i form av stat-til-stat-samarbeid. En mindre del av bistanden kanaliseres via ambassadene eller ulike institusjoner, organisasjoner og samarbeidspartnere. NORADs norske samarbeidspartnere er bistands- og humanitære organisasjoner, bedrifter, fagforeninger, kulturmiljø, forskningsmiljø, statlige virksomheter og institusjoner. NORAD samarbeider også med det sivile samfunn og private næringsliv i mottakerlandene.

NORAD jobber ut fra at det er mottakerlandene som skal definere hvilke områder de vil satse på og få støtte til. Målsettingen er at partene i utviklingssamarbeidet blir mest mulig likeverdige i roller og ansvar, og at mottakerne får muligheter til å ivareta sitt ansvar.

### **4.1.3 Evalueringer**

Evalueringsseksjonen i UD har ansvaret for å initiere og administrere gjennomføringen av evalueringer, både på det utenrikspolitiske og det utviklingspolitiske området. De aller fleste evalueringene handler om bistand, og det er også her den lange tradisjonen for evaluering ligger.

Evalueringsarbeidet bygger på en egen evalueringsinstruks, som ble utarbeidet i 1998. Instruksen inneholder en definisjon av evaluering, den forklarer hensikten med evalueringene og den regulerer hvordan evalueringsprosessen går til. Evalueringer, står det, skal *gi kunnskap som kan brukes i formulering og gjennomføring av de politiske målsettingene, og skal gjøre utenrikspolitikken bedre og mer effektiv*. Det er interessant å notere at instruksen beskriver hvordan departementet skal bruke evalueringene uten å nevne budsjettprosessen.

De fleste evalueringene er ex post-evalueringer og handler om prosjekters eller programmers effekter. Evalueringene gjennomføres av eksterne konsulenter. Om lag halvparten av disse er norske firma. Alle evalueringer ender opp med en trykt rapport.

I år 2000 brukte departementet totalt 17 millioner kroner på evalueringer, og fem personer jobbet på heltid med dette.

UDs evalueringer skiller seg fra NORADs ulike gjennomganger og studier av bistandsprosjektene. Slike studier gjøres ofte som en del av gjennomføringen der berørte grupper også ofte tar del i studien. Hovedhensikten er læring for tilpasning underveis. Departementets evalueringer – på den andre siden – gjøres alltid av en ekstern og uavhengig gruppe av forskere eller konsulenter, og i en sen fase. Disse evalueringene bygger på mandater som har vært gjennom en lang prosess innenfor og utenfor departementet. Hensikten er – ifølge instruksen – både kontroll, styring og læring.

### **4.1.4 Evalueringsprosessen**

Evalueringsseksjonen lager en årlig evalueringsplan som godkjennes av politisk ledelse. Planen er basert på forslag fra de forskjellige avdelingene i departementet, fra NORAD og fra ambassadene.

Alle evalueringer resulterer i en trykt rapport. Rapportutkastet sendes for orientering og kommentarer til samtlige avdelinger i departementet, ambassadene, NORAD, lokale myndigheter m. fl. Evalueringsseksjonen oppsummerer evalueringen og dens hovedkonklusjoner og anbefalinger i et kort notat, som går til statsråden for godkjenning. På basis av notatet lages en intern handlingsplan i departementet. Planen følges opp etter et halvår.

Departementet har blitt mer og mer opptatt av selve evalueringsprosessen – at alle parter orienteres og gis anledning til å bidra underveis, at det på bakgrunn av evalueringen formuleres tiltak som forplikter, og at tiltakene blir fulgt opp.

#### **4.1.5 Oppsummert**

Bistandsområdet har lenge vært et område for evalueringer. Evalueringer av bistandsprosjekter og programmer ses som helt nødvendig for å kunne si noe om effektiviteten og relevansen i bistandspolitikken. Utenriksdepartementet har også utviklet et veldefinert evalueringsregime. Det finnes en egen evalueringsinstruks, med formålsbeskrivelse og bestemmelser og praktiske rutiner for gjennomføring og oppfølging. Evalueringsarbeidet er organisert i en egen seksjon i departementet, der alle arbeider på heltid med evalueringer.

Dette gir styrke til evalueringsarbeidet. Det bidrar til å profesjonalisere arbeidet, det hever sannsynligvis kvaliteten på evalueringsrapportene og det synliggjør evalueringenes status og rolle internt i departementet. Men det finnes også utfordringer i dette systemet, i forhold til bruk og nytte av evalueringene:

- Evalueringsrapportene er entydig definerte og velutviklede produkter. Det finnes en risiko for at rapportene får status av å være sluttresultater og mål i seg selv. Departementets konstante utfordring er å finne den rette balansen mellom selve evalueringsprosessen og evalueringsproduktet.
- Hver enkelt evaluering tar lang tid, og sluttrapportene kommer på helt ulike tidspunkter og ofte lenge etter selve gjennomføringen. Konklusjonene og anbefalingene i evalueringen tas hånd om i departementet på vanlig måte – men det skjer i form av en egen prosess, og det kan stilles spørsmål ved graden av integrering med andre styringsprosesser og budsjettprosessen i departementet. Departementets evalueringsregime byr på utfordringer både i forhold til styringsregimet som skisseres i økonomiregelverket, og i forhold til kunnskapssamfunnets krav til rask spredning, integrering og bruk av ny kunnskap.

## **4.2 Utdannings- og forskningsdepartementet og evaluering av høyere utdanning**

### **4.2.1 Forvaltningsområdet – noen karakteristika**

En av hovedmålsettingene på området er at høyere utdanning og forskning skal utgjøre en av de viktigste drivkreftene i samfunnsutviklingen. For å virkeliggjøre denne målsettingen, jobber departementet bl.a. i forhold til og gjennom et antall høyere utdanningsinstitusjoner. Mye av den politiske oppmerksomheten nå er rettet mot spørsmålet om kvalitet. Kvalitetsreformen i høyere utdanning (Stortingsmelding nr. 27 (2000–2001) handler blant annet om økt delegering, mer fokus på studentene og studieresultatene, krav om internasjonalisering og innføringen av en ny finansieringsordning som blant annet premierer kvalitet.

