

Inspirationsmateriale

Ramme for Case-samlingen

– *inspiration til effekt*

Hvordan vælger du mål, metoder, redskaber og resultatkrav, der passer til jeres styringsbehov?

September 2010



Indholdsfortegnelse

1. Hvorfor er det interessant at anvende effektorienteret styring?	1
1.1 Hvad er effektorienteret styring og hvorfor er det relevant?	1
1.2 Om inspirationsmaterialets status og anvendelse	2
2. Definition af effektbegrebet og effektforståelse.....	4
2.1 Effektbegrebet	4
<i>Samfundseffekter</i>	5
<i>Brugerrettede effekter</i>	5
2.2 Kortlæg sammenhængen mellem samfundseffekt og brugerrettet effekt	6
2.3 Forskellen på effektmål og effektmåling	7
2.4 Effektdikatorer – en tilgang til at måle effekter	8
<i>Hvad kendetegner en god indikator?</i>	9
2.5 Effekt i relation til andre målingsparametre	11
<i>Effekt og kvalitet</i>	11
<i>Effekt og brugervurderinger/brugertilfredshedsundersøgelser</i>	12
<i>Effekt og markedsvilkår</i>	12
<i>Effekt og effektivitet</i>	13
3. Hvad kan du bruge effektorienteret styring til?	14
3.1. To overordnede styringsperspektiver – læring og kontrol	14
<i>Kombination og relation mellem de to styringsperspektiver</i>	15
3.2 Effektorienteret styring på tre styringsniveauer	15
<i>Effektorienteret styring af en indsats</i>	16
<i>Effektorienteret styring af en institution</i>	16
<i>Effektorienteret styring på tværs af institutioner</i>	16
4. Anvendelsen af forandringsteorier.....	18
4.1. Forandringsteorier – hvad er de og hvad kan de bruges til?	18
<i>Forandringsteori anvendt på en indsats</i>	20
<i>Forandringsteori anvendt på en institution</i>	22
<i>Forandringsteori anvendt på en koncern</i>	24
5. Valg af målingsdesign og dataindsamling.....	25
5.1 Målingsdesign	25
5.2 Kvantitative målinger	25
<i>Dataindsamling/målingsmetode – hvornår måles der?</i>	26
<i>Simpel effektmåling</i>	27
<i>Før- og efter-målinger</i>	28
<i>Eksperimenter</i>	29
5.3 Kvalitative effektmålinger	30
6. Valg af effektmål og effektkrav	32
6.1. Udgangspunktet for at opstille effektmål og effektkrav	32
<i>Anvendelsen af brugerrettede effekter og samfundseffekter i forhold til effektmål og effektkrav</i>	33
<i>Styringsdialog ml. departement og institution – når der er fokus på effekt</i>	33
6.2. Ikke bare SMARTe mål – også SMARTe målinger	34
7. Effekt inden for forskellige opgavetyper	36
7.1. De 5 opgavetyper – hvorfor er det relevant at skelne mellem dem?	36

7.2 Sagsbehandling	37
<i>Sagsbehandling som opgavetype</i>	37
<i>Effektorienteret styring af sagsbehandling</i>	37
<i>Tilskudsadministration – et særtilfælde inden for sagsbehandling</i>	39
7.3 Offentlige serviceydelser	40
<i>Offentlige serviceydelser som opgavetype</i>	40
<i>Effektorienteret styring af offentlige serviceydelser</i>	40
7.4 Vidensproduktion.....	42
<i>Vidensproduktion som opgavetype</i>	42
<i>Effektorienteret styring af vidensproduktion</i>	43
7.5 Rådgivning & Tilsyn	45
<i>Rådgivning og Tilsyn som opgavetype</i>	45
<i>Effektorienteret styring af Rådgivning og Tilsyn</i>	45
7.6 Beredskab (materielt og videnskæssigt).....	46
<i>Beredskab som opgavetype</i>	46
<i>Effektorienteret styring af beredskab</i>	47
Bilag 1 – Oversigt over artikler og cases i <i>Case-samlingen</i>	48
Bilag 2 – Oversigt over anvendte begreber	53

Forord

Effektorienteret styring er et spørgsmål om at identificere, definere, måle, opstille mål for og følge op på effekter.

I den offentlige styring er det et spørgsmål om at generere styringsinformation, der kan fortælle os, om vi har den påvirkning på borgere og samfund, som vi ønsker: Skaber vi den værdi, vi er sat i verden for som institutioner og departementer? Kan vi prioritere anderledes og tilpasse konkrete indsatser, så vi skaber endnu større værdi?

For alle styringsredskaber kommer der et tidspunkt, hvor det idealiserede og teoretiske billede af styringsredskabet skal stå sin prøve mod virkelighedens praksis. Dette har også gjort sig glædende for effektorienteret styring.

I institutioner og departementer i staten har man i en årrække arbejdet med at afprøve, udvikle og anvende effektorienteret styring i praksis. Og med Finansministeriets ”*Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*” opfordres der til, at dette arbejde fortsættes og udbygges.

Det er de mange erfaringer – der er gjort på basis af det hidtidige arbejde med effektorienteret styring – som har gjort inspirationsmaterialet muligt. Afsættet for materialet er således praksis frem for teorien om effektorienteret styring. Spørgsmålet er:

Hvordan anvender vi i praksis effektmåling og effektmål på en måde, der er så nem, så billig og så styringsrelevant som muligt?

For at bidrage til svaret på dette spørgsmål, har Økonomistyrelsen haft et samarbejde med mere end 20 institutioner, departementer og metode-eksperter og herigennem indsamlet erfaringer om effektorienteret styring, der er gjort i og uden for staten.

Erfaringerne er, at det kan være svært at anvende effektorienteret styring, men med en pragmatisk og balanceret tilgang – funderet i overvejelser om eget styringsbehov – kan mange af udfordringerne overkommes samtidig med, at væsentlige styringsgevinster – der ikke ellers er mulige at opnå – erhverves.

Jeg håber meget, at materialet kan være til inspiration for jeres videre arbejde.

Med venlig hilsen,

Charlotte Münter

1. Hvorfor er det interessant at anvende effektorienteret styring?

1.1 Hvad er effektorienteret styring og hvorfor er det relevant?

Effekt defineres bredt som de virkninger, en institution¹ opnår i sine omgivelser via sine ydelser og output (indsatser). En institution kan påvirke samfundet som helhed eller påvirke bestemte borgere/virksomheder.

Med en sådan tilgang kan effektorienteret styringsinformation forstås som al styringsinformation, der siger noget om, hvordan eller i hvilket omfang jeres indsatser og institution påvirker omverdenen.

Hvordan effekt bedst kan forstås, vil afhænge af det enkelte departement og den enkelte institution. Det, der er en relevant effekt for én institution, er ikke nødvendigvis en relevant effekt for andre institutioner. Se blandt andet metodeartiklerne fra Hanne Søndergaard Pedersen, Mads Kristiansen og Morten Froholdt.

Det primære formål med at introducere effektorienteret styring er at sikre, at styringsfokus rettes mod det, der er væsentligst for en institutions eksistensberettigelse: At institutionen opfylder sin mission og vision og at den skaber værdi (effekt) hos borgere, virksomheder og samfundet.

Ved at anvende effektorienteret styring giver institutionen sine eksterne interessenter, fx departementer, Finansministeriet og de politiske beslutningstagere, en bedre indsigt i institutionens opgavevaretagelse, samtidig med at institutionens ledelse stilles friere i tilrettelæggelsen og gennemførelsen af institutionens virksomhed.

Effektorienteret styring er et spørgsmål om at prioritere og tilpasse indsatser ud fra en forståelse af og viden om, hvordan indsatserne og institutionen – med givne ressourcer – skaber størst mulig værdi (effekt) hos en tiltænkt modtagergruppe eller samfundet som helhed.²

Effektorienteret styring kan imidlertid ikke ses som en isoleret styringstilgang.

Når du påbegynder et målingsarbejde, bør det allerførste spørgsmål ikke være, hvorvidt den ene effekt eller den anden effekt er mere passende at måle på og opstille mål for, men i stedet: Hvilken *styringsinformation* er nødvendig og relevant i den specifikke situation og kontekst?

¹ I materialet skelnes der ikke mellem selvejende institutioner og statslige institutioner.

² Som en del af inspirationsmaterialet har Økonomistyrelsen udarbejdet ”*Ledelsesresumé – inspiration til effekt*”, der giver et hurtigt overblik over *Rammen* og *Case-samlingen* samt de væsentligste styringsgevinster ved effektorienteret styring.

Kræver situationen hurtige målingsresultater på grund af politiske omstændigheder, vil effektorienteret styring eksempelvis sjældent være svaret, medmindre data eller målingsresultater i forvejen er tilgængelig.

I Finansministeriets vejledning ”*Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*” og statsrevisorernes beretning ”*Mål- og resultatstyring – med fokus på effekt*” fremhæves det, at effektorienteret styring har sin berettigelse på mange områder. Det bemærkes i den forbindelse, at effektorienteret styring kan være omkostningsfuld, og at det derfor som udgangspunkt kun bør anvendes, hvor styringsgevinsterne opvejer styringsomkostningerne.

Effektorienteret styring kan grundlæggende anvendes på tre niveauer:

- styring af en indsats
- styring af en institution
- styring inden for eller på tværs af ministerområder.

1.2 Om inspirationsmaterialets status og anvendelse

Materialet er udelukkende til inspiration.

Der er på ingen måde krav om, at institutioner og departementer følger de beskrivelser og eksempler, der er inkluderet i inspirationsmaterialet. Hvorvidt et eller flere elementer i inspirationsmaterialet er relevante at anvende for Jer, er således alene op til Jeres institution eller Jeres departement at vurdere.

De krav, der findes på mål- og resultatstyringsområdet, er beskrevet i Finansministeriets ”*Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*”.

Mål i statens resultatkontrakter bør så vidt muligt udtrykke den effekt, institutionen ønsker at have på sine omgivelser. I de tilfælde, hvor det ikke er relevant eller muligt at opstille mål for effekt, bør der i stedet opstilles mål på så højt et niveau i opgavehierarkiet som muligt.

Case-samlingen viser, at effektorienteret styring kan spille en lige så væsentlig rolle uden for resultatkontrakt-regi som i resultatkontrakt-regi. Materialet orienterer sig derfor mod effektorienteret styring i såvel som uden for resultatkontrakt-regi.

En oversigt over casene i *Case-samlingen* findes i bilag 1.

I de fleste tilfælde vil det ikke være muligt eller hensigtsmæssigt at kopiere værktøjer og eksempler direkte ud af materialet og implementere dem. De bør tilpasses ud fra Jeres konkrete styringsbehov. I materialet præsenteres redskaber, tilgange og eksempler, der kan anvendes som inspiration til at:

- identificere og definere effekt (kapitel 2 og 4)

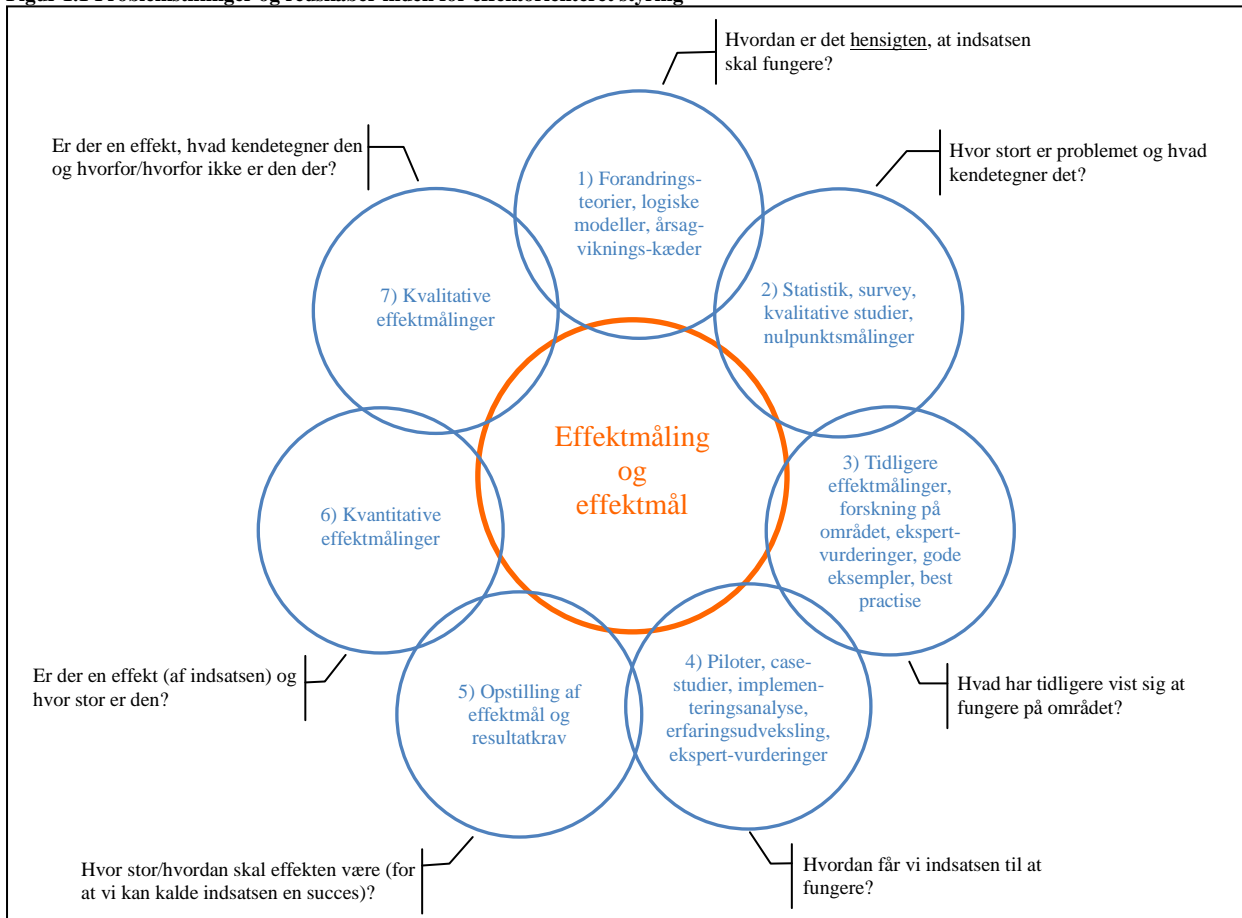
- vælge styringstilgang (kapitel 3)
- vælge metoder og målingsdesign (kapitel 5)
- identificere og opstille effektindikatorer, effektkrav og effektmål (kapitel 6 og 7)

Helt grundlæggende viser erfaringerne dog følgende: Når du skal tage stilling til ovenstående, vil det typisk være et spørgsmål om det muliges kunst. Det drejer sig om at vælge den tilgang, der giver størst styringsmæssig værdi for jer.

Figur 1.1 illustrerer, hvordan forskellige redskaber (de blå cirkler) kan anvendes til at svare på forskellige problemstillinger inden for effektorienteret styring.

Pointen er ikke, at du i alle tilfælde skal svare på alle problemstillinger. Pointen er, at du vælger redskaber til og fra ud fra en vurdering af, hvilke problemstillinger I har behov for at svare på for at opfylde jeres styringsbehov.

Figur 1.1 Problemstillinger og redskaber inden for effektorienteret styring



Kilde: Inspireret af Philip Davies ved Dansk Evaluerings-selskabs årskonference 2010

2. Definition af effektbegrebet og effektforståelse

2.1 Effektbegrebet

Praksis viser, at en ensidig fokusering på samfundsmæssige effekter for mange institutioner og i mange tilfælde kan være en hindring for at opnå den fulde styringsgevinst, som effektorienteret styring kan bidrage med.

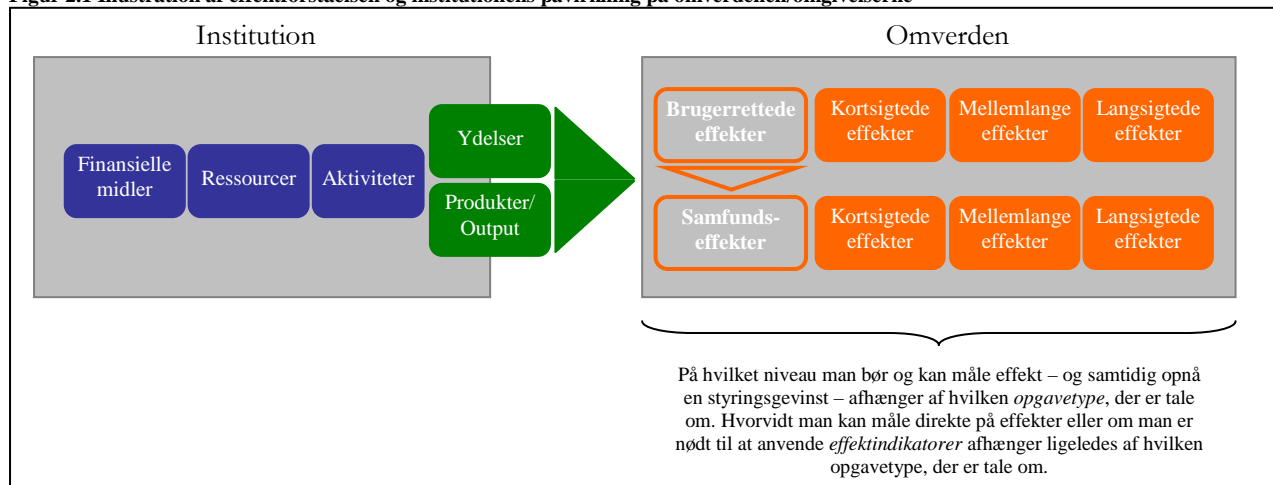
Med udgangspunkt i den praksis, der i dag spores i staten, lægges der derfor med dette inspirationsmateriale op til, at effekt også forstås som den påvirkning, der sker på den umiddelbare modtager(gruppe) af en indsats.

I inspirationsmaterialet skelnes der følgelig mellem *samfundseffekter* og *brugerrettede effekter*. Forståelsen af de to former for effekt beskrives og eksemplificeres nedenfor. En lignende forståelse er også beskrevet af det norske Senter for Statlig Økonomistyring.³

Såvel brugerrettede effekter som samfundseffekter kan være kortsigtede, mellemlange eller langsigtede. Som tommelfingerregel gælder dog, at samfundseffekter er mere langsigtede mens brugerrettede effekter typisk er relativt kortsigtede. Jf. også artiklen af Mads Kristiansen.

For en illustration af sammenhængen mellem institutionen og virkningerne (effekterne) af dens indsats, kan der tages udgangspunkt i grundelementerne i et opgavehierarki. Se figur 2.1.

Figur 2.1 Illustration af effektforståelsen og institutionens påvirkning på omverdenen/omgivelserne



³ Senter for Statlig Økonomistyring (2006): *Mål- og resultatstyring i staten – en vejledning i resultatmåling*, <http://prosjektveiviseren.no/filearchive/mlogresultatstyringistatenenveilederiresultatmlingpdf.pdf>

Pointen med figur 2.1 er ikke at opfordre til, at du måler effekt på alle niveauer. Pointen er det modsatte: At du ud fra en vurdering af jeres styringsbehov og styringsmuligheder identificerer og vælger, på hvilket niveau det giver størst styringsgevinst at måle effekt set i forhold til styringsomkostningerne.

Det væsentlige er, at du på den ene eller anden måde – med din måling og den styringsinformation, du producerer – flytter styringsfokus over mod den påvirkning din institution har på omverdenen.

I visse tilfælde – fx vedrørende visse sagsbehandlinger – vil det nærmeste, du kan komme påvirkningen på omverdenen, være målinger af kvaliteten af indsatsen. I figuren befinder man sig her i det grønne område; i spændingsfeltet mellem institutionen og institutionens omverden. Så længe der er tale om kvalitet, der opleves af den umiddelbare bruger, kan kvaliteten af en indsats imidlertid godt anvendes som *indikator* for, at der opnås en effekt – at man skaber værdi for brugeren. Se også bidrag fra Hanne Søndergaard Pedersen, Konkurrencestyrelsen og Nationalmuseet.

Samfundseffekter

Samfundseffekter betegner traditionelt de effekter, man ønsker at opnå i sidste ende – sluteffekten om man vil.

