



Mål- og resultatstyring i staten En veileder i resultatmåling

Forord

God informasjon om egne resultater er en forutsetning for at statlige virksomheter skal kunne tilpasse seg endringene i samfunnet, og prestere godt i forhold til målene for virksomheten. Mange virksomheter opplever at kravene fra politiske myndigheter og forventningene fra brukere og samfunnet er store. Samtidig er ressursene begrenset. Klare prioriteringer og god styring er viktig for å oppnå god kvalitet på tjenestene og utnytte ressursene effektivt. På denne måten kan staten gi et bedre tjenestetilbud til flere mennesker og oppnå bedre resultater for samfunnet.

Mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet i statlige virksomheter. Det innebærer at overordnede, politisk fastsatte mål for den enkelte virksomhet må konkretiseres på en slik måte at resultatene kan måles, vurderes og følges opp gjennom nødvendige utviklings- og forbedringstiltak.

Statlig virksomhet er kompleks, og det er mange utfordringer knyttet til måling av resultater. Resultatene kan ofte ikke måles i økonomiske termer. Nettopp derfor er resultatmåling spesielt viktig i statlige virksomheter.

I denne veilederen gis en grunnleggende innføring i hvordan resultater kan måles, og hvordan informasjon om resultater kan brukes i den interne styringen av statlige virksomheter. De fleste statlige virksomheter måler allerede sine resultater. Formålet med veilederen er å bidra til å videreutvikle resultatmålingen. Da bør man kunne svare på følgende spørsmål:

- **Har vi klare overordnede mål som resultatmålingen kan ta utgangspunkt i?**
Gode mål er et viktig utgangspunkt for å måle og vurdere resultater. Gir de overordnede målene og fortolkningen av disse gjennom dialogen mellom overordnet myndighet og underliggende virksomhet, og mellom virksomhetsledelsen og øvrige nivåer i organisasjonen, et klart og konsistent bilde av hva som skal oppnås for brukere og samfunn og for egen organisasjon?
- **Har vi oversikt over de viktigste tjenestene og aktivitetene?**
Å ha oversikt over virksomhetens viktigste tjenester og aktiviteter er en forutsetning for å beslutte hva som skal prioriteres i styringen. Har virksomheten kartlagt de viktigste tjenestene og aktivitetene som inngår i produksjonen av tjenestene?
- **Har vi en klar strategi?**
Har virksomhetens ledelse en strategi som klargjør de viktigste veivalgene og endringene som må gjennomføres i de nærmeste årene for å nå virksomhetens overordnede mål? Er det vurdert hva som er viktigst å lykkes med for å gjennomføre disse endringene, og hvilke utfordringer og risikoer som kan påvirke muligheten for å lykkes?
- **Har vi gode styringsparametere og passende ambisjonsnivå for disse?**
Gir styringssystemet en *helhetlig og balansert* informasjon om virksomhetens resultater? Har virksomhetens ledelse samtidig sørget for styringsparametere som er *fokusert* på det som er viktigst for aktivt å følge opp prioriterte endringer i den daglige styringen? Er det samlede antallet av prioriterte styringsparametere håndterbart, og er det god sammenheng mellom overordnede mål, styringsparametere, ambisjonsnivå og risiko?

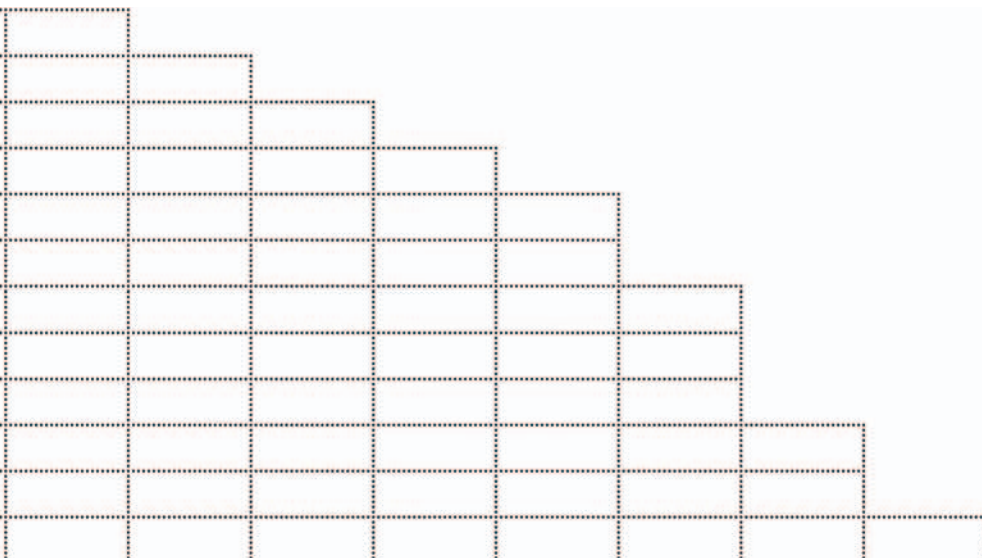
- **Måler vi både eksterne og interne resultater og gir det en hensiktsmessig styring?**
Er sammensetning av de ulike typene styringsparametere hensiktsmessig for ledelsens styringsbehov? Måler vi både eksterne og interne resultater? Vet vi hvordan produktiviteten utvikler seg, og kjenner vi kvaliteten på tjenestene? Vet vi noe om effektene av virksomhetens arbeid?
- **Hvordan følges styringsparameterne opp?**
Er styringsprosessene godt forankret i ledelsen? Brukes informasjon om resultater til å ta beslutninger om forbedringstiltak? Suppleres den løpende resultatmålingen med gjennomføring av grundigere analyser og evalueringer? Sørger ledelsen for at medarbeiderne involveres i styringsprosessene, slik at det skapes en kultur for læring og utvikling i hele virksomheten?

Svarene på disse spørsmålene hjelper virksomheten til å vurdere hvordan den kan forbedre og videreutvikle sin resultatmåling.

Målgruppen for veilederen er ledere med resultatansvar og medarbeidere som arbeider med mål- og resultatstyring, inkludert resultatmåling og resultatoppfølging i egen virksomhet.

Veilederen er utarbeidet i et prosjekt i Senter for statlig økonomistyring (SSØ) på oppdrag fra Finansdepartementet. Prosjektgruppen har bestått av Ellisiv Taraldset (leder), Gro Holst Volden, Hanne Marit Diesen, Bjørnar Stifossmoen og Jørgen K. Hansen (alle fra SSØ). Prosjektgruppen har hatt nytte av innspill og erfaringer fra en referansegruppe som har bestått av Leif Andressen (Arkivverket), Lars Birkeli (Statens lånekasse for utdanning), Sigurd R. Dahl (Sosial- og helsedirektoratet), Arne Johan Grimsbo (Skattedirektoratet), Anna-Marie Hatlestad (Kunnskapsdepartementet), Mariann Hunstad (Fylkesmannen i Nordland), Åge Johnsen (Høgskolen i Oslo) og Carlo Thomsen (Fornyings- og administrasjonsdepartementet). Styringsgruppen har bestått av Anders I. Myhren (SSØ, leder), Emma C. Jensen Stenseth (Finansdepartementet), Marie Bergliot Viken (SSØ, fra september) og Stig-Olof Olsson (Riksrevisjonen, observatør). Flere personer både fra SSØ og andre etater har bidratt med innspill. Statskonsult ved Oddbjørg Bakli og Marit Wærness har bistått underveis i prosessen.

29. november 2006
Marianne Andreassen, direktør SSØ



Innholdsfortegnelse

Hvordan lykkes med resultatmåling? En oppsummering.	4
1 Introduksjon til mål- og resultatstyring i staten	7
1.1 Hva er mål- og resultatstyring?	7
1.2 Nærmere om mål- og resultatstyring i statsforvaltningen	9
1.3 Utfordringer i mål- og resultatstyringen	10
1.4 Avgrensninger og målgruppe for veilederen	11
2 Overordnede mål, strategi og resultatkjeden	12
2.1 Overordnede mål	12
2.2 Strategi	14
2.3 Resultatkjeden	16
2.3.1 Hva er resultatkjeden?	16
2.3.2 Hvordan bruke resultatkjeden til å identifisere relevant styringsinformasjon? ...	18
3 Styringsparametere	19
3.1 Hva er styringsparametere?	19
3.2 Hovedgrupper av styringsparametere	21
3.3 Hvordan velge styringsparametere?	22
3.3.1 Kriterier for virksomhetens samlede styringsinformasjon	22
3.3.2 Kriterier for de enkelte styringsparametere	26
3.4 Hvordan velge ambisjonsnivå?	29
4 Nærmere om måling og vurdering av resultater	31
4.1 Måling av volum	31
4.1.1 Hva er volum?	31
4.1.2 Metoder for måling av volum	32
4.1.3 Vurdering av volum	32
4.2 Måling av enhetskostnader og produktivitet	32
4.2.1 Hva er produktivitet?	32
4.2.2 Metoder for måling av produktivitet	34
4.2.3 Vurdering av produktivitet	39
4.3 Måling av kvalitet	39
4.3.1 Hva er kvalitet og hvorfor er det viktig å måle?	41
4.3.2 Metode for måling av kvalitet	41
4.3.3 Vurdering av kvalitet	43
4.4 Måling av bruker- og samfunnseffekter	44
4.4.1 Hva er en effekt?	44
4.4.2 Metode for måling av effekter	52
4.4.3 Vurdering av effekter	56
4.5 Måling av effektivitet	57
5 Læring og forbedring	59
5.1 Rapporterings- og oppfølgingsprosessene	59
5.2 Ulike typer forbedringstiltak	64
5.3 Kultur for læring og forbedring	68
Vedlegg	71
Litteratur	74

Hvordan lykkes med resultatmåling?

En oppsummering

En grunnleggende forutsetning for mål- og resultatstyring er at virksomheten har overordnede mål som konkretiseres, slik at måloppnåelsen kan måles og vurderes ved kvantitative eller kvalitative metoder. Hensikten er at resultatmålingen skal føre til læring og utvikling og forbedring av virksomheten.

Veilederen er bygget opp rundt *styringshjulet*, som viser hvilke prosesser mål- og resultatstyringen består av:



Nedenfor gis en oppsummering av de viktigste forholdene som er omtalt under de enkelte stegene i styringshjulet, og som må være oppfylt for å kunne måle, vurdere og følge opp resultater. En forutsetning for gode styringsprosesser er at virksomheten har en tydelig og aktiv ledelse som har en god dialog med overordnet myndighet og med de ansatte.

Steg 1: Overordnede mål og strategi

- Det må eksistere en beskrivelse av formålet med virksomheten og overordnede mål gitt av overordnet myndighet som klart uttrykker hva virksomheten skal oppnå for brukere og samfunn (eksterne mål). Det bør også utformes overordnede mål for virksomhetens egen organisasjon (interne mål).
- Virksomhetens ledelse må ha utarbeidet en klar strategi, som viser hvilke overordnede veivalg som er tatt, og hvilke endringer og forbedringer som skal prioriteres i de nærmeste årene fremover, gitt politiske signaler og krav fra departementet.

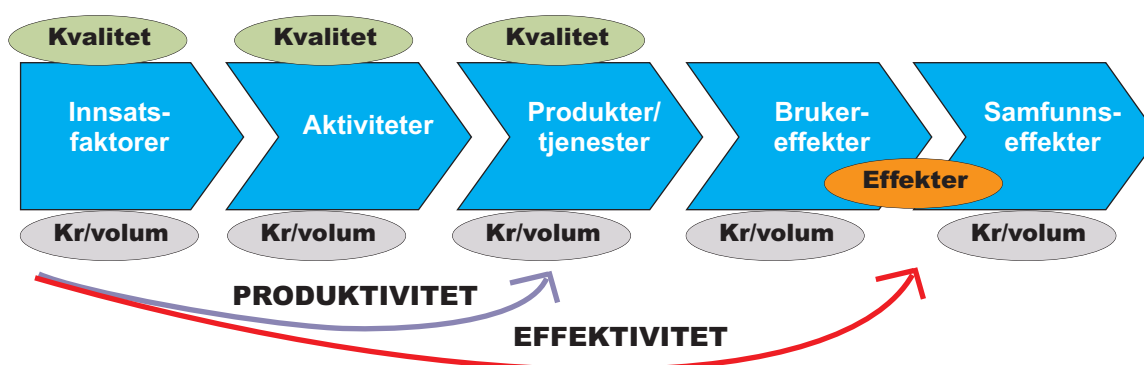
- For å vite hva som skal ha oppmerksomhet i styringen, er det viktig å ha et helhetsbilde av virksomheten. For å skaffe seg dette bildet må alle tjenester og aktiviteter kartlegges.
- *Resultatkjeden* er et verktøy som kan brukes til å indikere årsak-virkningssammenhengene i virksomheten. Den er nyttig både i strategiarbeidet og til å identifisere sentral styringsinformasjon.



- Relevant styringsinformasjon kan være knyttet til *alle leddene* i resultatkjeden, både innsats-faktorer, aktiviteter, produkter/tjenester og effekter på brukere og samfunn. De viktigste resultatene er knyttet til tjenestene som virksomheten produserer for brukerne, effektene de gir og om ressursbruken er effektiv.

Steg 2: Styringsparametere

- Overordnede mål og strategi må konkretisere gjennom *styringsparametere*, som gjør det mulig å måle virksomhetens resultater og vurdere måloppnåelse. Valg av styringsparametere skjer gjerne i dialog mellom departementet og virksomheten. Videre må virksomhetens ledelse med utgangspunkt i interne mål og strategien fastsette styringsparametere som er godt forankret på alle nivåer i virksomheten. Resultater som ikke kan måles kvantitativt bør måles kvalitativt.
- Valg av styringsparametere tar utgangspunkt i økonomiregelverkets krav om at styringen legges opp slik at den er tilpasset virksomhetens *egenart, risiko og vesentlighet*.
- Virksomhetens samlede styringssystem må til enhver tid gi et *helhetlig og balansert bilde* av virksomhetens resultater i lys av strategi og overordnede mål. Hvis ikke er det en fare for at man overser sider ved virksomheten som er viktige for å nå målene. Dette kan føre til målforskyvning.
- Samtidig er det viktig å ha *fokus* i styringen. Fokus betyr å velge styringsparametere som retter oppmerksomheten mot forhold som må prioriteres av virksomhetens ledelse i den daglige styringen. Å følge opp «alt» er ikke styring. Styringsparametere som skal brukes aktivt til å følge opp endrings- og omstillingsbehov, må begrenses til et håndterbart antall.
- Styringsparametere må kunne påvirkes av de som skal måles, slik at de oppfattes som relevante og får konsekvenser for måten virksomheten arbeider på.
- Styringsinformasjonen må være pålitelig og verifiserbar. Det forutsetter at styringsparametrene er tydelig definerte. De bør også være sammenlignbare over tid og mellom enheter.
- Nyten av informasjonen må stå i forhold til kostnadene ved å samle den inn.
- Styringsparametere kan deles inn i fem hovedgrupper: kroner/volum, produktivitet, kvalitet, effekter og effektivitet:



Steg 3: Resultatmåling og vurdering

- Styringsparametere som måler volum (eventuelt kroner) er relevante for alle leddene i resultatkjeden. Slike parametere brukes av de fleste virksomheter, men gir ofte begrenset informasjon, spesielt når de knyttes til leddene til venstre i resultatkjeden. Derfor bør de normalt kombineres med andre typer styringsparametere.
- For å kunne styre ressursbruk og måle produktivitet, må vi kunne knytte ressurser til de enkelte tjenestene og eventuelt aktivitetene. En forutsetning for dette er at det gjennomføres en eller annen form for tidsfordeling, slik at det er mulig å fordele arbeidstid pr. tjeneste. Et enkelt ambisjonsnivå er å måle arbeidsproduktivitet eller direkte kostnader ved de enkelte tjenestene. En mer presis beregning av kostnader pr. tjeneste krever at også indirekte kostnader knyttet til tjenestene måles og fordeles.
- Sammenligning av produktivitet forutsetter at det vi sammenligner har lik kvalitet. Måling av kvalitet er viktig i offentlig sektor, hvor det ikke eksisterer et marked. Ofte er det behov for å benytte flere kvalitetsparametere parallelt.
- Å måle effekter av virksomhetens arbeid for brukerne eller samfunnet er viktig, fordi det viser i hvilken grad selve målet med virksomheten er oppfylt eller ikke.
- Effektivitet handler om effekten av innsatsen i forhold til de ressurser som settes inn. Høy effektivitet er det overordnede målet for all virksomhet i staten.
- Resultatene må ikke bare måles, men også vurderes og settes inn i en sammenheng. Et enkeltstående resultat på ett bestemt tidspunkt gir begrenset informasjon. Flere resultater over tid og for enheter med sammenlignbare oppgaver gir bedre grunnlag for å trekke konklusjoner om eventuelle behov for endringer.
- Evalueringer gir mer informasjon og forutsetter grundigere analyser enn det som normalt kan gjøres i den løpende resultatmålingen. Evaluering brukes til å utfylle den løpende styringsinformasjonen.

Steg 4: Læring og forbedring

- For at resultatmålingen skal ha noen hensikt, må resultatene drøftes, vurderes og brukes av ledelsen til å ta beslutninger om tiltak som skal forbedre virksomheten og gi bedre måloppnåelse. Oversiktlig rapportering av resultater og ansvarliggjøring av de enkelte lederne er en viktig del av dette.
- Resultatinformasjonen kan vise at det er behov for ulike typer forbedringstiltak som er knyttet til de ulike leddene i resultatkjeden.
- Lederforankring og involvering av ansatte i styringsprosessene og ikke minst i resultatoppfølgingen er en forutsetning for at resultatmålingen skal skape en kultur for læring og utvikling. Dermed får resultatmålingen konsekvenser for måten virksomheten drives på.

1 Introduksjon til mål- og resultatstyring i staten

I dette kapitlet redegjør vi for hva som menes med mål- og resultatstyring, og hva som er for-målet med slik styring. En grunnleggende del av denne styringen er å kunne måle og følge opp resultater av virksomheten. Vi presenterer styringshjulet, som viser hvilke steg virksomheten må gjennomføre i mål- og resultatstyringen. Til slutt i kapitlet gis en oversikt over innholdet i denne veilederen.

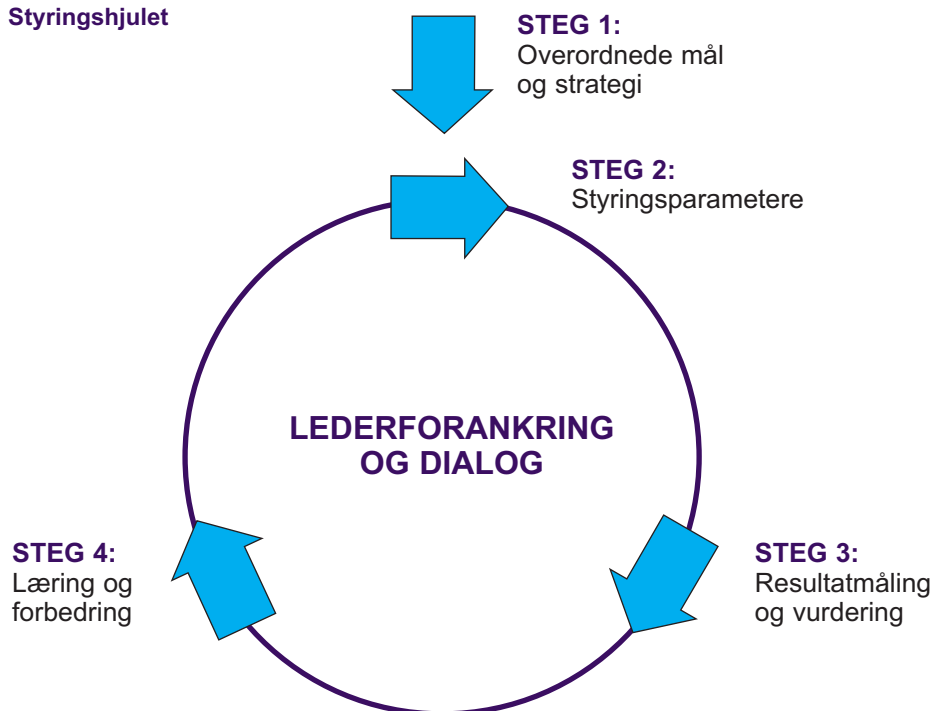
1.1 Hva er mål- og resultatstyring?

Mål- og resultatstyring kan defineres som følger:

Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten.

Dette forutsetter et styringssystem som er forankret i ledelsen, og som består av regelmessige, formelle prosesser. Et slikt system kan fremstilles som et hjul med gjensidig avhengige steg som følger etter hverandre i en syklus¹:

Figur 1.1 Styringshjulet



¹ Styringshjulet vil være kjent for de fleste, og kan fremstilles på forskjellige måter. I denne fremstillingen er det lagt særlig vekt på de stegene som er relevante i resultatmålingen. Som alle modeller representerer den en forenkling av virkeligheten. Eksempelvis vil Steg 2 «Styringsparametere» delvis skje parallelt med steg 1 «Overordnede mål og strategi».

Steg 1: Overordnede mål og strategi

Mål- og resultatstyring innebærer at det først formuleres overordnede mål og strategi for virksomheten. Virksomhetsidé og overordnede mål gis i tildelingsbrev fra departementet. Disse begrunner virksomhetens eksistens og oppgaver. De overordnede målene ligger som regel fast over tid dersom virksomhetens oppgaver ikke endres vesentlig. Strategien viser hva som er virksomhetens viktigste prioriteringer og satsinger for de nærmeste årene, gitt politiske signaler og krav fra overordnet myndighet. Det ønskede fremtidsbildet som strategiene skal føre til, uttrykkes gjennom virksomhetens visjon. Målene og strategien er utgangspunktet for å definere hvilke resultater som skal måles og følges opp.

Steg 2: Styringsparametere

Overordnede mål og strategi må konkretiseres gjennom styringsparametere². Styringsparametere beskriver hvilke resultater virksomheten regelmessig må innhente informasjon om til bruk i styringen. Videre fastsettes ambisjonsnivået for de resultatene som beskrives gjennom styringsparametere.

Steg 3: Resultatmåling og vurdering

Måling og vurdering av resultatene indikerer om iverksatte tiltak er gode og hensiktsmessige, og om målene er nådd med effektiv ressursbruk. Resultatene kan også sammenlignes med tidligere resultater og med resultater i andre enheter med tilsvarende oppgaver.

Steg 4: Læring og forbedring

Informasjon om resultater gir grunnlag for læring, slik at virksomheten løpende kan iverksette tilpasnings- og forbedringstiltak. En forutsetning for dette er at resultatene regelmessig rapporteres, formidles og drøftes. Etter at resultatene er diskutert, må ledelsen på det aktuelle nivået ta beslutninger om hvordan resultatene skal følges opp. Viktige spørsmål kan blant annet være om tiltak og virkemidler bør endres, om det må gjøres analyser og evalueringer, eller om styringsparametere eller ambisjonsnivå må justeres.

Lederforankring og dialog

En grunnleggende forutsetning for en god styringsprosess er en tydelig og aktiv ledelse som har god dialog med overordnet myndighet og med ansatte i virksomheten.

I styringsdialogen med overordnet myndighet er det ledelsens ansvar å formidle virksomhetens synspunkter på strategi, styringsparametere og ambisjonsnivå. Etter at rammene er fastlagt gjennom budsjettbehandlingen og tildelingsbrevet, er det videre ledelsens ansvar å sørge for planlegging av konkrete aktiviteter og tiltak, gjennomføring av det som er planlagt, vurdering av resultater og beslutninger om eventuelle forbedringstiltak.

Ledelsen må også sørge for at de ansatte får delta aktivt i styringsprosessene. Slik deltakelse bidrar til å få frem relevant informasjon, gir bedre forståelse av og forpliktelse mot det som skal oppnås og bidrar til tolkning og læring av oppnådde resultater.

² Andre begrep som ofte brukes synonymt med styringsparameter er for eksempel (resultat-)indikator og KPI (Key Performance Indicator). Begrepet styringsparameter er definert i avsnitt 3.1.

1.2 Nærmere om mål- og resultatstyring i statsforvaltningen

Mål- og resultatstyring har vært det overordnede styringsprinsippet i staten siden midten av 1980-tallet³. Det er forankret i Stortingets bevilgningsreglement og Reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser (økonomiregelverket).⁴ Alle virksomheter skal

- fastsette mål og resultatkrav
- sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås og at ressursbruken er effektiv
- sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og
- tilpasse styringen til virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet⁵

De viktigste dokumentene og prosessene i styringsdialogen mellom over- og underordnet nivå er knyttet til den årlige budsjettprosessen i staten. Med utgangspunkt i St. prp. nr. 1 (statsbudsjettet) og Stortingets vedtak, fastsetter departementet overordnede mål, styringsparametere og hvilke resultater som skal nås i tildelingsbrev til underliggende virksomhet. Styringsparametere og resultatkrav konkretiserer hvilke resultater virksomheten skal oppnå i det kommende budsjettåret innenfor de forutsetninger og budsjettrammer som gis i tildelingsbrevet. Virksomheten fastsetter med utgangspunkt i dette styringsparametere og ambisjonsnivå for hvert enkelt nivå internt i virksomheten. Resultatene rapporteres fra underordnet til overordnet nivå internt i virksomheten, fra virksomheten til departementet og fra departementet tilbake til Stortinget.

Hensikten med mål- og resultatstyring er å øke effektiviteten ved at underliggende nivå får frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene. For departementenes styring av underliggende virksomhet (etatstyringen) betyr det at virksomhetene ikke får detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltsaker. Oppmerksomheten rettes i større grad mot om virksomheten oppfyller sine overordnede mål, og om det skjer gjennom effektiv ressursbruk.

Internt i en virksomhet innebærer mål- og resultatstyring det samme prinsippet om delegering og desentralisering som fra departementet til virksomheten. Med utgangspunkt i ønskede resultater fastsatt i dialog med overordnet nivå, har ledelsen på hvert nivå selv ansvar for å utlede hva som skal prioriteres i den interne styringen.

Det som er effektiv styring sett fra den enkelte virksomhets ståsted, er ikke nødvendigvis det som gir de beste resultatene for sektoren eller samfunnet sett under ett. Når man formulerer mål og tar beslutninger om tiltak, må man se egen virksomhet i sammenheng med andre statlige virksomheter som har tilgrensende oppgaver og mål. Det gjelder også ved vurdering av resultatene.

Resultatmåling gir overordnet nivå innsikt i og kontroll med hva som oppnås. Offentliggjøring av resultater gir også brukerne og samfunnet økt innsyn. For virksomheten gir resultatmålingen mulighet for å lære, slik at det kan tas beslutninger om eventuelle forbedringstiltak.

Mål- og resultatstyring er ikke en entydig metode for hvordan styringen skal gjennomføres, men kan utformes på ulike måter. En grunnleggende forutsetning er imidlertid at man konkretiserer målene slik at de kan måles ved kvantitative eller kvalitative metoder, og at ressursbruk og resultater vurderes i lys av virksomhetens overordnede mål.

³ Historisk er mål- og resultatstyring i staten iverksatt gjennom reformer av budsjettssystemet, økonomiforvaltningen, lønns- og personalpolitikken og krav om årlig intern virksomhetsplanlegging.

⁴ Bevilgningsreglementet er fastsatt av Stortinget 26. mai 2005. Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003 med endringer av 2. desember 2005, og Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003 med endringer av 21. desember 2005 (samlet betegnet økonomiregelverket i dette dokumentet). I vedlegg 1 er det gitt et sammendrag av bestemmelser om mål- og resultatstyring i Økonomiregelverket.

⁵ Redigert gjengivelse av § 4 Grunnleggende styringsprinsipper i Reglement for økonomistyring i staten.

Undersøkelser har vist at styringsdialogen mellom departement og virksomhet og også mellom nivåene internt i virksomheten er blitt mer strukturert og tydeligere etter at mål- og resultatstyring har vært praktisert en del år. Det er derimot et stort forbedringspotensial når det gjelder mål- og resultatstyring som teknikk og metode⁶:

- Styringsparametere og ambisjonsnivå formuleres gjerne som generelle prioriteringssignaler og oppgavebeskrivelser, og i mindre grad som konkrete og etterprøvbare parametere for mål knyttet til brukere og samfunn. Mål- og resultatstyring blir dermed en form for styring av oppgaver.
- Resultatrapporteringen viser ofte ikke hvor mye ressurser som er anvendt for å oppnå de aktuelle resultatene, dvs. ressursforbruk knyttes ikke til resultatene.
- Resultatrapporteringen presenteres ofte som statistikk, mens vurdering mangler. Det er også vanskelig å finne eksempler på endrede mål og prioriteringer med begrunnelse i resultatvurderingen. Resultatinformasjonen brukes dermed i liten grad til å oppnå forbedringer, slik hensikten er.

Det pekes også på at det er store forskjeller mellom virksomhetene når det gjelder i hvilken grad mål- og resultatstyring er tatt i bruk.

1.3 Utfordringer i mål- og resultatstyringen

Det kan være en utfordring å konkretisere overordnede mål slik at det gir et riktig og praktisk håndterbart fokus i styringen, og å måle, vurdere og følge opp resultater. Målene for virksomheten kan ofte stå i et visst motsetningsforhold til hverandre. Ofte har man ikke god kunnskap om sammenhengen mellom tiltak og virkning. Det kan være ulike meninger om hva som skal produseres og hvorfor. Selv om det er vanskelig å formulere klare mål, kan resultatmåling gi viktige læringsimpulser. Når man har fått kunnskap om resultater, kan det bidra til at det blir enklere å formulere klare mål for virksomheten.

Det bør ikke brukes for mye ressurser på å lete etter uangripelige målemetoder. Man må bestemme seg for når målingen er god nok. Det er imidlertid viktig å knytte vurderinger til styringsinformasjonen og sette den inn i en sammenheng, slik at resultatmålingen ikke blir ren statistikkproduksjon. Styringsparametere gir normalt en *indikasjon* på resultater, som må fortolkes og vurderes kvalitativt. På omdiskuterte og vanskelig målbare områder vil det ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering kunne være behov for å iverksette evalueringer.⁷

Resultatmåling medfører ofte fokus på dårlige resultater, spesielt dersom resultatmålingen gjøres offentlig tilgjengelig. Det kan igjen føre til press om å forkaste styringsparametere og målingene ved å henvise til måleproblemer. I slike situasjoner kan det være grunn til å spørre seg om hvilke interesser som berøres av målingene. Det finnes neppe styringsparametere som det ikke kan settes spørsmålstegn ved. Et enkeltstående resultat på et bestemt tidspunkt gir begrenset informasjon. Flere resultater over tid og for sammenlignbare enheter gir bedre grunnlag for å trekke konklusjoner om eventuelle behov for endringer.

Det er ikke alltid man har mulighet til å iverksette de tiltakene som informasjonen tilsier at man burde iverksatt, i hvert fall ikke på kort sikt. Ressurser kan være bundet, og tjenester med liten effekt kan ikke uten videre tas bort. Forutsetninger og vedtak fra overordnet myndighet kan begrense virksomhetens handlingsrom. Det kan også være vanskelig å få til ønskede endringer uten å knytte det til sanksjoner og belønninger, samtidig som regelverk og kultur setter grenser

⁶ For en nærmere gjennomgang av erfaringer med mål- og resultatstyringen i statsforvaltningen, vises til Statskonsult (1999), Finansdepartementet (2000) og Statskonsult (2005).

