



Master of Public
Governance

Hvordan anvender kommunale chefer resultatinformation?

**RESULTATSTYRING · ANVENDELSE AF RESULTATINFORMATION
ANVENDELSESFORMER · KOMMUNALE CHEFER
SEKTORFORSKELLE**

Nanna Hansen &
Mads Bøge Kristiansen

Public Governance Research – 2017, Vol. 3, pp. 31-51

Hvordan anvender kommunale chefer resultatinformation?

RESULTATSTYRING · ANVENDELSE AF RESULTATINFORMATION ANVENDELSESFORMER · KOMMUNALE CHEFER SEKTORFORSKELLE

Formålet med denne artikel er at bidrage til en større forståelse af, hvordan resultatinformation anvendes i danske kommuner. Via surveydata undersøges det, i hvilket omfang og hvordan kommunale chefer anvender resultatinformation. Derudover ses der nærmere på, hvorvidt der er variation i anvendelsen af resultatinformation på tværs af sektorområder. Artiklen viser, at der er variation i kommunale chefers overordnede anvendelse af resultatinformation, og at de kommunale chefer primært anvender resultatinformation til læring og strategisk prioritering, mens resultatinformation kun i mindre grad anvendes kontrol- og incitamentsorienteret. Derudover viser artiklen, at der er variation mellem kommunale chefers anvendelse af resultatinformation på tværs af sektorområder.



Nanna Hansen

Nanna Hansen er konsulent i KL's Konsulentvirksomhed. Tidligere har hun arbejdet som økonomisk konsulent i Albertslund Kommune, og før det var hun ansat i KL's Konsulentvirksomhed som student. Her har hun arbejdet med styring generelt, økonomiske analyser, resultatstyring og udvikling af forskellige budgetmodeller.



Mads Bøge Kristiansen

Mads Bøge Kristiansen er lektor på Institut for Statskundskab på Syddansk Universitet og ekstern lektor i Statskundskab på Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. Han forsker og underviser i offentlig forvaltning og organisation, herunder reformer og forandring af offentlige organisationer, offentlig styring i en krisetid samt resultatstyring.

Indledning

Resultatstyring er gennem de seneste årtier blevet et af de mest udbredte reformelementer og har fået større og større betydning i den offentlige sektor (Kristiansen, 2014; Radin, 2006), herunder også i danske kommuner (Konow, 2015; Møller, Iversen, & Andersen, 2016). Der formuleres i stigende grad mål, udvikles indikatorer, indsamles data m.v., og med den stigende udbredelse er fulgt en eksplosion af resultatinformation (Power, 1997; Kristiansen, 2014) om den offentlige sektors indsats.

I takt med den stigende udbredelse er resultatstyring også blevet et ganske omdiskuteret styringsredskab i den offentlige sektor. Særligt i løbet af de seneste år har debatten om effekterne af resultatstyring raset, og fronterne er trukket skarpt op (se fx denoffentlige.dk, 2016; Allentoft, 2016; Ejler, 2016; Fuglsang & Kestler, 2016; Kestler & Jespersen, 2016; Hede, 2015; Sørensen, 2015). Denne debat foregår imidlertid ofte primært på baggrund af anekdotisk viden eller viden fra andre lande. For at sikre en mere kvalificeret debat om styringsredskabets potentialer og mangler, er der med andre ord behov for mere viden om anvendelsen af styringsredskabet, idet en af de afgørende indikatorer for om resultatstyring er en succes eller en fiasko, er, om den information, der kommer ud af resultatmålingerne, bringes i anvendelse i beslutningssituationer (Van Dooren & Van de Walle, 2008; Moynihan & Pandey, 2010).

Tilhængere af resultatstyring fremhæver, at den tilvejebragte resultatinformation både kan sikre bedre og mere oplyste beslutninger, ligesom den understøtter implementeringen af politiske målsætninger og holder organisationerne ansvarlige for disse (Talbot, 2005). Dette kræver dog, at informationen bringes i anvendelse. Hvis informationen ikke anvendes, vil de intenderede styringsmæssige effekter ikke blive indfriet, ligesom ressourcerne brugt på udvikling af resultatmålingssystemet, tiden brugt på registreringer samt indsamling, analyse og fortolkning af data formentligt vil være spildt. Det forekommer derfor særdeles væsentligt at få belyst, i hvilket omfang resultatinformation bringes i anvendelse, og hvordan informationen anvendes.

Formålet med denne artikel er derfor at bidrage til en større forståelse af kommunale chefers anvendelse af resultatinformation i danske kommuner. Derudover dykker vi ned og ser nærmere på anvendelsen af resultatinformation på tværs af sektorområder. Aktuelt eksisterer der, efter forfatternes bedste viden, stort set ingen undersøgelser af anvendelsen af resultatinformation i danske kommuner. Der er med andre ord et hul i litteraturen og i vores viden om anvendelse af resultatinformation i danske kommuner, som vi håber, at denne artikel kan bidrage til at udfylde.

På baggrund af resultatstyringslitteraturen udledes en række forskellige former for anvendelse af resultatinformation. Med udgangspunkt i disse undersøges det via surveydata, i hvilken grad de forskellige anvendelsesformer rapporteres at blive anvendt af de

kommunale chefer. Først undersøges det, hvordan kommunale chefer samlet anvender resultatinformation, og hvilke anvendelsesformer der nyder størst udbredelse. Herefter undersøges det, hvilke forskelle der kan observeres på tværs af sektorområder.

Den resterende del af artiklen er opdelt i fire afsnit. I afsnit 2 præsenteres de centrale begreber 'resultatinformation' og 'anvendelse', og en række forskellige anvendelsesformer udledes af litteraturen. I afsnit 3 præsenteres undersøgelsens design og metode, hvorefter analysen gennemføres og diskuteres i afsnit 4. Afsnit 5 indeholder undersøgelsens konklusioner, implikationerne heraf samt begrænsninger herved.

