



**AALBORG UNIVERSITY**  
DENMARK

**Aalborg Universitet**

## **Anvendelse af analyser i beslutningsprocesser**

*Det beslutningsteoretiske grundlag for mini-MTV*

Hansen, Morten Balle

*Publication date:*  
2005

*Document Version*  
Tidlig version også kaldet pre-print

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*

Hansen, M. B. (2005). *Anvendelse af analyser i beslutningsprocesser: Det beslutningsteoretiske grundlag for mini-MTV.*

[http://sst.dk/upload/planlaegning\\_og\\_behandling/cemtv/v%C3%A6rkt%C3%B8jskasse/anvendelse%20af%20analyser%20i%20beslutningsprocesser.pdf](http://sst.dk/upload/planlaegning_og_behandling/cemtv/v%C3%A6rkt%C3%B8jskasse/anvendelse%20af%20analyser%20i%20beslutningsprocesser.pdf)

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- ? Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- ? You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- ? You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Anvendelse af analyser i beslutningsprocesser

Det beslutningsteoretiske  
grundlag for mini-MTV

Center for Evaluering og Medicinsk Teknologivurdering, oktober 2005

Baggrundsnotat udarbejdet i forbindelse med projektet om beslutningsstøtte (mini-MTV)

Notatet er udarbejdet af  
Lektor, PhD Morten Balle Hansen, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet

Sundhedsstyrelsen  
Center for Evaluering og Medicinsk Teknologivurdering, oktober 2005

# Indhold

<b>1</b>	<b>Introduktion</b>	<b>4</b>
1.1	Notatets formål	4
1.2	Introduktion til problemstillingen	4
<b>2</b>	<b>Medicinsk teknologivurdering som et beslutningsværktøj</b>	<b>5</b>
2.1	Rekonstruktion af programteorien bag medicinsk teknologivurdering	5
2.2	Medicinsk Teknologivurdering og rationelle beslutningsmodeller	6
2.3	Medicinsk Teknologivurdering og andre beslutningsmodeller	7
2.4	Rationaler for indførelse af mini-MTV	8
<b>3</b>	<b>Om anvendelse af analyser i beslutningsprocesser</b>	<b>9</b>
3.1	Anvendelse af evalueringer	9
3.1.1	Faktorer med betydning for direkte instrumentel anvendelse	9
3.1.2	Andre former for anvendelse	11
3.1.2.1	Hvad menes der med anvendelse?	11
3.1.2.2	Hvad er det der anvendes?	12
<b>4</b>	<b>Undersøgelser af beslutningstageres anvendelse af information</b>	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Relationen mellem beslutnings- og implementeringsprocesser</b>	<b>14</b>
5.1	En implementeringsmodel	14
5.2	Beslutningsprocessens betydning for implementeringsprocessen	14
<b>6</b>	<b>Konklusion</b>	<b>16</b>
<b>7</b>	<b>Referencer</b>	<b>17</b>

# 1 Introduktion

## 1.1 Notatets formål

Dette notat er udarbejdet for projektet ”Beslutningsstøtte – udvikling og implementering af beslutningsstøtteværktøj til prioritering og implementering af medicinsk teknologi”.

Formålet med notatet er at udgøre et teoretisk grundlag for projektgruppens videre arbejde med mini-MTV. Notatet skal bidrage til en begrebsafklaring og en fælles forståelse af: 1) hvad mini-MTV er, og 2) hvordan mini-MTV kan have betydning i beslutnings- og implementeringsprocesser.

Metoden til at udarbejde notatet har været at analysere sammenhængene mellem nogle centrale erkendelser indenfor beslutningsteori, implementeringsteori, evalueringsteori og ledelsesteori. Disse er sammenholdt med analyser af rationale bag MTV og mini-MTV. Der er taget udgangspunkt i centrale oversigtsartikler indenfor de respektive forskningstraditioner. Udvælgelsen af disse artikler er i første omgang gennemført på grundlag af forfatterens forskningsmæssige baggrund. Der er endvidere gennemført et selektivt litteraturstudie med fokus på anvendelse af viden i beslutningsprocesser. Litteraturen indenfor området er enorm, så selektionen har afgrænset sig til udelukkende at sikre at de påstande/videns erklæringer, der fremføres i dette notat, er i overensstemmelse med centrale bidrag indenfor de forskningstraditioner der trækkes på (henholdsvis beslutningsteori, evalueringsteori, ledelses- og implementeringsteori). Der kan således udmærket være centrale relevante erkendelser, som er forbigået forfatterens opmærksomhed. Der fremføres derimod ikke videnserklæringer i notatet, som bygger på forfatterens personlige intuitive fornemmelser.

## 1.2 Introduktion til problemstillingen

Forestillingen om at forbedre beslutningsprocesser ved, at forbedre den viden som beslutningerne bygger på går langt tilbage i tiden.

Med videnskabens fremvækst blev det i høj grad til spørgsmålet om, hvordan man forbedrede samspillet mellem den viden som genereres i forskningsverdenen, og de beslutninger som træffes i de politisk-administrative systemer.

I årene efter 2. verdenskrig blev Policy-analysetraditionen udviklet i USA med Harold A. Lasswell (1971) og Aaron Wildavsky (1979) som markante frontfigurer. I denne tradition lægges der vægt på tværfaglighed, beslutningsmæssig relevans og forskningsmæssige resultater. Der kan således drages klare paralleller til MTV, der har de samme intentioner om tværfaglighed og evidensbaseret viden.

Der har i de seneste 20-30 år udviklet sig en omfattende forskning – en slags meta-forskning – som beskæftiger sig med spørgsmålet om, hvordan forskningsresultater og resultater af forskellige typer af policy-analyse (betænkninger, udredninger, konsulentrapporter, evalueringer) oversættes og bliver anvendt i konkret praksis. Det er denne forskning som dette notat bygger på.

## 2 Medicinsk teknologivurdering som et beslutningsværktøj

### 2.1 Rekonstruktion af programteorien bag medicinsk teknologivurdering

I dette afsnit analyseres mini-MTV, som en metode til at vurdere medicinsk teknologi. Formålet med analysen er, at rekonstruere hvad der kendetegner denne nye metode, og hvad rationalet bag metoden er. Analysen tager udgangspunkt i begrebet programteori, der i de senere år har vundet indpas indenfor evalueringsforskningen (Vedung 1997, Pawson & Tilly 1997, Dahler-Larsen 2001, Hansen & Vedung 2005).