⁷ Finansdepartementet har utgitt en veileder i evaluering (2005).

for hvordan slike virkemidler kan tas i bruk. Gitt disse rammebetingelsene og begrensningene er det likevel mange tiltak som virksomhetens ledelse selv har myndighet og mulighet til å iverksette for å bedre måloppnåelsen.

Mål- og resultatstyring er heller ikke like egnet på alle områder og i alle situasjoner. På noen områder og i enkelte situasjoner kan det for eksempel være nødvendig å styre detaljert *hvor* ulike aktiviteter og oppgaver skal gjennomføres. Regelstyring, oppgavestyring og ulike former for kvalitets- og prosessstyring er eksempler på dette. I andre tilfeller kan det være behov for en styring som gir de ansatte stor grad av handlefrihet, for eksempel gjennom en bevisst og målrettet kommunikasjon av felles verdier og holdninger (ofte kalt verdistyring). Det kan ikke trekkes noe skarpt skille mellom mål- og resultatstyring og andre styringsformer. For eksempel er det mulig å konkretisere virksomhetens verdier og gjøre dem målbare. Det er også mulig å måle og styre etter avvik fra definerte kvalitetsstandarder osv.

Politiske styringssignaler kan variere i detaljgrad fra område til område, og kan endres over tid. Mens noen virksomheter har store frihetsgrader i sin styring, opplever andre at det legges nokså detaljerte føringer også for hvilke virkemidler som skal tas i bruk for å nå målene. Innretningen i mål- og resultatstyringen må tilpasse seg de politiske styringssignalene som er aktuelle for den enkelte virksomhet til enhver tid.

1.4 Avgrensninger og målgruppe for veilederen

Denne veilederen gir en grunnleggende innføring i metoder for å produsere styringsinformasjon gjennom løpende resultatmåling internt i statlige virksomheter (steg 3 i styringssløyfen). Hvilke styringsparametere som velges (steg 2 i styringshjulet) påvirker denne resultatmålingen. Resultatene som måles må videre følges opp dersom resultatmålingen skal få konsekvenser for hvordan virksomheten drives (steg 4). Derfor er også steg 2 og steg 4 behandlet i veilederen. Formulering av overordnede mål, strategiutforming og annet planleggingsarbeid samt fordeling av ressurser til å gjennomføre planene (steg 1), tas som gitte forutsetninger for resultatmålingen. Dette er derfor bare kort omtalt i kapittel 2.

Fordi veilederen handler om den *løpende* målingen og rapporteringen av styringsinformasjon, er gjennomføring av evalueringer ikke behandlet. Evalueringer er imidlertid også en sentral del av virksomhetenes styrings- og resultatinformasjon.⁸ Sammenhengen mellom evalueringer og løpende resultatmåling er derfor omtalt flere steder i veilederen.

Veilederen retter videre oppmerksomheten mot virksomhetenes *interne styring*, og ikke mot departementenes styring av underliggende virksomheter (etatsstyringen). Veilederen er imidlertid også relevant for den interne styringen i departementene. Ansatte i departementene som arbeider med etatsstyring, vil dessuten ha nytte av å vite hvordan resultatmåling kan gjennomføres i virksomhetenes interne styring.

Veilederen henvender seg primært til ledere og ansatte som arbeider med mål- og resultatstyring, og som ønsker å videreutvikle og forbedre virksomhetens resultatmåling. For å kunne styre virksomheten på en god måte, må lederne primært ha kunnskap om innholdet i kapittel 1-3 og kapittel 5. Kapittel 4 som omhandler metoder for resultatmåling og vurdering, er relevant både for ledere og for medarbeidere som arbeider med virksomhetens styringsprosesser.

I veilederen er det brukt eksempler fra ulike virksomheter. Eksemplene er ikke ment å representere idealer for hvordan mål- og resultatstyring skal gjennomføres, men å vise noen praktiske tilnærminger til formulering av styringsparametere og gjennomføring av resultatmåling som illustrerer viktige poeng i teksten.

⁸ Jf. note 7 der det er henvist til veileder i evalueringer fra Finansdepartementet.

2 Overordnede mål, strategi og resultatkjeden

Resultatmåling bygger på klare mål og en klar strategi. Resultatkjeden er en modell for sammenhengen mellom de tilsiktede effektene av virksomheten – hvorfor og for hvem den er til – og hvordan den vil realisere sine mål. Den brukes både i strategiarbeidet, og til å identifisere



12

2.1 Overordnede mål

Resultatmålingen tar utgangspunkt i de overordnede målene som er formulert for virksomheten. En generell definisjon av mål er følgende:

MÅL er en beskrivelse av en ønsket tilstand eller et ønsket resultat.

Mål er følgelig ikke en beskrivelse av aktiviteter eller oppgaver.

Formålet eller virksomhetsidéen gir et bilde av hvorfor virksomheten er til. Visjonen viser i hvilken retning den skal bevege seg for å realisere sitt formål. Hoved- og delmålene sier hva som skal oppnås på ulike områder av virksomheten.

Overordnede mål kan defineres på mange måter. Her brukes følgende definisjoner:

VIRKSOMHETSIDÉEN beskriver kort virksomhetens formål basert på lovverk og/eller budsjett- vedtak. Den gir en overordnet beskrivelse av virksomhetens oppdrag og arbeidsområder, og hvordan virksomheten skal utføres. Ofte beskriver den følgende:

- hovedtyper av produkter/tjenester
- hovedgrupper av brukere
- virksomhetens viktigste særpreg – spesiell kompetanse og fortrinn

VISJONEN gir et felles bilde av en ønsket fremtidssituasjon. Den skal være noe å strekke seg etter og vise retning for brukerne og de ansatte.

HOVEDMÅL og eventuelt delmål angir mål for hovedområder og delområder i virksomheten. De kan handle om hva virksomheten skal resultere i for brukerne, eierne eller samfunnet (eksterne mål), og eventuelt også for organisasjonen og dens medarbeidere (interne mål).

I boks 2.1 er det vist eksempler på formulering av overordnede mål. Det første eksemplet viser eksterne hovedmål, mens det siste eksemplet viser både eksterne og interne hovedmål.

Boks 2.1 Virksomhetsidé, visjon og hovedmål – to eksempler

Innovasjon Norge

VIRKSOMHETSIDÉ

Innovasjon Norge skal være en pådriver og en utviklingsaktør overfor etablerere, nyetablerte og små og mellomstore bedrifter som ønsker å vokse, gjerne i et internasjonalt marked. Organisasjonens rolle er å bidra med, koble og utløse finansiering, kompetanse og nettverk til innovasjonsprosjekter i bedriftene.

VISJON

Vi gir lokale ideer globale muligheter

HOVEDMÅL⁹

- 1 Bidra til økt innovasjon i næringslivet i hele landet
- 2 Bidra til økt internasjonalisering i næringslivet i hele landet
- 3 Styrke profileringen av Norge og norsk næringsliv internasjonalt
- 4 Bidra til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger

Oslo fengsel

VIRKSOMHETSIDÉ

Varetekts- og gjengangerinnsatte er Oslo fengsels primære målgrupper. Oppholdet skal gjennomføres på en måte som sikrer samfunnet, samtidig som det gir den innsatte best mulige forutsetninger for en fremtidig tilværelse uten kriminalitet. Et godt og planmessig forvaltningssamarbeid, et mangfoldig tilbud, med høyt kompetente ansatte skal gi de innsatte motivasjon til å ta ansvar for eget liv.

VISJON

Trygghet og mangfold med muligheter for alle

HOVEDMÅL

- 1 Samarbeid om høy kvalitet i straffegjennomføringen (brukere)¹⁰
- 2 Et variert tilbud med høy kvalitet i det fengselsfaglige arbeidet (interne prosesser)
- 3 Motiverte medarbeidere med oppdatert kunnskap (læring og utvikling)
- 4 Fordeling og budsjettstyring som gir handlefrihet (økonomi)

⁹ Innovasjon Norge kaller dette for delmål i f.t. virksomhetsideen.

¹⁰ Oslo fengsel bruker balansert målstyring i sin styring. I kapittel 3 i boks 3.5 er det kort redegjort for dette verktøyet.

Visjonen utvikles vanligvis av virksomheten i forbindelse med strategiarbeidet. Overordnede mål som er eksternt rettet, dvs. mot brukere og samfunn, gis normalt gjennom departementenes til-delingsbrev, gjerne etter innspill fra virksomheten. Overordnede mål ligger mer eller mindre fast over tid dersom ikke virksomhetens formål eller oppgaver endres.

I tillegg utformer virksomheten eventuelt hovedmål og delmål som er internt rettet, og som fanger opp strategiske styringsbehov. Det kan for eksempel være mål for utvikling av organisasjonen og medarbeiderne, eller mål for gjennomføring av interne aktiviteter og prosesser som i eksemplet i boks 2.1 fra Oslo fengsel.

Det finnes ingen fasit på hva som er en «riktig» inndeling i mål på ulike nivåer, eller hvilke typer overordnede mål en virksomhet må ha. Det må tilpasses den enkelte virksomhet. Hovedpoenget er å klargjøre hva som er virksomhetens felles mål for de ulike aktivitetene som utføres. Hovedmålene skal begrunne oppgavene og være rettesnor for hvordan ressurser prioriteres. Det må være god sammenheng mellom mål på ulike nivåer, herunder mellom mål gitt fra overordnet myndighet og interne mål utformet av virksomheten.

2.2 Strategi

For å kunne gjennomføre en god mål- og resultatstyring, bør det være formulert en klar strategi for virksomheten. Strategi kan defineres som følger:

STRATEGI er virksomhetens overordnede veivalg og satsinger, som viser hvilke endringer som skal prioriteres i de nærmeste årene fremover.

Strategien peker på hvilke områder det er viktigst å styre for å få gjennomført endringer som skal føre til de ønskede resultatene. Resultatmåling med utgangspunkt i strategien gir et godt grunnlag for å vurdere om strategien faktisk bidrar til riktig utvikling henimot de overordnede målene.

PROSESSEN med å formulere overordnede mål og beslutte strategier omfatter følgende faser:

Fase 1: Kartlegging og analyse: Hvor er vi nå?

Kartlegging er å samle informasjon om virksomheten fra tidligere resultatmålinger og andre kilder om blant annet:

- tjenester som produseres
- brukergrupper
- ressursbruk på de enkelte produktene eller tjenestene
- nåværende og tidligere resultater
- muligheter og trusler i omgivelsene
- interne styrker og svakheter

Innsamlet informasjon sammenfattes og analyseres for å belyse nåsituasjonen og fremtidsutsiktene, både i omgivelsene og internt i virksomheten.

For å vite hva som skal styres, er det viktig å ha et *helhetsbilde* av virksomheten. En forutsetning for å få et slikt helhetsbilde er at alle tjenester og tilhørende aktiviteter i virksomheten defineres og beskrives. I avsnitt 4.2.2 er det gitt en nærmere beskrivelse av hvordan tjenester

og tilhørende aktiviteter kan defineres, se også figur 4.3. Resultatkjeden som er omtalt i avsnitt 2.3, kan være et nyttig verktøy i forbindelse med dette. At virksomheten har definert sine tjenester og aktiviteter, er også viktig for å kunne gjennomføre en strategiprosess og ta beslutninger om veivalg og prioriterte endringer.

Fase 2: Målstruktur: Hvor skal vi?

Etter at nåsituasjonen er analysert, er det naturlig å se fremover og avklare hva virksomheten skal bli god på og oppnå. Dette innebærer å utforme visjon og hovedmål på ulike nivåer og velge styringsparametere.

Fase 3: Strategi og tiltak: Hvordan kommer vi dit?

Strategien viser hvilke endringer det skal satses på for å realisere visjonen og målene. Strategien er ofte gjennomgående for hele virksomheten eller berører flere områder (avdelinger). Strategien bør konkretiseres gjennom utforming av tiltak som viser hvordan den skal omsettes i konkrete handlinger som følges opp gjennom de årlige plan- og rapporteringsprosessene.

En viktig del av planprosessen er å foreta en risikovurdering av virksomheten¹¹. Det innebærer å:

- identifisere faktorer som er kritiske for å nå målene¹²
- identifisere risikoen ved disse
- vurdere og prioritere risikoen for å avgjøre om virksomheten driver innenfor sitt aksepterte nivå på risiko

Dersom risikoen vurderes å være for høy, må det iverksettes tiltak for å bringe den til et akseptabelt nivå. Risikostyring integrert i mål- og resultatstyringen skal bidra til at ledelsen har fokus på de viktigste tiltakene for måloppnåelse, og bidrar dermed til å redusere behovet for detaljstyring nedover i virksomheten.

Fase 4: Ressursallokering: Med hvilke ressurser skal vi komme dit?

Det må settes av ressurser til strategien og tiltakene. Det kan være behov for å omprioritere mellom ulike områder. Forutsatt at ressursforbruk registreres og ses i sammenheng med resultater, er resultatmåling et godt verktøy for å få til god ressursfordeling internt i virksomheten.

Fasene som er beskrevet ovenfor, vil gripe inn i og påvirke hverandre. For eksempel henger formulering av mål sammen med hvilken strategi som velges for å nå målene, og ressurs-situasjonen påvirker både valg av mål, strategi og tiltak.

Når strategien er utarbeidet, må den følges opp, slik at vi vet om vi kommer dit vi skal. Resultatmålingen legger grunnlag for å drøfte hva som går etter planen, og hva som eventuelt må endres og forbedres.

Måten strategiprosessen gjennomføres på, er vel så viktig som selve strategidokumentet. En åpen og inkluderende prosess bidrar til at spørsmål som oppfattes som viktige blir drøftet, og at det utvikles felles oppfatninger om mål og tiltak. Det bidrar til å lette gjennomføringen av strategien.

¹¹ For en nærmere omtale av risikostyring, vises til metodedokumentet Risikostyring i staten, 2005 (Senter for statlig økonomistyring). Risikostyring er også nærmere omtalt i kapittel 3 i denne veilederen.

¹² Slike faktorer omtales i metodedokumentet Risikostyring i staten som de forhold som det er viktigst å lykkes med for å nå målene.

Erfaringer med mål- og resultatstyringen viser at det langsiktige perspektivet i styringen ofte mangler, ikke minst fordi styring ofte knyttes til den årlige budsjettprosessen i staten.¹³ Økonomireglementets krav om strategisk planlegging og gjennomføring av evalueringer, er virkemidler for å få til et mer langsiktig perspektiv i styringen.¹⁴ Utforming av styringsparametere med utgangspunkt i en klart uttrykt strategi, gjør det enklere å bygge et langsiktig perspektiv inn i den løpende styringen.

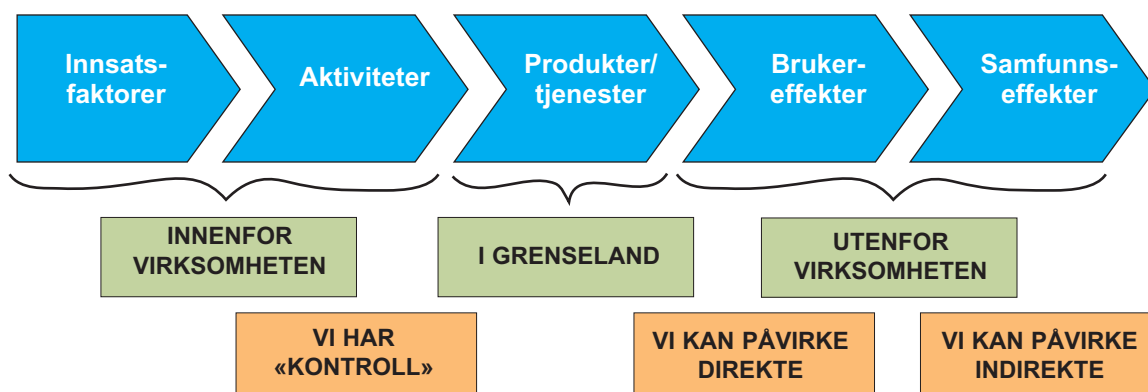
2.3 Resultatkjeden

2.3.1 Hva er resultatkjeden?

Resultatkjeden er en modell som er nyttig både i strategiarbeidet og for å finne frem til hvilken informasjon det er behov for i styringen. Modellen beskriver både hva virksomheten gjør og resultatene av dette¹⁵.

Resultatkjeden viser hvordan en virksomhet via ulike aktiviteter omformer innsatsfaktorer til produkter eller tjenester som er rettet mot eksterne brukere og samfunnet. Pilene i modellen viser årsakssammenhengene:

Figur 2.1 Resultatkjeden



Modellen brukes til å beskrive

- *Innsatsfaktorer* (ressurser) som virksomheten må anskaffe og forvalte, for eksempel arbeidskraft, kompetanse, ledelse, bygninger, IT-systemer, materiell osv.
- Disse innsatsfaktorene brukes til å gjennomføre *aktiviteter* eller arbeidsprosesser internt i virksomheten, for eksempel saksbehandling, analysearbeid, møter, innhenting av informasjon ol. Innsatsfaktorer og aktiviteter har virksomheten i stor grad selv kontroll over.
- Aktivitetene resulterer i *produkter/tjenester*¹⁶, som enten leveres ferdig fra virksomhetens side, eller som slutføres i møtet med en eller flere brukergrupper utenfor virksomheten. Eksempler kan være rådgivning, vedtak og beslutninger, utredninger, kampanjer og kontroller. Tjenester som slutføres i møte med brukere, har virksomheten bare delvis kontroll over.

¹³ Statskonsult (1999) og Finansdepartementet (2000).

¹⁴ Økonomiregelverket stiller også krav om planlegging både med ettårig og flerårig perspektiv. Evalueringer er spesielt omtalt i avsnitt 3.3.2.

¹⁵ Modellen har vært brukt til styringsformål siden 1960-tallet og er også kjent som virksomhetslogikk eller programteori.

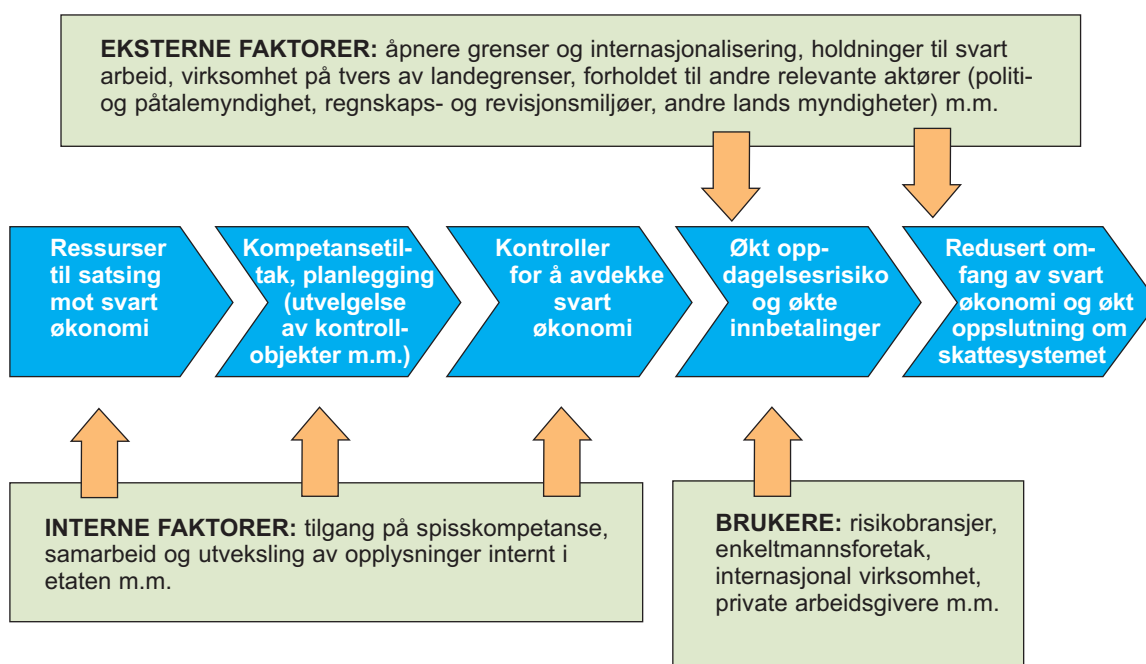
¹⁶ Fordi statlige virksomheter i hovedsak produserer tjenester, bruker vi i det videre for enkelhets skyld betegnelsen tjenester synonymt med produkter/tjenester.

- Tjenestene får en eller flere *effekter* utenfor virksomheten – både tilsiktede og eventuelt utilsiktede – for brukerne og i siste instans for samfunnet. De tilsiktede samfunnseffektene tilsvarer vanligvis målet med tiltaket eller formålet med virksomheten. Med brukereffekter menes effekter på brukerne i form av holdninger, atferd eller livssituasjon som er *direkte resultat* av virksomhetens tjenester. Et eksempel kan være at ny røykelov reduserer antall røykere. Endringer i samfunnet er vanligvis et *indirekte resultat* av virksomhetens tjenester. Et eksempel kan være bedre helsetilstand i befolkningen på grunn av at færre røyker. Bedre helsetilstand kan imidlertid også være påvirket av mange andre forhold, eksempelvis av høyere levestandard, bedre kosthold osv.¹⁷

Eventuelle effekter er også normalt resultat av ikke bare én, men flere aktiviteter og tjenester fra virksomheten. Desto lengre til høyre i resultatkjeden vi er, desto lengre tid tar det før resultatene viser seg. Det gjelder særlig for samfunnseffekter.

En beskrivelse av virksomheten eller av et tiltak ved hjelp av resultatkjeden bidrar til å klargjøre hvem som er virksomhetens brukere, hvilke antakelser som gjøres om sammenhengen mellom de ulike leddene i resultatkjeden og hvilke interne samt eksterne forhold som kan påvirke resultatene og på hvilken måte. Dette er illustrert i et tenkt eksempel i figur 2.2.

Figur 2.2 Resultatkjede for målet om å bekjempe svart økonomi (Skatteetaten)



Det er viktig å være oppmerksom på at modellen representerer en forenkling. I praksis er det ofte flere parallelle resultatkjeder som griper inn i hverandre. I eksemplet i figur 2.2 kan det blant annet lages en annen resultatkjede for *informasjonstiltak* som kan påvirke resultatene av *kontrollvirksomheten*. Ved å sørge for at kontrolltiltakene omtales i mediene, vil flere brukere bli oppmerksomme på kontrollvirksomheten. Det vil igjen kunne påvirke brukernes oppfatning av oppdagelsesrisiko, og dermed deres atferd. Resultatkjeden kan brukes på flere nivåer, for eksempel til å beskrive et enkelt tiltak, et område i virksomheten eller hele virksomheten.

¹⁷ Det finnes flere måter å inndelegge effekter på. I resultatkjeden i figur 2.1 brukes begrepene bruker- og samfunns-effekter. Andre måter å fremstille dette på kan eksempelvis være å skille mellom effekter på kort, mellomlang og lang sikt, direkte og indirekte effekter, nære og fjerne effekter mv.

2.3.2 Hvordan bruke resultatkjeden til å identifisere relevant styringsinformasjon?

Med styringsinformasjon menes informasjon om virksomhetens resultater som er relevant for den eksterne og interne styringen av virksomheten for å arbeide henimot overordnede mål.

Relevant *styringsinformasjon* kan være knyttet til *alle leddene i resultatkjeden*. I økonomiregelverket står det følgende om rapportering av resultater:

«Rapportering om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter i forhold til brukere og samfunn, innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde.»¹⁸

I eksemplet i figur 2.2 kan relevant styringsinformasjon være:

- omfanget av ressurser som settes inn i arbeidet mot svart økonomi (innsatsfaktorer)
- kvalitet i kontrollutvelgelsesprosessen (aktiviteter)
- ressursforbruk pr. kontroll (produktivitet)
- antall eller andel saker av ulik alvorlighetsgrad som er avdekket (tjenester)
- skatte- og avgiftsinngangen for kontrollerte næringer (brukereffekter)
- økt kunnskap om svart økonomi og derigjennom holdningsendringer hos skatte- og avgiftsytterne og redusert bruk av svart arbeid (samfunnseffekter)

Parallelt med dette vil det være relevant å innhente informasjon om utviklingen i eksterne forhold og karakteristika ved brukerne som kan påvirke virksomhetens resultater.

Generelt vil resultatkjeder på overordnet nivå og for større områder av virksomheten, være mest relevant for topplernivået for eksempel i forbindelse med strategiutforming. Desto lavere nivå i virksomheten, desto mer detaljert og spesifikt må resultatkjedene utformes. Ledere på høyt nivå kan imidlertid også ha behov for mer detaljert informasjon på områder som er av vesentlig betydning for resultatene eller der risikoen er høy.

De viktigste resultatene er de som er knyttet til de *tjenestene* som frembringes for brukerne, de *effektene* disse gir for brukere og i samfunnet og om ressursbruken knyttet til dette er effektiv. Ideelt sett skulle man ha full oversikt over resultater langs hele resultatkjeden for alle områder i virksomheten. Fordi det ville bli svært omfattende å innhente all denne informasjonen, må man imidlertid velge hva oppmerksomhet skal rettes mot. Hva som vektlegges avhenger av styrings-utfordringene, som politiske signaler, krav fra departementet, virksomhetens strategi og prioriteringer, vurdering av risiko, hvem som skal bruke informasjonen og hva den skal brukes til. Hvert nivå i virksomheten må lage sin egen resultatkjede, og ut fra dette beslutte hva som er prioritert styringsinformasjon.

Arbeidet med å sette opp resultatkjeden(e) bør gjennomføres som et lagarbeid i virksomheten, slik at mest mulig informasjon kommer frem. Delaktighet bidrar også til å skape en felles oppfatning av hva virksomheten skal produsere, og hvilke effekter det er ment å føre til.

¹⁸ Bestemmelsene punkt 1.5.1 Rapportering.

3 Styringsparametere

I dette kapitlet omtales hvordan man med utgangspunkt i mål og strategier og med resultat-kjeden som verktøy, beslutter hvilke forhold det skal styres etter. Disse styringsparameterne kan deles inn i fem hovedgrupper – *kroner/volum, kvalitet, produktivitet, effektivitet og effekter* – som knyttes til de ulike nivåene i resultatkjeden. Det er viktig å velge parametere som gir en helhetlig styring av virksomheten. Vi redegjør for kriterier som er viktige for dette valget. Til slutt må det settes et passende ambisjonsnivå for resultatene som skal nås på de valgte styringsparameterne.



19

3.1 Hva er styringsparametere?

For å kunne måle resultater må overordnede mål konkretiseres gjennom styringsparametere. Styringsparameter kan defineres slik:

STYRINGSPARAMETER er alle typer målemetoder eller kvalitative vurderinger som brukes i styringen av virksomheten på ulike nivåer. Styringsparametere måler eller beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når sine overordnede mål i en gitt periode (eksempelvis et budsjettår). For hver styringsparameter kan det settes et konkret ambisjonsnivå for hvilke resultater som skal nås i den aktuelle perioden. Dette kalles gjerne et resultatmål.

Fordi overordnede mål er generelt formulert, dekker de som oftest et bredt innhold. En styringsparameter uttrykker som oftest bare en enkelt side ved det overordnede målet. Derfor er man avhengig av å kunne måle flere dimensjoner ved de overordnede målene for å kunne vurdere måloppnåelse. *Kritiske suksessfaktorer* betegner forhold som er svært viktige for å nå målene. Hver enkelt kritiske suksessfaktor kan følges opp ved hjelp av en eller flere styringsparametere.¹⁹

¹⁹ Kritiske suksessfaktorer forbindes gjerne med verktøyet Balansert målstyring (BMS), men er også benyttet i SSØs veileder i risikostyring (2005). BMS er kort omtalt i boks 3.5.

Nedenfor viser vi et eksempel på hvordan en virksomhet har konkretisert et delmål gjennom styringsparametere som måler ulike sider ved delmålet. Vi viser også et eksempel på hvordan et hovedmål er konkretisert gjennom kritiske suksessfaktorer, som igjen er konkretisert gjennom flere styringsparametere.

Boks 3.1 Eksempler på etablering av styringsparametere

Brønnøysundregistrene – delmål og styringsparametere

Nedenfor vises et av delmålene for Brønnøysundregistrene og to av i alt fem av de tilhørende styringsparametere.

DELMÅL

Vi skal være å jour

STYRINGSPARAMETER 1

Saksbehandlingstid

Saksbehandlingstid måles gjennom antall dager brukt på behandlingen av ulike typer saker, avhengig av om sakene kan behandles elektronisk eller manuelt. Ambisjonsnivået er ulikt for de ulike enhetene (avhengig av type saker som behandles i de ulike enhetene).

STYRINGSPARAMETER 2

Saker behandlet pr. timeverk

Dette måles ved antall saker ferdigbehandlet i en periode delt på antall timer. Ambisjonsnivået varierer mellom enhetene fordi sakstypene varierer. Ambisjonsnivået er stigende i strategiperioden, fordi det planlegges økt bruk av elektronisk sakshandling.

Oslo fengsel – hovedmål, kritiske suksessfaktorer og styringsparametere

Nedenfor vises et av hovedmålene for Oslo fengsel og de to tilhørende kritiske suksessfaktorene, samt tre av i alt syv styringsparametere for den ene av de kritiske suksessfaktorene.

HOVEDMÅL

Samarbeid om høy kvalitet i straffegjennomføringen

KRITISK SUKSESSFAKTOR 1:

Øke brukernes tillit

STYRINGSPARAMETERE KNYTTET TIL KRITISK SUKSESSFAKTOR 1:

- Opplevd samarbeid med innsattes advokater
- Opplevd samarbeid med politidistriktene
- Besøkendes opplevelse av Oslo fengsel

Måloppnåelse i henhold til styringsparametere måles en gang pr. år gjennom tre brukerundersøkelser rettet mot hver av de tre brukergruppene omtalt i styringsparametere. For de to første undersøkelsene er ambisjonsnivået å oppnå 3,2 poeng i snitt på en skala som går fra 1 (dårligst) til 4 (best). For den siste er ambisjonsnivået 3 poeng.

KRITISK SUKSESSFAKTOR 2:

Øke kvaliteten i den målrettede gjennomføringen

STYRINGSPARAMETERE KNYTTET TIL KRITISK SUKSESSFAKTOR 2:

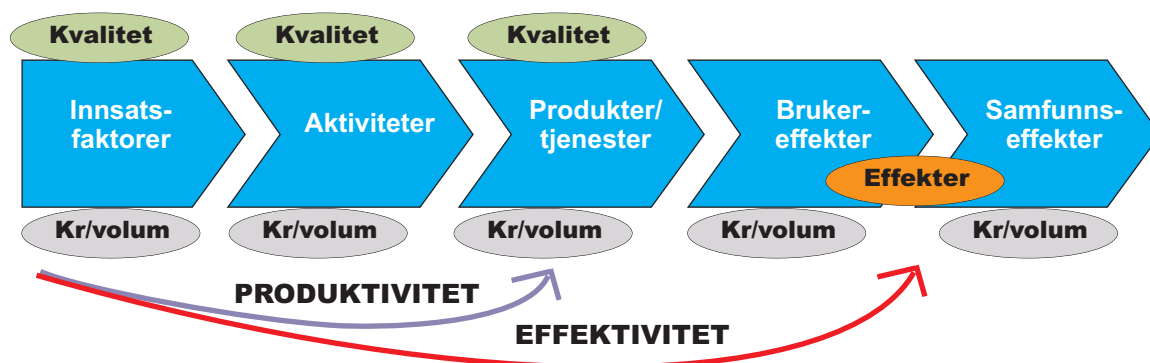
...