Samfundseffekter er ofte kendetegnet ved, at modtagergruppen i sidste ende er så diffus eller så bred, at det ikke giver mening at tale om en egentlig modtagergruppe. Ofte er samfundseffekter påvirket af et væld af faktorer i og uden for den enkelte institutions indflydelse. Ligeledes går påvirkningen typisk gennem flere kæder af årsagssammenhænge. Det er derfor svært at isolere og måle den indflydelse en given indsats i institutionen har på et konkret samfundsforhold.

Som eksempler på samfundseffekter kan nævnes en forbedring af miljømæssige forhold, en øget gennemsnitlig levealder hos danskerne eller en højere beskæftigelsesprocent i Danmark. Se også bidrag fra Mads Kristiansen, Socialministeriet/SFI og Miljøstyrelsen.

Arbejder du med effekt, vil den samfundsmæssige effekt ofte være et godt pejlemærke for den langsigtede virkning, som din indsats og din institution skal bidrage til. Det er derfor et vigtigt fokus at have.

Brugerrettede effekter

Brugerrettede effekter forstås som effekter, der henvender sig til en bestemt modtager eller en afgrænset modtagergruppe. Det kan være en bestemt gruppe af borgere, virksomheder eller offentlige institutioner eller én konkret borger, én konkret virksomhed eller én offentlig institution.

Som eksempel kan nævnes; modtagere af undervisning, målgrupper for en informationskampagne, besøgende ved en kulturinstitution eller borgere/virksomheder, der modtager afgørelser i forbindelse med en sagsbehandling.

I langt de fleste tilfælde er det nødvendigt at opnå brugerrettede effekter for at opnå samfundseffekter (deraf pilen fra brugerrettede til samfundseffekter i figur 2.1). Oftest vil det være mange små virkninger på brugerniveauet, som tilsammen skaber den endelige effekt på samfundsniveau (sluteffekten).

Tager man eksempelvis udgangspunkt i en kampagne, der retter sig direkte mod folk, som i forvejen ryger, er det fx nødvendigt at sikre, at rygerne har bedre oplysning om a) skadeligheden af at ryge og b) hvor de kan søge hjælp til at holde op med at ryge, hvis man skal mindske antallet af rygere. Brugerrettede effekter af kampagnen er i dette tilfælde fx, 1) at flere aktivt søger hjælp til at stoppe rygningen og 2) at flere reelt holder op med at ryge. En samfundseffekt vil i dette tilfælde fx være et mindsket antal rygningrelaterede kræfttilfælde, som belaster samfundsøkonomien og mindsker levealderen i Danmark.

At opstille mål for og måle på brugerrettede effekter kan betragtes som en tilgang, der gør det nemmere at operationalisere effektorienteret styring.

Anvendelsen af brugerrettede effekter beskrives og eksemplificeres bl.a. i case-bidrag fra Mads Kristiansen, SFI, Udlændingservice, SKAT, Danmarks Statistik, Socialministeriet/SFI.

2.2 Kortlæg sammenhængen mellem samfundseffekt og brugerrettet effekt

Når du arbejder med at identificere og konkretisere de effekter, I forsøger at opnå med en indsats, består en væsentlig del af arbejdet i at kortlægge *sammenhængen* mellem de samfundsmæssige effekter, I ønsker at opnå og de brugerrettede effekter, I ønsker at opnå. En del af denne øvelse er bl.a. at identificere på hvilket niveau indsatsen og jeres institution har en direkte påvirkning.

Som nævnt vil det typiske kausalforhold være, at det er nødvendigt at opnå en brugerrettet effekt for at opnå en samfundsmæssig effekt.

Er jeres ansvarsområde fx landbrugsområdet, kan én ønsket samfundseffekt være, at bidrage til bevarelsen af en rig dansk natur. Hvis indsatsen er et tilsyn med anvendelsen af et konkret sprøjtemiddel – med det formål at sikre anvendelse inden for gældende regler – vil en brugerrettet effekt fx være, at landmænd i praksis overholder de gældende regler. Den samfundsmæssige effekt vil være, at landmændenes omkringværende naturområder gøres rigere.

I sådanne tilfælde kan brugerrettede effekter anvendes som effekt*indikatorer* for en ønsket samfundseffekt. Dog er det vigtigt, at du har en solid teoretisk eller empirisk viden om sammenhængen mellem den brugerrettede effekt og samfundseffekten.

I Case-samlingen ses der eksempler på denne type kausalitet i Miljøstyrelsens såvel som MindLabs case.

Kausalitetsforholdet mellem brugerrettede og samfundsmæssige effekter er imidlertid ikke helt så ensidigt.

I enkelte tilfælde er kausaliteten omvendt: Skabelsen af en samfundsmæssig effekt bidrager til den brugerrettede effekt.

Et eksempel herpå findes inden for museumsverdenen. Betragter man den danske kulturarv som en del af det danske samfund, kan konservering af kunstgenstande – der udgør en del af den danske kulturarv – betragtes en påvirkning af samfundet. Konserveringen er en indikation af, at kulturarven, og dermed det danske samfund, bevares. Bevarelsen af kunstgenstandene vil imidlertid næppe blive betragtet som en sluteffekt. I stedet kan en sluteffekt fx være den dannelse og identitetsskabelse, kunstgenstandene bidrager til hos den enkelte bruger, der besøger museet – den brugerrettede effekt.⁴

I andre tilfælde er den samfundsmæssige effekt blot en aggregering af den brugerrettede effekt.

Et eksempel herpå kan drages fra SKAT, hvor en overordnet samfundsmæssig effekt bl.a. er at mindske skattegabet i Danmark (forskellen mellem den skat der bliver betalt og den skat der ifølge gældende lovgivning burde blive betalt). En brugerrettet effekt kan imidlertid være at mindske skattegabet for en bestemt modtagergruppe – fx at mindske skattegabet for danskere med fast ejendom i udlandet.

Anvender I forandringsteorier som del af jeres effektarbejde, vil en afdækning af forholdet mellem samfundsmæssige effekter og brugerrettede effekter typisk indgå som en naturlig del af arbejdet. Se kapitel 4.

2.3 Forskellen på effektmål og effektmåling

Effektmål og effektmåling er ikke det samme, men to relaterede styringsredskaber.

Effekt*mål* en målsætning – et pejlemærke – for, hvilke effekter I ønsker at opnå med en eller flere indsatser. Det kan være et mål for *hvor stor* effekten skal være

⁴ Eksemplet er udarbejdet på baggrund af et erfaringsudvekslingsmøde med Nationalmuseet.

(kvantitativt) eller et mål for, *hvordan* effekten skal være (kvalitativt). I Søfartsstyrelsen er et eksempel på et effektmål, at der sker færre arbejdsulykker om bord på danske skibe.⁵

Typisk er effektmålet – pejlemærket – præciseret ved resultatkrav eller indikatorer, der også har fokus på effekt. I Søfartsstyrelsens eksempel er effektmålet præciseret ved et resultatkrav, der stiller krav om, at hyppigheden af alvorlige arbejdsulykker per 1.000 besætningsmedlemmer på alle skibstyper er faldet 3 pct. årligt i perioden 2006-2010 i forhold til perioden 2002-2006.

Effekt*måling* omhandler arbejdet med at dokumentere, at der er sket en effekt. I eksemplet med Søfartsstyrelsen er effektmålingen en dokumentation af udviklingen i alvorlige arbejdsulykker om bord på danske skibe.

Effekt*måling* inkluderer valg af målingsdesign, indsamling af relevant data og rapportering af målingsresultater. Effekt*måling* kan være kvantitativ såvel som kvalitativ. Se kapitel 5 nedenfor samt bidrag fra Carsten Strømbæk Pedersen, MindLab og Økonomistyrelsen.

Effekt*måling* kan bruges som redskab til at dokumentere målopfyldelsen af et effektmål eller det kan anvendes som et selvstændigt redskab til læring, idet målingsresultater kan bruges som grundlag for at tilpasse og forbedre indsatser.

For at sikre et strategisk fokus er det ofte hensigtsmæssigt at fokusere på sluteffekten af en indsats, der typisk er samfundsmæssig. I den forbindelse vil det være en fordel at opstille effektmål for og styre på det højst mulige niveau, sådan at styringsindsatsen orienteres mod dette niveau, jf. afsnit 1.1 ovenfor. Effekt*målinger* bør samtidig tilrettelægges, så I måler på det *praktiske* højst mulige niveau.

Der vil ofte være en forskel mellem de to niveauer. Typisk er det ikke muligt at *måle* på så højt niveau, som det er muligt at opstille *mål*.

Det betyder, at der opstår et ”informationshul” mellem de to niveauer. Det er ikke nødvendigvis indlysende, hvordan målingen siger noget om målet. I det tilfælde er det en stor fordel at beskrive hvorfor og hvad, målingen siger om målet. Du kan fx gøre det ved at anvende en forandringsteori (årsags-virknings-kæde) el. lign.

2.4 Effektindikatorer – en tilgang til at måle effekter

Uanset om der er tale om brugerrettede effekter eller samfundseffekter, er det i mange tilfælde ikke muligt eller styringsmæssigt rentabelt at måle direkte på den effekt, I ønsker at opnå.

⁵ Søfartsstyrelsens resultatkontrakt, 2010-2013

I disse tilfælde kan du i stedet anvende *effektindikatorer*.

At anvendelsen af effektindikatorer er meget udbredt, kommer bl.a. til udtryk ved den store andel af cases, der omhandler indikatorer frem for direkte målinger af effekter. Se fx cases fra Danmarks Statistik, MindLab, Miljøstyrelsen og Økonomistyrelsen.

En effektindikator er et målingsobjekt, der anvendes, når det ikke er muligt at måle direkte på den tilstræbte effekt. Effektindikatoren bør beskrive forhold, der entydigt påvirkes gennem en indsats fra jeres institution. Samtidig er det essentielt, at sammenhængen (kausalforholdet) mellem *effektindikatoren* og effekten er entydig og stærk. Er ét af de to kriterier ikke opfyldt, har indikatoren kun beskednen styringsværdi.

At formulere gode effektindikatorer kræver grundige overvejelser om og utvetydige beskrivelser af: a) Hvorfor indikatoren er en indikator for den ønskede effekt? Og hvis det ikke er åbenlyst: b) Hvordan jeres institution påvirker effektindikatoren?

Effektindikatoren har som følge heraf funktion af brobygger mellem institutionens ydelser/produkter og den effekt, institutionen ønsker at opnå og styre efter, men som I ikke direkte kan måle på. Målinger af særlige karakteristika – der ifølge regler, bestemmelser, politiske aftaler el. lign. – skal kendetegne institutionens ydelser/produkter, kan følgelig også i visse tilfælde fungere som effektindikator.

Hvad kendetegner en god indikator?

Mange tilgange kan anvendes, når du skal vurdere, hvorvidt en indikator er god eller dårlig. En udbredt tilgang er *CREAM-modellen*, der bl.a. er beskrevet i ”*Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*”⁶.

⁶ Kusek, J. Z. & R. C. Rist (2004): *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, Washington DC: The World Bank

Boks 2.1 CREAM-modellen	
Cream-modellen består af en række kriterier, der kan anvendes til at vurdere kvaliteten af en indikator	
<i>Clear (entydig)</i>	Indikatoren skal være kendetegnet ved en entydig sammenhæng med den effekt, der måles. Indsatsens påvirkning af indikatoren skal være entydig.
<i>Relevant (relevant)</i>	Indikatoren skal være et centralt element ift. den effekt, der måles. Indikatoren må ikke måle på et perifert område af indsatsen.
<i>Economic (styringsmæssigt rentabel)</i>	Styringsgevinsterne skal stå mål med styringsomkostningerne, der fx knytter til at indsamle data.
<i>Adequate (tilstrækkelig)</i>	Indikatoren skal give et tilstrækkeligt grundlag at styre ud fra. Det vil fx sige, at det er muligt at: <ul style="list-style-type: none"> • Vurdere effekten af indsatsen • Tilpasse indsatsen ud fra målingsresultatet, eller • Prioritere ml. forskellige indsatser/indsatstyper på området
<i>Monitorable (målbar)</i>	Indikatoren skal kunne måles med objektive metoder.

Som nævnt i indledningen er arbejdet med at opstille indikatorer typisk et spørgsmål om det muliges kunst. I forbindelse med CREAM-modellen er det et spørgsmål om, at du vægter hvilke kriterier, der er vigtigst at få opfyldt for at sikre indikatorens styringsværdi.

Praksis viser, at det i mange tilfælde er svært – og i visse tilfælde umuligt – at finde objektive indikatorer, der ikke er påvirket af subjektive skøn af den ene eller anden art. Se fx cases fra MindLab, Nationalmuseet og Beskæftigelsesministeriet.

For enhver måling gælder, at målingsresultatet aldrig kan tale for sig selv: Fortolkning af målingsresultatets omstændigheder – indsatsens karakter, eksterne faktorerens betydning, modtagergruppens karakteristika osv. – bør altid indgå, når der konkluderes på målingsresultater. Pointen fremhæves bl.a. i casen fra hhv. Danmarks Statistik og Økonomistyrelsen. Og fortolkningsarbejdet er særligt relevant, når der er tale om anvendelsen af indikatorer.

Da indikatorer *a priori* er behæftet med en vis usikkerhed, kan der være en fordel i at anvende flere og forskellige indikatorer til at måle samme effekt. Jf. case-bidrag fra MindLab og Økonomistyrelsen.

Peger flere indikatorer på at en ønsket effekt opnås, vil styringsgrundlaget være stærkere, end hvis der kun anvendes en enkelt indikator. Antallet af anvendte indikatorer bør imidlertid altid vurderes ud fra det styringsbehov, der gør sig gældende for jer og jeres indsats/institution.

Casen fra Region Syddanmark/Accenture viser i stil med CREAM-modellen en række kriterier, der kan anvendes som fundament for kvalificering af de indikatorer, du opstiller.

Yderligere kan der henvises til ”*Effektmåling i Integrationsministeriets puljestyling*”⁷, der er udarbejdet for Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. I publikationen præsenteres RACER-modellen – et alternativ til CREAM-modellen. Videre læsning om indikatorer findes i KREVI’s ”*Gode indikatorer for den offentlige indsats*”⁸

Eksempler på en systematisk tilgang til anvendelsen af indikatorer kan fx findes i IKAS ”*Den Danske Kvalitetsmodel*”⁹, Miljøstyrelsens ”*Dansk strategi for bæredygtig udvikling*”¹⁰ og ”*Key Outcome Indicators*”¹¹, der er udarbejdet for det amerikanske Center for Disease, Control and Prevention. Selv om eksemplerne er emnespecifikke, kan selve den systematiske tilgang anvendes som generel inspiration.

2.5 Effekt i relation til andre målingsparametre

Ved den teoretiske tilgang til effektmåling og effektmål gøres der ofte meget ud af at skelne mellem effekt og relaterede målingsparametre – fx kvalitet og brugervurderinger/brugertilfredshedsundersøgelser. Erfaringerne viser imidlertid, at det – når det gælder praksis – sjældent er muligt at skelne mellem målingsparametrene. Se bl.a. Hanne Søndergaard Pedersens case.

Det bærende er, at der sættes fokus på den påvirkning en indsats og en institution har på sine omgivelser: *Hvordan* der skabes styrings- og målingsfokus på dette, er alene et spørgsmål om, hvad der praktisk er muligt i jeres kontekst; det styringsbehov I vurderer, at I har – og den mængde ressourcer I finder relevant at anvende.

Effekt og kvalitet

Om end det på et teoretisk niveau kan give mening at skelne mellem kvalitet og effekt, kan en bestræbelse på at skelne mellem de to være umulig i visse tilfælde, når der er tale om praksis.

I visse tilfælde kan kvaliteten af en indsats bruges som *indikator* for den effekt, I ønsker at opnå med en given indsats. Se case-bidrag fra Hanne Søndergaard Pedersen, Konkurrencestyrelsen og Nationalmuseet.

⁷ Integrationsministeriet (2006): *Effektmåling i Integrationsministeriets puljestyling*.

http://www.nyidanmark.dk/bibliotek/publikationer/vejledninger/2007/effektvejledning/pdf/effekt_vejledning.pdf

⁸ KREVI (2010): *Gode indikatorer for den offentlige indsats*, <http://kreivi.dk/publikationer/rapporter/gode-indikatorer-for-den-offentlige-indsats>

⁹ Institut for Kvalitet og Akkreditering i Sundhedsvæsenet: <http://www.ikas.dk/Den-Danske-Kvalitetsmodel.aspx>

¹⁰ Miljøstyrelsen:

http://www.mst.dk/Virksomhed_og_myndighed/Miljoeindsats_paa_tvaers/Baeredygtig+udvikling/Strategier+for+bæredygtig+udvikling/Dansk/07020200.htm

¹¹ Centers for Disease Control and Prevention, Department of Health and Human Services (2005): *Key Outcome Indicators – for evaluating comprehensive tobacco control programs*

Opgavetyper, hvor det fx kan være relevant at bruge kvalitetsmålinger som effektindikatorer, er sagsbehandling og offentlige serviceydelser.

Effekt og brugervurderinger/brugertilfredshedsundersøgelser

Brugervurderinger og brugertilfredshedsundersøgelser kan i nogle tilfælde anvendes som effektindikator for såvel samfunds- som brugerrettede effekter. Se bidrag fra Carsten Strømbæk Pedersen, Danmarks Statistik, MindLab og Nationalmuseet.

I de fleste tilfælde vil det dog kræve grundige overvejelser om sammenhænge og kausalitet, hvis resultatet af brugerundersøgelser skal anvendes som indikatorer for samfundsmæssige effekter.

Brugervurderinger og tilfredshedsundersøgelser er i deres natur baseret på subjektive vurderinger, hvorfor man bør være påpasselig med tolkningen af resultaterne og være særlig omhyggelig med designet af spørgsmål og spørgeramme.

Brugerundersøgelser er imidlertid næsten altid et muligt alternativ, hvis ikke andre typer af effektindikatorer kan identificeres. Hertil kommer, at brugerundersøgelser ofte er mindre ressourcekrævende end mange andre dataindsamlinger.

Betragter modtagerne din indsats som noget uønsket eller negativt, bør du være påpasselig med at anvende brugerundersøgelser som indikatorer for den effekt, I opnår. I disse tilfælde *kan* tilfredse brugere være udtryk for, at jeres indsats ikke påvirker brugerne som intenderet. Et eksempel på dette kunne være en brugertilfredshedsmåling hos en klageinstans eller en institution, der pålægger sanktioner af den ene eller anden art.

Effekt og markedsvilkår

Institutioner, der opererer inden for markedslignende vilkår, adskiller sig i nogen grad fra andre institutioner, når det kommer til effektmåling.

Disse institutioner er udsat for konkurrence, hvorfor måling af markedsandel kan anvendes som indikator for, at potentielle brugere finder institutionens ydelse relevante og nyttegivende.

De nemmeste og billigste målingsparametre for markedsandelen er typisk måling af antal af brugere eller måling af efterspørgslen eller omsætningens størrelse – bl.a. fordi det er data, der ofte registreres i forvejen.

Det væsentlige er blot, at du måler på efterspørgselssiden og ikke på udbuddet, idet måling af udbuddet svarer til måling af output (frem for måling af outcome/effekt).

Boks 2.2 Eksempler på effektkrav (effektindikatorer) vedrørende omsætningen	
For institutioner, der opererer inden for markedslignende vilkår, kan efterspørgslen eller omsætningen fx bruges som effektindikator.	
<i>Syddansk Universitet (udviklingskontrakt 2008–10)</i> – eks. på at efterspørgslen bruges som effektindikator	Syddansk Universitet har som mål, at antallet af 1. prioritetsansøgere på bacheloruddannelse skal øges med 4 pct. om året i kontraktperioden.
<i>Patent- og Varemærkestyrelsen (RK 2009)</i> – eks. på at omsætningen anvendes som effektindikator	Stigning i omsætningen på 6 pct. I forhold til 2008.
<i>Danmarks Statistik (RK 2009)</i> – eks. på at omsætningen på et gebyrfinansierede område anvendes som effektindikator	Danmarks Statistik skal i 2009 have en omsætning ved salg af serviceopgaver på mindst 55,5 mio. kr.

Institutioner, der opererer inden for markedslignende vilkår, findes bl.a. på kulturområdet. Nationalmuseet eksemplificerer en institution, hvor markedsandele anvendes som indikator for effekten. Her måler man besøgstal – ikke mindst besøgstal fordelt på forskellige samfundsgrupper – for at få en indikation af museets effekt i forhold til at udbrede kulturen til en bred skare af borgere.