Analyseramme: En oversigt over anvendelsesformer

Centralt i denne artikel er anvendelsen af resultatinformation. Resultatinformation forstås her som kvantitativ information om en organisations eller et programs resultater. Resultatinformationen fremkommer efter en forudgående resultatmålingsproces, hvor genstanden for målingen er afgrænset, indikatorer er udviklet og data er indsamlet, analyseret og fortolket (van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015; Kristiansen, 2014). Når resultatinformationen er tilvejebragt, må den bringes i anvendelse i faktiske beslutningsprocesser, da tilvejebringelsen af informationen ikke i sig selv vil føre til de intenderede forbedringer. Anvendelsen af resultatinformation kan ske på en lang række af forskellige måder, og i litteraturen præsenteres et utal af formålsorienterede såvel som passive, politiske og perverse anvendelsesformer (Moynihan, 2009). I denne artikel interesserer vi os alene for den *formålsorienterede anvendelse*, men også inden for denne præsenteres i litteraturen en lang række af forskellige anvendelsesformer (se fx de Bruijn, 2007; Van Dooren, 2006; van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015; Behn, 2003; Hatry, 2008; Henri, 2006; Kristiansen, 2014). Behn (2003, s. 588) identificerer otte anvendelsesformer, hvoraf de syv (evaluere, kontrollere, budgettere, motivere, promovere, fejre, lære) alene er midler til at opnå det overordnede formål som er *forbedring* af indsatserne (Behn, 2003, s. 592). Van Dooren, Bouckaert og Halligan (2015) samler en række af de anvendelsesformer, som Behn nævner, i tre klynger henholdsvis 1) *læring*, 2) *styring og kontrol* og 3) *at være ansvarlig*. Hvor den sidste anvendelsesform er orienteret mod omgivelserne og legitimering af organisationens resultater i forhold til disse, fokuserer de to første på intern anvendelse.

Med udgangspunkt i van Dooren, Bouckaert og Halligans (2015) kategoriseringer af anvendelsesformer, kombineret med en lidt bredere tilgang til Behns (2003) performance budgettering, fokuserer vi i denne artikel på fire forskellige anvendelsesformer henholdsvis *læring*, *kontrol & incitament*, *legitimering* og *strategisk prioritering*.

Den *læringsmæssige* anvendelse handler om at forstå, hvilke aktiviteter der virker, og hvorfor netop disse aktiviteter virker bedre end andre. Fokus er på, hvordan organisationens indsatser kan forbedres med udgangspunkt i resultatinformation om organisationens opnåede resultater (van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015, s. 120).

Den *kontrol- og incitamentsbaserede* anvendelsesform fokuserer på at skabe incitamenter, der kan motivere og sanktionere medarbejdere eller enheder. Incitamenterne kan både være belønninger og sanktioner, og kan understøtte, at medarbejdere og

organisationen arbejder i overensstemmelse med organisationens målsætninger (van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015, s. 121).

I den *legitimerende* anvendelsesform rettes resultatinformation mod omverden med henblik på at præsentere opnåede resultater for på den måde at sikre sig legitimitet og i sidste ende organisationens overlevelse. Denne type anvendelse handler primært om at kommunikere organisationens resultater (van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015, s. 121) til dens omgivelser med henblik på at stå til ansvar for de opnåede resultater (Halachami, 2002, s. 370).

I den *strategiske prioritering* anvendes resultatinformation som baggrund for strategiske beslutninger, der fastsætter overordnede rammer for organisationens målsætninger, aktiviteter og økonomi. Fokus er rettet mod den strategiske prioritering af organisationens ressourcer og kompetencer. Det er altså både budgetlægning, udarbejdelse af strategiplaner og overordnede målsætninger, der ligger i denne kategori (Koch, 2014; Sørensen & Foged, 2014).

De fire anvendelsesformer er udgangspunktet for den senere analyse. Anvendelsesformerne analyseres både enkeltvis og som et samlet mål for den overordnede anvendelse af resultatinformation.

Forskningsdesign og metode

Hvordan kommunale chefer anvender resultatinformation, afdækkes via en survey udsendt til 1151 kommunale chefer i april 2015. Med kommunale chefer menes chefer med en direkte reference til en direktør. Det er altså ikke kommunaldirektører eller andre direktører, der er i fokus i denne undersøgelse, men derimod det næste chefniveau i den kommunale forvaltning. Kommunerne er imidlertid organiseret meget forskelligt, hvorfor der er mange forskellige betegnelser for dette chefniveau. For at sikre at de kommunale chefer, der indgår i undersøgelsen, er på samme ledelsesmæssige niveau, indgår derfor alene chefer med direkte reference til en direktør. Dette inkluderer eksempelvis chefer for fagenheder, stabsfunktioner og sekretariater. Da kommunale chefer er en del af både den strategiske og operationelle ledelse i kommunerne, er netop deres anvendelse af resultatinformation særlig interessant. Ved at fokusere på de kommunale chefer opnås desuden en bred tilgang til den kommunale organisation, da det muliggør inklusion af et bredt og varieret udsnit af kommunale opgaver.

Spørgeskemaet, der udgør udgangspunktet for analysen, blev udsendt til de kommunale chefers individuelle e-mail adresse, og blev fulgt op af to påmindelser. I alt 464 kommunale chefer svarede på spørgeskemaet, hvilket giver en samlet svarprocent på 40,3 %. Svarprocenten vurderes tilfredsstillende og acceptabel i forhold til længden på dataindsamlingsperioden, i forhold til et ganske omfattende spørgeskema, og i forhold til at målgruppen modtager mange spørgeskemaer og har en travl hverdag. I appendiks 1 er der kontrolleret for potentiel bias i frafaldet af respondenter i forhold til, om der er systematisk variation. Af appendikset fremgår det, at der ikke synes at være betydelige forskelle i fordelingen mellem den samlede population og stikprøven. I forbindelse med udviklingen af spørgeskemaet er det blevet pilottestet af flere omgange med det formål at kvalificere spørgsmålene og dermed også de svar, som analysen er baseret på.