Hansen og Vedung (2005) definerer<sup>1</sup> *programteorier* som (mere eller mindre sammenhængende og udviklede) forestillinger om, hvordan en bestemt intervention (programmet) virker ind<sup>2</sup> på en bestemt situation, og ændrer eller bevarer denne. I deres mest udviklede form, indeholder programteorier tre elementer:

1. Forestillinger om hvilke kæder af årsag og virkning, der skaber og fastholder den nuværende situation. (*situationsteori*)
2. Forestillinger om gennem hvilke kæder af årsag og virkning en serie af handlinger (interventionen/programmet) kan ændre den givne situation til en anden ny situation, eller beskytte den nuværende situation imod forandring. (*virkningssteori*)
3. Begrundelser for at den ændrede eller fastholdte situation er bedre end den situation der ville være opstået, hvis man ikke havde intervenseret, eller havde intervenseret på en anden måde. (*normativ teori*)

I dette tilfælde er programmet mini-MTV, som er tænkt som et alternativ eller supplement til andre former for medicinsk teknologi vurdering (MTV). Mini-MTV må derfor forstås og defineres i relation til disse andre former for MTV, og programteorien bag må rekonstrueres. Med dette formål for øje, er mini-MTV afgrænset og sammenlignet med andre former for MTV i tabel 1 nedenfor.

Som det fremgår af tabel 1, har programteorien bag enhver form for MTV følgende overordnede kendetegn:

- Formålet med MTV er at bidrage til

---

<sup>1</sup> Definitionen er udviklet på grundlag af Vedung (1997: 224-227), der bruger betegnelsen interventionsteori i stedet for programteori. I en revideret svensk udgave anvender han dog begrebet "programteori" (Vedung 1998: 123ff) I nogle definitioner af programteori udelades den normative del, ligesom sondringen mellem situations- og virkningssteori ikke tydeliggøres. Leonard Bickman definerer eksempelvis programteori som "konstruktionen af en plausibel og fornuftig model af hvordan et program forventes at virke" (1987: 5ff).

<sup>2</sup> Den danske evalueringsforsker Peter Dahler-Larsen har derfor brugt betegnelsen "virkningsevaluering" (2003: kap. 4, 7 og 10) om denne evalueringstype. Han inkluderer dog kun virkningssteorien i sin definition af programteori.

- bedre beslutninger om indførelse af ny medicinsk teknologi og til
- bedre implementeringsprocesser
- Midlet hertil er, at fremskaffe bedre viden, som grundlag for de beslutninger som træffes
- Denne bedre viden er kendetegnet ved en
  - helhedsvurdering af konsekvenserne ved at indføre den nye teknologi ud fra en analyse af
    - teknologiske
    - organisatoriske
    - patientrelaterede og
    - økonomiske forhold
  - og ved et krav om at analyserne bygger på evidensbaseret viden.

## 2.2 Medicinsk Teknologivurdering og rationelle beslutningsmodeller

I en oversigtsartikel fra 1995, der bygger på årtiers forskningserfaring, sammenfatter James G. March beslutningsteoriens mange forskellige teoridannelser om hvordan beslutninger træffes i organisationer i fire hovedtyper eller forestillinger, der ikke nødvendigvis er gensidigt udelukkende<sup>3</sup>.

Den første, uden tvivl mest udbredte, af disse forestillinger er, at beslutninger er et resultat af bevidste, konsekvensstyrede overvejelser [også kaldet teorier om rationelle valg (rational choice)]. Man antager, i denne store familie af modeller, at beslutninger sker på grundlag af en vurdering af de (sandsynlige) fremtidige konsekvenser af forskellige handlingsalternativer, og en vurdering af ønskeligheden af disse konsekvenser.

Ud fra analysen i forrige afsnit af programteorien bag medicinsk teknologivurdering (MTV), er det ikke svært at se, at enhver MTV bygger på sådanne teorier om konsekvensstyrede rationelle valg. Den grundlæggende model indenfor teorier om rationelle valg kan formuleres i fire punkter (March 1995):

1. Kendskab til alternativer: Hvilke handlinger er mulige?
2. Kendskab til konsekvenser: Hvilke fremtidige konsekvenser vil følge af hvert handlingsalternativ?

---

<sup>3</sup> Se også March (1994) for en grundigere behandling af modellerne, og March (1999) for en lidt anderledes oversigt over beslutningsteoriene.

3. Præferencer: Hvor værdifulde (for beslutningstageren) er konsekvenserne af hver handling?
4. Beslutningsregel: Ud fra hvilke kriterier skal man vælge mellem forskellige alternativer med forskellige fremtidige værdier?

I den rendyrkede rationelle model antages et fuldstændigt kendskab til alle alternativer og deres fremtidige konsekvenser. Beslutningstageren antages, at have et konsistent og sammenligneligt sæt af præferencer, som de vurderer konsekvenserne ud fra. Her er beslutningsreglen givet ud fra beslutningstagernes præferencer, fordi disse er konsistente og sammenlignelige.

I MTV-programteorien udgør den rendyrkede rationelle model det normative ideal man forsøger at tilnærme sig, men aldrig kan opnå. Begrænsede rationelle modeller har især modereret antagelserne om fuldstændigt kendskab til alle alternativer og alle deres fremtidige konsekvenser.

Forbedringen som MTV tænkes at bidrage med, består i at øge rationaliteten i beslutningsprocessen gennem forbedrede vurderinger af de konsekvenser som en given ny teknologi vil medføre. Ambitionen om evidensbaserede helhedsvurderinger peger i retning af den rendyrkede rationelle model, mens afgrænsningen til vurdering af en enkelt eller få alternativer placerer den i familien af begrænset rationelle modeller. Det er ofte underforstået i en MTV, at referencepunktet er status quo. Spørgsmålet der rejses er ofte, om konsekvenserne af at indføre den nye teknologi vil være en forbedring i forhold til en fortsættelse af den nugældende praksis.