Danmarks Statistik viser et andet eksempel. Her anvender man bl.a. målinger af omsætningen, for det gebyrfinansierede forretningsområde, som udtryk for at (potentielle) kunder vurderer Danmarks Statistiks produkter som relevante og nytteværdige. Målte Danmarks Statistik modsat på, hvor mange forskellige (typer af) produkter, de leverer, ville der være tale om output-måling.

Effekt og effektivitet

Effekt og effektivitet er ikke det samme, men er to sider af samme sag. Effekt er at opnå ønskede virkninger på sine omgivelser via sine output og ydelser (indsatser). Effektivitet er at opnå virkningerne med så få ressourcer som muligt.

Hvor effekt ”blot” er et udtryk for, at der opnås en virkning, siger effektivitet noget om, hvor mange ressourcer, der går til at opnå en given virkning. Ønsker du at måle effektiviteten af din indsats, er det med andre ord nødvendigt:

- 1) at måle, om du opnår en virkning med din indsats
- 2) at opgøre det ressourceforbrug, der går til at skabe den pågældende virkning
- 3) at sætte den opnåede virkning ift. det anvendte ressourceforbrug

Når det gælder om at isolere ressourceforbruget og dermed måle effektiviteten, kan anvendelsen af forandringsteorier være en fordel. I Konkurrencestyrelsen har man fx øget effektiviteten, idet antallet af rådsafgørelser (ressourceforbruget) er mindsket markant samtidig med, at andelen af afgørelser som reelt har effekt, er blevet større. Se Konkurrencestyrelsens case.

3. Hvad kan du bruge effektorienteret styring til?

3.1. To overordnede styringsperspektiver – læring og kontrol

Effektorienteret styring tager grundlæggende sigte på to styringsperspektiver. De kan stå alene indgå i et samspil. Det er hhv. *læring* og *kontrol*. De to perspektiver og deres anvendelsesmuligheder er beskrevet i boks 3.1 og boks 3.2.

Boks 3.1 Effektorienteret styring ud fra et læringsperspektiv	
Læringsperspektiv: I tilfælde hvor der er stor usikkerhed om effekten af en indsats, kan du anvende effektmålinger til at afdække, hvorvidt indsatsen reelt har den effekt, I forventer.	
<i>Formålet</i>	Det primære formål med den effektorienterede styring er <i>læring</i> – udarbejdelsen af data, der viser om indsatsen fungerer efter hensigten eller ej.
<i>Hvornår er det en fordel?</i>	Læringsperspektivet vil ofte være fordelagtigt: <ul style="list-style-type: none"> • Hvis der er tale om nye typer af indsatser • Hvis en kendt indsats anvendes på et nyt område eller i større omfang • Hvis I står over for valget mellem to forskellige (nye) typer af indsatser.
<i>Anvendelsen af effektmål/effektkrav</i>	Med læringsperspektivet er effektmål/effektkrav sekundære styringsredskaber. Begrundelsen er, at manglende viden om indsatsens effekt kan gøre det svært at identificere, hvad der på en gang er realistiske og ambitiøse mål/krav.
<i>Anvendelsen af effektmåling</i>	Effektmåling er det primære styringsredskab. Formålet er at lære på baggrund af de data og informationer, I kan trække ud af målingen, og bruge data og informationer til at tilpasse og/eller prioritere mellem indsatser.

Boks 3.2 Effektorienteret styring ud fra et kontrolperspektiv	
Kontrolperspektiv: Er I sikre på, at en indsats bidrager til den intenderede effekt, kan I fokusere styringen på, om effekten er stor nok/god nok til at være tilfredsstillende.	
<i>Formålet</i>	Det primære formål med den effektorienterede styring er <i>kontrol</i> – sikringen af, at I gør det godt nok. Der ligger et iboende læringselement i kontrollen, idet manglende målopfyldelse helst skulle føre til ændringer – fokus er imidlertid på kontrollen.
<i>Hvornår er det en fordel?</i>	Kontrolperspektivet vil ofte være relevant, når I kender eller har en sikker indikation af: <ol style="list-style-type: none"> 1. at indsatsen har den forventede effekt og 2. at I har et kvalificeret bud på, hvor stor effekten af den pågældende indsats vil være. Kontrolperspektivet vil ofte være relevant i forbindelse med resultatkontrakter el. lign. Tilgangen er særligt relevant, når flere indsatser bidrager til samme effekt, da ét effektmål i disse tilfælde erstatte flere aktivitetskrav, hvorved resultatkontraktens omfang mindskes.
<i>Anvendelsen af effektmål/effektkrav</i>	Med kontrolperspektivet er effektmål og effektkrav er de primære styringsredskaber.
<i>Anvendelsen af effektmåling</i>	Effektmåling kan betragtes som et sekundært styringsredskab, idet målingens primære formål er at dokumentere (kontrollere) opfyldelsen af effektmålet.

Kombination og relation mellem de to styringsperspektiver

De to måder at anvende effektorienteret styring på kan kombineres. Du bør imidlertid holde dig for øje, at manglende viden om en ny type indsats kan besværliggøre opstillingen af effektmål, der på en gang er realistiske og ambitiøse.

I mange tilfælde vil det naturlige forløb derfor være, at man først anvender den effektorienterede styring ud fra et læringsperspektiv, hvorefter den kan overgå til kontrolperspektivet, hvor der kobles effektmål/effektkrav på. Politiske omstændigheder, krav om hurtige resultater og departementers behov for at styre institutioner kan imidlertid problematisere en sådan sekventiel tilgang.

Boks 3.3 Styringsinformation og afsættelse af ressourcer	
Står du over for at udvikle effektorienteret styring, kan det være en fordel, at du gør dig klart, hvilke styringsinformationer I allerede har, og hvilke styringsinformationer, I vil bruge ressourcer på at producere.	
<i>1. Bliver målingen anvendt?</i>	Vil nogen i jeres organisation gøre en anderledes indsats på baggrund af de målingsresultater, I opnår? <ul style="list-style-type: none"> • Hvis ikke: Gør jer overvejelser, om målingen har en styringsrelevans og dermed en berettigelse.
<i>2. Indsatsens formål</i>	Har I en god forståelse af, hvad formålet med jeres indsats er? <ul style="list-style-type: none"> • Hvis ikke: Kan der afsættes ressourcer til klarlæggelse af formålet.
<i>3. Sammenhæng ml. indsatsen og andre indsats</i>	Har I en god forståelse af, hvordan jeres indsats hænger sammen – delelementerne af indsatsen og/eller indsatsen i relation til andre indsats? <ul style="list-style-type: none"> • Hvis ikke: Kan der afsættes ressourcer til klarlæggelse af disse sammenhænge.
<i>4. Sammenhæng ml. indsats og effekt</i>	Har I en god fornemmelse af, hvordan jeres indsats kan påvirke jeres brugere og/eller samfundet? <ul style="list-style-type: none"> • Hvis ikke: Kan der afsættes ressourcer til at opnå viden om og sandsynliggøre denne sammenhæng.
<i>5. Data for effekt</i>	Har I data, der kan give en indikation af, at jeres indsats har den effekt, I ønsker? <ul style="list-style-type: none"> • Hvis ikke: Kan der afsættes ressourcer til indhentning af data – herunder en afdækning af om data eksisterer andre steder i eller uden for jeres institution.

3.2 Effektorienteret styring på tre styringsniveauer

Effektorienteret styring kan anvendes på tre niveauer. Du kan anvende effektorienteret styring i forhold til:

- en indsats
- en institution
- på tværs af institutioner inden for – eller på tværs af – ministerområder.

Effektorienteret styring af en indsats

Den traditionelle måde at anvende effektorienteret styring er i forhold til en eller flere indsatser. Formålet er at undersøge, om indsatsen har den intenderede effekt eller om effekten af indsatsen er stor nok til at være tilfredsstillende.

Du kan ligeledes undersøge, hvorvidt den ene eller anden (type) indsats har størst effekt på et givent område og dermed bruge effektmåling som grundlag for at prioritere mellem forskellige mulige indsatser.

Fødevarerhverv, Hjemmeværnskommandoen, Konkurrencestyrelsen, MindLab, Nationalmuseet, Pensionsstyrelsen og Udlændigservice har i Case-samlingen beskrevet tilgange, der fortrinsvis eksemplificerer denne type effektorienteret styring.

Effektorienteret styring af en institution

Effektorienteret styring kan også anvendes som redskab til at styre en institution som helhed.

Her er formålet ikke at måle og opstille mål for enkelte produkter (indsatser), men at måle på og opstille mål for institutionens *samlede* påvirkning på omverdenen.

Med denne tilgang kan du kortlægge, hvilke aktiviteter og produkter, der bidrager til samme effekt (samme modtagergruppe).

Tilgangen kan have særlig styringsrelevans, hvis din institution har en meget kompleks opgaveportefølje, der rammer meget forskellige modtagergrupper.

Økonomistyrelsens og SKAT's bidrag eksemplificerer dette perspektiv.

Effektorienteret styring på tværs af institutioner

Som nævnt er effekter – særligt samfundseffekter – ofte påvirket af mange forskellige variable og forskellige aktører. Ofte vil flere offentlige institutioner bidrage til samme effekt med hver deres indsats og på hver deres måde.

Institutionerne kan findes inden for samme ministerområder, men høre til forskellige ministerområder. Sidstnævnte vil typisk være tilfældet for forskellige institutioner, der prøver at opnå den samme eller beslægtede effekter hos samme modtagergruppe eller på samme fagområde, selv om de organisatorisk befinder sig i forskellige ministerområder.

Eksempelvis kan der være tilfælde, hvor Skov- og Naturstyrelsen og Fødevarerhverv arbejder på at opnå ensartede eller beslægtede effekter, selvom de er placeret i hhv. Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Befinder institutionerne sig under samme ministerområde vil denne type effektorienteret styring være et spørgsmål om en koncerntilgang, hvor departementet *a priori* spiller en central rolle koordinator og politikformende aktør.

Inspiration til effektorienteret styring ud fra et koncernperspektiv findes i Socialministeriets og Beskæftigelsesministeriets case-bidrag.

Befinder institutionerne sig inden for forskellige ministerområder, kan koordination vedrørende den effektorienterede styring både ske på initiativ fra de enkelte institutioner eller på initiativ af de pågældende departementer.

To centrale fordele ved en koordineret effektstyring på tværs af institutioner er:

- 1) Muligheden for at koordinere indsatser, så der skabes synergi-effekter og dermed en øget effektivitet af den enkelte indsats
- 2) Muligheden for at dele eventuelle målingsresultater og målingsomkostninger.

4. Anvendelsen af forandringsteorier

4.1. Forandringsteorier – hvad er de og hvad kan de bruges til?

Forandringsteorier¹² er et redskab til at kortlægge sammenhængen mellem indsats og effekt. Forandringsteori er en måde at opstille årsags-virknings-kæder for, hvordan I ønsker og tror, at en eller flere effekter opnås.

Det grundlæggende formål med en forandringsteori er at tydeliggøre og beskrive, hvordan en eller flere indsatser hænger sammen og hvordan indsatsen/indsatserne føder ind til en eller flere ønskede effekter.

Du kan grundlæggende anvende forandringsteorier på tre niveauer:

- for en indsats
- for en institution
- for en koncern

Opstillingen af forandringsteorier vil typisk være omfattende og ressourcekrævende. Generelt kan forandringsteorier imidlertid give bredtfaavnende styringsgevinster i forbindelse med effektorienteret styring (se fx boks 4.1).

Forandringsteorier er som følge heraf også behandlet i mange cases. Se fx bidragene fra Mads Kristiansen, Morten Froholdt og Beskæftigelsesministeriets. Konkrete eksempler findes hos Carsten Strømbæk Pedersen, MindLab og ABT-fonden.

Anvendelsen af forandringsteorier er anbefalet af Finansministeriet¹³ og Rigsrevisionen¹⁴.

Arbejdet med at udvikle forandringsteorier er bl.a. beskrevet i ”*Effektmåling i Integrationsministeriets puljestyring*”¹⁵. Der kan ligeledes henvises til KREVI’s ”*Den logiske model*”¹⁶, ”*Logic Model Development Guide*”¹⁷ og ”*Notat om formuleringen af programteori*”¹⁸, der også inkluderer praktiske eksempler på forandringsteorier.

¹² Forandringsteorier betegnes bl.a. også som programteorier (program theory), værdikæder og logiske modeller (logic models). I visse sammenhænge skelnes der dog mellem programteorier og forandringsteorier. Jf. bidrag fra hhv. Morten Froholdt og Carsten Strømbæk Pedersen

¹³ Finansministeriet (2010): *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*

¹⁴ Rigsrevisionen (2009): *Beretning og mål- og resultatstyring i staten med fokus på effekt*

¹⁵ Integrationsministeriet (2006): *Effektmåling i Integrationsministeriets puljestyring*,

http://www.nyidanmark.dk/bibliotek/publikationer/vejledninger/2007/effektvejledning/pdf/effekt_vejledning.pdf

¹⁶ KREVI (2008): *Den logiske model – et værktøj til at planlægge, gennemføre og evaluere sociale indsatser*,

<http://kreivi.dk/publikationer/rapporter/den-logiske-model>

¹⁷ W.K. Kellogg Foundation (2004): *Logic Model Development Guide*, <http://www.wkkf.org/knowledge-center/resources/2010/Logic-Model-Development-Guide.aspx>

¹⁸ Pedersen, Carsten Strømbæk (2005): *Notat om formuleringen af programteorier*

Boks 4.1 Generelle styringsgevinster ved forandringsteorier	
Forandringsteorier kan bidrage til den strategiske såvel som den operationelle styring. Nedenstående er eksempler på mulige styringsgevinster ved at anvende forandringsteorier.	
<i>Kortlægning af sammenhænge</i>	Du kan bruge forandringsteorien til at kortlægge, hvordan ressourcer, aktiviteter, og ydelser/produkter hænger sammen, og hvordan I mener disse bidrager til at opnå forskellige former for effekter.
<i>Eksplitering af niveauerne i modellen</i>	Du kan bruge forandringsteorien til at tydeliggøre, hvad der opfattes som hhv. ressourcer, aktiviteter, ydelser/produkter og forskellige former for effekter, og dermed sikre en mere ensartet og fælles forståelse blandt relevante interessenter (fx mellem departement og institution).
<i>Identificer mulige effektindikatorer</i>	Du kan bruge forandringsteorien til at identificere mulige indikatorer, der kan måles på. Forandringsteorien viser, hvorfor en given indikator har berettigelse som <i>effekt</i> indikator.
<i>Prioriteringsgrundlag</i>	Du kan bruge forandringsteorien til at vise beslutningstagere, hvilke aktiviteter og/eller indsatser de kan prioritere imellem, hvis der er krav eller ønske om at styrke effekten på et givent område.
<i>Udviklingsgrundlag</i>	Du kan bruge forandringsteorien til at vise beslutningstager, hvilke områder indsatsen er mangelfuld på, og hvor I med fordel kan udvikle nye aktiviteter eller produkter, hvis I skal styrke en given effekt.

Boks 4.2 Generelle råd vedrørende udarbejdelsen af forandringsteorier	
Uanset hvilket niveau du anvender forandringsteorier på, er der en række råd, der kan være fornuftige at følge.	
<i>Start bagfra</i>	Start med at identificere og definere den sluteffekt, I ønsker at opnå. Ud fra denne kan I arbejde jer baglæns i forandringsteorien (årsag-virkningskæden) og identificere/definere de mellemlange og/eller kortsigtede effekter, I mener, I skal opnå for at sikre sluteffekten. Efterfølgende kan I kortlægge, hvilke produkter og ydelser I har behov for, for at sikre disse effekter, og hvilke finansielle midler, ressourcer og aktiviteter I skal fokusere på for at opnå de pågældende produkter og ydelser.
<i>Tag afsæt i målgruppen</i>	Tag udgangspunkt i den målgruppe I ønsker at påvirke; hvem er målgruppen, hvilket problem vil I udbedre hos målgruppen; og hvordan skal forbedringen komme til udtryk – hvilke brugerrettede og/eller samfundsmæssige effekter skal der være?
<i>Definer ønskede styringsgevinster</i>	Overvej og beskriv, hvad I vil anvende forandringsteorien til fremadrettet i styringssammenhæng, og hvad I mener, forandringsteorien ikke kan bruges til (undgå at andre kommer til at bruge forandringsteorien uhensigtsmæssigt).
<i>Identificer mulige indikatorer</i>	Er det ikke muligt at måle direkte på de effekter, I ønsker at opnå, kan du bruge forandringsteorien til at identificere indikatorer på forskellige niveauer i forandringsteorien.
<i>Inddrag medarbejdere og interessenter</i>	Inddrage relevante medarbejdere og interessenter i udarbejdelsen og/eller valideringen af forandringsteorien.
<i>Vær opmærksom på eksterne faktorer</i>	Gør jer overvejelser om eksterne faktorer, der kan påvirke effekten, og hvor i forandringsteorien de enkelte faktorer kan spille ind. Identificer hvilke tiltag I kan iværksætte for at kompensere for eventuelle negative eksterne påvirkninger. Få et overblik over hvor stor usikkerhed der er i forandringsteorien.

Forandringsteori anvendt på en indsats

Forandringsteorier er traditionelt blevet anvendt på én indsats, der skal bidrage til én eller få effekter.

Formålet er typisk at kortlægge, hvordan ressourcer – der er afsat til en given indsats – omsættes til forskellige (del)aktiviteter, og hvordan (del)aktiviteterne bidrager til konkrete ydelser og produkter, der skal skabe én eller nogle få effekter.

Fokus kan både være brugerrettede effekter og samfundseffekter, men fokus i forandringsteorien som helhed vil typisk være, hvordan man kan påvirke en given modtagergruppe (den brugerrettede påvirkning).

I eksemplet, der er vist i figur 4.1, er fokus fx modtagergruppen 'unge af en anden etnisk baggrund end dansk'.

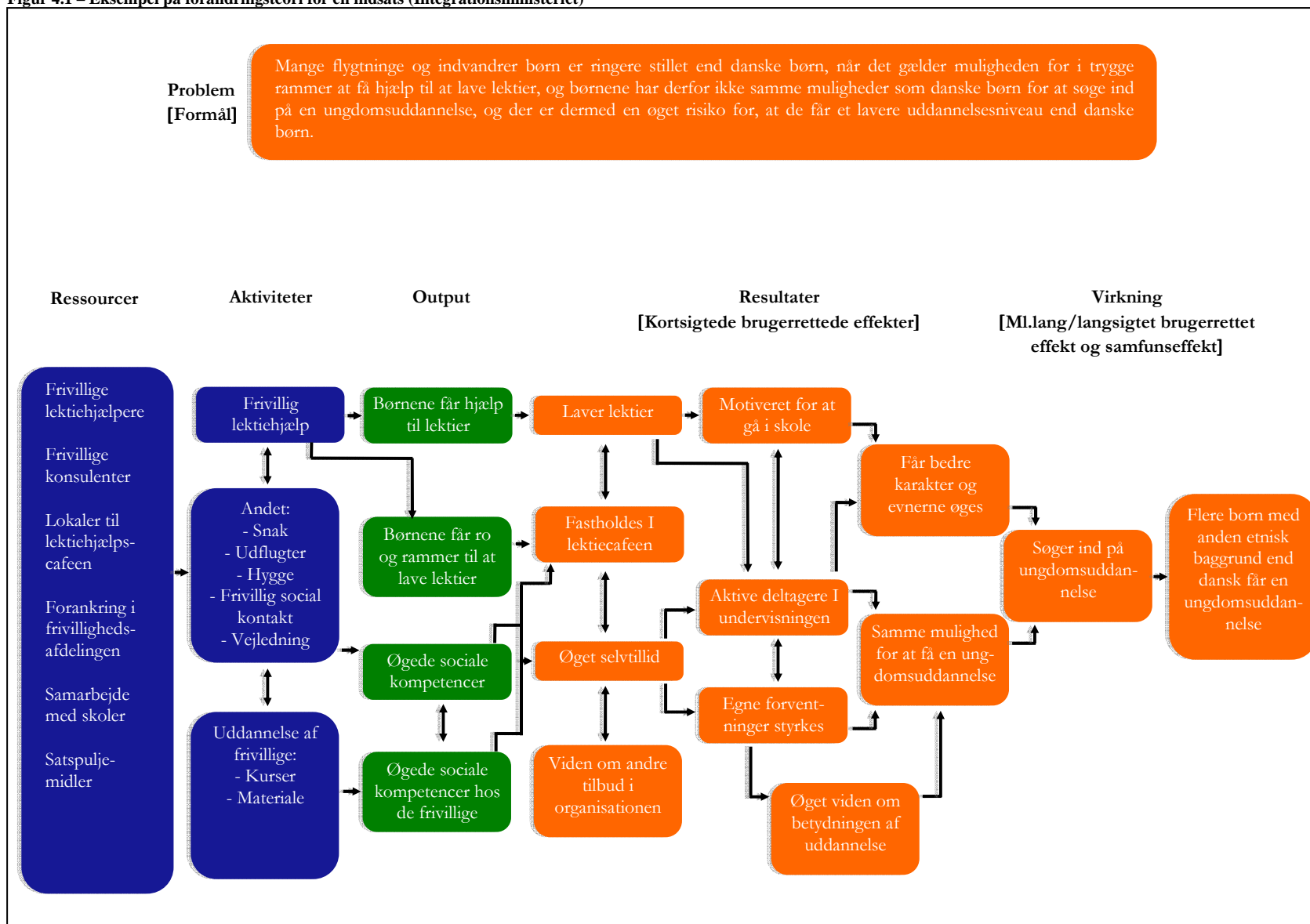
Detaljeringsgraden af forandringsteorien vil typisk være stor, i den forstand at man nedbryder forandringsteorien i relativt detaljerede delelementer, hvilket også fremgår af eksemplet vist i figur 4.1.