Operationalisering af variable

I undersøgelsen inddrages en række komplekse begreber, der er vanskelige at måle direkte. Hovedparten af de variable, som skal indfange begreberne, er derfor konstrueret som indeks, hvor variabelen udtrykkes ved en flerhed af spørgsmål. Derved øges reliabiliteten af det endelige mål, da betydningen af tilfældig støj reduceres (Petersen, 2010, s. 399). Endvidere er indeks oftest mere målingsvalide end enkelte indikatorer. Der er med andre ord en større sikkerhed for, at de variable der konstrueres, indfanger det ønskede begreb (Petersen, 2010, s. 398). Spørgsmålenes svarmuligheder er som udgangspunkt baseret på en likert-skala, hvorefter hvert indeks er beregnet og standardiseret til at gå mellem 0 og 10. Hvert spørgsmål vægtes ligeligt i de forskellige indeks.

Med udgangspunkt i den afhængige variabel – anvendelse af resultatinformation – fokuseres der på de fire anvendelsesformer: 1) den læringsmæssige, 2) den kontrol- og incitamentsbaserede, 3) den legitimerende samt 4) den strategisk prioriterende. For hver af de fire anvendelsesformer er flere konkrete anvendelsessituationer relevante, hvorfor hver anvendelsesform tager udgangspunkt i en flerhed af konkrete beslutnings- og styringssituationer. De beslutnings- og styringssituationer, der udgør de fire indeks, er dog langt fra dækkende for alle de situationer, som resultatinformation kan indgå i. De 15 situationer er derfor udvalgt med udgangspunkt i resultatstyringslitteraturen og på baggrund af pilotundersøgelsen, hvor de blev vurderet at være de væsentligste og mest relevante for anvendelse af resultatinformation. På denne baggrund konstrueres fire indeks, der reflekterer de fire forskellige anvendelsesformer. Indeksene er formative, da de består af elementer, der til sammen *former* de fire anvendelsesformer. Ud fra de fire indeks konstrueres ét samlet indeks for anvendelse af resultatinformation. De konkrete spørgsmål, der indgår som indikatorer i indeksene for anvendelse, fremgår af tabel 1.

Tabel 1: Spørgsmål der danner baggrund for de afhængige variable

ANVENDELSESFORMER	SPØRGSMÅL
	<i>I hvilken grad har du indenfor det seneste år anvendt resultatinformation?</i>
Læring	<ol style="list-style-type: none"> 1. Til at justere faglige metoder, tilgange og perspektiver 2. Som udgangspunkt for at diskutere udfordringer i den service enheden leverer og mulige forbedringer heraf 3. Til at justere faglige arbejdsgange- og processer
Kontrol og incitament	<ol style="list-style-type: none"> 1. Til at knytte personlige belønninger til opnåelsen af resultater 2. Som udgangspunkt for at bevillge midler til afdelinger og institutioner, så de belønnes ellers sanktioneres relativt til deres resultatopfyldelse 3. Til at udarbejde en resultat-/ aftalekontrakt 4. Til at lave opfølgninger på forskellige dele af medarbejderenes arbejde, så der er kendskab til, om de arbejder efter de mål og aftaler der er lavet i enheden
Legitimering	<ol style="list-style-type: none"> 1. Til at kommunikere enhedens resultater til direktørniveauet 2. Til at kommunikere enhedens resultater til det politiske niveau 3. Til at kommunikere enhedens resultater til borgere 4. Til at kommunikere enhedens resultater til medier
Strategisk prioritering	<ol style="list-style-type: none"> 1. I enhedens overordnede strategiplan 2. Til budgetlægning for enhedens område 3. Til at identificere produktivets- og effektiviseringspotentialer 4. Til at sætte fælles mål med andre enheder i kommunen

Udover de afhængige variable er der i spørgeskemaet desuden blevet spurgt til en række baggrundsvariable; *køn, nuværende stillingsbetegnelse, uddannelsesniveau, anciennitet og sektorområde*. En samlet oversigt over operationaliseringen af baggrundsvariable fremgår af appendiks 2.

Analysemetode

Spørgeskemadataene analyseres dels via deskriptiv analyse, dels via regressionsanalyse. Via den deskriptive analyse besvares spørgsmålet om, hvordan resultatinformationen anvendes, mens spørgsmålet om, hvorvidt der er variation i anvendelsesgraden og anvendelsesformen på tværs af sektorområder besvares gennem en regressionsanalyse, hvor de enkelte sektoromræt ad e tæt gennemsnitsværdierne på tværs af sektorområder. cekategori, da kommunale chefer inden for Borgerservice placerer sigåder sammenlignes med en referencesektor. Borgerservice er udvalgt som referen- cekategori, da de kommunale chefer inden for Borgerservice placerer sig ganske tæt op ad gennemsnittene for alle sektorerne. Via denne sammenligning er det muligt at se, hvorvidt anvendelsen af resultatinformation inden for de enkelte sektorområder adskiller sig signifikant fra anvendelse af resultatinformation i Borgerservice, i hvilken retning og med hvilken styrke. Analysen af variationer på tværs af anvendelsesformer og sektorer anvendes eksplorativt til at opstille mulige forklaringer på eventuelle forskelle, der kan danne udgangspunkt for nærmere undersøgelse i fremtidige studier.

Undersøgelsen bygger ligesom tidligere studier af anvendelsen af resultatinformation på selvrapporterede data fra chefer. Der kan derfor være en risiko for opadgående bias i besvarelserne (Moynihan & Pandey, 2010, s. 858). Målingsvaliditeten er dog søgt sikret gennem eksempelvis indekskonstruktion, formulering af spørgsmål som konkrete beslutningssituationer og pilottest. Undersøgelsens reliabilitet er søgt sikret ved at konstruere flere variable som indeks, hvorved betydningen af tilfældige målefejl udlignes.