Kvalitetsreformen har ført til at det har blitt større oppmerksomhet omkring organiseringen og arbeidsdelingen mellom utdanningsinstitusjonene, og om departementets styring av høyere utdanning. For oss er det interessant å undersøke hvordan økt fokus på kvalitet påvirker departementets arbeid med evalueringer.

#### **4.2.2 Oppgaver, rolle og organisering**

Utdannings- og forskningsdepartementet er delt i seks avdelinger, og en av dem er Universitets- og høyskoleavdelingen. Avdelingen har tre seksjoner – en fagseksjon, én for regler og organisasjon og én for budsjett og økonomi. Seksjonene jobber sammen om styringen av institusjonene.

Avdelingen har styringsansvaret for 4 universiteter, 32 høyskoler og 2 kunsthøyskoler samt 21 private høyskoler som får statlig tilskudd. I tillegg ligger Norgesnetttrådet<sup>11</sup> og Universitets- og høyskolerådet under avdelingens ansvar. Departementet har nylig besluttet å etablere et spesielt uavhengig organ med hovedoppgave å godkjenne og evaluere høyere utdanning. Organet ble etablert 01.01.03.

#### **4.2.3 Evaluering**

Evalueringene på universitets- og høyskolesiden gjøres som et ledd i avdelingens ordinære arbeid. Det finnes ikke noen egen evalueringsgruppe og ingen som bare jobber med evaluering. Begrepet er heller ikke entydig definert.

Men det finnes en lang tradisjon for å gjøre evalueringer. Evalueringer gjøres både innenfor utdanningssystemet selv og av eksterne aktører. Hensiktene med evalueringene varierer – fra det å følge opp større reformer, via det å bedømme kvaliteten på utdanninger eller institusjoner til å gi underlag for å fordele ressurser, og å forbedre styring og kontroll. Evalueringsobjektet varierer også, mellom store reformer og enkelte institusjoner, enkelte forskningsprogrammer, utdanningstyper eller -nivåer, løpende virksomhet og prosesser eller tidsbundne prosjekter og programmer. Ulike tilnæringsmåter og metoder brukes i evalueringene, og sluttproduktet varierer. Evalueringene i dag setter typisk fokus på kvaliteten og kvalitetsutviklingen i systemet – og mindre på økonomisk kontroll. Evalueringene ses som å passe i et kunnskapsorientert system, der styring for en stor del skjer i samarbeid. De er ikke knyttet til et enkelt styringsvirkemiddel.

Departementet inndeler selv evalueringene i to hovedtyper i forhold til kravene i økonomiregelverket – de som ble introdusert i forbindelse med innføringen av regelverket og de som har eksistert der lenge eller oppstått uavhengig av regelverket.

Til den første gruppen hører systematiske evalueringer av departementets tilskuddsordninger, og departementets ordning med kontrollbesøk i institusjonene. Til den andre gruppen hører evalueringer av reformer innenfor høyere utdanning, evaluering av typer av utdanning og enkeltinstitusjoner, internasjonale sammenliknende studier av utdanningen i Norge og evalueringer for godkjenning/opprettholdelse av godkjent utdanning. Departementet oppfatter de to siste typene evaluering – internasjonale sammenlikninger og evaluering knyttet til godkjennelse – som nye evalueringer, men med stadig økende betydning.

---

<sup>11</sup> Sekretariatet avvikles 31.12.02

#### 4.2.4 Evalueringsprosessen

Departementet er opptatt av å videreutvikle arbeidet med planlegging og oppfølging av de evalueringene som gjøres for å øke nytteverdien. Blant annet har det blitt utarbeidet en felles sjekkliste i departementet for den som skal sette i gang en evaluering. Sjekklisten inneholder bl.a. påminnelser om at hensikten med evalueringen må være klarlagt fra begynnelsen, og at det på forhånd skal være bestemt hva evalueringen skal brukes til. Kostnadene for evalueringen skal også stå i forhold til størrelsen på det som skal evalueres og planlagt bruk.

Et interessant apropos er at departementet gjennomgående benytter begrepet *oppfølging* av gjennomførte evalueringer, og ikke *bruk* av. Det er oppfølgingen av evalueringene som skal styrkes.

Et annet viktig hensyn som departementet er opptatt av, er å holde den nødvendige avstanden og uavhengigheten mellom departementet som bestiller/oppdragsgiver og den som skal gjennomføre evalueringen. Tidligere evalueringer har iblant blitt kritisert nettopp på dette punktet.

#### 4.2.5 Departementets erfaringer og refleksjoner<sup>12</sup>

Fordelene som departementet ser med å bruke evalueringer i styringssammenheng, er flere:

- Evalueringer gir autoritet. Det etableres en felles virkelighetsforståelse, departementet kan være konkret i samtaler og dermed agere tillitvekkende.
- Evalueringer dreier oppmerksomheten mot de viktige sidene ved styringsrelasjonen. Virkeligheten er kompleks, og fokus skal være å øke kvaliteten og samarbeidet i sektoren.
- Evalueringer gir en felles plattform for debatt med institusjonene.
- Gjennom at det skjer evalueringer i sektoren flyttes departementets arbeid til områder der departementet har kompetanse, for eksempel fra direkte oppfølging av virksomhetene til kontroll av oppfølging.

Evalueringene inngår i et kunnskapsorientert system, og kan fungere i forhold til styring av kunnskapsorganisasjoner. Samtidig byr det på utfordringer å bruke evalueringer i departementets styring. Det er vanskelig å tildele ressurser på basis av evalueringer av resultater. Skal svake resultater føre til mer penger for å forbedre situasjonen eller mindre penger for å straffe? Det finnes også en risiko for å overfokusere på det som er evaluert og glemme andre viktige sider. Selve informasjonsmengden kan dessuten utgjøre et problem, slik at det blir vanskelig å nyttiggjøre seg informasjonen. Evalueringer kan også slå tilbake på departementet på den måten at det skapes urimelige forventninger til hva departementet kan oppnå. Evalueringer av faglige resultater kan dessuten vekke politiske prosesser som aktørene ikke hadde forventet og som gir problemer i forhold til å bruke resultatene av evalueringene. Ytterligere en utfordring er at departementet til en viss grad mangler andre virkemidler overfor institusjonene, og derfor er avhengig av deres vilje og evne til å følge opp evalueringresultatene.

