

# Gode indikatorer for den offentlige indsats



September 2010



# Forord

Dette notat giver inspiration til, hvordan man kan udarbejde gode indikatorer for den offentlige indsats (politikker, puljer, projekter). Det henvender sig til planlæggere og evaluatore i den offentlige sektor, som fx arbejder med resultatbaseret styring, præstationsmålinger, evalueringer, benchmarking, kontraktstyring m.v. - kort sagt styring hvor der indgår indikatorer. Notatet henvender sig til personer med begrænset kendskab til logisk modellering og indikatorer.

Gode indikatorer betyder:

- at det er lettere at måle forbedringer
- at der bliver mulighed for at rapportere forbedringer overskueligt
- at det bliver lettere at arbejde med styring, måling og vurdering.

Omvendt er det også meget diskuteret, om indikatorer kan have negative betydninger for offentlige organisationer. Der er ingen snuptagsløsninger til at opstille gode indikatorer. KREVI vil med dette notat give inspiration til, hvordan man kan forberede sig maksimalt til indikatorarbejdet.

Notatet er baseret på en undersøgelse, KREVI har foretaget af udenlandske erfaringer med god udnyttelse af målinger og dokumentation i den offentlige sektor<sup>1</sup>, en undersøgelse af positive og negative erfaringer med præstationsmålinger på sundhedsområdet i Danmark<sup>2</sup>, konsulenterfaring fra De Sociale Indikatorprogrammer<sup>3</sup> og vores deltagelse i en workshop om præstationsmålinger på det Amerikanske Evaluerings Selskabs konference i Denver 2008<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> KREVI 2010

<sup>2</sup> KREVI 2010b

<sup>3</sup> SIP - De Sociale Indikatorprogrammer

<sup>4</sup> Brown og King 2008

Notatet er udarbejdet af specialkonsulent Hanne Søndergård Pedersen, specialkonsulent Morten Eriksen og konsulent Simon Østergaard Møller.

September 2010

Torben Buse

Direktør

**Gode indikatorer for den offentlige indsats**

ISBN-nr.: 978-87-92258-64-9 (elektronisk version)

Udgivet September 2010 af: KREVI - Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitutt, Olof Palmes Allé 19, 8200 Århus N, Tlf. 72 26 99 70, [post@krevi.dk](mailto:post@krevi.dk).

Forfatter/e: Hanne Søndergård Pedersen, Morten Eriksen og Simon Østergaard Møller.

Rapporten kan downloades gratis på [www.krevi.dk](http://www.krevi.dk)

Grafisk design: Weltklasse A/S



# Indholdsfortegnelse

<b>HVAD ER GRUNDLAGET FOR AT OPSTILLE INDIKATORER? .....</b>	<b>1</b>
<b>VEJEN TIL GODE INDIKATORER FOR DEN OFFENTLIGE INDSATS .....</b>	<b>4</b>
2.1    Hvor mange indikatorer skal der bruges? .....	4
2.1.1    Målingens formål har betydning.....	4
2.1.2    Målingens omkostninger har betydning .....	7
2.2    Hvem skal inddrages i udviklingen af indikatorer? .....	8
2.2.1    Hvordan vil indikatorerne påvirke organisationen og dens medarbejdere? .....	11
2.3    Hvilke succeskriterier skal indikatoren have?.....	12
2.3.1    Skal der altid være et succeskriterium? .....	14
<b>REFERENCER.....</b>	<b>16</b>



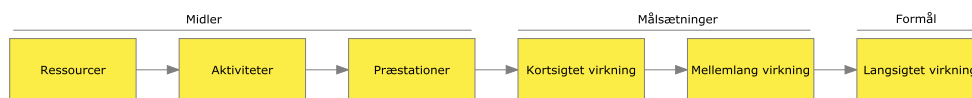
# Hvad er grundlaget for at opstille indikatorer?

I dette notat definerer vi en indikator som en ”målbar variabel, som anvendes til at overvåge og evaluere kvaliteten” (IKAS 2010).

Indikatorer giver således kvantitativ information om forskellige, udvalgte aspekter af en indsats' indhold og/eller kvalitet. Fx om, hvor mange borgere, der betjenes, om hvilke ydelser der leveres (antal kurser, behandlinger, hjemmebesøg etc.) eller om indsatsens virkninger på kort eller lang sigt (antal ledige i beskæftigelse efter tre måneder, antal genindlæggelser, gennemsnitlige forbedringer i borgernes tilstand etc.).

Gode indikatorer er baseret på en velbeskrevet offentlig indsats, hvor der er en sammenhæng mellem indsatsens formål, målsætninger og midler, som illustreret i nedenstående figur 1, som vi kalder den logiske model:

Figur 1. Den logiske model



Helt ude til højre i modellen i den langsigtede virkning har vi formålet eller rationalet for indsatsen. Det er her problemløsningen eller behovsdækningen ligger. Hvis vi bevæger fra højre mod venstre i modellen, kan vi spørge, hvordan vi vil opnå den langsigtede virkning? Det kan vi via den mellemlange virkning, som vi igen vil opnå via den kortsigtede virkning etc. Den kortsigtede og mellemlange virkning er indsatsens målsætninger. Præstationer, aktiviteter og ressourcer er midlerne til at nå den kortsigtede virkning eller målsætning.

Nedenstående figur giver et eksempel på, hvordan sammenhængen mellem formål, målsætninger og midler i en logisk model kan se ud:

Figur 2. Eksempel på en logisk model



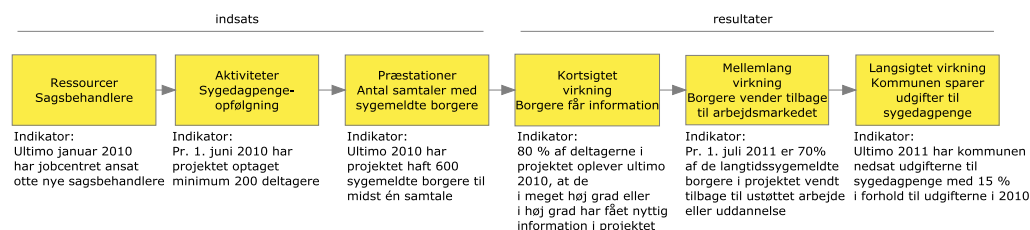
Formålet med indsatsen her er, ”at en mindre andel af den ældre del af befolkningen har skrøbelige knogler, og at dette fører til færre knoglebrud hos de ældre”. Dvs. at problemet er, at en for stor andel af de ældre har skrøbelige knogler og får knoglebrud. Målsætningen på mellem-lang sigt vil være, ”at en større andel af de ældre træner”. Dvs. at årsagen til problemet er manglende træning hos de ældre. På kort sigt vil målsætningen være, ”at en større andel af den ældre del af befolkningen får viden om det gavnlige ved træning og får mere selvtillid”. Dvs. at årsagen til den manglende træning er manglende viden og selvtillid.

Anvendelige målsætninger er systematisk koblet til indsatsens aktiviteter. Aktiviteten i ovennævnte figur 2 kan fx være fire ugers uddannelse af målgruppen: den ældre befolkningsgruppe. De første to uger vil være målrettet den manglende viden om træning, og de sidste to uger af uddannelsen vil være målrettet den manglende selvtillid hos målgruppen. Man antager med denne offentlige indsats, at hvis målgruppen får større viden og øget selvtillid, så bliver de mere fysisk aktive, og hvis de er mere fysisk aktive, så vil det resultere i stærkere knogler, som vil kunne forebygge knoglebrud.

Hvis målsætningerne ikke systematisk er koblet til aktiviteter, vil der opstå aktivitetsfælder: ”activity traps”, som betyder, at man har aktiviteter, der ikke bidrager til formålet eller problemløsningen (Renger og Titcomb 2002, s. 499). Det vil sige, at man fx kan dokumentere, at man iværksætter de ønskede aktiviteter og leverer de ønskede ydelser, men man vil ikke kunne dokumentere, at de bidrager til resultater.

Den logiske model er et nyttigt værktøj til at opstille indikatorer for den offentlige indsats, da den kan være med til at tydeliggøre, **hvad** man kan opstille indikatorer på, og **hvor** i den offentlige indsats indikatorerne skal opstilles: styrer eller måler vi på indsatsdelen eller resultatdelen (Poister 2003, s. 35)? Figur 3 viser et eksempel på en logisk model for et sygedagpengeprojekt med udvalgte indikatorer:

Figur 3. Eksempel på en logisk model med udvalgte indikatorer



Indikatorerne kan vi placere for hver komponent eller kasse i den logiske model. De er systematisk koblet til indsats og resultater. I den resultatbaserede styring vil vi være interesseret i indikatorer ude på resultatsiden: hvordan opfyldes indikatorer for den kortsigtede, mellemlange og langsigtede virkning? Ofte vil vi dog også gerne vide, hvad der sker i indsatsdelen, også kaldet "den sorte boks", fordi det er her grobunden for resultaterne skabes: Har vi fået de ønskede ressourcer til at iværksætte aktiviteterne? Når vi det ønskede antal personer i målgruppen? Har vi leveret det planlagte antal ydelser? etc. Hvis vi opstiller og måler på indikatorer i indsatsdelen, kan vi få et overblik over, om vi efterlever implementeringsplanen for den offentlige indsats (Newcomer 1997, s. 8, Brown og King 2008).

I figur 3 er indikatorerne for sygedagpengeprojektet opstillet ud fra følgende principper (eksemplet handler om indikatoren i den langsigtede virkning):

- **Hvad** skal forandres? (udgifterne til sygedagpenge)
- **Hvor meget** skal forandres? (15 % fald i udgifterne)
- **Hvem** vil opnå forandringen? (kommunen)
- **Hvornår** vil forandringen ske? (ultimo 2011)

Ovennævnte kan give indtryk af en teknisk præget øvelse, men det vil dog i de følgende afsnit fremgå, at der ikke er tale om et hurtigt pædagogisk fix til at opstille og måle på indikatorer, men at et systematisk arbejde med indikatorer kan være en god investering, når vi skal styre og måle. Du kan læse mere om, hvordan man udarbejder en logisk model i KREVI 2008.



# Vejen til gode indikatorer for den offentlige indsats

Hvordan kan vi vurdere, om bestemte aktiviteter i vores logiske model bliver implementeret som planlagt, og hvordan kan vi afgøre, om kvaliteten og effektiviteten i indsatsen forbedres over tid? Når vi skal besvare disse spørgsmål, handler det i høj grad om at udvælge indikatorer, der kan belyse implementering, kvalitet og effektivitet.

I det følgende vil vi give en række forslag til, hvilke spørgsmål det er relevant at forholde sig til, når man vil udvikle indikatorer. Det drejer sig om tre overordnede spørgsmål, som det er vigtigt at stille sig:

1. Hvor mange indikatorer skal der bruges?
2. Hvem skal inddrages i udviklingen af indikatorer?
3. Hvilke succeskriterier skal indikatorerne have?

## 2.1 Hvor mange indikatorer skal der bruges?

Indikatorformuleringen udgør det sidste skridt i operationaliseringen af de overordnede mål for den offentlige indsats til konkrete målepunkter. Dette indebærer en udvælgelse af, hvad det helt præcist er, vi ønsker at måle. Ofte kan der udvælges adskillige målepunkter inden for en enkelt målsætning, som det vil være relevant at opstille. Et par indledende overvejelser inden udarbejdelsen af indikatorer for alvor går i gang kan være følgende:

- Hvilken viden har vi som minimum brug for?
- Hvad skal vi bruge denne viden til?

### 2.1.1 Målingens formål har betydning

Det er naturligvis vigtigt at gøre sig klart, hvad indikatormålingerne skal bruges til. Skal de bruges til at vurdere, om målene for en bestemt ind-



sats bliver opfyldt, altså til kontrol, eller skal de bruges til at identificere gode eksempler, altså til læring og udvikling - eller begge dele?

Disse overvejelser er vigtige i forhold til, hvordan indikatorerne konkret bliver udformet og ikke mindst, hvordan de efterfølgende bliver kommunikeret og implementeret. Hvis vi fx alene ønsker at udvikle nogle indikatorer, som kan kontrollere, om vores målsætninger bliver opfyldt, vil det måske være tilstrækkeligt med nogle få indikatorer, som måler resultater af indsatsen, jf. den logiske model, fx andel langtidsledige i beskæftigelse efter tre måneders indsats. Hvis vi derimod ønsker, at vores indikatorer (også) skal kunne bidrage til læring og udvikling på tværs af organisationer, der leverer en ensartet offentlig indsats, vil det måske også være vigtigt at udarbejde indikatorer for selve indsatsen. Dette kunne belyse, hvilke sammenhænge der gør sig gældende mellem indsats og resultater. Eksempler kunne være antal samtaler med den langtidsledige eller antal sager pr. sagsbehandler.

Det er sjældent muligt eller hensigtsmæssigt at udvikle indikatorer for samtlige elementer i den logiske model. Mange offentlige indsatser er relative komplekse, og det vil ofte kræve et stort antal indikatorer, hvis der skal måles på alle elementerne i den logiske model. Hvor mange indikatorer, som er det rigtige antal, er naturligvis helt afhængig den konkrete situation. I nogle sammenhænge vil ganske få indikatorer være tilstrækkelige, måske fordi indsatsens formål er relativt entydigt. I andre sammenhænge vil et større antal indikatorer være helt nødvendige, hvis der skal opnås et tilstrækkeligt nuanceret billede af, hvor godt en indsats opfylder sine målsætninger. Det vil ofte være tilfældet på fx dele af det specialiserede socialområde, hvor det kan være vanskeligt på forhånd at definere, hvad målene er.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at prisen ved for mange indikatorer kan være høj. Det kræver for det første flere ressourcer at udvikle, kvalitetssikre og ikke mindst implementere mange indikatorer. For det andet risikerer man at trætte de medarbejdere, der skal levere data til indikatorerne, hvis der skal bruges for meget tid på det. Dette kan gå ud over kvaliteten af de data, der leveres. Endelig risikerer man også at drukne i store datamængder, hvor databehandlingen bliver krævende og uoverskuelig.

På den anden side kan for få indikatorer også være en ulempe, fordi man risikerer målforskydning i indsatsen, hvor der skabes fokus på nogle få målepunkter på bekostning af indsatsens øvrige elementer.

Kort sagt handler det om at finde så få indikatorer som muligt men dog tilstrækkeligt til, at man på tilfredsstillende vis kan tilvejebringe den viden, man har brug for.

### To eksempler

At der ikke findes en præcis formel for, hvor mange indikatorer der er det rigtige antal, kan nedenstående to eksempler illustrere. Der er tale om to regionale kvalitetsprogrammer: Det Nationale Indikatorprojekt (NIP) og De Sociale Indikatorprogrammer (SIP). NIP er et landsdækkende program til at måle og forbedre de sundhedsfaglige kerneydelser. SIP anvendes i regionerne og nogle kommuner til at overvåge indhold og resultater af indsatsen på udvalgte specialiserede socialområder.

I NIP er formålet primært læring og udvikling. De sundhedsafdelinger, som er omfattet af NIP, bliver dog også kontrolleret i forhold til, om de lever op til de fastsatte succeskriterier. Resultaterne offentliggøres, så borgerne kan se, hvordan kvaliteten i ydelserne er, men der er ingen umiddelbare sanktioner knyttet til ikke at opfylde succeskriterierne. Samtidig modtager de enkelte sygehusenheder månedlig eller kvartalsvis feedback i form af opgørelser over deres egne tal. Formålet hermed er, at den enkelte enhed kan følge op på egne præstationer og iværksætte forbedringer, hvor ledelsen skønner det nødvendigt (KREVI 2010; 14-15). For at indfri disse formål er der på sygdomsområdet for såkaldte hofte-nære frakturer udvalgt 12 indikatorer, hvoraf de 6 er såkaldte procesindikatorer, der måler elementer af selve indsatsen, og de øvrige 6 er resultatindikatorer, der måler virkningerne af indsatsen (NIP 2010a). Indikatorerne er specifikke og enkelt operationaliserede.

I SIP er der valgt en lidt anden tilgang. Her er formålet også defineret som udvikling og læring, hvor indikatorerne anvendes til at indsamle viden om, hvad der kendetegner fx unge, der anbringes på sikrede institutioner, hvilken indsats de unge modtager under anbringelsen, og hvilke virkninger anbringelsen har (Center for Kvalitetsudvikling 2009). Der måles således også her på både proces og resultater, men hvor det ovenstående NIP-område indeholder 12 indikatorer, indeholder SIP for sikrede institutioner 25 indikatorer. Dertil kommer, at indikatorerne er mere

bredt formulerede med en mere kompleks operationalisering i SIP (Social Kvalitetsmodel 2010a).

Årsagen til den store forskel i antallet af indikatorer mellem de to programmer skal sandsynligvis findes i, at NIP, i kraft af tilgængelig evidens på området, dvs. solid viden om, hvad der virker godt for målgruppen, baserer sig på væsentligt mere og bedre viden om, hvad der virker, end SIP gør. Et af formålene i SIP bliver derfor at tilvejebringe viden om, hvad der virker. Det ”koster” i form af flere indikatorer.

### 2.1.2 Målingens omkostninger har betydning

Udviklingen af indikatorer er dog ikke blot et spørgsmål om at udpege, *hvad* der skal måles, men i høj grad også et spørgsmål om, *hvordan* der skal måles. Følgende spørgsmål kan være relevante at overveje i denne proces:

- Hvilke indikatorer kan afdække vores målsætninger?
- Hvordan skal indikatoren måles?
- Efter hvilke kriterier eller formler skal indikatoren beregnes?
- Hvor omfattende må indikatorens måling være?

Lad os antage at vi vil udvikle indikatorer til målsætningen fra kapitel 1 om ”at en større andel af den ældre del af befolkningen får større viden om det gavnlige ved træning og får mere selvtillid” (med det formål ”at en mindre andel af den ældre del af befolkningen har skrøbelige knogler”). I dette tilfælde vil vi måske gerne udvikle indikatorer, der måler følgende:

- Alder hos brugeren
- Viden hos brugeren om trænings positive virkninger
- Selvtillid hos brugeren

Disse tre indikatorer er umiddelbart relevante i forhold til den målsætning de skal belyse. Men hvordan skal de måles? Brugers alder er indlysende enkel, men vi er dog alligevel nødt til at overveje fra hvilken alder, brugeren tilhører ”den ældre del af befolkningen”. Hvordan beregner vi det? Man kunne fx anvende pensionsalderen, den ældste tredjedel af befolkningen eller noget helt tredje.

Viden hos brugeren om de gavnlige virkninger af træning er lidt sværere. Det kræver, at vi overvejer, hvilke spørgsmål til brugeren der kan afdække hans eller hendes viden. Er det fx tilfredsstillende for os, om brugeren er klar over, at træning bare er ”bedre” end ingen træning? Eller er det nødvendigt, at brugeren ved mere præcist, *hvorfor* træning er bedre? Hvad har vi brug for?

Selvtillid hos brugeren er måske den vanskeligste af vores tre indikatorer at måle, fordi selvtillid er et relativt og abstrakt begreb. At måle selvtillid kræver måske, at vi sætter os ind i, hvordan andre undersøgelser har operationaliseret og målt selvtillid. Er disse operationaliseringer tilfredsstillende? Er de for omfattende? Måske skal vi selv udvikle og teste spørgsmål, der kan måle selvtillid og så melder spørgsmålet sig naturligvis om, hvorvidt vi har ressourcer til det?

Det er således ikke blot et spørgsmål, om en indikator er målbar, men også et spørgsmål om hvorvidt indikatorens operationalisering er omkostningseffektiv. I sidste ende kan det være, vi bliver nødt at droppe indikatoren om borgerens selvtillid.

Det betyder så, at vi ikke får afdækket hele vores målsætning. Det betyder dog ikke, at vi ikke fortsat skal have som målsætning at øge borgerens selvtillid. Det er meget vigtigt at være opmærksom på, at vi ikke har droppet indikatoren, fordi den var ligegyldig, men fordi den var (for) svær at måle.

På samme måde som vi ovenfor afgrænsede antallet af indikatorer efter hvilken viden, vi har brug for, kan vi således også blive nødt til at afgrænse indikatorerne efter, hvad vi kan og vil måle.

## 2.2 Hvem skal inddrages i udviklingen af indikatorer?

Det er vigtigt at gøre sig klart, at den kontekst, indikatorerne skal fungere i, kan være afgørende for, hvilken betydning de får, og for hvordan de påvirker en organisation eller et projekt.

Derfor kan følgende overvejelser være vigtige at gøre sig i udviklingen af indikatorer:

- Hvilke personalegrupper bliver berørt af indikatorerne (forvaltning, praktikere, sekretærer mv.)?

- I hvilket omfang skal repræsentanter fra de berørte personalegrupper inddrages i udviklingen af indikatorer?
- Bør der inddrages interne eller eksterne eksperter i indikatorudvikling i processen?
- Hvordan tilrettelægges udviklingsprocessen på en omkostningseffektiv måde?

Den samme indikator kan fungere meget forskelligt fra organisation til organisation. I en undersøgelse af det tidligere nævnte NIP, fandt KREVI, at der var store forskelle i, hvordan indikatorerne indgik i kvalitetsarbejdet i de fire undersøgte organisationer (KREVI 2010). I to tilfælde var NIP implementeret, så det indgik som en fast del af organisationens udviklingspraksis, mens det i to andre tilfælde var afkoblet organisationens øvrige arbejde.

En af de væsentligste årsager til disse forskelle i implementering af NIP var, at der manglede lokal ledelsesmæssig forankring i de organisationer, hvor indikatorerne ikke blev brugt. Det er således ikke nok, at indikatorerne er baseret på evidens og er udviklet af fagfolk. De skal give mening i konteksten, og konteksten varierer også inden for det samme fagfelt.

Gode indikatorer er således ikke en tilstrækkelig forudsætning for, at de også kommer til at fungere problemfrit og efter hensigten i praksis. Implementering af indikatormålinger og udnyttelse af den viden de producerer, er en proces, der kræver ledelse og ressourcer.

Indikatorer, som opleves som relevante i forhold til den indsats der leveres, vil ofte medvirke til en langt større accept af at blive målt og vurderet gennem indikatorer (KREVI 2009). Inddragelse af fagfolk i udviklingen af indikatorer kan være et meget væsentligt element i forhold til at sikre ejerskab og accept. En sådan proces kan bidrage positivt til at gøre indikatorerne relevante for den indsats, der skal måles, hvilket også kan bidrage til bedre indikatorer, som vil sikre en højere kvalitet i de informationer, der indsamles.

I udviklingen af de fleste indikatorprogrammer synes inddragelse af fagfolk også at spille en stor rolle. I Århus Kommunes socialforvaltnings effektivstyringssystem afholdes der fx målkonferencer med deltagelse af ledere og medarbejdere fra socialcentre med henblik på at drøfte udvik-

lingsperspektiver på konkrete områder. Dette danner grundlag for udviklingen af indikatorer (Århus Kommune 2010).

I udviklingen af indikatorer i NIP oprettes der såkaldte indikatorgrupper for de enkelte sygdomsområder, bestående af fagfolk med erfaring og indsigt fra det pågældende sygdomsområde, som er ansvarlige for gennemlæsning og katalogisering af eksisterende litteratur og evidens samt udvælgelsen af indikatorer (NIP 2010b).

Også i udviklingen af SIP blev fagfolk løbende inddraget gennem arbejdsgrupper og workshops med henblik på at opstille logiske modeller og kvalificere indikatorudvælgelsen (Social Kvalitetsmodel 2010b).

Inddragelse af fagfolk er således et vigtigt element i at sikre, at indikatorerne opleves relevante i den kontekst, de skal fungere i. Det er imidlertid også vigtigt at være opmærksom på, at det sjældent er hensigtsmæssigt at overlade udviklingen af indikatorer til fagfolk alene.

For det første skal indikatormålinger ofte opfylde et behov hos fx forvaltningen for information om indsats og resultater af den offentlige service. Det betyder, at de vidensbehov, som forvaltningerne har, også skal indfries. Det er ikke sikkert, at dette kan lade sig gøre, hvis fagfolk og praktikere alene definerer indikatorerne. Med andre ord er det centralt, at så mange relevante interessenter som muligt inddrages i indikatorudviklingen med henblik på at sikre, at indikatorerne ikke bare er meningsfulde for de, der skal levere data og måles men også for de, som skal anvende data og måske træffe beslutninger på baggrund af dem.

For det andet kan det være vigtigt, at der inddrages medarbejdere med indsigt i, hvordan indikatorer udvikles og defineres. Udviklingsmedarbejdere eller konsulenter kan være centrale medspillere i indikatorudviklingen med henblik på at sikre, at indikatorerne også er anvendelige og kan levere pålidelig og gyldig information.

Endelig for det tredje er det vigtigt at være opmærksom på, at det daglige arbejde blandt ledere og medarbejdere i den offentlige services udførende led ikke altid gør det muligt at afsætte en masse tid til at udvikle målsætninger, logiske modeller og gode indikatorer. Derfor kan det ofte være en hensigtsmæssig arbejdsdeling, at fx udviklings- og forvaltnings-

medarbejdere udarbejder et udkast, som efterfølgende drøftes og kvalificeres sammen med fagfolk fra praksis.

### 2.2.1 Hvordan vil indikatorerne påvirke organisationen og dens medarbejdere?

I udviklingen af indikatorer er det centralt at gøre sig overvejelser om, hvordan indikatorerne skal påvirke indhold og fokus i det daglige arbejde blandt de medarbejdere, som bliver målt. Følgende spørgsmål kan være vigtige at stille sig:

- Fokuserer indikatoren på elementer af indsatsen, som der ikke er (særligt meget) fokus på i dag?
- Hvordan vil medarbejdernes daglige arbejde blive påvirket af at blive målt?
- Hvordan og til hvem skal resultaterne af indikatormålingen præsenteres?
- Hvordan skal præsentationen af indikatormålingen påvirke medarbejdernes daglige arbejde?

Når en organisation udvælger nogle af sine aktiviteter til at blive målt, kommer der som regel mere fokus på netop disse aktiviteter på bekostning af andre. Denne måde, hvorpå en indikator får konsekvenser for indholdet af den indsats, der måles, kaldes for en *konstitutiv effekt* (se Dahler-Larsen 2008).

Der kan godt bag udviklingen af en bestemt indikator ligge et bevidst ønske om, at fokus i indsatsen flyttes over mod det, som indikatoren måler. Fx kan en af begrundelserne for at måle skoleelevers faglige niveau være et ønske om, at skolelærerne øger deres fokus på elevernes faglige kompetencer. Ofte vil et kraftigt fokusskifte som følge af introduktionen af indikatorer dog være u hensigtsmæssigt, og man bør i udviklingen af indikatorer være meget opmærksom på eventuelle uønskede virkninger.

Hvordan man formidler resultaterne fra indikatormålingen, kan påvirke arbejdet hos de medarbejdere, hvis arbejde bliver målt. I den forbindelse er det meget vigtigt, at formidlingen og præsentationen af resultaterne er nuanceret og eksplicit i forhold til, hvordan de skal fortolkes (Perrin 1998).



Hvem der modtager resultaterne kan også have betydning for, hvordan indikatormålingerne påvirker medarbejderes og lederes fokus. Fx kan det have betydning, om resultaterne af målingerne bliver offentliggjort eller ej. Avedis Donabedian Research Institute i Barcelona har fx besluttet ikke at offentliggøre resultaterne af deres indikatormålinger med den begrundelse, at det kan få nogle medarbejdere til at ”pynte” på deres besvarelser for at opnå bedre målinger. Modsat bliver indikatormålingerne i NIP offentliggjort på internettet. En evaluering af NIP tyder ikke på, at offentliggørelsen skaber uhensigtsmæssig adfærd hos de involverede personalegrupper (KREVI 2010b).

Offentliggørelse af indikatormålinger skal være med til at sikre, at man opnår de ønskede konstitutive effekter i organisationen. Det er dog også vigtigt at have øje for mulige uønskede konstitutive effekter, så man kan tage hensyn til disse i udviklingen af indikatorerne.

Det kan dog være vanskeligt at forudsige, hvordan indikatorer bliver tolket og anvendt af målgruppen, der bliver målt på dem. Derfor kan det være en idé at pilotteste indikatorerne, før de implementeres endeligt i organisationen. Det vil give mulighed for at øve sig med indikatorerne, og det vil være en anerkendelse af, at man ikke rammer plet med alle indikatorer i første omgang (se også Perrin 1998).

## 2.3 Hvilke succeskriterier skal indikatoren have?

Når det er fastlagt, hvad en indikator skal måle, hvordan der skal måles, og at indikatoren er relevant og accepteret, er det centralt at fastlægge, hvilke konkrete succeskriterier som skal indfries på den pågældende indikator. Følgende spørgsmål vil være relevante at inddrage i processen omkring fastlæggelse af succeskriterier:

- Har vi tilstrækkelig viden til at vurdere, hvad et realistisk og et tilstrækkeligt ambitiøst succeskriterium er?
- Gennem hvilken proces og under inddragelse af hvilke interesser, ønsker vi at fastlægge succeskriterier?
- Inden for hvilken tidsramme skal succeskriterierne indfries?
- Skal succeskriterierne revideres efter en periode? Og i givet fald hvornår og hvordan?



Det er særdeles vigtigt, at der udvælges kriterier, der både er realistiske at opnå inden for en fastlagt tidsramme og tilstrækkeligt ambitiøse, til for alvor at ændre organisationens adfærd og ikke stille sig tilfreds med status quo. Eksisterende viden og evt. evidens spiller i denne sammenhæng en meget afgørende rolle for, hvor gode succeskriterierne er, og hvilken rolle de kan spille som kvalitetsforbedringsredskab.

I NIP kaldes succeskriterierne for standarder. De fastsættes af de indikatorgrupper, som udvikler indikatorer til de forskellige sygdomsområder, som NIP dækker. Fx har en arbejdsgruppe udviklet en indikator for overlevelse af patienter, der har gennemgået hofteoperationer med en standard for indikatoren på minimum 90 % overlevende efter 30 dage. Dette succeskriterium skal være opfyldt ved en årlig måling (NIP 2010c). Standarderne defineres på baggrund af den tilgængelige evidens på området og en vurdering af, hvad et rimeligt succeskriterium er. Standarden danner efterfølgende udgangspunkt for vurderingen af, hvor godt de involverede sygehusafdelinger lever op til indikatoren. På baggrund af standardopfyldelsen, kan sygehus- og afdelingsledelsen udarbejde handleplaner for forbedring af den eksisterende praksis med henblik på at leve op til den definerede standard (NIP 2010d).

I Århus Kommunes socialforvaltnings effektstyringssystem på socialområdet fastsættes succeskriterierne også under inddragelse af fagfolk fra praksis, men dette indgår i en bredere sammenhæng, hvor indikatorer og succeskriterier defineres i sammenhæng med forvaltningens overordnede faglige strategier. Det er således tale om en proces med deltagelse af ledere og medarbejdere fra såvel decentrale som centrale niveauer.

I Århus Kommune er der fx opstillet en resultatindikator for et behandlingstilbud til misbrugere i 2007. Indikatoren lyder: "Stofmisbrugere skal tilbydes effektiv efterbehandling i botilbud. Mindst 65 % af de brugere, der flytter ind i [behandlingstilbuddet], skal være stoffri ét år efter indflytning. Andelen af stoffri to år efter følges med nøgletal" (Århus Kommune 2007).

Også i dette tilfælde er der en klar beskrivelse af, hvornår succeskriteriet forventes opfyldt. Denne indikator er også et eksempel på, at en indikator kan anvendes til at monitorere et område og følge udviklingen. Der er således ikke fastsat succeskriterium for, hvor mange misbrugere der skal være stoffri efter to år, men det er alligevel defineret i indikatoren, at

det er interessant og vigtigt at måle på det. Denne brug af indikatorer vender vi tilbage til om lidt.

Som alternativ til absolutte succeskriterier, kan man i nogle sammenhænge anvende *relative* succeskriterier, hvor resultaterne fra indikatormålingerne vurderes på baggrund af sammenlignelige organisationers resultater. På den baggrund kan der formuleres succeskriterier, som fx at organisationen inden for tre år skal ligge i den øverste tredjedel i sammenligningen.

Sådanne benchmarkings forudsætter naturligvis, at de organisationer, som man sammenligner sig med, også er sammenlignelige. Og det er vigtigt at gøre sig klart, at det at indfri et relativt succeskriterium ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at kvaliteten af indsatsen er øget i absolute termer. Hvis kvaliteten i flertallet af de organisationer, man sammenligner sig med, fx falder, vil man placere sig relativt bedre, hvis man blot fastholder et uændret kvalitetsniveau.

### 2.3.1 Skal der altid være et succeskriterium?

Det er ikke altid, at det er hensigtsmæssigt eller meningsfuldt at fastsætte et succeskriterium til en indikator. Hvis der fx ikke eksisterer tilstrækkelig viden om en indikators nuværende niveau, kan det være vanskeligt at vurdere, hvad et realistisk og ambitiøst succeskriterium skal være.

I SIP er der fx anvendt et indikatorbegreb uden på forhånd fastsatte succeskriterier. Dette skyldes, at formålet med SIP har været at kortlægge, hvilke resultater den nuværende sociale indsats har, og om disse resultater forbedres eller forværres over tid. Der er således i dette tilfælde snarere tale om et monitoreringssystem end et styringsværktøj til kvalitetsudvikling (Social Kvalitetsmodel 2010c).

At der skal kunne fastsættes mål på indikatorerne behøver således ikke være en bremse for i øvrigt gode indikatorer. Målene kan fastsættes på et senere tidspunkt - fx efter en to-årig prøveperiode, hvor indikatorerne implementeres, afprøves og valideres. Det kan være fornuftigt og pragmatisk først at afklare, hvilket niveau indsatsen ligger på i dag, inden der fastsættes mål, som risikerer enten at være for urealistiske eller for uambitiøse.

Vi håber, at vi med dette notat har fået tydeliggjort, at en guide til gode indikatorer anviser veje med indbyggede modsætninger. Vi vil gerne opstille indikatorer, der er dækkende for indsatsen og dens resultater, men vi kan også opstille så mange indikatorer, at systemet bliver for dyrt at administrere. Vi vil gerne sikre os, at de interessenter, der bliver målt med indikatorerne, har ejerskab til dem, men omvendt kan dette ejerskab også betyde uambitiøse indikatorer. Vi håber at dette notat kan bidrage til mere reflekterede valg, når de mange hensyn i udviklingen af indikatorer skal vejes op imod hinanden.



## Referencer

Brown, Courtney L. og Mindy Hightower King (2008), "Performance Measurement in Evaluations of Federal Programs", Workshop 56, Det Amerikanske Evalueringselskab, Denver.

Center for Kvalitetsudvikling (2009) *De sociale indikatorprogrammer for unge*. Region Midtjylland.

Dahler-Larsen, Peter (2008): Konsekvenser af indikatorer. Notat, KREVI.

Hilarion, Pilar, Rosa Suñol, Oliver Groene, Paula Vallejo, Elisabeth Herrera og Rosa Maria Saura (2008) "Making performance indicators work: The experience of using consensus indicators for external assessment of health and social services at regional level in Spain", i *Health Policy*, doi: 10.1016/j.healthpol.2008.08.002

Højlund, Holger & Anders La Cour (2001): "Standardiseret omsorg og lovbestemt fleksibilitet - organisationsændringer på et kærneområde i velfærdsstaten", *Nordiske Organisasjonsstudier*, 2 (3) 91-117.

IKAS (2010) <http://www.ikas.dk/Den-Danske-Kvalitetsmodel/Hvad-betyder-ordene.aspx>

KREVI 2008. Den logiske model - et værktøj til at planlægge, gennemføre og evaluere sociale indsatser. Notat.

KREVI (2009) *Kvalitetsmåling i et kvalitativt perspektiv*. Rapport.

KREVI 2010. Brug af præstationsmålinger i den offentlige sector - To cases fra Norge og USA. Notat.

KREVI 2010b. Når nationale indikatorer bliver lokale - Lærerige erfaringer fra det Nationale Indikatorprojekt på sundhedsområdet. Rapport.

Newcomer, Kathryn E. (1997), "Using Performance Measurement to Improve Programs", i: New Directions for Evaluation, nr. 75, s. 5-14.

NIP (2010a) *Hoftenære frakturer - indikatorer og standarder.*

[http://www.nip.dk/files/Subsites/NIP/Hoftenære%20frakturer/2010\\_Indikatorskema\\_gæl010310.pdf](http://www.nip.dk/files/Subsites/NIP/Hoftenære%20frakturer/2010_Indikatorskema_gæl010310.pdf)

NIP (2010b) *Diabetes - Indikatorgruppens medlemmer.*

<http://www.nip.dk/forside/sygdomsomr%c3%a5der/diabetes/indikatorgruppe>

NIP (2010c) *NIP Hoftenære frakturer - beregningsgrundlag udarbejdet af den kliniske epidemiolog*

[http://www.nip.dk/files/Subsites/NIP/Hoftenære%20frakturer/2010\\_Beregningsgrundlag\\_gæl\\_010310.pdf](http://www.nip.dk/files/Subsites/NIP/Hoftenære%20frakturer/2010_Beregningsgrundlag_gæl_010310.pdf)

NIP (2010d) *Det Nationale Indikatorprojekt til måling og forbedring af de sundhedsfaglige kerneydelser - NIP-håndbogen*

[http://www.nip.dk/files/Subsites/NIP/Publikationer/NIP-håndbog%20version1%20170807\\_til%20pdf.pdf](http://www.nip.dk/files/Subsites/NIP/Publikationer/NIP-håndbog%20version1%20170807_til%20pdf.pdf)

Perrin, Burt (1998), "Effective Use and Misuse of Performance Measurement", i: American Journal of Evaluation, vol. 19, nr. 3, s. 367-379.

Poister, Theodore H. (2003): Measuring Performance in Public and Non-profit Organizations. Jossey-Bass. Renger, Ralph og Allison Titcomb (2002), "A three-step approach to teaching logic models", i: American Journal of Evaluation, vol. 23, nr. 4, s. 493-503.

Social Kvalitetsmodel (2010a) *Spørgeskemer til De Sociale Indikatorprogrammer.*

[http://www.socialkvalitetsmodel.dk/de+sociale+indikatorprogrammer+\(sip\)/publikationer/sp%c3%b8rgeskemaer](http://www.socialkvalitetsmodel.dk/de+sociale+indikatorprogrammer+(sip)/publikationer/sp%c3%b8rgeskemaer)

Social Kvalitetsmodel (2010b) *SIP - programmerne.*

[http://www.socialkvalitetsmodel.dk/de+sociale+indikatorprogrammer+\(sip\)/programmerne?](http://www.socialkvalitetsmodel.dk/de+sociale+indikatorprogrammer+(sip)/programmerne?)

Social Kvalitetsmodel (2010c) *Indikatorer SIP-sikret.*

[http://www.socialkvalitetsmodel.dk/de+sociale+indikatorprogrammer+\(sip\)/programmerne/sip-unge/sikrede+d%3%b8gninstitutioner+for+unge/indikatorer](http://www.socialkvalitetsmodel.dk/de+sociale+indikatorprogrammer+(sip)/programmerne/sip-unge/sikrede+d%3%b8gninstitutioner+for+unge/indikatorer)

Århus Kommune (2007) *Virksomhedsplan '08. Bilag: Mål og resultater.*

Århus Kommune. Socialforvaltningen.