I noen tilfeller kan det være vanskelig å følge opp forhold som anses som vesentlige i styringen ved hjelp av kvantitative målinger. For eksempel har Mattilsynet en styringsparameter som heter «Utøvd påvirkning i internasjonale forhandlinger». Styringsparameteren skal fange opp i hvilken grad Mattilsynet har fått gjennomslag for norske synspunkter i internasjonale forhandlinger. Dette måles ikke kvantitativt, men følges opp gjennom en kvalitativ vurdering av de som har deltatt i forhandlingene. Det er bedre å få frem informasjon om sentrale resultater på en kvalitativ måte, enn å utelate dem fra rapporteringen og oppfølgingen.

3.2 Hovedgrupper av styringsparametere

Styringsparameterne kan deles inn i fem hovedgrupper. To av disse er styringsparametere for kroner/volum og kvalitet, som kan knyttes til alle (kroner/volum) og flere av leddene (kvalitet) i resultatkjeden. De andre tre er styringsparametere som omhandler forholdet mellom leddene i resultatkjeden (produktivitet og effektivitet) og effekter (det siste leddet i resultatkjeden). De fem hovedgruppene av styringsparametere introduseres bare kort her, fordi resultatmåling innenfor disse parameterne er hovedtema i kapittel 4.

Figur 3.1 Hovedgrupper av styringsparametere i resultatkjeden



• KRONER ELLER VOLUM

Den samlede bruken av innsatsfaktorer kan måles i kroner. Dette er sjelden en god styringsparameter i seg selv, men er vist i figuren over fordi den kan inngå i beregning av produktivitet og effektivitet. Måling av kroner omtales derfor videre i veilederen kun i forbindelse med måling av produktivitet og effektivitet.

Volum er en mye brukt måleenhet som uttrykkes i antall med henvisning til for eksempel mengde, vekt osv. Volum er relevant for alle leddene i resultatkjeden. Det er blant annet vanlig å måle omfanget av produserte tjenester med relevante volummål.

Volum brukt på leddene til venstre i resultatkjeden kan gi informasjon om arbeidsbelastning og aktivitetsnivå. Alene gir det imidlertid begrenset informasjon om hva virksomheten har utrettet, og bør derfor normalt ses i sammenheng med andre typer styringsparametere. Effekter målt i volum kan derimot gi viktig styringsinformasjon.

• PRODUKTIVITET

Produktivitet er en måleenhet som viser forholdet mellom produsert mengde og kroner eller volum av innsatsfaktorer. Produktivitet viser hvor mye virksomheten får ut av gitte ressurser og er derfor en viktig styringsparameter. Måling av produktivitet bør ses i sammenheng med måling av kvalitet, slik at ikke fokus på produktivitet går på bekostning av kvaliteten ved tjenesten.

- **KVALITET**

Kvalitet uttrykker nytteegenskaper ved produksjonen. Styringsparametere som viser kvalitet, er viktige i offentlig sektor, hvor det ikke eksisterer et marked. Ofte er det behov for å benytte flere kvalitetsparametere parallelt, herunder styringsparametere som kan måles relativt objektivt (produksjonsorientert kvalitet) og styringsparametere som tar utgangspunkt i aktuelle aktørers subjektive vurdering av kvaliteten (opplevd kvalitet).

- **EFFEKTER**

Effekter er det siste leddet i resultatkjeden og uttrykker endringer hos brukere eller i samfunnet som følge av virksomhetens aktiviteter og tjenester. Måling av effekter handler om i hvilken grad formålet med virksomheten eller tiltaket er oppnådd og gir dermed viktig styringsinformasjon.

- **EFFEKTIVITET**

Effektivitet viser forholdet mellom de oppnådde effektene og kroner eller volum av innsatsfaktorene. Effektivitet er det overordnede kriteriet for god styring, og handler om i hvilken grad oppnåelse av virksomhetens formål står i forhold til ressursene som er brukt.

3.3 Hvordan velge styringsparametere?

Det er en utfordring å velge styringsparametere som samlet gir god styring som både ivaretar krav fra overordnet myndighet og interne styringsbehov på ulike nivåer i virksomheten. Her omtales fem kriterier som bør ligge til grunn for valg av styringsparametere. De to første handler om forhold som virksomhetens samlede styringsinformasjon bør ivareta. De tre siste handler om forhold som hver enkelt styringsparameter bør tilfredsstille.

3.3.1 Kriterier for virksomhetens samlede styringsinformasjon

Kriteriene som bør ligge til grunn for utformingen av virksomhetens samlede styringsparametere, henger sammen med økonomiregelverkets krav om at styringen legges opp slik at den er tilpasset virksomhetens *egenart, risiko og vesentlighet*²⁰:

- Virksomhetens *egenart* kan utledes av formålet med virksomheten, dens størrelse og kompleksitet.
- Risiko handler om utfordringer som kan påvirke måloppnåelse negativt. Identifisering av forhold det er viktig å lykkes med i lys av strategi og overordnede mål, og risikoene som knytter seg til disse forholdene, kan bidra til å utfylle bildet av hva som er vesentlig styringsinformasjon. En vurdering av risiko i forhold til overordnede mål og strategi kan avdekke at ikke alle risikoforhold omfattes av de allerede etablerte styringsparametere. Risikovurdering kan dermed bidra til å sikre at styringsparametere faktisk fanger opp alle vesentlige forhold som ledelsen bør styre etter, og fører til bedre kvalitet på resultatmålingen.
- Hvilke forhold som er vesentlige vurderes med utgangspunkt i de overordnede målene, politiske signaler og krav fra departementet i tildelingsbrevet, samt utvikling i eksterne forhold og de endringer virksomhetens ledelse på bakgrunn av dette har identifisert som nødvendige gjennom strategien.

²⁰ Reglementet § 4 Grunnleggende styringsprinsipper og flere punkter i Bestemmelsene, herunder i punkt 1.3 Styringsdialogen og punkt 2.3 Styringsprosessen.

Ut fra disse overordnede kravene i økonomireglementet utledes følgende kriterier for virksomhetens samlede styringsparametere:

Kriterium 1: Helhet og balanse

Den samlede styringsinformasjonen må gi et *helhetsbilde* av virksomhetens relevante resultater. Det forutsetter at virksomheten har definert alle sine tjenester og tilhørende aktiviteter, se omtale i avsnitt 2.2. På bakgrunn av dette må ledelsen finne frem til styringsparametere som samlet gir et godt bilde av de sentrale sidene ved virksomhetens resultatoppnåelse i lys av strategi og overordnede mål.

- EKSTERNE STYRINGSPARAMETERE MÅ BALANSERES MOT INTERNE STYRINGSPARAMETERE

Vi har sett at resultater kan knyttes til alle leddene i resultatkjeden. De viktigste resultatene er som nevnt knyttet til omfang og kvalitet ved de tjenestene som frembringes for brukerne, effektene de har for brukerne og samfunnet og om ressursbruken er effektiv. Informasjon om dette er spesielt viktig for at Stortinget og departementet skal kunne kontrollere og vurdere virksomhetens måloppnåelse mot overordnede mål. For virksomheten selv er dessuten informasjon om tjenestene og effektene viktig for å kunne overvåke om strategien og de prioriterte interne målene gir de forutsatte eksterne resultatene. Fordi gode interne resultater normalt er en forutsetning for å oppnå gode eksterne resultater, er det også viktig å ha styringsparametere som gir informasjon om interne resultater.

- KVALITET MÅ BALANSERES MOT PRODUKTIVITET

Ensidig fokus på kvalitet kan medføre at kostnader ved å produsere tjenestene ikke tas hensyn til i tilstrekkelig grad. Tilsvarende kan ensidig fokus på produktivitet føre til at virksomheten oppnår høye produksjonsvolum til lave kostnader, men at dette går på bekostning av kvaliteten.

- DET MÅ BALANSERES MELLOM ULIKE INTERESSENTERS BEHOV

En virksomhet har som oftest flere brukergrupper som har forskjellige behov og ønsker om hva som skal oppnås. Det som er viktig sett fra virksomhetens ståsted, er ikke nødvendigvis det som er viktig sett fra departementets eller brukernes ståsted. Styringsparametere bør fange opp det som er viktig i virksomheten sett fra ulike brukergruppers ståsted.

Dersom virksomheten ikke har styringsparametere som gir en helhetlig og balansert informasjon, risikerer man å overse sider ved virksomheten som er viktige for å nå målene. Det kan føre til *målforskyvning*. Målforskyvning innebærer at atferden i virksomheten vris i en retning som gir uønskede virkninger. Det som måles er det som får oppmerksomhet i styringen. Dermed kan områder som ikke måles og vurderes, bli nedprioritert. Det kan gi grunnlag for spillsituasjoner mellom ulike aktører i virksomheten, som fører til dårligere resultater samlet sett. Viktige sider ved virksomheten kan bli ignorert, såkalt tunnelsyn.

Det er ofte en utfordring å overskue hvordan måling kan føre til målforskyvning. Det er viktig å være oppmerksom på dette både når styringsparametere velges og utformes, og når resultatene senere skal tolkes og følges opp. Medarbeidere som har god kjennskap til området, er en viktig kilde til informasjon om mulige eller faktiske målforskyvninger. Det kan også være en fordel å prøve ut målingen i mindre skala, for eksempel i form av et pilotprosjekt i én enhet før målingen iverksettes i hele virksomheten. For å avdekke målforskyvning bør resultatene også ses i sammenheng med annen tilgjengelig informasjon.

Ut over styringsparametere som gir helhetlig og balansert informasjon om virksomhetens resultater, er det også behov for informasjon om ulike interne og eksterne faktorer som kan påvirke resultatene, se blant annet figur 2.2 i avsnitt 2.3.1.

Et verktøy som har fått mye oppmerksomhet, og som er ment å sikre balanse i styringen, er Balansert målstyring. Perspektivene i balansert målstyring er i stor grad sammenfallende med de ulike leddene i resultatkjeden.

Boks 3.2 Balansert målstyring (BMS)

Balansert målstyring (BMS) skal sikre en balansert styring gjennom informasjon om virksomheten fra ulike *perspektiver* som henger sammen og påvirker hverandre. Hvilke perspektiver som benyttes, må tilpasses virksomheten. Grunnmodellen har følgende fire perspektiver:

- Økonomi
- Kunder
- Interne prosesser
- Utvikling og læring

I *økonomiperspektivet* rettes ofte oppmerksomheten i statlige virksomheter mot ressursanvendelse og budsjettstyring. *Kundeperspektivet* retter oppmerksomheten mot virksomhetens forhold til brukerne (herunder eventuelt også overordnet myndighet), og nytteverdien av det den gjør for brukerne. *Prosessperspektivet* retter oppmerksomheten mot virksomhetens interne prosesser og arbeidsmåter. *Utviklingsperspektivet* retter oppmerksomheten mot at satsinger og investeringer skal gi fremgang på lengre sikt. Ofte omhandler dette blant annet hvordan virksomheten ivaretar sine medarbeidere gjennom kompetansetiltak, arbeidsmiljø osv.

Det formuleres gjerne overordnede mål for hvert av perspektivene. For hvert av perspektivene utledes det en eller flere kritiske suksessfaktorer, som på bakgrunn av strategi og overordnede mål angir hva som er kritisk viktig å lykkes med i styringen. Av de kritiske suksessfaktorene utledes det videre styringsparametere, som gir informasjon om i hvilken grad virksomheten lykkes i forhold til det som er definert som kritisk viktig. Denne resultatinformasjonen fremkommer i et målekort, der styringsparameterne er ordnet etter de fire perspektivene.²¹

Kriterium 2: Fokus – prioritet

For å tydeliggjøre hva fokus innebærer, er det hensiktsmessig å skille mellom styringsparametere som utgjør en del av

- 1** den helhetlige styringsinformasjon virksomheten til enhver tid må ha tilgjengelig og som er omtalt ovenfor, og
- 2** styringsinformasjon som er prioritert til aktiv bruk av ledelsen i den daglige styringen.

Fokus handler om å velge parametere som retter oppmerksomheten mot forhold som må prioriteres av virksomhetens ledelse i den *daglige styringen*.

Å måle og følge opp alt er ikke styring. Hva det er mulig og hensiktsmessig for ledelsen å rette oppmerksomheten mot i den daglige styringen, er begrenset sammenholdt med mengden mulig relevant informasjon om virksomheten. Derfor er det viktig å begrense antall styringsparametere som skal brukes aktivt av ledelsen på hvert nivå. Hvor mange styringsparametere

²¹ Boks 5.1 er et eksempel på et målekort fra Oslo fengsel.

som er hensiktsmessig, varierer med områdets karakter, risiko og vesentlighet, hvor tett de ulike forholdene må følges opp osv. Aktuelle styringsparametere må gjennomgås for å sjekke om de overlapper hverandre. Til sist må det foretas en prioritering. En viktig utfordring i arbeidet med å fokusere er å våge å *velge bort*.

Det er naturlig at styringsparametere som måler interne resultater, er blant de høyt prioriterte parameterne i den daglige styringen. Spesielt når endrings- og omstillingsbehovene er store, må oppmerksomheten i økende grad rettes mot interne prosesser og tiltak, fordi de blir strategisk viktige for resultatene på noe lengre sikt. Eksempler på dette kan være tiltak for å endre eller heve kompetansen, bruk av ny teknologi og andre utviklings- og omstillingsaktiviteter. Det er imidlertid også viktig at ledelsen overvåker om de eksterne resultatene viser en tilfredsstillende utvikling.

Fordi omgivelsene er i stadig endring, må det løpende vurderes om de prioriterte styringsparameterne dekker det som er vesentlig i den daglige styringen av virksomheten. Utviklingen kan tilsi at ledelsen må skifte fokus og løfte frem andre styringsparametere enn de som opprinnelig var høyest prioritert. Omvendt kan en tilfredsstillende og stabil utvikling tilsi at ledelsen ikke lenger har behov for å styre dette området like aktivt som tidligere. Utviklingen kan videre vise at det er behov for å hente inn informasjon om resultater som ikke har vært registrert tidligere, og bruke den aktivt i den daglige styringen.

Den informasjonen som frembringes gjennom de fokuserte styringsparameterne, må ses i sammenheng med virksomhetens øvrige styringsinformasjon. Den øvrige styringsinformasjonen bidrar til å utfylle resultatbildet som de fokuserte styringsparametere gir, og kan om nødvendig brukes i vurderingen av disse resultatene.

Eksemplet i boks 3.3 viser hvordan Statens Vegvesen skiller mellom informasjon om resultater som brukes aktivt i styringen og annen styringsinformasjon.

Boks 3.3 Statens vegvesen: styringsinformasjon og tilleggsinformasjon

Vegvesenet skiller mellom *styringsinformasjon* og *tilleggsinformasjon*. Styringsinformasjon er det som Vegdirektøren har definert som viktig i sin styring, og som følges opp gjennom resultatrapporteringen, herunder også mål som er presentert i St. prp. nr. 1. Styringsinformasjonen som følges opp regelmessig i etatens ledermøter, omfatter 26 parametere, hvorav noen rapporteres årlig og andre hyppigere.

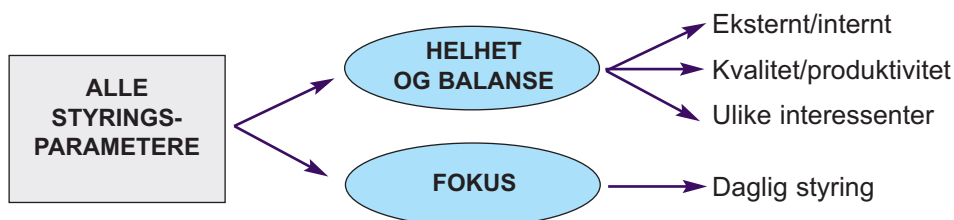
Tilleggsinformasjon er data som samles inn fordi Vegdirektoratet skal rapportere disse videre til Samferdselsdepartementet eller bruke dem til annen oppfølging. Denne informasjonen omfatter nær 50 ulike parametere.

Et eksempel på styringsinformasjon er «Trafikksikkerhetstilstand for trafikant og kjøretøy». Denne styringsparameteren består av flere underparametere, hvorav en er «Andel som bruker bilbelte» (målt ved kontroller). Dette er en sentral styringsparameter som indikerer effekten av Vegvesenets holdningsarbeid for å bedre trafikksikkerhetstilstanden for trafikantene.

I tillegg registreres antall bilbeltekontroller. Dette utgjør en del av tilleggsinformasjonen som ikke brukes direkte i styringen, og som gir informasjon om aktivitetsnivået på kontrollarbeidet.

Figuren nedenfor viser de to kriteriene som virksomhetens samlede styringsinformasjon bør oppfylle.

Figur 3.2 Kriterier som virksomhetens samlede styringsparametere må oppfylle



3.3.2 Kriterier for de enkelte styringsparameterne

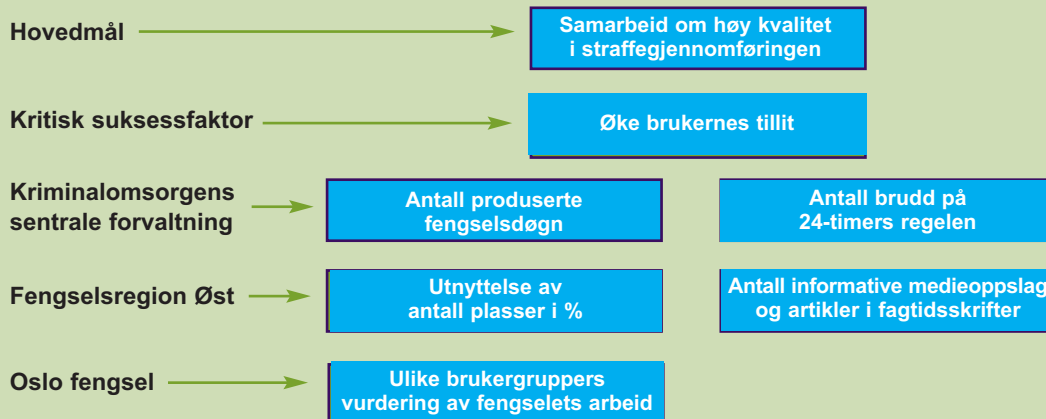
Kriterium 1: Påvirkbarhet

Styringsparametere bør måle resultater som det aktuelle virksomhetsnivået selv har ansvar for og kan *påvirke* gjennom sin innsats. Det må være klart hvilken leder som har ansvar for resultatene som skal nås. At styringsparametere er påvirkbare, er viktig for at styringsparametere skal oppfattes som relevante og bli akseptert av de som skal måles, eller som skal bruke informasjonen. Dette er en forutsetning for at styringsparametere skal få konsekvenser for måten virksomheten arbeider på.

Ledere på ulike nivåer eller i forskjellige enheter har også behov for forskjellig styringsinformasjon. Hva som eksempelvis er kritisk informasjon for toppledelsen, er vanligvis ikke det samme som for ledere på lavere nivå i organisasjonen. Styringsparametere på lavere nivåer må være avledet av og henge sammen med styringsparametere på nivået over, slik at alle nivåer arbeider i samsvar med virksomhetens strategi og overordnede mål. Dersom man i strategiprosessen har drøftet hva strategien betyr for hvert enkelt nivå og den enkelte enhet, er det enklere å oppnå en slik sammenheng. Det bidrar også til balanse i styringen.

Boks 3.4 Eksempel fra fengselsvesenet – sammenheng mellom styringsparametere på ulike nivå

Et av Oslo fengsels hovedmål er «Samarbeid om høy kvalitet i straffegjennomføringen». En av de kritiske suksessfaktorene for dette hovedmålet er «Øke brukernes tillit». Figuren nedenfor viser styringsparametere som følger opp denne kritiske suksessfaktoren og som er fastsatt av ulike nivåer innenfor fengselsvesenet. Oslo fengsel følger regelmessig opp alle disse styringsparametere i sin styring.



Styringsparametere fastsatt av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (departementet), er antall produserte fengselsdøgn og antall brudd på 24-timersregelen (dvs. at varetekstfanger ikke skal holdes i forvaring i mer enn maksimalt 24 timer før de fremstilles i retten).

For regionen er det viktig å styre kapasitetsutnyttelse (i prosent av antall plasser i fengselet) og antall informative medieoppslag og artikler i fagtidsskrifter. For fengselet selv er det viktig å rette oppmerksomheten mot hvordan ulike brukergrupper som fengselet har vurderer fengselets arbeid. Se også resultatrapport i boks 5.1 i kapittel 5.

I tillegg til styringsparametere som er felles for alle eller flere av enhetene internt i fengselet, har de ulike enhetene etablert egne styringsparametere for å følge opp viktige områder som de har ansvar for. Blant annet som følge av krav fra departementet, har fengselet som helhet fokus på å hindre at fanger tar skade av isolasjon i fengselet. Dette fanges opp gjennom parametere under den kritiske suksessfaktoren «Styrke tilbudet om aktivisering». I Mottaksenheten er tilbudet om aktivisering for dårlig pga. bygningsmessige forhold. Mottaksenheten har derfor etablert en ordning der innsatte noen timer om dagen kan sitte sammen på en celle for å få selskap av hverandre. For å følge opp dette har enheten etablert styringsparameteren «Antall timer samsitting».

Ofte er det ikke klart i hvilken grad endringer hos brukere og i samfunnet er påvirket av virksomhetens aktiviteter i forhold til andre, utenforliggende forhold. Kriteriet om påvirkbarhet innebærer ikke nødvendigvis at slike endringer ikke er relevante styringsparametere. Selv om endringer hos brukerne og i samfunnet alltid delvis vil ligge utenfor virksomhetens kontroll, påvirkes de likevel av virksomheten. Informasjon om dette kan bidra til læring om hva som virker og eventuelt ikke virker, spesielt for toppledelsen i virksomheten. Det bidrar også til å holde oppmerksomheten rettet mot formålet med virksomheten. Informasjon om tilstanden hos brukerne og i samfunnet er dessuten viktig for departementene og Stortinget. Statens vegvesen har for eksempel antall drepte eller hardt skadde i trafikken som styringsparameter, selv om dette også påvirkes av forhold som er utenfor vegvesenets kontroll.

Det kan også være virksomheter som hver for seg har ansvar for oppgaver som påvirker andre virksomheters resultater. Da kan det være aktuelt å se de ulike virksomhetenes oppgaver i sammenheng, iverksette tiltak på tvers av virksomhetene og følge opp gjennom styringsparametere som gir informasjon om resultatene av samarbeidet. Et klart eksempel på virksomheter som påvirker hverandres resultater, er arbeidsmarkeds- og trygdeetaten. Det har resultert i sammenslåing til én etat NAV.

Kriterium 2: Pålitelighet og verifiserbarhet

Styringsinformasjonen må være pålitelig og verifiserbar. Pålitelighet gjelder spørsmålet om styringsparameterne faktisk måler det de er ment å måle. Dårlig kvalitet på styringsinformasjonen betyr at den mister sin verdi som beslutningsgrunnlag. Det bidrar også til å undergrave tillit til og oppslutning om styring. Informasjonen må derfor også kunne etterprøves og verifiseres. Det må kunne vises hvordan styringsinformasjonen er definert, samlet inn, kontrollert og anvendt i resultatvurderingen.

• ENTYDIGE OG STABILE DEFINISJONER PÅ STYRINGSPARAMETERNE

Definisjonene må inneholde hva styringsparameterne måler, og hvordan data samles inn. Dersom det er saksbehandlingstid og kostnader ved saksbehandlingen som skal måles, kan det for eksempel dreie seg om presise og stabile retningslinjer for:

- typer av saker som inngår i mål for produksjonsvolum
- tidsperiode som er fastsatt for målingen
- kostnader som inngår
- prinsipper som skal gjelde for tidsregistrering og fordeling på sakstyper og eventuelt aktiviteter knyttet til behandling av ulike typer saker
- hvilken beregning som legges til grunn for saksbehandlingstid (eksempelvis om det er tidspunkt for journalføring av saken inn/ut som legges til grunn eller andre beregningsmetoder)

Definisjonene må kommuniseres til de som samler inn, vurderer og rapporterer og bruker styringsinformasjonen. Definisjonene av styringsparameterne må holdes oppdaterte, og det må etableres rutiner for å avklare eventuelle uklarheter.

- **KLARE ANSVARSFORHOLD VED REGISTRERING AV DATA**

Det må avklares hvem som har ansvaret for hva ved innsamling, eventuell bearbeiding, kontroll og rapportering av styringsinformasjonen. Lederne er ansvarlige for kvaliteten på informasjonen. Vurdering og diskusjon av informasjonen i styringsprosessene bidrar til å sette spørsmålet om god kvalitet på informasjonen på dagsordenen.

- **KONTROLL MED INFORMASJONSKILDENE**

Tydelig definerte styringsparametere er en forutsetning for at styringsinformasjonen kan samles inn på samme måte hver gang, uavhengig av enheter eller enkeltpersoner. Ifølge økonomiregelverket bør styringsparameterne være mest mulig stabile over tid.²² Det er blant annet viktig for at resultatene skal være sammenlignbare, slik at man kan vurdere utviklingen over tid og på tvers av enheter med tilsvarende oppgaver.

Styringsparametere som er konkrete, entydige og lette å forstå øker påliteligheten av informasjonen. Det er også en fordel om styringsparameterne ikke forutsetter kompliserte målemetoder, fordi det øker muligheten for at det begås feil i datainnsamlingen. Det bør finnes dokumentasjon som viser hvordan informasjonen samles inn og sammenstilles, slik at det er mulig for andre å vurdere om informasjonen faktisk viser det som ønskes belyst. Det er naturlig at dette følges opp i forbindelse med resultatrapporteringen.

Målingene kan være mulige å manipulere. De som registrerer informasjonen, er ofte de samme personene som omfattes av målingene. Derfor må det etableres kontrollrutiner for innsamling og registrering av informasjon, behandling og aggregering av informasjon og overvåkning av kvaliteten på informasjonen. Hvis målingene krever spesielle metodekunnskaper, er det viktig at de som gjennomfører målingene, har slik kunnskap.

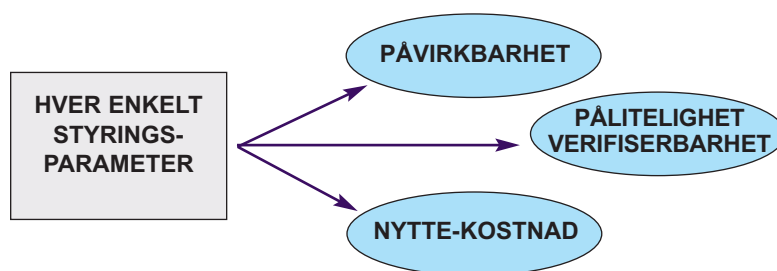
Kriterium 3: Nytte – kostnad

Det er mange typer resultater det er ønskelig med informasjon om. Det må vurderes hvor ressurskrevende det er å måle og frembringe informasjonen, og om nytten står i forhold til kostnadene. Kriteriet om helhet og balanse i styringsinformasjonen tilsier at virksomheten må ha regelmessig informasjon om resultatene knyttet til virksomhetens viktigste tjenester.

Nytte – kostnadsavveining henger blant annet sammen med valg av målemetoder og målefrekvens. I den løpende resultatmålingen er det en fordel med styringsparametere som frembringer informasjon så raskt men samtidig så rimelig som mulig. Spesielt gjelder dette informasjon om forhold som har høyt fokus i den daglige styringen av virksomheten. Dersom det fremkommer behov for ny informasjon, må dette vurderes mot eksisterende styringsinformasjon. Styringsinformasjon som innhentes som ledd i den løpende resultatmålingen, kan utfylles gjennom grundigere periodiske evalueringer, for eksempel av effekter og effektivitet.

Figuren nedenfor viser de tre kriteriene som hver enkelt styringsparameter bør oppfylle:

Figur 3.3 Kriterier for de enkelte styringsparameterne



²² Jf. bestemmelsenes kapittel 1.4, punkt b).

3.4 Hvordan velge ambisjonsnivå?

Når vi fastsetter et konkret ambisjonsnivå – et mål – for de resultatene som skal nås, kan vi som nevnt kalle dette for et resultatmål. Nedenfor omtales noen viktige momenter som bør vurderes når vi skal fastsette et ambisjonsnivå:

- HVA ER OPPNÅDD TIDLIGERE ELLER AV ANDRE?

Et startpunkt for å sette et realistisk ambisjonsnivå er ofte å sammenligne med hva som er oppnådd av resultater tidligere, målt med samme styringsparameter. Ambisjonsnivå kan også fastsettes med utgangspunkt i sammenligning (benchmarking) med andre virksomheter med lignende eller tilsvarende oppgaver. Noen ganger foreligger det ikke informasjon om tidligere resultater på området, for eksempel fordi satsingsområdet er nytt. Da kan endelig beslutning om ambisjonsnivå eventuelt avvendes til etter at resultater er blitt målt over en bestemt periode. Dermed får man et bedre grunnlag for å fastsette et realistisk ambisjonsnivå.

- HVILKE RAMMEBETINGELSER GJELDER?

Man må ta hensyn til endringer som har skjedd internt og eksternt, og som kan påvirke hva som er mulig for virksomheten å oppnå i den aktuelle perioden.

- HVA ER TIDSPERSPEKTIVET FOR DET VIRKSOMHETEN SKAL OPPNÅ?

Tidsperspektivet for effekter av endringer er viktig for å sette et realistisk ambisjonsnivå. Ved utvikling av nye løsninger og tiltak kan det være relevant å øke ambisjonen gjennom strategiperioden. Brønnøysundregistrenes strategi fastslår at det skal utvikles elektroniske løsninger på nye områder, som vil medføre at saksbehandlingen gradvis vil bli mindre ressurskrevende enn i dag. Derfor har Brønnøysundregistrene et ambisjonsnivå for produktivitet i saksbehandlingen som gradvis øker i strategiperioden.

Tidsperspektivet er også et utgangspunkt for å beslutte hvor ofte og når det skal rapporteres, slik at informasjon om måloppnåelse foreligger når beslutninger skal tas. Noen resultatmål krever hyppig oppfølging (typisk mål for produsert volum, enhetskostnader, kontrollresultater osv.), mens resultatmål som det tar lengre tid å innfri, kan måles og rapporteres med lengre mellomrom (eksempelvis brukertilfredshet, kvalitetsforbedringer, effekter osv.).

- HVA ER ØNSKET AMBISJONSNIVÅ?

Ikke bare mulig, men også ønsket ambisjonsnivå må vurderes. På områder der nivået allerede ligger høyt, er det ikke uten videre gitt at det er god ressursanvendelse å bedre resultatene ytterligere. For eksempel kan det vurderes å være for ressurskrevende å skulle øke omfanget av tilfredse brukere fra 80 % til 90 %.

- SKAL AMBISJONSNIVÅET FASTSETTES SOM ET ABSOLUTT NIVÅ ELLER SOM ET INTERVALL?