Den største framtidige utfordringen som departementet ser, er å mer systematisk følge opp – med beslutninger og i styringssammenheng – de evalueringene som gjøres i sektoren. Etableringen av *Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen* (NOKUT) fra 2003 ses som et ledd i en slik oppfølging. Organets oppgaver er å vurdere og godkjenne institusjonenes

---

<sup>12</sup> Disse punktene bygger på et innlegg om evalueringer i Utdannings- og forskningsdepartementet, som underdirektør Vidar Horsfjord holdt på et seminar for departementene, arrangert av Finansdepartementet 28.11.02.



kvalitetssikringssystemer, akkreditere studietilbud og institusjoner, revidere tidligere akkrediteringer og iverksette evalueringer etter behov. Etableringen av organet vil innebære at en del av evalueringene som gjøres i sektoren blir satt i system.

Departementet har også ambisjoner om å forbedre den interne oppfølging av gjennomførte evalueringer. Dette innebærer å utarbeide interne notater som samler resultater av evalueringene og å mer aktivt bruke informasjonen i styringen – i budsjettproposisjonen, i styringsdialogen og i andre fora, og på politisk nivå som underlag for taler osv. Det skal utarbeides tydeligere interne rutiner for oppfølging i departementet som sier noe om hvordan den viktigste informasjonen kan identifiseres, hvordan virkemidler kan velges på basis av informasjonen, og hvordan eventuelle politiske konklusjoner kan trekkes. Målet er en mer konsekvent oppfølging av evalueringene i forhold til de ulike institusjonene.

For å få til en god oppfølging og bruk av evalueringene i styringen, er departementet også opptatt av å forbedre bestillingen. Det arbeides med å øke bevisstheten om hvilke evalueringer som departementet trenger og faktisk er i stand til å bruke.

#### **4.2.6 Oppsummert**

Innenfor høyere utdanning utgjør ikke evaluering et entydig begrep. Mange aktiviteter og prosesser i departementet kan settes under overskriften evaluering, og mange typer av rapporter klassifiseres som evalueringsrapporter. Noe evaluering har en lang tradisjon i departementet, mens andre evalueringsaktiviteter er utviklet i forbindelse med innføringen av økonomiregelverket. De fleste av evalueringene har oppstått som svar på nasjonale behov i sektoren, men i løpet av de seneste årene har det også oppstått evalueringer som et ledd i internasjonaliseringen av sektoren.

På dette området varierer departementets rolle og arbeidsoppgaver fra evaluering til evaluering, og måten departementet følger opp evalueringene varierer også. Departementet møter også det klassiske problemet med forankring og involvering av toppledelsen. Det finnes ingen prosedyrer og rutiner som sikrer dette.

En annen utfordring handler om å spre evalueringsresultatene og informasjonen om evalueringene på en god måte – i avdelingen og i departementet som helhet – fra gang til gang. Det er muligens et spørsmål om mangelen på profesjonalisering av evalueringsarbeidet i departementet er et hinder for oppfølging og bruk. Mye blir avhengig av den enkelte enhet og saksbehandler. Det innebærer også mye ekstra arbeid hver gang å skulle klarlegge hensikten med evalueringen, finne en hensiktsmessig form på den, definere sluttproduktet osv.

Samtidig pågår det flere prosesser som er rettet mot å utvikle evalueringene og ikke minst departementets evne til å følge dem opp og tilgodegjøre seg informasjonen i dem i sitt ordinære arbeid.

### **4.3 Sosialdepartementet og evaluering på trygdeområdet**

#### **4.3.1 Forvaltningsområdet – noen karakteristika**

Folketrygden ble etablert i 1967 og er det bærende element i de norske pensjonssystemet. Et sentralt prinsipp ved folketrygden er at alle skal være sikret en minstestandard uavhengig av tidligere inntekt, og en inntektsstandard som står i rimelig forhold til inntekten som yrkesaktiv.

Siden folketrygden ble etablert har det skjedd store endringer, både i samfunnet og i det samlede pensjonssystemet:

- Folk lever lenger og har flere år som pensjonister, kvinnene har gått ut i arbeidslivet og arbeidsmarkedet er i stadig endring.
- Det er foretatt mange endringer i regelverket som gjør det vanskelig å forvalte og forstå.
- Utgiftsveksten på trygdeområdet har vært sterk over mange år. I dag utgjør *Sosial trygd og velferd* omlag 40 prosent av utgiftene i offentlig forvaltning. Fram mot 2050 er de offentlige pensjonsutgiftene anslått å vokse til en andel på 17,8 prosent av BNP – fra 7,0 prosent i 2000<sup>13</sup>. Utgiftsveksten skyldes mest at det skjer en økt tilstrømming til ordningene og faktisk regelverkspraksis, og i mindre grad regelutvidelser og økninger av satsene. Utviklingen får dermed et preg av automatisk utgiftsvekst.<sup>14</sup>

Med utgangspunkt i de utfordringer dagens pensjonssystem står overfor, er det oppnevnt en kommisjon som har fått i mandat å avklare hovedmål og prinsipper for et samlet pensjonssystem. Det må ivareta hensyn til langsiktighet, stabilitet og oversiktighet. Kommisjonens utredning skal legges fram innen 1.10.2003.

Trygdeområdet er særegent ved at det i så høy grad er regelstyrt og at forvaltningen i hovedsak dreier seg om fordeling av økonomiske ytelser. Styringsutfordringene for forvaltningen består derfor mye i kontroll – i å sikre at det blir truffet vedtak i samsvar med regelverket og at forvaltningsapparatet er effektivt. Det innebærer også at mye av utredningsarbeidet har karakter av beregninger og forhåndsvurderinger snarere enn det en vanligvis betegner som evalueringer.<sup>15</sup>

#### 4.3.2 Oppgaver, roller og organisering

Budsjettforslaget som legges frem er relativt detaljert og spesifisert på ulike typer av ytelser, og Stortinget kan ta separate beslutninger om de ulike ytelsene. Stortinget har derfor en mer betydningsfull rolle når det gjelder å ta beslutninger på trygdeområdet enn på mange andre forvaltningsområder. Stortingets interesse og engasjement gjør dette til et viktig område også for Riksrevisjonen.