Analyse og diskussion

Analysen indledes med den deskriptive analyse af, hvordan kommunale chefer anvender resultatinformation. Herefter ser vi nærmere på, hvorvidt datamaterialet indikerer væsentlige variationer mellem sektorområder.

Hvordan anvendes resultatinformation af kommunale chefer?

Nedenstående tabel 2 viser den overordnede anvendelse af resultatinformation og fordelingen på de fire anvendelsesformer. Det samlede indeks for anvendelse af resultatinformation fordeler sig på skalaen fra 0-10 og har en spredning i svarene på mellem 0 til 8,59 (alle indeks er normalfordelte omkring deres gennemsnit). Gennemsnittet for den overordnede anvendelse er 4,64. Dette gennemsnit dækker dog over en vis variation indenfor de fire anvendelsesformer, hvor den læringsmæssige- (6,09) og strategisk prioriterende anvendelse (5,57) gennemsnitligt rapporteres at blive anvendt i højest grad, og den kontrollerende- og incitamentsbaserede i lavest grad (2,71). De kommunale chefer rapporterer således i langt højere grad at anvende resultatinformation til læring end til kontrol og incitament. De fire anvendelsesformer fordeler sig alle i hele intervallet fra 0-10 undtaget den kontrol- og incitamentsbaserede anvendelsesform, der har en maksimal anvendelsesgrad på 9,38. Der er med andre ord stor variation på tværs af kommunale chefers rapporterede anvendelse af resultatinformation.

Tabel 2: Deskriptiv statistik for anvendelsen af resultatinformation

	Gnst.	Min.	Maks.	Std.afv.	N
Overordnet anvendelse	4,64	0,00	8,59	1,76	440
Læring	6,09	0,00	10,0	2,3	457
Kontrol og incitament	2,71	0,00	9,38	1,87	452
Legitimering	4,2	0,00	10,0	2,3	457
Strategisk prioritering	5,57	0,00	10,0	2,26	454

Note: n varierer, da antallet der svarer "ved ikke", varierer i forhold til de enkelte indeks

Den *læringsmæssige* anvendelsesform er som nævnt den mest udbredte blandt de kommunale chefer. Som det fremgår af tabel 3, er den læringsmæssige anvendelse konstrueret som et indeks ud fra tre spørgsmål, der alle placerer sig på stort set samme niveau (mellem 5,87 og 6,39). Tabellen viser dog, at der er en lille tendens til, at resultatinformation hyppigst angives at blive anvendt som udgangspunkt for at diskutere udfordringer og mulige forbedringer af den service, enheden leverer, mens det i lavest grad angives at blive anvendt til at justere faglige metoder og tilgange for arbejdet.

Tabel 3: Læringsorienteret anvendelse

	Gnst.	Std.afv.	N
Læring	6,09	2,3	457
Justere faglige metoder, tilgange og perspektiver for arbejdet	5,87	2,54	460
Som udgangspunkt for at diskutere udfordringer i den service enheden leverer og mulige forbedringer heraf	6,39	2,54	457
Justere faglige arbejdsgange- og processer	6,01	2,46	460

Note: n varierer da antallet, der svarer "ved ikke", varierer i forhold til de enkelte indeks

Den *strategisk prioriterende* anvendelsesform er næstmest udbredt blandt de kommunale chefer. Som det fremgår af tabel 4 er den strategisk prioriterende anvendelse konstrueret som et indeks ud fra fire spørgsmål. Tre af disse ("strategiplan", "budgetlægning" og "identificering af produktivtets- og effektiviseringspotentialer") placerer sig stort set på samme niveau (mellem 5,83 og 6,14). Derimod rapporterer de kommunale chefer, at de i noget mindre grad anvender resultatinformation til at sætte fælles mål med andre enheder i kommunen (4,5). Dette indikerer, at resultatinformation primært anvendes inden for organisatoriske enheder og i lavere grad på tværs af disse. Endvidere indikerer disse svar, dels at det kan være vanskeligt at arbejde med resultatstyring på tværs af organisatoriske enheder, dels at der fortsat kan være et potentiale ved at tænke mere tværgående i resultatstyringsarbejdet.

Tabel 4: Strategisk prioritering

	Gnst.	Std. afv.	N
Strategisk prioritering	5,57	2,26	454
I den overordnede strategiplan	6,14	2,88	457
Budgetlægning for min enheds område	5,84	3,01	460
Til at identificere produktivtets- og effektiviseringspotentialer	5,83	2,75	459
Til at sætte fælles mål med andre enheder i kommunen	4,5	2,7	457

Note: n varierer da antallet, der svarer "ved ikke", varierer i forhold til de enkelte indeks

Den *legitimerende* anvendelsesform anvendes i lavere grad end den læringsorienterede og den strategisk prioriterende anvendelsesform. Som det fremgår af tabel 5, er der dog stor variation i forhold til, hvilken målgruppe resultaterne kommunikeres til. I den lave ende ligger kommunikation af enhedens resultater til borgere og medier (2,98 og 2,83). Omvendt kommunikerer de kommunale chefer i højere grad deres resultater til direktørniveauet (6,01) og til det politiske niveau (4,98). De kommunale chefer synes således i højere grad at prioritere kommunikation af resultatinformation inden for kommunen end mod kommunens omverden.

