



RESEARCH PAPERS

from the Department of Social Sciences

Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi

Research Paper no. 9/05

Resultatmåling i den offentlige sektor

Kirsten Bregm

Research Paper no. 9/05

Resultatmåling i den offentlige sektor

Kirsten Bregm

Roskilde University, Denmark

**Research Papers from the Department of Social Sciences,
Roskilde University, Denmark.**

Working paper series

The Department of Social Sciences is one of the largest at Roskilde University with 65 permanent scientific personnel together with several Ph.Ds, and other teaching staff. Most of the academic personnel have a background in economics, political science or sociology. It is a general goal of our department and the rest of Roskilde University to foster interdisciplinary teaching and research. The later can be seen from the four main research lines of the department, namely:

- ❖ Welfare State and welfare society
- ❖ Public organisation and policy analysis
- ❖ Innovation and processes of change in service and industry
- ❖ Institutions, actors and institutionalisation
- ❖ Public sector economics, organisation and planning

The Research Papers from the Department of Social Sciences are edited by Associate Professor Susana Borrás & Janni Villadsen.

Please note that:

The papers are on a 'work in progress' form, which means that comments and criticisms in the form of feed-back are welcomed. For this purpose, the address(es) of the author(s) is specified on the title page. Readers must also be aware that the material of the working papers might be printed later in journals or other means of scientific publication in a revised version.

© The author(s)

All rights reserved. No part of this working paper may be reprinted or reproduced or utilised in any form or by any electronic, mechanical, or other means, now known or hereafter invented, including photocopying and recording, or in any information storage or retrieval system, without permission in writing from the author(s).

ISSN 1399-1396

Abstract

Resultatmåling har i de sidste tiår fået en voksende betydning i den offentlige sektor. Der er en indlysende samfundsmæssig interesse i indsigt i de resultater, der frembringes i den offentlige sektor. På den anden side kan resultatmålinger også føre til en række utilsigtede effekter, som det er vigtigt at være opmærksom på med henblik på at søge at begrænse dem. Der gives en kort oversigt over udviklingen med hensyn til resultatmåling i den offentlige sektor, samt formål hermed. I forlængelse heraf redegøres for utilsigtede effekter, der kan opstå i forbindelse med resultatmåling, og årsagerne hertil. Muligheder for at begrænse utilsigtede effekter behandles. Betydningen af resultatstyring, som resultatmåling kun er ét enkelt element i, fremhæves.

Keywords: Resultatmåling, resultatstyring, performance management, måling, offentlige sektor

Address for correspondence: bregn@ruc.dk

Resultatmåling i den offentlige sektor

Af Kirsten Bregm, Roskilde University, Denmark

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning.....	7
Øget anvendelse af resultatmåling i den offentlige sektor.....	7
Forskellige anvendelser af resultatmåling.....	8
Resultatmåling i den offentlige og private sektor.....	9
Begrundelser for anvendelse af resultatmåling.....	10
<i>Gennemsigtighed</i>	10
<i>Fokusering af ledelsens opmærksomhed</i>	10
<i>Læring</i>	11
<i>Grundlag for ressourcefordeling</i>	11
Dysfunktioner.....	11
Test af resultatmål.....	14
Resultatparadoks.....	14
Resultatindikatorer vs. resultatmål.....	15
Fra resultatmåling til resultatstyring.....	16
Konklusion.....	17
Litteratur.....	18

Indledning

Resultatmåling har i de sidste tiår fået en voksende betydning i den offentlige sektor. Der er en indlysende samfundsmæssig interesse i at få indsigt i de resultater, der frembringes i den offentlige sektor, men på den anden side kan resultatmålinger også føre til en række utilsigtede effekter, som det er vigtigt at være opmærksom på med henblik på at søge at begrænse dem. Der gives indledningsvis en kort oversigt over udviklingen med hensyn til resultatmåling i den offentlige sektor, samt formål hermed. I forlængelse heraf redegøres for en række utilsigtede effekter, der kan fremkomme i forbindelse med resultatmåling og årsagerne hertil. Muligheder for at begrænse de negative effekter, herunder gennem testning af påtænkte resultatmål behandles. Nødvendigheden af løbende kritisk analyse af resultatmålinger betones, og mulighederne for at afdække resultatparadokser, hvor de målte resultatet kun er svagt korreleret med de ønskede resultater, diskuteres. Afsluttende understreges betydningen af resultatstyring, som resultatmåling kun er ét enkelt element i.

Øget anvendelse af resultatmåling i den offentlige sektor

Siden begyndelsen af 1980'erne er der sket en udvikling i den offentlige sektor, hvor der i voksende grad lægges vægt på resultater.¹ Det er en international tendens, som ikke alene har gjort sig gældende i Danmark, men også i de øvrige OECD-lande. Resultatmåling er i dag en helt central del af de reformer, der er indført i den offentlige sektor, og anbefalinger fra OECD vedrørende reformer af den offentlige sektor indeholder også resultatmåling som en central del.² Udviklingen blev for alvor sat i gang i forbindelse med de lave vækstrater i begyndelsen af 80'erne, hvor ønsket om at begrænse stigningen i de offentlige udgifter førte til, at opmærksomheden i større omfang end tidligere blev rettet mod mulighederne for en effektiv udnyttelse af de ressourcer, der blev anvendt i den offentlige sektor. Også tidligere havde der naturligvis været en interesse for den offentlige sektors resultater, men det nye var, at man systematisk begyndte at anvende resultatmål i forbindelse med styringen af den offentlige sektor. Anvendelse af resultatmål er velkendt fra den private sektor, og den voksende anvendelse af resultatmål i den offentlige sektor er del af New Public Management, hvor organisations- og ledelsesformer fra den private sektor er blevet overført til den offentlige sektor (Hood 1991, Pollitt and Bouckaert 2004, Greve 2002).