Sosialdepartementet, ved trygdeavdelingen, har det samlede og overordnede ansvaret for iverksettingen av trygdepolitikken, for justeringer av regelverket, for utformingen av budsjettforslaget og for den løpende styringen av trygdeetaten. Det finnes også en permanent komité, med Finansdepartementet representert, som ble etablert tidlig på 90-tallet og har til oppgave å bistå departementet med ulike beregninger. Denne beregningsgruppa bestiller også evalueringer.

Trygdeetaten består av Rikstrygdeverket, 19 fylkestrygdekontor og 469 trygdekontorer, og er i tillegg ansvarlig for hjelpemiddelsentraler i alle fylker. Til sammen har etaten om lag 7500 tilsatte. Rikstrygdeverket (RTV) er øverste administrative og faglige organ i trygdeetaten, og har et etatsstyringsansvar i forhold til fylkestrygdekontorene og de lokale trygdekontorene.

Trygdeetatens hovedoppgave er å utbetale rettighetsbaserte ytelser etter blant annet folketrygdloven og lov om barnetrygd. Dette innebærer behandling av et meget stort antall saker knyttet til alderspensjon, uførepensjon, sykepenger, attføring, rehabilitering mv. Totalt har

<sup>13</sup>St.meld. nr. 30 (2000–2001) *Langtidsprogrammet 2002-2005* s. 323

<sup>14</sup>St.prp. nr.1 (2002–2003) *Statsbudsjettet medregnet folketrygden* s. 79

<sup>15</sup>Forhåndsvurderinger er også viktige på forskningsområdet – der *ex ante effektanalyser* framholdes som et sentralt verktøy (Evalueringshåndbok for Norges forskningsråd, 1996)

1,2 millioner nordmenn sin hovedinntektskilde fra trygdeordninger som trygdeetaten forvalter, og rundt to millioner mennesker mottar på løpende basis ytelser fra trygdeetaten. Samlet sett gjorde trygdeetaten i 2001 utbetalinger for 187 milliarder kroner og behandlet over seks millioner saker. I tillegg til å gjennomføre vedtatte tiltak, har trygdeetaten også ansvar for å utrede effekter av ordninger og regelverk og å bidra til forenklinger av regelverket.

Fram til 1999 hadde trygdeetaten en intern revisjonsenhet på rundt 200 personer med ansvar for å følge opp og kontrollere etatens virksomhet. Enheten ble nedlagt i 1999. Den er erstattet med et gjennomgående system for administrativ kvalitetssikring. Det er nå et ledelsesansvar på alle nivåer i etaten å formulere mål og sette krav til kvalitet, identifisere risiko i forhold til dette, utforme og sette i verk mottiltak og følge opp hvordan det går.

I tillegg til det gjennomgripende systemet med administrativ kvalitetssikring finnes det også andre typer av aktiviteter i etaten som har til hensikt å følge opp kvaliteten, sammenlikne resultater eller avdekke problemer i virksomheten. RTVs utredningsavdeling har som oppgave å analysere formålseffektiviteten i de ulike stønadsordningene og på de ulike stønadsområdene. Både på sentralt og regionalt nivå gjøres ulike typer av brukerundersøkelser og sammenliknende analyser knyttet til forskjeller i utbetalinger, saksbehandlingstider, restanser osv. mellom fylker og landsdeler. RTV har også relativt tett kontakt med Riksrevisjonen, og etaten bruker mye tid på oppfølging av Riksrevisjonens antegnelser.

Gjennom en utstrakt forsøksvirksomhet er det prøvd å finne løsninger på samordningsproblemer i forhold til helse-, arbeids-, og sosialsektoren.<sup>16</sup> Intensjonsavtalen som ble vedtatt i 2001 med partene i arbeidslivet om et mer inkluderende arbeidsliv, stiller etaten overfor store og nye utfordringer. Avtalen bygger på at det skal etableres et tett samarbeid mellom arbeidsmarkeds-, sosial- og trygdeetaten for å oppfylle målet om redusert sykefravær, høyere reell pensjonsalder og bedre muligheter for personer med redusert funksjonsevne til å arbeide. Den krever at trygdeetaten utvikler andre måter å jobbe på. Passiv stønadsutbetaling skal i større grad avløses av aktive tiltak, og etaten skal øke den utadrettede innsatsen på formidling og rådgivning.

### 4.3.3 Evalueringer

Problemstillinger knyttet til fordeling og levekår samt spørsmål som gjelder utviklingen i sykefravær og uførepensjon, er viktige felt for evaluering og forskning.

Evaluering forstått som analyser av ordningers virkninger inngår som én type studier av mange i departementets arbeid med å skaffe kunnskap som grunnlag for styring og politikkutforming. For eksempel har departementet inngått en rammeavtale med Statistisk sentralbyrå om å etablere en mer helhetlig sosial rapportering. *Kunnskapsstatus for trygdeforskning* ble lagt fram våren 1999. Høsten 2002 ble det arrangert en konferanse med formål å fastslå kunnskapsstatus når det gjelder vurdering av arbeidsevne, sykefravær og uførepensjon.

Den såkalte beregningsgruppa i departementet etterspør evalueringer til bruk både på kort og lang sikt i forhold til budsjettprosessen. Disse evalueringene gjennomføres av RTV, Statistisk sentralbyrå (SSB) og eksterne miljøer.

---

<sup>16</sup> Jamfør St. meld. nr. 14 (2002–2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Riksrevisjonen har evaluert samarbeidet mellom Aetat og trygdeetaten, jamfør Dokument nr. 3:3 (2001–2002) *Riksrevisjonens undersøkelse om uførepensjon og yrkesrettet attføring*.