På grund af detaljeringsgraden vil det typisk være muligt at identificere, hvilke (del)aktiviteter, der kan opprioriteres, hvis den ene eller anden effekt af indsatsen ønskes forbedret. Ønsker man i eksemplet i figur 4.1 at forbedre de unges karakterer, vil det eksempelvis være relevant at opprioritere indsatsen vedrørende lektiehjælp.

Endnu et eksempel på en forandringsteori (programteori) for en indsats findes i Carsten Strømbæk Pedersens case (jf. figur 4 i casen).

Forandringsteori – anvendt på en given indsats – er særligt styringsrelevant, hvis der er tale om en kompleks indsats, hvor der er stor tvivl om sammenhængen mellem indsatsen og den ønskede effekt eller hvis jeres målingsdesign ikke er meget stærkt (se kapitel 6).

Figur 4.1 – Eksempel på forandringsteori for en indsats (Integrationsministeriet)



Kilde: Integrationsministeriet (2006): *Effektmåling i Integrationsministeriets puljestyring*

Forandringsteori anvendt på en institution

Forandringsteorier for en institution vil i nogen grad minde om et opgavehierarki for en institution.

Formålet er typisk at kortlægge, hvordan institutionens samlede ressourcer omsættes til forskellige aktiviteter, og hvordan aktiviteterne bidrager til institutionens samlede ”pakke” af ydelser og produkter. Formålet vil endvidere være at kortlægge, hvordan de forskellige grupper af ydelser og produkter bidrager til de forskellige effekter, institutionen ønsker at opnå.

Fokus kan både være på brugerrettede effekter og samfundseffekter.

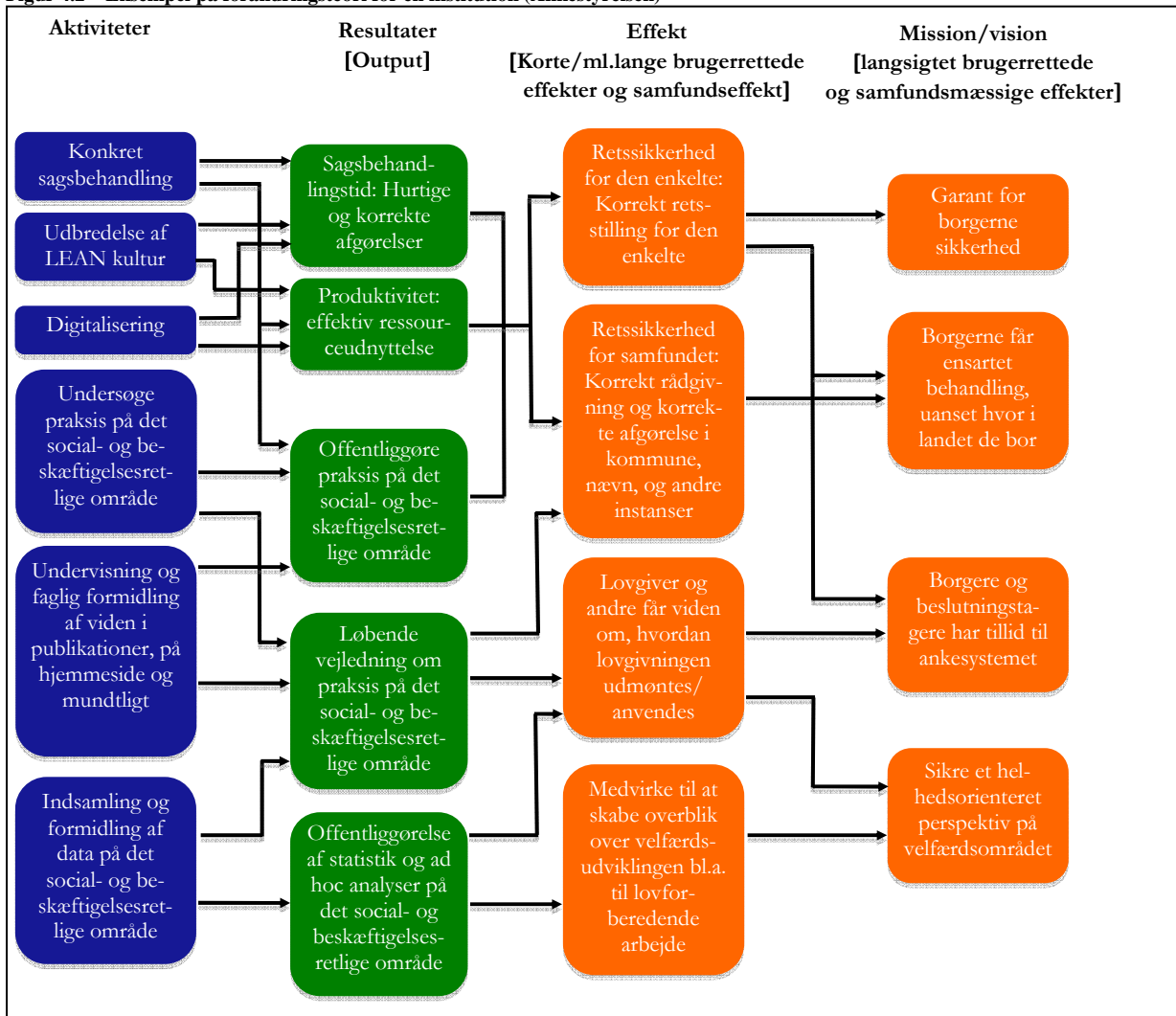
Boks 4.3 Forandringsteorier og resultatkontrakter/forretningsstrategier

Hvis forandringsteorien beskriver institutionen som helhed, kan I anvende forandrings-teorien som forståelses- og dialoggrundlag i forbindelse med udarbejdelsen af en resultat-kontrakt eller en forretningsstrategi. Departement og institution kan fx bruge forandrings-teorien til at drøfte nedenstående.

- Hvilke effekter er vigtigst i kontraktperioden – og hvilke effekter skal som følge heraf inkluderes i resultatkontrakten ved opstillingen af effektmål?
- Hvilke aktiviteter og/eller produkter kan institutionen prioritere i kontraktperioden for at opnå de ønskede effekter?
- Kan institutionen med fordel introducere nye aktiviteter og/eller produkter på udvalgte områder for at styrke en ønsket effekt?
- På hvilket niveau i forandringsteorien er det muligt og hensigtsmæssigt at foretage målinger – opstille effektindikatorer/effektkrav – der kan bruges til at følge op på målopfyldelsen?
- Er der aktiviteter, produkter og evt. effekter, der ikke har strategisk fokus i kontrakt-perioden – og kan de eventuelt udelades af resultatkontrakten/forretningsstrategien?

I eksemplet vist i figur 4.2, har Ankestyrelsen kortlagt, hvordan deres forskellige aktiviteter og output bidrager til at skabe brugerrettede effekter – fx retssikkerheden for den enkelte – og samfundseffekter.

Figur 4.2 – Eksempel på forandringsteori for en institution (Ankestyrelsen)



Kilde: Ankestyrelsens resultatkontrakt 2010-2013

Sammenlignet med mange andre institutioner, viser eksemplet i figur 4.2 forandringsteorien for en institution, der har en relativ enkel opgaveportefølje og relativt homogene modtagergrupper (kunde-grupper).

Endnu et eksempel på en forandringsteori for en institution findes i Carsten Strømbæk Pedersens bidrag til *Case-samlingen* (jf. figur 3 i artiklen).

Er din institution kendetegnet ved en kompleks opgaveportefølje, med flere forskellige opgavetyper og meget forskellige modtagergrupper, kan der være fordele i at lave mere end én forandringsteori.

Beslutter I jer for at opstille mere end én forandringsteori, men er i tvivl om hvor mange det er relevant og nødvendigt at opstille, er det nemmeste ofte at starte med at definere modtagergrupper (kunde grupper).

Forandringsteori anvendt på en koncern

Forandringsteorier for en koncern er sjældne men har en styringsmæssig berettigelse, hvorfor udarbejdelsen af forandringsteorier på koncern-niveau kan overvejes af koncern-ansvarlige i statens departementer.

Formålet er typisk at bidrage til sammenhæng og koordination blandt koncernens institutioner og andre relevante aktører, herunder at politiske beslutninger formidles ned gennem ansvarsniveauerne i institutionerne, så man sikrer, at beslutningerne bliver udviklet, implementeret og har virkning (effekt) efter hensigten.

Fokus i forandringsteorien kan enten være på sammenhængen mellem institutionerne som enheder, eller det kan være sammenhængen mellem udvalgte indsats i institutionerne, som spiller ind til én eller få effekter inden for et afgrænset område.

I begge tilfælde kan fokus være på brugerrettede effekter og samfundseffekter. Ofte vil koncern-tilgangen dog tilskynde til fokus på fælles samfundseffekter, der nås i fællesskab via forskellige (koordinerede) indsats fra koncernens institutioner.

Et eksempel på en forandringsteori (værdikæde) for en koncern ses i Socialministeriets/SFI's fælles case (jf. figur 1 i casen).

Værdikæden eksemplificerer Socialministeriets kortlægning af, hvordan politikker på socialområdet omsættes til en konkret indsats og effekt: At forbedre (re)etableringen af socialt udsattes kontakt til sociale myndigheder (effekt) via kontakt-støtte-personer (indsats).

5. Valg af målingsdesign og dataindsamling

5.1 Målingsdesign

Forskellige målingsdesign kan give svar på forskellige problemstillinger. Se bidrag fra Carsten Strømbæk Pedersen, Edith Madsen, SKAT, MindLab og Region Syddanmark/Accenture.

Grundlæggende gælder det, at jo mere præcis effektrelateret styringsinformation du har brug for, des flere ressourcer vil målingen også kræve. Det er derfor særlig relevant at vægte jeres styringsbehov over for potentielle styringsomkostninger, når I vælger målingsdesign.

Situationer hvor et stærkt målingsdesign fx *kan* være begrundet er:

- Hvis indsatsen har store politiske eller økonomiske konsekvenser
- Hvis der er store risici forbundet med udviklingen eller implementeringen af indsatsen
- Hvis det er meget usikkert, hvorvidt der vil være en effekt af indsatsen eller ej

Der skelnes grundlæggende mellem kvantitative målinger og kvalitative målinger.

5.2 Kvantitative målinger

Der findes forskellige typer af kvantitative målinger (målingsdesign). Fælles for kvantitative målinger er, at de fortrinsvis kan måle, *om* der er en effekt eller ej. De forskellige målingsdesign afdækker imidlertid problemstillingen forskelligt.

Du bør være opmærksom på, at alle målingsdesign har fordele og ulemper. Uagtet målingsdesignet er det derfor afgørende, at målingsresultater fortolkes:

- Hvad betyder målingsresultaterne?
- Hvilke styrker og svagheder har de?
- Hvad er årsagen til, at resultaterne er blevet, som de er?
- Hvad kan de ikke sige noget om?
- Kan de med fordel sammenlignes med andre målingsresultater?
- Hvilken konsekvens skal de have for jeres indsats?

Tabel 5.1 viser en oversigt over en række kvantitative målingsdesign samt eksempler på fordele og ulemper, der knytter sig til dem.

Tabel 5.1 Kvantitative målingsdesign

Niveau	Målingsdesign	Beskrivelse	Hvad kan du fx afdække?	Fordele	Ulemper
1	Randomiserede kontrollerede eksperimenter (RCT)	Ved tilfældig udvælgelse opdeler du i to grupper. Den ene er en kontrolgruppe, den anden modtager én indsats. Begge grupper måles før og efter indsatsen.	Du har mulighed for at afdække den direkte effekt af én indsats.	Der er god mulighed for at isolere effekten af indsatsen, idet alle andre variable fjernes. Målingen er meget stærk.	Det er ofte dyrt og meget svært at foretage målingen – bl.a. er det svært at isolere grupperne. Der kan være etiske og juridiske problemer forbundet med at afholde/udsætte særlige grupper for en indsats.
2	Kvasiek eksperimenter: kontrollerede eksperimenter baseret på matching	Tilgangen er den samme som ved RCT, men i stedet for at udvælge grupperne tilfældigt, sammensætter du dem, så de matcher hinanden.	Du har mulighed for at afdække den direkte effekt af én indsats, hvis du har sammensat grupperne, så de er ens på alle centrale punkter (variable).	Der er god mulighed for at isolere effekten af indsatsen, idet væsentlige variable fjernes. Målingen er meget stærk.	Det er ofte dyrt og svært at foretage målingen – bl.a. er det svært at isolere grupperne.. Der kan være etiske og juridiske problemer forbundet med at afholde/udsætte særlige grupper for en indsats. Det kan være svært at vide, hvilke punkter (variable), der bør matches ud fra.
3	Forløbsstudier	Du måler en større gruppe over tid – fx ved registerdata eller spørgeskemaer. Og fx ved at måle før og efter en indsats.	Du kan afdække udviklingen af et område over tid. Dette kan indikere en effekt.	De er nemmere og ofte billigere end RCT og kvasiek eksperimenter. Måler du før og efter en indsats og ser meget store ændringer, kan det være en god indikation af effekt.	Målingen er ikke så stærk som RCT og kvasiek eksperimenter. Det kan være svært at finde eksisterende registerdata, der kan indikere effekten af en given indsats.
4	Tværsnitsundersøgelser	Du måler hvordan forskellige grupper adskiller sig på en række punkter (to eller flere).	Du kan afdække forskellen mellem grupperne på en række punkter (variable). Dette kan indikere effekt.	Det er muligt at lave en bredere undersøgelse – herved er der også større sandsynlighed for at afdække uintenderede effekter.	Undersøgelsen siger ikke noget om kausalitet – hvad der forårsager forskelle ml. de grupper, der sammenlignes.
5	Brugervurderinger/ Tilfredshedsundersøgelser	Du måler modtagergruppens vurdering af indsatsen – fx ved at måle deres tilfredshed eller vurderingen af deres udbytte.	Du kan afdække modtagerens oplevede effekt. Dette kan indikere effekt.	Hvis modtagergruppen er afgrænset og veldefineret, er det relativt nemt og billigt at foretage målingen.	Brugerne kan vurdere en indsats positivt selv om den reelt ikke har en effekt eller evt. har en negativ effekt. Du skal være særligt påpasselig, hvis indsatsen er uønsket af brugeren.

Kilde: Inspireret af Olaf Riepers og Hanne Foss Hansens *Metodebatten om evidens*, (2007) AKF Forlaget

Dataindsamling/målingsmetode – hvornår måles der?

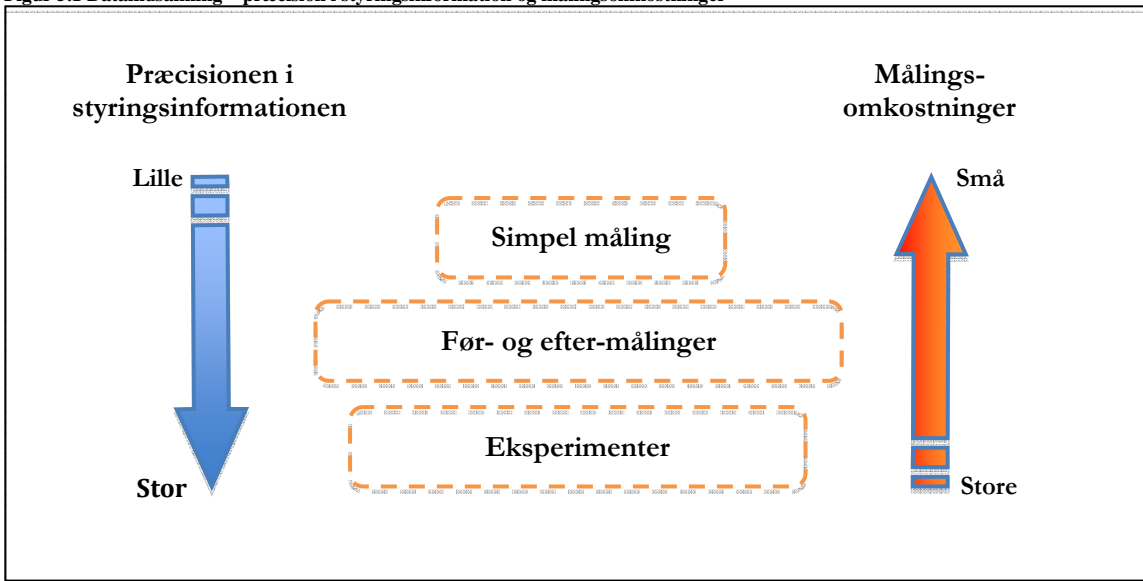
Du bør altid overveje, *hvornår* der skal foretages egentlige målinger (dataindsamling). I inspirationsmaterialet skelnes mellem dataindsamling ved:

- Simpel effektmåling – hvor du kun måler efter implementeringen af en indsats
- Før- og efter-målinger – hvor du måler både før og efter indsatsen
- Eksperimenter – hvor du måler før og efter indsatsen hos *både* en indsatsgruppe og en kontrolgruppe

Dataindsamlingen har en mere eller mindre naturlig sammenhæng med de målingsdesign, der er præsenteret i tabel 5.1. Eksperimenter knytter sig til niveau 1-2 i tabel 5.1. Før- og efter-målinger knytter sig naturligt til niveau 3, men kan også

anvendes i forbindelse med niveau 4-5. Simple effektmålinger knytter sig fortrinsvis til niveau 4-5, men kan også anvendes i forbindelse med niveau 3.

Figur 5.1 Dataindsamling – præcision i styringsinformation og målingsomkostninger



Simpel effektmåling

Simpel effektmåling er typisk den nemmeste og billigste målingsmetode. Med simpel effektmåling måler du kun situationen efter implementeringen af en indsats.

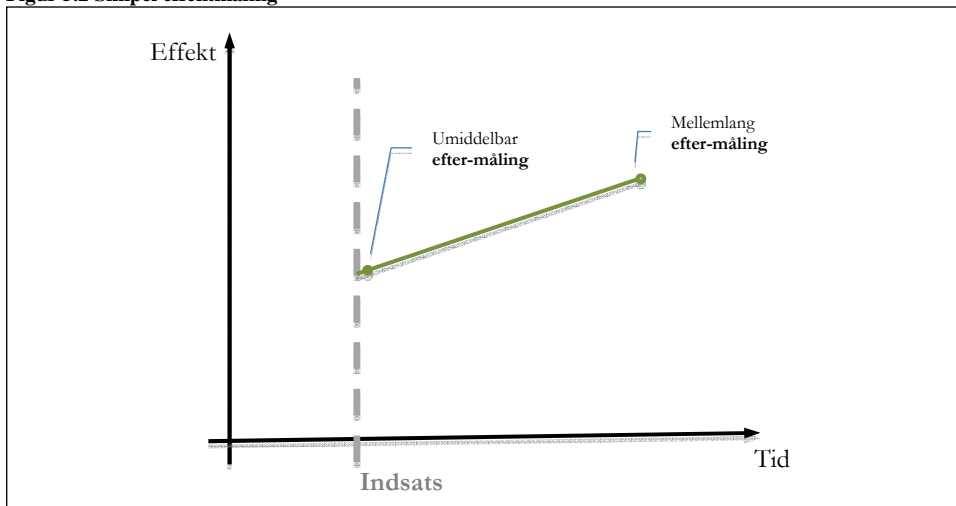
Målingen giver en situationsbeskrivelse men giver ikke en indikation af, *hvad* der er årsagen til, at situationen er, som den er. Det betyder, at det er meget svært at sige noget om, hvor stor effekt en given indsats har haft.