I Danmark skete der i 1980'erne en omlægning af de offentlige budget- og bevillingssystemer, så detaljstyring blev erstattet af en mål- og rammestyring.³ Rammestyningen, hvor budgetter for de enkelte institutioner blev bygget op inden for udmeldte budgetrammer for de enkelte ministerområder, gav en effektiv begrænsning af de offentlige udgifter, men ikke nogen kontrol med produktionen. I stadig større omfang blev der derfor lagt vægt på at formulere mål for de ydelser, der skal leveres. En resultatstyring er en videreudvikling af dette bevillingssystem, hvor der formuleres konkrete krav til de resultater, der skal leveres af de enkelte institutioner (Finansministeriet 2003, Fogh 1998).

I kommunerne findes samme tendenser som på det statslige område om end udviklingen har været mindre markant. Kommunalreformens gennemførelse kan fremme en udvikling med større vægt på resultater og resultatstyring. Kontraktstyring er således mere udbredt i større end i mindre

¹ En historisk oversigt over udviklingen internationalt findes i Heinrich (2003).

² Se OECD (2005) for en oversigt.

³ For en kritisk analyse af udviklingen af et 'tællelighedens regime', se Mouritsen (1997).

kommuner (Greve og Ejersbo 2005). Også etableringen af evalueringsinstituttet for kommuner mv. i 2005 med det formål at evaluere den kommunale og regionale opgavevaretagelse med henblik på at fremme effektiviteten i de nye kommuner og regioner, vil betyde en større fokus på resultater og resultatmålinger (Lov om et evalueringsinstitut for kommuner m.v.). Institutet skal blandt andet foretage benchmarkinganalyser og alle evalueringsrapporter skal offentliggøres.⁴

Inden for sundhedsområdet er der også en voksende interesse for resultatmåling i forbindelse med sygehuse.

I velfærdskommissionens rapport (Velfærdskommissionen 2005) lægges der vægt på en yderligere udvikling af resultatstyring, og det foreslås, at der skal stilles klare resultatkrav til lederne i alle offentlige institutioner, der leverer velfærdsservice. De statslige og kommunale myndigheder skal udvikle kvantitative mål, der synliggør aktiviteter, resultater og forbrug af ressourcer hos alle leverandører af offentligt finansieret velfærdsservice, og disse mål skal danne grundlag for den enkelte leverandørs årsrapport.

Forskellige anvendelser af resultatmåling

Resultatmåling anvendes i den offentlige sektor på en række forskellige måder. Resultatmål kan indgå i kontrakter, der indebærer at der mellem en institutions ledelse og det overordnede forvaltningsniveau træffes aftale om hvilke konkrete mål, der skal nås. Det er princippet i forbindelse med kontraktstyring eller som det især betegnes på det kommunale område, intern kontraktstyring (til forskel fra de kontrakter, der anvendes ved udlicitering) og aftalestyring.⁵ De overordnede mål for institutionen kan eventuelt nedbrydes til mål for de enkelte enheder i organisationen og danne udgangspunkt for indgåelse af kontrakter, der formulerer, de krav, der skal opfyldes af de enkelte enheder med henblik på at fremme organisationens overordnede mål.

Opfyldelse af mål kan medføre en egentlig monetær belønning som det er tilfældet med f. eks. direktørkontrakter, der giver institutionens leder resultatløns, såfremt visse specificerede mål opnås. Resultatlønnen graderes typisk i forhold til graden af målopfyldelse. Desuden kan der indgås resultatlønskontrakter for andre grupper af ansatte, som giver en økonomisk belønning i forhold til enkeltpersoners eller gruppers målopfyldelse (Bregm 1998).

Resultatmålingen kan også være direkte bestemmende for tildelingen af ressourcer, således som det kendes i forbindelse med taxameterstyring. Her tildeles bevillinger til en institution på grundlag af objektive og kontrollerbare aktivitetsmål, idet der er fastsat en takst pr. enhed for hver aktivitet. Taxameterfinansiering er især udbredt på uddannelsesområdet og også inden for sygehusvæsenet (Undervisningsministeriet m.fl. 1998).

Resultatmåling kan også anvendes til at vurdere og sammenligne offentlige institutioner (benchmarking).⁶

Resultater kan offentliggøres for at skabe grundlag for et informeret valg på de områder, hvor borgerne har mulighed for at vælge blandt flere leverandører, såvel blandt offentlige udbydere som eventuelt også private leverandører. Det kendes f. eks. fra folkeskoleområdet, hvor karakterer for alle landets folkeskoler offentliggøres på internettet.

⁴ Jf. bemærkninger til lovforslaget

⁵ En redegørelse for nogle erfaringer med kontraktstyring i Danmark findes i Greve og Ejersbo (2005), Boel m. fl. (2001) og Nielsen (1999).

⁶ En oversigt over benchmarking i den offentlige sektor i Danmark findes i Triantafillou m. fl. (2005)

Resultatmåling i den offentlige og private sektor

Der er indlysende argumenter for at foretage resultatmålinger. Halachmi (2002a:65) har sammenfattet en række common-sense argumenter som parafraserer de argumenter, der typisk fremføres i rapporter fra OECD, officielle anbefalinger mv.

“If you cannot measure it you do not understand it.

If you cannot understand it you cannot control it.

If you cannot control it you cannot improve it.

If they know you intend to measure it, they will get it done.

If you do not measure results, you cannot tell success from failure.

If you cannot see success, you cannot reward it.

If you cannot reward success, you are probably rewarding failure.

If you will not recognize success you may not be able to sustain it.

If you cannot see success/failure, you cannot learn from it.

If you cannot recognize failure, you will repeat old mistakes and keep wasting resources.

If you cannot relate results to consumed resources you do not know what is the real cost.

If you do not know the actual cost you cannot tell whether or not you should do or outsource it.

If you cannot tell the full cost you cannot get the best value for money when contracting out.

If you cannot demonstrate results, you may undermine your ability to communicate with important stakeholders and you cannot win public support because you provide value for money.”

I et senere bidrag (Halachmi 2005a) udtrykkes imidlertid en betydelig skepsis over for værdien af resultatmålinger i den offentlige sektor med henvisning til, at en undersøgelse af listens common sense-argumenter antyder, at rigtig resultatmåling kan være umulig, og at omkostningerne ved at indføre og udarbejde resultatmålinger kan overstige fordele, som måske endda ikke viser sig (se også Halachmi 2005b).

