

## Er din kommune fire-stjernet?

**Regeringen vil måle og sammenligne kommunernes indsats. Formålet er at forbedre den offentlige service. Men erfaringer fra England viser, at resultatet i yderste konsekvens kan blive faldende kommunal service, selv hvis målinger viser fremgang.**

Den offentlige sektor er under pres for at dokumentere effekterne af det arbejde, der udføres af pædagoger, lærere, socialrådgivere og hjemmehjælpere. I mange år var det godt nok, at sektoren forfulgte ædle mål. Senere kom der fokus på, om de offentligt ansatte præsterede nok for deres løn. Man begyndte at diskutere produktivitet. Den seneste udvikling er, at politikere og borgere ønsker information om resultaterne af de offentlige aktiviteter. Det kan godt være, at den offentlige sektor forfølger ædle mål, og at de offentligt ansatte løber hurtigt, men hvad kommer der ud af anstrengelserne? Lærer børnene at skrive og regne, kommer de ledige i arbejde, føler de ældre sig trygge på plejehjemmet? Med andre ord: Hvad er de faktiske effekter og resultater?

Regeringen vil måle og sammenligne resultaterne af kommunernes aktiviteter. Den har allerede aftalt med KL, at der skal udarbejdes resultatmål - såkaldte nationale indikatorer - på de væsentligste kommunale serviceområder. Og forslaget til kvalitetsreform peger i retning af yderligere resultatmålinger. Fx foreslår regeringen, at daginstitutioner og plejehjem skal producere sammenlignelig dokumentation af brugertilfredsheden og den faglige kvalitet. Borgerne skal have let adgang til denne dokumentation.

Tankegangen er ikke ny - mange kommuner har anvendt resultatmålinger siden 1990'erne. Men i Danmark er der stadig stor forskel på, hvordan og i hvilket omfang kommunerne benytter resultatmålinger. Det betyder, at kommunerne ikke kan sammenlignes på tværs. Og det er *det*, regeringen nu vil ændre ved at indføre standardiserede resultatmålinger.

Disse resultatmålinger har to formål: For det første at fremme lokal kvalitetsudvikling. Standardiserede resultatmålinger giver kommunerne mulighed for at sammenligne sig med hinanden og derved identificere serviceforbedringer. For det andet at sikre demokratisk ansvarlighed. Kommunal service koster mange skattekrone, og de fleste borgere og landspolitikere vil gerne vide, hvad de får for pengene. Resultatmål kan sammenlignes fra kommune til kommune og giver derfor de lokale indbyggere et grundlag for at vurdere deres egen kommunes præstationer. Desuden får landspolitikerne et mere oplyst grundlag at regulere kommunerne på.

Endelig er der behov for, at borgerne har adgang til gennemskuelige data, der viser, hvad hver enkelt offentlig institution præsterer. I hvert fald hvis regeringens ambitioner om øget frit valg skal realiseres. Ellers får borgerne svært ved at træffe fornuftige frie valg.

De standardiserede resultatmålinger er altså en nyskabelse, som skal indfri nogle klare formål. Men hvad kan vi forvente, der kommer ud af de målinger? Det spørgsmål kan ikke besvares på nuværende tidspunkt. Men ved at inddrage erfaringer fra udlandet, er det muligt at sige noget om, hvad der er kommet ud af resultatmålinger i andre lande.

I KREVI har vi vendt blikket mod England, som siden 1993 har anvendt standardiserede resultatmålinger af kommunerne. I 2002 indførte man såkaldt *Comprehensive Performance Assessment (CPA)*, hvor flere hundrede resultatmål for den enkelte kommune lægges sammen til ét samlet mål for kommunens præstationer. Derefter rangordnes kommunerne efter deres samlede præstationer på en skala fra 0 til 4 stjerner. KREVI har undersøgt effekterne af dette CPA-system ved at gennemgå tilgængelig litteratur om emnet.

Der er uenighed om, hvilke konklusioner man kan drage af de engelske erfaringer. Den uafhængige revisionsenhed, som udfører målingerne (*The Audit Commission*), vurderer CPA-systemet som en klar succes. Det er måske forventeligt? Til gengæld er de fleste forskere mere forbeholdne – blandt andet med baggrund i interviews med kommunale

topchefer og politikere. Samlet set påpeges flere negative effekter end positive, og de negative effekter er bedst dokumenteret. Det betyder ikke nødvendigvis, at CPA har haft flere negative effekter end positive, blot at de negative effekter er bedst dokumenteret i den litteratur, vi har fundet.