Det må også tas stilling til om ambisjonsnivået skal være absolutt, eller slik at målet anses som oppfylt dersom resultatene ligger innenfor et bestemt intervall. På noen områder som helse og sikkerhet kan det være null toleranse for feil. Det kan også være områder der regelverket stiller krav om at bestemte normer eller standarder skal være oppfylt. Der hvor kravene ikke er absolutte, kan det imidlertid skilles mellom «ønsket nivå» og «godt nok». Bruk av intervaller er ofte mer hensiktsmessig enn et bestemt nivå.

- ENTYDIG DEFINISJON

På samme måte som styringsparameterne må også ambisjonsnivået defineres på en entydig måte, slik at det er klart om målet er oppnådd eller ikke. For eksempel må det klargjøres om ambisjonsnivået er knyttet til et gjennomsnitt, eller om det gjelder for enkeltresultater. Et eksempel kan være om et ambisjonsnivå om ikke å overskride et gitt antall dager i saksbehandlingen gjelder for gjennomsnittet av saker, eller for hver enkelt sak som behandles.

Resultatmål beskrives ofte ved at de tilfredsstillir SMARTE-kriteriene, se boks 3.5. Disse kriteriene er også dekket av kriteriene som er omtalt i avsnitt 3.3.1 og 3.3.2.

Boks 3.5 SMARTE resultatmål

SPESIFIKKE

Resultatmålene må være tydelig definert slik at det er klart hva som skal oppnås.

MÅLBARE

Det må være mulig å måle i hvilken grad virksomheten når sine resultatmål.

AKSEPTERTE

Resultatmålene må oppleves som riktig, relevant og interessant å arbeide etter, og bør fastsettes etter dialog mellom over- og underordnet nivå.

REALISTISKE

Ambisjonsnivået må ikke settes høyere enn at det oppleves som mulig å innfri kravene, samtidig som det gir noe å strekke seg etter.

TIDFESTEDE

Det må være klart når resultatmålene skal være oppfylt.

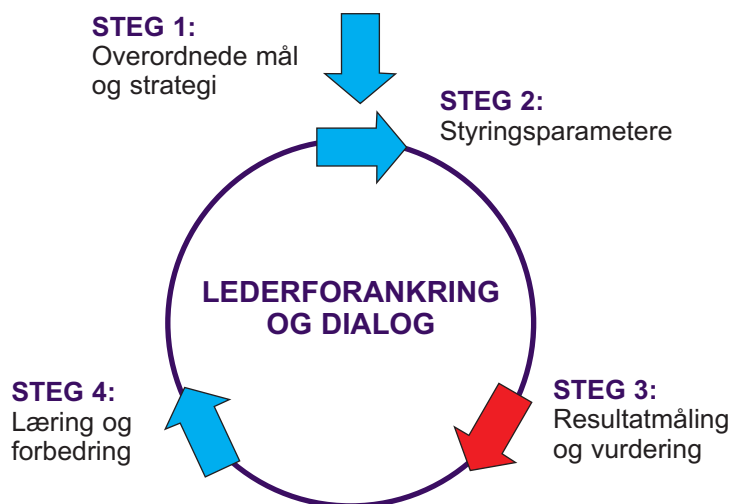
ENKLE

Resultatmålene må være enkle å forstå og måle.

4

Nærmere om måling og vurdering av resultater

I dette kapitlet går vi nærmere inn på de fem hovedtypene av styringsparametere som ble omtalt i forrige kapittel, dvs. volum, produktivitet, kvalitet, effekter og effektivitet. Vi redegjør nærmere for hva disse viser og hvordan de måles og vurderes. Volum er den enkleste målemetoden og omtales derfor kort. Effektivitet gis også en kort omtale, fordi det er relativt komplisert å måle, og anvendes lite i den løpende resultatmålingen. Dette kapitlet retter først og fremst oppmerksomheten mot måling av produktivitet, kvalitet og effekter.



31

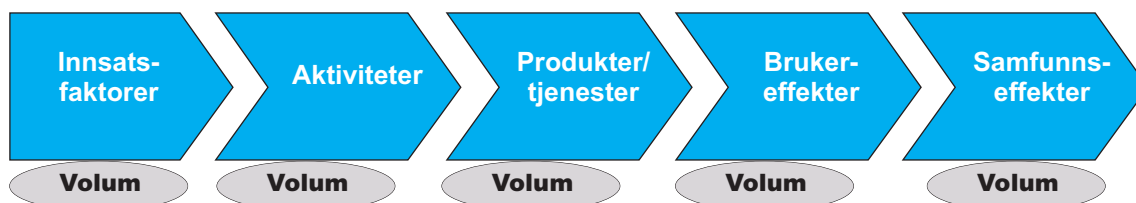
4.1 Måling av volum

Måling av volumer er den enkleste og mest brukte målemetoden, og utgjør ofte hovedtyngden av styringsparameterne i en virksomhet.

4.1.1 Hva er volum?

Volum betyr «omfang» eller «mengde» og kan uttrykkes i antall, meter, kilo, kroner eller andre relevante enheter. Man kan måle både volum av sluttproduktet, aktiviteter som er gjennomført og innsatsfaktorer som er satt inn i produksjonen. I mange tilfeller kan også kvalitet og effekter måles som volum, f.eks. antall arbeidsledige som har fått ny jobb som følge av arbeidsmarkeds-tiltak, antall fornøyde brukere osv.

Figur 4.1 Volum i resultatkjeden



4.1.2 Metoder for måling av volum

Metoden for å måle volum er enkel å forstå og bruke, ikke minst der det er produkter og tjenester (alternativt andre ledd i resultatkjeden) som er enkle å kvantifisere og telle.

Boks 4.1 Eksempler på måling av produksjonsvolum

- Dersom produktet er sykkelveier som Statens vegvesen har ansvar for å levere etter klare standarder, kan produksjonsvolum måles ved antall km sykkelvei.
- Dersom produktet er kontroll av hygieneforholdene i restaurantkjøkken (Mattilsynet), kan produksjonsvolum måles ved antall gjennomførte kontroller.
- Dersom produktet er behandling av asylsøknader, kan produksjonsvolumet måles ved antall saker behandlet.
- Dersom produktet er høyere utdanning, kan produksjonsvolum måles ved antall uteksaminerte kandidater, eventuelt antall oppnådde studiepoeng ved institusjonen.

4.1.3 Vurdering av volum

Volumparametere vil ofte være interessante fordi de gir en indikasjon på hvilke nytteeffekter virksomheten har medført for brukere og samfunn. Det gjelder først og fremst effekter i resultatkjeden som for eksempel antall drepte eller skadde i trafikken, men indirekte også volum knyttet til tjenester og til dels aktiviteter. Måling av slike resultater gir viktig informasjon om for eksempel aktivitetsnivå og arbeidsbelastning i virksomheten, og kan være en indikasjon på nytte for brukerne av det virksomheten har gjort. Et eksempel på dette er Statens vegvesen som har en parameter for å måle antall kilometer ulykkesbelastet riksveg hvor det er iverksatt ulykkesreducerende tiltak.

Det er imidlertid uheldig bare å rette oppmerksomheten mot produksjonsvolum og aktivitetsnivå uten å kombinere med andre typer av styringsparametere. Volum sier i seg selv ingenting om det er produsert kostnadseffektivt, og om kvaliteten på det som er produsert. Det er for eksempel sjelden optimalt å ha som eneste mål at produksjonsvolumet skal være «så høyt som mulig». Alene gir det også begrenset informasjon om sammenhengen mellom virksomhetens tiltak og effektene for brukere og samfunn.

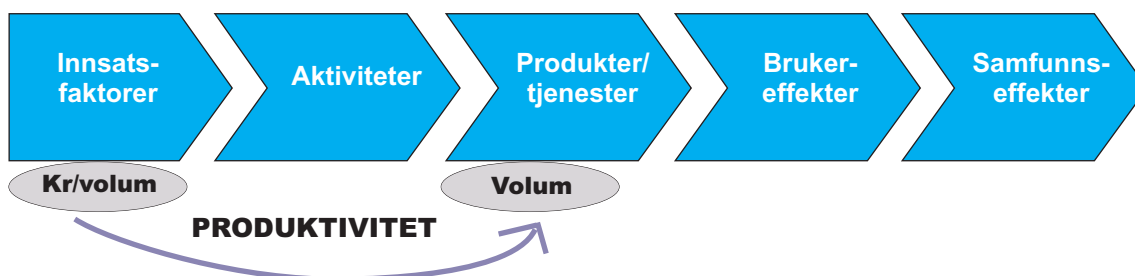
4.2 Måling av enhetskostnader og produktivitet

Produktivitetsparametere viser hvor mye virksomheten får ut av gitte ressurser. Produktivitet er et relativt mål som bare gir mening når det kan sammenlignes med tilsvarende resultater over tid.

4.2.1 Hva er produktivitet?

Produktiviteten i en produksjonsprosess sier noe om sammenhengen mellom ressursbruken som settes inn målt i kroner eller volum og mengden av tjenesten som virksomheten leverer.

Figur 4.2 Produktivitet i resultatkjeden



Ved å måle produktivitet forsøker vi å svare på om virksomheten *produserer uten å sløse med ressursene*. Produktivitet omtales gjerne som den «indre effektivitet» i virksomheten, og innebærer at man produserer et gitt produksjonsvolum med lavest mulig ressursbruk og/eller til lavest mulig kostnad. Det handler om å gjøre tingene riktig, herunder i riktig rekkefølge, med riktige innsatsfaktorer, for eksempel dyktige, men ikke overkvalifiserte medarbeidere, riktig teknologi (kostnader og økonomisk risiko sammenlignet med forventede innsparinger) osv.

Når det er god sammenheng mellom de tjenestene som leveres og den effekten dette har for brukere og samfunnet, vil produktivitetmåling være en god praktisk tilnærming for å kunne måle effektivitet, se avsnitt 4.5. Ved måling av produktivitet legger man gjerne til grunn at en gitt kvalitetsstandard holdes. Den bør være lik for alle enheter som produseres, slik at det gir mening å summere alle enhetene. For å teste påliteligheten av produktivitetmålingene bør virksomheten imidlertid også foreta målinger av kvaliteten på de aktuelle produktene, se avsnitt 4.3.

Alle statlige virksomheter skal sikre at ressursbruken er effektiv.²³ Parametere som enten direkte eller indirekte måler effektivitet tolket som produktivitet, bør derfor alltid inngå blant styringsparameterne, uansett hvilke styringsparametere virksomheten har for øvrig.

Produktivitet defineres på ulike måter, blant annet avhengig av om innsatsfaktorbruken måles i volum eller kroner. Dersom innsatsfaktorbruken måles i volum, må man ta stilling til *hvilken* innsatsfaktor man skal fokusere på. Det gir ikke mening å summere for eksempel antall arbeidede månedeverk, kvadratmeter lokaler og antall innkjøpte PC-er i samme mål. I statlige virksomheter er arbeidskraft ofte den viktigste innsatsfaktoren i produksjonen. Mange vil derfor finne det mest meningsfullt å sammenholde produksjonen med et volummål på de personalressurser man har hatt til rådighet, for eksempel timeverk, dagsverk, månedeverk eller årsverk.

Nedenfor presenteres to sentrale produktivetsbegreper:

KOSTNADSPRODUKTIVITETEN²⁴ ved en tjeneste kan måles ved volum/kostnad, eksempelvis antall behandlede saker pr. million kroner. Brøken kan alternativt snus til kostnad/volum, og er da et mål på ENHETSKOSTNADEN I PRODUKSJONEN. Et eksempel på dette er gjennomsnittlig kostnad pr. behandlet sak i løpet av et år.

ARBEIDSPRODUKTIVITETEN ved tjenesten måles ved volum/arbeidet tid. Et eksempel er antall behandlede saker pr. årsverk. Brøken kan alternativt snus til arbeidet tid/volum, og sier da noe om gjennomsnittlig TIDSBRUK PR. ENHET, for eksempel gjennomsnittlig saksbehandlingstid for den aktuelle sakstypen.²⁵

Disse produktivetsbegrepene fokuserer på ulike ting. Hver av dem kan derfor være interessant i ulike situasjoner, avhengig av type mål som skal følges opp. Er virksomheten mest opptatt av hvor mye den får ut av hver krone, er kostnadsproduktivitet det relevante produktivetsmålet. Er man derimot opptatt av å finne ut hvor ressurskrevende sakene er, kan det være mer interessant å fokusere på tidsbruk pr. sak. En viktig forskjell mellom kostnads- og arbeidsproduktivitet er at vi ved måling av arbeidsproduktivitet stopper etter å ha fordelt tidsbruk på ulike saker, og ikke går videre og beregner *kostnaden* ved arbeidstiden/lønn og andre kostnader enn lønn.

²³ Se Reglement for økonomistyring i staten § 4 Grunnleggende styringsprinsipper.

²⁴ I praksis omtales dette ofte som kostnadseffektivitet. For ikke å skape forvirring i forhold til begrepet *effektivitet* som omtales i avsnitt 4.5, holder vi oss her til kostnadsproduktivitet.

²⁵ Merk at gjennomsnittlig saksbehandlingstid slik det er definert her ikke nødvendigvis vil være godt egnet til å si noe om ventetid for brukerne og dermed brukertilfredshet. Antall arbeidstimer pr. sak kan for eksempel være lav dersom den ansatte behandler de aktuelle sakene «innimellom» andre arbeidsoppgaver over en lang tidsperiode. Samlet sett kan det derfor gå lang tid før den enkelte brukeren får tilbakemelding.

Som vi skal vise nedenfor, kan produktivetsmålinger og -vurderinger gjøres med ulikt ambisjonsnivå. Det er ledelsen som må ta stilling til hvor detaljert den ønsker å måle og følge opp produktivitet.

4.2.2 Metoder for måling av produktivitet

Det er to viktige forutsetninger som alltid bør være oppfylt for å kunne måle produktivitet:

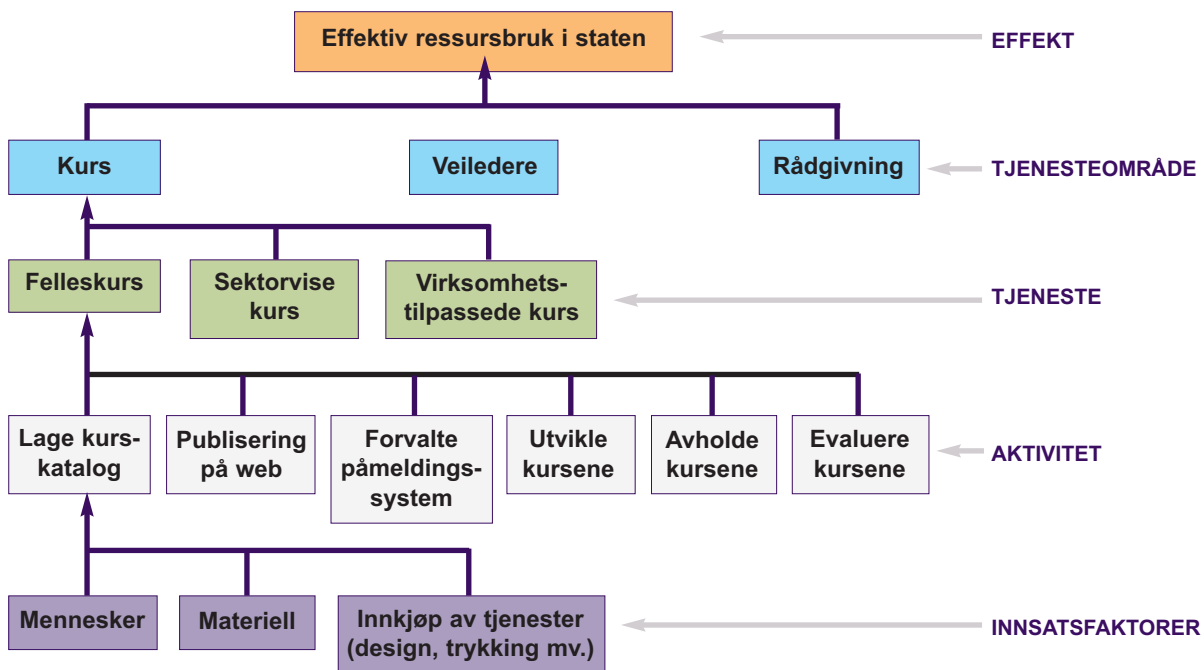
- 1 Virksomheten må kunne definere tjenestene på en entydig måte, slik at det er mulig å måle produsert volum av den enkelte tjeneste. Tjenestene kan defineres på overordnet eller mer detaljert nivå, avhengig av hvilket styringsbehov virksomheten har.
- 2 Deretter må det være mulig å måle den samlede ressursbruken i virksomheten og knytte ressursbruk til de ulike tjenestene. Dersom man skal måle innsatsfaktorbruken i kroner, må også prisen på hver enkelt innsatsfaktor være kjent eller kunne estimeres.

For å vurdere om produktiviteten er høy eller lav, må man kunne sammenligne resultatene over tid, eventuelt med andre virksomheter eller enheter med tilsvarende oppgaver. Vurdering og tolkning av produktivetsmålingene omtales i 4.2.3.

1. Entydig definisjon av tjenestene og måling av produksjonsvolum

En nødvendig betingelse for å kunne måle produktivitet, er at virksomheten har definert tjenestene slik at det er mulig å måle produsert volum. Det er ingen fasitløsning på hvordan tjenester skal defineres. Inndelingen i tjenester er et styringsmessig valg, som blant annet avhenger av hva vi ønsker å ha fokus på, og hvor detaljert eller overordnet vi ønsker å styre. I figur 4.3 er det vist et eksempel på hvordan tjenester kan defineres.

Figur 4.3 Definerer av tjenester – eksempel fra Senter for statlig økonomistyring (SSØ)



SSØ skal bidra til effektiv ressursbruk i staten. Dette gjøres blant annet gjennom kompetansetiltak innenfor økonomistyring. Virksomhetsområdene er å avholde kurs, utvikle veiledere og gi råd til departementene og statlige virksomheter. Disse områdene eller tjenestegruppene kan videre deles inn i enkelttjenester. Eksempelvis deles tjenestegruppen «kurs» inn i tre ulike typer kurstjenester. Omfanget av disse kurstjenestene kan uttrykkes gjennom antall kurs, se omtale i avsnitt 4.1. Til hver av disse tjenestene kan det knyttes aktiviteter som støtter opp under dem. Knytning av innsatsfaktorer til aktiviteter er omtalt i neste punkt.

2. Måle ressursbruk (kostnader) og knytte den til de ulike tjenestene

For å måle produktivitet må følgende spørsmål alltid besvares:

- Hvilke og hvor mange innsatsfaktorer legger de ulike tjenestene beslag på? Svaret krever at den samlede ressursbruken kan måles og knyttes til de ulike tjenestene. For eksempel krever måling av arbeidsproduktivitet at ressursbruk knyttes til tjenestene, eventuelt ved hjelp av et tidsregistreringssystem. Dersom det kun produseres én tjeneste i virksomheten, er det enkelt: Alle medgåtte ressurser knyttes til denne tjenesten, og enhetskostnaden måles ved samlet ressursbruk delt på produksjonsvolum. De fleste virksomheter produserer imidlertid en rekke tjenester, og utfordringen består da i å knytte ressursbruken til hver av dem.

Figur 4.3 illustrerer hvordan innsatsfaktorene er knyttet til aktivitetene. Dermed synliggjøres hele sammenhengen fra innsatsfaktorer, via aktiviteter til tjenester, som understøtter det overordnede målet om å bidra til effektiv ressursbruk i staten.

Dersom man ønsker å måle kostnadsproduktiviteten, må man også kunne svare på spørsmålet:

- Hva koster forbruket av innsatsfaktorer? Svaret krever at vi kjenner prisene på innsatsfaktorene, slik at de samlede *kostnadene* kan knyttes til tjenestene.

Når man knytter ressursbruk og eventuelt kostnader til tjenester, kan det være nyttig å skille mellom direkte og indirekte kostnader. Nedenfor ser vi nærmere på hvordan henholdsvis direkte og indirekte kostnader kan knyttes til tjenester.

Statens budsjett og regnskap føres i dag etter kontantprinsippet. Kontantprinsippet innebærer at inntekter og utgifter regnskapsføres når de innbetales og utbetales, og ikke når ressursene eller varene forbrukes som ved føring etter regnskapsprinsippet. Når man skal måle produktivitet, trenger man normalt informasjon om faktisk ressursforbruk. For dette formålet kan kontantprinsippet ofte være utilstrekkelig. Eksempelvis blir investeringsutgifter etter kontantprinsippet belastet når investeringen betales, og ikke avskrevet over flere år som etter regnskapsprinsippet. Alternativt kan virksomheten manuelt kalkulere verdiforringelsen og synliggjøre den i rapporteringen. Dette er også bakgrunnen for at flere statlige virksomheter for sin interne styring har innført såkalt periodisert regnskap, enten for hele eller deler av virksomheten.²⁶

DIREKTE KOSTNADER I PRODUKSJONEN

Med direkte kostnader menes kostnader som kan knyttes direkte til produksjonen av *eksterne* tjenester, dvs. tjenester rettet mot brukerne utenfor virksomheten. I statlige virksomheter er dette i hovedsak lønnskostnader til personell i utførende funksjoner og driftskostnader.

Å fordele lønn og andre direkte driftskostnader er i mange tilfeller relativt enkelt. Ofte gjenspeiles de ulike tjenestene i virksomhetens organisering, for eksempel ved at det er én fagavdeling pr. tjeneste. Selv om avdelingen produserer flere tjenester, bidrar de enkelte ansatte kun til produksjon av én tjeneste. I slike tilfeller er de direkte kostnadene av en gitt tjeneste lønnskostnadene for de aktuelle ansatte og tilhørende driftskostnader.

²⁶ Det vises også til økonomiregelverket om adgangen for statlige virksomheter til å føre virksomhetsregnskapet etter andre prinsipper enn kontantprinsippet (bestemmelsene 3.2.3). Det er etablert et prosjekt i staten som foretar utprøving av bruk av periodisert kostnadsinformasjon (periodiseringsprosjektet). Formålet med utprøvingen er nettopp å legge til rette for et bedre informasjonsgrunnlag for styringen i statlige virksomheter, slik at ressursbruken blir mer effektiv. Utprøvingen skjer i et begrenset antall statlige virksomheter, og prosjektet skal evalueres i 2009. Det er utviklet standarder som kan benyttes av alle statlige virksomheter som på frivillig basis ønsker en helhetlig regnskapsføring basert på periodisert kostnadsinformasjon for sin interne styring.

Dette gjelder imidlertid ikke alltid. I virksomheter som i stor grad er prosjektorganiserte, bidrar mange ansatte parallelt til flere ulike tjenester. Medarbeiderne i SSØ bidrar for eksempel både til produksjon av tjenestene kurs, veiledningsmateriell og rådgivning (se figur 4.3). For å kunne knytte kostnader til hver enkelt tjeneste, er vi i mange tilfeller avhengige av å vite hvordan ansattes tidsforbruk og materiellbruk fordeler seg pr. tjeneste.

Fordelingen av de ansattes tidsforbruk kan gjøres med ulikt ambisjonsnivå, fra grove anslag på antall årsverk knyttet til ulike tjenester, via avgrensede tidsstudier, til innføring av et tidsregistreringssystem hvor alle ansatte daglig registrerer sin tid på tjenester og eventuelt tilhørende aktiviteter. Alle statlige virksomheter bør imidlertid gjennomføre *en eller annen form for tidsfordeling*, minimum gjennom grove anslag på antall årsverk knyttet til de ulike tjenestene. Dette gjør det er mulig å følge opp fordelingen av arbeidstid pr. tjeneste og dermed arbeidsproduktiviteten.

Boks 4.2 Utlendingsdirektoratets tidsregistreringssystem

Utlendingsdirektoratet (UDI) er et eksempel på en virksomhet som har iverksatt et relativt detaljert tidsregistreringssystem. Ansatte fordeler tiden sin på 119 aktiviteter (hver ansatt registrerer i snitt på 7–12 aktiviteter), som i sin tur er direkte knyttet opp mot 22 eksternt rettede tjenester. Tabellen nedenfor viser tidsfordelingen til en tilfeldig ansatt i UDI.

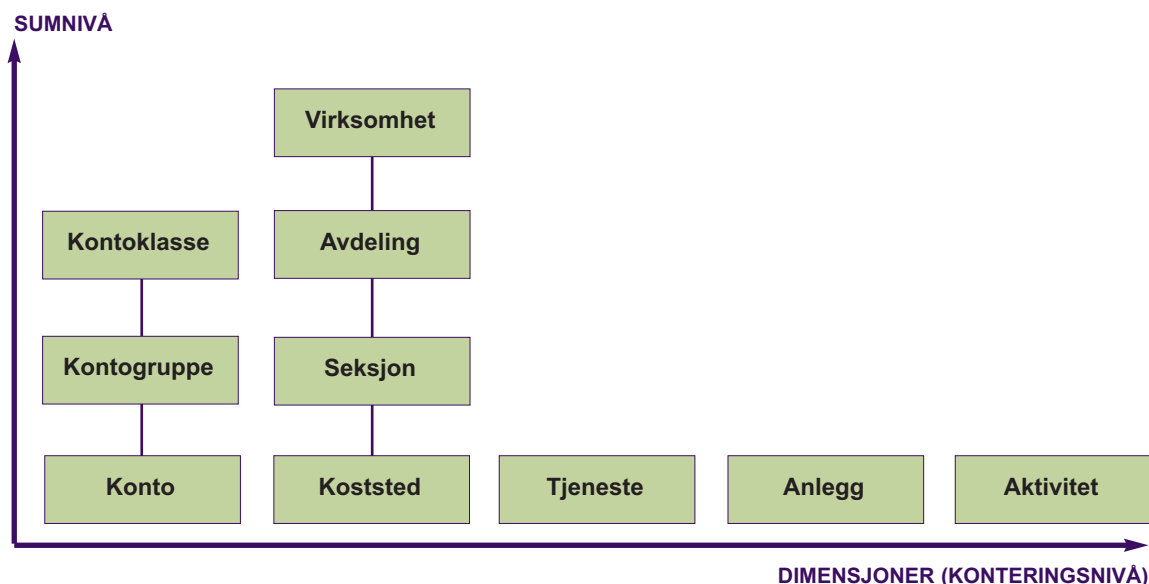
	Man	Tir	Ons	Tors	Fre	Lør	Søn	Tot	
Registrerte Timer	7.5t	7.5t	7.5t	7.5t	8.0t			38t	
Lunsj	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0	0	2.5	
5.2 Saksbeh. fam. innvandringsaker	2	0	0	0	1	0	0	3	Skjul
7.6 Saksbehandling BOS	4.5	7	4	5.5	6	0	0	27	Skjul
7.8 Andre OPA søknader	0	0	0	0	0	0	0	0	Skjul
9.6 Samordn/intern formidl. av gj. praksis	0	0	0	1.5	0	0	0	1.5	Skjul
11.6 Informasjon til sakere	0	0	0	0	0	0	0	0	Skjul
13.2 Pers. og adm. ledelsesoppgaver	0	0	0	0	0	0	0	0	Skjul
13.6 HMS arbeid	0	0	1	0	0	0	0	1	Skjul
13.8 Arb. med Tjenestemannsorg	0	0	0	0	0	0	0	0	Skjul
13.13 Faglig oppdatering	0	0	0	0	0	0	0	0	Skjul
14.9 Møter	0	0	1.5	0	0	0	0	1.5	Skjul
14.12 Egen administrasjon	0.5	0	0.5	0	0.5	0	0	1.5	Skjul
Sum	7.5	7.5	7.5	7.5	8	0	0	38	
Differanse	0	0	0	0	0	0	0	0	

Arbeidsområder kan variere gjennom året. Ansatte kan legge til eller slette aktiviteter for egen registrering av arbeidstid fra tidsfordelingsskjemaet når som helst. Saksbehandleren i dette eksempelet har valgt 11 aktiviteter.

Når tidsbruken er fordelt, kan det eventuelt settes en *pris* på medgått tid. Også her kan detaljeringsgraden være ulik, fra å anvende en fast sats pr. time (måned, år) som tilsvarer gjennomsnittslønnen i virksomheten, til å identifisere lønnen til hver enkelt medarbeider som har registrert tid på tjenesten.

For å kunne måle kostnadsproduktiviteten, kan regnskapssystemet utformes slik at det legger til rette for å vise direkte kostnader pr. tjeneste og eventuelt aktivitet. Nedenfor vises de vanligste dimensjonene i koststrengen i et regnskap:

Figur 4.4 Eksempel på koststreng



Vanligvis følges kostnadene i virksomheten opp på konto og koststed. Konto viser utgifter på kapittel og post. Kapittel viser utgifter til et formål som disponeres av en virksomhet eller av en likeartet gruppe av virksomheter. Post viser utgifter pr. utgiftsart. Koststed viser hvem som har budsjett disponeringsmyndighet. Koststed kan vise kostnader pr. enhet eller tjenesteområde (seksjon/avdeling/region osv.) i virksomheten. Som oftest tilbyr hver enhet i virksomheten flere tjenester. Dersom vi skal kunne knytte direkte kostnader til de enkelte tjenestene i virksomhetens regnskapssystem, må vi derfor ta i bruk flere dimensjoner enn konto og koststed. Ved å ta i bruk tjenstedimensjonen (også kalt prosjektdimensjonen), kan vi knytte kostnader til definerte tjenester i regnskapet. I aktivitetsdimensjonen kan vi eventuelt også vise kostnader for de ulike arbeidsprosessene og de teknologiske løsningene som inngår i fremstillingen av tjenestene. Anleggsdimensjonen brukes for å følge opp investeringer.

INDIREKTE KOSTNADER

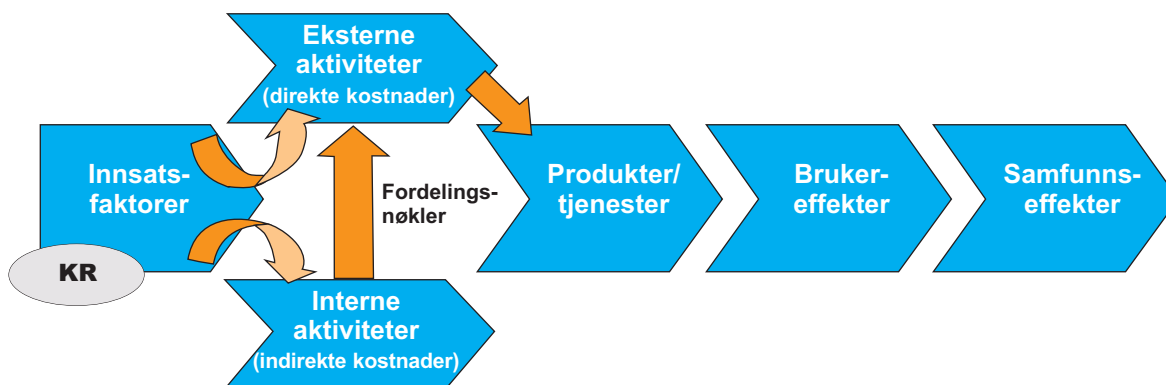
Indirekte kostnader gjelder kostnader ved tjenester som ikke bidrar direkte til produksjonen av eksterne tjenester. Det gjelder kostnader som eksempelvis IT, administrasjon, renhold, ledelse osv. Dette kaller vi gjerne interne tjenester. I tillegg er det alltid en del «uproduktiv tid», til for eksempel interne møter, kurs, egenadministrasjon for ansatte osv., som faller i kategorien indirekte kostnader. For å få det samlede bildet av ressursforbruk knyttet til en ekstern tjeneste, må også de indirekte kostnadene ved de interne tjenestene knyttes til den relevante eksterne tjenesten. Fordelingen kan skje ved hjelp av fordelingsnøkler.