Resultatmåling har en lang historie i den private sektor. Her har der kunnet iagttages en udvikling fra snævre økonomiske mål til bredere mål med ’balanced scorecard’ (Kaplan and Norton 1992) som det mest kendte system til resultatmåling. Resultatmålinger og resultatmålingsværktøjer i den private sektor har i betydeligt omfang været genstand for analyse og kritisk vurdering (se Nørreklit 1990, Meyer 2002 og for en generel oversigt over litteraturen Neely 2005 og 1995).

I forhold til resultatmålinger i den offentlige sektor er det fremhævet, at den offentlige sektor adskiller sig fra den private sektor på en række punkter,

som betyder at resultatmålinger i den offentlige sektor er forbundet med særlige problemer (de Bruijn 2002, Adcroft and Willis 2005, Pidd 2005, Propper and Wilson 2003, Noordegraf and Abma 2003 og Pollitt 2003). Der henvises blandt andet til særlige vanskeligheder med at måle resultater i den offentlige sektor, hvor der ikke som i den private sektor er et økonomisk resultat, men bredere politiske mål, som det kan være vanskeligt at formulere relevante indikatorer for. Herunder fordi der kan være en uklar forbindelse mellem outcome, de bredere politiske mål, og organisationens konkrete produktion af ydelser, output, ligesom målene kan være i indbyrdes konflikt.

I det følgende skal der redegøres for nogle dysfunktionelle effekter, der kan opstå i forbindelse med resultatmåling i den offentlige sektor, blandt andet knyttet til udformning af resultatmål, men forinden skal der kort redegøres for de hovedformål som resultatmåling i den offentlige sektor typisk skal opfylde.

Begrundelser for anvendelse af resultatmåling

Et grundlæggende rationale bag resultatmåling er et ønske om 'accountability'. Heinrich (2003:25) definerer 'accountability' som "a relationship in which an individual or agency is held to answer for performance that involves some delegation of authority to act".⁷ I den offentlige sektor er produktionen af serviceydelser delegeret til en række institutioner, og med denne delegering følger behovet for at sikre at de enkelte enheder agerer i overensstemmelse med de mål, der er for de pågældende enheder.

Resultatmåling kan i øvrigt have forskellige hovedformål, som kan overlappende hinanden (de Bruijn 2002, Propper and Wilson 2003). Her skal fremhæves følgende:

- Gennemsigtighed
- Fokusering af ledelsens opmærksomhed
- Læring
- Grundlag for ressourcetildeling

Gennemsigtighed

Produktionen af offentlige serviceydelser er kompleks, og det er ikke umiddelbart enkelt at overskue om samfundet får "value for money". Med resultatmåling skabes der gennemsigtighed, således at det komplekse resultat reduceres og bliver overskueligt. Det giver grundlag for kontrol. Målopfyldelsen kan herunder vurderes i forhold til ressourceanvendelsen. Gennemsigtigheden kan bidrage til at skabe 'accountability'. Og gennemsigtigheden kan også på områder, hvor der er valgfrihed, skabe grundlag for et informeret valg.

Fokusering af ledelsens opmærksomhed

Resultatmåling fokuserer ledelsens opmærksomhed på vigtige mål (Heinrich 1999). Klare mål kan øge effektiviteten (Locke og Latham 1990, 2002). Uklarhed om mål kan således betyde at ressourcerne anvendes til forkerte opgaver, der ikke bidrager til den ønskede målopfyldelse. Resultatmåling kan også øge effektiviteten ved at give tilskyndelse til målopfyldelse. Ledelsens interesse i at udvise resultater kan være knyttet til såvel eksplicite som implicite incitamentet forbundet med resultatopfyldelse. Incitamentet er åbenlyst, hvor der er koblet en eksplicit aflønning til resultatopfyldelsen. Resultatmålingen kan således danne grundlag for belønning, således at gode resultater udløser belønning. Modsat kan dårlige resultater føre til sanktion,

⁷ En kritisk refleksion over accountability- begrebet findes i Hoskin (1996)

som i yderste tilfælde kan være afskedigelse, men også undladelse af forlængelse af ansættelse ved åremålskontrakter og mere indirekte ved at påvirke forfremmelsesmuligheder.

Selv om resultatopfyldelsen ikke fører til en direkte belønning, vil der for en ledelse typisk være interesse i at udvise resultater, således at en opgørelse af resultater bevirker, at ledelsen får tilskyndelse til at udvise resultater. Under kontraktstyring kan gode resultater være en måde ledelsen kan signalere sin værdi på. Det har betydning i forhold til senere muligheder for forfremmelse, og dermed den indtjeningsfremgang, der derved kan opnås, og kan også bedre konkurrencepositionen på arbejdsmarkedet i øvrigt, så mere attraktive ansættelser kan opnås. Hvor resultater offentliggøres, kan konkurrence indebære en særlig interesse i at udvise resultater. Her er et incitament for institutionen knyttet til fremtidig levering af ydelser, der eventuelt kan ske i konkurrence med private leverandører eller andre offentlige leverandører. Interessen kan også, som det er tilfældet på folkeskoleområdet, knytte sig til den fremtidige elevsammensætning, der kan påvirkes af offentliggørelsen, ligesom resultaterne kan påvirke mulighederne for at rekruttere gode lærere. Denne interesse i målopfyldelse, uanset om der er eksplicite eller implicite incitamenter, er grundlag for de mulige gevinster ved resultatmålinger, men er også baggrunden for, at der kan opstå dysfunktionelle effekter. Jo stærkere incitamenter, der er til at udvise resultater i forhold til resultatmålene, jo stærkere vil også risikoen for dysfunktionelle effekter være.