For at styrke styringsgevinsten ved simpel effektmåling kan det være en fordel, at du foretager flere efter-målinger. Se figur 5.2. Ligeledes kan du styrke styringsgevinsten, hvis du gør dig grundige overvejelser om kausalforholdet mellem indsats og effekt, fx ved at udarbejde en velunderbygget forandringsteori, der kan sandsynliggøre, at situationen (effekten) reelt er forårsaget af indsatsen.

På grund af den simple dataindsamling kan det være relevant (og forhåbentlig muligt) at finde og anvende eksisterende data – dvs. data der indsamles i anden sammenhæng af jer selv eller andre.

I MindLabs og Miljøstyrelsens case bygger man fx på simpel effektmåling.

Figur 5.2 Simpel effektmåling



Før- og efter-målinger

Som navnet indikerer måler du både før og efter indsatsen med før- og efter-målinger.

Målingen før indsatsen har karakter af en *nulpunktsmåling*. Nulpunktsmålingen indikerer den situation, I prøver at påvirke med indsatsen. Med efter-målingen kan I spore, hvor meget situationen forandrer sig efter implementeringen af indsatsen.

I figur 5.2 illustreres effekten som forskellen mellem de to punkter. Figur 5.3 viser fordelene ved at foretage flere efter-målinger. For det første er det muligt at vurdere, hvornår effekten begynder at indtræde. For det andet er det muligt at vurdere, hvordan effekten udvikler sig over tid.

Eksisterer data allerede på området, er det næsten altid en fordel at foretage en nulpunktsmåling.

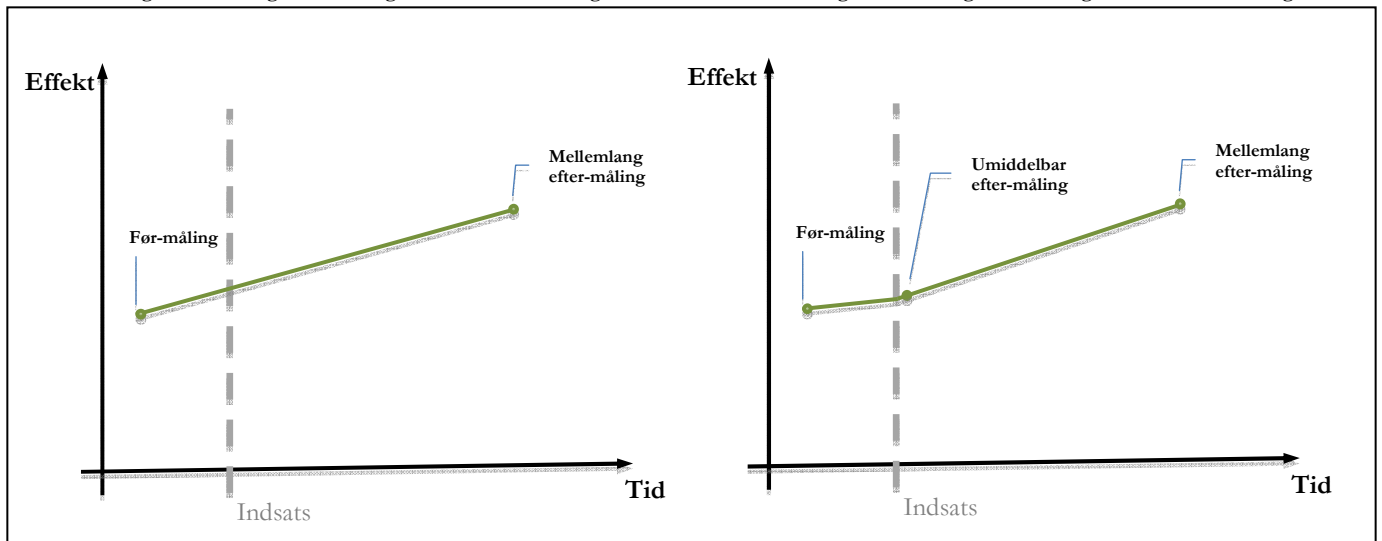
Målingen giver et mere præcist styringsgrundlag end en simpel effektmåling. Er I usikre på, om indsatsen har den intenderede effekt, kan det derfor være en fordel at anvende før- og efter-målinger.

Da styringsinformationen, I opnår med før- og efter-målinger, er kendetegnet ved en vis usikkerhed om sammenhængen mellem indsats og effekt, kan du ofte med fordel anvende forandringsteorier til at styrke styringsgevinsten.

På grund af det relativt simple målingsdesign kan det være relevant (og forhåbentlig muligt) at finde og anvende eksisterende data.

Et eksempel på før- og efter-målinger findes i Konkurrencestyrelsens case.

Figur 5.3 Før- og efter-måling – med én efter-måling



Eksperimenter

Eksperimenter adskiller sig fra de to andre målingstyper ved det, at du både måler en indsatsgruppe – der modtager den pågældende indsats – og en kontrolgruppe, der ikke modtager nogen indsats. Se figur 5.4.

Ved denne tilgang har du mulighed for at sammenligne, hvad der var sket, hvis I ikke implementerede en given indsats og hvad der sker, hvis I implementerer indsatsen. Du bør imidlertid være opmærksom på, at der kan være etiske og juridiske problemer ved at afholde en kontrolgruppe fra en given indsats. Ligeledes kan der være problemer knyttet til at udsætte en indsatsgruppe for en uprøvet indsats.

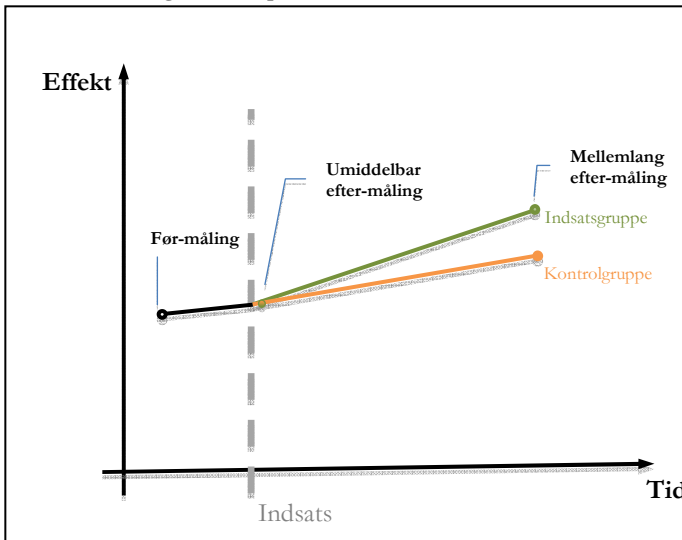
Målingsmetoden er særdeles velegnet, hvis I er meget usikre på, om en given indsats har den tilsigtede effekt, fx hvis der er tale om en ny type af indsats, som I påtænker at rulle ud i stor stil, eller hvis I overvejer at overføre en indsatsstype fra et område til et andet.

Målingsmetoden kan ligeledes anvendes, hvis I står i en situation, hvor I skal vælge mellem to eller flere indsats på samme område. I dette tilfælde kan du anvende en indsatsgruppe for hver indsats og sammenligne effekten indbyrdes mellem indsatsgrupperne og i forhold til kontrolgruppen. Se figur 5.5.

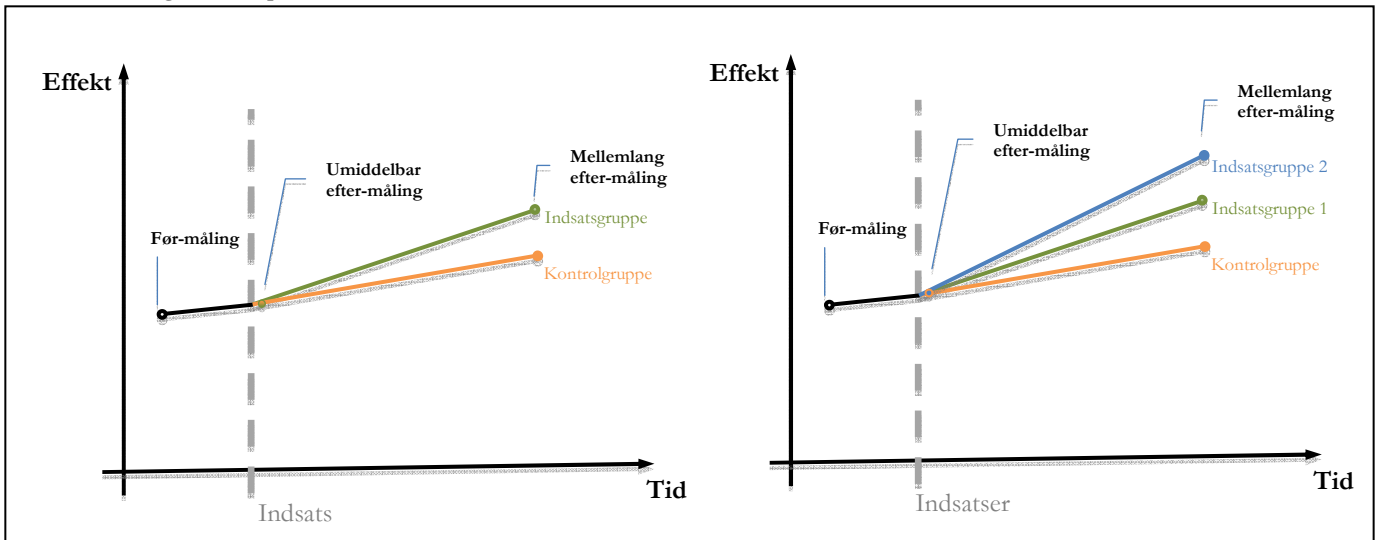
Målingsmetoden er velegnet, Hvis I gør brug af pilot-forsøg el. lign. på en given indsats.

Den eksperimentelle metode er beskrevet i Carsten Strømbæk Pedersens og Edith Madsens case-bidrag. En teknisk gennemgang af forskellige eksperimentelle metoder findes desuden i SFT's publikation ”*Effektmåling*”¹⁹ fra 2007.

Figur 5.4 Eksperiment – med én indsats



Figur 5.5 Eksperiment – med to indsatser



5.3 Kvalitative effektmålinger

Styrken ved kvalitative målinger er, at de har fokus på *hvorfor/hvorfor ikke* en indsats fungerer, jf. bidragene fra hhv. Carsten Strømbæk Pedersen, Hanne Søndergaard Pedersen og Edith Madsen. Denne problemstilling er sværere at håndtere ved kvantitative målingsdesign.

Viden om *hvorfor* noget har en effekt eller ej er særdeles relevant – særlig hvis dit formål er at tilpasse og forbedre en indsats.

Som følge heraf er det ofte en fordel at kombinere kvantitative målinger med kvalitative målinger.

Tabel 5.2 viser en oversigt over en række forskellige kvalitative målingsdesign og eksempler på deres fordele og ulemper.

¹⁹ Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (tidligere Socialforskningsinstituttet) (2007): *Effektmåling*, http://www.sfi.dk/Files/Filer/SFI/Pdf/Rapporter/2007/0708_Effektmaaling.pdf

Tabel 5.2 Målingsdesign, der typisk er af kvalitativ karakter

Niveau	Målingsdesign	Beskrivelse	Hvad kan du fx afdække?	Fordele	Ulemper
1	Procesevalueringer	Du benytter et helhedsperspektiv – ofte med fokus på sammenhænge – og undersøger alt fra indsatsens karakteristika til konteksten den implementeres i.	Du kan afdække intenderede og uintenderede effekter (positive og negative).	Hvis der er stor usikkerhed om sammenhængene mellem indsats, kontekst og effekt eller en mistanke om uintenderede negative effekter, kan tilgangen være en fordel.	Det kan være dyrt og meget omfattende at foretage målingen. Fokus kan blive flyttet fra effekten til interne problemstillinger.
2	Kvalitative casestudier og etnografiske feltstudier	Du undersøger hvordan modtagergruppen påvirkes af én eller flere indsats – fx ved interview, fokusgrupper eller observation.	Du kan afdække, hvordan én eller flere indsats påvirker en eller forskellige grupper.	Hvis der er stor usikkerhed om, hvordan en indsats påvirker én eller forskellige grupper, kan tilgangen være en fordel.	Det kan være problematisk at generalisere ud fra tilgangen. Der er en risiko for subjektivitet i målingen.
3	Erfaringer og eksempler på god praksis	Du indsamler viden fra erfarne praktikere og/eller indsamler eksempler på forskellige tilgange til at opnå effekt.	Du kan afdække og finde eksempler på forskellige tilgange til at opnå en effekt.	Du kan få indsigt i alternative indsats på et område – herunder fordele og ulemperne ved de forskellige indsats.	Det kan være svært at bestemme, hvem der er relevant at inddrage. Forskel i kontekst kan gøre det svært at generalisere fra eksempler.
4	Ekspertvurderinger	Du indsamler viden fra eksperter – fx metode-eksperter eller forskere.	Du kan afdække ny viden/nye tilgange til eksisterende eller fremtidige indsats.	Ekspert vil typisk kunne bidrage til nye vinkler og indsigter, der ikke i forvejen er kendt.	Der er ofte stor forskel på, hvad forskellige eksperter vurderer som vigtigt. Det kan derfor være nødvendigt at inddrage en række eksperter.

Kilde: Inspireret af Olaf Riepers og Hanne Foss Hansens *Metodedebatten om evidens*, (2007) AKF Forlaget

Blandt andet MindLab og Økonomistyrelsen har i deres effektmålinger gjort brug af kvalitative undersøgelser som supplement til de kvantitative målinger. Jf. cases fra hhv. MindLab og Økonomistyrelsen. Ligeledes har Nationalmuseet fokus på kvalitative input fra brugere i forbindelse med evalueringerne af deres udstillinger. Jf. Nationalmuseets case.

6. Valg af effektmål og effektkrav

6.1. Udgangspunktet for at opstille effektmål og effektkrav

Som beskrevet i ”*Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*”, betegner mål det, institutionen stræber efter at opnå.

Målene bør afspejle de mål, der opstilles i tabel 5 i Finanslovens anmærkninger. Formålet er at sikre en tydeligere sammenhæng mellem de ressourcer, I tildeles og de effekter, I prøver at opnå med ressourcerne.²⁰

Ligeledes kan målene gøres flerårige for derved at sikre et langsigtet mere strategisk perspektiv i målene.²¹

Når der opstilles mål – og i særdeleshed når der opstilles effektmål – kan det være en fordel at tage afsæt i institutionens mission/vision og anvende målene, som et redskab til at konkretisere mission/visionen.

Resultatkrav er krav til institutionens præstation (indsats) relateret til et mål.

Resultatkravet bør være tidsafgrænset og give mulighed for hyppig opfølgning og vurdering af den faktiske udvikling – som minimum en gang årligt. Kravet kan anvendes som indikator for, at målet opfyldes.²²

Mulighederne for at måle effekt afhænger i høj grad af den kontekst, du arbejder i og ikke mindst den opgavetype, du ønsker at effektstyre.

Når du opstiller effektmål og effektkrav kan det derfor være en fordel at identificere hvilken opgavetype, I ønsker at opstille effektmål for. Se kapitel 7 for eksempler på effektorienterede resultatkrav inden for forskellige opgavetyper.

Der kan være stor forskel på, hvad der forstås som effekt. Når du opstiller effektmål og effektkrav, er det ofte relevant sideløbende at overveje og beskrive (dokumentere):

- hvordan du forstår effekt inden for den pågældende indsats
- hvordan indsats og effekt hænger sammen (fx via en forandringsteori)
- hvordan du til hensigt at måle, hvorvidt I opnår den ønskede effekt
- hvornår du forventer at effekten indtræder.

²⁰ Finansministeriet (2010): *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*

²¹ Finansministeriet (2010): *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*

²² Finansministeriet (2010): *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*

Anvendelsen af brugerrettede effekter og samfundseffekter i forhold til effektmål og effektkrav

Samfundseffekter og brugerrettede effekter har en naturlig sammenhæng med hhv. effektmål og effektkrav.

Som udgangspunkt er samfundseffekter mere velegnede som effektmål end som effektkrav. Begrundelsen er, at både effektmål og samfundseffekter har et langsigtet perspektiv – de er et pejlemærke. Det er det, institutionen i sidste ende stræber efter at opnå med en eller flere indsatser – det er et strategisk sigte.

Omvendt har brugerrettede effekter og effektkrav en tendens til et kortere tidsperspektiv. Som nævnt oven for skal det være muligt at følge op på den faktiske udvikling i kravet (effekten) – minimum en gang årligt. I mange tilfælde vil det ikke være muligt at måle samfundseffekter på så kort sigt. Det er derfor ofte nemmere og mere styringsrelevant at anvende brugerrettede effekter på kort sigt.

Styringsdialog ml. departement og institution – når der er fokus på effekt

Når departement og institution i forbindelse med resultatkontrakter, forretningsstrategier el. lign. drøfter og beslutter mål og resultatkrav, gør særlige forhold sig ofte gældende, hvis målene eller kravene omhandler effekt.

For andre typer af mål og resultatkrav – fx mål og resultatkrav vedrørende aktiviteter, produktivitet eller intern udvikling – er opfyldelsen af målene og kravene typisk tæt forbundet med institutionens egen indsats: Det er institutionens egen indsats, der mere eller mindre ensidigt bestemmer opfyldelsen af målet og resultatkravet.

Når der er tale om effektmål og effektkrav ændrer dette forhold sig ofte. Der vil typisk være mange forskellige faktorer og aktører uden for institutionens virkefelt og ansvarsområde, der påvirker mål- og resultatkravsopfyldelsen (eksterne faktorer).

Når departement og institution drøfter effektmål og effektkrav, kan det derfor være særlig relevant at fokusere på forventningsafstemning og dermed en fælles forståelse af, hvad konsekvenserne af manglende målopfyldelse skal være. Se boks 6.1, jf. også Slots- og Ejendomsstyrelsens case.

Som fastslået i Finansministeriets ”*Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*”, har departementet det overordnede ansvar for at tilrettelægge mål- og resultatstyringen inden for ministerområdet.

Boks 6.1 Forventningsafstemning ml. departement og institution ift. opnåelsen af effekt	
Når departement og institution drøfter og opstiller effektmål og effektkrav, kan det være relevant at forventningsafstemme om konsekvenserne ved manglende mål- og resultatopfyldelse. I den forbindelse kan nedenstående spørgsmål fx afdækkes og drøftes.	
<i>Hvor sikre er I på, at indsatsen påvirker effekten?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Er der praktisk og/eller teoretisk viden som understøtter antagelsen om, at indsatsen har den intenderede effekt? (Særlig relevant for at vurdere, hvorvidt et mål eller et krav er både ambitiøst og realistisk). • Hvor stærkt er der i det foreslåede målingsdesign? • Kan institutionen anvende et målingsdesign, der giver mindre præcis styringsinformation (er billigere)?
<i>Hvilke faktorer/aktører uden for institutionens indflydelse og ansvarsområde kan påvirke målopfyldelsen?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Er der mulighed for at måle/dokumentere påvirkningen fra de eksterne faktorer og aktører, så det kan sandsynliggøres, at eventuel manglende målopfyldelse er forårsaget af disse? • Kan departementet påvirke de eksterne faktorer/aktører, for at understøtte institutionens arbejde?
<i>Hvad skal konsekvensen af manglende målopfyldelse være?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Hvad skal konsekvensen af manglende målopfyldelse være, hvis det kan dokumenteres, at eksterne faktorer eller aktører har haft en negativ effekt samtidig med at institutionen kan dokumentere, at indsatsen har haft den ønskede effekt, som imidlertid ikke er stor nok til at sikre den målopfyldelse?

6.2. Ikke bare SMARTe mål – også SMARTe målinger

Kvaliteten af et mål kan vurderes ud fra SMART-metoden. Metoden er udbredt både i og uden for en dansk offentlig kontekst.