Ét kritikpunkt er, at mange af de nøgletal, som indgår i CPA, ikke er gode *præstationsmål*. Fx kan nævnes, at "antal besøg på biblioteket" er et dårligt mål for en kommunes præstationer, hvis kommunens målsætning er at stille mest mulig information til rådighed via internettet.

Andre resultatmål kritiseres for ikke at tage højde for forhold, som kommunerne ikke selv kan styre. Det drejer sig fx om økonomiske, sociale, demografiske og geografiske forhold. Flere forskere har påvist sammenhænge mellem indbyggersammensætningen og kommunernes præstationer som de måles i CPA. Det betyder, at kommunernes CPA-værdier ikke kun afspejler forskelle i præstationer, men også socioøkonomiske forskelle. Fx om de har mange arbejdsløse eller mange indvandrere. Det er en alvorlig kritik i et system som det engelske, hvor en høj CPA-værdi udløser belønning i form af færre statslige tilsyn, større frihed i anvendelsen af statstilskuddet og større frihed til at fastsætte lokale serviceudgifter og skatter.

Kritikken har gjort indtryk. *The Audit Commission* er for nylig begyndt at korrigere enkelte resultatmål for socioøkonomiske forhold og har desuden igangsat en undersøgelse af, hvilken betydning disse forhold har for kommunernes præstationer.

De engelske erfaringer viser også, at det kan være en vanskelig opgave at måle effekterne af den kommunale indsats. Ligesom i Danmark har ambitionen været at fokusere på effekter og resultater frem for arbejdsprocesser og produkter. På trods af ambitionen, der er blevet gentaget og understreget ved løbende revisioner af CPA, anvendes der fortsat en lang række produktions- og procesmål. Det er vores indtryk, at anvendelsen af disse mål sker af nød frem for af lyst.

Det kan være svært at skelne mellem effekt- og produktionsmål. Som hovedregel kan man sige, at produkter kan købes, mens effekter ikke kan. Et engelsk produktionsmål på trafiksikkerhedsområdet er fx antallet af handicapvenlige fodgængerovergange. Det tilsvarende effektmål ville være antallet af trafikulykker blandt handicappede eller den oplevede trafiksikkerhed blandt handicappede.

Produktionsmål måler ikke det virkelig interessante, nemlig effekterne – eller resultatet - af den offentlige indsats. Det vigtige er fx ikke, hvor mange kroner en kommune bruger på aktiveringsforløb for ledige, men derimod, hvor mange kontanthjælpsmodtagere, der får arbejde. Den offentlige sektor arbejder på områder, hvor årsagssammenhænge er usikre. Og det er ofte en stor udfordring at finde ud af, hvilke indsatser, der sikrer den største effekt. Fx hvilke typer aktiveringsforløb, der hjælper flest kontanthjælpsmodtagere tilbage til selvforsørgelse. Produktionsmål kan ikke hjælpe med at finde svar på det spørgsmål. Men det kan effektmål derimod.

Produktionsmål har desuden det problem, at kommuner med dårlig økonomi vil score lavere end rige kommuner, fordi der ofte er sammenhæng mellem produkter og kroner. Nøgletal, der fokuserer på produkter, vil endvidere øge udgifterne, hvis kommunerne går efter at opnå højere værdier. Hvis man fx anvendte antallet af aktiveringsforløb som mål for beskæftigelsesindsatsen, kunne det få kommunerne til at aktivere flere, end der faktisk var behov for. Og aktiveringsforløb koster altså skattekrone.

Konklusionen er, at det er svært at finde gode effektmål. Men det er til gengæld vigtigt, at de bliver fundet.

En helt tredje kritik af det engelske CPA-system går på, at man lægger mange forskellige resultatmålinger sammen til ét samlet udtryk (stjerner) for en kommunes mange præstationer. Principperne for sammenlægningen kritiseres for at være så tilfældige og ugennemskuelige, at de samlede CPA-værdier bliver stort set umulige at fortolke for både politikere og borgere. Hvad vil det egentlig sige, at en kommune er 3-stjernet?

Man kan også stille spørgsmål ved, om kvaliteten af en lang række forskellige servicetilbud kan koges ned til én samlet karakter. Engelske undersøgelser viser, at en kommunes præstationer ikke afgøres af dens generelle egenskaber, men derimod af forhold som ledelse og organisation i den enkelte forvaltning. Også på det punkt synes kritikken at have gjort indtryk. I hvert fald afskaffes de samlede rangordninger fra 2009.

Flere artikler om CPA påpeger, at resultatmål – og specielt dårlige resultatmål – let kan føre til strategisk adfærd i kommunerne: Kommunerne "spiller spillet" og opnår gode måleresultater, men på bekostning af de aspekter af servicekvaliteten, der ikke måles. Som eksempel nævnes et nøgletal, der skal måle, i hvilken grad kommunerne evner at markedsføre deres fritidsfaciliteter. Nøgletallet er "antal svømmere pr. kvadratmeter bassin", og mange svømmere pr. kvadratmeter tages som udtryk for effektiv kommunal markedsføring. En kommune, der agerer strategisk, kan opnå gode resultater på to måder: Den kan lukke alle kommunens svømmehaller på nær én, hvor svømmeentusiasterne så må svømme meget tæt. Eller kommunen kan tildele mere svømmetid til svømmeclubber, som på grund af større svømmedisciplin kan have flere svømmere pr. bane. Dette på bekostning af svømmeundervisning og almindelig åbningstid, hvor kvadratmeterudnyttelsen er mindre. I begge tilfælde ville kommunens værdi på nøgletal let stige, selv om borgerne reelt oplever en serviceforringelse.

Noget tyder på, at risikoen for strategisk adfærd skal tages alvorligt. Flere engelske kommuner har nemlig indrømmet, at de prioriterer aktiviteter, der giver hurtig gevinst i forhold til CPA. Det kan de fx gøre ved at lægge indsatsen der, hvor de i forvejen er tæt på en bestemt tærskelværdi, som udløser et spring til en højere CPA-kategori. Kommunerne kan også prioritere simple administrative tilpasninger som fx produktion af nødvendige dokumenter og data, hvilket i sig selv kan udløse højere CPA-værdier.

Siden starten på CPA i 2002 har de engelske kommuner samlet set opnået stadig højere CPA-værdier. Samtidig viser *Audit Commission's* egne målinger, at borgertilfredsheden er faldet fra 61 pct. i 2000/2001 til 51 pct. i 2006/2007. Der kan være flere forklaringer på den faldende tilfredshed, som står i stærk kontrast til de stigninger, der har været i kommunernes måleværdier. Én forklaring kan være stigende forventninger til den kommunale service. En anden mulighed er, at de stigende måleværdier ikke afspejler reelle forbedringer af den kommunale service, men i stedet er et resultat af strategisk adfærd.

Selv om litteraturen generelt er skeptisk i forhold til CPA, så nævner den også positive effekter. CPA har således gjort det muligt at identificere kommuner med meget dårlige præstationer. En række opfølgende tiltag har bragt de kommuner op på et niveau, som de ellers ikke ville have nået. Det fremhæves også, at kommunerne pga. CPA i højere grad står til regnskab over for borgerne. Endelig nævnes det som en positiv effekt, at mange kommunale medarbejdere er blevet positivt motiveret af CPA, da de identificerer sig med den CPA-værdi, som deres arbejdsgever har opnået.

Det skal også fremhæves, at mange engelske kommuner så positivt på den første runde af CPA. I en interviewundersøgelse med kommunale topchefer og politikere fandt det engelske KL, at ca. tre fjerdedele af cheferne betragtede den første CPA-runde som en frugtbar proces for deres kommune. I en senere undersøgelse gav et flertal af kommunerne udtryk for, at de ville gentage processen, hvis de fik et valg. Vi har ikke fundet undersøgelser, der kan svare på, om denne positive grundtone er intakt her 5 år efter indførelsen af CPA.

Det er fornuftigt at fokusere på og synliggøre effekterne af de kommunale indsatser, men det er vanskeligt at gøre i praksis:

- Udviklingen af gode effektmål vil formentlig tage lang tid og kræve hårdt arbejde. Hvis arbejdet med resultatmål skal blive en succes, viser de engelske erfaringer, at der i udarbejdelsen af målene eller i de efterfølgende sammenligninger skal tages højde for kommunernes forskellige grundvilkår.
- Det synes ikke frugtbart at koge kvaliteten af en lang række forskellige servicetilbud ned til én samlet karakter for hver kommune (stjerner). Der er da heller ingen aktuelle danske planer i den retning.

- Strategisk adfærd i kommunerne er en central udfordring, som arbejdet med resultatmålinger vil stå overfor. Problemet med strategisk adfærd kan nok ikke helt elimineres, men jo bedre mål der udvikles, jo mindre vil problemet være. Omfanget af strategisk adfærd vil desuden afhænge af, hvad måleresultaterne bruges til. Hvis høje nøgletalsværdier fx udløser kontante belønninger i form af øget statstilskud eller øgede kommunale frihedsgrader, stiger tilskyndelsen til at agere strategisk.

De engelske erfaringer viser, at resultatmåling af kommuner er forbundet med væsentlige udfordringer. Og som illustreret ovenfor kan resultatet - i yderste konsekvens – blive faldende service selv når måleresultaterne er stigende.