Læring

Resultatmålinger kan endvidere danne grundlag for læring. Resultatmålingen kan give anledning til refleksion i de enkelte organisationer. Resultater fra forskellige organisationer kan også sammenlignes med andres (benchmarking) og derved give anledning til overvejelser om årsagerne til forskelle i resultater og mulighederne for, at resultaterne kan forbedres ved, at der læres af de bedste. Resultatmålingen kan derved bidrage til udvikling.

Grundlag for ressourcetildeling

Resultatmåling kan endvidere anvendes til ressourcestyring, således at ressourcerne tilføres i forhold til opfyldelse af målene. Det er princippet ved taxameterstyring, hvor resultaterne er aktivitetsmål, som f. eks. studietrinstilvækster på universitetsområdet.

Dysfunktioner

Mens målene er delvis overlappende, kan de også være i konflikt. Specielt kan mål om læring være i strid med andre mål, fordi konkurrencehensyn kan betyde en tilbageholdenhed med vidensdeling. Selv om resultatmålinger kan have gunstige effekter, kan de således også føre til dysfunktioner. I det følgende skal der redegøres for nogle øvrige årsager hertil, idet disse grundlæggende skal sammenfattes under følgende:

Resultatmålene afspejler ikke de sande mål. Det vil sige, at de resultatmål, der anvendes, f. eks. i en resultatkontrakt ikke er i overensstemmelse med de resultater, der egentlig ønskes

og

Aktører forfølger egne mål. Det vil sige, at aktørerne i de organisationer, hvor resultater måles, forfølger egne mål, som ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med de mål, der formuleres for organisationen endside de samfundsmæssige sande mål (Le Grand 2003, Hood 1999). Grundlæggende vil aktørerne have en interesse i at udvise resultater i forhold til de resultater, der

måles, uanset om der er knyttet til eksplicitte incitamentter hertil, jf. ovenfor (Smith 1995, Goddard et al. 2000).

En grundtype af problemer er knyttet til, at *resultatmålene ikke afspejler de sande mål*.

Årsagerne hertil kan være:

- målelighedsproblemer
- stor usikkerhed i sammenhængen mellem indsats og det sande mål
- kompleksitet i sammenhængen mellem indsats og det sande mål
- transaktionsomkostningshensyn
- kognitive hensyn
- interessevaretagelse i forbindelse med udformningen

Et grundproblem i forbindelse med resultatmåling er, at det meget ofte ikke er muligt at formulere det ønskede resultat på en måde, så det kan måles. Mens det overordnede mål i den private sektor er knyttet til ejernes mål om en langsigtet indtjening, er de overordnede mål i den offentlige sektor bredere og ikke reduceret til et indtjeningsmål. De overordnede mål, som de enkelte offentlige institutioner skal bidrage til er nogle 'outcome'-mål, som er bredere politiske mål, der repræsenterer de egentligt ønskede resultater. At måle resultatopfyldelsen for disse er typisk ikke muligt. Desuden vil der ofte være en meget usikker og kompliceret forbindelse mellem den enkelte offentlige institution og de overordnede politiske mål. De overordnede mål må derfor nedbrydes til delmål for de enkelte institutioner, som alene bliver indikatorer i forhold til det egentlige overordnede mål. En mulig dysfunktion opstår, hvis der i forbindelse med denne udvælgelse af indikatorer fokuseres på det let målelige. Dette betegnes undertiden som *tunnelsyn* (Smith 1995 er ophav til flere af de betegnelser for dysfunktioner, der her omtales), som er en tendens til, at der i forbindelse med formulering af resultatmål fokuseres på det kvantificerbare på bekostning af de aspekter, der ikke kan kvantificeres.⁸

En særlig type af målelighedsproblemer er knyttet til, at det i den offentlige sektor kan være vanskeligt at finde adækvate indikatorer for langsigtede mål. I en privat virksomhed kan udviklingen i aktiekurserne anvendes som en – om end ikke uproblematisk - indikator for forventningerne til den langsigtede indtjening. I den offentlige sektor har man ikke tilsvarende indikatorer for udviklingen i målopfyldelsen på lang sigt. Det kan føre til, at adfærden bliver præget af myopi, nærsynethed, hvor adfærden indrettes mod at opfylde kortsigtsmål på bekostning af målopfyldelsen på længere sigt. Risikoen for fokusering på kortsigtsmål er generelt særlig stor, hvor de der skal agere i forhold til målene, også selv har en kortere tidshorisont, fordi de ikke forventer at være ansat i organisationen, når eventuelt negative virkninger af dispositioner begynder at vise sig, hvad enten det er på grund af alder eller jobskifte.

Også hensynet til de transaktionsomkostninger, der er forbundet med at formulere og følge op på mål, kan indskrænke det antal, der inddrages, så resultatmålene også af den grund ikke reflekterer det sande mål.

En årsag til at resultatindikatorerne ikke afspejler det sande mål kan også være af kognitiv art. Det kan være svært for dem, der skal agere i forhold til målene og også for dem, der skal anvende resultatvurderingen, at overskue et stort antal mål, og det kan betyde, at antallet af mål indskrænkes til et mindre antal, som ikke er dækkende for det, der ønskes.

⁸ Tunnelsyn anvendes undertiden bredere, således at det også dækker det, der nedenfor beskrives som målfiksering.

I det omfang organisationen involveres i udformningen af resultatmålene, som der f. eks. er tale om ved kontraktstyring, hvor målene ofte udformes efter forslag og forhandling med en institutions ledelse, giver det ledelsen mulighed for at påvirke målene i overensstemmelse med sine egne interesser. Der vil således være en tilskyndelse til at søge at påvirke udvælgelsen af resultatindikatorer, så det giver en fordelagtig vurdering af institutionen. En ledelse vil herunder have interesse i at resultatindikatorerne formuleres inden for de områder, hvor organisationen er mest effektiv. Ledere vil endvidere have en tilbøjelighed til at vælge vage mål, så det bliver mindre klart, hvor vidt målene er opfyldt eller hvor resultatindikatoren endog kan manipuleres, jf. nedenfor. Hvor der direkte formuleres bestemte resultatmål, der skal opfyldes på et vist niveau, vil ledelsen selv sagt have en interesse i, at disse fastsættes på et lavt niveau, så målene kan opfyldes (Heinrich 2003, de Bruijn 2002, Jensen 2003).