RTV utfører evalueringer av etaten og utreder effekter av virkemidler og forsøk – både på eget initiativ og for egen styring, og på bestilling fra departementet. Evaluering av ordninger, forsøk og reformer utføres i tillegg av Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) og andre institusjoner. NOVA har f.eks. utarbeidet en rapport om uførepensjonisters og AFP-pensjonisters levekår og overgang fra arbeid til pensjon. Senter for samfunnsforskning (SEFOS) gjennomfører en evaluering av reformen for enslige forsørgere (jf. mellomrapport SEFOS notat 5-2001).

Intensjonsavtalen bygger på mer begrensede forsøk, jamfør rapport om trygdeetatens erfaringer fra forsøksvirksomheten *Samarbeid mellom trygdeetat og arbeidslivet for å redusere sykefraværet* i 2000. Intensjonsavtalen gjelder for en prøveperiode på fire år (03.10.01–31.12.05), og resultatene skal evalueres i 2006.

Siden 1991 har departementet finansiert til sammen 12 trygdeforskningsstillinger ved henholdsvis Seksjon for arbeids- og trygdemedisin ved Universitetet i Oslo, Institutt for trygdeøkonomi ved Universitetet i Bergen og ved NOVA. Høsten 2002 ble det lagt opp til en evaluering av disse stillingene. Departementet finansierer også trygderelaterte prosjekter gjennom deltakelse i *Velferdsprogrammet* som Norges forskningsråd administrerer.

Evaluering av tiltakene for å få til bedre tverretattlig samarbeid har foregått i samarbeid mellom de involverte departementene. For eksempel ble i år 2000 et såkalt *samarbeidsrundskriv*,e utarbeidet av Kommunal- og regionaldepartementet og Sosialdepartementet til kommunene, evaluert av Telemarksforskning på oppdrag av Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

#### **4.3.4 Oppsummert**

Beregninger, prognoser og analyser av utviklingstrekk er viktige kunnskapskilder på trygdeområdet. I tillegg brukes evalueringer systematisk i oppfølgingen av etaten og til å følge opp så vel avgrensede forsøk og reformer som større satsningsområder, slik som *Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv* og *Regjeringens handlingsplan for sosial og økonomisk trygghet*.

Både departementet, beregningsgruppa og RTV initierer evalueringer. Departementet bruker mange miljøer i tillegg til egen etat til å utføre arbeidet. SSB bistår med utarbeiding av statistisk materiale, mens RTV og andre – oppdragsinstitutter, universitet og høyskoler – bidrar med evalueringer og forskning knyttet til velferd og levekår.

Departementet selv anser at de økonomiske sidene ved virkemiddelbruken blir godt fulgt opp, men at det er vanskelig å få fulgt opp de sosiale aspektene like godt.

På trygdeområdet møter departementet en av de store utfordringene som er knyttet til bruk av evalueringer, nemlig å ta informasjonen i bruk instrumentelt i utformingen av politikken og konkrete beslutninger om virkemidler. Det er mange hensyn som ligger til grunn for utformingen av politikken, og i et system med individuelle rettighetsbasert ytelser får mye karakter av å følge med automatikk. Dette gjør at informasjon om (økonomiske) konsekvenser av politikken og tall på den framtidige utgiftsveksten i liten grad er egnet til å endre politikken innhold, ytelsenes karakter, og ytterst – den faktiske utgiftsveksten.

I et samfunn preget av økende kompleksitet, med mange nye og endrede livsholdninger og verdioppfatninger hos individene, vil det også kunne bli stadig vanskeligere å forutse konsekvenser av tiltak og effekter av endringer i den førte politikken. Noen av trygdesek-

tores utfordringer ligger i at de ”klassiske” stønadsytelsene skal virke i et slikt endret landskap – i ”den nye kompleksiteten”. Dette vil kunne øke betydningen av forsøksvirksomhet, der man prøver ut nye virkemidler og arbeidsmåter. Kanskje er det også på disse områdene at evalueringene i fremtiden vil få størst plass og betydning.

## 5 Sammenlikning og diskusjon

### 5.1 Ulik arbeidsdeling og ansvar for evaluering

Alle de tre politikkområdene som vi har valgt – bistand, høyere utdanning og trygd – er sentrale, statlige ansvarsområder. Samtidig er det på alle områdene slik at viktige oppgaver er delegert til lavere nivå. I slike delegerte systemer fungerer evalueringer som ett av flere instrumenter for å kontrollere utviklingen i sektoren og sjekke oppnådde resultater innenfor eget ansvarsområde. Slik ser vi også at evalueringer blir brukt på de tre områdene vi har studert.

Arbeidsdelingen mellom departement og virksomhet når det gjelder evalueringer på sektoren, er derimot forskjellig. På bistandsområdet følger direktoratet departementets evalueringsoppgaver og gjennomfører en del underveisevalueringer, men det er departementet som står for sluttevalueringene. Innenfor høyere utdanning er bildet mer komplisert. Departementet selv bestiller og gjennomfører en hel del evalueringer, og både Forskningsrådet og Norgesnettrådet er viktige som bestillere og administratorer av evalueringer på store deler av området. Internasjonale organisasjoner og miljøer tar initiativ til og gjennomfører evalueringer av norsk høyere utdanning. De høyere utdanningsinstitusjonene gjennomfører også selvevalueringer. På trygdeområdet er det en arbeidsdeling der både faglige utviklingsoppgaver og etatsstyringsoppgaver er lagt til direktoratet – med tilhørende myndighet til å gjennomføre evalueringer.

Departementenes involvering i evalueringsprosessen varierer – fra at det er departementet som har utviklet hele evalueringsregimet og holder i arbeidet fra begynnelse til slutt (UD), til at departementet legger ut en bestilling til en aktør som skal gjennomføre evalueringen (SOS), til at departementet er opptatt av økt avstand for legitimitet (UFD). Hvem som faktisk gjennomfører evalueringene, kan variere fra egne underliggende virksomheter via spesielle sektororgan til frittstående konsulenter i markedet.

Vi ser at det innenfor de tre områdene legges opp til bruk av evalueringene på ulike måter. Innenfor høyere utdanning vil spørsmålet om departementets oppfølging og bruk dukke opp hver gang i forhold til den enkelte evaluering. Sosialdepartementets bruk av evalueringene på trygdeområdet varierer relativt systematisk med hvilken type evaluering det er snakk om – om det er prognoser for utforming av budsjettforslag eller evaluering av prøveprosjekter for beslutning om fortsettelse. På bistandsområdet er det utviklet et gjennomgående og standardisert opplegg for å følge opp samtlige evalueringer internt i departementet.