Tabel 5: Legitimerende anvendelse

	Gnst.	Std.afv.	N
Legitimering	4,2	2,3	457
Kommunikere resultater til direktørniveauet	6,01	2,62	460
Kommunikere resultater til det politiske niveau	4,98	3,02	460
Kommunikere resultater til borgere	2,98	2,63	457
Kommunikere resultater til medier	2,83	2,62	458

Note: n varierer da antallet, der svarer "ved ikke", varierer i forhold til de enkelte indeks

Den *kontrollerende- og incitamentsbaserede* anvendelsesform er den af de fire anvendelsesformer, der rapporteres at blive anvendt i lavest grad af de kommunale chefer. Inden for den kontrollerende- og incitamentsbaserede anvendelsesform bliver resultatinformation i lavest grad anvendt til at belønne eller sanktionere enkelte afdelinger (1,60), og til at belønne enkelte personer for opnåede resultater (1,87). En tolkning heraf kan være, at økonomiske incitamenter ikke harmonerer særlig godt med de værdier, der eksisterer i den danske kommunale forvaltning, og derfor ikke integreres i resultatstyringsarbejdet. En anden tolkning kan være, at økonomiske incitamenter ikke ønskes anvendt, hvis den information, der er til rådighed, ikke er fuldstændig valid og pålidelig. En tredje tolkning kan være, at det er omkostningstungt at udarbejde resultatlønsaftaler for de enkelte medarbejdere, ligesom resultater oftest leveres i samarbejde mellem flere forskellige medarbejdere, hvorfor resultaterne kan være vanskelige at tilskrive én konkret medarbejder (se fx de Bruijn, 2007). Endelig kan det være vanskeligt at vurdere, om dårligt præsterende afdelinger/institutioner skal sanktioneres som følge af deres resultater med den risiko, at de præsterer endnu dårligere ved næste måling.

Under den kontrollerende- og incitamentsbaserede anvendelsesform angiver de kommunale chefer primært at bruge resultatinformation til at lave opfølgninger på medarbejdernes arbejde (4,86), mens de i mindre grad anvender informationen til udarbejde resultatkontrakter (2,57). Den lave grad af anvendelse af resultatkontrakter kan umiddelbart virke overraskende, idet resultatkontrakter er særdeles udbredt i fx den statslige sektor (Binderkrantz & Christensen, 2009; Kristiansen, 2015, 2017a, 2017b). En tolkning af det forholdsvis lave niveau kan være, at resultatkontrakter i højere grad anvendes på de højeste ledelsesniveauer, at der i kommunerne anvendes andre begreber for denne mere aftalebaserede form for styring, eller simpelthen fordi den kontraktbaserede styring i lavere grad er slået igennem i den kommunale sektor sammenlignet med den statslige.

Tabel 6: Kontrol og incitamentsbaseret anvendelse

	Gnst.	Std.afv.	N
Kontrol og incitament	2,71	1,87	452
Knytte personlige belønninger til opnåelsen af resultater	1,87	2,42	459
Til at bevilge midler så afdelinger og institutioner belønnes/sanktioneres relativt til deres resultatopfyldelse	1,60	2,24	452
Udarbejde en resultat-/aftalekontrakt	2,57	3,12	458
Lave opfølgninger på forskellige dele af medarbejders arbejde, så chefen har kendskab til, om de arbejder efter de mål og aftaler, der er lavet	4,86	2,83	459

Note: n varierer da antallet, der svarer ”ved ikke”, varierer i forhold til de enkelte indeks

Variationer i anvendelsen af resultatinformation på tværs af sektorer

Efter denne beskrivelse af hvordan resultatinformationen anvendes, når vi ser generelt på de kommunale chefer, vender vi os nu mod spørgsmålet om, hvorvidt datamaterialet viser nogle former for variationer i anvendelsen af resultatinformation på tværs af sektorområder. Vi søger med andre ord efter mønstre, der kan give anledning til at opstille mulige forklaringer på den observerede variation, som kan undersøges nærmere i fremtidige studier.

Tabel 7 viser anvendelsen af resultatinformation på forskellige sektorområder. En kollektiv signifikanstest viser, at der samlet set er statistisk signifikante forskelle på den generelle anvendelse af resultatinformation på de forskellige sektorområder såvel som for de enkelte anvendelsesformer. Endvidere viser tabellen, at sektorområderne kan forklare 20 % af den observerede variation i den generelle anvendelse af resultatinformation. Hvis vi fokuserer på de enkelte anvendelsesformer, kan sektorområde forklare 30 % af variationen inden for den legitimerende anvendelsesform, mens det forklarer mindre af den observerede variation, når det kommer til strategisk prioritering (14 %), læring (9 %) og incitament og kontrol (7%).

Tabel 7: Sektorforskelle i anvendelsesgrad og anvendelsesform

	Generel anvendelse	Strategisk prioritering	Læring	Kontrol og incitament	Legitimering
Referencesektor: Borgerservice	B 4,644	B 5,354	B 6,168	B 2,718	B 4,369
Beskæftigelse	0,995**	1,268**	0,287	0,555	1,883**
Integration	0,533	0,912	0,871	0,075	0,239
Dagtilbud	0,029	-0,113	0,078	-0,180	0,460
Udsatte børn og unge	-0,186	0,050	-0,147	-0,236	-0,193
Det almene skoleområde	0,381	0,526	0,137	0,000	1,078*
Specialundervisning og PPR	0,412	0,528	0,759	0,079	0,306
Kultur og fritid	0,068	0,317	-0,199	0,037	0,243
Voksne med særlige behov	-0,553*	-0,715*	-1,011**	-0,152	-0,768*
Ældre	0,057	0,309	0,327	-0,479	0,305
Sundhed	0,185	0,219	0,096	0,249	0,053
Teknik og miljø	0,737**	0,623*	0,490	0,886**	0,700*
Interne stabsfunktioner	-0,988**	-0,717**	-0,865**	-0,438*	-1,804**
Kollektiv signifikanstest (P-værdi)	0,000	0,000	0,000	0,001	0,000
R ²	0,201	0,136	0,092	0,072	0,302
N	440	454	457	452	457