SMART-metoden er eksempelvis beskrevet i ”*Effektmåling i Integrationsministeriets puljestyring*”²³.

Styringsrelevansen af et mål afhænger af, om det SMARTe mål er understøttet af SMARTe målinger. Mål og målinger er SMARTe, hvis de er:

- Specifikke
- Målbare
- Accepterede
- Realistiske
- Tidsafgængede

Tabel 6.1 viser eksempler på problemstillinger, der kan afdækkes, aftales og nedfældes, når effektmålet opstilles. Formålet er at sikre en fælles forståelse hos relevante aktører – fx departement og institution.

²³ Integrationsministeriet (2006): *Effektmåling i Integrationsministeriets puljestyring*, http://www.nyidanmark.dk/bibliotek/publikationer/vejledninger/2007/effektvejledning/pdf/effekt_vejledning.pdf

Tabel 6.1 SMARTe mål og SMARTe målinger inden for effekt

	Effektmål	Effektmåling
Specifikke	<ul style="list-style-type: none"> • Hvorfor er effekten en effekt for jer? • Hvem er modtagergruppen? • Omhandler målet en samfundseffekt eller en brugerrettet effekt? • Hvorfor er effektmålet vigtigt? • Hvem er ansvarlig for at gennemføre indsatsen/indsatserne, der skal sikre målopfyldelsen? • Hvad er sammenhængen mellem indsats og effekt (fx kortlagt via en forandringsteori el. lign.)? • Hvornår anses målet for opfyldt? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hvad siger målingen noget om? • Hvordan kan målingsresultaterne anvendes – fx tilpasning af indsatsen eller prioritering mellem forskellige indsatser? • Hvem har ansvar for målingen? • Skal målingen/måler overvåges af andre?
Målbare	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilken målingsdesign/-metode vil I anvende? • Hvorfor vælger I netop denne tilgang? 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan vi måle direkte på effekten eller er det nødvendigt at anvende effektindikatorer? • Evt. hvorfor er effektindikatorer god (fx vurderet ud fra CREAM-modellen el. lign.) • Hvilke data skal der anvendes? • Hvad stiller det af krav til indsamlings-processen? • Hvem er ansvarlig for data-indsamlingen?
Accepterede	<ul style="list-style-type: none"> • Er effektmålet accepteret (meningsfuldt) for målgruppen? • Er effektmålet accepteret (meningsfuldt) for relevante medarbejdere (medarbejdergrupper)? • Er effektmålet andre accepteret (meningsfuldt) interessenter? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan sikre vi, at effektmålingen er accepteret (meningsfuldt) for målgruppen? • Hvordan sikre vi, at effektmålingen er accepteret (meningsfuldt) for relevante medarbejdere (medarbejdergrupper)? • Hvordan sikre vi, at effektmålingen er andre accepteret (meningsfuldt) interessenter?
Realistiske	<ul style="list-style-type: none"> • Hvor mange ressourcer kræver det at opnå effektmålet? • Er der ressourcer til at opnå effektmålet? • Kan effektmålet opnås med eksisterende aktiviteter/ydelser/produkter? • Skal der udvikles nye aktiviteter/ydelser/produkter for at opnå effektmålet? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hvor mange ressourcer kræver effektmålingen? • Er ressourcerne til rådighed? • Står styringsomkostningerne mål medstyringsgevinsterne?
Tidsafgrænsede	<ul style="list-style-type: none"> • Hvornår skal effektmålet være opfyldt? • Hvornår skal eventuelle deeffekter (fx brugerrettede effekter) opnås for at opnå sluteffekten (fx en samfundseffekt)? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hvornår skal en eventuel nulpunktmåling (før-måling) foretages? • Hvor mange efter-målinger skal der foretages? • Hvornår skal efter-målingen/-målingerne foretages?

7. Effekt inden for forskellige opgavetyper

7.1. De 5 opgavetyper – hvorfor er det relevant at skelne mellem dem?

Opgavetyperne skal betragtes som en analytisk ramme, du kan anvende, når du skal opstille effektmål, effektkrav og/eller effektindikatorer. Opgavetyperne skal opfattes som arketyper. Opgavetyperne er ikke en beskrivelse af ”virkeligheden” som sådan, men kan bruges til at karakterisere en institutions profil.

Der skelnes mellem 5 opgavetyper:

- | | | |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Sagsbehandling • Offentlige serviceydelser • Vidensproduktion | | <ul style="list-style-type: none"> • Rådgivning & Tilsyn • Beredskab (materielt og videnskabsmæssigt) |
|---|--|---|

Mange institutioner varetager mere end en opgavetype. Fx vil et universitet producere såvel offentlige serviceydelser (undervisning) som viden (forskning). Enkelte institutioner har dog kun én opgavetype – det er fx ofte tilfældet for klage- og ankenævn (sagsbehandling). I *Case-samlingen* er der minimum én case per opgavetype (se bilag 1). Institutionerne, der har bidraget til *Case-samlingen*, varetager i de fleste tilfælde også andre opgavetyper end den de eksemplificerer i *Case-samlingen*.

Opgavetypen har bl.a. betydning for a) hvilket niveau det er hensigtsmæssigt og muligt at måle effekt på, b) hvilke målingsdesign, der nemmest at anvende og c) om det er nødvendigt at anvende effektindikatorer.

Opgavetypens indflydelse på mulighederne for at anvende effektorienteret styring skyldes primært to forhold.

Det første forhold er opgavetypens *karakter*. Har opgavetypen i forvejen karakter af en effekt, vil det typisk være nemmere at måle og opstille mål for effekter. Fx har sagsbehandling, som opgavetype, sjældent karakter af en effekt. Modsat har ydelse af rådgivning eller gennemførelse af tilsyn i højere grad karakter af en effekt – eksempelvis at mindske eller fremme en given adfærd i samfundet.

Det andet forhold er opgavetypens *modtagergruppe*. Jo mere afgrænset og veldefineret modtagergruppen er, des nemmere vil det typisk være at måle og opstille mål for effekter. Er modtagergruppen diffus, er det sværere at identificere, hvad der kan måles på. Fx er modtagergruppen af et beredskab eller produktionen af viden ofte svær at definere og afgrænse. Ligeledes kan modtagergruppen af en almen offentlig serviceydelse være meget diffus. På den anden side er modtagergruppen af en sagsbehandling typisk afgrænset og veldefineret.

7.2 Sagsbehandling

Sagsbehandling som opgavetype

Sagsbehandling er et spørgsmål om at træffe afgørelser i fx klage- og ankesager, udstedelse af autorisationer eller forvaltningsakter; herunder udstedelse af tilladelser. Til sagsbehandling hører også tildeling af tilskud på baggrund af ansøgning.

Sagsbehandling vil typisk ikke have karakter af en effekt. Omvendt vil modtagergruppen – fordi institutionen har direkte kontakt til modtagerne – være veldefineret og afgrænset.

Effektorienteret styring af sagsbehandling

I *Case-samlingen* er Pensionsstyrelsen og Udlændingesservice eksempler på institutioner, der har sagsbehandling som en af deres primære opgavetyper.

Et eksempel på effektmåling vedrørende sagsbehandling findes i Ankestyrelsens ”*Effektmåling af praksisundersøgelser*”²⁴.

Effektindikatorer for sagsbehandling kan fx være:

- måling af sagsbehandlingstid
- måling af korrekt sagsbehandling
- kvalitetsmålinger.

Det er væsentligt at fastholde, at sagsbehandlingstid, korrekt sagsbehandling og kvalitetsmålinger kun er *indikationer* af effekt. De egentlige, tilsigtede effekter kan fx være sikring af retssikkerhed og retfærdighedsfølelse – for den enkelte bruger eller på samfundsniveau.

Begrundelsen for at du kan anvende *sagsbehandlingstiden* som effektindikator er, at sagsbehandlingstiden i langt de fleste tilfælde spiller en central rolle for den borger eller virksomhed, der behandles.

Hurtig sagsbehandling har værdi for borgeren/virksomheden. Det er en indikation af, at din institution påvirker omverdenen positivt – at I skaber værdi (effekt) for brugeren. Meget langvarig sagsbehandling kan derimod i sig selv opfattes som i strid med hensynet til retssikkerhed.

²⁴ Ankestyrelsen (2006): Effektmåling af praksisundersøgelser, http://www.ast.dk/Page_Pic/pdf/Effektm%C3%A5ling%20af%20praksisunders%C3%B8gelser_17_11_2006_13_44.pdf

Boks 7.1 Eksempler på effektkrav/effektindikatorer vedrørende sagsbehandlingstider	
Data om sagsbehandlingstider kan anvendes som effektindikatorer for den brugerrettede effekt af sagsbehandling. Effektkrav vedrørende sagsbehandlingstid kan imidlertid tage mange former.	
Landsskatteretten (RK 2009) – eks. på krav om gennemsnitlig sagsbehandlingstid	Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for inddrivelsessager må ikke overstige 1 måned - regnet fra det tidspunkt hvor sagen er tilstrækkeligt oplyst.
Arbejdsskadestyrelsen (RK 2009) – eks. på krav om reduktion af sagsbehandlingstiden (udviklingskrav)	Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for nye A-sager skal i 2009 være 2 pct. lavere end i 2008.
Regionerne (RK 2009) – eks. på procentsatser for andelen af sager, hvor tidsfristen for sagsbehandling skal overholdes	I tvistsagerne om forældremyndighed, bopæl eller samvær skal 60 pct. af ansøgerne være tilbudt møde afholdt senest 30 dage fra modtagelsen af ansøgningen.
Skatterådet (SKAT RK 2009) – eks. på anvendelse af intervalopdelte effektkrav	Bindende svar fra Skatterådet; Mindst 75 pct. af sagerne skal være afsluttet inden for 5 måneder. Mindst 94 pct. af sagerne skal være afsluttet inden for 6 måneder. Mindst 97 pct. af sagerne skal være afsluttet inden for 9 måneder. Mindst 99,5 pct. af sagerne skal være afsluttet inden for 12 måneder.

For brugeren vil det ikke være nok, at sagsbehandlingen sker hurtigt. For brugeren vil det have en værdi, at sagsbehandlingen er korrekt – en indikation på retssikkerheden.

Korrektheden i sagsbehandling kan eksempelvis måles som antallet af klagesager – vedrørende sagsforløbet eller sagsafgørelsen – hvor der gives medhold eller som fører til genbehandling af sagen.

Boks 7.2 Eksempler på effektkrav/effektindikatorer vedrørende korrekt sagsbehandling	
Korrekt sagsbehandling kan måles ved data for andelen af klagesager, hvor der gives medhold eller hvor klagesagen fører til genbehandling.	
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (RK 2009) – eks. på at andelen af omgørelser anvendes som effektindikator	Erhvervs- og Selskabsstyrelsen får medhold i mindst 80 pct. af de sager, der indbringes for Revisionsnævnet på baggrund af undersøgelsesinstituttets arbejder.
Arbejdsskadestyrelsen (RK 2009) – eks. på at andelen af omgørelser anvendes som effektindikator	Omgørelsesprocenten [fra Ankestyrelsen] for A-sager må i 2009 højst være på 1,00 pct.
Arbejdsskadestyrelsen (RK 2009) – eks. på at andelen af fejl i sagsbehandlingen anvendes som effektindikator	Andelen af fejl i kommunernes rådighedsvurderinger er 9 pct. i 2009 og falder til 4 pct. i 2012.

Et alternativ eller supplement til at måle sagsbehandlingstid og korrekthed i sagsbehandlingen kan være brugervurderinger – fx af den kommunikation borgerne

oplever i forbindelse med sagsbehandlingen: Er afgørelser og begrundelser forståelige? Har processen været klar? Osv.

Det er dog essentielt, at brugerundersøgelser af sagsbehandling konstrueres på en sådan måde, at brugerens vurdering i videst mulige omfang er uafhængigt af selve sagsafgørelsen.

Boks 7.3 Eksempler på effektkrav/effektindikatorer vedrørende kvaliteten af sagsbehandling	
Kvaliteten af sagsbehandlingen kan anvendes som effektindikator. Kvaliteten kan måles ved brugerundersøgelser eller ud fra vurderingen af objektive kriterier for sagsbehandlingen.	
Patientskadeankenævnet (RK 2009-11) – eks. på kvalitetsmåling ud fra objektive kriterier	I 2004 blev der gennemført et pilotprojekt vedrørende kvalitetsmåling, hvor der blev udarbejdet et foreløbigt kvalitetsmålingssystem og udført prøvemåling af kvaliteten af sagsbehandlingen. På baggrund af dette pilotprojekt er der udarbejdet et kvalitetsmålingssystem, som i 2005, 2006 og 2007 er anvendt ved en egentlig undersøgelse af kvaliteten af sagsbehandlingen. Kvalitetstallet blev 85 i 2005, 90 i 2006, 88 i 2007 og 91 i 2008. Undersøgelsen gennemføres hvert andet år. For 2010 og 2012 forudsættes et måltal, som er mindst 91.
Patientskadeankenævnet (RK 2009-11) – eks. på kvalitetsmåling ud fra brugerundersøgelser	Der er i 2005 foretaget en pilotundersøgelse til en brugertilfredshedsundersøgelse. Undersøgelsen bygges ligesom kvalitetsmålingssystemet op omkring et graderet pointsystem, hvor brugeren kan tildele et antal point på et antal nærmere definerede målepunkter, der afspejler tilfredsheden med det pågældende punkt. Efter målingen beregnes et tilfredshedstal. I 2006 og 2007 er gennemført egentlige undersøgelser af brugernes tilfredshed med afgørelserne. Brugertilfredshedstallet blev 68 i 2006 og 65 i 2007. Brugertilfredshedsundersøgelsen forudsættes kun gennemført hvert andet år. I 2008 blev den hidtidige metode evalueret og der blev foretaget en pilotundersøgelse med henblik på at teste ændringerne i metoden. Der skal i 2009 foretages en ny brugertilfredshedsundersøgelse efter metoden udviklet ved evalueringen i 2008.

Tilskudsadministration – et særtilfælde inden for sagsbehandling

Eksempler på effektmåling af tilskudsadministration findes FødevarerErhvervs case og casen vedrørende ABT-fonden.

Administration af tilskudsordninger involverer oftest en stor del sagsbehandling. Effektorienteret styring af tilskudsadministration adskiller sig imidlertid fra effektorienteret styring af anden sagsbehandling. Begrundelsen er, at tilskudsadministrationens karakter adskiller sig fra anden sagsbehandling, idet den værdi tilskudsordningen skal bidrage til i samfundet eller hos modtagergruppen ofte er relativt præcist defineret. Det kan derfor i visse tilfælde være nemmere at måle effekten af en tilskudsordning.

Effektindikatorer kan i disse tilfælde omhandle den effekt, tilskuddet bidrager til hos slutbrugeren af tilskuddet. Du kan med andre ord forsøge at måle, hvorvidt udbetalingen af de konkrete tilskud bidrager til at opfylde det formål, tilskudsordningen er sat i verden for at virkeliggøre.

Boks 7.4 Eksempel på effektindikator vedrørende tilskudsadministration

Tilskudsordninger er typisk kendetegnet ved relativt præcise formål – tilskud skal bidrage til at forbedre en veldefineret situation i samfundet/hos en konkret modtagergruppe. Hvorvidt tilskudsmodtager bidrager til at virkeliggøre det definerede formål, kan derfor bruges som effektindikator for tilskudsadministrationen.

*Økonomistyrelsen (ABT-fonden)
– eks. på effektindikatorer i en
tilskudsordning (hvor formålet er at
bidrage til udviklingen af
arbejdskraftbesparende teknologi)*

Tilskudsansøger skal dokumentere det arbejdskraftbesparende potentiale ved deres initiativ – fx ved at dokumentere hvor mange direkte mandetimer initiativet sparer. Ligeledes skal tilskudsmodtager dokumentere sparede indirekte og afledte mandetimer.

7.3 Offentlige serviceydelser

Offentlige serviceydelser som opgavetype

Offentlige serviceydelser er den bredeste af de 5 opgavetyper. En stor del af de statslige institutioner producerer offentlige serviceydelser.

Ydelserne tildeles enten som følge af et retskrav eller på baggrund af en aktiv tilkendegivelse fra brugeren. Ydelserne er for det meste gratis at efterspørge, men i nogle tilfælde betales der en form for brugerbetaling. Produktionen foregår inden for mange sektorer, fx uddannelsessektoren (undervisning), den sociale sektor, den kulturelle sektor og på miljøområdet. Herudover leverer statslige institutioner serviceydelser til erhvervslivet. Statslige institutioner kan ligeledes levere serviceydelser til andre offentlige institutioner, herunder også kommuner og regioner.

Det afgørende for denne opgavetype, at produktionen af ydelserne indebærer et kundekontaktforhold. Det er fx mødet med kunden, der har betydning for den selvoplevede kvalitet af ydelsen.

Grundet kundekontaktforholdet er modtagergruppen typisk i fokus. Afhængig af serviceydelsens karakter kan modtagergruppen imidlertid være meget konkret eller meget diffus. På miljøområdet kan modtagergruppen fx være meget diffus, mens modtagergruppen for en uddannelsesinstitutionens uddannelsesstilbud vil være velafgrænset. På grund af kundefokusset vil serviceydelsen ofte have karakter af en effekt – serviceydelsen er sat i verden for at sikre en bestemt (veldefineret) påvirkning på konkrete brugere eller samfundet som helhed.

Effektorienteret styring af offentlige serviceydelser

Eksempler på effektmåling af offentlige serviceydelser findes i cases fra hhv. Nationalmuseet, Slots- og Ejendomsstyrelsen og Region Syddanmark/Accenture.

I tilfælde, hvor serviceydelsen er baseret på et aktivt tilvalg fra brugeren, kan følgende fx anvendes som effektindikatorer:

- efterspørgslen efter serviceydelsen – fx målt som antal brugere
- brugervurderinger af servicen – fx brugertilfredsheden
- kvaliteten af servicen

Når der er tale om et aktivt tilvalg kan det være nemmest at anvende indikatorer, der siger noget om brugerrettede effekter. Det betyder imidlertid ikke, at man skal fjerne fokus fra mulige samfundsmæssige effekter.

Boks 7.5 Eksempler på effektkrav/effektindikatorer vedrørende offentlige serviceydelser, hvor brugeren aktivt vælger ydelsen til	
Leverer I serviceydelser, hvor brugeren aktivt vælger jeres ydelse til eller fra, kan du eksempelvis anvende efterspørgslen efter serviceydelsen, brugertilfredsheden med servicen og/eller kvaliteten af servicen som effektindikator(er).	
<i>Syddansk Universitet (Udviklingskontrakt 2008-10)</i> – eks. på samfundseffekt af uddannelse	Det er syddansk Universitets mål, at beskæftigelsesgraden for kandidater, i henhold til Videnskabsministeriets opgørelse over nyuddannedes aktivitet 4-19 måneder efter fuldførelse, skal ligge over gennemsnittet for de øvrige universiteters beskæftigelsesgrad for kandidater inden for samme fagområde.
<i>Charlottenborg udstillingen (RK 2008-11)</i> – eks. på efterspørgselsindikator for en service	Besøgstallet i Kunsthall Charlottenborg er minimum 50.000 i 2008; 65.000 i 2009 og 80.000 i 2010 og 100.000 i 2011.
<i>Danmarks Statistik (RK 2009)</i> – eks. på efterspørgselsindikator for en service	Danmarks Statistik skal i 2009 have en omsætning ved salg af serviceopgaver på mindst 55,5 mio. kr.
<i>Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (RK 2009)</i> – eks. på efterspørgselsindikator for en (digital) service	Ved udgangen af 2009 gennemfører virksomhederne 50 pct. af deres indberetninger til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen digitalt via Virk.dk.
<i>Nationalmuseet (RK 2008-11)</i> – eks. på effektindikator for kvaliteten af en service målt via brugerundersøgelse	Mindst 80 pct. af de adspurgte angiver at deres forventninger er helt eller overvejende indfriet (i årlige brugerundersøgelser af to at museets formidlingstilbud).
<i>Det kongelige Bibliotek (RK 2007)</i> – eks. på effektindikator for kvaliteten af en service målt via brugerundersøgelse	Minimum 60 pct. samlet brugertilfredshed i 2007 med en årlig stigning på 5 procentpoint.