Ligesom interessevaretagelse kan gøre sig gældende i forbindelse med udvælgelsen af de resultater, der skal opgøres, for så vidt som organisationen involveres heri, kan den også gøre sig gældende efter at resultatmålene er formuleret, og herved være en vigtig årsag til dysfunktioner.

En interesse i at udvise resultater i forhold til det, der måles, kan generelt give anledning til en *målfiksering*, som kan indebære en *målforskydning*. Opmærksomheden fikseres på målene, men når resultatmålene ikke afspejler det sande mål, kan konsekvensen blive negativ. Man får hvad man måler, men ikke nødvendigvis hvad man ønsker (Kerr 1975).

Der er en flydende grænse mellem det, at resultatmålene fikserer opmærksomheden på nogle mål, som eventuelt ikke er de sande mål, og det at de ansatte bevidst ”gamer” (Jensen 2003, Goddard, et al. 2000, Courty and Marschke 2004, Baker 2002, Holmstrom and Milgrom 1991, Bregm 1997, 1998), der på dansk kan oversættes til noget i retning af at spille spillet. Det vil sige, at de der skal agere, søger at udvise resultater i forhold til det, der måles, selv om man er vidende om, at det ikke er i overensstemmelse med det ønskede. Et klassisk eksempel er fra uddannelsesområdet, hvor en måling af elevens prøveresultater kan føre til ’teaching to the text’, det vil sige at undervisningen indrettes efter at eleverne bliver i stand til at besvare prøvespørgsmål.

En fokusering på resultater, der måles, kan betyde en tilsidesættelse af det professionelle skøn over hvordan det overordnede mål bedst fremmes. Det kan medføre en erosion af en professionel adfærd, når resultatindikatorerne ikke er rette indikatorer for det sande mål (Adcroft and Willis 2005, de Bruijn 2002).

På organisationsniveau kan resultatmåling føre til, at der overføres ressourcer til de aktiviteter, der måles på, og målene kan påvirke hele tænkningen i organisationen, så der sker en uhensigtsmæssig læring (van Thiel et Leeuw 2002, Meyer 2002), såfremt målene ikke afspejler de sande mål. Resultatmålinger kan føre til *organisatorisk paralyse*, (Smith 1995:299), hvor institutionen alene er fokuseret på de – inadækvate – resultater, der måles, således at opgaver som at leve op til nye udfordringer og muligheder bliver forsømt.

En særlig form for gaming, er *cream skimming*, hvor indsatsen koncentrerer sig om de opgaver eller de grupper af klienter, der i størst grad kan bidrage til opfyldelsen af resultatmålet.⁹ Hvor en organisation vurderes i forhold til antallet af succesfulde dispositioner, som f. eks. antallet af klienter, der skaffes i beskæftigelse, og organisationen samtidig har indflydelse på udvælgelsen af klienterne, bliver der incitament til at ”skumme fløden”.

Gaming kan også indebære, at der direkte manipuleres eller snydes med resultatmålet (Propper and Wilson 2003, Smith 1995, Jensen 2003). Det

⁹ Undertiden benyttes også betegnelsen kirsebærplukning.

fænomen er velkendt fra den private sektor, hvor et overskud - lovligt - kan opgøres på mange måder, og herudover ulovligt. I et eksperiment under laboratoriemæssige forhold viste Schweitzer et al. (2004) at formulering af bestemte mål, der skal opfyldes kan udløse uetisk adfærd i form af urigtige rapporteringer. Det gjaldt såvel når der var økonomiske incitament forbundet med målopfyldelsen, som når der ikke var. Særlig tilbøjelighed til uetisk adfærd var der, når forsøgspersonerne var tæt på ikke at kunne opfylde mål, som var udstukket på forhånd. Fra undervisningsområdet rapporteres i den internationale litteratur om decideret snyd som et voksende problem i forbindelse med, at der er i stigende grad bliver fokuseret på resultater, herunder ved lækning af eksamensspørgsmål (Halachmi 2002b), men også ved at lærere retter i besvarelser i forbindelse med multiple choice-prøver (Jacob and Levitt 2003).

Gaming kan også bestå i en tilbageholdenhed med at udvise resultater over et vist niveau for at undgå en skraldeeffekt, hvor resultatforventningerne for efterfølgende år skrues op i forbindelse med at der udvises gode resultater.

Test af resultatmål

De ovenstående problemer er alle knyttet til udformningen af resultatmål. Hvis dysfunktioner ved resultatmåling skal søges begrænset er en testning af påtænkte resultatmål vigtig. I den forbindelse kan der med fordel stilles en række kritiske spørgsmål til de resultatmål, der påtænkes anvendt, jf. Kennerly and Neely (2003).

Den følgende test henleder i lyset af ovennævnte problemer opmærksomheden på fem spørgsmål, der bør overvejes.

Testning af resultatmål:

Dækningsstesten	Afspejler sættet af resultatmål det overordnede mål?
Usikkerhedstesten	Er der en rimelig sammenhæng mellem indsats og resultatmål
Omkostningstesten	Overstiger fordelene ved inddragelse af det enkelte resultatmål omkostningerne ved at have det med?
Pålidelighedstesten	Kan der manipuleres med resultatopgørelsen?
Gamingtesten	Kan resultatmålet føre til uønsket adfærd?

Resultatparadoks

Ligesom det er vigtigt at søge at undgå dysfunktionelle effekter i forbindelse med indførelse af resultatmåling, er det også vigtigt med løbende kritisk analyse af resultatmålinger, der er indført. Opmærksomheden må herunder rettes mod, at der ikke opstår et resultatparadoks, som er karakteriseret ved, at korrelationen mellem målte og faktiske resultater er svag (van Thiel and Leeuw 2002:276).