** Signifikant på et 0,01 signifikansniveau

* Signifikant på et 0,05 signifikansniveau

Hvis vi dykker ned i de enkelte sektorområder og sammenligner anvendelsen af resultatinformation med referencekategorien Borgerservice, ses en række interessante variationer i anvendelsen af resultatinformation på tværs af sektorområder. Først fokuseres på den generelle anvendelse af resultatinformation, der er et aggregeret mål på tværs af de fire anvendelsesformer. Af tabel 7 fremgår det, at kommunale chefer inden for beskæftigelsesområdet samt Teknik og miljø rapporterer at anvende resultatinformation

i signifikant højere grad end de kommunale chefer inden for Borgerservice. Hvor kommunale chefer inden for Borgerservice gennemsnitligt rapporterer en generel anvendelse på 4,6, målt på en skala fra 1 til 10, angiver kommunale chefer inden for Teknik og miljø en generel anvendelse på 5,4, mens kommunale chefer inden for Beskæftigelse rapporterer en gennemsnitlig anvendelse på 5,6. Omvendt rapporterer kommunale chefer inden for sektorområderne Voksne med særlige behov og Interne stabsfunktioner en signifikant lavere generel anvendelse af resultatinformation sammenlignet med de kommunale chefer fra Borgerservice. Kommunale chefer inden for området Voksne med særlige behov angiver således en generel anvendelse på 4,1, mens kommunale chefer inden for Interne stabsfunktioner rapporterer en gennemsnitlig anvendelse på 3,7 på en skala fra 1-10.

Der kan opstilles flere mulige tolkninger af, hvorfor vi finder denne variation på tværs af sektorområder. For det første kan det skyldes, at de sektorområder, hvor de kommunale chefer i højere grad rapporterer at anvende resultatinformation, indeholder opgaver, som det er lettere at måle resultaterne af sammenlignet med de øvrige sektorområder. Det forekommer således umiddelbart lettere at måle resultaterne af beskæftigelsesindsatsen samt Teknik og miljøarbejde sammenlignet med de opgaver, der ligger hos eksempelvis Interne stabsfunktioner samt Voksne med særlige behov. Inden for sektorer med målbare resultater vil der formentlig blive genereret mere og bedre information, hvorfor anvendelsesgraden af resultatinformation også kan forventes at være højere.

En anden tolkning kan være, at nogle sektorområder er underlagt et stærkere eksternt pres fra deres omgivelser eksempelvis i form af sektorministerier, der efterspørger information om resultaterne af indsatserne inden for deres ressort, eller direkte har lovgivet herom. Særligt beskæftigelsesområdet har i mange år været underlagt et vist pres for at levere resultatinformation (se fx Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2016).

Når vi fokuserer på de specifikke anvendelsesformer, finder vi mange af de samme variationer, som vi fandt i forhold til den generelle anvendelse. De sektorområder der scorer højt i generel anvendelse, placerer sig højt på flere af de specifikke anvendelsesformer. Kommunale chefer inden for beskæftigelsesområdet rapporterer således at anvende resultatinformation i signifikant højere grad til strategisk prioritering og legitimering, mens de kommunale chefer inden for Teknik og miljø anvender resultatinformation i signifikant højere grad til strategisk prioritering, kontrol og incitament samt legitimering sammenlignet med de kommunale chefer inden for Borgerservice. Omvendt rapporterer kommunale chefer inden for sektorområdet Voksne med særlige behov og Interne stabsfunktioner en signifikant lavere grad af anvendelse sammenlignet med Borgerservice på stort set samtlige anvendelsesformer. Der synes med andre ord at være et mønster i, at anvendelsesformerne samvarierer således, at hvis man scorer højt eller lavt på en anvendelsesform, så er der en tendens til, at man også scorer højt eller lavt på flere af de øvrige anvendelsesformer.

En interessant observation er dog, at de kommunale chefer inden for det Almene skoleområde rapporterer at anvende den legitimerende anvendelsesform i signifikant højere grad end de kommunale chefer inden for Borgerservice, mens de øvrige anvendelsesformer ikke rapporteres at blive anvendt i signifikant højere grad. Det kan derfor være

interessant i fremtidige studier at dykke yderligere ned i det almene skoleområde og undersøge, hvad der kan forklare dette. Er det fordi der er en stor efterspørgsel efter resultatinformation fra omgivelserne, er det fordi der er et stærkt pres for at offentliggøre resultatinformation på det almene skoleområde eller skyldes det helt andre ting?

Konklusion

Som nævnt indledningsvist er vores viden om anvendelsen af resultatinformation i danske kommuner ganske begrænset. Eftersom resultatstyring er blevet adopteret i stort set alle hjørner af den offentlige sektor, synes viden om, i hvilket omfang og hvordan resultatinformation anvendes af kommunale chefer at være af stor betydning. Denne undersøgelse har tilvejebragt vigtig viden om et betydningsfuldt - men hidtil ganske underbelyst felt - i den danske kommunale forvaltning.

Analysen har vist, at der er forholdsvis stor variation i kommunale chefers overordnede anvendelse af resultatinformation. Der er kommunale chefer, der rapporterer, at de slet ikke anvender resultatinformation, mens andre kommunale chefer i vidt omfang anvender resultatinformation. Derudover viste analysen, at cheferne primært anvender resultatinformation til læring og strategisk prioritering, mens resultatinformation kun i mindre grad anvendes kontrol- og incitamentsorienteret.

Undervejs i artiklen er der opstillet en række mulige tolkninger af, hvordan denne variation i anvendelsesgrad på tværs af anvendelsesformer kan forstås.

På baggrund af de seneste års ophedede debat om resultatstyring kunne det forventes, at vi ville finde en udbredt kontrolorienteret anvendelse af resultatinformation. Det kan derfor overraske, at vi finder, at de blødere læringsorienterede anvendelsesformer nyder væsentlig større udbredelse end de kontrol- og incitamentsorienterede. Vi kan naturligvis ikke generalisere disse fund til andre sektorer. Et interessant spørgsmål er imidlertid, om vi ville finde markante forskelle, hvis vi gennemførte en tilsvarende undersøgelse i den statslige sektor? Det forhold at resultatstyring i staten i vid udstrækning anvendes som koordinationsmekanisme mellem departement og styrelser, kombineret med at resultatstyring i staten blev født ind i en kontraktmæssig ramme, kan således tænkes at have påvirket oversættelsen af resultatstyring mod mere fokus på kontrol og ansvarlighed. Derudover kan der være en risiko for, at de kommunale chefer og deres medarbejdere har forskellige opfattelser af, hvordan informationen anvendes. Det, cheferne opfatter som en læringsorienteret anvendelse, kan opfattes som kontrollerende af medarbejderne. Det vil derfor være interessant i fremtidige studier at undersøge, om medarbejdernes opfattelse af anvendelsen af resultatinformation stemmer overens med de kommunale chefers. Endelig kan vores fund formentlig afhænge af analyseniveauet. I dette studie har vi undersøgt de kommunale chefers anvendelse af resultatinformation. Hvis vi i stedet havde fokuseret på direktørniveauet, ville vi formentlig have fundet en mere kontrolorienteret anvendelse (se fx van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015; Kristiansen, 2014). Dette må dog undersøges i fremtidige studier.