Tidsperspektivet i evalueringene varierer fra relativt kort, som i evaluering av forsøk og institusjoner, til mangeårig, som i evaluering av de store reformene innenfor høyere utdanning eller evaluering av bistandsprogrammer.

På samtlige områder finner vi både evalueringer underveis – også kalt *formative evalueringer*, og sluttevalueringer – også kalt *summative evalueringer*. Det er likevel relativt lite underveisevalueringer på bistandsområdet og lite sluttevalueringer innenfor trygdesektoren.

En mulig tendens i materialet er at det innenfor alle områder streves etter å oppnå en god blanding av flere typer evalueringer.

## 5.2 Evalueringer for ulike formål og ulik bruk

Evalueringene brukes for mange formål på alle forvaltningsområdene, men det er også ulik profil på evalueringene. For noen typer evalueringer finnes det konkrete indikasjoner på bruk. En direkte og synlig anvendelse på trygdeområdet er når evalueringer av utgiftsveksten brukes som underlag for beregning av beløp i forslaget til statsbudsjett. En annen direkte anvendelse er den interne oppfølgingsprosessen og de spesielle oppfølgingsnotatene som utarbeides i UD. Innenfor høyere utdanning vil rangeringen av institusjoner og godkjenning av eksamensrettigheter være tydelige uttrykk for at evalueringer brukes direkte.

Annen bruk av evalueringer – som underlag for beslutninger, for å sette dagsorden, utvikle nye ideer osv. – er mye vanskeligere å observere eller følge. Her blir det departementets opplevelse og erfaringer av relevans som vi har å holde oss til. Generelt vet vi at mange departementer anser at evalueringene har betydning. Evalueringsresultater brukes som beslutningsgrunnlag og motiverer en del beslutninger uten at de nødvendigvis refereres til.

I de praksisene vi har beskrevet, kan vi identifisere følgende former for bruk:

- Evalueringer brukes for å utøve *kontroll*, både av departementene, de underliggende virksomhetene, Riksrevisjonen og den politiske opposisjonen. Dette gjelder på alle tre forvaltningsområdene.
- Evalueringer brukes for *læring*. De antas gi økt kunnskap om virkemidler og brukes som underlag for justering eller nye ideer. Dette gjelder også på alle tre områdene.
- Evalueringer brukes for å *kommunisere*. Kommunikasjonen foregår mellom departementet og direktoratet / de underliggende virksomhetene. Dette gjelder alle områdene. På bistandsområdet brukes evalueringer også som underlag for å kommunisere med andre aktører.
- Evalueringer brukes som verktøy for *kvalitetssikring*. Dette gjelder både på trygdeområdet og innenfor høyere utdanning. På utdanningsområdet er evalueringene også en del av grunnlaget for *godkjenning*.
- Evalueringer brukes til *prediksjon, planlegging og budsjettering*. Dette ser vi på trygdeområdet.
- Evalueringer brukes som *beslutningsgrunnlag* – for å stoppe eller videreføre forsøk og for å velge nye virkemidler. Dette ser vi på trygdeområdet.

I tråd med de generelle erfaringene knyttet til departementenes bruk av evalueringer (jf. avsnitt 3.3), ser vi også her at evalueringer i liten grad brukes som underlag for virksomhetsstyring og i forbindelse med den årlige budsjettildelingen til virksomheten. Evalueringene er mer knyttet til kontroll og beslutninger som gjelder forvaltningsområdet som helhet, og brukes som underlag for nytenkning og læring.

Fokus i evalueringene er også stort sett knyttet til eget sektorområde. Vi har ikke sett eksempler på evalueringer som tar opp konsekvenser og effekter av egne tiltak for andre

sektorer eller på andre områder i samfunnet. Det eneste unntaket er evalueringene av forsøkene med samarbeid mellom trygde- og andre etater og næringsliv.

I litteraturen om evaluering er det vanlig å skille mellom tre hovedmåter å bruke evalueringer på:

- De brukes *instrumentelt* som underlag for løsning av konkrete oppgaver
- De virker *kunnskaps- og begrepsdannende* og påvirker vår måte å forstå verden på
- De fungerer *politisk, strategisk eller symbolsk* i styringssystemet og i forhold til utformingen av retningslinjene for samfunnsutviklingen<sup>17</sup>

Vi har så langt ikke nevnt symbolsk bruk av evalueringer i departementene, og vi har heller ikke fått det beskrevet av aktørene på de tre områdene. De har valgt hvilke evalueringer som de har trukket fram og beskrevet, og de har valgt evalueringer som i stor grad er forankret i deres kunnskapsbehov og vanlige arbeid. Dette medfører kanskje at symbolsk bruk er underrepresentert sammenliknet med hva et tilfeldig utvalg av gjennomførte evalueringer ville vise. Men mange av evalueringene som er nevnt og beskrevet kan selvfølgelig også ha symbolfunksjoner.

- Noen evalueringer blir vedtatt som ledd i en forhandlingsprosess, der evalueringen er en betingelse for å få truffet beslutning om at et tiltak skal iverksettes. Den inngåtte intensjonsavtalen kan bygge på slike forutsetninger.
- Evalueringer kan endre funksjon underveis i prosessen etter hvert som aktører byttes ut, situasjonen endrer seg eller resultatene av evalueringen begynner å vise seg. Spesielt vil det være viktig om de politiske overtonene knyttet til en spesiell evaluering endres. Store reformevalueringer, for eksempel på utdanningsområdet, kan forstås med et slikt perspektiv.
- Det at evalueringer gjennomføres på en skikkelig måte og gir informasjon om hva som faktisk har foregått, kan være vel så viktig som det konkrete resultatet. Selv om kunnskap som frambringes ikke kan anvendes i nye situasjoner, er det viktig å sjekke resultatet av gjennomførte oppdrag. UDs evalueringsregime for internasjonalt utviklings-samarbeid kan forstås i et slikt lys.
- Presset fra et stort marked av tilbydere – både nasjonalt og internasjonalt – er en ytre faktor som kan trekke i retning av mer evaluering og evalueringsevne, som en meningsfylt type virksomhet i seg selv og uavhengig av direkte bruk. Fenomenet vil være kjent på alle de større evalueringsområdene.