Når der i højere grad kan være risiko for et resultatparadoks i den offentlige sektor end i den private, skal det ses i forbindelse med, at der i den private sektor er et marked for kritisk information om virksomheder og deres regnskaber, som følge af at der kan opnås gevinster ved sådan viden. Der findes ikke et tilsvarende marked vedrørende vurderinger af information om offentlige organisationers ydelser; der er således ikke et marked for analytikere af offentlige institutioner svarende til det marked, der er for aktieanalytikere, som

kritisk vurderer information og regnskaber fra private virksomheder. Det betyder at en kritisk kontrol i væsentlig grad afhænger af offentlige tiltag.

Når man skal spore et resultatparadoks ville det ideelle være at sammenligne de rapporterede resultater med de faktiske. Det vil imidlertid i praksis være vanskeligt eller umuligt på grund af manglende information.

Et væsentligt led i en afdækning af et resultatparadoks er en analyse af resultatmålingssystemet. Det indebærer en analyse såvel af resultatmålene, som af de muligheder, der er for at organisationen varetager egne mål, jf. testen ovenfor. Med udgangspunkt i gamingtesten kan det herunder søges analyseret, hvilken adfærd resultatmålingen ville give incitament til for en rationel aktør, der varetager sin egeninteresse. En analyse indebærer også en vurdering af hvem, der formulerer målene. Hvis resultatmålene i væsentlig grad er udformet af organisationen selv, kan de være præget af egeninteressevaretagelse og afvigende fra de egentlige mål, og hvis de alene er udvalgt og formuleret eksternt, er der en risiko for at disse på grund af informationsproblemer ikke er adækvate, ligesom konsekvensen kan være en begrænset forpligtelse i organisationen, som øger sandsynligheden for gaming.

En kritisk analyse indebærer også en belysning af antallet af resultatindikatorer. Få indikatorer, der vedrører en begrænset del af det ønskede resultat, skaber grobund for et resultatparadoks, hvor disse mål prioriteres på bekostning af de øvrige mål. En væsentlig del af Rigsrevisionens kritik af de tidlige kontrakter i staten var således, at økonomisk væsentlige og basale områder af kontraktstyrelsernes aktiviteter, ikke var omfattet af resultatkrav (Rigsrevisionen 1997).

En selvevaluering af resultatmålingen kan bidrage med information, selv om denne naturligvis også vil være båret af institutionens egeninteresser. Et krav om løbende selvevaluering kan derfor være et relevant krav.

Når resultater skal vurderes, er det også relevant at supplere med alternative kilder til information, fra ombudsmanden, græsrodsorganisationer mv. Supplerende kilder kan også være interview med informanter, såvel i organisationen som i den organisation, der modtager resultatmålingen, samt eksterne eksperter.

Også offentlighed i form af publicering af resultater på internettet kan bidrage til en kontrol gennem offentlig indsigt.¹⁰

Resultatindikatorer vs. resultatmål

Når det egentligt ønskede resultat ikke kan formuleres, så det kan måles, må der formuleres resultatindikatorer. De kan være gode indikatorer for det ønskede resultat – indtil de bliver resultatmål. Som det er formuleret ”every measure which becomes a target becomes a bad measure”.¹¹ ”It is in becoming targets that measures become bad, which implies that measures themselves are not bad. In this logic, measures are presumably either subverted from their course by human frailty, or not yet developed to a sufficient pitch of perfection to preempt subversion” (Hoskin 1996:265-66).

For at modvirke forvridninger kan en strategi være at formulere mange resultatindikatorer, og balancerede resultatmålingssystemer af forskellig type med Kaplan og Nortons ’balanced scorecard’ som det mest kendte, har da også været svar på denne type problemer, som også er velkendte i den private sektor, jf. ovenfor (de Bruijn 2002, Courty and Marschke 2003, van Thiel and Leeuw

¹⁰ Samtidig med at offentliggørelse kan bidrage til at øge kontrol, ligesom der kan være en legitim interesse i offentlig indsigt, kan offentliggørelse bidrage til utilsigtede effekter, herunder som følge af målfiksering og gaming på grund af den interesse i målopfyldelse, der er knyttet til offentliggørelsen.

¹¹ Sammenhængen beskrives undertiden som Goodharts lov, og er oprindeligt formuleret i forbindelse med pengepolitisk regulering, jf. Hoskin (1996).

2002, Kravchuk and Schack 1996, Halachmi 2005b, OECD 2005). Målelige resultatindikatorer kan suppleres med procesindikatorer, hvor der også kan lægges vægt på dynamiske indikatorer og det f. eks. også kan rapporteres hvilken indsats, der gøres, for at tilpasse organisationen til nye krav og betingelser. Relevant for en bred belysning kan det også være, at mål er formuleret fra forskellige perspektiver, herunder fra brugere, politikere mv. Mange indikatorer kan imidlertid vanskeliggøre et overblik. En væsentlig del af Rigsrevisionens kritik af statslige 'andengenerationskontrakter' (Rigsrevisionen 1997) var netop at antallet af mål var blevet forøget og dermed var mindre overskuelige samtidig med, at mange resultater ikke var kvantificerbare. Dette illustrerer den konflikt, der kan være mellem kontrolformål og andre formål, herunder udvikling og læring.¹²

I resultatkontrakter kan forvridninger søges undgået ved at anvende blødere mål, som angiver en retning, men som ikke er konkret målelige. Kontrakterne kan i den forbindelse blive et dialogværktøj. Mens en række af de problemer, der er forbundet med hårde målelige mål, herved kan begrænses, kan der opstå andre. Herunder kan forventningerne blive uklare, når resultatkravene ikke er målelige, lige som resultaterne efterfølgende kan være vanskelige at fortolke, og dermed vanskelige at anvende.

Selv om en inddragelse af den enkelte institution i forbindelse med resultatmåling åbner mulighed for en egeninteressevaretagelse, der kan være i konflikt med samfundsmæssige interesser, gælder det samtidig, at inddragelse ofte vil være nødvendig og også indebære fordele. Oftest vil det overordnede forvaltningsniveau slet ikke have den nødvendige information til at udforme resultatmålene uden medvirken fra den institution, hvor resultater skal måles. Men hertil kommer at en inddragelse også er et vigtigt led i at undgå at resultatmålinger modarbejdes. Med inddragelse bidrages der til at skabe ejerskab og legitimitet, som er vigtig for at undgå dysfunktionelle effekter af resultatmålingen. Hvor der er tale om resultatmålinger for grupper af institutioner kan faglige organisationer inddrages og derved bidrage til at skabe opbakning.