En fordelingsnøkkel er en regneregulering som fastsetter hvordan de indirekte kostnadene skal fordeles på eksterne tjenester.

Ideen er at fordelingsnøkklene skal avspeile en årsakssammenheng, slik at en ekstern tjeneste får tildelt den andel av de indirekte kostnadene som den reelt har forårsaket. Valg av fordelingsnøkler er en utfordring ved utviklingen av kostnadsfordelingsmodeller.

Figur 4.5 illustrerer med utgangspunkt i resultatkjeden hvordan direkte og indirekte kostnader knyttet til hhv. eksterne og interne tjenester kan fordeles til eksterne tjenester ved bruk av fordelingsnøkler.

Figur 4.5 Kostnadsfordeling i resultatkjeden



En enkel tilnærming til fordelingsnøkkel er å fordele indirekte kostnader prosentvis i forhold til den enkelte tjenestes andel av virksomhetens samlede antall årsverk, se boks 4.3 nedenfor

Boks 4.3 Eksempel på enkel tilnærming til fordelingsnøkkel – prosentvis fordeling basert på antall årsverk

En virksomhet tilbyr tjenestene A og B. Det er knyttet henholdsvis 10 og 20 årsverk direkte til produksjonen av disse tjenestene. Kostnader til fellesfunksjoner er på 2 mill. kroner. De indirekte kostnadene kan grovt fordeles slik på tjenestene:

- Kostnadene divideres på virksomhetens 30 årsverk og vi får ca. 66.000 kr pr. årsverk. Dersom et årsverk i snitt koster 330.000 kroner, innebærer dette at de indirekte kostnadene utgjør $66.000/330.000 = 20$ prosent av den direkte kostnaden pr. årsverk.
- Vi finner at samlet kostnad for tjeneste A er $10 \cdot 330.000 \cdot 1,20 = \text{ca. } 4 \text{ mill. kroner}$ og for tjeneste B er $20 \cdot 330.000 \cdot 1,20 = \text{ca. } 8 \text{ mill. kroner}$.
- Dersom vi kjenner samlet volum for hver av de to tjenestene, kan også enhetskostnadene beregnes. Gitt at antallet av tjeneste A er 50, blir enhetskostnaden for hver tjeneste $4 \text{ mill. kroner}/50 = 80.000 \text{ kroner}$. Gitt at antallet av tjeneste B er 1500, er enhetskostnadene for hver tjeneste $8 \text{ mill. kroner}/1500 = 5333 \text{ kroner}$.

En enkel tilnærming til fordeling av indirekte kostnader som vist ovenfor er tilstrekkelig dersom dette er kostnader ved funksjoner som kommer hele virksomheten til gode, og som ikke er knyttet mer til enkelte tjenester enn til andre. Eksempler på dette kan være stab (arkiv, personal, resepsjon, sikkerhet m.m.) og generell ledelse. En fordelingsnøkkel som fordeler slike kostnader etter antall ansatte, er ofte en grei tilnærming, fordi kostnadene erfaringsmessig øker med antall ansatte.

Noen indirekte kostnader er imidlertid i særlig grad rettet mot *enkelte* eksterne tjenester i virksomheten. Det kan for eksempel være kostnader knyttet til fagrelaterte IT-systemer eller til forsknings- og utviklingsarbeid som er rettet mot spesifikke tjenester.²⁷ For å kunne fordele slike

²⁷ Indirekte kostnader som i særlig grad er knyttet til enkelte tjenester i virksomheten, kalles ofte *støttekostnader*. Indirekte kostnader ved funksjoner som kommer hele virksomheten til gode og som ikke er knyttet mer til enkelte tjenester enn andre, kalles ofte *felleskostnader*.

kostnader på de enkelte eksterne tjenestene, må det gjøres egne analyser for å komme frem til passende fordelingsnøkler. Analysene kan være alt fra grove anslag til detaljerte ABC-analyser²⁸. I boksen nedenfor er det vist et eksempel på bruk av ABC-analyse for fordeling av slike kostnader på ulike eksterne tjenester.

Boks 4.4 Eksempel på fordeling av kostnader ved hjelp av ABC-analyse

I en ABC-analyse fordeles kostnadene til aktiviteter. Aktivitetene skal vise hvordan ressursene brukes, og på den måten synliggjøre hva som forårsaker kostnadene, og hvilke faktorer som eventuelt hindrer optimal tjenesteproduksjon.

Et eksempel kan være en ABC-analyse av den interne tjenesten inngående fakturabehandling. Kostnadsdriveren er *antall* fakturaer behandlet. Prisen pr. inngående faktura baserer seg på beregninger av ressursfordelingen foregående år (historisk kostnad).

Tjenesten *inngående fakturabehandling* består av 8 årsverk med en gjennomsnittlig kostnad på 375.000,- kroner pr. årsverk og driftskostnader på 150.000,- kroner, totalt 525.000,- kroner pr. årsverk. Dette gir en kostnad på 4,2 mill. kroner. Samlede kostnader fordeles på antall inngående fakturaer, som er 50.000. Dette gir en gjennomsnittskostnad på 84,- kroner pr. faktura. Hver enhet bestiller det forventede antall inngående fakturaer for neste år.

Kostnadene ved den interne tjenesten inngående fakturabehandling kan nå fordeles ut på de eksterne tjenestene, eksempelvis tjenestegruppen kurs i figur 4.3. Kurs mottar leverandørfakturaer i forhold til aktivitetene:

- *kurskatalog*: 2 fakturaer pr. år
- *lisenskostnader og support på webbløsningen*: 2 fakturer pr. år
- *utvikling av kurs med eksterne foredragholdere*: 6 fakturaer pr. år
- *mat til kurs*: 1 faktura pr måned, totalt 12 fakturaer pr. år
- *annet materiell til kurs*: 1 faktura pr måned, totalt 12 fakturaer pr. år

Totalt forventer tjenestegruppen *kurs* å motta 34 fakturaer kommende år. Det gir en kostnad på 34 ganger 84 kroner, som blir 2.856,- kroner.

ABC-analysen kan brukes til å beslutte hvordan interne kostnader skal fordeles, og også til å analysere hvordan de optimale interne og eksterne arbeidsprosessene i virksomheten bør være. Oppmerksomheten bør blant annet rettes mot aktiviteter som ikke medfører noen verdiskapning for virksomheten. I eksemplet ovenfor om inngående fakturabehandling kan dette for eksempel omfatte aktivitetene omposteringer og purring/feil på faktura. På bakgrunn av dette kan det iverksettes tiltak for å øke produktiviteten.

4.2.3 Vurdering av produktivitet

For å kunne vurdere om produktiviteten er høy eller lav, må man kunne sammenligne resultatene over tid og helst opp mot andre lignende virksomheter. Alternativt kan man sammenligne enheter med tilsvarende oppgaver i samme virksomhet.

²⁸ En aktivitetsbasert kalkulasjonsmodell (Activity Based Costing) er et verktøy basert på bedriftsstudier i private virksomheter. ABC-analysens formål er å vise alle aktiviteter som medfører kostnader i produksjonen av varer og tjenester for å kunne vurdere dem opp mot markedsbaserte verdivurderinger («langsiktige lønnsomhetsanalyser»).

Gjennom sammenligning kan vi få et bilde av hva som er et realistisk ambisjonsnivå. Sammenligning skaper i seg selv en motivasjon til å oppnå gode resultater. Dette gjelder også for andre styringsparametere. Det spesielle med produktivitet er imidlertid at det er et *relativt mål* som først gir mening ved sammenligning.

Sammenligning stiller krav til likhet i sammenligningsgrunnlaget. Ved sammenligning og tolking av resultatene er det viktig å være klar over enkelte fallgruver. Normalt gir produksjonsvolum (telleren i produktivitetsmålet) en indikasjon på arbeidsbelastningen. Ressursbruken som kreves for å produsere en enhet, kan imidlertid variere også innenfor noe som i utgangspunktet fremstår som samme tjeneste. Det kan være en indikasjon på at tjenesten burde vært ytterligere differensiert. SSØ holder for eksempel kurs i statlig økonomistyring. Det koster langt mer å utvikle nye kurs enn å holde de samme kursene flere ganger. Dette bør det tas hensyn til når antall kurs summeres som uttrykk for kursvolum. I motsatt fall kan det medføre at SSØ – for å oppnå en lavest mulig enhetskostnad – tilpasser seg ved å spesialisere seg på et lite knippe av faste kurs, og ikke kontinuerlig tilpasser kurstilbudet til brukergruppens behov. Det kan være et argument for at SSØ bør differensiere mellom eksisterende og nye kurs, og måle enhetskostnaden ved de to tjenestetypene hver for seg.

Produktivitetsmålinger sier ikke noe om årsakssammenhenger. De kan imidlertid synliggjøre behov for å gjennomføre grundigere analyser av arbeidsprosessene og de teknologiske løsningene som brukes for å fremstille tjenestene.

Boks 4.5 Eksempel på behandling av søknader – årsaker til lav arbeidsproduktivitet

Anta at en virksomhet har en styringsparameter definert som antall behandlede søknader pr. måned (en produktivitetsparameter), og at resultatene har vist en fallende tendens. Virksomheten må analysere hva som kan være årsaken til dette. Nedenfor er det vist noen eksempler på mulige årsaker:

- FEIL I SØKNADEN FRA BRUKERNE – for eksempel at søknader ikke kan behandles fordi det mangler opplysninger fra brukernes side. Oppmerksomheten må rettes mot utarbeiding av gode veiledninger for utfylling av skjemaer m.m., og mot hvordan skjemaene eventuelt kan forenkles.
- FEIL I MEDARBEIDERNE BEHANDLING AV SØKNADENE – for eksempel at ansatte behandler søknader på ulik måte. Ved å standardisere arbeidsprosessene og/eller iverksette kompetansetiltak kan sakene behandles riktigere og raskere.
- MANUELLE MOT ELEKTRONISKE PROSESSER – for eksempel at man har tenkt lite gjennom hvilke prosesser som støttes elektronisk, og hvilke som utføres manuelt. Det kan for eksempel spares ressurser ved å innføre elektroniske løsninger for søknader og søknadsbehandling.
- NEDETID PÅ NETTVERKSLØSNINGER ELLER ANDRE TEKNISKE STØTTEFUNKSJONER – hva koster nedetid på nettverket? Dette må sees i sammenheng med hvor mye det koster å ha 100 prosent, 98 prosent eller 95 prosent oppetid.
- DÅRLIG ARBEIDSMILJØ – vanlige styringsparametere som kan indikere dette, er turnover og sykefravær. Økt trivsel på arbeidsplassen vil ofte medføre høyere produktivitet.
- UKLARE ARBEIDSOPPGAVER – hva, hvordan og når skal ting gjøres og med hvilken kvalitet? Dette er spesielt viktig i forbindelse med organisatoriske endringer som medfører nye arbeidsoppgaver.
- PRIS PÅ INNSATSAKTØRENE – sammensetningen av innsatsfaktorene bør jevnlig vurderes i forhold til prisutviklingen på innsatsfaktorene.

Det er også viktig å rette oppmerksomheten mot de indirekte kostnadene når vi skal vurdere produktivitet. Det er ikke bare fordelingen av kostnadene, men også de samlede kostnadene ved de interne støttetjenestene i seg selv, som bør vurderes. Også interne tjenester bør selvsagt følges opp mht. produserte resultater og på kvaliteten og nytteeffektene for resten av virksomheten.²⁹

Fall i produktiviteten skyldes ikke alltid valg av innsatsfaktorer, produksjonsprosesser eller omfanget av indirekte kostnader. Det kan også være at utenforliggende forhold spiller inn, for eksempel ved at sakene som kommer inn til behandling, av ulike årsaker blir stadig mer krevende. I noen tilfeller må vi rett og slett konstatere at innholdet i og dermed definisjonen av tjenesten er endret, og at det derfor ikke er mulig å sammenligne produktiviteten med tidligere perioders resultater.

4.3 Måling av kvalitet

Måling av kvalitet eller nytteegenskaper ved produksjonen er viktig i offentlig sektor hvor det ikke eksisterer et marked der kundene gjennom sin etterspørsel viser hvordan kvaliteten på produktene verdsettes. Kvaliteten på en tjeneste har vanligvis mange dimensjoner, og når vi måler kvalitet må vi velge ut noen av de dimensjonene som vi anser som viktigst.

4.3.1 Hva er kvalitet og hvorfor er det viktig å måle?

BEGREPSDEFINISJON

I motsetning til volum og produktivitet, som dreier seg om hvor mye vi produserer og hva det koster, handler kvalitet primært om nyttesiden ved virksomheten. Ulike egenskaper ved en tjeneste kan vurderes ut fra bestemte krav eller forventninger, og slik kan vi beskrive tjenesten (eventuelt innsatsfaktorene, aktivitetene) som mer eller mindre god og nyttig for brukerne og i siste instans for samfunnet.³⁰ Ifølge den internasjonale standardiserings-organisasjonen ISO er kvalitet definert som følger:

Kvalitet er i hvilken grad en samling av iboende egenskaper oppfyller krav (ISO 9000:2000)

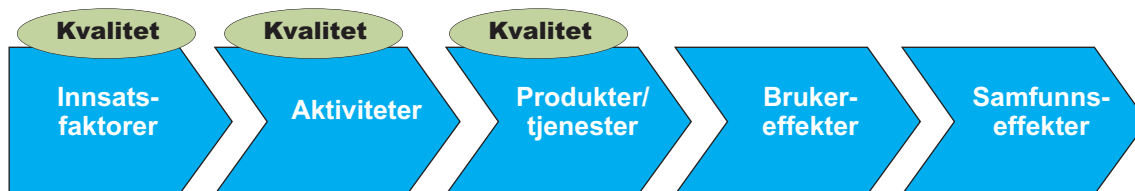
- Ad «samling av ... egenskaper»: En tjeneste består av mange ulike aspekter eller dimensjoner. Brukere og departement osv. kan være opptatt av kvaliteten ved alle disse dimensjonene. For eksempel kan en pasient som er innlagt på sykehus for en hofteoperasjon, være mer eller mindre opptatt av forhold som: ventetid før operasjonen, kompetansen hos dem som gjennomfører operasjonen og har ansvar for oppfølgingen, hvilken serviceinnstilling og respekt pasienten blir møtt med, trivsel under sykehusoppholdet (enerom eller ikke, støy, temperatur, mattilbud), oppfølging/oppfølging i ettertid, koordineringen mellom sykehus og primærlege m.m. Det er viktig å avklare hvilke kvalitetsdimensjoner man skal måle og styre etter (mer om dette i avsnitt 4.3.2a).
- Ad «i hvilken grad ... oppfyller krav»: Videre er det en forutsetning for å kunne vurdere kvaliteten at man klarer å definere og måle den aktuelle dimensjonen og uttrykke en forventning eller norm for kvalitetsnivået. Ofte eksisterer det ikke i utgangspunktet en naturlig parameter for det vi ønsker å måle, for eksempel «kompetanse», «brukertilfredshet» osv. Virksomheten må da selv etablere en eller flere parametere som kan fange opp det som ønskes målt. Når det gjelder ambisjonsnivå eksisterer det i noen tilfeller lovbestemte kvalitetskrav (rettigheter for brukerne o.l.), men i langt de fleste tilfellene må virksomheten også fastsette kravene eller ambisjonsnivåene selv (mer om dette i avsnitt 4.3.2b).

²⁹ Et virkemiddel som gir incentiver til å redusere kostnadene ved indirekte tjenester er såkalt interprising. Basert på erfaringstall setter virksomheten en pris på den enkelte interne tjeneste som de ulike utførende enhetene «kjøper». Enhetene bestiller det antall interne tjenester som ønskes utført. Fordi enhetene må betale for det antall tjenester som kjøpes, får de incentiver til å bestille mindre av tjenestene. I eksemplet i boks 4.4 er det antatt at det benyttes interprising.

³⁰ Man kan imidlertid ikke slå fast at volum og produktivitet kun handler om kostnader, mens kvalitet kun handler om nytte. Bedre kvalitet i prosessene og dermed redusert behov for feiloppretting betyr ofte også sparte kostnader. Tilsvarende vil høyere volum av en tjeneste eller mer effektiv produksjon av tjenesten også kunne gi økt nytteverdi for brukerne, ved at flere får mer av tjenesten eller at de eventuelt får redusert ventetid.

I figuren nedenfor viser vi hvordan kvalitetsparametere kan plasseres i resultatkjeden. Kvalitet måles ved de tre første leddene i kjeden, dvs. ved det som skjer internt i virksomheten eller for tjenester i møtet med brukeren.

Figur 4.6 Kvalitet i resultatkjeden



Å måle kvaliteten ved tjenester er på mange måter viktigere i offentlig enn i privat sektor. I offentlig sektor eksisterer det ikke et marked hvor kjøpsatferd viser hvordan brukerne vurderer og verdsetter kvaliteten. Tradisjonelt har offentlige virksomheter vært finansielt uavhengige av brukernes oppfatninger. Derfor er det viktig å måle *hva* brukerne mottok, *hvordan* de mottok tjenesten og *hvordan* de *opplevde* det.

Hvilken kvalitet som leveres, kan også ha betydning for virksomhetens omdømme. I enkelte tilfeller vil offentliggjøring av resultater om kvalitet i seg selv kunne være et egnet virkemiddel for å skape motivasjon for dem som leverer tjenestene.

Begrepet kvalitet har både et «produksjonsorientert» og et «opplevd» innhold, og vi vil derfor skille mellom parametere som måler henholdsvis produksjonsorientert og opplevd kvalitet, selv om de to sidene ved kvalitet selvsagt henger nøye sammen. Produksjonsorientert kvalitet handler om egenskaper som kan registreres, telles og måles og vanligvis etterprøves – uten at man må be brukerne eller andre om deres *vurdering*. Produksjonsorienterte kvalitetsparametere kan knyttes til innsatsfaktorene, for eksempel ansattes utdanningsnivå, produksjonsprosessen, for eksempel antall avvik fra en standard eller til tjenesten, for eksempel ventetid før operasjon.

Opplevd kvalitet derimot handler om noens subjektive vurdering av kvaliteten. Mest typisk snakker vi om *brukernes opplevelse* av å motta tjenesten, dvs. i hvilken grad den svarte til deres forventninger. Brukere kan være både brukere av en tjeneste, personer/bedrifter som er gjenstand for myndighetsutøvelse (kontroll og tilsyn) og det kan være departement(er) eller andre offentlige instanser som mottar tjenester (utredninger, anbefalinger osv.) fra virksomheten. Det vanligste er å knytte måling av opplevd kvalitet til tjenesteledet i resultatkjeden ved å spørre om tilfredshet med selve tjenesten. Det er imidlertid også mulig å be brukerne om å vurdere kvaliteten på interne prosesser, kompetansenivå osv. i virksomheten, i den grad de har forutsetninger for å svare på dette. I tillegg kan brukerundersøkelser også anvendes til å be brukerne vurdere egen tilstand og knytte den til den tjenesten de har konsumert. Det siste er nærmere omtalt i avsnitt 4.4 om effektmåling.

Forholdet mellom produktivitet og kvalitet

En årsak til at det er viktig å måle kvalitet, er behovet for å *balansere* hensynet til produktivitet og kvalitet. Dersom vi kun har fokus på volum, enhetskostnader osv., kan det hende at viktige kvalitetsaspekter ved tjenesten blir skadelidende. En lege som kun blir målt etter antall behandlede pasienter, vil for eksempel kunne bli så opptatt av å bruke kort tid på hver pasient, at pasientens behov for råd og veiledning (for eksempel hvordan pasienten selv kan innrette kosthold og trening for å forebygge eller behandle skade) blir tilsidesatt. Resultatet kan bli at pasienten ikke blir frisk. Ved sammenligning av produktivitet over tid eller mellom enheter kan resultatet dessuten bli misvisende dersom det vi sammenligner, ikke har lik kvalitet.

I noen tilfeller vil det være mulig å veie kvalitetsfaktoren inn i en parameter for produktivitet, slik at man får én parameter (indeks) som *kontrollerer for kvalitet*. Det enkleste er likevel som oftest å utforme parametere for produktivitet og kvalitet hver for seg. I ovennevnte eksempel med legen kan en løsning være å måle «enkle konsultasjoner» og «konsultasjoner som inkluderer veiledning til pasienten» hver for seg. Tilsvarende har Skatteetaten styringsparametere som måler både antall behandlede selvangivelser pr. månedsverk (produktivitet) og gjennomsnittlig omfang av korreksjoner som er foretatt gjennom ligningsbehandlingen. Det siste viser resultatene av kontrollen, dvs. hvor stort omfang av feil i skattegrunnlaget kontrollen har avdekket.

Resultatmålingssystemet må utformes på en slik måte at det gir insentiver til både å holde høy produktivitet og et ønsket kvalitetsnivå.

4.3.2 Metode for måling av kvalitet

A) AVKLARE HVILKE KVALITETSASPEKTER SOM SKAL MÅLES

Ulike aktører som departement, ledelsen i virksomheten, ansatte, brukere, media m.m., kan ha ulike oppfatninger om hvilke egenskaper som er viktige ved vurdering av kvaliteten.

Normalt vil brukerne og deres behov være tungtveiende. Brukere kan være virksomheter og/eller personer og grupper utenfor virksomheten som berøres av eller blir gjenstand for virksomhetens myndighetsutøvelse eller tjenesteyting. Disse brukerne skal motta virksomhetens leveranse. Et viktig utgangspunkt for måling av både produksjonsorientert og opplevd kvalitet er dermed at vi kjenner brukerne og deres behov. Kanskje har virksomheten ulike brukergrupper med til dels motstridende behov. I noen tilfeller bør tjenestene ideelt sett formidles på flere ulike måter for at alle sentrale grupper skal få dekket sine behov.

Ofte er det nyttig å ta brukerne med på råd for å få etablert relevante og gode kvalitetsparametere. Oslo fengsel foretok i 2002 intervjuer blant innsatte varetektsfanger med restriksjoner (isolasjon, brev- og besøksforbud osv.). Dette dannet grunnlag for å lage styringsparametere for å måle kvaliteten på varetektsarbeidet. Man fant blant annet at kontakt med betjentene var viktig for disse fangene, som er i en psykisk belastende situasjon. Et stort flertall uttrykte behov for en fast betjent å forholde seg til og snakke med. En annen viktig faktor var tilgangen på informasjon om regler, rutiner, adgang til helsetjenester osv. Særlig var dette viktig for førstegangsinnsatte og fremmedspråklige.

Hvilke faktorer som betyr mest for brukerne, varierer selvsagt en del mellom ulike brukergrupper og ulike tjenester. Undersøkelser viser at følgende faktorer ofte går igjen (uprioritert rekkefølge)³¹:

- | | |
|---------------------|--------------------------|
| ● riktig resultat | ● rask behandling |
| ● tjenestevillighet | ● pålitelighet |
| ● troverdighet | ● kort ventetid |
| ● informasjon | ● tilgjengelighet |
| ● forståelig språk | ● individuell behandling |
| ● kunnskap | ● lokaler |

³¹ Statskonsult (1991)

B) FASTSETTE STYRINGSPARAMETER OG AMBISJONSNIVÅ

Når man skal måle og vurdere kvaliteten, må dette ta utgangspunkt i en klart definert styringsparameter for kvalitet og et ønsket ambisjonsnivå. I noen tilfeller har brukerne fått definert sine rettigheter i lov eller forskrift, eller det er på annen måte definert klare normer langs en eller flere kvalitetsdimensjoner som virksomheten må forholde seg til. For eksempel følger det av konkurranseloven at Konkurransetilsynet må overholde visse svarfrister ved behandling av saker som gjelder kontroll med foretakssammenslutninger. Tilsvarende må sykehusene og spesialistpoliklinikkene overholde pasientrettighetsloven hvor det bl.a. fremgår at pasienter som henvises, har rett til å få sin helsetilstand vurdert innen 30 virkedager fra henvisningen er mottatt.³²

Ofte er imidlertid de eksternt gitte kravene til kvaliteten ved tjenesten lite konkrete. For eksempel kan det i tildelingsbrev fra departementet stilles krav om at tjenestene holder en «tilfredsstillende kvalitet», uten at dette er nærmere definert. Da må virksomheten klargjøre dette selv. Krav fra ulike brukere og andre interessenter må veies mot hverandre og mot sentrale rammebetingelser, blant annet i forhold til hvilke oppgaver virksomheten er pålagt å løse og hvilket regelverk og budsjettammer som gjelder. Nedenfor gjengis noen momenter som vil spille inn ved beslutning om ambisjonsnivå:

- *Brukers ønsker og behov*, for eksempel slik de kommer til uttrykk gjennom brukerundersøkelser eller publikumsundersøkelser.³³ Slike undersøkelser kan gi nyttige innspill til hvilke kvalitetsaspekter det er særlig viktig å knytte mål til, og hvilke brukeren ikke nødvendigvis er så opptatt av. I slike undersøkelser kan det stilles spørsmål både om hvordan brukeren vurderer ulike sider ved kvaliteten på det som mottas, og hvor *viktig* hver av dem vurderes å være for brukeren.
- *Ekspertvurderinger*: Selv om brukerbehov ofte er utgangspunktet for å formulere mål, er det ikke alltid gitt at man skal spørre brukeren direkte. Enkelte kvalitetsaspekter kan for eksempel være så faglig kompliserte at brukeren vanskelig kan vurdere dem. På andre områder kan det være et problem at brukeren ikke skiller mellom hvor godt etaten løser sine oppgaver som myndighetsutøver, og resultatet av myndighetsutøvelsen for brukeren for eksempel når brukeren utsettes for kontrolltiltak.
- *Sammenligning med andre lignende virksomheter*: I mange tilfeller vil sammenligning med andre lignende virksomheter være et godt utgangspunkt for å definere et realistisk ambisjonsnivå.
- *Verdier*: Verdier, kultur og regelverk spiller også inn når aktuelt kvalitetsnivå skal fastsettes. Dette kan for eksempel medføre at man i Norge har tradisjon for å stille strenge kvalitetskrav på et område som man i andre land ikke er så opptatt av, mens det er omvendt på andre områder.
- *Risikovurdering*: Hvor alvorlige konsekvenser en utilfredsstillende kvalitet kan få, bør også være avgjørende for hvor strenge kvalitetskrav som skal stilles. For eksempel er det strenge kvalitets- og sikkerhetskrav innenfor flytrafikk og i forhold til å hindre miljøskadelige utslipp som kan sette liv og helse i fare. På andre områder er kvalitetskravene svakere, og man kan tillate større variasjon.
- *Budsjettsituasjon*: Ønsket om et høyt kvalitetsnivå må avstemmes mot hva som er realistisk ut fra budsjettmessige vurderinger og holdt opp mot kvaliteten på andre produkter virksomheten leverer. Høy kvalitet koster vanligvis mer enn lav kvalitet, og det må derfor alltid gjøres en nytte-kostnadsvurdering. Å oppnå «verdens beste» kvalitet eller tilfredsstillende *alle* behov er sjelden samfunnsøkonomisk optimalt. Med gitte budsjettmidler vil en svært høy kvalitet (og dermed ressursbruk) pr. produserte enhet dessuten kunne medføre at produksjonsvolumet faller, noe som innebærer lengre ventelister for dem som *ikke* får hjelp.

³² Det vises også til forvaltningsloven, som fastsetter viktige krav som er relevante for alle statlige virksomheter (alminnelige regler for saksbehandling, klage mv.).

³³ Brukerundersøkelser rettes mot *faktiske* brukere av en eller flere av de aktuelle tjenestene, mens publikumsundersøkelser rettes mot *potensielle* brukere (for eksempel innbyggerne i et geografisk område). Generelt vil det være av interesse å få informasjon om både faktiske og potensielle brukeres ønsker og behov. Dersom man stiller faktiske og potensielle brukere spørsmål som er knyttet til dagens tjenester, må man imidlertid være klar over at svarene måler to ulike ting, henholdsvis faktisk erfaring og inntrykk av tjenesten («image»).

Uavhengig av hvilket kvalitetsnivå man kommer frem til, er det viktig at virksomheten både internt og overfor brukerne signaliserer hva som kan forventes av en tjeneste. Dette kan gjøres ved å etablere såkalte serviceerklæringer³⁴. For eksempel finner man på Fiskeridirektoratets nettside en serviceerklæring hvor direktoratet lover at det skal ha fokus på kvalitetssikring i all saksbehandling, samt tilstrebe en mest mulig riktig og lik behandling av alle saker. Erklæringen inneholder også en «ventelistegaranti» for visse sakstyper. Dersom en søknad vil ta lengre tid enn ventelistegarantien sier, lover erklæringen at bruker vil få melding om dette og om tidspunkt han kan forvente svar.³⁵

C) MÅLING AV PRODUKSJONSORIENTERT KVALITET

En produksjonsorientert måling av kvalitet tar utgangspunkt i at det er klart hvilke egenskaper ved tjenesten, innsatsfaktorene eller aktivitetene som er viktige, og at disse egenskapene kan måles på en relativt objektiv måte. Parametere for produksjonsorientert kvalitet vil typisk si noe om forhold som pålitelighet, nøyaktighet og eventuelt toleranse for feil eller kvalitetsavvik som anses viktig for brukeren. Slike målinger vil *indirekte* kunne si noe om brukernes tilfredshet med tjenesten.

Tjenester

På mange måter er det mest ideelle å kunne knytte produksjonsorienterte kvalitetsparametere direkte mot tjenesteledet i resultatkjeden. Det er i hovedsak dette som teller for brukernes tilfredshet og for hvilke effekter som kan oppnås. Svært ofte innebærer høy kvalitet på tjenestene dessuten at også aktivitetene og innsatsfaktorene holder en god kvalitet – og at det er satt inn tilstrekkelige mengder av dem.

To vanlige kvalitetsparametere for tjenester i statlige virksomheter er ventetid og saksbehandlingstid. Et eksempel på måling av dette finner vi hos Brønnøysundregistrene, som opererer med følgende saksbehandlingstider i sin serviceerklæring. Ambisjonsnivået er at 80 prosent av innkomne saker skal være ferdigbehandlet innen de oppgitte fristene.

Tabell 4.1. Brønnøysundregistrenes serviceerklæring – saksbehandlingstid og ventetid

Register/Tjeneste	Saksbehandlingstid
Løsøreregisteret: Tinglysing av pant i løsøre	4 dager
Ektepaktregisteret: Tinglysing av avtaler som regulerer formuesforhold mellom ektefeller	4 dager
Gjeldsordningsregisteret: Registrering av innvilgede gjeldsforhandlinger og gjeldsordninger	4 dager
Konkursregisteret: Registrering og tinglysing av konkurser og tvangsavviklinger	1 dag
Jegerregisteret: Registrering og utsendelse av jegeravgiftskort	3 dager
Foretaksregisteret: Registrering, endring og sletting av foretak	7 dager
Enhetsregisteret: Registrering, endring og samordning av opplysninger om registreringspliktige enheter	7 dager
Oppgaveregisteret: Behandlingstid for samordning og forenkling av statlige skjemaer	21 dager
EMAS: Miljøregistrering av virksomheter innen EU	1 dag
Reservasjonsregisteret	
Ventetid på telefonregistrering	30 sekunder
Internett og automatisk telefonsvarer	Ingen ventetid
Opplysningstelefonen: Ventetid på telefon	30 sekunder

Kilde: Brønnøysundregistrenes hjemmeside www.brreg.no

³⁴ Serviceerklæringer innebærer at virksomheten kommuniserer til brukerne hva de kan forvente av virksomheten når det gjelder ulike sider ved tjenestene som anses viktige for brukerne, for eksempel gjennom offentliggjøring på internett, ved brosjyrer eller lignende. Serviceerklæringer er ikke juridisk bindende garantier, men kan betraktes som mål som virksomheten vil bestrebe seg for å oppfylle.

³⁵ Se www.fiskeridir.no/fiskeridir/direktoratet/serviceerklæringen

Andre eksempler på måling av produktivitetorientert kvalitet på tjenester er dekningsgrad, andel av målgruppen som har tilgang til en tjeneste eller brukernes gjennomsnittlige avstand (tid, km o.l.) til et tilbud. Videre kan det være relevant å styre etter graden av valgfrihet i tjenesten (standardisering versus individuell tilpasning). Særlig gjelder dette dersom ulike brukere har svært ulike behov for tjenesten. Både valgfrihet og serviceaspekter som tilgang på informasjon kan i mange tilfeller telles og måles på en objektiv måte. Det er også relevant å måle klagehyppighet, klagebehandlingstid, andel av klagerne som får medhold i eventuell uavhengig klageinstans og antall inngrep fra ombudsmann.

Aktiviteter og innsatsfaktorer

I noen tilfeller er kvaliteten knyttet til tjenesten abstrakt og vanskelig å kvantifisere og måle, i alle fall på en fullstendig måte. Ofte kan man i stedet knytte mål til gjennomføringen av aktiviteter og prosesser og/eller til innsatsfaktorene, som ligger lengre til venstre i resultatkjeden. I mange tilfeller velger ledelsen dessuten bevisst å styre produksjonen av god kvalitet mer direkte enn kun gjennom måling av selve tjenesten. For at det skal gi mening å måle kvalitet gjennom bruken av innsatsfaktorer eller gjennomføringen av aktiviteter, bør man imidlertid ha god kunnskap om sammenhengen mellom dem og kvaliteten på tjenesten. Det er sjelden et mål *i seg selv* at innsatsfaktorer og aktiviteter skal holde en høy kvalitet eller være av en viss mengde.

Kvalitetsparametere for aktiviteter er typisk knyttet til hvordan produksjonen foregår, for eksempel at bestemte sikkerhetsprosedyrer og -rutiner gjennomføres og dokumenteres, krav om at den enkelte bruker skal ha kontakt med en og samme saksbehandler under hele saksgangen osv. Avvik fra de oppsatte prosesskravene og rutinene må da registreres og måles. Kravene til aktiviteter handler i stor grad om å ha gode kontrollsystemer. Dette kan man få et uavhengig sertifiseringsorgan til å vurdere og sertifisere. En styringsparameter kan da være at man får og beholder en slik sertifisering.

Kvalitetsparametere på innsatsfaktorer kan være knyttet til alt fra de fysiske omgivelsene, for eksempel antall enerom og dobbeltrom, til personell, kompetansenivå, sykefravær m.m. og også tilgjengelighet av systemer og verktøy i produksjonen.

Nedenfor vises et eksempel på hvordan man for spesialisthelsetjenesten har satt sammen ulike typer produksjonsorienterte parametere for å måle kvaliteten.³⁶

Boks 4.6 Eksempel på produksjonsorienterte kvalitetsmålinger: Nasjonale kvalitetsindikatorer (styringsparametere) i spesialisthelsetjenesten³⁷

Det er utviklet en rekke nasjonale parametere som gir informasjon om kvaliteten på tjenestetilbudet innen enkelte områder av spesialisthelsetjenesten. Flere av disse er lagt ut på internett blant annet for at brukere skal ha tilgang til dem i forbindelse med fritt sykehusvalg.

SOMATIKK

- Strykninger av planlagte operasjoner
- Korridorpasienter
- Preoperative liggetider ved lårhalsbrudd
- Ventetid operasjon tykktarms-/endetarmskreft
- Hyppighet av keisersnitt, hhv. planlagt og øyeblikkelig
- Epikrisetid somatikk
- Omfang av sykehusinfeksjoner

PSYKISK HELSEVERN

- Ventetid til første konsultasjon
- Korridorpasienter
- Tvungen innskrivning i psykiatrisk institusjon
- Varighet av ubehandlet diagnose
- Individuell plan for ADHD og schizofreni
- Epikrisetid psykisk helsevern

³⁶ Opplevde parametere er også del av de nasjonale kvalitetsindikatorene i spesialisthelsetjenesten. Vi omtaler dette i neste avsnitt.

³⁷ Se www.sykehusvalg.no for nærmere informasjon om parametrene.

D) MÅLING AV OPPLEVD KVALITET

Denne tilnærmingen til kvalitetsmåling tar utgangspunkt i at man innhenter aktuelle aktørers subjektive vurderinger av kvaliteten på tjenesten. Dette gjelder i første omgang brukerne, men også samarbeidspartnere, medarbeidere osv. kan være relevante.

Brukerundersøkelser tar utgangspunkt i *bruken* av produktet eller tjenesten etter at den er levert fra virksomheten, eller brukerens *møte* med virksomheten og opplevelse av tjenesten som ble levert. En fordel ved brukerundersøkelser er at man får fanget opp aspekter som det ellers kan være vanskelig å måle, for eksempel i hvilken grad brukeren opplevde respekt, diskresjon, trygghet, bruk av enkelt språk osv. En ulempe er at brukerne nødvendigvis vil vurdere kvaliteten ut fra egne *forventninger*, og de er ikke nødvendigvis realistiske eller like for alle brukere. Serviceerklæringer kan være et viktig virkemiddel for å avstemme brukernes forventninger til det virksomheten har som mål å tilby.

I noen tilfeller er det «bare» service-/formidlingsaspektet det er aktuelt å be brukeren vurdere. I andre tilfeller vil brukeren også ha forutsetninger for å vurdere faglige og organisatoriske aspekter ved produksjonen. Dette avhenger av hvor kompetanseintensiv tjenesteproduksjonen og tjenesten er, og av hvem brukeren er.

En brukerundersøkelse kan inneholde en rekke ulike spørsmål. Den vil typisk utformes slik at det gis en score for hvert enkeltspørsmål og en totalscore som er et veid eller uveid gjennomsnitt av dem. Her kan virksomheten velge å anvende score på særlig viktige spørsmål som egne styringsparametere, i tillegg til at totalscoren kan utgjøre en styringsparameter. For eksempel gjennomfører Oslo fengsel hvert år en spørreundersøkelse blant de innsatte om kvalitet i kontaktbetjentarbeidet. Undersøkelsen inneholder totalt 25 spørsmål om tilfredshet med informasjon, menneskelig kontakt, motivasjon for endring og hjelp til praktiske gjøremål m.m. Blant Oslo fengsels styringsparametere finner vi, i tillegg til «innsattes samlede tilfredshet med kontaktbetjentordningen», at man har løftet frem spørsmålet om «opplevd nytte av å få en individuell fremdriftsplan» som egen styringsparameter.

Resultatene fra brukerundersøkelser indikerer om kvaliteten er i samsvar med målene, og skaper motivasjon for å bli en mer brukerorientert virksomhet, som er opptatt av å tilby tjenester tilpasset brukernes behov.

Boks 4.7 Nasjonale kvalitetsindikatorer (parametere) i spesialisthelsetjenesten³⁸

I tillegg til de produksjonsorienterte parameterne som er vist i boks 4.6, er det også gjennomført spørreundersøkelser blant ulike brukergrupper, de såkalte PasOpp (PasientOpplevelse)-undersøkelsene.

SOMATIKK

- Pasientrapporterte kvalitetsindikatorer, innlagte pasienter
- Pasientrapporterte kvalitetsindikatorer, polikliniske pasienter
- Pårørendes erfaringer med somatiske barneavdelinger i Norge

PSYKISK HELSEVERN

- Pasientrapporterte kvalitetsindikatorer, polikliniske pasienter
- Fastlegenes tilfredshet med samarbeidet med sykehusene

Spørreskjemaene er tilpasset de ulike brukergruppene som innlagte pasienter, polikliniske pasienter, pårørende til barn og fastlegene, slik at man tar hensyn til hva den aktuelle gruppen har forutsetninger for å svare på.

³⁸ Se www.sykehusvalg.no for nærmere informasjon om parameterne.

Medarbeiderundersøkelser er også en form for måling av opplevd kvalitet. Det mest vanlige er å måle medarbeidernes tilfredshet med arbeidssituasjonen. Lav tilfredshet blant de ansatte kan være et signal eller varsel om at også leveransene ut til brukerne kan bli svake. Man kan i tillegg be om medarbeidernes vurdering av kvaliteten i prosessene, kvaliteten på dataverktøy og andre hjelpemidler de bruker i produksjonen, kvaliteten på ledelsen og organiseringen og kvaliteten på tjenesten som leveres.

Informasjonsinnhenting kan skje på ulike måter. Det mest vanlige er å benytte spørreskjema eller gjennomføre enkle intervjuer. Nedenfor gis noen momenter og tips det kan være nyttig å ta med seg ved utforming av spørreskjema:

- Vurdere om bruk av enkle standardiserte spørreskjema gir tilstrekkelig informasjon om det vi ønsker å vite – eller om vi har behov for å få utdypet og begrunnet svarene
- Klargjøre måleskala og angi hva som ligger i svaralternativene
- Har brukerne kompetanse til å vurdere innholdet i tjenesten, eller kan vi bare spørre om «service»-aspektet?
- Forståelige spørsmål
- Ikke ledende spørsmål
- Ikke for generelle spørsmål – bør knytte spørsmålene til konkrete tjenester
- Alternativt vurdere å stille brukeren faktaspørsmål hvor vi selv vurderer om resultatet er godt eller dårlig, for eksempel hvor lenge brukeren måtte vente osv.
- Fortrinnsvis forsøke å kvantifisere svarene (skala 1–5 e.l.)
- Spørre alle brukere eller noen få?
- Valg av periode og tidspunkt – varierer kvaliteten over året, døgnet o.l.?
- Stabilitet og sammenlignbarhet i svarene fra gang til gang – ikke bare spørre om forhold som er relevante akkurat nå (må avveies mot hensynet til ikke å gjøre undersøkelsene for omfattende)
- Test spørsmålene først – bruk piloter!

Ved både produksjonsorienterte og opplevde kvalitetsparametere gjelder at det bør gjøres en vurdering av målefrekvens. Produksjonsorienterte kvalitetsparametere vil ofte være slik at data kan registreres løpende og rutinemessig. Opplevde parametere vil derimot ofte være nokså ressurskrevende å måle, og en nytte-kostnadsvurdering kan tilsi at det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre bruker- og medarbeiderundersøkelser mer enn for eksempel en gang i året. Dersom man skal spørre brukerne om deres erfaring med en konkret tjeneste eller et bestemt møte med virksomheten, er det imidlertid viktig at spørreskjema sendes ut relativt raskt etter at møtet med virksomheten har skjedd. En løsning på dette dilemmaet kan være å spørre alle eller noen brukere i løpet av en kort periode én eller flere ganger i året.

Nedenfor oppsummeres en rekke eksempler på vanlige styringsparametere knyttet til kvalitet:

Tabell 4.2 Eksempler på sentrale kvalitetsparametere

	Innsats-faktorer	Aktiviteter	Produkter/ tjenester
Produksjons-orientert kvalitet	Sykefravær (%) Andel faglærte medarbeidere Antall medarbeidere som har gjennomført kompetansetiltak Turnover (%) Antall brukere som får enerom Mattilbud, temperatur mv. Samlet tid hos bruker (pleie- og omsorgssektor) Bruk av elektroniske systemer med automatisk varsling ved feil/avvik eller ikke	Antall avvik fra fastsatt prosedyre Antall tekniske feil Antall særlig alvorlige avvik Antall yrkesskader Antall avvik fra krav om dokumentasjon Sertifisering av virksomheten eller ikke Koordinering med andre instanser som brukeren er i kontakt med	Ventetid Saksbehandlingstid Forsinkelser i fht plan Dekningsgrad for tjenesten Antall varianter av tjenesten som bruker kan velge mellom Antall klager i fht antall saker Andel klager som får medhold Åpningstider, opptid IT- systemer for eksterne brukere mv. Ant. kontaktmuligheter for bruker, inkl. elektronisk el. ikke Tilgjengelighet av informasjon og veiledning
Opplevd kvalitet	Opplevd kunnskap hos personalet Vurdering av lokaler og andre fasiliteter Medarbeidertilfredshet	Opplevd organisering og tilrettelegging Tilfredshet med kommunikasjon og informasjon under saksgangen Samarbeidspartneres vurdering av samarbeidet	Opplevd respekt, trivsel, trygghet, troverdighet, pålitelighet, fleksibilitet (tilpasning til individuelle behov) mv. Serviceinnstilling, hjelpelighet

4.3.3 Vurdering av kvalitet

En vurdering av kvalitetsparametere – produksjonsorienterte og opplevde – går først og fremst ut på å vurdere resultatene opp mot det fastsatte ambisjonsnivået. Man bør ikke nødvendigvis bare være opptatt av *gjennomsnittlig* score, men også av spredningen rundt snittet. For eksempel er ikke bare antall feil og klager relevant, men også alvorlighetsgraden av feilene. Informasjon om dette kan være viktig både for vurderingen av resultatene og for arbeidet med å forbedre tjenestene. Ved større brukerundersøkelser må man selvsagt gå grundig gjennom *alle* spørsmålene som ligger bak en gjennomsnittlig score, og finne ut mest mulig konkret hva brukerne er fornøyde og misfornøyde med.

Siden hver parameter typisk fanger én dimensjon ved kvalitet, vil det vanligvis være behov for å benytte flere kvalitetsparametere parallelt. På samme måte som det er behov for å balansere hensynet til produktivitet og kvalitet, kan det også være viktig å balansere ulike dimensjoner ved kvalitet. Dersom man for eksempel kun knytter mål til antall pasienter som står på venteliste i mer enn x måneder, får man ikke fanget opp ventetiden for den gruppen som må vente lengst. Faktisk kan et slikt mål føre til at disse må vente enda lengre, fordi sykehuset prioriterer dem som ennå ikke har nådd grensen på x måneder. Tilsvarende kan et mål om høyest mulig antall pasienter eller innsatte fanger som får en individuell plan, medføre at virksomheten produserer en rekke planer, men overser kvaliteten på innhold og oppfølging. I slike tilfeller bør man supplere med brukerundersøkelser som også spør om hvilken nytte brukeren har opplevd av planen.

Generelt bør både produksjonsorienterte og opplevde parametere være inkludert blant styringsparametere, og gjerne flere av hver. I noen tilfeller kan det argumenteres for at skillet mellom de to typene kvalitetsparametere er kunstig, fordi det er de samme kvalitetsdimensjonene som

måles i begge tilfeller. Dersom for eksempel ventetid eller åpningstider som kan måles objektivt, er viktige kvalitetsdimensjoner, er det normalt disse som ligger til grunn også for brukernes vurdering av tilfredshet med tilbudet. Men uten å spørre brukerne vet man ikke sikkert om de ikke også legger vekt på andre ting som *ikke* kan måles objektivt. Tilsvarende bør det ikke gjøres kvalitetsvurderinger utelukkende på grunnlag av brukernes subjektive vurderinger.

Det kan være vanskelig å fange den hele og fulle sannheten om kvaliteten ved tjenesten. Derfor bør resultatene for kvalitetsparametere tolkes med en viss forsiktighet. Spesielt bør man være oppmerksom på følgende utfordringer knyttet til det å spørre brukerne:

- Brukere av gratis tjenester kan ofte ønske en mengde og kvalitet på tjenestene som ikke innebærer effektiv ressursbruk samfunnsøkonomisk sett.
- På mange områder kan man dessuten oppleve at et visst kvalitetsnivå «tas som en selvfølge». Det innebærer at brukerne ikke er spesielt tilfredse selv om tjenesten holder et normalt høyt kvalitetsnivå.
- Mange statlige virksomheter forvalter regelverk som krever kontroll- og tilsynsvirksomhet, og som innebærer at det stilles krav og betingelser til brukerne. Dersom brukerne for eksempel har fått avslag på en søknad, kan det være vanskelig for dem å isolere spørsmålet om tilfredshet fra virksomhetens forvaltning av regelverket.
- I noen tilfeller har brukerne ikke tilstrekkelige forutsetninger for å kunne vurdere sentrale sider ved tjenestene (for eksempel medisinsk behandling). Noen tjenester er primært ekspertvurderbare i motsetning til brukervurderbare.
- Fordi tjenester konsumeres idet de produseres, og brukerne selv er involvert i produksjon og levering, kan kvalitet bare vurderes etter bruk, basert på erindringer. Dersom en brukerundersøkelse kommer en tid etter at tjenesten er konsumert, kan bruker ha problemer med å huske situasjonen.
- Videre er det vanskelig å etterprøve om brukernes oppfatning stemmer. Enkelte brukere kan svare strategisk, for eksempel oppgi en lavere tilfredshet i håp om at det blir tilført ytterligere ressurser til det aktuelle området.³⁹

4.4 Måling av bruker- og samfunnseffekter

Måling av effekter handler om å få frem informasjon om virksomheten har oppfylt sitt formål eller ikke. Virksomhetens styringssystem bør derfor som regel inkludere styringsparametere som kan indikere om virksomheten har hatt de tilsiktete effektene eller ikke. Manglende effekter bør føre til endringer og forbedringer i virksomheten.

4.4.1 Hva er en effekt?

Statlige tiltak iverksettes fordi de skal føre til noen ønskede effekter for brukerne og indirekte for samfunnet. Å måle effekter handler om å få frem informasjon om i hvilken grad selve formålet med virksomheten og tiltakene er oppfylt eller ikke. Dersom målingene tyder på at bruker- og samfunnseffektene uteblir, kan det være grunn til å stille spørsmål ved selve virksomheten eller måten den gjennomføres på. Måling og vurdering av effekter er derfor viktig styringsinformasjon både for virksomheten selv og ikke minst for overordnet myndighet.

Figur 4.7 Bruker- og samfunnseffekter i resultatkjeden



³⁹ Andre begrensninger som gjelder spørreundersøkelser mer generelt, er utvalgsskjevhet, lav svarprosent, skjevhet mht. hvem som svarer og ikke svarer, påvirkning fra irrelevante forhold som ordlyd og spørsmålenes rekkefølge, betydningen av kulturelle aspekter osv.

En effekt kan defineres som følger:

En effekt er en forandring i tilstand hos brukerne eller i samfunnet som har oppstått som følge av virksomhetens tiltak.

Man kan også snakke om effekter av rent interne tiltak, for eksempel tiltak iverksatt for å bedre arbeidsmiljøet, målt ved medarbeidertilfredsheten. Selv om også slike tiltak i siste instans iverksettes for å gjøre virksomheten bedre i stand til å nå sitt formål ute hos brukere og samfunn, kan det være relevant å gjøre egne målinger av «interne effekter».

For å kunne kalle noe en effekt, må vi altså første kunne registrere en endret *tilstand* hos brukerne eller i samfunnet. Deretter bør virksomheten kunne påvise eller sannsynliggjøre at det er et årsak–virkningsforhold mellom tiltaket og den endringen i tilstand som har oppstått. Da må vanligvis følgende forutsetninger være oppfylt:

- a** Det må være samvariasjon mellom tiltaket som er iverksatt og endring i observert tilstand hos brukerne eller i samfunnet.
- b** Tiltaket bør komme før endret tilstand i tid.⁴⁰
- c** Man bør kunne kontrollere for andre relevante forhold som kan ha en selvstendig innvirkning på tilstanden eller på effekten av virksomhetens innsats.

Boks 4.8 Eksempel: Mattilsynets kontrollvirksomhet

Vi antar at Mattilsynet, som følge av en uheldig utvikling med mange sykdomstilfeller i forbindelse med restaurantbesøk, ønsker å iverksette en langsiktig styrking av kontrollvirksomheten mot restaurantkjøkken. Etter noen måneder observerer tilsynet at hygienestandarden går opp og antall gjester som blir syke, går ned. Det har altså skjedd en endring i tilstand etter gjennomføring av tiltaket (a og b ovenfor er oppfylt). Dersom man imidlertid ikke kan kontrollere for andre påvirkende faktorer, vet vi bare at det eksisterer en mulig effekt. For å kunne konstatere at bedre hygiene og færre sykdomstilfeller er en effekt av Mattilsynets økte kontrollvirksomhet, må man også kunne påvise en årsakssammenheng mellom økt kontrollvirksomhet og bedre hygiene (c ovenfor).

Det kan også være andre forhold enn økt kontrollvirksomhet som har påvirket hygienen og antall sykdomstilfeller i perioden. Mulige eksempler kan være at Serveringsloven er strammet inn med strengere krav til å få etablere restaurantvirksomhet, eller at Tollvesenet har styrket sin innsats mot ulovlig import av matvarer.

Virksomheten kan søke å oppnå effekter på mange ulike områder samtidig. Noen effekter arbeider man hardere eller mer direkte for å oppnå enn andre. Det er viktig å innhente informasjon om slike effekter for å kunne vurdere om virksomhetens formål og visjon er oppfylt. Det gjelder enten det er effekter som virksomheten er alene om å arbeide for, eller om effektene også påvirkes av andre virksomheter. I tillegg er det mest relevant å måle effekten av en innsats som har gått *over en viss tid*, i motsetning til den helt kortsiktige effekten av et enkeltstående tiltak.

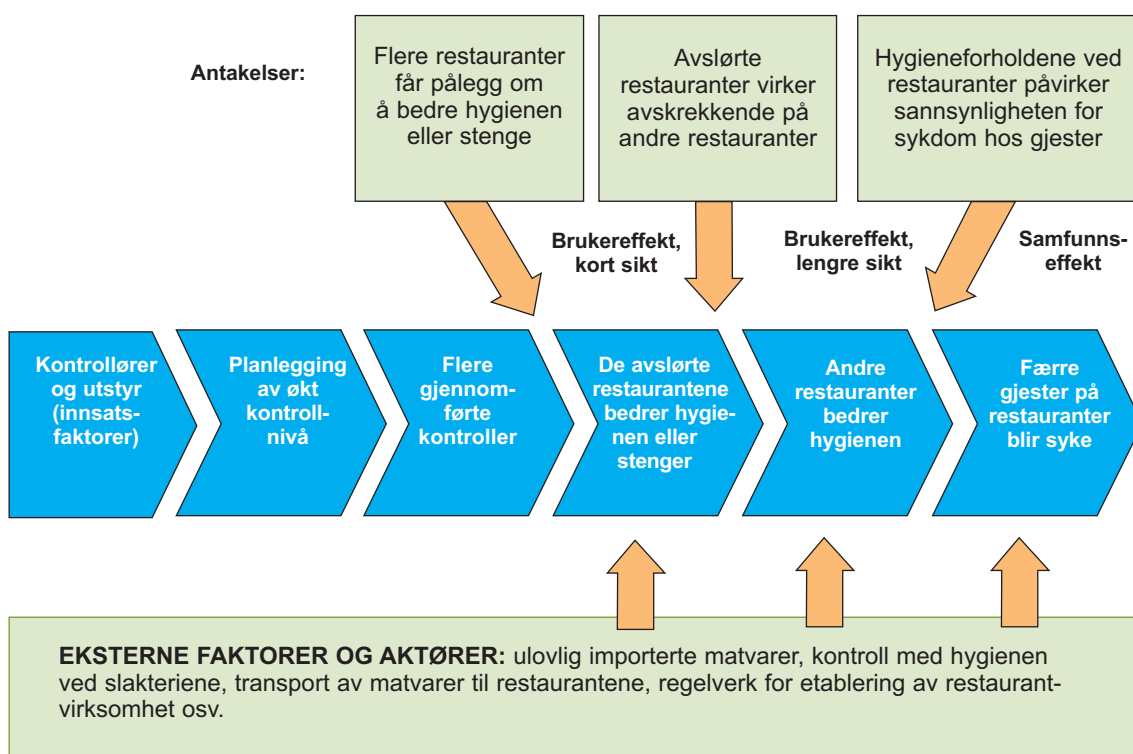
⁴⁰ Dette gjelder ikke nødvendigvis dersom tiltaket er varslet i lang tid før iverksettelse. I slike tilfeller kan det ofte observeres at målgruppen tilpasser sin atferd i forkant av iverksettingen.

4.4.2 Metode for måling av effekter

Resultatkjeden er et nyttig verktøy som utgangspunkt for en effektmåling. Ved å sette opp kjeden kan man tydeliggjøre alle forutsetninger og antakelser som legges til grunn for virksomheten, også slike som synes «selvsagte». Det kan være forutsetninger virksomheten gjør om brukernes reaksjoner på tiltaket, hvordan andre aktører og samfunnsutviklingen generelt spiller inn osv. Det er også nyttig å tenke igjennom om tiltaket er gjennomført i et omfang og på en måte som gjør at det er sannsynlig at de ønskede effektene kan ha inntruffet.

Nedenfor er resultatkjeden for Mattilsynets kontroller mot restauranter satt opp, se figur 4.8:

Figur 4.8 Resultatkjeden og tenkte effekter av Mattilsynets kontrollvirksomhet



Hvilke forhold som skal inkluderes i målingene, avhenger bl.a. av hvem som er de viktigste målgruppene for innsatsen, og hvilke aktører og faktorer utenfor virksomheten som kan påvirke effektene av tiltaket.

Det kan være krevende å måle effekter – og det er nesten alltid mer krevende å måle samfunns-effekter enn brukereffekter – fordi:

- Effekter handler om oppfyllelse av mål på overordnet nivå som ofte er abstrakt formulert, for eksempel «god helse i befolkningen». Det er en utfordring å finne entydige, gode og målbare parametere som kan indikere måloppnåelse.
- Det tar ofte tid før effektene av tiltaket viser seg. Effektene ligger langt ut i resultatkjeden og påvirkes dermed av mange og sammensatte forhold. Det betyr at mange ulike forhold må måles.

I mange tilfeller kan det være behov for en koordinering mot andre virksomheter som bidrar til å oppnå lignende effekter på samme område.

Når vi måler og vurderer effekter, kan det gjøres med *ulik grad av sikkerhet* for å påvise årsaks-sammenheng mellom innsatsen og effektene. Det er spesielt forutsetningen om kontroll for andre relevante forhold som kan være vanskelig å oppfylle i praksis. Nedenfor vil vi først vise den mest realistiske tilnærmingen i den løpende resultatmålingen, som innebærer at man ikke «beviser» effekter, men måler tilstandsendringer og forsøker å *sannsynliggjøre en effekt*. Deretter gjennomgår vi den ideelle, men også mest ressurskrevende tilnærmingen til måling og vurdering av effekter, såkalte *eksperimentelle opplegg*.

A) SANNSYNLIGGJØRE EFFEKTER

I den løpende resultatmålingen må man vanligvis basere «effektmålingene» på å observere om *tilstanden* hos brukere eller samfunn er endret, for deretter å forsøke å *sannsynliggjøre* at det er en årsakssammenheng mellom virksomhetens innsats og tilstandsendringen. Særlig gjelder dette for samfunnseffektene.

Ved å sammenholde utviklingen i tilstandsparameterne med målinger av virksomhetens leveranser, kan vi drøfte sammenhengen mellom tilstandsendringer og virksomhetens innsats. En samvariasjon kan gi *indikasjon* på effekt. Her er det imidlertid viktig at man også skaffer informasjon om utviklingen i sentrale forhold utenfor virksomheten som antas å kunne påvirke utviklingen i den aktuelle tilstanden. Dersom vi konkluderer med at ingen slike forhold kan bidra til å forklare tilstandsendringen, har vi ytterligere sannsynliggjort at det er virksomheten som har forårsaket endringen. I boks 4.9 er det vist et eksempel på sannsynliggjøring av effekt ved hjelp av tilstandsmålinger

Boks 4.9 Tilstandsmåling «inn og ut» i Oslo fengsel

Av Kriminalomsorgens strategi for den faglige virksomheten 2004-2007 følger at det er knyttet syv mål til straffedømte ved endt soning: han/hun skal bl.a. kunne lese, skrive og regne, være stoffri, ha et sted å bo m.m. Oslo fengsel har utformet påstander som den innsatte skal si seg enig eller uenig i, og disse spørsmålene er knyttet direkte til fagstrategiene: «jeg er flink til å lese», «jeg er flink til å skrive» osv. Spørsmålene stilles to ganger – ved innsetting og ved løslatelse. Ved å sammenholde svarene ved innsetting og løslatelse får man en indikasjon på om kriminalomsorgen har lyktes i å motivere og utvikle den innsatte slik at sannsynligheten for nye lovbrudd reduseres.

På grunn av den spesielle situasjonen et fengselsopphold innebærer, er brukerne av slike tiltak mer eller mindre skjermet fra forhold utenfor fengselet. Dette betyr likevel ikke at de innsatte ikke kan påvirkes av andre faktorer enn fengselets innsats. Det er for eksempel nært samarbeid med helsevesen, prest og sosialarbeidere, som også arbeider innenfor fengselets murer. I dette tilfellet kan man også sammenligne svarene hos ulike grupper av innsatte som har gjennomført forskjellige tiltak og programmer under fengselsoppholdet. Resultatene av slike undersøkelser vil imidlertid være usikre, både fordi de ulike gruppene vil bli for små til at det kan trekkes sikre konklusjoner om hvilke tiltak som virker best og fordi det ikke er tilfeldig hvilke fanger som tilbys hvilke tiltak.

Selv i tilfeller hvor det er svært vanskelig å si noe sikkert om hva en tilstandsendring skyldes, gir måling av utviklingen hos brukere og samfunn gjennom tilstandsparametere verdifull informasjon om hva som skjer på det eller de områdene vi ønsker å påvirke. Det bidrar til å holde fokus på virksomhetens formål, og er også viktig informasjon for overordnet myndighet. Jevnlig måling av tilstand sett i sammenheng med bruk av ulike tiltak gir dessuten informasjon som eventuelt kan brukes dersom det senere skulle bli behov for å gjennomføre en grundigere evaluering.

Boks 4.10 Eksempler på tilstandsparametere

Mattilsynet har definert fem effektmål for sin virksomhet med tilhørende parametere. De belyser problemomfang, risiko eller atferd knyttet til hvert av effektmålene (nedenfor er to av effektmålene og noen av de tilhørende parameterne vist):

Effektmål: Helsemessig trygg mat

- Styringsparameter 1 (består av flere delparametere): Andel undersøkte prøver med for høyt innhold av fremmedstoffer som f. eks. plantevernmiddelrester, dioksiner, PCB og legemiddelrester.
- Styringsparameter 2 (består av flere delparametere): Antall registrerte sykdomstilfeller etter smitte av Salmonella, Campylobacter, Yersinia, Shigella, Listeria, EHEC (MSIS).

Effektmål: Friske planter, fisk og dyr:

- Styringsparameter 1: Mengde antibiotika brukt til bekjempelse av sykdom hos fisk
- Styringsparameter 2: Antall utbrudd og påvisninger av farlige planteskadegjørere

Mattilsynets parametere er tilstandsparametere fordi de ikke skiller ut tilsynets bidrag til endringene. Det gjøres imidlertid en *vurdering* av resultatene, hvor man går igjennom de forutsetningene som er lagt til grunn om effekter av Mattilsynets tiltak, og samtidig vurderer hvilke eksterne faktorer og aktører som kan ha påvirket den målte tilstanden. Parameterne vil også gi grunnlag for å fastsette ambisjoner for de ulike områdene i påfølgende periode.

