

Øje for effekterne – resultatbaseret styring kan styrke offentlige indsatser

*Af Steffen Bohni Nielsen, manager, Rambøll Management,
Mads Nyholm Jacobsen, chefkonsulent, Rambøll Management og
Morten Pedersen, udviklingschef, Rambøll Management*

Resultatbaseret styring er en styringstilgang, der har vundet stor udbredelse i Nordamerika. Et centralt karaktertræk ved denne tilgang er, at der identificeres målbare effekter for indsatserne, og organiseringen af indsatsen understøttes af en løbende monitorering af indsatsen i forhold til aktiviteter og effekter. Kan denne tilgang styrke den offentlige administration i Norden? Forfatterne mener; ja! I denne artikel gennemgår vi de centrale udfordringer i udfoldelsen af resultatbaseret styring.

Den nordiske velfærdsmodel vil i de kommende år komme under et stigende udgiftspres. Dette stiller udfordringer til såvel den private som den offentlige sektor om øget effektivitet. I dette lys er det ikke alene en udfordring, at de nordiske lande effektivt vedbliver med at skabe vækst og innovation, men også at den offentlige sektor præsterer mere for det samme.

Denne artikel handler om anvendeligheden af en, i Nordamerika, fremherskende styringstilgang i den offentlige sektor, hvor myndighederne i stigende grad fokuserer på at operationalisere og dokumentere effekterne af en given indsats.¹ Med andre ord: Organiserer og målretter indsatsen mod at opnå de strategiske mål, der er organisationens kerneopgaver.

Denne styringstilgang, som vi har valgt at oversætte som *resultatbaseret styring*² (results-based management) kan defineres som:

»A management strategy focusing on performance and achievement of outputs, outcomes and impacts.« (Kusek and Rist, 2004:228)³

Tilgangen kan karakteriseres ved fire grundlæggende elementer. (i) Formuleringen af strategiske mål som er styrende for indsatsen, (ii) præcisering af forventede effekter og organiseringen af indsatser og ressourcer herefter, (iii) løbende monitorering og vurdering af præstationer og (iv) styrket ansvarliggørelse på baggrund af løbende feedback på præstationer⁴ (UNDP, 2000: 3).

Der er altså tale om en styringstilgang, hvor det centrale fokus flyttes til opnåelsen af de resultater og virkninger, som er udstukket som organisationens strategiske mål. Der er ligeledes tale om en styringstilgang, der kan anvendes af alle offentlige og private organisationer, der leverer offentlige ydelser (Hatry 1999:7).

Det er en styringstilgang, som har vist sig at have politisk støtte og som er et stærkt forvaltningsmæssigt styringsredskab for embedsmænd.

Vi vil i denne artikel indledningsvist argumentere for at resultatbaseret styring (RBM)⁵ ikke skal ses som et paradigmeskifte i offentlige styringstilgange, men nærmere som en accentuering af centrale elementer i new public management ved snævert at forbinde målsætninger, videnproduktion og ansvarliggørelse.

Imidlertid vil vi i artiklen argumentere for, at styrken ved resultatbaseret styring netop er et bestandigt *øje for effekterne*, der skabes af indsatsen *eksternt* for selve den offentlige organisation. Dette fokus repræsenterer en nytænkning og kan medvirke til at effektivisere de offentlige indsatser (Mayne & Zapico-Goñi, 1997:15-21).

Et centralt element i resultatbaseret styring er, bl.a. afstedkommet af udviklingen af informationsteknologi, systematiseringen af en kontinuerlig videnproduktion af præstationsdata. Dette er ensbetydende med, at der er snitflader til et andet styringsinstrument; evaluering. Vi vil således relatere resultatbaseret styring til evaluering på den ene side og ledelsesinformation på den anden.

Hovedvægten i artiklen vil blive lagt på at gennemgå de væsentligste faser ved resultatbaseret styring samt at gennemgå, eksemplificere og diskutere de afgørende elementer i tilgangen, som vi vurderer, repræsenterer det afgørende nye i forhold til offentlig administration i en dansk og skandinavisk kontekst.

1. Hvorfor resultatbaseret styring?

I de seneste 15 år er udviklingen af nye styringsmodeller blevet stadig mere centralt i forvaltningspolitikken. Introduktionen af new public managements fokus på gennemsigtighed, markedsføring og »value for money« har i høj grad banet vejen for styringsmodeller. Den danske stat og kommunerne har således gennemløbet flere generationer af styringsmodeller siden begyndelsen af 1980'erne⁶ – fra den traditionelle rammestyring over mål- og rammestyring til introduktionen af »mål- og resultatstyring«,⁷ som en fremherskende styringsmodel siden sidst i 1990'erne.⁸ Dette fokus på styringstilgange samt en væsentlig udbredelse af evalueringspraksis i den offentlige sektor til trods (Dahler-Larsen, 2002-2003)⁹ påpeger såvel politikere som embedsmænd i dag, at der mangler reel viden om effekterne af de indsatser som sættes i værk.

Den grundlæggende udfordring i enhver styringsmodel vedbliver med at være, at den skal skabe et så informeret grundlag som muligt for beslutningstagerne, hvad enten de sidder i et parlament, i en kommunalbestyrelse, i en administrativ ledelse eller blandt frontpersonalet. Styringsmodellerne skal kunne give svar på en række fundamentale spørgsmål:

- *Ressourcer*. Hvilke økonomiske rammer har vi til rådighed?
- *Aktiviteter*. Hvilke værktøjer, metoder og redskaber kan vi anvende – og hvilke af dem ønsker vi at anvende?
- *Resultater og virkninger*. Hvilken effekt har hver enkelt af de metoder, vi har til rådighed?
- *Omkostningseffektivitet*. Hvordan er forholdet mellem denne effekt og den udgift, som metoden kræver?
- *Prioritering*. Hvordan skal vi (med kendskabet til økonomi, metoder og effekter) prioritere de opgaver, vi som organisation skal løse?

Det kan virke som banale spørgsmål – men det er det langt fra. I de traditionelle rammestyringsmodeller fik man som beslutningstager faktisk kun svar på det første af disse spørgsmål. Efterhånden som beslutningstagere kobler mere konkrete målsætninger og delmål til bevillingerne, nærmer man sig flere svar – og antallet af svar vokser, da man begynder systematisk at sammenholde målsætninger med resultater. Med andre ord udvikler styringstilgangen sig fra en ren budget- og regnskabsstyring i retning af en egentlig styring efter resultater. – Man nærmer sig så at sige »kernen« i hele new public management-tilgangen, at der skabes og dokumenteres resultater af indsatsen, som har en samfundsmæssig »værdi«.

De seneste års udvikling af mål- og resultatstyringsmodeller er naturligvis et forsøg på at kunne besvare flere af disse spørgsmål end hidtil. Imidlertid stiller en reel resultatstyringsmodel en række centrale krav, som *i praksis* ikke er opfyldt i en dansk kontekst: Den forudsætter *for det første*, at man på både politisk og administrativt niveau er i stand til at fastsætte såvel overordnede som mere detaljerede målsætninger og delmål for de opgaver, der skal løses. *Dernæst* forudsætter modellen, at der kan knyttes målbare succeskriterier til hvert af de opstillede mål og delmål. Og *endelig* forudsætter modellen, at disse målinger rent faktisk gennemføres og efterfølgende anvendes i den næste runde af målfastlæggelse.

I en dansk sammenhæng har de eksisterende mål- og resultatstyringsmodeller i langt de fleste tilfælde stadig *ikke tilstrækkeligt udnyttet* deres potentiale. Der er ganske enkelt for uklare opgørelser af »værdien« af interventionen, endsige hvilke resultater der skal nås og dokumenteres. Et godt eksempel herpå er det komplekse sociale område. Her efterspørger kommuner og amter således i stigende grad styringsmodeller, der dokumenterer effekten af en given foranstaltning.

Vores argument her er således, at resultatbaseret styring i højere grad er en *accentuering af eksisterende* styringsinstrumenter, der *samtidig* integrerer evalueringens viden¹⁰ om præstationer og effekter som et aktivt styringsinstrument ved at sikre sådanne data løbende produceres og strømmer tilbage til organisationen, der producerer indsatsen. Med andre ord er det en tilgang som »blot« *optimerer og integrerer* de styringsinstrumenter og systemer, som offentlige organisationer allerede kender til.¹¹

Vi vurderer, at resultatbaseret styring, som styringstilgang, kan styrke dette *uudnyttede* styringspotentiale ved at tilføje en dimension af evalueringens viden til beslutningstagerens grundlag at agere på. – Ligesom den offentlige sektor har brug for informationssystemer om finansiering, budget og menneskelige ressourcer, har den også behov for informationssystemer som skaber løbende feedback om organisationens præstationer.¹²

Når vi, i lyset af denne model, vurderer de initiativer, der hidtil har været taget for at etablere egentlige mål- og resultatstyringsmodeller i både den statslige og i den kommunale sektor i Danmark, bliver det tydeligt, at især *to elementer* mangler for at styringsmodellerne for alvor kan anvendes i den løbende prioriterings- og beslutningsproces. *For det første* er det nødvendigt at eksplicite værdien, de forventede effekter, af en given foranstaltning (det første og andet grundelement i RBM). *For det andet* er det nødvendigt, at den løbende styring af en given indsats informeres af data om præstationerne (tredje og fjerde grundelement i RBM).

Første udfordring: Anvendelsen af faktiske effektmål

Ved en gennemgang af de styringsmodeller, der anvendes i stat, amter og kommuner i dag, er det et gennemgående og påfaldende karaktertræk, at der arbejdes ganske meget med »resultatsiden« i modellerne; både kommuner og ministerier har i det seneste årti udviklet ganske avancerede resultatopfølgelsesmodeller og omsat dem i en hærskare af forskellige typer »resultatregimer«. Her kan nævnes resultatkontrakter, virksomhedskontrakter, resultataftaler, direktøraftaler, kravspecifikationer mv. Det har tydeligvist været en central målsætning i mange organisationer at blive i stand til at fastsætte så konkrete og operative resultatkrav som muligt, som fremmer den individuelle og organisatoriske ansvarliggørelse.

Betragter man sådanne aftaler med mere evalueringsmetodiske briller, er det imidlertid karakteristisk, at begrebet »resultater« i mange tilfælde er en udefineret størrelse. »Resultater« defineres i disse regimer mere som »gennemførte aktiviteter« (dvs. outputs) end som »umiddelbare effekter«. Medmindre der fremstår en klart defineret forandringsteori, sandsynliggør output således ikke, at den offentlige foranstaltning har skabt de ønskede effekter, (som i sidste ende må anses for at være indsatsens eksistensberettigelse). – Med andre ord kan den offentlige organisation *ikke*, fra en effektivitetsbetragtning, sandsynliggøre værdien af en given indsats for at løse et samfundsmæssigt problem.

I en styringsmæssig sammenhæng giver begrebet »value for money« således først reelt mening, når man løbende kan definere, dokumentere, vurdere og agere på de effekter, som de gennemførte aktiviteter har på de enkelte politikområder.¹⁵

Et par eksempler herpå er, når Folketinget bevilger 3 mia. kroner til en motorvejsstrækning, er det interessante ikke kun, hvorvidt pengene er brugt som forventet (til etableringen af X km motorvej), ej heller om Vejdirektoratet har overholdt den givne bevilling – det centrale formål med bevillingen har været eksempelvis at nedbringe transporttiden i et område, at aflaste andre trafikåre eller at sikre en mere målrettet erhvervsudvikling i en region. Det er sådanne effektmål, der skal og bør indgå i styringen af en given indsats.

Et andet eksempel er anbringelser uden for hjemmet af børn eller unge i socialektoren. Området er for kommuner og amter tiltagende udgiftstungt. Kommunerne har derfor i stigende grad anvendt stadig mere avancerede styringsmodeller på området, der skal gøre det muligt at sikre en tættere økonomistyring og en mere struktureret visitationsproces.

Der er imidlertid karakteristisk for området, at der i mange tilfælde ligger ganske få eksplicite forestillinger om sammenhængen mellem mål og middel bag styringen. – Styringsmodellerne handler altså ofte mere om at reducere udgiftsniveauet via en række nærmere definerede aktiviteter, end de handler om på forhånd fastlagte målsætninger og forventede effekter, der kan informere sagsbehandlerne om hvilke

resultater, som er ønskelige, og som så skal sikre en hensigtsmæssig visitation og udgiftsudvikling.

Anden udfordring: Fra ad hoc-opfølgning til løbende opfølgning

Ser man bredt på de styringsmodeller, der anvendes i dag, sker selve opfølgningen på de formulerede målsætninger på de enkelte politikområder på tre forskellige måder:

- Formelle evalueringer, der typisk gennemføres ved udløbet af en given aftaleperiode
- Løbende ledelsesinformation
- Årlige opfølgninger, fx vurderinger af resultatkontrakter.

Formelle, systematiske evalueringer kan indeholde al den styringsinformation, som beslutningstagerne har brug for – de sammenholder målsætninger med opnåede effekter, de sammenholder effekter med ressourceinput, og de sammenkæder forskellige typer information (fx både kvantitative og kvalitative data) til én samlet vurdering. Evaluering producerer således en »dyb« viden med et stort læringspotentiale. Problemet er imidlertid, at de meget ofte indebærer en »forsinkelse« af data, før de strømmer tilbage til beslutningstagerne. Dette begrænser evalueringens brugbarhed som styringsinstrument i den daglige drift.

Den ledelsesinformation, der ofte anvendes i den løbende daglige styring af et givent udgiftsområde, har ikke et sådant forsinkelsesproblem; til gengæld er denne type information oftest baseret på de mere eller mindre rå produktionsdata, som er tilgængelige internt i den enkelte organisation. Det er fx information om et antal gennemførte »aktiviteter« (jf. ovenfor) eller om budgetanvendelsen på et givet tidspunkt. Ledelsesinformation producerer således en betimelig, men »flad« viden som begrænser dens brugbarhed som styringsinstrument, fordi der ikke skabes data om de effekter, som indsatsen skaber.

Med andre ord er der en betydelig udfordring i at integrere elementer af evalueringens »dybe« viden med ledelsesinformationens »betimelige« viden. Med forskeren, og direktør for evaluering i Verdensbanken, Ray Rists ord bevæger vi os fra studier til strømme af (evaluerings)viden. Et grundlæggende element i resultatbaseret styring er netop at den offentlige organisation organiserer sin videnproduktion på en sådan måde, at der skabes (tilstrækkelig) »dyb« viden om effekterne af indsatsen, samtidig med, at denne viden produceres tilpas løbende, så ledelsen kan monitorere og agere på baggrund af den.

1.2. Resultatbaseret styring og evaluering

Ovenfor har vi kort gennemgået hvordan resultatbaseret styring adskiller sig fra andre styringstilgange. Som vi har fremhævet ovenfor er et væsentligt aspekt af resultatbaseret styring den videnproduktion, der foregår. Den videnproduktion som foregår i en resultatbaseret styring vil af nogle karakteriseres som performance measurement¹⁴ eller præstationsmåling. Her vil vi derfor kort redegøre for, hvordan resultatbaseret styring begrebsmæssigt og praktisk adskiller sig fra evaluering.

Evaluering er hverken i forskningslitteratur eller i praksis entydigt defineret. En gængs definition er den svenske evalueringsforsker Evert Vedungs definition, hvor han definerer evaluering som:

»[the] careful retrospective assessment of the merit, worth, and value of administration, output, and outcome of government interventions, which is intended to play a role in future practical action situations.« (Vedung 2004:3.)

I forhold til den ovenstående definition af resultatbaseret styring er det *fælles* for begge definitioner, at der er fokus på vurderingen af output, resultater (og virkninger) af offentlige indsatser. – Om end det kan siges, at sådanne data i RBM bruges taktisk til at justere en indsats (hvordan kan vi optimere indsatsen?), mens de i en evalueringssammenhæng kan bruges strategisk (bør vi vælge et andet policy-instrument?).

I praksis har såvel RBM som evaluering behov for pålidelige data for output- og resultatindikatorer. Således kan disse tilgange *i praksis* være supplerende (Hatry, 1999: 8).

Definitivt *adskiller* evaluering sig på flere punkter fra resultatbaseret styring: (i) Ved ikke være et eksplicit styringsredskab, (ii) ved at være retrospektiv, og (iii) ved at skulle spille en rolle i *fremtidige* indsatser (strategisk brug). Tidsforskydningen er således en væsentlig forskel.¹⁵

RBM giver *umiddelbar* feedback (taktisk brug) på mere begrænsede indikatorer, som kan informere ledelse og medarbejdere i den offentlige organisation om deres præstationer i forhold til det forventede. – RBM er således integreret i organisationens drift. Evaluering derimod er oftest tilbageskuende, mere udtømmende og skaber »dybere viden«, og er ikke forankret i driften.¹⁶

I det seneste årti har RBM udviklet sig markant i Nordamerika. Udviklingen er dels en reaktion på behovet for i højere grad at styre efter resultater, og dels resultatet af den teknologiske udvikling har muliggjort en integrering og behandling af store datamængder, som produceres eksternt for den offentlige organisation.¹⁷ Tendensen er således, at man er gået fra præstationsmålinger på enkelte output-indikatorer til mere balancerede målinger af såvel output som resultatindikatorer, som forhindrer en række af de konstitutive virkninger, som præstationsmålinger kan have.¹⁸

Vi anser således ikke resultatbaseret styring som en videnproduktion, der udgrænser evaluering, men nærmere et styringsinstrument, der integrerer (de) dele af evalueringens viden i organisationens drift, som beslutningstagerne kan drage nytte af i *real time*.¹⁹

Med disse indledende afgrænsninger og betragtninger vil vi nedenfor skitsere en overordnet model for resultatbaseret styring.

2. En model for resultatbaseret styring

Som angivet ovenfor er et centralt element i RBM-integrationen af forskellige styringsinstrumenter i politikimplementeringen. Derfor er RBM naturligt nok tæt knyttet til en traditionel policy-cyklus. Vi har i nedenstående figur etableret en model for resultatbaseret styring som følger en sådan cyklus. Her har vi opdelt modellen i syv faser.²⁰

Model for resultatbaseret styring



Modellen er tilpasset fra Fountain et al 2003:14

Visse af faserne i denne model kan naturligvis genkendes fra andre styringsmodeller, såsom mål- og resultatstyringsmodeller. Vi vil her kort gennemgå hovedindholdet i de enkelte faser, men lægge hovedvægten på de faser, hvori det afgørende nye ligger.

1. Strategisk målformulering

I den strategiske målformuleringsfase er det centrale, at beslutningstagerne formulerer målsætningerne for de samfundsmæssige behov, som opstår. Med andre ord kan det forventes, at beslutningstagerne tydeliggør, hvad der er problemets karakter, hvilke(n) målgruppe(r) der er genstand for en foranstaltning, og hvilke effekter (eller social/økonomisk værdi) der anses for hensigtsmæssige og ønskelige. Det kan således være embedsmandsværkets opgave i dialog med beslutningstagerne at definere, hvilke policy-instrumenter og økonomiske prioriteringer der må anses for hensigtsmæssige for at opnå de ønskede effekter.

Eksempelvis kan det være et politisk ønske, at der skal ydes omsorg og pleje (instrumentet) til personer med betydeligt nedsat funktionsevne (målgruppen), som gerne skulle resultere i, at følgerne af funktionsnedsættelsen er begrænset mest muligt i form af egen bolig, deltagelse i samfundslivet samt reducere af følgesygdomme (effekterne). Målformuleringerne kan på dette stadie (endnu) være forholdsvis principielle, men kan også være forholdsvis konkrete (fx niveauet af den pleje der gives). Sidstnævnte hjælper med at præcisere foranstaltningen i den efterfølgende planlægningsproces.

2. Indsats planlægning

Fasen vedrørende indsatsplanlægning består af flere elementer. For det første er det centralt eksplicit at fastlægge, med hvilke instrumenter den offentlige foranstaltning

skal opnå de ønskede effekter. Med andre ord skal embedsmændene i planlægningsfasen tydeliggøre overvejelserne om kausalitets- og mål-middel forhold, som ligger til grund for indsatsen. Dette kan også betegnes som indsatsens forandringsteori.

I den amerikanske forvaltningspolitik opererer man således eksplicit med en forandringsteori (dvs. forestillinger om problem, indsats og effekt), som ligger til grund for alle føderale foranstaltninger. Dette styrker ikke alene selve policy-planlægningen,²¹ men også den efterfølgende evaluerbarhed af indsatsen og indsatsens transparens hvormed interessenter kan vurdere og ansvarliggøre beslutningstagerne for deres valg.

Dette princip indebærer, at der – bag de indsatser, som de enkelte offentlige organisationer udfører – er formuleret en eksplicit forandringsteori, der beskriver, *hvorfor* man antager, at de enkelte aktiviteter (eller handlinger) skulle føre til de forventede effekter.

Når man i de fleste danske resultatkontrakter, virksomhedsaftaler osv. opererer med »aktiviteter« som »resultat-mål«, *forudsættes* der altså, at der eksisterer en kausal sammenhæng mellem de aktiviteter, som man måler på, og de effekter, som man forventer at opnå. Imidlertid har vi kun set ganske få tilfælde i Danmark, hvor den offentlige organisation har planlagt sin indsats ud fra en eksplicit forandringsteori.

Den centrale udfordring er, at de ønskede resultater og virkninger (effekterne) af indsatsen fremstår klart, ligesom som det forventede årsags-virkningsforhold mellem indsats og effekter er tydeligt. Der findes flere funktionelle redskaber, der kan hjælpe politikere og administrativ ledelse med at fastlægge denne sammenhæng. Eksempler kan være logiske modeller, forandringsteori, log frames, som alle kan anvendes til at konstruere de forestillinger, som ligger til grund for designet af indsatsen.²² Det centrale er, at forandringsteorien mellem årsag og virkning for indsatsen er et godt redskab til både at vælge den rette indsats, konstruere relevante præstationsindikatorer og efterfølgende evaluere om de ønskede effekter blev nået.

Ét dansk eksempel på en indsats, hvor man i øjeblikket arbejder systematisk med udviklingen af forandringsteori og operationelle målsætninger er Integrationsministeriet, hvor man har operationaliseret et element af integrationslovens målsætninger som tilknytning til arbejdsmarkedet. Nu måles kommunerne løbende på det omfang, hvormed de evner at skabe tilknytning til arbejdsmarkedet for målgruppen.

Det skal her også sikres, at indsatsen er hensigtsmæssig i forhold til den foreliggende viden om målgruppen, og hvilken type indsatser der skaber de bedste resultater (gennem granskning af fx evaluerings- og forskningsrapporter).

Ligeledes er det her væsentligt at fastlægge, hvorvidt og hvordan eksisterende indsatser og aktører bidrager til at opnå de overordnede målsætninger på indsatsområdet. Dette vil typisk resultere i en behovsanalyse, hvor styrker og mangler afdækkes. I nogle offentlige organisationer som Europa-Kommissionen og Verdensbanken er dette formaliseret i forhåndsevalueringer, hvor embedsmændene skal dokumentere hensigtsmæssigheden af det valgte instrument, etablere en før-måling på identificerede effektindikatorer mv.

Denne proces er helt central i forhold til at fokusere det offentliges indsats på at opnå de målsætninger, som beslutningstagerne har opstillet. Dette overordnede princip kan således anvendes til at fastlægge specifikke indsatsområder og resultatmål for de organisatoriske enheder. Ligeledes kan det være det overordnede

princip for at prioritere de eksisterende ressourcer til de indsatsområder, som beslutningstagerne anser for vigtigst.

Etablering af forandringsteori som et bindeled mellem strategiske mål og driftsmål.

I USA forestår en række NGO'er en stor del af den sociale indsats som i Skandinavien udøves af myndighederne. En central udfordring for disse organisationer er at sikre finansiering til driften af disse aktiviteter. Disse midler kommer fra to kilder: (i) offentlige midler og (ii) fra filantropiske organisationer (fonde mv.)

Et eksempel på sidstnævnte er Edna McConnell Clark Foundation (EMCF) i New York City. EMCF støtter NGO'er, som har til formål at støtte børn og unge i forhold til uddannelse, undgå risikoadfærd mv. Organisationen finansierer ikke direkte aktiviteter, men investerer i organisationernes kapacitet til at nå fælles mål.

De få organisationer som EMCF vælger at investere i, mødes med et krav om at forene deres overordnede strategiske mål med konkrete årlige forretningsplaner. Bindeledet er en eksplicitering af den forandringsteori, der ligger til grund for indsatsen. Evaluatore og proceskonsulenter fra ECMF faciliterer dette arbejde på workshop, som ikke alene fastlægger forandringsteorien, men også operationaliserer denne i en forretningsplan, samt et monitorerings- og evalueringssystem, som skal medvirke til at ledelse og frontpersonale løbende har kendskab til organisationens præstationer i forhold til de planlagte aktiviteter og resultater.

Kilde: www.emcf.org

3. Indikatorudvikling

En central udfordring i den praktiske implementering af resultatbaseret styring er udviklingen af meningsfulde præstationsmål. Den amerikanske forsker i præstationsmåling og resultatbaseret styring, Harry Hatry, angiver, at typen af indikatorer, som bør inkluderes i præstationsmålinger, bør være (Hatry, 1999: 12):

- Input (human og finansiell kapital)
- Output (typen af produkter/services som produceres)
- Resultat (de umiddelbare resultater af indsatsen)
- Mellemlangsigtede virkninger (som kan indikere at adfærd fører i retning af de intenderede virkninger)
- Virkninger (de langsigtede virkninger af indsatsen)
- Omkostningseffektivitet (muliggør kvantificering af enhedsomkostninger på output og resultat)
- Præstationsmål (kvantificering af alle præstationsmål med hensyn til output og resultater).

Et centralt element er således konstruktionen af indikatorer for input, output, resultater og virkninger, som anvendes til at monitorere udviklingen og resultaterne af en given indsats. Erfaringerne fra Nordamerika viser, at i praksis er en central forudsætning, at alle niveauer i den offentlige styringskæde (fx i en kommune: kommunalbestyrelsen, administrativ ledelse, mellemlider, sagsbehandler samt

leverandør) finder alle eller dele af indikatorerne meningsfulde i forhold til deres specifikke videnbehov. – Med andre ord skal det klarlægges, hvilken type viden om indsatsen de efterspørger og kan anvende i det daglige arbejde. Denne afdækning og dialog er i sig selv en central forudsætning for at sikre, at indikatorerne anses for anvendelige og legitime målepunkter for aktører på forskellige niveauer.

En anden kilde til udvikling af indikatorer er naturligvis den foreliggende viden om effekter, der kan identificeres via forsknings- og evalueringsrapporter.

Et eksempel på indikatorudvikling, der søger at tage højde for disse perspektiver er den igangværende evaluering af det nationale projekt for børnefamiliesagkyndige for familier med alkoholproblemer. Indsatsen forestås af Sundhedsstyrelsen. Det nationale projekt for børnefamiliesagkyndige (BFS) har til formål at opbygge og integrere børneperspektivet i alkoholbehandlingen. Ligeledes er det en målsætning, at de kommunale myndigheder, skoler og dagsinstitutioner i højere grad er kvalificeret til at identificere familier, hvori der er alkoholproblemer og evt. yde støtte i forbindelse med behandlingsforløb. Udgangspunktet er, at der er børnefamiliesagkyndige i amterne. Her har evaluatorerne, som følger indsatsen undervejs, analyseret programmets forandringsteori og på den baggrund udviklet input, output, resultat og virkningsindikatorer. Indikatorerne er blevet gennemgået med såvel embedsmænd i Sundhedsstyrelsen som frontpersonalet, der forestår indsatsen. På denne baggrund er indikatorerne blevet tilpasset og udgør nu et samlet indikator-system, som kan anvendes såvel centralt som af frontpersonalet til at dokumentere og overvåge indsatsen.²³

Fordelen med denne tilgang er, at såvel frontpersonale og ledelse kan se, hvordan deres aktiviteter og videnproduktion bidrager til at nå de samlede mål med indsatsen.²⁴

Udvikling af beskæftigelsesindikatorer i Jobstat

New York City's Human Resource Administration (HRA) implementerede i slutningen af 1990'erne et resultat- og effektmålingssystem, JobStat, der anvendes til styring og måling af beskæftigelsesindsatsen. Jobstat indeholder tre typer af indikatorer: Indikatorer der følger opfyldelsen af ledelsens mål og strategier, indikatorer der måler de kritiske aktiviteter, samt indikatorer der afspejler den økonomiske administration.

Når det gælder den første indikator type, kan der gives følgende eksempel: En af de strategier der blev lagt, da systemet blev introduceret, var at indsatsen også skulle rettes mod de mest trængende ledige, dvs. den del af gruppen, der var langtidsledige, eller hvor barriererne for at komme ud på arbejdsmarkeder var så store, at både jobkonsulenter og den ledige selv ikke længere gennemførte en aktiv indsats for at øge selvforsørgelsesgraden hos den ledige. Der blev derfor ved implementeringen af Jobstat lagt vægt på at måle de 'ikke-aktive sager'. Hensigten var at ændre adfærden og holdningen til det at tilhøre en tung gruppe af ledige, både blandt de ledige og blandt jobkonsulenterne. Der skulle således sendes et signal om, at det var et krav, at man var aktivt jobsøgende, når man modtog overførselsindkomst. For det andet var hensigten at nedbryde en forudfattet holdning hos medarbejdere om, at det ikke var uundgåeligt eller accepteret, at der ikke blev gjort en aktiv indsats.

En afledt konsekvens af denne indikator var, at man måtte udvikle en entydig definition af, hvad det vil sige at være 'ikke-aktiv'. Det betød endvidere, at de enkelte jobcentre, der var ansvarlige for beskæftigelsesindsatsen, fik en fælles og entydig definition af, hvornår en beskæftigelsesindsats for en ledig kan betragtes som henholdsvis 'aktiv' og 'ikke-aktiv'.

Måling af de kritiske steder i indsatsen kunne fx omfatte udvikling af indikatorer, der løbende følger, om de ledige, der fx følger et jobtræningsprogram hos en privat aktør, rent faktisk deltager i programmet. Dette gøres for at sikre, at monitoreringen fortsætter, selvom en anden aktør har overtaget indsatsen.

Formålet med den sidste type af indikatorer er at sikre, at de sociale ydelser udbetales rettidigt og beløbsmæssigt korrekt. Der måles fx på, om ledige der vurderes ikke længere at stå til rådighed for arbejdsmarkedet og derved mister retten til sociale ydelser, ophører med at modtage sociale ydelser.

Se endvidere www.nyc.gov/html/hra

4. Målbudgettering

Målbudgettering handler om at allokere midler i forhold til de målsætninger, som beslutningstagerne har prioriteret. Dette betyder, at målbudgettering skal have allokere omkostninger i forhold til de input (finansielle og menneskelige ressourcer, faste omkostninger mv.), aktiviteter (fx sagsbehandling, behandling, vejledning mv.), outputs (antal vejledninger, antal borgere vejledt mv.), som er nødvendig for at opnå de planlagte resultater (fx øget antal borgere i beskæftigelse). Heri er der meget lidt nyt i forhold til allerede etablerede principper i fx ABC (Activity Based Costing).

Med anvendelse af disse budgetteringsprincipper kan der også kalkuleres omkostninger pr. output og pr. resultat.

OECD har opstillet en række kriterier for budgetteringspraksis, der er hhv. drivkræfter og barrierer for integrering med resultatbaseret styring.

<i>Drivkræfter for integrering af budget med RBM</i>	<i>Barrierer for integrering af budget med RBM</i>
<ul style="list-style-type: none"> – Strategiske mål er koblet med ressourcer – Global- eller output-baseret budgettering er etableret – Indsatsen er præciseret i konkrete og målbare produkter og services – Integrering forsøges på såvel ledelses- som frontniveau – Virkningerne af indsatsen kan ses kort tid efter indsatsen har fundet sted – Resultater kan med stor sandsynlighed tilskrives indsatsen 	<ul style="list-style-type: none"> – Historiske forklaringer på planlægnings- og allokeringspraksis – Line item budgettering – Regnskabsenheder svarer ikke til dem, der opereres med i indsatsen – Indsatsen består af ikke-standardiserede produkter eller services – Indsatsens virkninger kan kun identificeres på langt sigt – Resultater kan kun med usikkerhed tilskrives indsatsen

(Tilpasset fra OECD, 1999: 23, vores oversættelse.)

Det centrale er her, at det er *indsatsen* (programmet), der definerer, hvordan der budgetteres, ikke de organisatoriske enheder.

5. Implementering, indsamling og brug af data

En central bestanddel af resultatbaseret styring er, at indsamlingen af data sker som en *integreret* del af den offentlige organisations drift. Det er ikke en ad hoc baseret videnopsamling. Med andre ord får ledelsen kontinuerligt en strøm af resultatdata ind i organisationen, som de kan anvende i beslutningsprocesserne i driften. Resultatdata – der leveres som *real time*-data.

Som nævnt skal der i resultatbaseret styring etableres et indikatorsystem, som består udvalgte indikatorer for input, output, kvalitet, resultater og virkninger (i det omfang det er muligt). Den løbende indsamling af disse data udgør det monitorerings- og evalueringssystem (M&E-system) som kan understøtte ledelse og frontpersonale i deres arbejde.

Tre elementer er helt centrale for at effektivisere brugen af systemet. *For det første* skal de forskellige brugere (ledelse, frontpersonale) definere, med hvilken hyppighed de har brug for informationer. Frontpersonale og administrativ ledelse kan have behov for data løbende (eksempelvis ugentligt), så de kan bruges i de driftsmæssige beslutninger. Eksempelvis i hvilke områder SSP-arbejderne skal lave opsøgende gadearbejde i forhold til, hvor der er rapporteret eksempelvis hærværk og gadeuorden. For politikere er behovet mindre hyppigt. Her kan der fx udelukkende være behov for kvartalsvise rapporter.

For det andet skal der tages højde for, hvilke vidensbehov de forskellige aktører har. Eksempelvis har en sagsbehandler behov for »dyb viden« på individniveau, som kan informere arbejdet med en konkret klient. Lederen har brug for aggregerede data

for en række forskellige indikatorer, hvorimod kommunalbestyrelsen typisk kun har brug for data på en række nøgleindikatorer.

For det tredje skal produktionen af data i videst muligt omfang være opgaverelateret. Det betyder, at data gerne skal produceres som led i den daglige drift. Her kan simple it-løsninger være et redskab. Et nordamerikansk eksempel herpå er, at unges deltagelse i sociale tilbud registreres elektronisk, da alle børn har et elektronisk nøglekort som de scanner, når *checker ind* og *ud* af tilbuddet. Data for antallet af børn som har anvendt tilbuddet samt deres tidsforbrug på stedet aggregeres elektronisk. Dataene er således tilgængelige for ledelse og de professionelle dagligt.

Ideelt set er M&E-systemet også integreret med organisationens ressource-anvendelses- og budgetsystemer, hvilket vil medvirke til at kunne kalkulere omkostningsniveauet i forhold til de enkelte indsatser. Ikke mindst i velfærdsindsatsen er dette relevant, da den væsentligste input-ressource i velfærdspolitikken er personaleomkostninger. – Hvis disse præmisser er opfyldt, kan data bruges til at analysere præstationerne i indsatsen.

Under alle omstændigheder er it-understøttelse til at indsamle og behandle data en forudsætning for implementeringen af RBM. It-understøttelsen kan imidlertid variere fra simple Excel-regneark til sofistikerede it-løsninger, som der er lagt op til i den digitale taske force på anbringelsesområdet. Omfanget af it-understøttelsen kan således afhænge af indsatsens størrelse, og i hvor høj grad beslutningstagerne ønsker en RBM-tilgang rullet ud i organisationen.

Data kvalitet

Et centralt element for indsamlingen af data og den efterfølgende anvendelse heraf er, at dataene er pålidelige. Et nærliggende eksempel er, at brugere kan føle sig fristet til at overrapportere egne præstationer i systemet, hvilket i yderste instans vil gøre systemet ubrugeligt. – Med andre ord skal der være en sikkerhed for, at datakvaliteten er i orden.

Der er flere, supplerende eksempler på, hvordan dette er sikret. En tilgang er er baseret på decentralisering, hvor det er frontpersonalet, der producerer dataene, men at de er opgaverelaterede og derfor, i et pålideligt format, er brugbare for dem, som indberetter dataene.

Dette kan kobles med (u anmeldte tilsynsbesøg) som skal sikre at det faktisk hændte også svarer overens med det indberettede. – Denne tilgang kan ses i den ny lov om social service, hvor alle sociale tilbud skal registreres i en tilbudsportal. Leverandørerne får anmeldte og u anmeldte tilsynsbesøg, som skal sikre at tilbuddet er i overensstemmelse med det indberettede. Med andre ord skal et auditørkorps sikre pålideligheden af de producerede data.

En anden tilgang er, hvor der skabes en centraliseret kvalitetssikringsenhed, der gennemgår dataproduktionen og skal sikre, at dataene reelt er pålidelige.

Certificering af indikatorer

I delstaten Texas er der oprettet en særskilt enhed State Auditor's Office (SAO), der hvert år udvælger og kontrollerer resultat- og effektindikatorer blandt delstatens institutioner. Udvælgelsen finder sted på baggrund af størrelsen på institutionens budget, tidligere identificerede problemer med datakvalitet samt tidspunktet for det seneste kontrolbesøg.

På baggrund af SAO's gennemgang og vurdering af datahåndtering klassificeres institutionens indikatorer efter følgende skala: 'Godkendt', der tildeles til indikatorer med en præcision på +/- 5 %, og hvor der er dokumenterede kvalitetssikringsprocedurer. Præcisionen beregnes ved at sammenligne de målte resultater med de faktiske. 'Godkendt med forbehold' gives såfremt data har samme præcision som ovenfor, men kvalitetssikringen ikke er tilstrækkelig omfattende. 'Ikke godkendt' tildeles de indikatorer, hvor præcisionen overstiger 5 %. 'Kan ikke bedømmes' gives som vurdering til de indikatorer, hvor der ikke har været tilstrækkelig dokumentation for beregningsmetode og manglende kvalitetssikringsprocedurer.

Behov for forklarende data

Et centralt kritikpunkt imod, især ældre, præstationsmålinger er, at de ekskluderer meget relevant viden fra »implementeringens sorte boks«. For at imødegå disse blinde punkter har flere organisationer, der arbejder med RBM, indarbejdet muligheden for at tilføje forklarende viden til den mere statistiske afrapportering. Et eksempel kan være et jobcenter, som skal forklare variansen mellem det opstillede mål (fx 10 % færre arbejdsløse i jobcentrets dækningsområde), og det faktiske resultat (fx 2 % færre arbejdsløse i job centrets dækningsområde). – Det kan her være af væsentlig betydning, at områdets store produktionsvirksomhed oplever stagnation eller direkte nedgang, hvilket kan forklare de udeblevne resultater.

Brug af datastrømme

Fra et ledelsesperspektiv kan RBM skabe en feedback-cyklus, hvor ressourcer og aktiviteter strømmer ud af organisationen og præstationsdata strømmer tilbage til organisationen. Her er der vel at mærke data, som er substantielt relevante for de indsatsområder og målsætninger, der definerer organisationens virke, hvilket giver ledelsen et informeret grundlag at vurdere præstationer og resultater – og derefter tage beslutninger om indsatsen skal korrigeres eller fortsætte. Et eksempel kan være, om alle enheder og/eller individer præsterer som de skal, og hvis ikke om der kan være gode grunde hertil.

En central udfordring er således, at den administrative ledelse reelt anvender præstationsdata i deres styring af medarbejdere og leverandører. Præstationsdata skal således anvendes til formative formål – til at forbedre driften. Heri er der både organisatoriske, processuelle og økonomiske udfordringer.

Organisatorisk skal det bestemmes, hvilke data der produceres, hvor ofte og hvem der skal have adgang til dem. Processuelt skal det fastlægges, hvordan præstationsdata kan indgå i dialogen med fx afdelingsledere, frontpersonale eller leverandører.

Økonomisk skal det fastlægges, om der skal kobles økonomiske incitamenter på opnåelsen af givne resultater. Nordamerikanske erfaringer med implementering af RBM viser, at en helt central udfordring er at sikre, at datakvaliteten bliver pålidelig, og at anvendelsen indarbejdes i den daglige drift. Først herefter bør der kobles incitamentsstrukturer på, hvorvidt enheder/individer præsterer efter dem. I en række amerikanske delstater etablerede man således såkaldte »hold harmless«-klausuler for en periode på typisk 1-2 år. Formålet var netop at sikre en pålidelig drift af styringsmodellen.

NYC HRA's brug af datarapporter

NYC HRA udarbejder hver måned rapporter (Jobstat- og Centerstat-rapporter), hvori der præsenteres de enkelte Jobcentres resultater. Rapporterne anvendes som grundlag for vurderingen af centres målopfyldelse. Rapporterne gennemgås på møder med deltagelse af centerdirektøren og repræsentanter fra det centrale niveau i NYC HRA. Mødet giver centret mulighed for at forklare manglende målopfyldelse, overopfyldelse af målene o. lign.

Derudover deltager repræsentanter fra de aktører, der fx varetager jobtræningsforløb, undervisning, kompetenceafklaring mv. Baggrunden for deres deltagelse er at der derved gives mulighed for at høre deres eventuelle forklaring af resultaterne. Endvidere kan det drøftes, om fx visiteringsprocedurerne er tilstrækkeligt klare. Mødet ender typisk med at deltagerne enes om tiltag, der skal bidrage til en forbedring af resultaterne.

De indikatorer der anvendes til afrapportering, kan inddeles i formidlings-, fastholdelses- samt administrative indikatorer. De omfatter bl.a.:

- Centrets profil, herunder de lediges type af overførselsindkomst, andel af jobkonsulenter blandt medarbejderne, andel af sager der er resulteret i beskæftigelse.
- Formidlede job, i alt og formidlede job af 'andre aktører'
- Fastholde af job blandt de formidlede efter henholdsvis 3 og 6 måneder
- Andelen af handlingsplanen med en tidlig indsats.
- Graden af tilfredshed blandt de ledige
- M.fl.

Indikatorerne præsenteres både på centerniveau og medarbejderniveau. Der kan læses mere om afrapporteringen på

www.nyc.gov/html/hra/html/center_job_stat.html

6. Evaluering

I det foregående beskrev vi, hvordan der sker en videnproduktion i organisationen, og hvordan ledelse og frontpersonale kan anvende denne viden i deres respektive funktioner. Med andre ord har vi beskrevet, hvordan data kan anvendes *løbende* i organisationens drift.

Som det også blev anført, er der i resultatbaseret styring kun et udvalg af indikatorer, som man har investeret sine ressourcer i skabe en løbende viden om. Der er med andre ord samtidig andre relevante informationer, som man (forudset eller uforudset) fravælger.

Der kan således være god grund til *periodisk* at få gennemført formelle evalueringer, hvor den udgrænsede viden medtages. Dette kan ske af hensyn til at effektivisere organisationens indsats, legitimitet og ansvarliggørelse. Det vil sige, at evaluering kan give en dybere viden til både formative og summative formål.

De data som er genereret i RBM, er imidlertid ikke spildte, da de kan anvendes af evaluator som en del af det datamateriale som evalueringen inddrager. Et eksempel herpå er New York City's Human Ressource-afdeling (NYC HR), som er ansvarlig for beskæftigelsesindsatsen. NYC HR visiterer ledige til private aktører, som forestår kompetenceafklaring, jobformidling og opfølgning. Data for de enkelte aktører registreres løbende i NYC HR's M&E-system. Data herfra anvendes ligeledes til mere langsigtede virkningsevalueringer, hvor målgruppens adfærd sammenlignes med kontrolgrupper.

7. Rapportering

Fra den offentlige organisations perspektiv er der to overordnede grunde til at anvende resultatbaseret styring. For det første giver det en mulighed for at designe og styre politikindsatser på et informeret grundlag om deres effekter *løbende*. Produktionen af evaluerbar viden er ikke længere en proces som igangsættes sideløbende eller efter en indsats, men er integreret i driften. For det andet giver resultaterne mulighed for at informere interessenter og i sidste ende borgerne om, at det offentlige midler bliver anvendt på en hensigtsmæssig og (omkostnings)effektiv måde.

Dette kræver, at en betydelig del af den viden om de resultater, som skabes, bliver tilgængelige for borgere og interessenter. Dette er i høj grad i tråd med den tradition for åben og tilgængelighed til evalueringsresultater, som allerede eksisterer i de nordiske lande. I Nordamerika arbejder man med, ud over tilgængelighed til evalueringsresultater, at de enkelte organisationer i kvartals-, halvårs- eller årsberetninger dokumenterer, i hvilket omfang de planlagte resultater er blevet skabt.

3. Centrale udfordringer

I dag har vi en situation, hvor statslige og kommunale organisationer i stigende grad efterspørger resultatbaseret styring.²⁵ – Men hvad er de centrale udfordringer? Erfaringer fra USA peger bl.a. på, at der er tale om andet og mere end blot teknologiske udfordringer ved at implementere RBM (se bl.a. Liner, Blaine et al., 2001 samt Hatry et al., 2004).

Lad os således gå tilbage til udgangspunktet. Vi skitserede indledningsvis fire grundlæggende elementer i RBM:

- I) Formuleringen af strategiske mål som er styrende for indsatsen
- II) Præcisering af forventede resultater og organiseringen af indsatser og ressourcer herefter
- III) Løbende monitorering og vurdering af præstationer
- IV) Styrket ansvarliggørelse på baggrund af løbende feedback på præstationer.

Som en analyseramme for de udfordringer som offentlige organisationer står overfor har vi valgt at koble de fire grundlæggende elementer i RBM med en forholdsvis simpel, men robust, forståelse af organisationer (Leavitt: 1978).

	Opgaver	Aktører	Struktur	Teknologi
Formuleringen af strategiske mål som er styrende for indsatsen	Beslutningstagere skal præcisere sammenhæng mellem problem og ønskede resultater	Opbygning af institutionel kapacitet i administrativ ledelse til at identificere effekter og agere på informationer herom	Etablering af procedurer for strategiformulering og indsatsplanlægning	It-system kan generere baseline- og præstationsdata på udvalgte indikatorer, som indgår i beslutningsgrundlag
Præcisering af forventede resultater og organiseringen af indsatser og ressourcer herefter	Anvendelse af forandringsteori til at koble strategi med konkret indsats	Forandringsledelse til at tilpasse human kapital og organisering på alle niveauer	Etablering af enhed som understøtter evaluerbarhed og præstationsmåling af indsatsen	It-system integrering af budget-, regnskabs-, HR- og M&E-systemer
Løbende monitorering og vurdering af præstationer	Fastslå hyppighed og vidensbehov for de forskellige aktører i og interessenter uden for organisationen	Sikre fælles forståelse af indikatorer Anvende data i driftsfunktionen	Identificere ansvarlig enhed for data produktion og kvalitetskontrol Procedurer for brug af data i driftsfunktionen	Etablering af it-baseret M&E-system.
Styrket ansvarliggørelse på baggrund af løbende feedback på præstationer	Brug af præstationsdata i opgavevaretagelsen	Kendskab og opbakning til mål og delmål i alle led i organisationen Anvendelse af data med henblik på refleksion og læring	Etablering af incitamentsstruktur, hvor <i>high performers</i> belønnes og indsats over for <i>under performers</i>	Synliggøre resultater i rapporteringsformat

Kilde: Rambøll Management, 2005

I denne model består organisationen af fire elementer. (i) Organisationens *opgaver*, der refererer til organisationens produktion i form af de ydelser, som leveres og definerer dens eksistens. (ii) *Struktur* refererer til den formelle organisering,

kommunikationssymer og arbejdsdeling. (iii) *Aktører* er de mennesker som er beskæftiget i organisationen (eller udfører ydelser for organisationen). (iv) *Teknologi* er de maskiner mv. (f.eks. it) som understøtter produktionen.

Når denne forståelse kobles med grundelementerne i RBM giver det en matrice med 16 centrale udfordringer, som offentlige organisationer står overfor.

Vi har i ovenstående tabel søgt at sammenfatte en række af de udfordringer som vi har skitseret i vores gennemgang af resultatbaseret styring. Dette kan koges ned til, at resultatbaseret styring således i høj grad fordrer, (i) at beslutningstagere »tør« og kan formulere konkrete, operationelle mål, (ii) at den offentlige organisation strategisk udvikler sine medarbejders kompetencer til at arbejde med præstationsdata, (iii) at organisationen tilpasses til at styre efter resultater og understøtte brugen af pålidelige præstationsdata, og (iv) at teknologi understøttelsen muliggør integrering af de forskellige typer præstationsdata. Med andre ord, offentlige organisationer har øje for effekterne og tilpasser hele deres drift for bedst muligt at nå disse mål.

Det er utvivlsomt embedsmænd som i driftsfunktionen vil drage størst nytte af at organisationen agerer mod definerede mål. Imidlertid skal vi konstatere, at interview med eksperter og embedsmænd i USA entydigt peger på reformen af offentlige organisationer i retning af at arbejde med resultatbaseret styring er og bliver en *politisk proces*, hvor politikere skal være en central drivkraft i en politisk ledet organisation under omstilling.

Det handler således som, at politikerne skal være bannerførere i parolen, som Direktør for evaluering i Edna McConnell Clark Foundation, David Hunter, (med en fabelagtig evne til one-liners) formulerer som: »*We don't buy activities – we buy outcomes*«.

Litteratur

- Dahler-Larsen, Peter: *Evaluering kortlagt. En undersøgelse af amters og kommuners evalueringspraksis på det sociale område*, Århus, Systime, 2002-2003.
- Hansen, Hanne Foss: *Evaluering i staten*, København, Samfundslitteratur, 2003
- Hatry, Harry: *Performance Measurement. Getting Results*, Washington, Urban Institute Press, 1999.
- Hatry, Harry et als: *How Federal Programs Use Outcome Information. Opportunities for Federal Managers*, Managing for Results Series. Washington, IBM Center for the Business of Government, 2004.
- Finansministeriet: *Effektiv opgavevaretagelse i staten*, København, Finansministeriet, 2003.
- Fountain, James et als: *Reporting Performance Information: Suggested Criteria for Effective Communication*, Norwalk, Governmental Accounting Standards Board (GASB), 2003
- Greve, Carsten: Introduktion til offentlig ledelse og styring i bevægelse, i Greve, Carsten (ed.): *Offentlig ledelse og styring i bevægelse*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2001
- Krogstrup, Hanne Kathrine: *Evalueringsmodeller*, Århus, Systime, 2003.
- Kusek, Jody Zall & Ray Rist: *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, Washington, World Bank, 2004.
- Leavitt, Harold J.: *Managerial Psychology*, Chicago, University of Chicago Press, 1978.
- Liner, Blaine et als: *Making Results-based State Government Work*, Washington, Urban Institute Press, 2001.

- Lond, Rigmor M.: Effektivt demokrati? Dansk kommunalforvaltningspolitik i 1990'erne, i Greve, Carsten (ed.): *Offentlig ledelse og styring i bevægelse*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2001
- Mayne, John & Eduardo Zapico-Goñi: Effective Performance Monitoring. A Necessary Condition for Public Sector Reform, i Mayne, John & Eduardo Zapico-Goñi (eds.), 1997: *Monitoring Performance in the Public Sector*, London, Transaction Publishers, 1997.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): *Integrating Financial Management and Performance Management*, PUMA/SBO (99) 4/Final, Paris, OECD, 1999.
- Rambøll Management, 2005: Evaluering af det nationale projekt for børnefamiliesagkyndige for familier med alkoholproblemer. – Methodenote, upubliceret arbejdspapir, Sundhedsstyrelsen.
- Stax, Tobias Børner & Steffen Bohni Nielsen: »Kundskabsgenerering gennem sociale foranstaltninger: Om behovet for at integrere styring, læring og dokumentation gennem evaluering«, i Louise Risnes: (ed.) *Empiri, Evidens, Empati – nordiske røster om kunnskapsutveckling i socialt arbete*, NOPUS, under udgivelse.
- United Nations Development Programme (UNDP): *UNDP Results framework, Technical note. Resultsbased Management. Concepts and Methodology*. New York, United Nations Development Programme (UNDP), 2000.
- United Nations Development Programme (UNDP): *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results*, New York, United Nations Development Programme (UNDP), 2002.
- Vedung, Evert: *Public Policy and Program Evaluation*, London, Transaction Publishers, 2004.
- Wolf, Adam: Tendenser og temaer i forvaltningspolitikken, i Greve, Carsten (ed.): *Offentlig ledelse og styring i bevægelse*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2001

Noter

1. I en række delstater samt på føderalt niveau er dette nedfældet i lov. På føderalt niveau har man siden 1993 haft en »Government Performance and Results Act« (mainstreamet til alle føderale organisationer siden 1998), som kræver, at organisationerne dokumenterer strategiske og operationelle mål, samt dokumenterer deres resultater på definerede resultat- og virkningsindikatorer.
2. Vi har valgt en ikke helt mundret oversættelse af den engelske betegnelse for at understrege forskellen til tilgrænsende styringsparadigmer, som fx mål- og resultatstyring. Vi har taget os denne semantiske frihed velvidende, at resultater kan defineres som de umiddelbare effekter af en given indsats.
3. I en amerikansk kontekst opereres under samme tilgang med en række mere eller mindre synonyme betegnelser: *managing for results*, *governing for results*, *performance management* og *outcome management*.
4. På engelsk: *accountability*.
5. Vi har valgt bruge det angelsaksiske akronym RBM for resultatbaseret styring.
6. Se bl.a. Rigmor M. Londs diskursive analyse af forskellige styringsstrategier i kommunal forvaltningspolitik (Lond, 2001)
7. Se bl.a. Wolf, 2001: 14-15.
8. Samtidig ser vi store internationale organisationer som FN og Verdensbanken i stigende grad har udviklet resultatbaseret styring som den anvendte styringsmodel i deres indsatser. Se bl.a. (UNDP, 2002), (Kusek og Rist, 2004).
9. Som i sig selv kan ses som et udtryk for new public management (Greve, 2001: 7).

10. Med evalueringsviden forstår vi en type viden, der kan produceres som følge af, at den offentlige indsats er designet på en sådan måde, at man løbende kan vurdere om de aktiviteter, outputs og resultater som skabes, møder det forventede niveau i forhold til de definerede præstationsstandarder.
11. Det er tilsvarende tanker, der bl.a. præger Finansministeriets vejledning om den statslige styring i »Effektiv opgavevaretagelse i staten«.
12. Alle tilgange har deres begrænsninger. I relation til evaluering noterer den amerikanske forsker, Harry Hatry, sig, at de præstationsmålinger, der er centrale i RBM, ikke (i) åbner den sorte (implementerings)boks og ikke kan forklare, hvorfor resultater sker. (ii) Ikke alle resultater kan måles direkte. (iii) Informationerne fra er kun én kilde for beslutningstagere. (Hatry, 1999: 5-6)
13. I evalueringsfaglig terminologi mangler der en ekspliciteret forandringsteori (theory of change), som tydeliggør sammenhæng mellem målgruppe, foranstaltning og intenderede virkninger.
14. Præstationsmålinger defineres af Kusek og Rist (2004:227) som: »A system for assessing performance of (development) interventions against stated goals.« I konteksten af resultat- og effektstyring betyder dette også, at præstationer i forhold til effekt mål opstilles.
15. Evaluering kan yderligere have en række legitime og illegitime formål. Se Foss Hansen, 2003.
16. Netop det faktum, at evalueringer sjældent er forankret i driften, betyder også, at evalueringer ofte, i praksis, ikke udtømmer det iboende læringspotentiale, der ligger i evaluering. Et eksempel herpå er, at evalueringen gennemføres af en ekstern evaluator som gennemfører en ressourcetung dataindsamling og afrapportering. Slutproduktet er typisk en evalueringsrapport, hvor anvendelsen i bogstaveligste forstand kan skrinlægges.
17. Fx opfølgningen på beskæftigelsessituationen af en tidligere ledig tre, seks og tolv måneder efter endt jobtræning.
18. Se (Krogstrup 2003: 77-83) for en overordnet diskussion af præstationsmålinger. Diskussionen tager imidlertid ikke højde for nyere udvikling i RBM.
19. Det vil sige, at data produceres løbende og med en hyppighed, så offentlige aktører kan anvende dem i de konkrete handlingssituationer, som data refererer til.
20. Gennemgangen i dette afsnit bygger i høj grad på følgende kilder: (Fountain et als 2003), (Liner et als, 2001) samt (Kusek & Rist, 2004).
21. Forandringsteorien kan bruges til at vurdere hensigtsmæssigheden af en given foranstaltning versus andre mulige policy-instrumenter for at opnå et givent resultat.
22. Valget kan afhænge af institutionelle procedurer eller af videnskabsteoretiske og metodologiske prioriteter. Fælles er, at alle redskaberne imidlertid har samme funktion.
23. Rambøll Management, 2005: »Evaluering af det nationale projekt for børnefamiliesagkyndige for familier med alkoholproblemer. – Metodenote«, Sundhedsstyrelsen
24. I new public management-litteratur refereres der hertil som »line of sight«.
25. Et eksempel herpå er, at der er afholdt to konferencer i Danmark om emnet i 2005. Disse blev afholdt af henholdsvis Copenhagen Business School og Rambøll Management i samarbejde med Arbejdsmarkedsstyrelsen, Integrationsministeriet, Københavns Kommune og Socialministeriet.