### 2.3 Medicinsk Teknologivurdering og andre beslutningsmodeller

De tre øvrige forestillinger om beslutningsprocesser, som March fremhæver, er næppe relevante for programteorien bag MTV. Når de alligevel kort gennemgås her skyldes det blandt andet, at de kan give en forståelse for nogle af resultaterne om direkte og indirekte anvendelse af analyser i beslutningsprocesser, der præsenteres i afsnit 3. De kan også give en forståelse for betydningen af alternative måder at anvende en MTV på.

Den anden gruppe af modeller, som March behandler, kan betegnes som sociologisk inspirerede modeller. De bygger på en forestilling om, at aktører træffer beslutninger ud fra en identitets- eller rolle-logik. Denne logik baserer sig på spørgsmålene: Hvem er jeg? (identitet). Hvilken situation er dette? (situation). Hvad vil det være passende for en person/social enhed som mig at beslutte i en situation som denne? (matchning). I sådanne modeller vil forskellige former for beslutningsgrundlag, som eksempelvis en MTV, kunne påvirke beslutningen gennem påvirkning af opfattelser af identitet, situation og matchningsregler.

Den tredje gruppe af modeller skifter fokus fra beslutningstageren til det interaktive miljø, som beslutningsprocessen indgår i. Sådanne modeller lægger ofte vægt på tid og opmærksomhed som en knap ressource. Andre problemstillinger og dagsordener kan, og vil ofte, lægge beslag på beslutningstagernes opmærksomhed og ressourcer. Andre teknologier og forandringsprocesser, der måske foregår i samme organisation, kan trække ressourcer ud af de processer som en bestemt MTV handler om. Jo længere tid der går, jo større er chancen for at systemets overordnede fo-



kus skifter. Denne type modeller kan blandt andet bidrage til at forklare, at den direkte anvendelse af analyser er forholdsvis sjælden.

I den fjerde gruppe af modeller skifter fokus fra at forklare beslutningsprocessernes resultater til at forklare deres forløb. Tilvejebringelse af beslutningsgrundlag kan her forstås som et rationelt ritual. En passende metarutine i en kultur, som har rationalitet som fundamental myte. Kun beslutningsprocesser, der har levet op til idealer om rationalitet, opfattes som legitime. I denne forståelsesramme kan mini-MTV, lettere sarkastisk, opfattes som en billigere måde (billigere end MTV) at tilvejebringe denne legitimitet.

Ovenstående grupper af beslutningsmodeller kan bidrage med en forståelse af, hvorfor MTV ikke altid indgår i beslutningsprocesser på den måde, som programteorien bag MTV foreskriver. Nogle af dem kan også give en indsigt i hvordan, man kan øge chancen for, at MTV anvendes i beslutningsprocessen.

I resten af dette notat vil vi imidlertid primært tage udgangspunkt i den rationelle forståelsesramme. Vi vil tage de rationelle normer for pålydende, og analysere rationalerne for indførelse af mini-MTV.

## 2.4 Rationaler for indførelse af mini-MTV

En væsentlig forudsætning for at MTV kan øge rationaliteten i beslutningsprocessen er, at MTV faktisk anvendes i beslutningsprocessen. En anden væsentlig forudsætning er, at beslutninger faktisk føres ud i livet.

Det er her rationalet bag indførelsen af mini-MTV, som et væsentligt supplement til MTV, skal findes. Forskningen i anvendelse af forskellige former for policyanalyse viser, at analyserne ofte ikke anvendes i beslutningsprocesserne. I hvert fald ikke på den direkte måde, som man oprindeligt havde tænkt sig. Forskningen tyder samtidig på (Weiss 1984, 1998; Huberman 1989), at man kan øge sandsynligheden for anvendelse og for at beslutningen implementeres, ved at analyserne udarbejdes i tæt samspil med beslutningstagerne, og under inddragelse af de mennesker som berøres af beslutningen. Det er i dette ræsonnement, at mini-MTV henter sit rationale. Som det fremgår af tabel 1 er mini-MTV, idealtypisk set, netop kendetegnet ved et tæt samspil med beslutningstagere, og inddragelse af de mennesker som berøres af beslutningen.

Hertil kommer en forestilling om at mini-MTV, hvis de implementeres til bunds, kan indgå som et led i at forbedre organisatorisk læring på alle niveauer i organisationen.

Faren ved mini-MTV, set i forhold til MTV, vil være, at den hurtige og mindre grundige analyse i for høj grad svækker validiteten og pålideligheden af analyserne. Der er en fare for, at mini-MTV analyser degenererer til "quick and dirty" analyser uden egentlig faglig evidens. Udfordringen for mini-MTV vil således være at drage fordel af nærheden til beslutningstagerne, inddragelsen af berørte parter og samtidig undgå at analyserne bliver overfladiske og upålidelige<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> I afsnit 3.1.1 vil det fremgå, at der synes at være tale om et generelt trade off mellem store omfattende analyser og hurtige fokuserede analyser.

## 3 Om anvendelse af analyser i beslutningsprocesser

Evalueringer er en af de mest udbredte former for analyser, der udarbejdes med henblik på anvendelse i beslutningsprocesser. I USA fik evalueringsindustrien sin første store opblomstring i 1960'erne under Præsident Johnsons "Great Society", og siden er det kun gået en vej: fremad – i hvert fald hvis man tæller antallet af beskæftigede i branchen.

Evalueringer har det til fælles med MTV, at de udføres med henblik på, at blive brugt som vidensgrundlag i beslutningsprocesser. Der er også den lighed mellem de to analyseformer, at der ofte følger en eller anden form for forandring i organisationen eller den sektor, som analyserne vedrører, i deres kølvand. En forskel mellem evalueringer og MTV kan være den type af forandring der introduceres. Mens evalueringer ofte vedrører forandringer i et allerede eksisterende program, så vedrører MTV typisk forandringer som følge af introduktionen af en ny teknologi. På mange måder kan MTV dog opfattes som en særlig form for evaluering, idet der i sagens natur altid indgår en form for vurdering af, om den pågældende nye teknologi udgør en forbedring i forhold til den eksisterende teknologi. I det følgende trækkes der på forskningen i anvendelse af evalueringer.