«Effektmåling» ved brukerundersøkelser

Som nevnt tidligere kan brukerundersøkelser ikke bare anvendes til å få informasjon om brukernes opplevde kvalitet, men også til å be brukerne vurdere egen tilstand før og etter mottak av en tjeneste fra virksomheten. Dette kan være en nyttig styringsparameter ved forsøk på sannsynliggjøring av effekter. Etter en anti-røykekampanje kan helsemyndighetene for eksempel spørre folk «røykte du før kampanjen?», «røyker du fremdeles?» og «dersom du har sluttet – i hvilken grad var dette som følge av kampanjen?» På grunn av tidligere nevnte utfordringer med å spørre brukerne kan imidlertid ikke positive svar på endringer som følge av kampanjen betraktes som fullgode bevis på at effekter har funnet sted. Svarene vil imidlertid normalt kunne indikere hvilke effekter kampanjen har gitt.

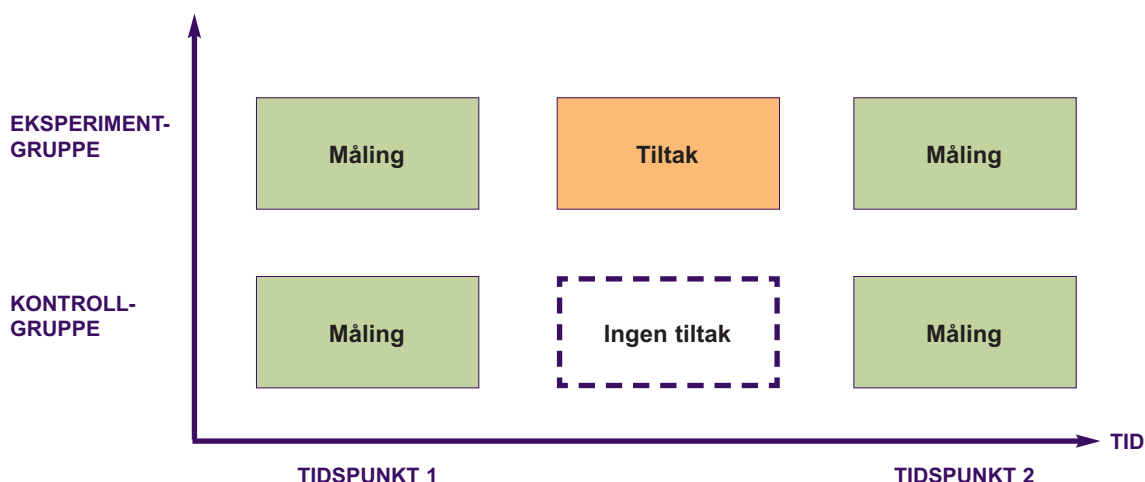
B) EKSPERIMENTELLE OPPLEGG

Hensikten med eksperimentelle opplegg er å *utelukke* andre mulige forklaringer på tilstandsendringer. De gir derfor høy grad av sikkerhet for å påvise effekter, men vil ofte være ressurskrevende å gjennomføre. Fremgangsmåten ved eksperimentelle opplegg er som følger:

- 1 Etablere to like grupper gjennom tilfeldig uttrekk – eksperimentgruppen og kontrollgruppen.
- 2 Måling av tilstand/atferd *før tiltak* i begge grupper
- 3 Eksperimentgruppen utsettes for tiltaket (for eksempel utprøving av en ny vaksine)
- 4 Måling av tilstand/avvik *etter tiltak* i begge grupper. Slik kan man sammenligne endringene i eksperimentgruppen som har vært utsatt for eksperimentet, med endringene i kontrollgruppen som ikke har vært utsatt for det samme eksperimentet.

Grafisk kan det eksperimentelle opplegget fremstilles slik:

Figur 4.9 Eksperimentell undersøkelse



Endringer i tilstand mellom de to tidspunktene kan selvsagt skyldes andre ting enn tiltaket. Siden de to gruppene er tilfeldig trukket fra den samme gruppen (populasjonen), antas det imidlertid at endringer som ikke skyldes tiltaket, er like i begge gruppene, for eksempel at hele befolkningen får bedre helse over tid pga. velstandsutviklingen. Vi antar derimot at endringer som kun finner sted hos eksperimentgruppen, er endringer som skyldes tiltaket. Ved å sammenholde endringer i eksperimentgruppen med endring hos kontrollgruppen, finner vi effekten av tiltaket.

Ofte er betingelsene for «det eksperimentelle idealet» ikke til stede. Særlig gjelder dette forutsetningen om å kunne foreta et helt tilfeldig og tilstrekkelig stort utvalg, slik at man får to identiske grupper. Videre er mange statlige tiltak av en slik karakter at man ikke har anledning til å iverksette dem kun for en mindre del av befolkningen. Dette gjelder bl.a. tiltak som oppfattes som viktige «goder», herunder ulike stønadsordninger.

Selv om det er *mulig* å gjennomføre et eksperimentelt opplegg, kan vurderingen være at det er for ressurskrevende å gjennomføre et slikt opplegg sammenlignet med verdien av den sikkerheten slike undersøkelser gir. For å kunne gi svar på om virksomheten alene eller i samarbeid med andre har gjennomført tiltak som med stor grad av sikkerhet har medført etterspurte effekter på et område, vil det ofte være behov for å gjennomføre en evaluering. Spesielt gjelder dette på områder der årsakssammenhengene er komplekse.

Det finnes også andre typer opplegg som tar utgangspunkt i å sammenligne faktisk utvikling med simuleringer av hva som ville skjedd dersom tiltaket som skal studeres, ikke hadde blitt gjennomført.⁴¹

⁴¹ Disse oppleggene varierer mht. hvordan individene/enhetene som skal inngå i undersøkelsen, velges ut, og når målingene gjennomføres. Hvilke opplegg som velges, er avhengig av hva som skal besvares, hvor mye ressurser som står til rådighet for å gjennomføre målingene og ikke minst hvilke krav vi stiller til sikkerhet for å kunne uttale oss om effekter. Noen av metodene kan anses som mellomformer mellom eksperimentelle opplegg og tilstands-målinger, herunder såkalte kvasi-eksperimentelle opplegg. For en nærmere gjennomgang av ulike målemetoder vises til Effekttutvärdering (ESV, 2006).

4.4.3 Vurdering av effekter

Dersom de tilsiktete endringene i tilstanden på området ikke oppnås, kan det ha ulike årsaker, som alle handler om at forutsetningene i resultatkjeden ikke holder. Vi kan grovt skille mellom tre hovedtyper av svar:

- **EFFEKTEN UTEBLE FORDI TILTAKET IKKE ER EGNET TIL Å NÅ MÅLET.** I noen tilfeller vil svaret være at tiltaket ikke bidrar til å nå det overordnede målet på en effektiv måte. I eksemplet med Mattilsynet er det overordnede målet færre syke restaurantgjester. Dersom det er brist i forutsetningen om at hygieneforholdene ved restaurantene er avgjørende for om gjestene blir syke, er ikke kontroll av disse forholdene hensiktsmessig. Andre virkemidler kan være opplysningsvirksomhet og holdningskampanjer, økt kontroll for å hindre ulovlig import av kjøtt, strengere straffer for ikke å overholde kravene osv. Det kan også tenkes at et samarbeid med andre offentlige myndigheter om felles tiltak på området er effektivt.
- **EFFEKTEN UTEBLE FORDI TILTAKET IKKE BLE INNRETTET PÅ OPTIMAL MÅTE.** I eksemplet med Mattilsynets kontroll med restaurantkjøkken kan det for eksempel tenkes at det er svikt i forutsetningen om at avsløring av enkeltrestauranter virker avskrekkende på andre. Dette kan skyldes at øvrige restauranter anser sannsynligheten for å bli tatt som liten, at sanksjonene er for milde eller kanskje rett og slett at de ikke får informasjon om at andre er avslørt. I slike tilfeller bør virksomheten vurdere om tiltakene må gjennomføres på en annen måte. Mattilsynet vil for eksempel kunne øke den avskrekkende virkningen ved å offentliggjøre avslørte restauranter på sine hjemmesider. Det kan også være at tiltaket ikke har hatt et tilstrekkelig stort omfang eller er blitt gjennomført på riktig tidspunkt eller blant de riktige typene av restauranter.
- **TILTAKET HADDE EFFEKT, MEN UTENFORLIGGENDE FORHOLD VIRKET I MOTSATT RETNING.** I eksemplet med Mattilsynet kan vi tenke oss at kontrollene isolert sett førte til en stor reduksjon i antall syke. I samme periode har det imidlertid vært en negativ utvikling i andre faktorer som spiller inn, eksempelvis at Tollvesenet har nedprioritert innsatsen mot smugling av kjøttvarer fra utlandet. En tilstandsmåling fanger bare opp den samlede virkningen, og således kan vi feilaktig komme til å konkludere med at Mattilsynets tiltak ikke har hatt effekt.

Dette illustrerer at for å kunne gjøre en god vurdering av effekter, enten man vil sannsynliggjøre eller «bevise» dem, er det nødvendig å spesifisere – og kritisk vurdere – alle sentrale forutsetninger om hvordan effekten realiseres. Man bør i tillegg forsøke å kontrollere for andre utviklingstrekk.

En effektvurdering kan vise at noen deler av innsatsen har vært mer virkningsfull enn andre. Tiltaket kan videre ha medført positive eller negative sidevirkninger som ikke opprinnelig var en del av forutsetningene for tiltaket. For eksempel kan Mattilsynets kontrollvirksomhet føre til at restaurantene blir flinkere til å overholde regelverket på andre områder enn det som angår hygiene. Det er viktig også å ha oversikt over slike ikke-tiltenkte effekter.

Siden måling av effekter er komplisert, kan det som nevnt være begrenset hvor grundige vurderinger og analyser det er mulig å gjøre som del av den løpende og mer rutinemessige resultatrapporteringen. Man bør imidlertid som nevnt foreta en eller annen form for tilstandsmåling som ledd i den løpende resultatmålingen. Ved indikasjon på lav effekt, eventuelt indikasjon på uheldige sidevirkninger, kan det være nødvendig å gjøre en evaluering av årsaksforhold.

4.5 Måling av effektivitet

Effektiviteten av statlig virksomhet er et mål på effekten av en viss innsats *i forhold til de ressurser som settes inn*. Effektivitet er således et relativt mål som sier noe om sammenhengen mellom oppnådde effekter og innsatsfaktorer målt i kroner. Høy effektivitet er det overordnede målet for enhver styring i staten.

Figur 4.10 Effektivitet i resultatkjeden



Når vi måler effektivitet, forsøker vi å svare på om virksomheten gjør de riktige tingene for de riktige brukerne uten å sløse med ressursene. Det siste innebærer at effektivitet forutsetter den høyest mulige produktivitet. Effektivitet omtales gjerne som den «ytre effektivitet» i virksomheten, eller «nytte-kostnads-effektivitet». En gitt ønsket effekt bør i utgangspunktet kun søkes oppnådd dersom nytten vurderes å være høyere enn kostnadene. Det kan være andre effekter – både innenfor egen virksomhet og også på andre sektorområder – som det er mer verdifullt og/eller billigere å oppnå. Effektivitetskriteriet skal hjelpe oss å prioritere mellom ulike tiltak samt velge optimal dimensjonering av ulike typer statlig virksomhet.

For å kunne sammenligne tiltak med ulike virkninger, og da særlig på tvers av sektorer, er det nødvendig at effektene måles i kroner, slik at de kan holdes opp mot kostnadssiden av tiltaket.⁴²

Dersom vi følger eksemplet med Mattilsynet fra avsnitt 4.4, kunne effektiviteten ved kontrollvirksomheten som gjennomføres mot restaurantene, tenkes målt som *Verdien av oppnådd reduksjon i sykdomstilfeller/kroner brukt på kontrollvirksomhet*.

Ved verdsetting av et spart sykdomstilfelle vil man fange faktorer som tapte verdiskapning som følge av sykmelding, kostnader til medisiner og øvrig «tort og svie». Anta at vi ved en ressursinnsats på 100.000 kroner kan spare 20 sykdomstilfeller som hver i gjennomsnitt er verdt 5000 kroner for samfunnet. Regnestykket blir da $(20 \cdot 5000 \text{ kroner}) / 100.000 \text{ kroner} = 1$.

Mattilsynet må vurdere alle lønnsomme tiltak (effektivitet på 1 eller høyere) opp mot hverandre for å få mest mulig ut av et gitt budsjett. Når storsamfunnet skal prioritere, bør effektiviteten av Mattilsynets tiltak holdes opp mot for eksempel effektiviteten av Statens Vegvesens trafikksikkerhetstiltak for å spare liv i trafikken, og Oslo fengsels innsats for å hindre at kriminelle begår ny kriminelle handlinger.

⁴² Dersom man kun betrakter effektivitet for en virksomhet eller et sektorområde, vil man i noen tilfeller kunne fange alle nytteeffektene i en felles parameter som ikke er kroner, og et effektivitetskriterium kan da være å velge de tiltakene som oppnår flest nytteenheter per (kostnads)krone. For eksempel kan man i helsesektoren måle effektene av ulike behandlingsformer i *kvalitetsjusterte leveår*, og her vurderer man effektivitet som antall oppnådde kvalitetsjusterte leveår pr. krone.

Siden effekter ofte er vanskelig å måle (se avsnitt 4.4), og nødvendigvis enda vanskeligere å verdsette i kroner, følger at det i den *løpende* resultatmålingen er vanskelig å beregne effektivitet. I praksis skjer effektivitetsvurderinger på følgende måte:

- Ved vurdering av helt *nye* tiltak er det nødvendig å gjøre en samfunnsøkonomisk analyse, fortrinnsvis en fullstendig nytte-kostnadsanalyse som viser forventet effektivitet.⁴³ På bakgrunn av den vil man utarbeide en konkret plan for hvilke gevinster som skal realiseres, og hvilken kostnadsutvikling som er lagt til grunn.
- Ved gjennomføring av den løpende resultatmålingen må man legge til grunn at de tiltak som iverksettes, herunder dimensjoneringen av dem, har vært underlagt en god og grundig prioriteringsprosess. Således begrenser man seg til å forsøke å måle at de tiltenkte *effektene* som analysen pekte på, faktisk realiseres, at produksjonen foregår på billigst mulig måte slik at *produktiviteten* er høy, og at det fremskaffes produkter med den tiltenkte *kvalitet*.
- I tillegg til den løpende resultatmålingen bør det med jevne mellomrom gjennomføres evalueringer, både av enkelttiltak som virksomheten iverksetter, og av reformer og statlig virksomhet som omfatter et større område. Tiltak som har vært gjenstand for en samfunnsøkonomisk analyse, bør for eksempel følges opp med en evaluering etter at tiltaket har vart en stund.

⁴³ Utredningsinstruksen pkt. 2.3.1 stiller krav om at en analyse og vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene alltid skal inngå i en utredning. Det skal i *nødvendig utstrekning* inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser. Finansdepartementet (2005) gir veiledning i gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser.

5 Læring og forbedring

Det siste steget i styringshjulet handler om læring og forbedring, som er selve hensikten med resultatmålingen. Oppfølging og bruk av resultater er avgjørende for at virksomheten skal være tilpasningsdyktig, finne bedre løsninger og bruke ressursene effektivt. Overordnet nivå både eksternt og internt må kunne kontrollere underordnet nivå i forhold til avtalte mål. Styringsinformasjonen kan vise at det er behov for ulike typer forbedringstiltak som er knyttet til de ulike leddene i resultatkjeden. Det er lederne som er ansvarlige for å skape en god kultur for læring og forbedring og et system for oppfølging av resultater.



5.1 Rapporterings- og oppfølgingsprosessene

For at virksomheten skal kunne synliggjøre og kontrollere resultatene, og lære og iverksette forbedringstiltak, må det etableres prosesser for formidling og drøfting av resultater og for beslutninger om tiltak. Det må utarbeides lett tilgjengelige rapporter som viser relevant styringsinformasjon til bruk i dette arbeidet. Prosesser som sikrer bred deltakelse fra ansatte i virksomheten, øker sannsynligheten for at oppfølging av resultater får konsekvenser for måten virksomheten arbeider på.

Nedenfor omtales enkelte viktige områder som må ivaretas ved utforming av rapporterings- og oppfølgingssystemet:

- **INNHALDET I OG OMFANGET AV RAPPORTERINGEN**

Lederen som har ansvar for resultatene, har også ansvar for at det som rapporteres er korrekt. I tillegg har ofte en bestemt person eller avdeling ansvar for koordinering og kvalitetssikring av rapporteringen til ledelsen.

Det er viktig at den løpende rapporteringen av styringsinformasjon ikke blir for omfattende, gitt behovet for fokus i styringen. Det er flere forhold som må avklares for å oppnå dette. Det er viktig å avklare hvor ofte og når ulike styringsparametere og eventuelt andre forhold skal følges opp og drøftes på de ulike nivåene i virksomheten. Noen styringsparametere er det naturlig å rapportere ofte, mens andre rapporteres med lengre mellomrom. Det er nyttig å utarbeide en styringskalender som viser rapporteringstidspunkter. Sammenfallende tidspunkt for resultat- og budsjettoppfølging bidrar til at man ser økonomi, aktiviteter og resultater i sammenheng.

Det kan være hensiktsmessig å ha som praksis at man primært drøfter resultater som viser avvik eller en uheldig utvikling. Det bør også avklares hvordan resultatutviklingen best kan synliggjøres. Det kan for eksempel dreie seg om resultat for den aktuelle perioden skal sammenholdes med resultat for tilsvarende periode tidligere og med nåværende ambisjonsnivå, prognose for perioden osv.

Vurdering av risiko kan synliggjøres ved at negative resultatavvik i forhold til plan klassifiseres som «lav», «middels» eller «høy». Deretter må det vurderes tiltak for å redusere risikoen til et akseptabelt nivå.

• BEHANDLING AV RAPPORTENE

Det må tas stilling til hvordan rapportene skal behandles. Den resultatansvarlige lederen må vurdere og redegjøre for sine resultater, og har også ansvar for å foreslå tiltak dersom resultatene ikke er som ønsket. I større virksomheter må ofte tiltak som ønskes gjennomført i én enhet, koordineres med andre enheter. Spesielt kan dette gjelde tiltak som er gjennomgående for hele virksomheten.

Prosessene bør legges opp slik at beslutningstakerne har rimelig tid til å vurdere resultatene, gjerne etter forutgående gjennomgang med medarbeiderne, før eventuelle beslutninger om tiltak blir fattet. Den resultatansvarlige lederen har ansvar for å sørge for at beslutninger om tiltak blir iverksatt.

Behovet for involvering og medbestemmelse gjelder på *alle* stegene i mål- og resultatstyringen, men er spesielt viktig når resultater skal vurderes og brukes til forbedringer av virksomheten. Medarbeidere har ofte god innsikt i ulike områder av virksomheten, og kan peke på forhold det er viktig å gjøre noe med for å oppnå bedre resultater. Spesielt gjelder det de som sitter i første linje mot eksterne eller interne brukere av tjenester. Alle som er involvert i resultatoppnåelsen på det aktuelle nivået bør informeres om resultatene og bidra i vurderingen og i beslutningsfasen. Det skaper større forståelse og engasjement for hva som skal oppnås.

Kommunikasjon av resultater er viktig for å skape tillit til at rapporteringen faktisk blir fulgt opp av ledelsen, og for å kommunisere eventuelle endrede prioriteringer til de ansatte. Når ledergruppen etter forutgående vurdering og behandling har truffet sine beslutninger, bør resultatoppfølgingen avsluttes med å klargjøre hva som skal kommuniseres til medarbeiderne, og på hvilken måte det skal kommuniseres. For eksempel kan resultatrapporten med ledelsens konklusjoner om eventuelle tiltak sendes til samtlige medarbeidere. Avdelingsleder kan rapportere beslutningene til egen avdeling. Resultater og beslutninger om tiltak kan legges ut på virksomhetens intranett eller omtales i internavisen. Gode resultater kan «slås opp på veggen» eller markeres på andre måter i virksomheten.

I tillegg til løpende resultatoppfølging, bør det vurderes om man med jevne mellomrom, for eksempel en gang i året, skal legge til rette for en grundigere diskusjon av resultater og mulige forbedringer. Det kan gjøres som ledd i neste års planlegging. Det kan også nedsettes grupper som kan arbeide systematisk med å vurdere ulike typer resultater. Et eller flere områder kan evalueres årlig etter en bestemt syklus, slik at alle hovedområder i virksomheten blir evaluert i løpet av en periode.

• BRUK AV VERKTØY

Bruk av IT-verktøy i forbindelse med rapporteringen kan blant annet bidra til å gjøre det lettere å synliggjøre og kommunisere resultatene, for eksempel gjennom visualisering. Det finnes flere muligheter, fra direkte rapportuttak fra økonomisystemet og ulike fagsystemer og enkle regnearkmodeller, til spesialsystemer for rapportering og oppfølging og datavarehusløsninger. Valgene avhenger blant annet av virksomhetens størrelse og kompleksitet og vurdering av nytte i forhold til kostnader. Et generelt råd er å ikke iverksette avanserte løsninger før behovet for styringsinformasjon er godt definert.

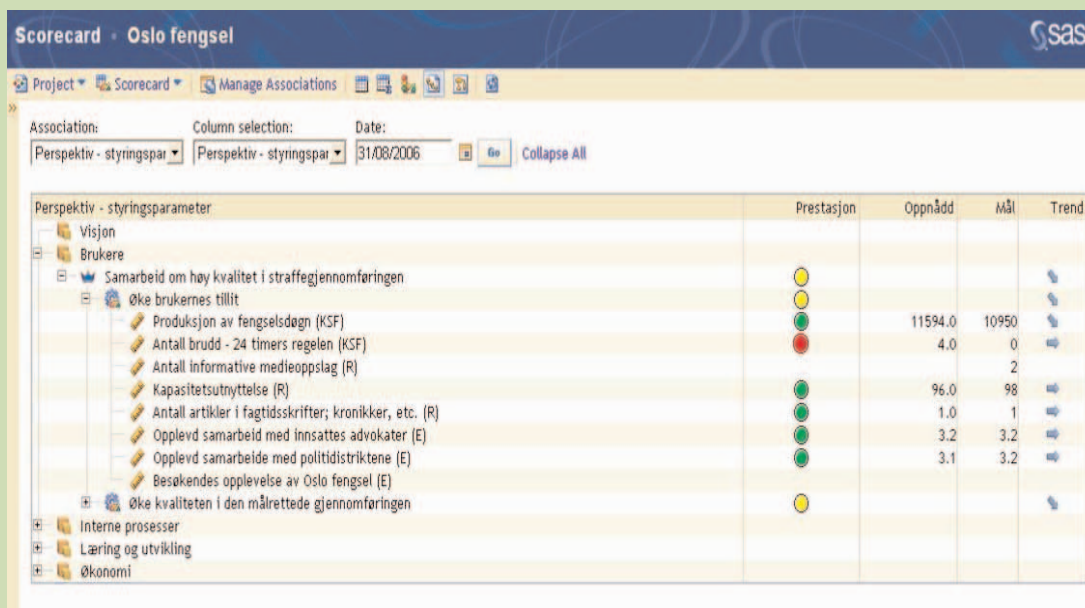
Boks 5.1 Eksempel på resultatrapport fra Oslo fengsel

Oslo fengsel bruker balansert målstyring som verktøy i mål- og resultatstyringen. Eksemplet viser utdrag av den rapporten som gjennomgås hver måned i ledergruppen. Utdraget viser

- det samlede resultatet for det overordnede målet «Samarbeid om høy kvalitet i straffegjennomføringen» (hovedmål for brukerperspektivet – se boks 2.1)
- resultatet for hver av de to tilhørende kritiske suksessfaktorene «Øke brukernes tillit» og «Øke kvaliteten i den målrettede gjennomføringen» – se boks 3.1 og
- resultatene for hvert enkelt styringsparameter under «Øke brukernes tillit».

Rapporten viser dermed både resultatene for hver styringsparameter og det aggregerte resultatet for hver kritiske suksessfaktor og for det overordnede målet. Vurderingen av resultatene illustreres ved bruk av fargene grønt, gult og rødt. Grønt tilsvarer over 95% måloppnåelse, gult tilsvarer mellom 80% og 95% og rødt tilsvarer under 80%.

Bak hver styringsparameter er det i parentes angitt KSF, R eller E. Dette viser om styringsparameteren kommer fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, region Øst (som Oslo fengsel tilhører) eller om det er Oslo fengsels egen styringsparameter.



I denne rapporten er resultatet for hovedmålet gult. Det gjelder også for resultatene for hver av de to kritiske suksessfaktorene. For «Øke brukernes tillit» er dette basert på at underliggende styringsparametere viser fem grønne og ett rødt resultat. Oslo fengsel har valgt å aggregere resultatene ved å beregne et gjennomsnitt av underliggende styringsparametere, hvor hver parameter teller likt.⁴⁴ For to av styringsparametere er det foreløpig ikke rapportert noen resultater.

I tillegg til å gi et bilde av måloppnåelsen gjennom fargebruk, viser rapporten også de oppnådde resultatene og de målene som er satt for hver enkelt styringsparameter, samt utviklingen i forhold til forrige måned (symbolisert ved blå piler).

Til styringsparametere er det også knyttet ulike tiltak som Oslo fengsel skal gjennomføre for å nå de målene som er satt for de ulike styringsparametere. Nedenfor vises statusrapporten for fire tiltak som støtter opp under enkelte av styringsparametere vist ovenfor. Hvert av tiltakene har en eier, som er ansvarlig for at tiltaket gjennomføres og for å rapportere om status for tiltaket. To av tiltakene er fullført (grønn hake under Status og fremdrift på 100 %). To av de øvrige tiltakene er fortsatt under arbeid, og henholdsvis 90 og 60 % av tiltakene er gjennomført. Et av dem er i rute og har fått et grønt lys, mens det siste tiltaket ligger etter planen og har fått et gult lys.

The screenshot shows a SAS Scorecard interface for 'Oslo fengsel'. It displays a tree view of measures under the perspective 'Perspektiv - tiltak'. The measures are categorized into 'Visjon', 'Brukere', 'Samarbeid om høy kvalitet i straffegjennomføringen', 'Interne prosesser', 'Læring og utvikling', and 'Økonomi'. The 'Brukere' category is expanded, showing several measures with their status, progress, owner, and completion date.

Perspektiv - tiltak	Status	Framdrift	Eier	Ferdig dato
Visjon				
Brukere				
Samarbeid om høy kvalitet i straffegjennomføringen				
Øke brukernes tillit	✓	100	Harald Aarmo	
Utbedre besøksforhold for barn avd 8	✓	100	Harald Aarmo	
Skriftlig informasjon til besøkende oppdateres	●	90	Kim Ekhaugen	2006-10-31
Etablere fora for dialog med politiet	●	60	Are Heidal	2006-12-22
Etablere rutiner for kvartalsvise møter med FFP				
Øke kvaliteten i den målrettede gjennomføringen				
Interne prosesser				
Læring og utvikling				
Økonomi				

Denne tiltaksrapporten gir sammen med resultatrapporten et godt grunnlag for ledelsen i Oslo fengsel til å følge opp planlagte tiltak, drøfte om gjennomføringen av tiltakene faktisk gir de tiltenkte resultatene, og om det eventuelt må iverksettes andre tiltak for at Oslo fengsel skal nå sine mål.

Eksemplet ovenfor viser hvordan Oslo fengsel har valgt å aggregere sine resultater. Generelt er det ingen regler for hvordan resultater skal aggregeres. Det er heller ingen regler for hvor grensene skal settes for når resultatene er tilfredsstillende eller ikke. Den enkelte virksomhet må selv ta beslutning om dette tilpasset sine behov.

⁴⁴ Regnestykket blir $1/6 (0,95+0,95+0,95+0,95+0,95+0,30)=0,84$, som gir gult lys.

Vegvesenet har styringsparametere som omhandler medarbeider- og brukertilfredshet og medarbeidernes tilfredshet med lederne. Disse styringsparametere måles gjennom årlige spørreundersøkelser. Vegvesenet iverksetter en bred analyseprosess som involverer alle nivåene i virksomheten (direktoratet, regionene og distriktene). Prosessen deles inn i to faser:

1. FORMIDLINGS- OG ANALYSEFASEN

Etatsledelsen som består av direktoratets ledergruppe og de seks regiondirektørene, holder et møte der resultatene på etatsnivå gjennomgås. Regionene og også avdelingene i direktoratet når det gjelder medarbeiderundersøkelsen, får resultatene en uke før behandling i etatsledermøtet, slik at lederne for disse enhetene kan forberede en begrunnelse for egne resultater.

Oppmerksomheten rettes alltid først mot helheten i Vegvesenets resultater, fordi de ulike regionene skal se seg selv i en større sammenheng. Det positive gjennomgås først, deretter behandles negative avvik. Vegdirektørens oppsummering legges inn i det elektroniske systemet som brukes til resultatrapportering, sammen med en bestilling av hva som skal analyseres videre og behandles på regionnivå og eventuelt avdelingsnivå i direktoratet. Oppsummeringen og bestillingen gjøres tilgjengelig for alle ansatte på intranettet. I tillegg til Vegdirektørens bestilling kan det være særskilte forhold i den enkelte region som den aktuelle regiondirektør må ta tak i.

På regionledermøtene, som består av regionsjef, avdelingsledere og distriktssjefer, formidles Vegdirektørens oppsummering og bestilling, og regionens hovedbilde drøftes. Regionsjefen gir deretter sin egen bestilling til distriktene, som gjentar prosessen i sitt distrikt. Distriktssjefen innkaller for eksempel til allmøte, der mulige årsaker og tiltak drøftes, gjerne i grupper. Deretter behandles saken i distriktsledermøte.

2. LUKKEFASEN

I lukkefasen tas det beslutninger som følge av analysen og drøftingene som er utført gjennom prosessen ovenfor. Hvert ledernivå legger inn i systemet de beslutninger som er fattet på det aktuelle nivået. Eventuelle forslag om tiltak som overordnede nivå må ta beslutning om, legges inn i systemet, og beslutning fattes deretter av rett nivå. Beslutningene gjøres tilgjengelig for alle på intranettet.

Generelt må man vurdere behovet for korrigerende tiltak løpende gjennom året ved de planlagte rapporteringstidspunktene. Vegvesenets prosess for behandling av resultater fra årlige spørreundersøkelser er et eksempel på dette. Diskusjon av oppnådde resultater når året er omme, er også viktig. Da er det ofte enklere å danne seg et *helhetsbilde* av hva som eventuelt må endres og forbedres, og det er ofte bedre muligheter for bredere diskusjoner og grundigere analyser av situasjonen.

5.2 Ulike typer forbedringstiltak

Avhengig av hva resultatmålingen viser om oppnådde resultater på de ulike leddene i resultatkjeden, er det flere ulike typer forbedringstiltak som kan være aktuelle å iverksette. Nedenfor er noen mulige tiltak gjennomgått nærmere:

● OMPRIORITERE RESSURSER

Endring av styringsparametere eller ambisjonsnivå knyttet til én del av resultatkjeden må ses i sammenheng med de øvrige leddene i kjeden. Spesielt gjelder dette ressurser. Hvis vi for eksempel vurderer å øke antall kontroller rettet mot svart økonomi, må vi samtidig blant annet vurdere:

- hvordan dette skal finansieres gjennom omprioritering fra andre aktiviteter
- om vi har tilstrekkelig kompetanse
- om vi har saksbehandlingskapasitet til å følge opp en økning i antall saker som følge av økt antall kontroller og
- om det eventuelt finnes andre tiltak som kan gi bedre måloppnåelse.

Vurdering av ressursbruk bør knyttes til vurdering av produktivitet, dvs. hva vi får ut av ulike kombinasjoner av innsatsfaktorer og hva de koster. En endring i relative priser eller ny teknologi kan åpne for omprioritering av ressurser.

● AVSTEMME BRUKERNES FORVENTNINGER

I noen tilfeller, og spesielt for tjenester som brukerne ikke betaler for, kan brukernes forventninger til kvalitet og omfang av tjenester være urealistisk høye. Tilfredshet med tjenesten kan dermed være lav selv om tjenesten holder en normalt god kvalitet. I slike tilfeller kan det være aktuelt å iverksette tiltak for å avstemme brukernes forventninger til det virksomheten faktisk kan tilby. Det kan for eksempel gjøres i form av informasjonskampanjer, serviceerklæringer, ved å etablere samarbeidsfora med representanter for viktige brukergrupper osv. En nærmere vurdering kan også tilsi at virksomheten ønsker å imøtekomme brukernes forventninger.

● IVERKSETTE KOMPETANSETILTAK

Resultatrapporteringen og vurderingen av resultatene kan avdekke behov for å øke eller endre kompetansen i virksomheten. Tiltak kan være å utarbeide planer for å utvikle den enkelte medarbeiders kompetanse, iverksette opplæringstiltak eller å rekruttere medarbeidere med ønsket kompetanse.

● FORBEDRE ARBEIDSPROSESSENE

Behov for prosessendringer kan for eksempel springe ut fra at man gjennom resultatrapporteringen får indikasjoner om

- uhensiktsmessige rekkefølge på arbeidsoperasjoner, grad av spesialisering, organisering, lokalisering m.m.
- manglende intern oppfølging og dermed mange feil og dårlig oversikt som kan medføre fare for sikkerhet eller dårlig kvalitet

Eksemplet fra Oslo fengsel viser hvordan resultatmålinger kan gi grunnlag for beslutninger om å forbedre arbeidsprosessene.

Boks 5.3 Eksempel på resultatmålinger som grunnlag for systematisk kvalitetsarbeid – Oslo fengsel

Oslo fengsel har gjennom flere år målt blant annet varetektsfangenes tilfredshet med ulike sider ved soningsforholdene, og har fulgt opp resultatene fra disse målingene ved å arbeide med mange ulike forbedringstiltak. Etter noen år kom fengselet frem til at det var behov for å iverksette et mer systematisk arbeid for å gripe tak i de utfordringene som undersøkelsene pekte på. Oslo fengsel laget derfor i samarbeid med Kriminalomsorgens utdanningssenter en håndbok i varetektsarbeid. Fengselet mottok i 2006 en internasjonal pris for dette arbeidet.

Det kan være hensiktsmessig å gjennomføre en prosesskartlegging før man iverksetter konkrete tiltak for å forbedre kvaliteten.

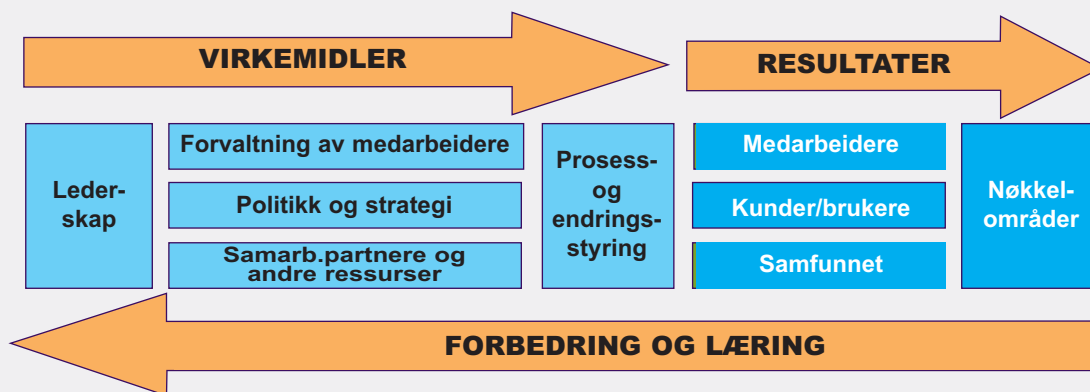
Det er utviklet flere alternative kvalitetsstyringsverktøy for virksomheter som ønsker å øke kvalitetsfokus i prosessene. Ett av disse er EFQM/CAF, som er et helhetlig kvalitetsverktøy for selvevaluering og identifisering av forbedringspotensial (se boks 5.4). Et annet og mer omfattende alternativ kan være systematisk arbeid mot å oppnå en sertifisering etter for eksempel ISO-standarden. Dette innebærer at en ekstern sertifiseringsvirksomhet foretar en full gjennomgang av rutiner og kontrollsystemer, kompetanse og gjennomføringsevne i virksomheten. Dersom dens systemer for kvalitetsarbeid oppfyller bestemte standarder, kan virksomheten oppnå et sertifikat som beviser dette.

Boks 5.4 EFQM/CAF

EFQM (European Foundation Quality Management) er et kvalitetsforbedringsverktøy som opprinnelig ble utviklet for privat sektor. Grunntanken er at resultater oppnås gjennom tilfredse kunder og medarbeidere og positive virkninger på samfunnet. Ulike innsatsfaktorer driver frem en rekke prosesser, som i sin tur skal føre til gode resultater. Det er arbeidsprosessene som står sentralt i modellen. Modellen representerer et sett med faste kriterier som brukes til å vurdere alle sentrale prosesser i virksomheten. Kriteriene er de samme for alle virksomheter, og modellen legger derfor godt til rette for sammenligning med andre.

CAF (Common Assessment Framework) bygger på EFQM og inneholder i stor grad de samme kriteriene. Denne modellen er imidlertid spesialtilpasset for offentlige virksomheter og ivaretar derfor i større grad ikke-forretningsmessige hovedformål, har en bredere samfunnsorientering og et tilpasset kundebegrep.

Modellen består av ni kriterier/områder som vist i figuren nedenfor, fem kriterier for virkemidler og fire for resultater.



Det er 32 underkriterier under de ni kriteriene/områdene som er vist i figuren over.

EFQM/CAF er et selvevalueringsverktøy. Det anbefales at man setter ned en gruppe i organisasjonen, som foretar en kritisk gjennomgang av alle kriteriene og gir virksomheten poeng for hvert av dem. Formålet er å identifisere forbedringspotensial. Dette kan gjerne gjøres en gang i året. Analysen skal i størst mulig grad bygge på konkret, faktisk informasjon. Prosjektgruppen bør gjennomgå relevante interne dokumenter og intervju utvalgte personer. Arbeidsmetoden minner mye om den som brukes ved eksterne kvalitetsrevisjoner. Gjennom egen deltakelse sikrer man imidlertid god forståelse av modellen hos ledelsen og ansatte og en motivasjon for å jobbe med kontinuerlige forbedringer.

Analysen av arbeidsprosessene kan vise at organiseringen av virksomheten ikke er godt nok tilpasset de oppgavene som skal løses. Det kan ha skjedd endringer som gjør at en annen organisering kan gi bedre ressursbruk eller øke kvaliteten på prosessene og produktene. Som oftest vil det være behov for å gjøre en grundigere gjennomgang av evaluering før det iverksettes omorganiseringstiltak.

● GJENNOMFØRE EVALUERINGER OG ANALYSER

Ofte vil man i den løpende rapporteringen og oppfølgingen fange opp forhold som man ønsker å undersøke nærmere. Da kan det være aktuelt å gjennomføre evalueringer eller andre grundige analyser:

1 Evalueringer

I veilederen er det flere steder pekt på situasjoner der det kan være aktuelt å gjennomføre en evaluering. Økonomiregelverket stiller krav om at alle virksomheter gjennomfører evalueringer.⁴⁵ Det kan ikke trekkes et skarpt skille mellom evalueringer og løpende resultatmåling, men en evaluering i økonomiregelverkets forstand kan defineres som følger:

«En systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor.»⁴⁶

Både evalueringer og løpende resultatmåling er virkemidler for å få frem informasjon om resultater i forhold til målene for virksomheten. Evalueringer forutsetter normalt en mer omfattende innsats for å belyse resultater på et område enn det som er mulig i den løpende resultatmålingen. Vanligvis er det et større innslag av vurderinger og en mer dyptpløyende analyse av årsaksforhold. Evalueringer er et viktig supplement til den løpende resultatmålingen, som kan heve nivået på den samlede styringsinformasjonen. Videre kan informasjon fra den løpende resultatmålingen benyttes i evalueringer, mens evalueringer på sin side kan identifisere forhold som bør følges opp som del av den løpende resultatmålingen.

2 Informasjon om kostnadsfordeling

Resultatvurderingen kan vise at ressursbruken for en eller flere tjenester synes uforholdsmessig høy, for eksempel på grunnlag av sammenligning med andre enheter eller virksomheter

⁴⁵ I Reglement for økonomistyring heter det i § 16 at «Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal belyse hensiktsmessigheten av eksempelvis eierskap, organisering og virkemidler, herunder tilskuddsordninger. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.» Evaluering omtales også flere steder i Bestemmelser om økonomistyring.

⁴⁶ Finansdepartementet (2005).

med tilsvarende oppgaver. Dersom vi bare har en grov fordeling av kostnader på tjenester og kostnadene synes for høye, kan det være behov for en mer detaljert analyse av hva som driver kostnadene ved de aktivitetene som fører til tjenesten, eksempelvis gjennom en ABC-analyse. Dermed får man et bedre beslutningsgrunnlag for hva som bør gjøres for å endre arbeidsprosessene, slik at ressursbruken kan reduseres.

3 Analyse av nye tiltak

Resultatgjennomgangen kan vise at det er behov for å vurdere alternative virkemidler for å nå de ønskede resultatene. Ved prioritering mellom ulike tiltak bør det alltid gjøres en vurdering av konsekvensene av de ulike alternativene. I nødvendig utstrekning bør det gjøres grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser, jf. utredningsinstruksen punkt 2.3.1. Hovedformålet med slike analyser er å klarlegge og synliggjøre relevante gevinster og kostnader før beslutninger fattes.

• ENDRE STYRINGSPARAMETERE ELLER AMBISJONSNIVÅ

En konklusjon etter gjennomgang av resultatene kan være at styringsparameterne ikke dekker det som er vesentlig og relevant i forhold til overordnede mål, at målingene førte til uheldige vridninger som må rettes opp, eller at ambisjonsnivået er satt for høyt eller for lavt. Konklusjonen kan være at det er behov for å endre styringsparametere, hente inn ny informasjon gjennom nye styringsparametere, fokusere på andre styringsparametere enn de som hittil har vært prioritert i den daglige styringen eller endre ambisjonsnivå. Dette må følges opp i forbindelse med det videre arbeidet med målformulering, dvs. når arbeidet med en ny runde i styringshjulet starter.

• FORBEDRE DATAGRUNNLAGET

Resultatgjennomgangen kan vise at datakvaliteten på resultatinformasjonen ikke er pålitelig. Det kan være aktuelt å sette inn tiltak som kan bidra til at informasjonen som samles inn, blir mer pålitelig, eksempelvis mer presise definisjoner, klarere rutiner for innsamling, registrering og databehandling osv.

Tabellen nedenfor oppsummerer hvilke ledd i resultatkjeden forbedringstiltakene omtalt ovenfor retter seg mot.

Tabell 5.1 Oppfølgings- og forbedringstiltak i resultatkjeden

Tiltak/trinn i resultatkjeden	Innsatsfaktorer	Aktiviteter	Produktet/tjenester	Bruker-effekter	Samfunns-effekter
Omprioritere ressurser	X				
Avstemme brukernes forventinger	(X)	(X)	X		
Iverksette kompetansetiltak	X				
Forbedre arbeidsprosessene	X	X	X		
Gjennomføre evalueringer og analyser	X	X	X	X	X
Endre styringsparametere eller ambisjonsnivå	X	X	X	X	X
Forbedre datagrunnlaget	X	X	X	X	X

5.3 Kultur for læring og forbedring

Ledelsen er ansvarlig for virksomhetens resultater. Dette ansvaret innebærer at virksomhetslederen må engasjere seg aktivt i oppfølgingsarbeidet. For å skape et godt klima for oppfølging, må lederen sørge for at det skapes en kultur der man åpent kan erkjenne når resultatene ikke er gode nok, og forbedringer er påkrevd. Slik erkjennelse er en forutsetning for læring. Det har imidlertid ingen hensikt å bare påpeke mangler hvis man ikke gjør noe med det og oppnår forbedringer.

Sterkt fokus på resultater kan medføre fare for «syndebukk-mentalitet», eventuelt at dårlige resultater skyves under teppet eller pyntes på. Utfordringen er å skape en kultur i hele virksomheten for *ønsket* om å bruke resultatmålingen som redskap for å forbedre tjenestene og resultatene. Da er det også viktig at de som skal måles, har deltatt i prosessen med å utvikle styringsparameterne, slik at styringsparameterne oppleves som meningsfylte og aksepterte. Det er viktig å gi dårlige resultater oppmerksomhet, men også å gi anerkjennelse for gode resultater. Oslo fengsel deler for eksempel hvert år ut en pris til den eller de enhetene som har vist en spesielt god resultatutvikling på aktuelle områder. Prisen deles ut på det årlige målseminaret i februar, der resultatene for fjoråret oppsummeres og planene for det nye året gjennomgås.

Et eksempel på læring som også er faglig utviklende og motiverende for de ansatte, kan være å opprette nettverksgrupper der læring og kompetansedeling står sentralt. I større virksomheter kan slike grupper for eksempel settes sammen av ansatte fra ulike fagmiljøer. Skattedirektoratet har etablert et analysenettverk bestående av seks personer fra ulike fagområder internt i direktoratet. Nettverket skal komme med forslag til ulike typer evalueringer som det er behov for å gjennomføre, og som går på tvers av fagområdene. Skattedirektørens ledermøte beslutter på bakgrunn av forslagene en gang i året hvilke evalueringer som skal gjennomføres kommende år. I mindre virksomheter kan man eventuelt vurdere å samarbeide med andre virksomheter, for eksempel etablering av nettverk for kontrollere fra flere virksomheter.

En måte å skape en positiv konkurransekultur på som bidrar til forbedringer, er å sammenligne egne resultater med andres, se boks 5.5.

Boks 5.5 Nærmere om sammenligning (benchmarking)

Benchmarking er et engelsk begrep og betyr referansepunkt. Hvor godt resultatet er, er relativt til hva som er mulig eller ønskelig å oppnå. Det forutsetter at man har et realistisk referansepunkt (ambisjonsnivå) å vurdere egne resultater opp mot. Gjennom sammenligning kan man nettopp identifisere et slikt punkt, ofte omtalt som «beste praksis».

Den overordnede hensikten med sammenligning er å lære av de beste. Ved å sammenligne egen virksomhet med andre (de beste) enheter/virksomheter/land, kan man avdekke styrker, svakheter og forbedringspotensial. Sammenligningen kan skje bilateralt, eller virksomheten kan inngå i en større gruppe som deltar i sammenligningen. Sammenligning skal bidra til inspirasjon, engasjement, teamarbeid og vilje til å tenke nytt.

Måling gjennom sammenligning kan gjøres langs hele resultatkjeden, dvs. i forhold til innsatsfaktorer, produksjonsprosesser og aktiviteter, produkter og effekter. Man kan sammenligne resultater på parametere som volum, produktivitet og kvalitet, og identifisere beste observasjon, eventuelt et gjennomsnitt, som egne resultater sammenlignes med.⁴⁷

⁴⁷ Den mest komplette men også mer kompliserte metoden for sammenligning, er såkalte DEA-analyser (Data Envelopment Analysis). Metoden tar utgangspunkt i beste praksis mht produktivitet/kostnadseffektivitet. Den uttrykker de ulike enhetenes effektiviseringspotensial i forhold til beste praksis som et tall mellom 0 og 1, hvor den beste observasjonen gir verdi 1.

En utfordring er å sikre at de data som samles inn, faktisk er sammenlignbare. Virksomhetene kan for eksempel ha noe ulike oppgaver eller ulik organisering, som gjør det vanskelig å sammenligne mange typer volummål og dermed også produktivetsmål. Andre forhold som kan gjøre sammenligning vanskelig spesielt mellom virksomheter i ulike land, er at sentrale parametere kan være definert ulikt og at ulikt regelverk eller geografiske og kulturelle forskjeller antas å påvirke resultatene. Ved å se utvikling i resultater over tid kan betydningen av disse forskjellene reduseres. Av slike grunner er det ikke nødvendigvis mulig for en gitt virksomhet å oppnå «beste praksis». Resultatene må derfor også alltid vurderes i forhold til virksomhetens forutsetninger. Identifisering av ulike hindringer for å oppnå beste praksis kan også være et utgangspunkt for å vurdere behovet for endringer i regelverk og organisering osv. i tilfeller hvor løsningene synes mer tungvinte enn hos andre.

Det er viktig å fokusere på det som kan utnyttes til å gi læring og resultatforbedring. I dette ligger det at man må forstå og vurdere årsakene til de forskjellene man finner ved sammenligning.

Nedenfor er det vist et eksempel på en tabell som på en enkel måte sammenstiller resultatene fra ulike enheter i Oslo fengsel, se boks 5.6.

Boks 5.6 Eksempel på sammenligning av resultater mellom enhetene i Oslo fengsel

Tabellen nedenfor viser et eksempel på sammenligning av resultatene på alle kritiske suksessfaktorer mellom de fem enhetene i Oslo fengsel. Kritiske suksessfaktorer er forhold som fengselet har vurdert som svært viktige for å nå de overordnede målene. Resultatene under den enkelte kritiske suksessfaktor fremkommer som et uveid gjennomsnitt av resultatene for de tilhørende styringsparameterne. En slik tabell gir et enkelt og oversiktlig bilde av hvilke enheter som har gode resultater på de enkelte områdene, og hvilke som må arbeide for å oppnå forbedringer. Det gir også et godt utgangspunkt for erfaringsoverføringer mellom enhetene.

Element type: Kritisk suksessfaktor

Column selection: General

Date: 10/12/2022

Dimension	Oslo fengsel	Ithelse				
		Mottaksenheten (avd. B)	Rehabiliteringsenheten (avd. A)	Utdanningsenheten (avd. C)	aktivitetssenenheten	Administrative enhet
Øke brukernes tillit						
Øke kvaliteten i den målrettede gjennomføringen						
Forbedre kvaliteten i kartleggingsarbeidet ved innreise						
Øke fokus på individuell tilrettelegging av oppholdet						
Forbedre kvaliteten i samarbeidet med andre instanser						
Forbedre kvaliteten i løslattesarbeidet						
Øyke tilbudet om aktivisering						
Øynde bruk og innsettning av markotika under gjennomføringen						
Øke den metodiske kompetansen						
Øyke det gode arbeidsmiljøet						
Øyke lederskapet og oppnå tydelighet i roller og ansvar						
Forbedre utnyttelsen av eksisterende IT-systemer						
Øyke mulighetene rundt fleksible utslingsveier						
Øke fokus på effektivisering i alle deler av virksomheten						
Øyke økonomisjyngingskompetansen						

Det er også viktig å ha fokus på læring i utførelsen av selve prosessen rundt mål- og resultatstyringen. Man kan for eksempel gjennomføre møter, spørreundersøkelser eller evalueringer der dette er tema. Aktuelle spørsmål kan være om styringsparameterne oppleves som relevante, om ambisjonsnivået oppfattes som realistisk, om opplegg for rapportering, vurdering og beslutning oppleves som hensiktsmessig, om tilbakemeldingen fra overordnet nivå er god og tydelig nok osv. Mange av disse forholdene kan også systematisk drøftes som del av rapporterings- og oppfølgingsprosessene.

Det viktigste budskapet i veilederen kan oppsummeres med følgende: Man kan ikke gjøre alt bedre hele tiden, men man kan hele tiden gjøre noe bedre.⁴⁸

⁴⁸ Formuleringen er hentet fra den danske økonomistyrelsens publikasjon «Økonomistyring – med balance og fokus.»

Bestemmelser om mål- og resultatstyring i Stortingets bevilgningsreglement og i økonomiregelverket for staten

Nedenfor er det gjengitt utdrag av bestemmelser i Bevilgningsreglementet og økonomiregelverket (Reglement for økonomistyring i staten og tilhørende Bestemmelser om økonomistyring i staten). Utdragene er valgt ut for å få frem de deler av bestemmelsene som er spesielt relevante for mål- og resultatstyringen.

Stortingets bevilgningsreglement

§ 9 REDEGJØRELSE FOR BEVILGNINGSFORSLAGENE

(...) De resultater som tilsiktes oppnådd, skal beskrives. Det skal også gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

§ 10 DISPONERING AV GITTE BEVILGNINGER

Utgiftsbevilgningene skal disponeres (...) på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til forutsatte resultater.

Reglement for økonomistyring i staten

§ 1 FORMÅL

Reglement for økonomistyring i staten har som formål å sikre at:

- a statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger
- b fastsatte mål og resultatkrav oppnås
- c statlige midler brukes effektivt
- d statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte

§ 4 GRUNNLEGGENDE STYRINGSPRINSIPPER

Alle virksomheter skal:

- a fastsette mål og innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet resultatkrav myndighet
- b sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv (...)
- c sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomhet, jf. § 7.

Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.

§ 7 TILDELING AV GITTE BEVILGNINGER TIL UNDERLIGGENDE VIRKSOMHETER

Departementene skal stille bevilgningene til disposisjon for underliggende virksomheter ved tildelingsbrev. (...) Tildelingsbrevene skal blant annet inneholde overordnede mål, styringsparametere, tildelte beløp og krav til rapportering (...).

§ 9 PLANLEGGING, GJENNOMFØRING OG OPPFØLGING

Alle virksomheter skal innenfor sitt ansvarsområde sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte. For å sikre dette skal virksomhetene:

- a planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv
- b gjennomføre fastsatte planer
- c rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet

§ 11 RAPPORT TIL STORTINGET OM OPPNÅDDE RESULTATER

Hvert departement skal i sin budsjettproposisjon gi Stortinget rapport om resultatene av arbeidet innenfor sitt ansvarsområde (...)

§ 14 INTERN KONTROLL

Alle virksomheter skal etableres systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at: (...)

- b måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning
- c ressursbruken er effektiv
- d regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig (...)

§ 16 EVALUERINGER

Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. (...) Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetenes egenart, risiko og vesentlighet.

Bestemmelser om økonomistyring i staten

KAPITTEL 1 DEPARTEMENTETS STYRING AV VIRKSOMHETER

1.5.1 RAPPORTERING

(...) Omfanget av rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og ha fokus på måloppnåelse og resultater. Rapportering om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter i forhold til brukere og samfunn, innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde.

1.5.3 EVALUERINGER

(...) Evalueringer kan ha fokus på innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter i forhold til brukere og samfunn. (...)

KAPITTEL 2 VIRKSOMHETENES INTERNE STYRING

2.2 MYNDIGHET OG ANSVAR

Virksomhetens ledelse har ansvar for å:

- a** gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra departementet
- b** fastsette mål og resultatkrav og foreta prioriteringer med ettårig og flerårig perspektiv innenfor eget ansvarsområde
- c** sørge for planlegging, gjennomføring og oppfølging, herunder resultat- og regnskapsrapportering (...)

Systemer og rutiner skal være tilpasset risiko og vesentlighet (...)

2.3.1 PLANLEGGING

Virksomhetens ledelse skal planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv tilpasset virksomhetens egenart. (...) For å dokumentere virkningen av vesentlige forhold i planene, skal det fastsettes styringsparametere som er mest mulig stabile over tid.

2.3.2 GJENNOMFØRING OG OPPFØLGING

Virksomheten har ansvar for at mål og resultatkrav fastsatt i tildelingsbrev, andre vedtak og interne styringsdokumenter følges opp og gjennomføres innenfor rammen av tildelte ressurser.

Det må etableres løpende informasjons- og kommunikasjonsrutiner for rapportering og gjennomføring av planer. Den interne styringen skal være innrettet slik at:

- a** den tilfredsstillende kravene til resultat- og regnskapsrapportering gitt av overordnet myndighet og andre
- b** virksomheten har nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene og resultatene
- c** virksomhetens økonomisystem sammen med statistikk, analyser og andre relevante systemer belyser om virksomheten drives effektivt i forhold til kostnader og fastsatte mål- og resultatkrav
- d** utgifter følges opp mot bevilgning for å sikre at det ikke skjer uhjemlede overskridelser og at forutsatte inntekter kommer inn

Resultatinformasjonen skal benyttes i virksomhetens planlegging for de påfølgende år.

2.4 INTERN KONTROLL

(...) Den interne kontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler slik at:

- b** måloppnåelse og resultater står i tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning
- c** ressursbruken er effektiv
- d** regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig (...)

For å kunne utøve nødvendig intern kontroll, skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med fokus på blant annet følgende faktorer:

- a** ledelsens og tilsattes kompetanse og holdninger til resultatoppfølging og kontroll
- b** identifisering av risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse (...)
- d** informasjonsrutiner som sikrer at viktig og pålitelig informasjon av betydning for måloppnåelsen kommuniseres på en effektiv måte (...)

Litteratur

- Cooper, R. (1990): *Cost Classification in Unit-Based and Activity-Based Manufacturing Systems*, Journal of Cost Management, Fall.
- Den danske regjering (2001): *Kvalitet i velfærden – kvalitet i fokus*
- Økonomistyrningsverket (2001): *Verksamhetslogik, 2001:16*
- Økonomistyrningsverket (2002): *Effektiv resultatredovisning*
- Økonomistyrningsverket (2003): *Resultatanalys för nybörjare*
- Økonomistyrningsverket (2006): *Effektutvärdering*
- Økonomistyrningsverket (2006): *Balanserat styrkort i statsförvaltningen*
- Finansdepartementet (2000): *Erfaringsprosjektet – styring i staten*, Statlig økonomistyring, Rapport 4
- Finansdepartementet (2003): *Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten*
- Finansdepartementet (2005): *Veileder til gjennomføring av evalueringer*
- Finansdepartementet (2005): *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*
- Finansministeriet i Danmark (2003): *Effektiv oppgavevaretagelse i staten*
- Finansministeriet (2005, Danmark): *Inspiration til anvendelse af opgavehierarkier*
- HM Treasury mfl. (2001): *Choosing the Right FABRIC – A Framework For Performance information*
- HM Treasury mfl. (2003): *Setting Key Targets for Executive Agencies: A Guide*
- Integrationsverkets rapportserie 2001:08 (Sverige): *Nöyd-kund index – en brukarorienterad undersökning*
- Jacobsen, Dag Ingvar, Åge Johnsen og Karl Robertsen (1995): *Resultatvurdering i offentlig sektor*, Kommuneforlaget
- Kaplan, Robert S. og David P. Norton (1992): *The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance*, Harvard Business Review, Vol. 70:1, 1992
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004): *Resultatledelse*
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (årstall ukjent): *Resultat og dialog. Balansert målstyring i kommunal sektor*
- Mauland, Helge og Frode Mellemvik: *Regnskap og økonomistyring i staten*, Cappelen Akademiske Forlag (2004)
- Moderniseringsdepartementet (2005): *Styring og styringsreformer i offentlig virksomhet*
- Utredning i regi av Norsk Akkreditering (2006): *God kvalitet lønner seg – akkreditering og sertifisering som viktige verktøy i helsetjenestens kvalitetsarbeid*
- Oslo Kommune (1999): *Fra måling til forbedring – en veileder i oppfølging av publikums- og brukerundersøkelser for Oslo kommune*, Byrådslederens avdeling
- Pettersen, Inger Johanne og Trond Bjørnenak (2005): *Helse i hver krone? – om økonomisk styring i helse-sektoren*, Cappelen Akademiske Forlag
- Riksrevisjonen (årstall ukjent): *Veileder i utarbeiding og bruk av spørreskjema i forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen*
- Robertsen, Karl (2004): *Hvor egnet er brukerundersøkelser som styringsverktøy for offentlig tjenesteproduksjon?*, Magma nr. 5/6-2004
- Senter for statlig økonomistyring (2005): *Risikostyring i staten*
- Senter for statlig økonomistyring (2005): *Bakgrunnsnotat om mål- og resultatstyring*
- Senter for statlig økonomistyring (2006): *Behandling av usikkerhet i samfunnsøkonomiske analyser*
- Sida (2003)(Sverige): *Logical Framework Approach (LFA)*
- Smith, Peter (1993): *Outcome-related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector*, British Journal of Management, Vol. 4
- Statens kvalitets- og kompetensråd (2004): *Processbaserad verksamhetsstyrning i staten*
- Statskonsult (1990): *Å spørre brukerne – en veiledning om brukerundersøkelser*
- Statskonsult (1991): *Riktig kvalitet på offentlige tjenester – hvordan statlige virksomheter kan arbeide aktivt med kvalitetsmåling*
- Statskonsult (1996): *Brukerorientert kvalitet – kvalitetsutvikling i offentlige virksomheter*
- Statskonsult (1997): *Ytelsesdeklarasjoner*
- Statskonsult (1999): *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen*, rapport 1999:19
- Statskonsult (2001): *Som man roper i skogen, får man svar. Departementenes bestilling av resultatinformasjon*
- Statskonsult (2001): *Styring til besvær? Perspektiver rundt styring av statlige virksomheter*
- Statskonsult (2001): *EFQM-modellen – passer den for offentlig sektor?* Rapport 2001:22
- Statskonsult (2001): *Balansert målstyring i offentlig sektor*, rapport 2001:23
- Statskonsult (2003): *En kvalitetsmodell for offentlige virksomheter – CAF – Common Assessment Framework*
- Statskonsult (2005): *Data om statlig virksomhet – system for samordnet bearbeiding og formidling – et innspill*, upublisert (utredning av grunnlag for å vurdere et mulig system for samordnet bearbeiding og formidling av data om statlig virksomhet etter oppdrag fra Moderniseringsdepartementet)
- Økonomistyrelsen (årstall ukjent): *Økonomistyring – med balance og fokus*
- Økonomistyrelsen (2005): *Vejledning om omkostningsfordelinger*

Linker

- Om kvalitetsindikatorer i spesialisthelsetjenesten: www.sykehusvalg.no
- Eksempel på serviceerklæringer: www.fiskeridir.no/fiskeridir/direktoratet/serviceerklæringen
- Eksempel på ventetider: www.brreg.no
- Om balanced scorecard: www.balancedscorecard.org
- Litteratur i listen ovenfor fra utenlandske offentlige institusjoner er i stor grad hentet fra internett. Noen av de mest brukte linkene er:
- Finansministeriets økonomisk administrative vejledning (dansk): www.oav.dk
- Det britiske finansdepartementet: www.hm-treasury.gov.uk
- Økonomistyrningsverket i Sverige: www.esv.se