I tilfælde hvor serviceydelsen rammer en bredere (diffus) modtagergruppe – som ikke nødvendigvis er bevidst om, at de får gavn af serviceydelsen – kan det være nemmere og mere styringsrelevant at måle på samfundseffekter. Det kan fx være sikringen af et bedre miljø, en øget beskæftigelsesprocent i Danmark, flere iværksættere mv.

Boks 7.6 Eksempler på effektkrav/effektindikatorer vedrørende offentlige serviceydelser, hvor modtagergruppen er diffus og/eller mindre bevidst om serviceydelsen	
Leverer I serviceydelser, der rammer en bredere (diffus) modtagergruppe, der ikke nødvendigvis er bevidst om, at de får gavn af serviceydelsen, kan det være nemmere og mere styringsrelevant at måle på samfundseffekter.	
<i>Erhvervs- og Byggestyrelsen (RK2009-11)</i>	På baggrund af strategi for reduktion af energiforbruget i bygninger, er der inden 1. oktober udarbejdet forslag til ændring i bygningsreglementer som indebærer, at energiforbruget i nye bygninger nedbringes med mindst 25 pct. I 2010 og 50pct i 2015 i forhold til gældende krav.
<i>Skov- og Naturstyrelsen (RK 2009)</i>	Skov- og Naturstyrelsen bidrager til at ændre naturtilstanden på mere ned 2.350 ha om året gennem etablering af ny natur.
<i>Skov- og Naturstyrelsen (RK 2009)</i>	Forbruget af kvælstof i handelsgødning holdes under 173 af 1995-niveau, dvs. maksimalt 700 tons i 2009 (koncernmål 3).
<i>Forbrugerstyrelsen (RK 2009)</i>	Forbrugerstyrelsen skal i 2009 nedbringe virksomhedernes administrative byrder i overensstemmelse med de reduktionsmål på styrelsens område, som for 2009 indgår i ministeriets samlede handlingsplan for administrative lettelser pr. november 2008.
<i>Slots- og Ejendomsstyrelsen (RK 2009)</i>	Huslejetabet på SES' kontorejendomme i 2009 må maksimalt udgøre 4 pct. af den potentielle huslejeindtægt.
<i>Naviair (RK 2009-12)</i>	Antallet af konstaterede tilfælde, hvor Naviair er direkte eller indirekte årsag til uberettigede overtrædelser af de støjbegrænsede bestemmelser på Naviairs tjenestesteder må ikke overstige 5.

Har I ansvar for udarbejdelsen af it-projekter og digitale løsninger – der også er serviceydelser – kan der som videre læsning henvises til IT- og Telestyrelsens ”Effektmåling af offentlige it-projekter”²⁵ samt Finansministeriets Business case model²⁶.

7.4 Vidensproduktion

Vidensproduktion som opgavetype

Institutioner, der varetager vidensproduktion, leverer forskellige former for fagligt input til diverse beslutningsprocesser. Der kan produceres viden, der retter sig mod jeres institutions eget behov. Ligeledes kan der produceres viden til det omgivende samfund; enten i form af viden, som stilles til rådighed for andre offentlige myndigheder (fx departementer), eller viden, der anvendes af den private sektor, fx i erhvervene eller hos virksomheder og borgere. I nogle tilfælde sælges denne viden. I andre tilfælde formidles den generelt ud – ofte med et oplysende formål.

Har I en præcis forståelse af, hvad modtager skal få ud af den producerede viden, vil det typisk være nemmere at måle effekten. Fx hvis I har en entydig forståelse af,

²⁵ IT- og Telestyrelsen (2007): Effektmåling af offentlige it-projekter, <http://www.itst.dk/it-arkitektur-og-standarder/it-styring/it-projektstyring/filarkiv/Effektmaling%20af%20offentlige%20it.pdf>

²⁶ http://modernisering.dk/da/projekter/business_case/

hvilken ny information, holdningsændring eller adfærdsændring I ønsker at skabe med den producerede viden.

Har I ikke en præcis forståelse af, hvad modtager skal få ud af den producerede viden, kan det være svært at måle effekten.

I begge tilfælde vil det som hovedregel være nemmest at *måle* brugerrettede effekter selv om det stadig er relevant at opstille *mål* for samfundseffekterne.

Effektorienteret styring af vidensproduktion

Hvis I producerer viden, vil påvirkningen af modtagergruppen (brugeren) typisk komme til udtryk ved tre ting:

- 1) Udbredelsen af den viden I producerer (efterspørgsel)
- 2) At den viden, I producerer, forstås af modtagergruppen (kendskab)
- 3) At den viden, I producerer, bliver anvendt af modtagergruppen (adfærdsændring)

Du kan opstille effektindikatorer på alle tre niveauer. Hvorvidt du måler på efterspørgsel, kendskab eller adfærdsændring bør afhænge af jeres styringsbehov.

Typisk er det nemmest og billigst at måle efterspørgslen af den viden, I producerer.

At en bruger efterspørger den viden, I producerer, er imidlertid ikke ensbetydende med, at brugeren også sætter sig ind i den. For at styrke styringsinformation kan det derfor være hensigtsmæssigt at supplere efterspørgselsindikatorer med målinger af kendskab og adfærdsændring.

Kendskabet til den viden, I producerer, kan eksempelvis måles ved stikprøver blandt brugere, der har opsøgt jeres viden.

Måling af adfærdsændringer er ofte den stærkeste styringsinformation, idet formålet med at producere viden typisk er, at modtagerne anvender den producerede viden. En ændret adfærd hos modtagergruppen vil også typisk være tættere koblet til mulige samfundsmæssige effekter, som vidensproduktionen skal bidrage til.

Målinger af adfærdsændringer er ofte sværere og mere omkostningsfulde at gennemføre. Måler du på adfærdsændringer, vil der desuden ofte være en tidsforskydning mellem det tidspunkt, hvor I videregiver den nye viden og det tidspunkt, hvor den nye viden føre til en adfærdsændring.

I MindLab håndterer man dette ved at måle anvendelsen af nye redskaber og ny viden 3-6 måneder efter et projekt afsluttes. Økonomistyrelsens kursusvirksomhed anvender en lignende tilgang, idet man måler kursisters vurdering af nytteværdien/anvendeligheden af et kursus 3-6 måneder efter kursets afslutning.

Som MindLabs case også viser, kan brugerundersøgelser anvendes som tilgang til at måle, om produceret viden er kendt og skaber nytte for modtagergruppen. Det samme ses i Danmarks Statistiks' case, hvor også efterspørgslen efter institutionens statistikker anvendes som effektindikatorer.

Vidensproduktion og anvendelsen af ny viden kan være et fokus internt i en koncern. I Socialministeriets koncern er man fx i færd med at udvikle en koncernstyring, der bl.a. har til formål at sikre, at den aktuelt bedste viden anvendes i forbindelse med sociale indsatser. Jf. casen udarbejdet af Socialministeriet/SFI.

Boks 7.7 Eksempler på effektkrav/effektindikatorer vedrørende vidensproduktion	
Vidensproduktion kan måles ved effektindikatorer for modtagergruppens kendskab til den producerede viden, ændret adfærd hos modtagergruppen eller brugerundersøgelser/brugervurderinger.	
Personalestyrelsen (RK 2009) – eks. på effektindikator, der måler, hvor mange der opsøger viden	Mindst 100 deltager i konference om "offentlig ledelseskanon".
Fødevarestyrelsen (RK 2009-12) – eksempel på effektindikator, der måler kendskab til ny viden	Implementering af Fødevareministeriets mad- og måltidsstrategi: a. I 2009 skal 75 pct. af kommunerne kende Fødevarestyrelsens anbefalinger til sund mad i dagtilbud, hvilket skal stige yderligere til 85 pct. i 2010 og 95 pct. i 2011 og 2012.
Fødevarestyrelsen (RK 2009-12) – eks. på effektindikator, der måler kendskab til ny viden	Fødevarestyrelsen skal som en effekt af styrelsens arbejde under Alt om Kost projektet opnå, at Fødevarestyrelsens nye anbefalinger til skolemad er kendt af 40 pct. af skolemadsproducenter i 2009 samt 50 pct. af skolemadsproducenterne i 2010 og 75 pct. i 2011 og 2012.
SCKK (RK 2009) – eks. på effektindikatorer, der måler ændret adfærd	En fornyet tilstandsundersøgelse skal vise en stigning i arbejdspladser, der arbejder systematisk med kompetenceudvikling (kompetencestrategi) (36 pct. i 2004). Ligeledes skal undersøgelsen vise en stigning i andelen af medarbejdere, som oplever, at arbejdspladsen og samarbejdsudvalget arbejder aktivt med kompetenceudvikling (43 pct. i 2004). Tilstandsundersøgelsen skal vise, at en større andel af medarbejderne har deltaget i kompetenceudviklings-aktiviteter ift. 2004 (36 pct. I 2004). En fornyet tilstandsundersøgelse skal endelig vise, at en større andel af medarbejdere i staten oplever, at de udvikler deres kompetencer (kompetenceudvikling er en naturlig del af hverdagen på arbejdspladsen) (65 pct. i 2004).
Forsknings- og Innovationsstyrelsen (RK 2009) – eks. på anvendelsen af brugerundersøgelser	75 pct. af de kunder, der modtog Forsknings- og Innovationsstyrelsens informations- og vejledningsaktiviteter ift. FP7, finder at den har nytteværdi.

Boks 7.8 Eksempler på effektkrav/effektindikatorer vedrørende viden formidlet via hjemmesider	
Vidensproduktion omhandler også viden formidlet via hjemmesider. Alle offentlige institutioner har en hjemmeside. Grundet mediet er det relativt nemt og billigt, at opstille effektindikatorer for denne type vidensproduktion.	
<i>Danish Crafts (RK 2006-08)</i> – eks. på effektindikator, der måler, hvor mange der opsøger viden via institutionens hjemmeside	Antallet af besøg på Danishcrafts.dk vil gennemsnitligt være over 10.000 pr. måned.
<i>KREVI (RK 2009)</i> – eks. på effektindikator, der måler hvor mange der opsøger viden	Ved udgangen af 2009 er 400 personer tilmeldt muligheden for at få advisering, når der er nyt materiale på KREVI's hjemmeside.
<i>Skov- og Naturstyrelsen (RK 2009)</i> – eks. på effektindikator, der måler, hvor mange der opsøger viden via institutionens hjemmeside	Skov- og Naturstyrelsen forventer at antallet af unik visitors på hjemmesiden fastholdes på ca. 800.000 i 2009.
<i>Danish Crafts (RK 2006-08)</i> – eks. på effektindikator, der måler kendskab til ny viden	Mindst 75 pct. af brugerne mener, at Danishcrafts.dk giver den nødvendige og relevante information.
<i>By- og Landskabsstyrelsen (RK 2009)</i> – eks. på effektindikatorer, baseres på IT- og Telestyrelsens/Bedst på nettes Netkroner	I "Bedst på nettets" måling af kvaliteten af By- og Landskabsstyrelsen hjemmeside opnås mindst følgende resultat: 4 netkroner.

7.5 Rådgivning & Tilsyn

Rådgivning og Tilsyn som opgavetype

Rådgivning og tilsyn med den offentlige forvaltning eller med borgere og private virksomheder sker typisk som led i en myndighedsudøvelse. Ofte er tilsynsaktiviteten kombineret med rådgivning, hvorfor opgaverne betragtes under ét. Grundlæggende skal de pågældende myndigheder sikre, at lovgivningen på de pågældende områder implementeres og overholdes.

Som opgavetype har rådgivning og tilsyn ofte karakter af en effekt, idet den bygger på en lovgivning, der har til formål at påvirke konkrete modtagere eller samfundet i en given retning. Tages der udgangspunkt i en lov, kan institutionerne med fordel forsøge at fastlægge effektmål, der tager afsæt i det overordnede *formål* med lovgivningen. Det vil fx sige, at der tages udgangspunkt i at reducere antallet af arbejdsulykker frem for den mere "lovnære" tilgang, hvor målet er at reducere antallet af overtrædelser af arbejdsmiljølovgivningen.

Afhængig af myndighedsområdet kan afgrænsningen af modtagergruppen variere.

Effektorienteret styring af Rådgivning og Tilsyn

Eksempler på effektmåling inden for rådgivning og tilsyn ses i SKAT's case samt casene fra Konkurrencestyrelsen og Miljøstyrelsen.

Tages der afsæt i en given lovgivning, vil lovgivningens målgruppe bestemme, hvorvidt det være mere eller mindre relevant at måle på enten samfundsmæssige eller brugerrettede effekter.

Er lovgivningen rettet mod en samfundseffekt, vil det typisk være nemmere og mere styringsrelevant at måle samfundseffekter. Er lovgivningen rettet mod en konkret og afgrænset modtagergruppe, vil det være nemmere og mere styringsrelevant at måle brugerrettede effekter.

Er det for omkostningsfuldt, umuligt eller ikke styringsrelevant at måle den brugerrettede eller samfundsmæssige effekt på anden måde, kan brugerundersøgelser anvendes som alternativ.

Boks 7.9 Eksempler på effektkrav/effektindikatorer vedrørende rådgivning og tilsyn	
Rådgivning og tilsyn har typisk til formål at sikre, at given en lovgivning overholdes. Hvorvidt lovgivningen overholdes kan derfor anvendes som effektindikator for rådgivnings- og tilsynsvirksomhed.	
<i>Fødevarerstyrelsen (RK 2009-12)</i> – eks. på at overholdelse af lovgivningen anvendes som effektindikator	Flere elitevirksomheder: I 2009 skal andelen af fødevarer virksomheder, der er elitevirksomheder, stige til mindst 37 pct.
<i>Fødevarerstyrelsen (RK 2009-12)</i> – eks. på at overholdelse af lovgivningen anvendes som effektindikator	Færre brodne kar blandt fødevarer virksomheder: I 2009 skal andelen af fødevarer virksomheder, der ved de sidste 4 kontrolbesøg har fået anmærkninger ved 3 eller 4 besøg, falde i forhold til 2008 til max 5,0 pct.
<i>Søfartsstyrelsen (RK 2009-12)</i> – eks. på at overholdelse af lovgivningen anvendes som effektindikator	Hypigheden af alvorlige arbejdsulykker per. 1000 besætningsmedlemmer, på alle skibstyper, er i perioden 2005-2009 faldet med mindst 3 pct. I forhold til perioden 2004-2008. Dette svarer til, at der, alt andet lige skal være mindre end 80 alvorlige arbejdsulykker i 2009.
<i>Statens Værksteder for Kunst og Håndværk (RK 2007-10)</i> – eks. på anvendelsen af brugerundersøgelser	> [over] 75 pct. af brugerne af den faglige rådgivning værdsætter den (er tilfreds eller meget tilfreds).
<i>Finanstilsynet (RK 2009-11)</i> – eks. på anvendelsen af brugerundersøgelser	Tilfredshedsundersøgelsen foretaget blandt inspicerede banker viser, at i gennemsnit er 75 pct. helt eller delvist enige i følgende spørgsmål: Inspektionen var tilrettelagt så den var mindst muligt ressourcekrævende.

7.6 Beredskab (materielt og videnskæssigt)

Beredskab som opgavetype

Beredskabsopgaven involverer evnen til at stille et beredskab med en given kapacitet til rådighed med henblik på varetægelse af bestemte formål. I denne sammenhæng fokuseres hovedsageligt på materielt beredskab. Der kan imidlertid også være tale om videnskæssigt beredskab – fx i forbindelse med ministerbetjening.

Grundet opgavetyperens karakter, er det ofte svært på forhånd at definere og afgrænse modtagergruppen præcist. Beredskabsopgaverne har typisk karakter af effekt – fx at skabe tryghed og sikkerhed inden for det risikoområde, hvor beredskabet opererer.

Tilstedeværelsen af et (effektivt) beredskab kan betragtes som en samfundseffekt – der skabes tryghed og sikkerhed. Den brugerrettede effekt vil imidlertid ofte være det, du kan måle ved at se på konkrete beredskabsopgaver, I har gennemført.

Effektorienteret styring af beredskab

Et eksempel på måling af beredskab findes i Hjemmeværnskommandoens case.

Et effektivt beredskab kan typisk indikeres ved at måle på:

- om udrykningstiden er tilfredsstillende (evt. ud fra prædefinerede standarder)
- om kapaciteten i beredskabet er tilstrækkeligt (evt. ud fra prædefinerede standarder)
- om beredskabet skaber tryghed
- om samarbejdspartnere o. lign. er tilfredse med beredskabet

Alternativt kan ekspertvurderingen eller procesevalueringer af gennemførte beredskabsindsatser anvendes som effektindikator.

Boks 7.10 Eksempler på effektkrav/effektindikatorer vedrørende beredskab	
Effektivt beredskab kan fx indikeres ved at måle på udrykningstiden, passende kapacitet eller via ekspertvurderinger/-evalueringer af gennemførte beredskabsopgaver.	
<i>Hjemmeværnskommandoen (RK 2005-2009)</i> – eks. på at beredskabet skaber tryghed	Befolkningen skal have tillid til at hjemmeværnet løser sine opgaver.
<i>Hjemmeværnskommandoen (RK 2005-2009)</i> – eks. på at der stilles en passende kapacitet	Hjemmeværnets skal kunne sammensætte kapaciteter, der er uddannelsesmæssig klar til indsættelse til støtte for katastrofeberedskabet.
<i>Hjemmeværnskommandoen (RK 2005-2009)</i> – eks. på at samarbejdspartnere er tilfredse	Hjemmeværnet gennemfører forsøgsvis undersøgelse af politiets tilfredshed med hjemmeværnets støtte. Forsøget gennemføres for at fastlægge niveau og metode for fremtidig tilfredshedsundersøgelser ved alle partnere.
<i>Fødevarestyrelsen (RK 2009-12)</i> – eks. på ekspertvurdering/-evaluering	Et effektivt veterinært beredskab: Såfremt der i 2009 opstår omfattende udbrud af smitsomme husdyrsygdomme eller lignende situationer, som kræver en omfattende indsats fra beredskabet for at begrænse skaderne, skal Fødevarestyrelsens veterinære beredskab håndtere denne krise på en måde, som både styrelsen og departementet i en efterfølgende evaluering finder tilfredsstillende.

Bilag 1 – Oversigt over artikler og cases i *Case-samlingen*

A) Metodeeksperter

Kort om artikler fra metode-eksperter

De følgende artikler er skrevet af såkaldte ”metodeeksperter” – forskere og konsulenter indenfor effektstyring. Artiklerne anlægger et teoretisk perspektiv på effektmål og effektmåling, men også en række praktiske og metodiske problemstillinger indenfor effektstyring.

Mads Kristiansen – Københavns Universitet

Artiklen giver en kort introduktion til effektbegrebet og to overordnede måder at tilvejebringe information om effekter på, klassisk effektmåling og monitorering (også kaldet performance management). Artiklen omhandler også en række af de centrale udfordringer ved effektorienteret styring.

Carsten Strømbæk Pedersen – Servicestyrelsen

Artiklen omhandler ”effektspørgsmålet” forklaret gennem 1) logiske modeller, 2) programteori og 3) forandringsteori. Derudover redegøres for to overordnede strategier til effektmåling, hhv. variansorienterede og procesorienterede strategier.

Morten Froholdt – Copenhagen Business School/ Rambøll Management Consulting

Performance management præsenteres i artiklen, hvor det beskrives, hvordan der kan arbejdes med at tilrettelægge opgavevaretagelsen i forhold til hvilke effekter, der ønskes opnået. Til dette kan opstilles logiske modeller og forandringsteorier, som beskrives i casen.

Hanne Søndergaard Pedersen – KREVI

Målingsbegreberne effektmåling, resultatmåling, præstationsmåling og kvalitetsmåling gennemgås med fokus på forskelle og ligheder mellem begreberne. Artiklen omhandler, hvordan effektmålinger, resultat- og kvalitetsmålinger kan defineres indenfor evalueringsområdet.

Edith Madsen – SFI

I SFI's bidrag præsenteres to effektmålingsmetoder: Eksperimentelle og ikke-eksperimentelle undersøgelser. I bidraget gennemgås to praktiske eksempler på effektmåling, ud fra SFI's arbejde med at undersøge effekten af sociale indsatser.

B) Departementer

Kort om koncernperspektivet

De følgende cases fra to ministerier omhandler styringsdialogen mellem departement, institutioner med fokus på effekter og langsigtede indsatser. Casene beskriver den effektorienterede del af ministeriernes koncernstyringskoncept/trategi.