### 3.1 Anvendelse af evalueringer

Siden slutningen af 1960'erne har evalueringsforskere (Weiss (1967) var en af de første) lavet undersøgelser af, hvordan evalueringer faktisk anvendes i beslutningsprocesser.

Et generelt resultat fra denne forskning er, at evalueringer sjældent anvendes direkte instrumentelt i de beslutningsprocesser, som de er tiltænkt anvendelse i. Dette, fra et evalueringsperspektiv, utilfredsstillende resultat, har ført til to retninger for forskningen i anvendelse af evalueringer. For det første til undersøgelser af hvilke faktorer der henholdsvis fremmer og hæmmer chancen for direkte instrumentel anvendelse. For det andet en begrebsmæssig udvidelse af begrebet anvendelse. Det er nogle af resultaterne af denne forskning, der kort resumeres i følgende afsnit.

#### 3.1.1 Faktorer med betydning for direkte instrumentel anvendelse

Den forholdsvis (i forhold til forhåbningerne) sjældne direkte instrumentelle anvendelse af evalueringer har resulteret i været forskning om, hvilke faktorer der henholdsvis fremmer og hæmmer den direkte instrumentelle anvendelse af analyser. (Patton 1997, Shulha & Cousins 1997, Weiss 1984, 1988, 1998). Instrumentel direkte anvendelse af evalueringer er ifølge disse forskere relativt almindelig, når tre betingelser er opfyldt<sup>5</sup>:

1. Hvis implikationerne af analysens anbefalinger er relativt ukontroversiel. At den hverken fremprovokerer store organisationsændringer eller støder ind i interesser i indbyrdes konflikt

---

<sup>5</sup> Nedenstående fire punkter er i fuld overensstemmelse med implementeringsforskningens resultater. Se fx Winter (1994) og Vedung (1997: 209-245). Se også afsnit 5.

2. Hvis de implicerede forandringer er relativt små og ligger indenfor det eksisterende program
3. Hvis programmets omgivelser er relativt stabile uden store ændringer i ledelse, budget, klienttyper, etc.

En fjerde faktor kan delvist ophæve betydningen af de tre foregående resultater:

4. Hvis programmet er i krise og ingen ved hvad de skal stille op

De fire ovenstående faktorer angiver således nogle situationer, hvor chancen for en direkte anvendelse af MTV og andre evalueringer er ganske stor.

Der er endvidere udviklet anbefalinger til hvordan evalueringer og andre typer af policyanalyser skal laves, for at øge chancen for at de bliver anvendt i den instrumentelle betydning af anvendelse. Nedenfor opstilles otte ofte forekommende anbefalinger fra litteraturen:

1. Planlæg undersøgelsen med beslutningstagerne i tankerne (helst med deres deltagelse).
2. "Bliv tæt ved scenen". Hermed menes at beslutningstagernes fokus og interesse ofte ændrer sig undervejs i analysefasen. Hvis man ønsker at beslutningstagerne skal anvende analysen, må man hele tiden følge med i hvad der opleves som væsentligt og presserende og er på dagsordenen.
3. Koncentrer analysen om forhold der kan påvirkes. Det nytter ikke så meget at noget ideelt set burde ændres, hvis de beslutningstagere man skriver rapporten til ikke er i en position, hvor de kan gøre noget ved disse forhold.
4. Klare, velskrevne og rettidige rapporter
5. Anfør en anbefaling eller ingen anbefaling (afhænger af situationen)
6. Få resultaterne ud! Sørg for at et kort velskrevet resumé distribueres til enhver der har indflydelse på beslutningen om den nye medicinske teknologi. Personlig kontakt til fremtidige brugere er ofte en god idé.
7. Sammenhold resultater med andre undersøgelser (få det store billede frem)
8. Lav undersøgelser af høj kvalitet.

I hvert fald peger et og to peger i retning af at mini-MTV vil blive anvendt direkte i højere grad end MTV. Mini-MTV udarbejdes i organisationen og har således gode organisatoriske forudsætninger for at blive udarbejdet med beslutningstagernes deltagelse, og for at holde sig tæt på scenen. Punkterne 3-6 er nærmest neutrale, idet man dog kan sige at timing (punkt 4) og personlig kontakt til fremtidige brugere (punkt 6) også giver mini-MTV analyser et plus i forhold til MTV.

Til gengæld peger anbefaling syv og otte på nogle fordele ved MTV, som vi også var inde på i afsnit 2.3. Sagt på en anden måde: Faren ved mini-MTV, således som det også er fremhævet i tabel 1, er at kvaliteten af undersøgelsen ikke er i orden og/eller at man ikke i tilstrækkelig grad får det "store billede" frem.

### 3.1.2 Andre former for anvendelse

Den anden konsekvens af den relativt sjældne direkte instrumentelle anvendelse af evalueringer, har været en begrebsmæssig udvidelse af betydningen af begrebet anvendelse. *Det har været en vigtig erkendelse, at den direkte instrumentelle brug ikke er den eneste, og måske heller ikke den vigtigste form for anvendelse. Det har også været en vigtig erkendelse, at det ikke kun er resultatet af evalueringerne der anvendes.* Nedenfor redegøres der for udvidelsen af anvendelsesbegrebet med udgangspunkt i besvarelsen af to spørgsmål:

- Hvad menes der med anvendelse?
- Hvad er det der anvendes?

#### 3.1.2.1 Hvad menes der med anvendelse?

1. **Beslutningstagere gør direkte brug af resultater/anbefalinger.** Dette er den oprindelige forståelse af begrebet anvendelse, som gradvist er blevet suppleret med andre. Det er den forståelse af anvendelsesbegrebet, som især er udpræget i tankegangen bag mini-MTV og hurtig-MTV.

Eftersom evalueringsforskningen peger på at den direkte anvendelse er forholdsvis sjælden, kan det være en fordel at supplere med andre forståelser af anvendelsesbegrebet:

2. **Begrebsmæssig brug af lokale "program"-brugere:** Selvom en MTV ikke fører frem til en beslutning, kan den medføre nye indsigter blandt de mennesker, som arbejder med den medicinske teknologi, som den nye teknologi skulle have afløst. Dette kan på længere sigt medføre at grunden er beredt for en indførelse af den nye teknologi.
3. **Mobilisering af støtte til en almen holdning:** Mens henholdsvis beslutningstagerne og de lokale "program"-brugere bliver klogere på konsekvenserne af forskellige former for teknologi under pkt. 1 og pkt. 2 er det ikke tilfældet under pkt. 3. Her er MTV'en "ammunition" til understøttelse af allerede rodfæstede synspunkter.
4. **Indflydelse på andre institutioner og hændelser:** MTV'ere kan, ligesom evalueringer, ende med at finde anvendelse i helt andre situationer og organisationer end de oprindeligt var tiltænkt. Det kan være en god idé at have dette for øje, når analysen udarbejdes.
5. **Symbolisk anvendelse:** I lighed med evalueringer vil MTV'ere ofte have et symbolsk aspekt. Man udarbejder analysen fordi rationelle beslutninger bør træffes på grundlag af forudgående analyser, men analysen har ingen anden funktion end at symbolisere denne rationelle tankegang, og har ikke nogen substantiel indflydelse på beslutningen.
6. **Konstituerende "anvendelse":** At kalde de konstituerende utilsigtede effekter af evalueringer for "anvendelse" er lidt af en tilsnigelse. Ikke desto mindre er det et vigtigt resultat af forskningen i evalueringers anvendelse, at de utilsigtede bivirkninger af en evaluering kan være mindst lige så vigtige som de tilsigtede. MTV og andre former for evaluering bidrager til at konstituere en ny opfattelse af virkeligheden.

### 3.1.2.2 Hvad er det der anvendes?

Oprindeligt tænkte evalueringforskere primært, at det var resultatet og anbefalingerne, der skulle anvendes. Det er imidlertid ikke kun analysernes resultater, der anvendes:

1. **Resultaterne/anbefalingerne:** MTV når frem til resultater på de fire områder, og måske også anbefalinger til hvilken beslutning der skal træffes ud fra de givne præmisser.
2. **Ideer og generaliseringer fra evalueringerne:** Selvom beslutningstagerne ikke bruger resultaterne eller følger anbefalingerne, kan der være ideer og generaliseringer som de bliver inspireret af.
3. **MTV-processen:** Selve analyseprocessen kan bruges som en begrundelse eller undskyldning for at udskyde beslutninger.
4. **Et redskab til at udvise rationalitet og derved øge legitimitet:** MTV kan bruges til at demonstrere, at man lever op til centrale ideer om rationalitet. Derigennem kan legitimitet øges.

## 4 Undersøgelser af beslutningstageres anvendelse af information

Ledere<sup>6</sup> opsamler alle typer af formel og uformel information i deres dagligdag (Mintzberg 1976, Martinko & Gardner 1990, Hales 1993, Hansen 1997, Watson 1994). Det er kendetegnende for ledere at de har et mere udbygget kontaktnet end de fleste andre, og at de har adgang til mange forskellige typer af fortrolig information. Dels i form af formelle rapporter og analyser, og dels uformel information i form af rygter om ting der er under opsejling. Det er endvidere kendetegnende for ledere, at de har begrænset tid til at fordybe sig i tykke rapporter.

Betydningen af uformel information, såsom rygter og samtaler med centrale aktører, er ofte lige så vigtige eller vigtigere end formel information i form af eksempelvis MTV-rapporter. En af årsagerne hertil er at uformel information er hurtigere end formel information. Rapportens hovedkonklusioner samles ofte op før rapporten er færdig, og ledere danner sig indtryk af om der er tale om solidt eller overfladisk analysearbejde.

Ledere sammenholder, som mennesker generelt gør, den information de får fra MTV, med de andre typer af information der er opsamlet. Stemmer det overens med den forforståelse de selv har udviklet om området, vil de have en tendens til at tage MTV-rapportens analyser for gode varer. Står den i modsætning til den forforståelse de har dannet sig, vil de ofte ”spise” brød til, eller måske se helt bort fra MTV-rapportens konklusioner. Det gælder i særlig grad hvis lederen opfatter sig selv som rimelig godt orienteret indenfor området. Hvis lederen ikke opfatter sig selv som rimelig godt orienteret vil han/hun ofte søge eller afvente (alt efter deadlines, tidspres og sagens betydning) andre informationskilders vurdering af sagen. ”Bevisbyrden” for MTV-rapportens forfattere bliver så at sige tungere at løfte, hvis konklusioner og anbefalinger bryder med etablerede situationsopfattelser.

---

<sup>6</sup> Begreberne leder og beslutningstager anvendes i dette afsnit synonymt. Litteraturen til dette afsnit bruger ofte betegnelsen leder, om en som har andre funktioner end at træffe beslutninger. Det er imidlertid det at træffe beslutninger, der fokuseres på her.

## 5 Relationen mellem beslutnings- og implementeringsprocesser

Forskningen i implementeringsprocesser har siden starten af 1970'erne udviklet teorier og opstillet faktorer med generel betydning for forløbet af implementeringsprocesser (Pressman & Wildavsky 1973, Lipsky 1980, Sabatier 1986, Winter 1994, Matland 1995). I dette afsnit redegøres der for de mest relevante teorier i denne sammenhæng.

### 5.1 En implementeringsmodel

Nedenstående model opsummerer på enkel vis nogle vigtige indsigter fra implementeringsforskningen. Modellens centrale pointe er, at enhver implementeringsproces bæres igennem af aktører på forskellige niveauer. Disse aktørers forståelse, evner og vilje til at implementere et givet program (fx en ny medicinsk teknologi), er afgørende for en succesfuld implementeringsproces.

Modellen relaterer sig især til organisationsdelen i MTV. Den tydeliggør nogle af de væsentligste barrierer der kan være og ofte er, imod implementeringen af nye tiltag.

Pointen med at bruge modellen i denne sammenhæng er, at den tydeliggør nogle fordele ved mini-MTV. Hvis man gennem analyseprocessens organisering kan påvirke ovenstående aktørgruppers forståelse, evne og vilje til at implementere den nye teknologi, så har man øget chancen for den nye teknologis succesfulde implementering. Logikken i ræsonnementet kan forstås som en præcisering af organisationsteoriens anbefalinger om at forsøge at skabe ejerskab til forandringsprocesserne (Bakka & Fivelsdal 2004).