### 5.3 Forklaringer på forskjellene

Vi har sett at evalueringsregimene er nokså forskjellige på de tre departementsområdene. Motivet for å evaluere varierer, evalueringskulturen er forskjellig, og prosedyrene for å sette i gang en evaluering, organisere evalueringsprosessen, ferdigstille og presentere sluttproduktet, følge opp anbefalingene osv. er ikke de samme.

---

<sup>17</sup> *Symbolsk* bruk betegner at evalueringer er satt i gang uten direkte tanke på å skulle brukes, *strategisk* bruk – at evalueringene blir brukt av en eller flere parter for å oppnå egne målsettinger (jf. inndelingen i Naustdalsli, J. og Reitan, M. (1992) *Kunnskap og styring* NIBR rapport 1992:15). Med *strategisk* bruk i Forskningsrådets evalueringshåndbok menes bruk av ex ante effektevalueringer som grunnlag for satsning på et prosjekt ut fra dets potensial.

Forskjellene kan knyttes til at det underliggende rasjonalet for den førte politikken varierer mellom områdene. Å yte internasjonal bistand gjennom stat-til-stat-samarbeid og hjelp til selvhjelp har til hensikt å sette i gang gode og langvarige prosesser som videreføres av mottakerne selv – slik at bistandsgiver kan trekke seg ut og bistanden opphøre. Dette reiser helt andre utfordringer enn å skulle styre de høyere utdanningsinstitusjonene på en god måte. Departementets rasjonale her vil være å finne en effektiv og hensiktsmessig arbeidsdeling og å legge forholdene best mulig til rette for institusjonenes tjenesteyting og kunnskapsproduksjon. Dette igjen reiser helt andre utfordringer enn å skulle vedlikeholde og videreutvikle et bidragssystem for økonomisk trygghet for befolkningen i et samfunn som stadig endrer seg. Kunsten her vil være å hele tiden kunne matche systemet av ytelser med befolkningens rettigheter og behov. Disse tre ulike rasjonalene kan forklare ulik bruk av evalueringene.

Det finnes også strukturelle trekk ved forvaltningsapparatet som kan være med å forklare at evalueringene blir forskjellige. At det finnes mange institusjoner av samme slag og med samme formål, gjør det mulig å foreta systematiske sammenlikninger og rangeringer innenfor høyere utdanning. At det finnes systematiserte prosedyrer for medvirkning fra mange ulike aktører innenfor og utenfor departementet, gir både et godt grunnlag for og nærmest tvinger departementet til oppfølging av evalueringene på bistandsområdet. At trygdeområdet i så stor grad er preget av sentral, nasjonal styring, kan være en forklaring på at evalueringer av forsøk og reformer i liten skala med sikte på utforming av varige ordninger, er viktig.

## 5.4 Ulike utfordringer

Utfordringene i evalueringsvirksomheten er flere, og de er til en viss grad også ulikt fordelt mellom de ulike departementsområdene.

På bistandsområdet har UD en utfordring knyttet til å kunne bruke evalueringene som gjøres – også i styringen av NORAD. Vi antar at selve evalueringsregimet som departementet har bygget opp, skaper en ekstra utfordring i forhold til dette.

På trygdeområdet ble det framholdt at de økonomiske aspektene ved ytelsene er bedre ivarettatt av evalueringene enn de sosiale aspektene. Vi stiller spørsmål ved om dette har å gjøre med det nære samarbeidet med Finansdepartementet og den tette koplingen mellom ex ante-analysene og budsjettprosessen.

Innenfor høyere utdanning ser departementet en generell utfordring knyttet til å ta mangfoldet av evalueringer og mengden av informasjon inn over seg, følge det opp og bruke det i styringen på sektoren. Vi antar at dette henger sammen både med de mange aktørene og typene av evaluering som departementet forholder seg til.

På alle de tre forvaltningsområdene brukes evalueringer for kontrollformål. Når det gjelder Stortingets og Riksrevisjonens kontroll, er hovedinntrykket at den er mest knyttet til trygde-sektoren. Dernest følger bistandsområdet, og sist høyere utdanning. Departementenes egen kontroll på sektoren har ulikt fokus. UFD er opptatt av å selv kontrollere institusjonene, og gjennomfører egne evalueringer for dette formålet. På bistandsområdet er kontrollen knyttet til utbetalingene og ubetalingsmålet i stor grad dekket av den *revisjonsvirksomheten* som utføres både i giver- og mottakerland og av organisasjonene som deltar. Evalueringene handler i stedet om effekter av bistand. På trygdeområdet baserer departementet seg i stor grad på den eksterne revisjonen og trygdeetatens eget interne kontrollregime, som også inkluderer evalueringer.



På alle tre områdene oppfatter vi at det er en utfordring for departementene å både skulle fokusere på hver virksomhets mål og resultater og ha et tverrsektorielt fokus og gjøre evalueringer på tvers. Både den enkelte virksomheten og styringsvirkemidlene innenfor sektoren som helhet skal vurderes ved hjelp av evalueringer ”med mellomrom”, og i dette ligger det et krav til også å kunne betrakte konsekvenser for andre sektorer og samfunnet i stort. Departementene har dessuten et ansvar for å se framover, og de har et koordineringsansvar seg imellom (jf. avsnitt 2.3). Departementene har dessuten etter forvaltningsloven ansvar for å påse at sakene er så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak – noe som kan innebære forhåndsevalueringer, og – etter utredningsinstruksen – for å utrede alle de viktige konsekvensene av forslag. Evalueringskravet, slik det er fastsatt i økonomiregelverket, er ett av mange krav til kunnskapsinnhenting og bruk av kunnskap i beslutningsprosesser, som alle skal stå i et rimelig forhold til hverandre.