Generelt er valget af resultatmålingssystemer og -indikatorer præget af trade-offs mellem forskellige hensyn, hvor valget også må tilpasses den enkelte institution.

Fra resultatmåling til resultatstyring

Væsentligt er det at resultatmåling kun er et element i en resultatstyring, der er meget mere end resultatmåling. Resultatstyring indebærer blandt andet at reagere på resultatmålinger med henblik på at påvirke resultatet, og herunder skabe gode betingelser for resultatskabelse (Heinrich 2003, Radnor and Mc Guire 2005, Halachmi 2005a, den Hartog et al. 2004, Neely 2005, Melander 2004/5).

Når resultater f. eks. vurderes ved at sammenligne med andre institutioner, som det sker ved benchmarking, skal man være opmærksom på, at en lav resultatopfyldelse kan skyldes ufavorable betingelser sammenlignet med andre institutioner. Som led i resultatstyring må årsagerne til dårlige resultater undersøges, og eventuelt foranledige reaktioner med henblik på at skabe grundlag for forbedringer. Tilsvarende må det som led i en resultatstyring efterforskes, hvad der er årsag til gode resultater, fordi de kan give anledning til læring for andre organisationer, hvis årsagerne formidles.

En effektiv resultatstyring forudsætter endvidere, at resultatmålinger underkastes en løbende og kritisk analyse med henblik på at undgå resultatparadokser, hvor de målte resultater kun er svagt korreleret med de

¹² For en redegørelse for tilsvarende konflikter i forbindelse med private virksomheder, se Hansen og Mouritsen (2004/5).

sande mål, og at resultatmålingerne løbende tilpasses i takt med, at der indvindes erfaringer og betingelserne ændres.

Konklusion

Der er en åbenlys samfundsmæssig interesse i indsigt med de resultater, der skabes i den offentlige sektor; det kan skabe grundlag for kontrol, informeret valg, og sammenligninger kan bidrage til indsigt i ”best practise” og læring. Der er også en indlysende interesse i, at man i offentlige organisationer har opmærksomhed rettet mod de politiske mål, der er med institutionerne. Grundproblemet er imidlertid, at målene ofte er vanskelige at formulere, så resultater kan vurderes. I praksis må anvendes resultatindikatorer, men risikoen er da en målforskydning, hvor indikatorerne bliver mål, og dermed ophører med at være gode indikatorer. Fra at opmærksomheden *fokuseres* på nogle indikatorer, kan opmærksomheden blive *fikseret* på dem og endda føre til gaming, hvor adfærden indrettes efter at udvise resultater i forhold til de resultater der måles, selv om man er bevidst om, at det ikke er den adfærd, der ønskes.

En anden risiko i forbindelse med den aktuelle interesse for resultatmålinger i den offentlige sektor er, at der sker en mere grundlæggende målforskydning, hvor interessen forskydes til *resultatmåling* på bekostning af *resultatstyring*. Resultatmåling udgør således kun et element i *resultatstyring*. Resultatmåling giver information, men kun en begrænset og til tider, som det er behandlet ovenfor – problematisk - information. Mere fundamentalt fordrer en effektiv resultatstyring i den offentlige sektor også en indsats med henblik på at sikre en ledelse af offentlige institutioner, der mobiliserer engagement og personalepotentialer med henblik på at løfte institutionernes samfundsmæssige opgaver.

Litteratur

- Adcroft, A. and Robert Willis (2005), The (un)intended outcome of public sector performance measurement, *International Journal of Public Sector Management*, vol. 18, no. 5, 386-400.
- Baker, George (2002), Distortion and risk in optimal incentive contracts, *Journal of Human Resources*, vol. 37, Iss. 4, 728-51.
- Boel, Astrid, Hans-Henrik Landert, Stein Larsen (2001), Kontraktstyring i den danske centraladministration - Konkrete erfaringer fra tre ministerområder, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, årg. 82, nr. 3, 241-255.
- Bregm, Kirsten (1997), Resultatløn i den offentlige sektor, *Økonomi og Politik*, årg. 70, 1, 4-13.
- Bregm, Kirsten (1998). Anvendelse af direkte økonomiske incitament i den offentlige sektor: Resultatløn, i: Bregm, Kirsten (red.), *Omstilling i den offentlige sektor - i et økonomisk perspektiv*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Courty, Pascal and Gerald Marschke (2003), Dynamics of Performance-Measurement Systems, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 9, no. 2, 68-83.
- Courty, Pascal and Gerald Marschke (2004), An Empirical Investigation of Gaming Responses to Explicit Performance Incentives, *Journal of Law and Economics*, vol. 22, no. 1, 23-56.
- de Bruijn, Hans (2002), *Managing Performance in the Public Sector*, London.
- den Hartog, Deanne N, Paul Boselie and Jaap Paauwe (2004), Performance Management: A Model and Research Agenda, *Applied Psychology: An International Review*, vol. 53, no. 4, 556-69.
- Finansministeriet (2003), *Effektiv opgavevaretagelse i staten*.
- Fogh, Bente Hyldahl (1998), Decentralisering som virkemiddel til omstilling, i: Bregm, Kirsten (red.), *Omstilling i den offentlige sektor - i et økonomisk perspektiv*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Goddard, Maria et al. (2000), Enhancing Performance in Health Care: A Theoretical Perspective on Agency and the Role of Information, *Health Economics*, vol. 9, 95-107.
- Greve, Carsten (2002), New Public Management – en kort oversigt over begrebets anvendelse og udvikling, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, årg. 83, nr. 1, 74-90.
- Greve, Carsten og Niels Ejersbo (2005), De offentlige sektor på kontrakt: Temaer, erfaringer og udfordringer i: Tor Busch m.fl. (red.), *Modernisering av offentlig sektor. Udfordringer, metoder og dilemmaer*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Halachmi, Arie (2002a), Performance measurement and government productivity, *Work Study*, vol. 51, no. 2, 63-73.
- Halachmi, Arie (2002b), Performance measurement: A look at some possible dysfunctions, *Work Study*, vol. 51, no. 5, 63-73.
- Halachmi, Arie (2005a), Performance measurement is only one way of managing performance, *International Journal of Productivity and Performance Management*, vol. 54, no. 7, 502-16.
- Halachmi, Arie (2005b), Performance measurement: test the water before you dive in, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71, no. 2, 255-266.

- Hansen, Allan og Jan Mouritsen (2004/5), Multifunktionaliteten i The Balanced Scorecard – når performancemålinger skal varetage flere opgaver samtidig, *Økonomistyring og Informatik*, årg. 20, nr. 1, 13-43.
- Heinrich, Carolyn J. (1999), Do government Bureaucrats Make Effective Use of Performance Management Information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 9, no. 3, 363-93.
- Heinrich, Carolyn J., (2003), Measuring Public Sector Performance end Effectiveness, i: *Handbook of Public Administration*, Edited by B. Guy Peters and Jon Pierre, Sage.
- Holmstrom, Bengt and Paul Milgrom (1991), Multitask Principal-Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design, *The Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 7, 24-52.
- Hood, C. (1991), A public management for all seasons, *Public Administration*, vol. 69, 3-19.
- Hood, C. (1999) *The art of the state: Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Hoskin, Keith (1996), The 'awful idea of accountability': inscribing people into the measurement of objects, in R. Munro and J. Mouritsen (eds.), *Accountability: Power, ethos and the technologies of managing*, London, 265-82.
- Jacob, Brian A. and Levitt, Steven D. (2003), Catching Cheating Teachers: The Results of an Unusual Experiment in Implementing Theory, *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, Iss. 4, 185-220.
- Jensen, Michael C. (2003), Paying People to Lie: The Truth About the Budgeting Process, *European Financial Management*, 9, 3, 379-406.
- Kaplan, Robert S., Norton, David P. (1992), The Balanced Scorecard - Measures That Drive Performance, *Harvard Business Review*, vol. 70, Iss. 1, 71-79.
- Kennerly, Mike and Andy Neely (2003), Measuring performance in a changing business environment, *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 23, no. 2, 213-29.
- Kerr, Steven (1975), On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B, *Academy of Management Journal*, 18, 4, 769-83.
- Le Grand, Julian (2003), *Motivation, agency, and public policy: Of knights and knaves, pawns and queens*, Oxford: Oxford University Press.
- Locke, Edwin A. and Gary P. Latham (1990), *A Theory of goal setting and task performance*, New Jersey.
- Locke, Edwin A. and Gary P. Latham (2002), Building a Practically Useful Theory of Goal Setting and Task Motivation, *American Psychologist*, vol. 57, no. 9, 705-17.
- Lov om et evalueringsinstitut for kommuner m.v., L 76, vedtaget 9. juni 2005.
- Melander, Preben (2004/5), Fra Performance Measurement til Performance Management, *Økonomistyring og Informatik*, årg. 20, nr.1, 73-77.
- Meyer, Marshall W (2002), *Rethinking Performance Measurement. Beyond the Balanced Scorecard*, Camb. Cambridge University Press.
- Mouritsen, Jan (1997), *Tælleghedens regime*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Neely, Andy (1995), Performance measurement system design. A literature review and research agenda, *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 15, no.4, 80-116.

- Neely, Andy (2005), The evolution of performance measurement research, *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 25, no.12, 1264-77.
- Nielsen, Christian Leth (1999), Statslig kontraktstyring, *Politica*, årg. 31, nr. 3.
- Noordegraf, Mirko and Tineka Abma (2003), Management by measurement? Public management practices amidst ambiguity, *Public Administration*, vol. 81, no. 4, 853-71.
- Norman, Richard (2004), Recovering from a tidal wave: New directions for performance management in New Zealands Public sector, *Public Finance and Management*, vol. 4, no.3, 429-47.
- Nørreklit, Hanne (1990), The balance on the balanced scorecard - a critical analysis of some of its assumptions, *Management Accounting Research*, vol. 11, 65-88.
- OECD(2005), *Modernising Government: The Way Forward*.
- Pidd, M. (2005), Perversity in public service performance measurement, *International Journal of Productivity and Performance Management*, vol. 54, no. 5/6, 482-93.
- Politt, Christopher (2003), *The essential public manager*, McGrawHill.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2004), *Public management reform*, Oxford University Press.
- Propper, Carol and Deborah Wilson (2003), The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public sector, *Oxford Review of Economic Policy*, vol 9, no. 2, 250-67.
- Radnor, Zoe and Mary McGuire (2004), Performance management in the public sector: fact or fiction, *International Journal of Productivity and Performance Management*, vol. 53, no. 3, 245-260.
- Rigsrevisionen (1997), *Beretning om Kontraktstyring (05/97)*.
- Schweitzer, Maurice, Lisa Ordonez and Bambi Douma (2004), Goal Setting As A Motivator of Unethical Behavior, *Academy of Management Journal*, vol. 47, no. 3, 422-32.
- Smith, Peter (1995), On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector, *International Journal of Public Administration*, vol. 16, no. 2/3, 277-310.
- Triantafillou, Peter, Thomas Hansen og Anders Christensen (2005), Benchmarking i den offentlige sektor i Danmark, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, årg. 86, nr. 2, 132-50.
- van Thiel, Sandra and Frans L. Leeuw, (2002), The performance Paradox in the public sector, *Public Performance and Management Review*, vol. 25, no. 3, 267-81.
- Velfærdskommissionen (2005), *Fremtidens velfærd – vores valg*.
- Undervisningsministeriet, finansministeriet og arbejdsministeriet (1998), *Rapport om taxameterstyring*, Undervisningsministeriet.