### 5.2 Beslutningsprocessens betydning for implementeringsprocessen

Med udgangspunkt i tabel 2 kan to centrale pointer om beslutningsprocessens betydning for implementeringsprocessen fremhæves:

- En stor del af den viden, der skal til for at svare på de spørgsmål, der stilles i tabel 2 findes internt i selve organisationen – ikke udenfor. Når man i beslutningsprocessen skal vurdere chancerne for, at få en bestemt beslutning implementeret, er der derfor nogle fordele ved at trække på viden internt i organisationen. Og det er netop hvad der ideelt set kendetegner mini-MTV.
- Implementeringsmodellen i tabel 2 viser tydeligt, at en af de væsentligste forudsætninger for succes i implementeringsprocessen er, at man har sikret sig de berørtes støtte. En mini-MTV, der gennemføres med inddragelse af de berørte aktører, øger (hvis den gennemføres ordentligt) sandsynligheden for, at der kan svares ja til spørgsmålene i tabel 2. Det vil sige, at de centrale aktører har den nødvendige forståelse, vilje og evne til at gennemføre implementeringsprocessen. Sandsynligheden øges fordi aktørerne gennem deres inddragelse i undersøgelsen ofte får en bedre forståelse for den nye teknologi, og måske også tilegner sig nogle relevante kompetencer. Endelig kan sådan en inddragelse medføre en højere grad af "ejerskab" til, og

dermed vilje til, at implementere de nye teknologier blandt de aktører der inddrages.

**Tabel 2: En implementeringsmodel<sup>7</sup> (Kilde: Tilpasset efter Vedung 1997)**

	Forståelse?	Evner?	Vilje?
<p>Beslutningstagere:</p> <p>Fx en sygehusledelse, der beslutter at anvende en ny teknologi på sygehuset.</p>	<p>Eksempel:</p> <p>Er teknologien og dens konsekvenser forstået?</p>	<p>Eksempel:</p> <p>Har man afsat de nødvendige ressourcer til at indføre teknologien?</p>	<p>Eksempel:</p> <p>Følger sygehusledelsen den nye teknologi eller er ledelsen indifferent eller optaget af andre ting?</p>
<p>Mellemkommende aktører:</p> <p>Fx en afdelingsledelse, der skal organisere arbejdet med at anvende den nye teknologi</p>	<p>Eksempel:</p> <p>Har de fuldt ud forstået hvilke krav den nye teknologi stiller til afdelingen?</p>	<p>Eksempel:</p> <p>Har afdelingsledelsen den fornødne indsigt til at integrere den nye teknologi i afdelingens øvrige aktiviteter?</p>	<p>Eksempel:</p> <p>Er den nye teknologi et hjertebarn eller et stedbarn for afdelingsledelsen?</p>
<p>”Markarbejdere”<sup>8</sup>:</p> <p>Fx læger, der skal arbejde med teknologien</p>	<p>Eksempel:</p> <p>Har lægerne og sygeplejerskerne forstået hvad den nye teknologi går ud på?</p>	<p>Eksempel:</p> <p>Har lægerne og sygeplejerskerne de fornødne kompetencer til at anvende den nye teknologi?</p>	<p>Eksempel:</p> <p>Går lægerne virkelig ind for den nye teknologi eller er det noget de føler sig påtvunget?</p>
<p>Programmets målgruppe:</p> <p>Fx de patienter, der skal behandles med den nye teknologi.</p>	<p>Eksempel:</p> <p>Har patienterne forståelse for hvilken indsats der kræves af dem med den nye teknologi?</p>	<p>Eksempel:</p> <p>Har patienterne evnerne til at gøre den indsats?</p>	<p>Eksempel:</p> <p>Har patienterne viljen til at gøre indsatsen?</p>

<sup>7</sup> Modellen kan udvides med flere aktører. I nogle beslutningsprocesser vil politikere være væsentlige aktører. Modellen præsenteres her som en ”top down”-model, idet sygehusledelsen står øverst. Ofte vil processen imidlertid starte ”bottom up” med læger eller patientorganisationer, der ønsker en ny teknologi indført. Modellen vil således skulle tilpasses konkrete analyser, hvilket ingen betydning har for dens anvendelse i dette notat.

<sup>8</sup> ”Markarbejder” er en oversættelse af begrebet ”street-level bureaucrat” (Lipsky 1980). Betegnelsen refererer til alle i den offentlige sektor, der arbejder i direkte kontakt med brugerne af den offentlige sektors ydelser, og som udøver et betydeligt fagligt skøn.



## 6 Konklusion

I de foregående afsnit er udvalgte teorier om anvendelse af analyser i beslutningsprocesser præsenteret. Programteorien bag MTV generelt og mini-MTV specifikt er rekonstrueret. En række faktorer med betydning for direkte instrumentel anvendelse af MTV er gennemgået og begrebet anvendelse er ”udvidet”. Nogle relevante indsigter fra forskning i lederes anvendelse af information er præsenteret. Dertil er en implementeringsmodel præsenteret. På baggrund heraf er to pointer om sammenhængen mellem beslutnings- og implementeringsprocesser fremhævet. På baggrund heraf kan det konkluderes:

- At den forbedring som MTV tænkes at bidrage med, består i forbedrede vurderinger af de konsekvenser som en given ny teknologi vil medføre.
- At en væsentlig forudsætning for at MTV virker efter hensigten er, at MTV faktisk anvendes i beslutningsprocessen, og at beslutninger faktisk føres ud i livet.
- Det er her rationalet bag indførelsen af mini-MTV, som et væsentligt supplement til MTV, skal findes. Mini-MTV har den fordel at sandsynligheden for, at de anvendes direkte i beslutnings- og implementeringsprocessen øges ved, at analyserne udarbejdes i tæt samspil med beslutningstagerne, og under inddragelse af de mennesker som berøres af beslutningen.
- Ulempen ved mini-MTV i forhold til MTV, kan være, at den hurtige og mindre grundige analyse svækker validitet og pålidelighed i konsekvensvurderingen i forhold til MTV.
- Fire situationsfaktorer øger, alt andet lige, chancen for den direkte anvendelse af MTV i beslutningsprocesser.
- Af otte råd (se 3.1.1) til at øge den direkte instrumentelle anvendelse af mini-MTV er de to fordelagtige for mini-MTV, mens to andre peger i retning af mere traditionelle MTV’ere.
- Anvendelse af analyser indebærer meget andet end direkte instrumentel anvendelse.
- Beslutningstagerer oparbejder viden på en lang række andre måder end igennem læsning af formelle MTV rapporter.
- Analyser af implementeringsprocesser viser, at beslutningsprocessens forløb har betydning for implementeringsprocessen. Her har mini-MTV i princippet nogle fortrin frem for andre former for MTV.

## 7 Referencer

- Bakka, J.F. & Egil Fivelsdal. 2004. Organisationsteori. Struktur, kultur, processer. 4. udgave. Handelshøjskolens forlag, København
- Bickmann, Leonard. 1987. The Functions of Program Theory. *New Directions for Program Evaluation*, Jossey-Bass 33, no. Spring 1987: 5-18.
- Dahler-Larsen, Peter. 2001. From Programme Theory to Constructivism. On Tragic, Magic and Competing Programmes. *Evaluation* 7, no. 3: 331-349.
- Dahler-Larsen, Peter and Hanne Kathrine Krogstrup. 2003. *Nye veje i evaluering.*: Systime Academic.
- Hales, Colin P. 1993. *Managing through organisation. The management process, forms of organisation and the work of managers.* London: Routledge.
- Hansen, Morten Balle. 1997. *Kommunaldirektøren - Marionet og dirigent.* Ph.D. afhandling, Syddansk Universitet, Odense
- Hansen, Morten Balle & Evert Vedung. 2005. *Fælles sprog i ældreplejens organisering. Evaluering af et standardiseret kategorisystem.* Syddansk Universitetsforlag, Odense
- Huberman, M. 1989. Predicting conceptual effects in research utilization: Looking with both eyes. *Knowledge in Society: The International Journal of Knowledge Transfer*, 2(3), 6-24
- Kjølby, M., Kidholm K., Jørgensen, T, Sigmund, H., Hansen, N.W., og Stilvén, S.. 2003. *Hurtig medicinsk teknologivurdering (HMTV). Baggrund, formål og metode.* Upubliceret notat
- Kristensen, Finn Børllum, Mogens Hørder og Peter Bo Poulsen (red.). 2001. *Metodehåndbog for Medicinsk Teknologivurdering.* 1. udgave, Statens Institut for Medicinsk Teknologivurdering, Sundhedsstyrelsen, København
- Lipsky, M. 1980. *Street-level Bureaucrats - Dilemmas of the Individual in Public Service.* New York: Russell-Sage Foundation.
- March, James G. 1994. *A Primer on decisionmaking.* New York: The Free Press.
- March, James G. 1995. *Hvordan beslutninger bliver til i organisationer.* pp. 51-69 i *Fornuft og Forandring. Ledelse i en verden beriget med uklarhed.* Copenhagen: Samfundslitteratur.
- March, James G. 1999. *Decisions in Organizations.* In *The Pursuit of Organizational Intelligence*, edited by March, James G. Blackwell Publishers.
- Martinko, Mark J. and William L. Gardner. 1990. *Structured Observation of Managerial Work: A Replication and Synthesis.* *Journal of Management Studies* May 1990.
- Matland, Richard E. 1995. *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation.* *Journal of Public Administration Research and Theory* 5, no. 2: 145-174.
- Mintzberg, Henry. 1976. *Lederen og hans job.*, Oversat fra amerikansk efter: *The Nature of Managerial Work.* København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Patton, Michael Quinn. 1997. *Utilization-focused Evaluation.* The New Century Text. Thousand Oaks: SAGE.
- Pawson, Ray and Nick Tilley. 1997. *Realistic Evaluation.* London: SAGE.

Pressman, Jeffrey and Aaron B. Wildavsky. 1973. Implementation. Berkeley, CA: University of California Press.

Sabatier, Paul. 1986. What can we learn from Implementation Research? In Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector, edited by Kaufmann, G. Majone. (Berlin: De Gruyter).

Statens Institut for Medicinsk Teknologivurdering. 2000. Medicinsk Teknologivurdering. Hvorfor? Hvad? Hvornår? Hvordan? Sundhedsstyrelsen, København

Shulha, L. M. and J. B. Cousins (1997): Evaluation use: Theory, research, and practice since 1986. Evaluation Practice 18, no. 3:195-208.

Vedung, Evert. 1997. Public Policy and Program Evaluation. New Brunswick: Transaction Publishers.

Vedung, Evert. 1998. Utvärdering i politik och förvaltning. 2 ed. Lund: Studentlitteratur.

Watson, Tony J. 1994. In search of management. Culture, chaos and control in managerial work. London: Routledge.

Weiss, Carol H. 1967. Utilization of Evaluation: Toward Comparative Study. In House of Representatives committee on government operations, The use of social research in federal domestic programs, Part III. Washington, D.C.: Government Printing Office, 426-32.

Weiss, C. H. 1998. Have we learned anything new about the use of evaluation? American Journal of Evaluation 19, no. 1:21-33.

Weiss, C. H. 1984. Increasing the Likelihood of Influencing Decisions. In Evaluation Research Methods, edited by Rutnam, L. (Beverly Hills: SAGE).

Winter, Søren. 1994. Implementering og effektivitet. Offentlig forvaltning i Danmark. Her-ning: Systime.

**Tabel 1: Sammenligning af ligheder og forskelle ved det programteoretiske udgangspunkt for forskellige former for medicinsk teknologi vurdering (MTV)**

MTV-type	MTV*	Hurtig-MTV*	Mini-MTV*
<b>Dimension</b>			
<b>Programteoretisk udgangspunkt for alle former for MTV</b>	Formålet med MTV er at bidrage til bedre beslutningsgrundlag ved indførelse af ny medicinsk teknologi og til effektive implementeringsprocesser. Vidensopsamlingen er kendetegnet ved en helhedsvurdering ud fra en analyse af teknologiske, patientrelaterede, organisatoriske og økonomiske forhold og ved krav om at analyserne bygger på evidensbaseret viden.		
<b>Metodiske og proceduremæssige retningslinier for udarbejdelse af MTV</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemformulering med udgangspunkt i det overordnede policy spørgsmål</li> <li>• Udarbejdes ud fra MTV-spørgsmål som sikrer, at man kommer "hele vejen rundt"</li> <li>• Spørgsmålene skal besvares ved hjælp af videnskabelige metoder og begreber</li> <li>• Er evidensen mangelfuld gøres i den sundhedsøkonomiske analyse eksplicite antagelser</li> <li>• Udarbejdes i tværfagligt samarbejde</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemformulering ud fra konkret formål</li> <li>• Udarbejdes ud fra en tjekliste med MTV-spørgsmål</li> <li>• Primært driftsøkonomiske beregninger. Sundhedsøkonomisk analyse ønskes</li> <li>• Tværfaglighed tilstræbes</li> </ul>
<b>Litteratur</b>	Der forudsættes en systematisk litteraturvurdering og evidensgradering		Litteraturvurdering og evidensgradering
<b>Hvem udarbejder MTV'en?</b>	Udarbejdes primært af fagpersoner med tilknytning til forskningsmiljøer og med involvering af MTV-eksperter. Sendes i peer review		Udarbejdes primært internt i organisationen uden peer review
<b>MTV'ens omfang og form</b>	En MTV rapport kan indeholde 100-200 sider eksklusiv bilag. Forholdsvis bredere emneområder, herunder inkludering af alternativer.	En hurtig-MTV rapport forventes at have et omfang på 10 -15 sider eksklusiv bilag. Har et mere snævert fokus i forhold til en MTV, enten forstået som snævert anvendelsesområde (indikation) eller en bevidst afgrænsning i forhold til at inddrage visse konsekvensområder.	Tre til fem siders gennemgang af forslag til nye behandlinger, særydelser og ændringer i indikationsområdet for allerede eksisterende. "Mini-MTV" udarbejdes med udgangspunkt i en checkliste med spørgsmål fordelt på de fire hovedelementer (teknologi, patient, organisation og økonomi), som kan anvendes til at sikre en alsidig beskrivelse af en teknologi.
<b>Tidsramme for MTV'en</b>	Typisk 2 år	Typisk 3-9 måneder	Typisk 1-2 måneder
<b>Materiale til MTV'en</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bred litteratursøgning (systematiske reviews, primære kliniske studier, register data)</li> <li>• Typisk primær dataindsamling på de områder der ikke belyses tilstrækkeligt i litteraturen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bred litteratursøgning (systematiske reviews, primære kliniske studier, register data)</li> <li>• Som udgangspunkt ingen primær klinisk dataindsamling</li> <li>• Typisk begrænset dataindsamling til økonomisk og organisatorisk analyse</li> </ul>	Se pjecen "Introduktion til mini-MTV – et ledelses- og beslutningsstøtteværktøj til sygehusvæsenet" (Sundhedsstyrelsen 2005) <a href="http://www.cemtv.dk/mini-MTV">www.cemtv.dk/mini-MTV</a>
<b>Andre Metoder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vurdering ved brug af evidensskala</li> <li>• Formaliseret konsensus</li> <li>• Modelberegninger</li> <li>• Ekspertudsagn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vurdering ved brug af evidensskala</li> <li>• Konsensus i projektgruppen</li> <li>• Modelberegninger</li> <li>• Ekspertudsagn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vurdering ved brug af evidensskala</li> <li>• Konsensus i projektgruppen</li> <li>• Ekspertudsagn</li> </ul>
<b>Hvem udarbejdes MTV'en til?</b>	Udarbejdes med henblik på generel anvendelighed og relevans for beslutningstagere overalt i det danske sundhedsvæsen og til offentligheden.	Hurtig-MTV udarbejdes til en bestemt beslutningstager og en bestemt beslutningssituation. Beslutningsproblemet beskrives i et tæt samarbejde med beslutningstager, og en konkret beslutningssituation identificeres inden arbejdet med rapporten igangsættes.	Udarbejdes til en lokal ledelse (på sygehus-, center- eller afdelingsniveau) til en given beslutningssituation, på et bestemt tidspunkt.
<b>Beslutningsgrundlagets idealtypiske* kvalitet</b>	Den højeste kvalitet som forskningsverdenen er i stand til at levere.		En systematisk fremstilling af den viden, organisationen selv er i stand til at levere indenfor en begrænset tidsperiode.
<b>Idealtypiske** fordele</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Den viden som genereres er af højest mulig kvalitet</li> <li>• Deraf følgende tillid til troværdigheden af anbefalinger og resultater</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisationen geares til at "tænke i MTV-baner"</li> <li>• Kultur og arbejdsrutiner udvikles for at få fuldt udbytte af MTV-tankegangen</li> <li>• Konceptet er fleksibelt og dynamisk og kan tilpasses lokale omstændigheder</li> </ul>
<b>Idealtypiske ulemper**</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risiko for dårlig timing og irrelevans eller "skæve vinkler" i forhold til konkrete beslutningssituationer.</li> <li>• Ingen eller begrænset læringseffekt i forhold til organisatorisk praksis</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generel "quick and dirty" problematik med vidensgrundlagets gyldighed og pålidelighed.</li> </ul>
<b>Forudsætninger</b>	Rigelige ressourcer i form af tid, økonomi og højt kvalificeret analysekapacitet i forhold til problemstilling og tidsramme.		Ledelsesopbakning og udvikling af interne supportfunktioner er helt afgørende for udbyttet

\* Tabellen er udarbejdet på grundlag af en analyse af diverse publikationer om MTV (Kjølby, M. *et al* 2003, Kristensen *et al* 2001, SIMTV 2000), samt på grundlag af drøftelser med Lars Ehlers og Kristian Kidholm. Den skal læses som forfatterens bud på en afklaring af forskelle og ligheder mellem de forskellige former for MTV.

\*\* Med idealtypisk menes i denne sammenhæng de kendetegn programmet ville have, hvis det virkede i sin rendyrkede form