Artiklen har ligeledes illustreret variation i anvendelsen af resultatinformation på tværs af sektorer, og en række mulige tolkninger af de observerede mønstre er præsenteret. Den store variation i kommunale chefers anvendelse af resultatinformation synes særdeles interessant og relevant at dykke yderligere ned i. Dækker denne variation over, at der er områder, der er udsat for et større eksternt pres fra fx sektorministerier til at anvende resultatinformation. Dækker variationen over, at der er områder af den offentlige sektor, hvor resultatstyring er bedre egnet som styringsredskab, og hvor det i højere grad vurderes relevant og nødvendigt at anvende resultatinformationen i den daglige styring? Dækker variationen over, at resultatstyring er blevet designet og implementeret forskelligt, og at særlige elementer i designet og implementeringen af styringsredskabet er afgørende for anvendelsen? Dækker variationen over de kommunale chefers uddannelsesmæssige baggrund og/eller individuelle karakteristika. Eller dækker variationen over en kombination af disse faktorer? Hvis forklaringerne på variationen kan henføres til designet og implementeringen af resultatstyring, peger det i retningen af, at der er et uforløst potentiale i resultatstyring, der kan forløses ved at gentænke designet og implementeringen af styringsredskabet. I dette tilfælde er det centralt, at få identificeret de designs og de implementeringsforløb, der fremmer anvendelsen af resultatinformation med henblik på at indtænke denne viden i fremtidige design af resultatstyringssystemer og implementeringen af disse. Hvis forklaringerne på variationen snarere kan henføres til, at der er områder af den offentlige sektor, hvor resultatstyring er bedre egnet som styringsredskab, må det overvejes, om der er andre styringsredskaber, der er bedre egnet til at styre de områder, der i mindre grad opleves at være kompatible med resultatstyring.

Det valgte forskningsdesign betyder dog, at der må tages visse forbehold i vurderingen af konklusionerne. For det første medfører valget af spørgeskemadata en risiko for en opadgående bias. Det vil sige, at det forhold at analyserne er baseret på respondenternes egne vurderinger af deres anvendelse af resultatinformation, kan bevirke en overvurdering af anvendelsen, ligesom der kan være en risiko for en bias i forhold til nogle anvendelsesformer frem for andre. For det andet er det ikke givet, at alle relevante aspekter og forhold, der har betydning for anvendelsen af resultatinformation, er indfanget via spørgeskemaet. Brugen af deduktive kategorier begrænser mulighederne for at indfange flere aspekter af en variabel, og da flere variable består af komplekse og sammensatte elementer, kan de være vanskelige at indfange præcist i en spørgeskemaundersøgelse. Endeligt er der en risiko for at spørgsmålene fortolkes forskelligt. Fx kan der tænkes at være forskellige tolkninger af, hvad resultatinformation er, og hvornår der er tale om reel anvendelse af informationen. Også dette kan risikere at give en opadgående bias i besvarelserne af spørgeskemaet. Designet giver således de sædvanlige udfordringer ved brug af spørgeskema.

Disse begrænsninger ved designet betyder, at fremtidige forskningsprojekter med fordel kan gå i dybden med resultaterne af denne undersøgelse og se nærmere på, hvordan anvendelsen af resultatinformation mere præcist kommer til udtryk eksempelvis via kvalitative data. Derudover kan der med fordel dykkes dybere ned i, hvad der kan forklare variation i anvendelsen af resultatinformation (jf. ovenstående). Denne artikel har på baggrund af nogle af de mønstre, vi har kunnet identificere i datamaterialet, givet nogle bud på, hvilke faktorer der kan ses nærmere på i fremtidige studier på dette område. Derudover kan litteraturen om resultatstyring med fordel besøges for at finde inspiration

til yderligere faktorer, der kan forklare den observerede variation på tværs af kommunale chefer og på tværs af sektorer.

Litteratur

- Allentoft, N. (2016, 18. april). Wake-up call: Halvdelen af landets økonomi styres forkert [blogindlæg]. Lokaliseret d. 7. juli 2016 på Denoffentlige.dk: <http://www.denoffentlige.dk/wake-call-halvdelen-af-landets-oekonomi-styres-forkert>
- Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-605.
- Binderkrantz, A. S., & Christensen J. G. (2009). Governing Danish Agencies by Contract: From Negotiated Freedom to the Shadow of Hierarchy. *Journal of Public Policy*, 29(1), 55-78.
- de Bruijn, H. (2007). *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge.
- Denoffentlige.dk (2016, 18. april). *Jordskælv i det offentlige: Her er rapporten, der smider en bombe ind i offentlig styring*. Lokaliseret d. 7. juli 2016 på Denoffentlige.dk: <http://www.denoffentlige.dk/jordskaelv-i-det-offentlige-her-er-rapporten-der-smider-ind-bombe-ind-i-offentlig-styring>
- Ejler, N. (2016, 9. maj). Jeg tager gerne et opgør med målingstyranniet i det offentlige. *Politiken*. Lokaliseret d. 07. juli 2016 på: <http://politiken.dk/debat/kroniken/ECE3196746/jeg-tager-gerne-et-opgoer-med-maalingsstyranniet-i-det-offentlige/>
- Fuglsang, J., & Kestler, A. (2016, 13. april). Omfattende rapport: Målstyring i det offentlige går ud over de svageste. *Politiken*. Lokaliseret d. 7. juli 2016 på: <http://politiken.dk/indland/ECE3159456/omfattende-rapport-maalstyring-i-det-offentlige-gaar-ud-over-de-svageste/>
- Halachami, A. (2002). Measurement, accountability, and improved performance. *Public Performance and Management Review*, 25(4), 370-374.
- Hatry, H. (2008). Epilogue: The Many Faces of Use. I S. van der Walle, & W. van Dooren (red.), *Performance Information in the Public Sector* (s. 227-240). New York: Palgrave Macmillan.
- Hede, A. (2015). Resultatstyring - en anbefaling fra Produktivitetskommissionen uden empirisk eller teoretisk belæg. *Samfundsøkonomen*, (2), 28-32.
- Henri, J.-F. (2006). Organizational culture and performance measurement systems. *Accounting, Organizations and Society*, 31(1), 77-103.
- Kestler, A., & Jespersen, P. M. (2016, 16. april). Vi smadrer de offentligt ansattes arbejdsglæde. *Politiken*. Lokaliseret d. 7. juli 2016 på: <http://politiken.dk/debat/ECE3162412/vi-smadrer-de-offentligt-ansattes-arbejdsglaede/>
- Koch, K. T. (2014). Organisationskultur og resultatstyring. I M. B. Kristiansen (red.), *Resultatstyring i den offentlige sektor* (s. 263-295). København: Djøf/Jurist- og Økonomiforbundet.
- Konow, C. (2015). Det virker men ikke altid efter hensigten. *KORAtema*, (2), 4-7.
- Kristiansen, M. B. (red.) (2014). *Resultatstyring i den offentlige sektor*. København: Djøf/Jurist- og Økonomiforbundet.
- Kristiansen, M. B. (2015). Management by Objectives and Results in the Nordic Countries: Continuity and Change, Differences and Similarities. *Public Performance and Management Review*, 38(3), 542-569.
- Kristiansen, M. B. (2017a). Performance contracting: Understanding variation across agencies in Danish Central Government. *International Journal of Public Sector Management*, 30(2), 170-188.
- Kristiansen, M. B. (2017b). A third generation of performance contracting in Danish central government? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(2), 49-68.

- Moynihan, D. P. (2009). Through a glass, darkly: Understanding the effects of performance regimes. *Public Performance & Management Review*, 32(4), 592–603.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. (2010). The Big question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration Research*, 20(4), 849-866.
- Møller, M. Ø., Iversen, K., & Andersen, V. N. (2016). *Review af resultatbaseret styring. Resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet*. København: Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA).
- Petersen, M. B. (2010). Indekskonstruktion. I L. B. Andersen, K. M. Hansen, & R. Klemmensen (red.), *Metoder i statskundskab* (s. 393-413). København: Hans Reitzel.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Radin, B. A. (2006). *Challenging the Performance Measurement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*. Washington: Georgetown University Press.
- Sørensen, E. M., & Foged, S. K. (2015). Mål- og resultatstyring i kommunerne efter krisen. *Økonomi & Politik*, 88(1), 46-56.
- Sørensen, P. B. (2015). Produktivitetskommissionens anbefalinger om den offentlige sektor: En foreløbig status. *Samfundøkonomen*, (2), 38-42.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2016). *Jobindsats. Data om arbejdsmarkedet*. Lokaliseret d. 7. juli 2016 på: <http://www.jobindsats.dk/jobindsats/>
- Talbot, C. (2005). Performance Management. I E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (s. 491-517). Oxford: Oxford University Press.
- Van Dooren, W. (2006). *Performance Measurement in the Flemish public Sector: a Supply and Demand Approach*. K.U. Leuven: Faculty of Social Science.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector. 2nd edition*. London: Routledge.
- Van Dooren, W., & Van de Walle, S. (eds.) (2008). *Performance Information in the Public Sector*. New York: Palgrave Macmillan.

Appendiks 1: Frafaldsanalyse

Variabel	Besvarelser	Andel	Chefer i alt	Andel
<i>Status</i>				
Sammenlagt kommune	327	70,5%	805	69,9%
Ikke-sammenlagt kommune	137	29,5%	346	30,1%
<i>Region</i>				
Hovedstaden	121	26,1%	318	27,6%
Sjælland	74	15,9%	190	16,5%
Syddanmark	155	33,4%	325	28,2%
Midtjylland	60	12,9%	171	14,9%
Nordjylland	54	11,6%	147	12,8%
I alt	491	40,3%	1151	100%

Appendiks 2: Operationalisering af baggrundsvariable

Baggrundsvariable	Operationalisering
Køn	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kvinde 2. Mand
Nuværende stillingsbetegnelse	<ol style="list-style-type: none"> 1. Direktør 2. Chef 3. Mellemlider 4. Anden stillingsbetegnelse
Højeste fuldførte uddannelse	<ol style="list-style-type: none"> 1. Folkeskole 2. Gymnasial uddannelse 3. Erhvervsfaglig uddannelse 4. Kort videregående uddannelse 5. Mellemlang videregående uddannelse 6. Lang videregående uddannelse 7. Forskeruddannelse
Anciennitet	<ol style="list-style-type: none"> 1. Antal år personen har været ansat i sin enhed i sin nuværende stilling
Hvilket fagområde er personens enhed omfattet af	<ol style="list-style-type: none"> 1. Beskæftigelse 2. Integration 3. Dagilbud 4. Udsatte børn og unge 5. Det almene skoleområde 6. Specialundervisning og PPR 7. Kultur og fritid 8. Voksenhandicap 9. Ældre 10. Sundhed 11. Teknik og miljø, herunder park og vej 12. Borgerservice 13. Interne stabsfunktioner (fx administration, ledelse og personale, IT og digitalisering).