Beskæftigelsesministeriet – Koncernperspektiv

Casen redegør for overvejelserne omkring udviklingen af et koncept for strategisk mål- og resultatstyring, som bl.a. indebærer, at resultatkontrakterne fra og med 2011 erstattes af forretningsstrategierne. Konceptets formål er at styrke fokus på effekter og langsigtede indsatser i styringsdialogen mellem departementet og styrelserne.

Socialministeriet og SFI – Koncernperspektiv

Casen omhandler erfaringerne omkring effektmåling i et koncernstyringsperspektiv. Casen eksemplificerer, hvordan Socialministeriet har udarbejdet en koncernstrategi til styring efter effekter gennem strategiske mål og gennem en ”handlingsplan til bedre brug af aktuelt bedste viden”.

C) Institutioner

Kort om institutionscasene

Denne gruppe af cases er skrevet af institutioner, som har gjort sig omfattende overvejelser og erfaringer med effektmål og effektmåling. Casene omhandler forskellige perspektiver, konkrete problemstillinger og løsninger omkring udarbejdelse af effektmål og udførsel af effektmåling. Nogle af casene har fokus på opstilling af effektmål mens andre ser nærmere på hvordan der effektmåles.

Institutionerne repræsenterer bl.a. forskellige opgavetyper. I inspirationsmaterialet skelnes der mellem 5 forskellige opgavetyper:

- Sagsbehandling
- Offentlige serviceydelser
- Vidensproduktion
- Rådgivning & tilsyn
- Beredskab

Danmarks Statistik

Opgavetype: Vidensproduktion

Casen omhandler Danmarks Statistiks erfaringer med at opstille effektmål for deres virksomhed. I casen kobles tre eksempler på effektmål i Danmarks Statistik med overvejelser om, hvordan der kan måles på de tre effektmål i forbindelse med vidensproduktion.

Fødevarerhverv

Opgavetype: Sagsbehandling (tilskudsadministration)

Casen omhandler effektmåling af en tilskudsordning, eksemplificeret ved måling af innovationseffekten. I samarbejde med Fødevarøkonomisk institut har Fødevarerhverv udviklet en effektmålingsmodel til brug af effektvurderingerne af de enkelte tilskudsprojekter. I casen drøftes, hvordan der kan måles på effekter gennem spørgeskemaundersøgelser og registerundersøgelser.

Hjemmeværnskommandoen

Opgavetype: Beredskab

Hjemmeværnskommandoen anvender effektmålinger til at motivere en stigende anvendelse af hjemmeværnets kapaciteter. I casen beskrives Hjemmeværnskommandoens erfaringer med opstilling af effektmål indenfor beredskabsopgaver, hvor effekten ofte er langsigtet og samfundsrettet.

Konkurrencestyrelsen

Opgavetype: Rådgivning og tilsyn/sagsbehandling

Denne case beskriver Konkurrencestyrelsens arbejde med effektmål og målinger inden for konkurrenceområdet. Gennem opstilling af en strategi beskrives den forventede årsagssammenhæng mellem indsatser og den ønskede politiske effekt af indsatserne. Det beskrives, hvordan Konkurrencestyrelsens fokus på effekt medfører, at sager med forventet effekt prioriteres.

Miljøstyrelsen

Opgavetype: Rådgivning og tilsyn

Casen tager udgangspunkt i Miljøstyrelsens arbejde omkring inspektion af kemikalieområdet. Der diskuteres udfordringerne ved effektmålinger på miljøområdet, som opstår blandt andet pga. tidsforskydninger (kemikalieområdet er meget langsigtet) og mangel på klare kausaliteter mellem indsats og effekt. Der gives endvidere eksempler på koblingen til resultatkontrakten samt et eksempel på en forandringsteori for en institution.

MindLap

Opgavetype: Vidensproduktion

I MindLap effektmåles alle udviklingsprojekter, ved deres afslutning. Casen beskriver, hvordan MindLap anvender effektmåling som grundlag for læring og udvikling af deres projektarbejde. Der gives eksempel på en konkret effektmodel. Casen griber også fat i den problemstilling, der knytter sig til at være en offentlig institution, som ikke skaber direkte effekt ude hos borgere/samfund, men i stedet skaber en mere indirekte effekt gennem den bistand de yder andre offentlige institutioner.

Nationalmuseet

Opgavetype: Offentlige serviceydelser

Nationalmuseet har flere års erfaring med effektmåling af deres virksomhed, herunder af formidling af kulturarven, som denne case omhandler. Casen beskriver arbejdet med at udvikle effektmåling og anvendelsen af effektmålinger i form af

statistiske data og imageundersøgelser. Der gives eksempler på mål og måling af museets effekt.

Pensionsstyrelsen

Opgavetype: Sagsbehandling

Pensionsstyrelsens erfaring er, at det er nemmere at udarbejde effektmål for Styrelsens sagsproduktion, mens det på policyområder er sværere at opstille effektmål. Casen beskriver Pensionsstyrelsens overvejelser om opstilling af mål og målemetoder på de to områder.

SKAT

Opgavetype: Indenfor flere opgavetyper

Casen omhandler SKATs arbejde med at indrette styringen i organisationen efter effekter; herunder arbejdet med at sikre forankring af den effektorienterede styring i en institution bl.a. via kulturbearbejdning. Formålet med effektmålinger i SKAT er dels at dokumentere effekten af indsatserne, og dels at få belyst, hvilke værktøjer der er mest effektive ift. SKATs arbejdsområde.

Slots- og Ejendomsstyrelsen

Opgavetype: Offentlige serviceydelser

Casen omhandler hvordan Slots- og Ejendomsstyrelsens arbejder med effektmål som et fast element i hele deres styringsstrategi gennem bl.a. resultat- og direktørkontrakter. Med casen gives der bl.a. et bud på, hvordan man sikrer, at der måles på det rigtige og hvilke krav, effektmål stiller til styringsdialogen. Herudover kobles effekttankegangen til anvendelsen af balance scorecard.

Udlændingesservice

Opgavetype: Sagsbehandling

Gennem en redegørelse af Udlændingesservices' forandringsteori beskrives udarbejdelsen af effektmål og effektmåling på udlændingeområdet. I casen præsenteres også udfordringer ved at måle effekt af sagsbehandling.

Økonomistyrelsen

Opgavetype: Indenfor flere opgavetyper

Casen beskriver Økonomistyrelsens interne effektmodel. Modellen er konstrueret med det formål, at måle Økonomistyrelsens samlede effekt på et overordnet niveau. I casen listes også 6 positive erfaringer med effektorienteret styring samt 6 potentielle faldgrupper.

D) Øvrige

Kort om øvrige cases

Disse to cases beskriver mere i dybden to eksempler på konkrete effektmodeller – den ene fra den regionale sektor og den anden fra tilskudsområdet.

Region Syddanmark og Accenture

Opgavetype: Offentlige serviceydelser

Casen beskriver Region Syddanmarks udviklingsarbejde af en effektmodel, der sætter fokus på, hvad der skaber effekt for borgerne. I casen præsenteres Public Sector Value model, samt konceptets styrker og svagheder.

ABT-fonden (Økonomistyrelsen)

Opgavetype: Sagsbehandling (tilskudsadministration)

ABT-fondens case er en gennemgang af fondens model til at sikre, at tilskudsmodtagere – fra starten af deres tilskudsansøgning til afslutningen af deres projekt – får sat fokus på dokumentationen af den effekt, de forventer af opnå med det projekt, de søger tilskud til. Casen viser endvidere problemstillingerne ved at måle en effekt, der skal opnås indirekte via dem, der modtager tilskuddet.

Bilag 2 – Oversigt over anvendte begreber

Aktivitet

En handling eller gruppe af handlinger, der bidrager til tilvejebringelsen af en ydelse/leverance/produkt.

Beredskab (opgavetype)

Beredskabsopgaven involverer evnen til at stille et beredskab med en given kapacitet til rådighed med henblik på varetagelse af bestemte formål. I denne sammenhæng fokuseres hovedsageligt på materielt beredskab. Der kan imidlertid også være tale om videnskabsmæssigt beredskab – fx i forbindelse med ministerbetjening.

Brugerrettede effekter

Brugerrettede effekt forstås som effekter, der opnås hos en konkret modtager eller en afgrænset modtagergruppe. Den umiddelbare modtager kan være en bestemt gruppe af borgere, en bestemt gruppe af virksomheder, én konkret borger eller virksomhed eller offentlig institution. Det kan ofte være relevant at anvende brugerrettede effekter som effektindikatorer/effektkrav for ønskede, langsigtede (samfundsmæssige) effektmål.

Brugerundersøgelser

I inspirationsmaterialet forstås brugerundersøgelser som undersøgelser, der på den ene eller anden måde involverer brugere som udspørges fx om oplevet kvalitet, service, tilfredshed eller kendskab til et eller flere produkter/ydelser.

CREAM-modellen

Kriterier, der kan bruges til at vurdere kvaliteten af en (effekt)indikator. Ifølge modellen bør indikatorer være **C**lear (entydige), **R**elevant, **E**conomic (styringsmæssigt rentabel), **A**dequate (tilstrækkelig), **M**onitorable (målbar).

Effekt

Effekt defineres, som de virkninger en institution opnår på sine omgivelser via sine ydelser og output (indsatser). En institution kan påvirke samfundet som helhed eller påvirke konkrete borgere/virksomheder. Der skelnes mellem samfundseffekter og brugerrettede effekt. Effekter kan være kortsigtede, mellemlange eller langsigtede.

Effektindikator

En effektindikator er et målingsobjekt, der fortæller noget om, hvordan og/eller i hvilket omfang en eller flere indsatser påvirker omverdenen. Effektindikator anvendes, når det ikke er muligt eller for omkostningsfuldt at måle direkte på effekten. Det er essentielt, at sammenhængen (kausalforholdet) mellem effektindikatoren og effekten er entydig og stærk. Ligeledes er det essentielt, at

sammenhængen (kausalforholdet) mellem indsatsen og effektindikatoren er entydig og stærk.

Effektivitet

Mængden af finansielle midler/ressourcer der anvendes for at opnå en given effekt.

Effekt mål

Effekt mål er en målsætning – et pejlemærke – for, hvilke effekter I stræber efter at opnå med en eller flere indsatser. Det kan være et mål for *hvor stor* effekten skal være (kvantitativt) eller et mål for, *hvordan* effekten skal være (kvalitativt).

Effektmåling

Effektmåling omhandler arbejdet med at dokumentere, at der opnås en effekt; at der indtræder en virkning. Effektmåling inkluderer valg af målingsdesign, indsamling af relevant data, rapportering af målingsresultater og fortolkning af samme. Effektmåling kan være kvantitativ såvel som kvalitativ.

Effektorienteret styring

Effektorienteret styring er et spørgsmål om at identificere, definere, måle og opstille mål for effekter. Formålet er at give grundlag for prioriteringer og tilpasninger af indsatser baseret på viden om og mål for, hvilke indsatser, der skaber størst effekt (værdi) hos brugere, brugergrupper eller samfundet som helhed.

Eksperimenter/kontrolgruppedesign

Eksperimentel måling er et kvantitativt målingsdesign, hvor der måles på både en indsatsgruppe – der modtager den pågældende indsats – og en kontrolgruppe, der ikke modtager nogen indsats. Eksperimentelle målinger er et alternativ til simpel effektmåling og før- og efter-målinger.

Finansielle midler

Finansielle midler kan være bevillinger eller indtægter opnået gennem salg, gebyrer, bøder, brugerbetaling osv.

Forandringsteori/programteori/værdikæde/logiske model

Forandringsteorier er et redskab til at kortlægge sammenhængen mellem indsats og effekt. Forandringsteori er en måde at opstille årsags-virknings-kæder for, hvordan I ønsker og tror, at en eller flere effekter opnås. Der kan opstilles forandringsteorier for hhv. en indsats, en institution eller en koncern. I visse tilfælde skelnes der mellem forandringsteorier, programteorier og logiske modeller. Forandringsteorier kan danne udgangspunkt for belysning af konsekvenser af forskellige strategier og dermed indgå i grundlaget for valg af strategi.

Før- og efter-måling

Før- og efter-måling er et kvantitativt målingsdesign, hvor der måles før og efter implementeringen af en eller flere indsatser. Før- og efter-målinger er et alternativ til simpel effektmåling og eksperimentelle målingsdesign.

Indsats

En eller flere aktiviteter, ydelser og/eller produkter, der bidrager til samme effekt(er).

Institution

Institution bruges i inspirationsmaterialet som en fællesbetegnelse for alle organisationer i staten på nær departementer. Institutioner inkluderer således bl.a. råd og nævn, styrelser, direktorater, universiteter, museer og biblioteker. Der skelnes ikke mellem selvejende institutioner og statslige institutioner i inspirationsmaterialet.

Intern udvikling

Ved intern udvikling forstås udviklingsprojekter og andre opgaver, som ikke vedrører institutionens slutprodukter, og som retter sig mod institutionens interne forhold.

Kvalitet

Ved kvalitet forstås graden af overensstemmelse mellem a) brugernes forventninger og oplevelse i forhold til proces, resultat og effekt i mødet med den offentlige institution og b) overholdelsen af faglige standarder/regler herfor.

Markedslignende vilkår

Når der i inspirationsmaterialet refereres til markedslignende vilkår, tænkes der på situationer, hvor en tiltænkt modtagergruppe af et produkt eller en ydelse, kan vælge alternative produkter eller ydelser leveret af andre virksomheder – private eller offentlige. Der skal med andre ord være en konkurrence-situation til stede.

Modtagere/modtagergrupper

En konkret modtager eller en afgrænset modtagergruppe, som en eller flere indsatser har til formål at påvirke – skabe effekt/værdi hos. Den umiddelbare modtager kan være en bestemt gruppe af borgere, en bestemt gruppe af virksomheder, én konkret borger, virksomhed eller en offentlig institution.

Mål

Mål betegner det, institutionen stræber efter at opnå. Målene bør afspejle de mål, der opstilles i tabel 5 i Finanslovens anmærkninger. Formålet er at sikre en tydeligere sammenhæng mellem de ressourcer, I tildeles og de effekter, I prøver at opnå med ressourcerne. Ligeledes kan målene gøres flerårige for derved at sikre et langsigtet mere strategisk perspektiv i målene.

Målgruppe

Se modtager/modtagergruppe.

Målingsdesign

Et målingsdesign er den tilgang, du anvender, for at måle effekten. Det er den overordnede metodiske ramme for målingen. Der findes forskellige kvantitative og kvalitative målingsdesign, som alle har styrker og svagheder.

Målingsmetode

Målingsmetode omhandler processen for indsamling af data – hvornår måler du hvad?

Nulpunktsmåling

Nulpunktsmålingen er en måling der foretages før implementeringen af en indsats. Nulpunktsmålingen giver en indikation af den situation, I forsøger at forbedre. Forskellen mellem nulpunktsmålingen og den/de målinger, I foretager efter implementeringen af en indsats, indikerer jeres effekt.

Offentlige serviceydelser (opgavetype)

En stor del af de statslige institutioner producerer offentlige serviceydelser. Ydelserne tildeles enten som følge af et retskrav eller på baggrund af en aktiv tilkendegivelse fra brugeren. Ydelserne er for det meste gratis at efterspørge, men i nogle tilfælde betales der en form for brugerbetaling. Produktionen foregår inden for mange sektorer. Fx uddannelsessektoren (undervisning), den sociale sektor, og den kulturelle sektor og på miljøområdet. Herudover leverer statslige institutioner serviceydelser til erhvervslivet. Statslige institutioner kan ligeledes levere serviceydelser til andre offentlige institutioner inden for kommuner, regioner og staten.

Opgavehierarki

Opgavehierarki refererer til en analytisk ramme for den enkelte institution, der relaterer institutionens finansielle midler, ressourcer, aktiviteter, ydelser, produkter og effekter til hinanden. Opgavehierarkiet har stor lighed med forandringsteorier.

Opgavetype

Typer af opgaver som institutioner og departementer varetager. Opgavetyperne skal forstås som arketyper. Der skelnes mellem 5 forskellige opgavetyper: Sagsbehandling, vidensproduktion, offentlige serviceydelser, rådgivning og tilsyn samt beredskab. Samlet dækker disse opgavetyper langt de fleste opgaver, der varetages i staten. Hvordan man kan måle og opstille mål for effekt vil bl.a. afhænge af opgavetypen, der er tale om. Den enkelte institution varetager ofte et mix af opgavetyper (institutionens opgaveprofil).

Outcome

Se effekt.

Output

De produkter og leverancer institutionen producerer og leverer til sine omgivelser. Output er måden, institutionen påvirker det omgivne samfund eller konkrete modtagere på.

Produktivitet

Mængden af finansielle midler/ressourcer der anvendes for at opnå en given aktivitet, ydelse og/eller produkt.

Programteori

Se forandringsteori.

Resultatkrav

Resultatkrav er krav til institutionens præstation (indsats) relateret til et mål. Resultatkravet bør være tidsafgrænset og give mulighed for hyppig opfølgning og vurdering af den faktiske udvikling. Kravet kan anvendes som indikator for, at målet opfyldes.

Rådgivning og tilsyn (opgavetype)

Rådgivning og tilsyn med den offentlige forvaltning eller med borgere og private virksomheder sker typisk som led i en myndighedsudøvelse. Ofte er tilsynsaktiviteten kombineret med rådgivning, hvorfor opgaverne betragtes under ét. Grundlæggende skal de pågældende myndigheder sikre, at lovgivningen på de pågældende områder implementeres og overholdes.

Sagsbehandling (opgavetype)

Sagsbehandling er et spørgsmål om at træffe afgørelser i fx klage- og ankesager, udstedelse af autorisationer eller forvaltningsakter; herunder at udstede af tilladelser. Til sagsbehandling hører også tildeling af tilskud på baggrund af ansøgning.

Samfundseffekter/samfundsmæssige effekter

Samfundseffekter er ofte kendetegnet ved, at modtagergruppen i sidste ende er så diffus eller så bred, at det ikke giver mening at tale om en egentlig modtagergruppe. Ofte er samfundseffekter påvirket af et væld af faktorer i og uden for den enkelte institutions indflydelse. Ligeledes går påvirkningen typisk gennem flere kæder af årsagssammenhænge. Det er derfor svært at isolere og måle den indflydelse en given indsats i institutionen har på et konkret samfundsforhold. Samfundseffekter er traditionelt de egentlige effekter, man ønsker at opnå i sidste ende – sluteffekten om man vil. Samfundseffekter kan derfor ofte være relevante effektmål.

SMART-metoden

Kriterier, der kan bruges til at vurdere kvaliteten af et (effekt)mål og/eller en (effekt)måling. Ifølge metoden bør mål og målinger være **S**pecifikke, **M**ålbare, **A**ccepterede, **R**ealistiske og **T**idsafgrænsede.

Simpel effektmåling

Simpel effektmåling er et kvantitativt målingsdesign, hvor der kun måles på effekten efter eller ved afslutningen af en indsats. Simpel effektmåling er et alternativ til før- og efter-målinger samt eksperimentelle målingsdesign.

Styringsniveau

Der opereres med tre styringsniveauer i inspirationsmaterialet: Effektorienteret styring af hhv. en indsats, en institution og en koncern.

Styringsperspektiv

Der opereres med to styringsperspektiver i inspirationsmaterialet: Læring og kontrol. Styringsperspektivet har bl.a. betydning for anvendelsen af hhv. effektmål og effektmåling. De to styringsperspektiver kan anvendes i kombination.

Tilsyn (opgavetype)

Se rådgivning og tilsyn.

Vidensproduktion (opgavetype)

Institutioner, der varetager vidensproduktion, leverer forskellige former for faglige bidrag til diverse beslutningsprocesser. Der kan produceres viden, som retter sig mod jeres institutions eget behov. Ligeledes kan der produceres viden til det omgivende samfund; enten i form af viden, som stilles til rådighed for andre offentlige myndigheder (fx departementer), eller viden, der anvendes af den private sektor, fx i erhvervene eller hos virksomheder og borgere. I nogle tilfælde sælges denne viden. I andre tilfælde formidles den generelt ud – ofte med et oplysende formål.

Værdikæde

Se forandringsteori.

Ydelser

Ydelser referer til en samling eller bundter af aktiviteter, der bidrager til et eller flere produkter og/eller en eller flere effekter. Institution kan med sine ydelser påvirke det omgivende samfund eller bestemte brugere/borgere.