Regjeringens moderniseringsprogram legger opp til mer utstrakt bruk av delegering, forenkling og større brukerorientering. Vi kan vurdere evalueringspraksisene i lys av disse signalene. Utenriksdepartementet legger vekt på effekter for brukerne – bistandsmottakerne – i evalueringene, og de arbeider med å involvere brukerne i selve evalueringsprosessen. Dette kan sies å være i tråd med signalene. Innenfor høyere utdanning kan både institusjonsevalueringene og evaluering av utdanning for godkjenning sies å være i tråd med kravet til økt brukerorientering. Men spørsmålet kan også stilles hvor langt brukerorienteringen strekker seg, og hvilken rolle og medvirkning studentene har i evalueringene. På trykdeområdet setter evalueringene i økende grad fokus på kvalitative faktorer og forhold med betydning for den førte politikken og brukerne mer direkte. Dette kan sies å være en etterlevelse av signalene. Samtidig er denne type økt brukerfokus også helt nødvendig for å forstå mekanismene og kunne vurdere konsekvensene av de nye virkemidlene på området. Det er en utfordring på alle tre områdene å ta de mange hensynene til brukerne og ulikhetene mellom brukerne på alvor i egen evalueringspraksis.

## **6 Nye tendenser i departementenes evalueringspraksis**

Vi vil avslutningsvis løfte fram noen av de hovedendringer som vi har sett i departementenes arbeid med evaluering.

- På bistandsområdet legges det større vekt på kommunikasjon, samhandling og samarbeid med berørte parter gjennom hele evalueringsprosessen.
- Innenfor høyere utdanning og forskning er internasjonale sammenlikninger og kunnskap om kvalitetsnivå og -standard ved institusjonene blitt voksende områder for evaluering.
- Innenfor trykdesektoren settes det i evalueringssammenheng sterkere fokus på forebygging, nye virkemidler og tverrsektorielt samarbeid.

Forvaltningsområdene er i endring, og dette kan være med å forklare tendensene på evalueringområdet. At det innenfor bistandsområdet settes større fokus på evaluering som kommunikasjon og en måte å øke den gjensidige forståelsen og samarbeidet mellom aktørene på, henger nært sammen målet om hjelp til selvhjelp. Evalueringene kan bli et virkemiddel for dette gjennom at de sprer den samme kunnskapen og forståelsen til alle om hvordan bistanden virker i mottakerlandene.

Innenfor høyere utdanning er det en tendens til å innrette evalueringene mot å kunne brukes som styringsinstrumenter overfor de enkelte institusjonene. Dette er mulig å forklare med den økte fristillingen av institusjonene som har skjedd i løpet av de seneste årene.

Universitetene og høyskolene har fått videre fullmakter, og det er innført et resultatbasert finansieringssystem som innebærer en mye mer ”automatisert” ressurstildeling til den enkelte institusjon. Evalueringene utgjør et av de gjenværende styringsvirkemidlene for departementet.

Trygdeområdet preges av en ganske prekær situasjon – med rivende utgiftsvekst og pessimistiske prognoser. Departementets interesse for evalueringer av helt nye virkemidler og tiltak på området kan forstå i lys av dette.

Utviklingen i kunnskapssamfunnet kan også være med å forklare de observerte endringene. På trygdeområdet kan vi ane at behovet for evalueringer som underlag for politikktutforming øker i ”den nye kompleksiteten”, der det ikke er like klart hvilke virkemidler som fungerer eller hvordan tiltak slår ut for brukerne. Innenfor området høyere utdanning virker det som om det finnes et økende behov i departementet for kunnskaper om sektoren, institusjonene og deres resultater som underlag for å føre en god dialog og for å styre på en måte som oppfattes som legitim og rettferdig. Evalueringer har relativt høy status i et kunnskapsorientert system.

Økonomiregelverkets vektlegging av evaluering har ikke ført til store endringer av evalueringspraksis på noen av våre departementsområder. Muligens gjennomføres det noen flere evalueringer – eller flere undersøkelser og studier defineres som evalueringer – etter regelverkets innføring (høyere utdanning og trygdeetaten). Muligens fokuseres det også noe mer enn tidligere på problematikken rundt bruk av evalueringene til å styre underliggende virksomheter (UD), og at dette kan henge sammen med økonomiregelverkets krav. Likevel er det riktig å si at de viktigste utviklingstrekkene og tendensene i evalueringspraksis på de tre forvaltningsområdene kan forstås uavhengig av kravene i økonomiregelverket. Slik vi ser det, springer evalueringsarbeidet ut av et mer grunnleggende forhold knyttet til departementets til en hver tid spesielle kunnskapsbehov, knyttet til den førte politikken og egenskaper ved forvaltningsområdet.

Departementene står fremdeles overfor utfordringer når det gjelder å utvikle sin egen evalueringspraksis og ta i bruk gjennomførte evalueringer. En generell konklusjon og oppfordring nå må være at departementene ikke skal forsøke å lete etter løsninger eller fasitsvar i det overordnede regelverket, som er både generelt og romslig i forhold til ulike typer av praksis. Veien å gå bør i stedet være å åpne opp for hverandres konkrete erfaringer med evaluering – og lære av hverandre.

## REFERANSER

<b>Tittel:</b>	Departementenes bruk av evalueringer
<b>Forfatter(e):</b>	Marit Wærness og Ragnhild Øvrelid
<b>Statskonsults notatnummer:</b>	2003:1
<b>Prosjektnummer:</b>	589
<b>Prosjektnavn:</b>	Departementenes bruk av evalueringer
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Egeninitiert
<b>Resymé:</b>	<p>Departementene beskrives som områder for gjennomføring og bruk av evalueringer. Evalueringspraksis belyses nærmere på tre forvaltningsområder – bistand, høyere utdanning og trygd. Evalueringer brukes for mange formål på alle områdene, men det er også ulik profil forvaltningsområdene i mellom. Endringene vi ser, forstår vi som utslag av departementenes kunnskapsbehov i møte med utfordringene på sektorene.</p>
<b>Arbeidsområde:</b>	Styring og resultatorientering
<b>Emneord:</b>	Evaluering, Økonomiregelverket, kunnskapssamfunnet
<b>Dato:</b>	Februar 2003
<b>Sider:</b>	25
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO