

Brug af præstationsmålinger i den offentlige sektor

To cases fra Norge og USA



KREVI.

Hvordan understøttes det, at præstationsmålinger faktisk anvendes i praksis? Dette spørgsmål har været afsættet for dette notat.

Her gennemgås to eksempler fra henholdsvis Norge og Texas, og formålet med notatet er at give inspiration til, hvilke tiltag der kan sættes i værk "omkring" selve målingen, for at sikre nyttiggørelsen.

KREVI vil takke KS samt Bærum og Asker kommuner for deres medvirken. Vi vil også sige tak til Jette Søndergaard, Herning Kommune og Mads Thiesen, Københavns Kommune for deres kommentarer. Alt hvad der står i notatet er dog alene KREVI's ansvar.

Notatet er udarbejdet af specialkonsulent Hanne Søndergård Pedersen og specialkonsulent Anders Kirkedal Nielsen.

KREVI, februar 2010

Torben Buse
Direktør

The logo consists of the word "KREVI." in a bold, black, sans-serif font. The text is positioned on a yellow rectangular background that has a slight 3D effect, appearing to be a card or a block of paper.

Olof Palmes Allé 19
8200 Århus N
www.krevi.dk
post@krevi.dk

T: 7226 9970

ISBN 978-87-92258-51-9 (elektronisk version)

Grafisk design: Designit

INDHOLDSFORTEGNELSE

.....

RESUMÉ

Kommunerne skal i dag anvende en del ressourcer på forskellige former for dokumentation og måling. Men der er ingen garanti for, at måleresultaterne faktisk bliver anvendt af kommunerne. Formålet med undersøgelsen er at give inspiration til, hvilke tiltag der kan gennemføres rundt om en måling for at understøtte nyttiggørelsen af resultaterne.

Texas: Målformulering og opfølgning

I undersøgelsen beskrives to cases. Den første er Staten Texas' præstationsmålingssystem, som i udpræget grad udtrykker NPM-tankegang. Præstationsmålingssystemet favner meget bredt, men fokus i notatet er på, hvordan man i Texas arbejder med målformulering, og hvordan der afrapporteres på målene.

I Texas udspringer målene af en fælles statslig vision. Der er både fælles statslige mål og afdelingsspecifikke mål. Det tyder på, at det er de sidstnævnte mål, som udvikles decentralt, der har en praktisk betydning. De afdelingsspecifikke mål skal knytte sig tæt til kerneydelsen. En indsats måles både på input, effektivitet, output og outcome, og de enkelte præstationsmål defineres ud fra en fast skabelon, som blandt andet fokuserer på datakilder og på, hvordan målopfyldelsen beregnes. Opfølgningen på præstationsmålene sker ligeledes efter en fast skabelon, hvor der er fokus på centrale budgetpunkter, årsværk, antal opnåede mål samt status for målene. Opfølgningen på output og effektivitetsmål sker kvartalsvist. Forklarende faktorer og effektmål rapporteres årligt. Afvigelser skal analyseres og formidles til det centrale niveau.

Texas har følgende anbefalinger til, hvordan man kan støtte processen med at udvikle gode præstationsmål:

- Forlang topledelsens kommentarer i starten, for at det kan virke som retningsgivende for processen.
- Relevante frontpersoner kan hjælpe med at identificere mål.
- Man kan også lige så godt involvere kontorernes budgetstabsmedarbejdere fra start, da de efterfølgende skal arbejde med præstationsdata, og også skal kunne forklare disse.
- Indledningsvis bør man også kommunikere med stabsmedarbejdere på det politiske niveau for at få erfarne holdninger til målinger, der kan være nyttige for beslutningstagere.
- Forlang kommentarer fra brugere og andre eksterne parter for at teste målenes validitet og relevans.

Norge: Effektiviseringsnetværk

Den anden case er de norske effektiviseringsnetværk, der har eksisteret siden 2002. Formålet med netværkene er, at de skal bidrage til bedre ydelser og større effektivitet i kommunerne, og derudover skal de dokumentere kvalitets- og effektivitetsudviklingen. Det er frivilligt, om en kommune ønsker at deltage i et netværk.

Erfaringerne fra effektiviseringsnetværkene er, at deltagerkommunerne i høj grad bruger den viden, de får ud af netværkene – både i forhold til ressourceallokering, kvalificering af besluningsgrundlag og til at sætte spørgsmål på dagsordenen.

Netværkene faciliteres af KS¹, der udbyder netværk inden for en lang række sektorområder. Hvert netværk består af fire til otte kommuner. Et netværk kører 9-12 mdr. I denne periode afholdes der fire samlinger.

Arbejdsformen i netværkene er benchlearning, som indebærer, at kommunerne:

- kortlægger udvalgte serviceområder
- sammenligner effektivitet og kvalitet
- udveksler erfaringer – med fokus på "best practice"
- sætter mål for forbedringer.

Udgangspunktet for sammenligningerne af kommunernes effektivitet er KOSTRA, som er et obligatorisk rapporteringssystem fra kommunerne, der dækker 1500 indikatorer. Disse data suppleres med kommunerne egne indikatorer for målt effektivitet og med brugertilfredshedsundersøgelser.

Fællestræk

De to cases er meget forskellige – både i forhold til politiske kontekster, administrative kulturer og den måde, som præstationsmålingerne anvendes på. Vi har alligevel fundet fire faktorer, der på tværs af de to cases kan antages at have betydning for, om målingernes resultater anvendes, og derfor fortjener disse faktorer måske ekstra opmærksomhed, hvis man ønsker at understøtte, at målinger nyttiggøres:

- Ledelsesinvolvering
- Samarbejde og koordination
- Central støtte og IT
- Sammenligning.

¹ KS er den norske pendant til KL

1 FORMÅL OG BAGGRUND

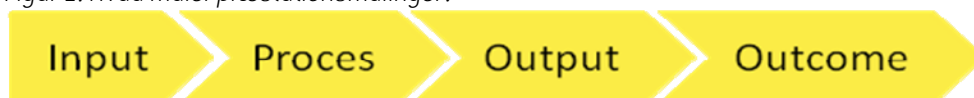
1.1 Baggrund

God decentral styring skal sætte rammerne for samarbejdet mellem stat og kommuner. Det fremgår af de seneste års økonomaftaler mellem regeringen og KL. Tankegangen i god decentral styring er tæt koblet til New Public Management, der blandt andet er karakteriseret ved, at det decentrale niveau får stor frihed til at løse sine opgaver mod at kunne synliggøre resultaterne af indsatsen. Det betyder, at kommunerne skal dokumentere resultaterne:

"Dokumentation er en forudsætning for gennemsigtighed og en løbende vurdering af den kommunale opgavevaretagelse".²

Det medfører naturligt, at der skal bruges ressourcer på resultatmåling, præstationsmåling, kvalitetsmåling i kommunerne³. Disse målinger indebærer, at der opstilles indikatorer for kommunernes indsatser, som der måles på. Figur 1 illustrerer, at man i princippet med et præstationsmålingssystem kan måle en indsats hele vejen – lige fra ressourceinput til langsigtet virkning. (Se også KREVI notatet om logiske modeller: www.krevi.dk)

Figur 1: Hvad måler præstationsmålinger?



Der er imidlertid ingen garanti for, at kommunerne nyttiggør måleresultaterne. Man kan argumentere for, at det heller ikke er hensigten. Hensigten er måske udelukkende at give information til det centrale niveau: landspolitikere, ministerier og styrelser. Men givet, at kommunerne bruger ressourcer på dokumentation er det alligevel interessant at undersøge, om ikke nyttiggørelsen af måleresultaterne hos det decentrale niveau kan understøttes.

Brug af målinger

Man kan forestille sig mange forskellige måder at nyttiggøre målinger på. Peter Dahler-Larsen⁴ opererer med syv idealtypiske anvendelser af evalueringer, som mere eller mindre kan overføres på anvendelsen af præstationsmålinger. Det er anvendelse til kontrol, til læring, til oplysning samt strategisk, taktisk, symbolsk og konstitutiv anvendelse.

Alle disse anvendelser kan være i spil – både på centralt og decentralt niveau. Vi har i denne undersøgelse valgt at fokusere på det decentrale niveau brug af målinger til kontrol, læring, og oplysning, da disse anvendelsesformer mest direkte kan gå ind og påvirke den faglige, organisatoriske og brugeroplevede kvalitet af ydelserne⁵. At sikre og udvikle kvaliteten er – ikke overraskende – typisk et centralt argument for at anvende præstationsmålinger.

Udfordringer for brug af målinger

Når der anvendes ressourcer på dokumentation og måling, kan det umiddelbart undre, at der ikke altid sker en nyttiggørelse af målingerne. Det kan der imidlertid være mange gode

² Bilag 1 økonomaftalen for 2008, Juni 2007

³ Der er ingen klar sondring mellem disse begreber. I undersøgelsen vil vi benytte betegnelsen præstationsmålinger for at understrege forbindelsen til "performance measurement" begrebet og resultatbaseret styring.

⁴ KREVI 2008/Peter Dahler-Larsen 2008: "Konsekvenser af indikatorer".

⁵ Faglig, organisatorisk, og brugeroplevet kvalitet er det kvalitetsbegreb, der anvendes i f.eks. kvalitetsreformen. Vi går ikke i denne undersøgelse nærmere ind i, hvad god kvalitet er.

grunde til. Selvom målinger har været brugt i mange år, er der stadigvæk en række udfordringer, der ikke er fundet nogen enkelt løsning på. Derfor diskuteres præstationsmålinger da også løbende i litteraturen⁶.

Når det kommer til nyttiggørelsen af præstationsmålinger på det decentrale niveau er der en række centrale udfordringer.

For det første skal målepunkterne eller indikatorerne være meningsfulde for organisationen. Det vil typisk sige, at de skal give indblik i centrale områder af organisationens virke og fange formålet med at udføre den aktivitet, der måles på. At udvælge meningsfulde indikatorer er ikke altid uproblematisk. Der er fare for, at der fokuseres på, hvad der er let at måle, og ikke på, hvad der giver det bedste billede af indsatsen. Der kan ligeledes være en tendens til at vælge indikatorer for kortsigtede mål, for det kan være svært at måle på resultater, der opstår efter relativt lang tid⁷.

For det andet kan der være vanskeligheder forbundet med at bestemme antallet af indikatorer. Hvis resultatet af en kompleks indsats skal måles, vil det typisk være muligt at argumentere for, at en lang række indikatorer er relevante⁸. Men det vil også typisk være begrænset, hvor mange indikatorer der i praksis kan inddrages, da målinger er ressourcekrævende, og der også er grænser for, hvor meget information der efterfølgende kan håndteres⁹. Der kan med andre ord være mange mulige grunde til, at selve målingerne ikke måler det, som organisationen mener, er relevant, hvilket naturligt betyder, at målingerne ikke vil blive nyttiggjort.

En tredje udfordring er, at målingerne i sig selv ikke siger noget om, hvorfor og hvordan et bestemt resultat er opnået. Det kan betyde, at det kræver nærmere analyse, før målinger kan anvendes meningsfuldt.

Endelig er en mulig udfordring også, at de relevante aktører ikke har tilstrækkelig interesse i at anvende resultaterne¹⁰. Anvendelsen af måleresultater kan f.eks. være ressourcekrævende. Det kan betyde, at eksisterende rutiner skal ændres eller måske betyde, at en aktivitet helt skal lukkes. Alt sammen noget, der kan virke dæmpende på lysten til at nyttiggøre præstationsmålingerne.

1.2 Formål

Undersøgelsen fokuserer på de målinger, som et centralt niveau bruger i styringen af det decentrale niveau¹¹. Målingerne benævnes typisk resultatmålinger, præstationsmålinger eller kvalitetsmålinger, men de er karakteriseret ved følgende:

- De er kvantitative
- De gennemføres kontinuerligt
- De er hovedsagelig standardiserede
- De er indikatorbaserede.

Som nævnt tidligere vil vi i denne undersøgelse benytte betegnelsen præstationsmålinger.

⁶ Mayne (2007) s. 88

⁷ Bregn (2005) s. 12

⁸ Perrin 1998 s. 372

⁹ Bregn (2005) s. 12, Mayne (2007) s. 97

¹⁰ Se f.eks. Hatry (1999) s. 157

¹¹ Principal-agent teori er i høj grad anvendt inden for New Public Management-tankegangen (Herløv Lund 2008)

Formålet med undersøgelsen er at beskrive eksempler på sådanne målinger, hvor resultaterne nyttiggøres i praksis af det decentrale niveau/agenten.

Fokus er på at beskrive de tiltag, der er gennemført i og "omkring" selve målingen for at understøtte, at målingerne bliver anvendt.

Præstationsmålinger bruges som nævnt i mange lande og i mange sektorer. Undersøgelsen påstår ikke at give et totalt billede af, hvordan brugen af måleresultater kan understøttes, og der er heller ingen garanti for, at det vil være alle erfaringer, der er mulige at overføre fra en kontekst til en anden.

Målet er derfor, at undersøgelsens resultater skal kunne tjene som inspirationskilde for de, der arbejder med præstationsmåling i den offentlige sektor – og ikke som en facitliste.

1.3 Metode

Ved valget af cases har vi haft følgende udvælgelseskriterier¹²:

- Det skal være internationale erfaringer.
- Det skal være "vilde områder"¹³ så som social, børn og unge eller sundhedsområdet.
- Der skal være en ekstern vurdering af effekterne af casen.

Der er udvalgt to inspirerende cases: Udarbejdelse af præstationsmål i Texas og Effektiviseringsnetværk i Norge. Der er her tale om to beskrivende cases, der fra to vidt forskellige kontekster kaster lys over et for nogle pågående og for andre gryende indsatsområde. De to cases er valgt, fordi de på hvert sit felt er særlige inden for den samlede ramme af præstationsmålingssystemer. Antagelsen er, at ekstreme cases kan bidrage med ny læring også i en dansk sammenhæng.

Norges effektiviseringsnetværk er et moderne skandinavisk svar på udfordringer med styring og kvalitet i velfærdsstaten efter bølgen af new public management. Texas' præstationsmålingssystem er en udbygning af new public management i alle dets facetter.

Effektiviseringsnetværkene er beskrevet på basis af litteraturstudier og et studiebesøg i Oslo. Litteraturen om effektiviseringsnetværkene består af interne/eksterne konsulentrapporter om status og evalueringer af netværkene. I Oslo gennemførte vi interview med henholdsvis Kommunernes Sentralforbund, som organiserer alle netværkene og med to kommunalforskere fra Oslo Universitet, henholdsvis Harald Baldersheim og Jostein Askim. Vi gennemførte også interview i to forstadskommuner til Oslo; henholdsvis Asker og Bærum kommuner.

Texas-casen er næsten udelukkende baseret på den litteratur, der er skrevet om statens performance measure management system. En række lærebøger/grundbøger om præstationsmålinger nævner Texas som en aktiv og interessant case. Der er også udarbejdet enkelte videnskabelige artikler, som hver fra sit udgangspunkt behandler aspekter af Texas målesystem. Endelig er der enkelte eksterne kilder, der behandler hele målesystemet. Det er to kandidatafhandlinger og en enkelt case-beskrivelse. De sidstnævnte kilder er fra henholds-

¹² Det skal bemærkes, at det har været svært at finde cases, der har levet op til disse kriterier. Særligt har kriteriet om ekstern vurdering af effekten givet problemer

¹³ Vilde områder dækker over, at problemerne er svære at håndtere, og at målene for deres løsning ikke præcist kan defineres, og der findes derfor heller ikke klare kriterier for den optimale løsning (Krogstrup 2006)

vis 2001, 2001 og 2004. Der findes ikke nyere kilder, der overordnet set beskriver eller vurderer Texas målesystem. Ud over de årlige vurderinger af State Auditors Office (SAO) findes der ingen interne vurderinger af systemet, der er tilgængelig for offentligheden (SAO 2008).

Man kan argumentere for, at det er et problem, at der er relativ stor tidsforskel mellem det system, som vi beskriver i casen (2006-2008) og så de erfaringer, der er gjort med systemet på et tidligere tidspunkt (ca. 1995-2004). Vi mener imidlertid ikke, at problemet er så stort, at det kan forhindre os i at synliggøre de erfaringer, der er med et system som det texanske, da de grundlæggende principper i systemet er uændrede.

1.4 Afgrænsning

Undersøgelsen beskæftiger sig ikke med, hvilke konkrete indikatorer der er mest velegnede til at måle bestemte indsatser. Undersøgelsen ser heller ikke på danske erfaringer med præstationsmålinger¹⁴.

Målingssystemer er typisk komplekse med mange enkeltdele. Det er **målings- og opfølgningsdelen**, der er i fokus i denne undersøgelse, og ikke de samlede systemer. Vi har så vidt muligt forsøgt at beskrive de to cases således, at den konkrete kontekst omkring brugen af målinger og dens indflydelse på målingerne bliver klar for læseren.

1.5 Rapportens opbygning

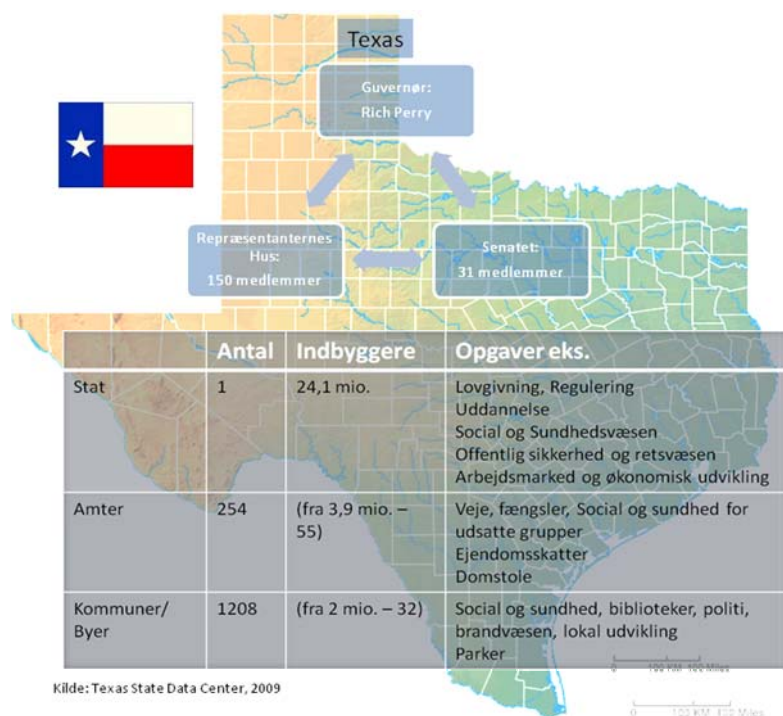
Kapitel 2 beskriver målesystemet i Texas overordnet, og der går mere i dybden med, hvordan man i Texas arbejder med at udforme præstationsmål, og hvordan der rapporteres på disse mål.

I kapitel 3 følger beskrivelsen af de norske effektiviseringsnetværk, der er opbygget på baggrund af de nationale KOSTRA indikatorer. Fokus er på, hvordan arbejdet med benchlearning er organiseret i netværkene.

I kapitel 4 beskrives kort, hvilke fællestræk der kan drages mellem de to meget forskellige cases om brug af målinger i den offentlige sektor.

¹⁴ Der arbejdes i øjeblikket meget med præstationsmålinger på flere niveauer i Danmark. Se eksempelvis: Eiler m.fl. (2009). Dansk Evalueringselskab har eksempelvis også etableret en ERFA-gruppe om temaet se: www.danskevalueringselskab.dk/ERFA-grupper.asp

2 TEXAS' MÅLESYSTEM



- Det nationale føderale niveau er over det statslige niveau i USA.
- Texas har sin egen forfatning og styreform. Det underliggende amtslige og kommunale niveau får delegeret større eller mindre opgaver.

2.1 Hvorfor skal vi til Texas?

Præstationsmålinger har været et kendt fænomen i USA i flere år. Skiftende føderale regeringer har siden starten af 1990'erne fokuseret meget på standardiserede målinger af den offentlige virksomhed på alle områder. De fleste af staterne i USA vil også sige, at de har arbejdet med målinger af den leverede service i længere tid, end man har gjort på føderalt niveau, og regionerne, kommunerne og byerne har også efterhånden opnået en del erfaringer med standardiserede målinger af deres virksomhed¹⁵.

Vi har valgt Texas, fordi Texas i længere tid har anvendt præstationsmålinger i praksis, og fordi flere uafhængige kilder beskriver netop Texas, som den stat der mest udbredt og klarer har implementeret præstationsmålinger¹⁶. Texas beskrives ligefrem som "en national leder" af præstationsmålinger¹⁷.

Texas har arbejdet med mål siden 1970'erne¹⁸, men det var i 1991, at staten for første gang gennemførte en lovgivning, som krævede, at strategiplaner med formål og målbare mål blev koblet sammen med de toårige budgetter og budgetprocessen¹⁹. Texas har således et stort system til præstationsmålinger.

Dette eksempel beskriver, hvordan staten Texas arbejder med standardiserede målinger inden for dette system, og hvilke anbefalinger de giver til arbejdet. Anbefalingerne er flere steder støttet af de generelle anbefalinger, der eksisterer i den amerikanske litteratur²⁰ om

¹⁵ Melkers 2005

¹⁶ Moynihan 2006; Liner 2001

¹⁷ Wilson 2001

¹⁸ Keel m.fl. 2006

¹⁹ Tucker, 2002, GAO 2005

²⁰ Med den amerikanske litteratur mener vi her primært: (Liner m.fl. 2001 og Hatry 1999)

præstationsmålingssystemer. Fokus er primært på, hvordan de i Texas arbejder med at udvikle mål, og hvordan de efterfølgende rapporterer på disse.

Casen fra Texas er en ren "stats-case". Dvs. det er et system, som fokuserer på de statslige kontorer og afdelinger under staten Texas.

2.2 Principper for præstationsmålingssystemet.

Præstationsmålingssystemet har til formål at sætte fokus på mål og midler for statens forskellige programmer og for de enkelte afdelinger. Systemet skal for det første medvirke til øget effektivitet. For det andet skal systemet sikre bedre beslutninger i forbindelse med ressourceallokering. Og for det tredje skal der med systemet opnås demokratisk ansvarlighed (accountability). Dvs. at borgerne skal få mulighed for at vurdere programmer og afdelingers målopfyldelse, så de på et oplyst grundlag kan tage stilling til hensigtsmæssigheden. Systemet skal desuden sætte fokus på at opnå effekter af indsatserne, og det skal kunne identificere tiltag, der kan forbedre de samlede indsatser. For at nå dertil kræves der ledelse, samarbejde og kommunikation på tværs samt træning²¹.

I 1991 blev der sat fokus på nogle centrale principper for præstationsmålingssystemet. Disse principper har stort set været gældende siden²²:

- Målformuleringen bør fokuseres på virkninger/effekter - hvad kontorerne opnår og ikke blot på, hvad de foretager sig.
- Monitoreringen af budget og præstationer bør styrkes løbende.
- Der skal etableres mål for standardiserede enhedsomkostninger.
- Budgetprocessen skal simplificeres.
- Der skal tilvejebringes belønninger og straf for succes og fiasko.
- Der er en intern organisation, der står for at vurdere hvor præcise præstationsmålingsdataene er.

Præstationsmålingssystemet i Texas favner bredt, og er indarbejdet i alle grundlæggende aspekter af afdelingernes styring. Der er tre overordnede elementer i præstationsmålingssystemet.

- Strategisk planlægning: Udmøntes i femårige strategiplaner, der omhandler mission, mål og midler for de enkelte afdelinger.
- Præstationsbudgettering: På baggrund af strategiplanerne udformes præstationsmål, og der allokeres midler.
- Præstationsmonitorering. Afdelingens overvågning af egne præstationer samt af-rapportering af disse.

Processen kan beskrives således:

²¹ Tucker 2002

²² Se også: Keel m.fl. 2006

Figur 2: Strategisk proces i Texas



Det, som Texas gør med denne tilgang, ligger tæt på en række af de generelle anbefalinger, der er i den amerikanske litteratur om resultatbaseret styring. Den strategiske planlægning ser fremad i forhold til nogle mål, der skal opnås. Præstationsmålingerne ser tilbage på, hvad der så konkret er blevet opnået²³.

Når strategisk planlægning (ex ante) kombineres med præstationsmålinger (ex post) og når de bruges sammen "... formes en kontinuerlig proces af resultatbaseret styring"²⁴.

Der gennemføres fra centralt hold en omfattende og kontinuerlig kompetenceudvikling i brug af systemet. Træningselementet bliver set som et meget vigtigt element for at sikre fortsat succes i hele systemet²⁵.

I det følgende vil vi som nævnt ikke beskrive alle enkelt-elementer af systemet, men fokusere på udviklingen af gode mål, og den efterfølgende rapportering. Vi vil således primært fokusere på del I og del III i Figur 2.

2.3 Udvikling af præstationsmål

Strategisk planlægning

Guvernøren, som er den øverste politisk ansvarlige person i Texas, starter med at fremlægge regeringens mission, mål og prioriteringer. Herefter udvikler kontorerne deres femårige strategiplaner med præstationsmål²⁶. Der er en række lovgivningsmæssige regler som udstikker de rammer og strukturer, hvorudfra afdelingerne skal planlægge og budgettere²⁷.

Figur 3 illustrerer en konkretisering af den brede statslige vision, mission, filosofi og etablerede mål og benchmarks. Når man bevæger sig nedad bliver afdelingernes planer konkrete og præstationsmålene og budgetstrukturen støtter planen.

²³ Liner m.fl. 2001

²⁴ Egen oversættelse. Liner m.fl. 2001]

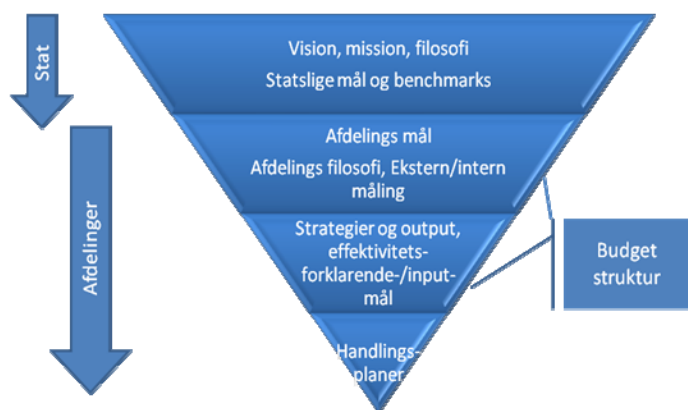
²⁵ Tucker 2002

²⁶ Selv om det opfattes som et "startpunkt" så har alle afdelinger alt andet lige allerede mål og budgetter for tidligere år.

²⁷ HRO 2007.

Figur 3: Strategisk planlægning i Texas

Strategisk planlægning i Texas



Hvordan ser et præstationsmål ud?

Det er afdelingerne selv, der bestemmer, hvilke nøglefaktorer der skal måles på, men det er et krav, at de knytter op til de statslige mål. Afdelingsledelserne er samtidig ansvarlig for at sikre, at målene også guider dem i ledelsen af afdelingen. Lov- og Budget Rådet²⁸ og Guvernørens kontor godkender alle nye mål og alle justeringer i mål og budgetstrukturer. Et af de centrale fokuspunkter i deres godkendelse er at sikre, at målene har en plausibel indflydelse på afdelingens primære præstationsområder, og at det er kommunikeret klart i planerne.

Afdelingerne har forpligtet sig til at give sine præstationsmål høj prioritet²⁹. Det skyldes ikke mindst, at præstationsmålene er knyttet tæt til budgetterne. I forbindelse med, at en afdeling fremsender sine ønsker til budgettet, skal afdelingen også give et bud på, hvordan de forventer at klare sig i forhold til de områder og de mål, de har ansvar for. Nogle erfaringer viser, at jo mere præstationer er knyttet sammen med ressourceallokering, desto mere opmærksomhed kommer der på de enkelte præstationsmål. *"Dollars drive the system"*³⁰.

Netop fordi præstationsmålene prioriteres højt, er det vigtigt at det er "gode" mål, der måles på.

Forskellige typer af præstationsmål

Afdelingerne skal sørge for at have mål for outcome, output, effektivitet samt forklarende mål.

De forskellige typer af præstationsmål beskrives som følger³¹:

- **Outcomemål:** En kvantificerbar indikator for borger/brugerudbyttet af de indsatser, som afdelingen leverer, når den forfølger sine mål.
- **Outputmål:** En kvantificerbar indikator for de ydelser, som en afdeling producerer, når den forfølger sin strategi.
- **Effektivitetsmål:** Enhedsomkostninger eller tid til at gennemføre en opgave
- **Input- og forklarende mål:** Ressourcer og eksterne faktorer, som relaterer sig til afdelingens arbejde.

²⁸ Legislative Budget Board (LLB)

²⁹ Keel m.fl. 2006

³⁰ Tucker 2002

³¹ Tucker 2002

Det følgende eksempel viser, hvordan en indsats kobles sammen med de forskellige typer af præstationsmål.

Tekstboks 1 Kobling af indsats og mål

Et af formålene med sundhedsafdelingen er at levere sundhedsservice til samfundet. En del af det formål er at betjene henholdsvis 81 og 84 % af de berettigede kvinder, nyfødte og børn inden for det såkaldte WIC-program³². For at opnå de resultater er afdelingens strategi at anvende henholdsvis 731 og 744 mio. \$ i budgetårene til mad, uddannelse, støtte og rådgivning. Afdelingen forventer med bevillingen at kunne betjene (præstation) ca. 1 mio. borgere om måneden i to år. Der er ikke markeret en gennemsnitspris pr. person, der modtager service (effektivitet). Målopfyldelsen af det overordnede mål bliver målt og forklaret med tilfælde af nyfødte med for lav fødselsvægt født af mødre inden for det såkaldte WIC-program. Procentandelen er sat til 5,5 i 2009.

	For år, der ender:	
	31. august 2008	31. august 2009
Department of State Health Services (i Texas)		
B. Formål: Samfund - sundhedsservice		
Outcome (Resultat/virkning)	81 %	84 %
Procent af de berettigede i målgruppen af kvinder, nyfødte og børn (WIC-programmet), der er betjent		
B.1.1 Strategi:	731 mio. \$	744 mio. \$
Sikre service til kvinder, nyfødte og børn: Støtte, næring, uddannelse og rådgivning		
Præstation (Volumen):	963.177	1.005.000
Antal af målgruppens deltagere, som har modtaget supplerende ernæring, pr. måned		
Effektivitet:	-	-
Forklarende:	5,7	5,5
Tilfælde i procent af babyer med lav fødselsvægt, født af mødre i WIC-programmet.		

Kilde: State of Texas, Eightieth Legislature, Text of Conference Committee Report, House Bill No. 1, Regular Session, 2007 (General Appropriations Act)

Texas ligger med deres meget eksplicite definitioner af de forskellige måltyper i lige linje med de generelle anbefalinger til målarbejdet, nemlig at måle på hele produktionskæden fra input til virkning. Information om sluteffekter har hyppigst interesse for offentligheden, mens informationer om proces og præstation også har stor værdi internt i de offentlige afdelinger³³.

Hvordan defineres det enkelte mål?

Der er klare forventninger til definitionen af præstationsmålene. En definition af præstationsmål skal både kunne forklare, hvorfor målingen er relevant og den metode, der er anvendt til udregningen af resultatet. En komplet definition af præstationsmålet vil svare på følgende spørgsmål:

- Hvordan kan målingen forklares i forhold til at kunne give en generel forståelse af målingen? (Kort definition).
- Hvad skal målingen vise, og hvorfor er det vigtigt? (Formål/vigtighed).
- Hvor kommer informationen fra og hvordan er den indsamlet? (Kilde og dataindsamlingsmetode).
- Hvordan er målingen udregnet? (Kalkulationsmetode).

³² WIC = Women, Infants and Children

³³ Liner 2001

- Hvad begrænser dataene, herunder faktorer, som ligger udenfor afdelingens kontrol? (Begrænsninger i data).
- Er data kumulativ eller ikke-kumulativ? (Kalkulationstype).
- Er målingen ny, er der sket ændringer eller fortsættes der uden ændring fra det tidligere niveau? (Ny eller gammel måling).
- Er den aktuelle præstation højere eller lavere end det fastsatte mål? (Målopfyldeelse).

Et eksempel på et præstationsmål er følgende³⁴:

Tekstboks 2: Præstationsmål a' la Texas

Kontor: Afdelingen for Støtte og Rehabiliteringsservice
Overordnet mål: Sikre rehabiliteringsservice for personer med nedsat førlighed.
Mål: Sikre rehabiliteringsservice for personer, som er blinde eller visuelt svækkede
Effektmål: Procent af brugere hvis risiko for at blive afhængige af andres hjælp³⁵ er for mindsket.

Kort definition:

Procenten af personer, som får træning i at være selvhjulpne, og hvis afhængighed af andre er blevet mindre ved afslutningen af denne træning.

Formål/vigtighed:

Dette mål fokuserer på, om afdelingen støtter personer med synshandicap i at mindske deres afhængighed af andre. De ydelser, som afdelingen leverer, afhænger af de individuelle behov og inkluderer eventuelt træning i, hvordan man kan bevæge sig sikkert omkring i hjemmet, nabolaget og i samfundet i øvrigt. Servicen kan også inkludere rådgivning i at tilpasse sig til synstab; tilvejebringelse af hjælpemidler; og træning i at tilberede mad, håndtere penge samt at bevare og opná information uden syn.

Kilde/dataindsamlingsteknik:

Servicepersonalet på området indberetter alle data for de brugere, som de servicerer, i afdelingens database. Der oprettes en sag for hver bruger, når brugeren er visiteret til en serviceydelse, eller når kontoret har modtaget en henvisning. Efter at have vurderet brugerens situation noterer servicepersonalet i brugerens sag, hvorvidt brugeren er i risiko for øget afhængighed af andre. Når brugerens sag er afsluttet, skriver staben en kode ind i databasen. Koden dækker over, om brugerens risiko for et afhængigt liv er blevet mindre, som et resultat af den leverede service. Status på "risikoen for et afhængigt liv" bliver præsenteret kvartalsvis i en praksisrapport, som baserer sig på information fra databasen.

Kalkulationsmetode:

Procentdelen er opnået ved at dividere antallet af brugere, som er kodede til at have en nedsat risiko for at være afhængig af andre, når de er færdige med at modtage servicen, med antallet af brugere, som er kodede til at have risiko for øget afhængighed i den periode, hvor de er berettiget til rehabilitering.

Begrænsninger i data:

Fastlæggelsen af, om en person er afhængig af andre, er baseret på et professionelt skøn. Det subjektive skøn er uundgåeligt, men målet kan levere pålidelig information om indsatsens resultater.

Kalkulationstype: Ikke kumulativ.

Nyt mål: Nej.

Målopfyldeelse: Højere end målet.

³⁴ Kell m.fl. 2006

³⁵ Dependent living risk.

Tips til at udvikle gode mål

Det vurderes af eksterne evaluatore, at målesystemet i Texas arbejder med god information og videnskabelige metoder i det løbende målarbejde og i udviklingen af målene³⁶. I Texas har de følgende anbefalinger til, hvordan man kan støtte processen med at udvikle gode mål³⁷:

- Forlang topledelsens kommentarer i starten, for at det kan virke som retningsgivende for processen.
- Relevante frontpersoner kan hjælpe med at identificere mål.
- Man kan også lige så godt involvere kontorernes budgetstabsmedarbejdere fra start, da de efterfølgende skal arbejde med præstationsdata, og også skal kunne forklare disse.
- Indledningsvis bør man også kommunikere med stabsmedarbejdere på det politiske niveau for at få erfaringer holdninger til målinger, der kan være nyttige for beslutningstagere.
- Forlang kommentarer fra brugere og andre eksterne parter for at teste målenes validitet og relevans.

2.4 Præstationsmonitorering

Monitorering og analyse af data sker via det automatiske budget- og evalueringssystem i Texas (ABEST). Nogle output- og effektivitetsmål bliver rapporteret kvartalsvis, mens nøgleeffekt- og forklarende inputmål bliver af rapporteret årligt³⁸. Hvis der er afvigelser fra målene, skal årsagerne analyseres og videreformidles til det centrale niveau.

Alle afdelinger rapporterer deres årlige budget- og præstationsmåling ud fra en fast skabelon, hvor der er fokus på:

- Budgettets fokuspunkter.
- Fuldtidsansatte medarbejdere/årsværk, der er beskæftiget på det pågældende område.
- Præstations highlights: Hvor mange mål er opnået i året?
- Status for målene.

I det følgende gives et eksempel på en rapportering fra Afdelingen for familier og udsatte³⁹.

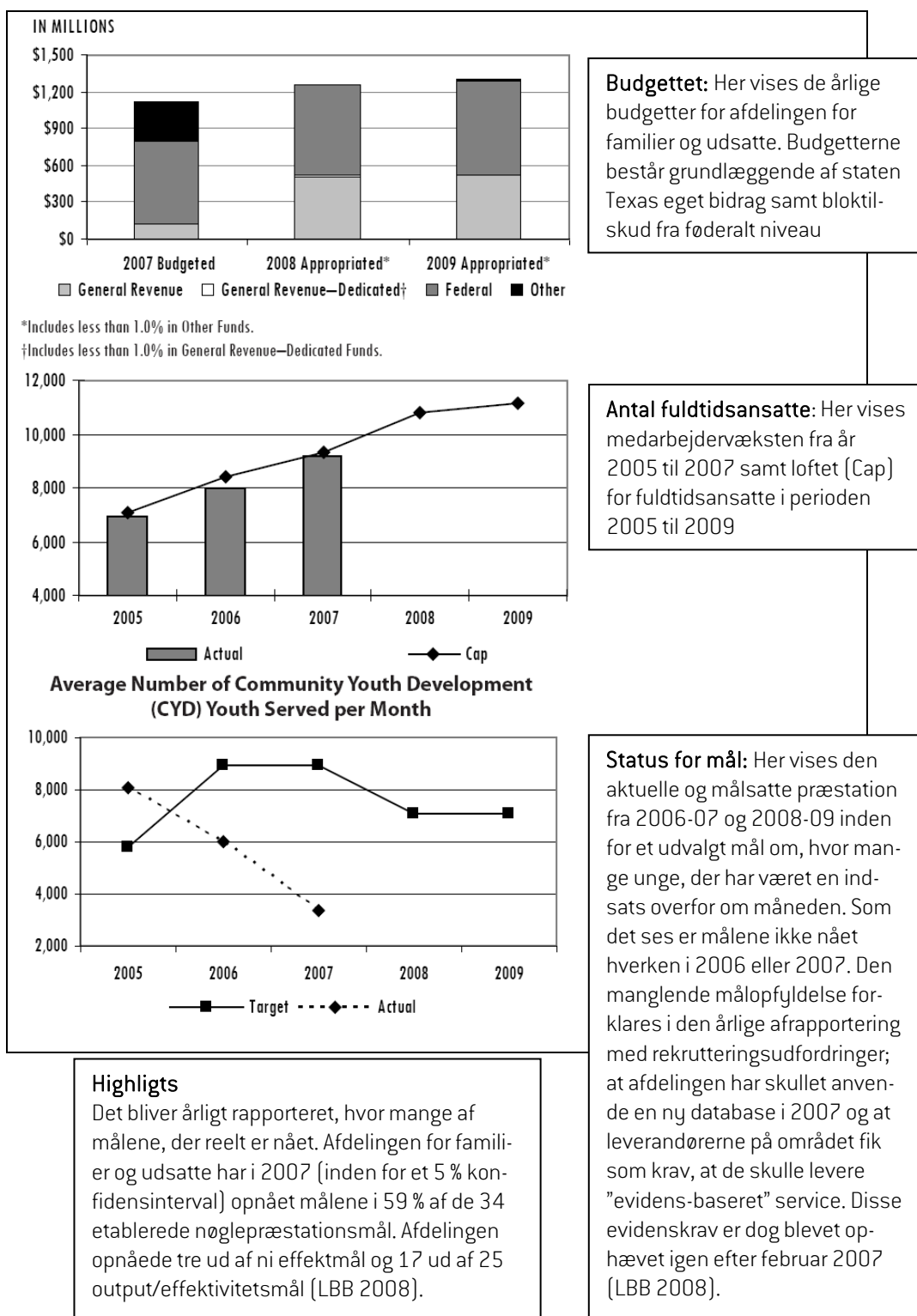
³⁶ Romero 2004; Wilson 2001

³⁷ Keel m.fl. 2006

³⁸ Tucker 2002

³⁹ Department of Family and Protective Services

Tekstboks 3: Eksempel på afrapportering af mål



2.5 Hvordan understøtter målformuleringen og monitoreringen brugen af målingerne?

Eksterne vurderinger⁴⁰ peger på en række konsekvenser af målesystemet. Præstationsmålingssystemet ser ud til at have givet en bedre kommunikation mellem det centrale og det decentrale niveau i staten, og bidrager i den forbindelse til at holde fokus på effekter af indsatserne⁴¹.

Det er dog ikke alle undersøgelser, der finder at præstationsmålingerne bruges entydigt, når der er behov for at tage kritiske beslutninger i regeringen i Texas eller i forbindelse med allokering af ressourcer i budgetterne⁴².

Målingerne bruges i højere grad internt i afdelingerne⁴³. Det skal bemærkes, at der er forskel på anvendelsen af de mål, som afdelingerne selv har været med til at udarbejde og på de mål, som er sat op fælles for hele staten⁴⁴. Afdelingerne har meget begrænset indflydelse på disse "guvernørmål" og anvender dem da også udelukkende til at samle ind og rapportere tilbage til staten. Særligt de store afdelinger⁴⁵ anvender derimod deres egne mål og præstationsmålingssystemet som et styringsinstrument. En af de sandsynlige årsager til denne anvendelse er, at målingerne bliver gentaget⁴⁶. Når målingerne gentages er det muligt for medarbejdere og afdelinger at se udviklingen i arbejdet i forhold til tidligere år.

Vi kan således se en tendens til, at det primært er afdelingernes egne mål og rapporteringen på disse, der bruges i praksis – frem for de fælles statslige indikatorer. Texas casen er derfor et eksempel på, hvordan selve præstationsmålingssystemet nyttiggøres lokalt, men ikke et eksempel på nyttiggørelse af standardiserede mål.

⁴⁰ Det skal dog bemærkes, at der siden 1991, hvor Texas startede måleprojektet kun har været få eksterne vurderinger af systemet i sin helhed. KREVI har kunnet finde 3 forholdsvis nye kilder. Staten Texas har oplyst, at der hverken er eksterne eller interne vurderinger af systemet som system tilgængelige for offentligheden (SAO 2009).

⁴¹ Romeo, 2004, Tucker 2002

⁴² Wilson (2001) finder ikke denne anvendelse. Tucker (2002) finder derimod, at "dollars drives the system"

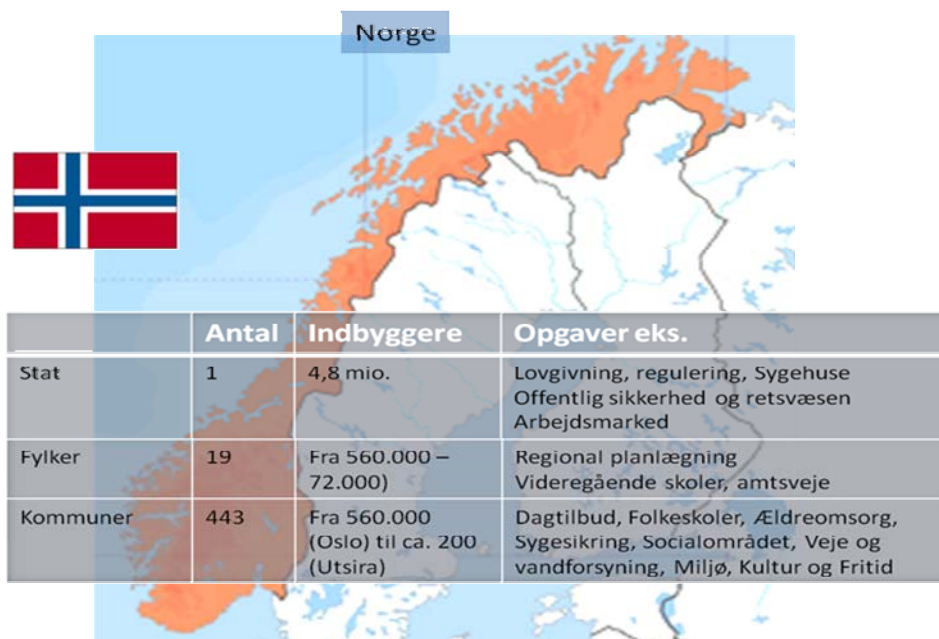
⁴³ Romeo 2004, Wilson 2001

⁴⁴ Tucker 2002

⁴⁵ Wilson 2001

⁴⁶ Wilson 2001

3 EFFEKTIVISERINGSNETVÆRK I NORGE



3.1 Hvorfor se på effektiviseringsnetværkene?

Effektiviseringsnetværkene har eksisteret i Norge siden 2002, og de blev oprettet som et led i regeringens satsning på fornyelse af den offentlige sektor. Formålet med netværkene var, at de skulle bidrage til bedre ydelser og større effektivitet i kommunerne. Derudover skulle projektet dokumentere kvalitets- og effektivitetsudviklingen i den kommunale sektor⁴⁷. Effektiviseringsnetværkene er frivillige for kommunerne.

Effektiviseringsnetværkene bygger på benchlearning, som indebærer, at kommunerne⁴⁸:

- kortlægger udvalgte serviceområder
- sammenligner effektivitet og kvalitet
- udveksler erfaringer – med fokus på "best practice"
- sætter mål for forbedringer.

Effektiviseringsnetværkene sætter nationale indikatorer "i spil" i den lokale kontekst. Eksterne evalueringer af netværkene peger på, at de har bidraget til at øge bevidstheden om effektivitet i deltagerkommunerne, og at det på den baggrund kan forventes, at der udvikles lokale effektiviseringstiltag⁴⁹.

Effektiviseringsnetværkene er således et godt eksempel på, hvordan man kan understøtte brug af målinger.

⁴⁷ Kommunenetværk for fornyelse og effektivisering, Slutrapport fra projektet 2002-2004, oktober 2004 s. 74, Asplan Analyse 2006, s. 5

⁴⁸ KS, Fra å synse til å vite. (Brochure)

⁴⁹ Først og Høverstade. 2004 s. 95

3.2 Centrale begreber

Effektivisering

Effektiviseringsnetværkene benytter et bredt effektiviseringsbegreb⁵⁰, hvor effektivisering ikke kun handler om besparelser, men i højere grad har fokus på optimering af ressourceudnyttelsen, så marginalnyttens af ydelserne maksimeres⁵¹. Borgernes nytte af kommunes ydelser afhænger af:

- borgernes forventninger til ydelserne
- hvilke ydelser borgerne får
- ydelsernes kvalitet⁵².

Der arbejdes både med en "ydre" og en "indre" effektivitet. Den *indre* effektivitet omhandler ressourceforbruget i forhold til produktionen af ydelserne – dvs. produktiviteten. Den indre effektivitet kan deles i en teknisk effektivitet, som handler om en effektiv produktionsproces, og i en økonomisk effektivitet, som handler om, at ydelserne – givet kvaliteten – skal produceres billigst muligt.

Den *ydre* effektivitet omhandler en vurdering af nytten i forhold til ressourceforbruget. Den ydre effektivitet kan opdeles i en prioriteringseffektivitet, en fordelingseffektivitet og en formålseffektivitet. Prioriteringseffektiviteten dækker over fordelingen af knappe ressourcer mellem forskellige ydelser: Hvor meget af en bestemt ydelse skal kommunen tilbyde sine indbyggere? Fordelingseffektiviteten handler om, hvordan den givne mængde af ydelser fordeles mellem brugerne. Formålseffektiviteten handler om, hvorvidt brugerne får dækket de behov, som ydelserne har til formål at dække.

Grundlaget for sammenligningerne er KOSTRA (Kommune STat RAportering), som er et obligatorisk rapporteringssystem for kommunerne. KOSTRA har 1500 indikatorer, og dækker både ressourceforbrug, ydelsesproduktionen, målgrupper og efterhånden også kvaliteten af ydelserne.

KOSTRA er i effektiviseringsnetværkene en vigtig kilde til vurderingen af effektiviteten. Via sammenlignelige data om ressourceforbrug, målgrupper og brugere udregnes der nøgletal for følgende:

- Prioritering: Fordeling af ressourcer mellem forskellige målgrupper.
- Dækningsgrader: Hvor mange borgere i de relevante målgrupper får en bestemt ydelse?
- Produktivitet: Hvor mange ressourcer, som anvendes pr. ydelse eller pr. bruger.

Kvalitet

Kvaliteten defineres i effektiviseringsnetværkene som en ydelses evne til at dække brugerens behov⁵³. Dvs. kvalitet og formålseffektivitet er det samme. Kvaliteten måles ikke gennem KOSTRA⁵⁴, men gennem kommunernes egne indikatorer for *målt kvalitet* samt gennem kommunernes brugerundersøgelser, der indfanger den *oplevede kvalitet*. Brugerundersø-

⁵⁰ KS 2004: Effektiviseringsnettverke. Nationale indikationer på effektivisering i kommunesektoren s. 18

⁵¹ "Den sidste krone, som bruges til en bestemt ydelse, skal ikke kunne give en større nytte hvis den bruges på en anden ydelse" KS s. 19

⁵² KS 2004 s 18

⁵³ KS 2004 s 21

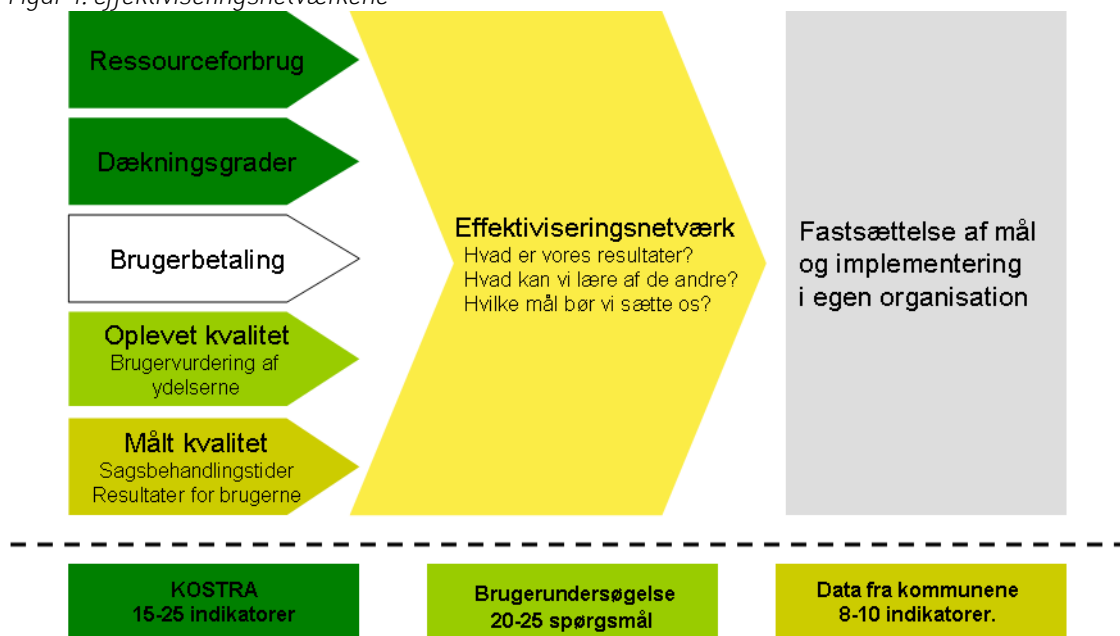
⁵⁴ KOSTRA er begyndt at inddrage kvalitetsindikatorer, men disse vurderes af KS endnu ikke at være tilstrækkeligt gode, til at de kan bruges til formålet

gelserne gennemføres hovedsageligt efter en standardiseret model i effektiviseringsnetværkene.

3.3 Effektiviseringsnetværkene i praksis

Figur 4 giver et overblik over effektiviseringsnetværkenes arbejde, samt de datakilder, der anvendes i kortlægningen af serviceområderne.

Figur 4: Effektiviseringsnetværkene



Organiseringen af netværkene

Netværkene er etableret i samarbejde mellem staten og Kommunernes Sentralforbund⁵⁵ (KS), som et tilbud til alle kommuner. Fra 2002-2004 fungerede netværkene som et projekt primært finansieret af staten og drevet af KS. Efter projektperioden er netværkene nu overgået til KS, og finansieres af de deltagende kommuner og KS. KS har ca. ni årsværk afsat til arbejdet med effektiviseringsnetværkene – syv årsværk regionalt og to årsværk centralt.

Det er frivilligt for kommunerne at deltage i netværkene. I 2006 og 07 har der været omkring 200 deltagende kommuner. I oktober 2004 var der det højeste antal deltagere – nemlig 270⁵⁶.

Netværkene er sammensat med mellem fire og otte kommuner. Inddelingen af netværkene er baseret på kommunernes egne ønsker om netværkspartnere, geografiske hensyn samt et ønske om homogenitet i kommunestørrelsen. Et netværk kører i 9-12 mdr., og hvert netværk har tilknyttet en netværksvejleder fra KS.

Hvert netværk vælger to eller flere serviceområder, de vil arbejde med. Der udbydes netværk inden for følgende sektorer:

- Pleje og omsorg
- Demens
- Psykiatri

⁵⁵ KS er den norske pendant til KL

⁵⁶ Asplan analyse 2006. s. 11

- Social
- Udsatte børn
- Skole
- Daginstitutioner
- SFO
- Byggesager
- Udviklingshæmmede
- Medarbejdertilfredshed.

Tekstboks 4: ASSS netværket

ASSS netværket er specielt. Det består af de ti største kommuner* i Norge, og har undergrupper, der tilsammen dækker otte serviceområder. ASSS netværket blev opstartet før effektiviseringsnetværkene, men har valgt at deltage i dette regi. ASSS netværket adskiller sig dog på flere måder fra de øvrige netværk. Udover at dække flere områder har netværket fx en permanent status, og opløses således ikke hvert år, som de øvrige typisk gør. Netværket vælger også selv, hvilke indikatorer de vil måle på, og bruger f.eks. ikke KS' standardiserede brugerundersøgelser.

*Tromsø (65.340), Trondheim (165.260), Stavanger (119.680), Sandnes (61.980), Bergen (248.085), Kristiansand (78.900), Drammen (60.225), Bærum (108.310), Oslo (560.165) og Frederikstad (71.960). Kilde til indbyggertal er: SSB. Beregna folkemengd 1. januar 2008

Netværkssamlingerne. Hvad sker der?

Netværksarbejdet udvikles løbende, og der er variationer mellem de enkelte netværk – alt efter netværkenes ønsker. Den "basispakke", der tilbydes kommunerne i 2008, består af fire netværkssamlinger – herunder en samling 6-12 mdr. efter netværkets egentlige afslutning.

Arbejdet i netværket er struktureret i forhold til de tre øvrige netværkssamlinger. Samlingerne forløber typisk over to dage. Figur 5 giver en oversigt over netværksarbejdet, som beskrives mere indgående nedenfor.

Figur 5: Arbejdet i netværkene

	Før samlingen	På samlingen	Efter samlingen
1. samling: Analyser af nøgletal <i>Deltagere:</i> Embedsmænd	<i>KS:</i> Udfordringsnotat: Oversigt over kommuner pba. KOSTRA tal. Spørgsmål til de enkelte kommuner <i>Kommunerne:</i> Tjenesteanalyse: Status Styrker og svagheder Forbedringspotentialer	Diskussion af forskelle og ligheder. Vurdering af forbedringspotentialer	<i>KS:</i> Udarbejdelse af rapporter for hvert netværk og serviceområde om forskellene og baggrunden for forskellene. Vurdering af status for den enkelte kommune (Kommunedignose)
2. samling: Kvalitet <i>Deltagere:</i> Embedsmænd	<i>KS:</i> Udfordringsnotat: Tjenesteprofil Kritiske spørgsmål <i>Kommunerne:</i> Brugerundersøgelser Kortlægning af målt kvalitet	Drøftelser af, hvor kommunerne vurderer, at de kan forbedre sig. Drøftelser af, hvad de, der klarer sig godt, gør.	<i>Kommunerne:</i> Skriftligt notat til Kommunaldirektøren om mål og forbedringspotentialer
3. samling: Forandring <i>Deltagere:</i> Topledelse	<i>Kommunerne:</i> Udarbejder forslag til mål og forbedringer – for kommunen.	Dialog om kommunernes status, udfordringer og forbedringspotentialer	<i>KS:</i> Samlet slutrapport for netværket, som offentliggøres <i>Kommunerne:</i> Udarbejdelse af slutrapport
4. samling: Erfaringer <i>Deltagere:</i> Embedsmænd	<i>KS:</i> Støtter evt. kommunerne i planlægning af forbedringer <i>Kommunerne:</i> Iværksættelse af tiltag	Drøftelse af de iværksatte tiltag.	

Samling 1: Analyse af Nøgletal

I den første netværkssamling er der fokus på kortlægning af de valgte serviceområders effektivitet: Ressourceforbrug, ydelsesproduktion og målgrupper, samt her igennem fokus på produktiviteten, dækningsgraderne og prioriteringerne. Denne kortlægning sker på baggrund af KOSTRA tal.

KS har inden samlingen lavet oversigter over de enkelte kommuner, sammenligninger af kommunerne samt stillet spørgsmål til de enkelte kommuner om, hvad deres tal viser.

Netværksdeltagerne har på baggrund af udfordringsnotatet udarbejdet en redegørelse for deres egne resultater – herunder forsøgt at svare på de spørgsmål, som stilles i notatet. Derudover har deltagerne også udpeget områder, hvor de er stærke, og områder, hvor der er plads til forbedring. Disse redegørelser kaldes "tjenesteanalyser".

På mødet præsenteres de enkelte kommuners analyser. I drøftelserne på samlingen er der fokus på forskelle mellem kommunerne. Kommunerne ser også, om der er noget at lære af de kommuner, der er mest effektive i deres ressourceudnyttelse. Det er i den forbindelse

vigtigt at understrege, at det er kommunerne selv, der vurderer deres serviceområde. Det er ikke nødvendigvis det gennemsnitlige niveau, der er idealet, for forskelle mellem kommunerne kan være resultatet af bevidste prioriteringer mellem serviceområder. Dette drøftes også på netværksmøderne.

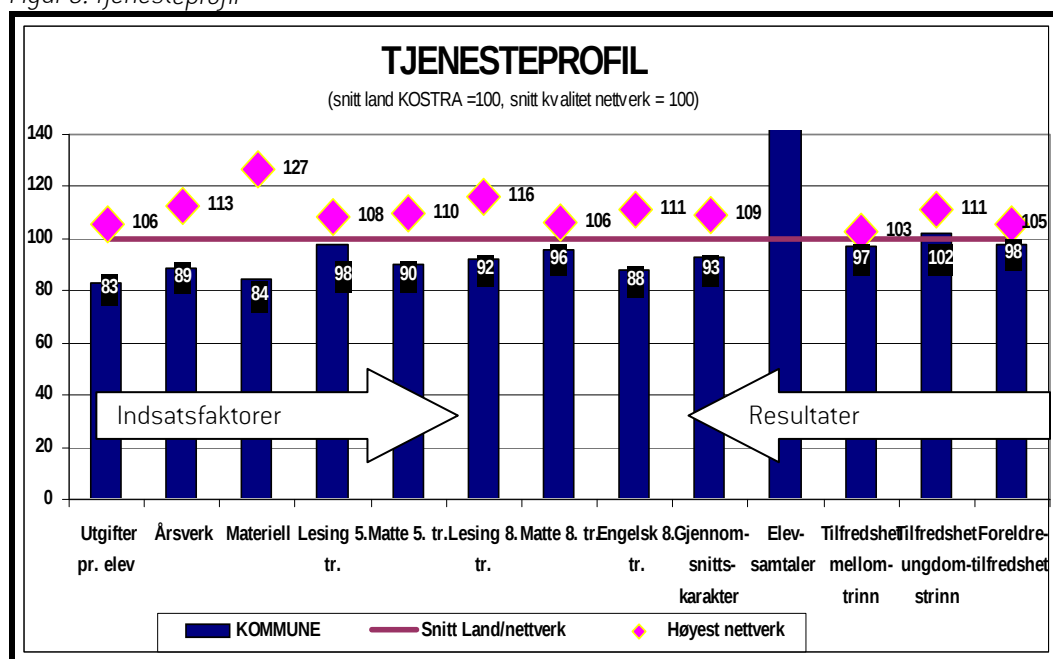
Samling 2: Kvalitet

I den anden netværkssamling er der fokus på tjenesteprofilerne: sammenstillingen af effektivitet med kvalitet.

Inden 2. samling har kommunerne gennemført brugerundersøgelser – som hovedregel efter en standardiseret metode, som er udviklet til effektiviseringsnetværkene. Derudover indberetter kommunerne andre kvalitetsindikatorer, der viser den målte effektivitet. Disse data kan f.eks. være sagsbehandlingstider, karaktergennemsnit ved afgangseksamen mv.

KS samler målingerne af den målte og den oplevede kvalitet, og stiller dem sammen med ressourceforbruget. Dette er grundlaget for tjenesteprofilerne, som illustreres i Figur 6.

Figur 6: Tjenesteprofil



Hver kommune modtager inden samlingen et udfordringsnotat, som KS har udarbejdet. Her er tjenesteprofilen suppleret med en række "kritiske" spørgsmål i forhold til, hvordan profilen ser ud. På selve samlingen diskuteres tjenesteprofilerne, og der er fokus på, hvad de, der klarer sig godt, gør.

Efter samlingen udarbejder deltagerne fra de enkelte kommuner og serviceområder et notat til kommunaldirektøren om mål og forbedringsområder.

Afsluttende samling

På dette møde vurderer hver kommune sin status, og redegør for, hvor der er forbedringspotentialer. Deltagerne på dette møde er topledelsen i kommunerne. Efter mødet udarbejder hver kommune en slutrapport, og disse stilles sammen til en slutrapport for hele netværket. Både disse rapporter og kommunernes kvalitetsdata offentliggøres på nettet.

Erfaringsopsamling

Kommunerne har selv ansvaret for at få iværksat forandringerne i deres kommune. Der er mulighed for at få støtte til planlægningen af indsatsen fra KS. Efter 6-12 måneder afholdes der en erfaringsopsamling, hvor de iværksatte tiltag og forbedringer drøftes.

3.4 Hvordan understøtter netværkene brugen af målinger?

Eksterne evalueringer af effektiviseringsnetværkene peger på, deltagerkommunerne i høj grad bruger den viden, de får gennem netværkene. Den bruges i forhold til allokering af ressourcer mellem områder, til at kvalificere beslutningsgrundlag, som styringsinformation og til at sætte spørgsmål på dagsordenen⁵⁷.

Samtidig er der også kommet et stærkere brugerfokus i deltagerkommunerne⁵⁸. Det sidste kan sandsynligvis henføres til brugerundersøgelserne, som der ikke har været praksis for at gennemføre i alle norske kommuner.

Det tyder også på, at politikerne har gavn af informationerne fra netværkene. 50 % af kommunerne i Asplan Analyses undersøgelse siger, at de har involveret politikerne i netværkssamarbejdet, men 85 % af kommuner siger, at de har brugt erfaringerne fra netværket i strategiske spørgsmål⁵⁹.

Det er ikke alle kommuner, der har lige stor nytte af netværksdeltagelsen. Asplan analyse peger på, at de kommuner, der har været med i et mindre netværk har en tendens til at have større nytte af deltagelsen, end de kommuner, der har deltaget i et stort netværk⁶⁰. Ligeledes giver det en tendens til større nytte at være med i et heterogent netværk i forhold til størrelse og/eller økonomi end i et homogent netværk⁶¹. Derudover er "ildsjæle" faktoren også vigtig her, og ligeledes kan det også have en positiv indvirkning på nytten af deltagelsen, om topledelsen og politikerne er involverede i arbejdet⁶².

⁵⁷ Asplan Analyse 2006, s. 4

⁵⁸ Fürst og Høverstad 2004, s. 3, Asplan analyse, 2006, s. 4

⁵⁹ Asplan Analyse 2006, s. 19 f.

⁶⁰ Asplan Analyse 2006, s. 30

⁶¹ Asplan Analyse 2006, s. 30

⁶² Asplan Analyse 2006, s. 4

4 FÆLLESTRÆK?

Vi har i belysningen af erfaringer med brug af måling og resultatbaseret styring anvendt to meget forskellige cases og tilgange til dette. Er der mon alligevel fællestræk mellem Norge og Texas? Hvis der er faktorer, der kan antages at have betydning for anvendelsen af målingerne på tværs af de politiske kontekster og administrative kulturer fortjener de måske særlig opmærksomhed.

Vi har fundet frem til fire fællestræk:

- Ledelses involvering
- Samarbejde og koordination
- Central støtte og IT
- Sammenligning

I begge systemer betegnes **ledelsens engagement og involvering** i brug af målingerne som central for at nå de overordnede formål med (måle)-systemerne. I Texas er det både den centrale statslige ledelse men især den lokale afdelings- eller sektorleder, der er vigtig. I Norge fremhæves det, at engagement fra den kommunale topledelse er vigtig, for at der kommer noget ud af netværksdeltagelsen.

Et udbygget inter- og intra-organisatorisk **samarbejde og koordination** ser også ud til at være et fællestræk ved præstationsmålingssystemerne i de to eksempler fra Norge og Texas. I Norge ser vi samarbejdet mellem de netværksdeltagende kommuner. Her er kommunerne i de enkelte netværk gensidige afhængige af hinanden i diskussionen af temaerne og de koordinerer en række fælles initiativer i det løbende netværksarbejde. I Texas er samarbejdet og koordinationen mellem de centrale kontorer og råd, Lov- og Budget Rådet, guvernørens kontor samt statsrevisoren en vigtig faktor i systemet. Samarbejdet sikrer, at der er en klar rollefordeling og en klar strategi over for afdelingerne.

I Texas er det de tre **centrale** kontorer, der sørger for **støtte** til afdelingerne, herunder stiller de et meget stringent, gennemført IT system til rådighed for decentral brug af målesystemet. De støtter også gennem udbredt træning af lokale ledere i brugen af målesystemet. I Norge er det det norske KL (KS), der organiserer og understøtter effektiviseringsnetværkene. Samtidig anvender netværkene en national IT database som en fælles referenceramme i den sammenligning, der finder sted. Men der kan i Norge ikke siges at være en formaliseret træning i brugen af netværkene ud over den erfaring de enkelte deltagere får af at deltage i netværkene fra år til år.

Sammenligning er et gennemgående tema i begge målesystemer. I Texas vil de hellere tale om benchmarking, mens Nordmændene taler om "benchlearning". Hvad enten der er tale om, at man skal måle sig i forhold til tidligere præstationer (Texas) eller man skal lære af egne og andres præstationer (Norge) er der under alle omstændigheder tale om, at man bruger sammenligninger til at vurdere om processen, præstationen eller effekten er god eller knap så god.

LITTERATUR

Asplan Analyse 2006, Resultater og tiltak i kommunenettnet for fornyelse og effektivisering.

Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering 2004. Sluttrapport fra prosjektet 2002-2004

Bernstein, David J. (1999): *Comments on Perrin's "Effective Use and Misuse of Performance Measurement"*. American Journal of Evaluation 1999; 20, pp. 85

Bregm, Kirsten (2005): *Resultatmåling i den offentlige sektor*. Research Paper no. 9/05. Roskilde Universitet.

Dahler-Larsen, Peter (2008): *Kvalitetens beskaffenhet*. Syddansk Universitetsforlag.

DES (2004): *Evalueringsterminologi*. Dansk Evaluerings Selskab

Ejler, Nicolai et al. (2009): *Når måling giver mening*. Jurist- og Økonomforbundet.

GAO (2005): "Performance Budgeting. States' Experiences Can Inform Federal Efforts". United States Government Accountability Office.

Greve, Carsten (red.) (2007): *Offentlig ledelse og styring*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Hatry, Harry P. (1999): *Performance Measurement. Getting Results*. Washington D.C: The Urban Institute Press.

Hood, C (1991): A Public Management for All Seasons? *Public Administration* Spring 3-19.

HRO (2007): "Writing the State Budget – 80th Legislature". House Research Organization, Texas House of Representatives. State Finance Report. No. 80-1, Feb. 14, 2007.

Keel, John, John O'Brien & Mike Morrissey (2006): "Guide to Performance Measure Management – 2006 Edition". The State of Texas. August 2006. Report No. 06-329.

Krogstrup, Hanne Katrine: *Evalueringsmodeller* Academica 2006

Liner, Blaine m.fl. (2001): "Making results-based state government work". The Urban Institute.

LLB (2008): "Budget and Performance Assessments. State, Agencies and Institutions. Fiscal Years 2005 to 2009. Legislative Budget Board, Texas. Juli 2008.

Locke, John (1997): *An Essay Concerning Human Understanding*. London: Penguin Books.

Lund, Henrik Herløv (2008) *NPM – en kritik*. Artikel i SEnyt, 6.juni 2009

Mayne, John (2007): Challenges and Lessons in Implementing Result-Based Management. *Evaluation*, 13, pp. 87–109.

- Melkers, Julia & Katherine Willoughby (2005): "Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects". *Public Administration Review*, March/April 2005, Vol. 65, No. 2.
- Moynihan, Donald P. (2006): "Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform". *Public Administration Review*, jan-feb 2006.
- Perrin, Burt (1998): *Effective Use and Misuse of Performance Measurement*. *American Journal of Evaluation* 1998; 19, pp. 367
- Perrin, Burt (1999): *Performance Measurement: Does the Reality Match the Rhetoric? A Rejoinder to Bernstein and Winston*. *American Journal of Evaluation* 1998; 20, pp. 101
- Regeringen (2007): *Bedre velfærd og større arbejdsglæde*. Regeringen.
- RKA (2006) *Nätverk för effektivare kommuner – ett norskt benchmarkingprojekt*.
- Romero, Michelle (2004): "A Utilization Assessment Of the Texas Performance Measurement System". Applied Research Projects. Texas State University.
- Tucker, Laura (2002): "Case Study: State of Texas. Use And the Effects of Using Performance Measures for Budgeting, Management, and Reporting". GASB SEA Research Case Study.
- Van der Knaap, Peter (2006): Responsive Evaluation and Performance Management: Overcoming the Downsides of Policy Objectives and Performance Indicators. *Evaluation*, 12, pp. 278-293.
- Wilson, Timothy L. (2001): "Pragmatism and Performance Measurement: An Exploration of Pragmatic Practices in Texas State Government". Applied Research Projects. Southwest Texas State University.

Links

www.ks.no
www.bedrekommune.no
www.lbb.state.tx.us/