

KAPITEL 10

Efter målstyrning vad? Framtidens organisationsformer för offentlig verksamhet

Stefan Fölster

Tre stora kampanjer har dominerat den statliga styrningen av offentlig verksamhet sedan början av 1980-talet. I början av decenniet betonades *sparbehovet*. Med hjälp av "tvåprocentaren" lyckades man också minska statens utgifter som andel av BNP. Därmed kunde de samlade offentliga utgifterna hållas konstanta under ett antal år.

Under andra hälften av 1980-talet blev *mål- och resultatstyrning* slagord inom såväl den statliga som den kommunala administrationen. En omfattande kampanj sjösattes med syfte att stimulera resultatmätning och ett antal uppmärksammade resultatstudier gjordes också. Till resultatstudierna hör såväl de produktivetsmätningar som genomfördes för stora delar av den offentliga sektorn som viktiga effektanalyser och kostnads/intäktskalkyler. Som ett led i denna kampanj infördes den "nya budgetprocessen" för styrning av statliga myndigheter.

Den tredje kampanjen, som inleddes 1989, innebar en *selektiv avveckling, neddragning och privatisering* av offentliga verksamheter. Även efter den tredje kampanjen finns dock en betydande offentlig sektor kvar. Syftet med detta kapitel är att belysa hur väl mål- och resultatstyrning har fungerat för de verksamheter som är kvar i offentlig regi och vilka slutsatser man kan dra för framtidens organisation av offentliga verksamheter.

Slutsatsen av denna studie är att endast få offentliga verksamheter har fått en fungerande resultatstyrning. Många verksamheter har i stället fastnat i en form av målstyrning, där politiker formulerar mycket vaga mål som aldrig konkretiseras och följs upp med resultatmätningar. Studien visar att den typen av målstyrning inte har gett några effektivitetsvinster.

I några fall har resultatmätningar gjorts, men de resultatmått som har tagits i bruk visar sig ofta vara värdelösa för resultatstyrning. I de få fall där användbara resultatmätningar genomförts har de sällan resulterat i konkreta åtgärder.

Många hyser förhoppningen att en kvalitativ uppgradering av resultatmått och en närmare koppling mellan resultatmätning och åtgärd kan ske i takt med att myndigheter och regeringskansliet bygger upp kompetens och vana med det nya styrsystemet. Slutsatserna i detta kapitel är tvärtom att många offentliga verksamheter aldrig kommer att kunna uppnå en tillfredsställande resultatstyrning så länge inte organisationsformen ändras radikalt. Alltför många offentliga organisationer har inte ett konsekvensansvar i den meningen att de har ett helhetsansvar för ett mätbart resultat. I stället delar de ansvaret med andra organisationer på ett sätt som gör den enskilde organisationens resultat omätbart.

Resultatstyrning kommer att fungera på ett tillfredsställande sätt först när organisationsändringar genomförts som ger varje organisation ett tydligt konsekvensansvar för mätbara resultat. Diskussionen här baseras på ett antal exempel på verksamheter, där sådana ändringar skulle kunna genomföras eller har genomförts. Exempel tas från polisen, socialtjänsten, försvaret, SIDA och andra.

10.1 Problem vid införande av mål- och resultatstyrning

Mål- och resultatstyrning har i den statliga sektorn främst införts inom ramen för den så kallade "nya budgetprocessen". Kommuner har också ändrat sin budgetprocess och skapat tydligare beställar- och utförarroller.

I detta avsnitt ges först en definition av mål- och resultatstyrning. Sedan diskuteras problem som har uppstått.

Vad är mål- och resultatstyrning?

Om styrning skedde med en perfekt kunskap om hur en verksamhet fungerar, skulle den styrande kunna utfärda direktiv som täcker alla detaljer. Detaljbesluten skulle vara effektiva, eftersom de är grundade på perfekt kunskap. *Detaljstyrning* skulle därmed fungera bra.

I brist på information om verksamheten finns dock ett alternativ som kallas för *resultatstyrning*. I stället för att detaljreglera verksamheten kan man låta besluten fattas mycket decentraliserat. Sedan sanktionerar man verksamhetens produktion för att ge de decentraliserade beslutsfattarna ett intresse av att fatta "rätt" beslut. Rent principiellt kan sägas att resultatstyrning ger störst konsekvensansvar.

Man kan beskriva problemet i en matris där verksamheter delas in beroende på hur väl den styrande kan bedöma prestation eller resultat och hur detaljerad kunskap den styrande har om orsakssammanhang i verksamheten.

Om resultaten är svåra att bedöma men den styrande har bra information om orsakssammanhang är detaljstyrning befogad. Om däremot resultatbedömning är möjlig, kan resultatstyrning vara mer fördelaktig. Vissa verksamheter kännetecknas av att resultat är svåra att bedöma samtidigt som kunskapen om orsakssambanden är osäker. Styrningen i dessa fall kallas ibland för *målstyrning*, d.v.s. styrning sker endast genom att ett mål upprättas.³⁶ Det är emellertid viktigt att notera att målstyrning endast är en nödlösning.

³⁶ Begreppet målstyrning används ofta på ett tvetydigt sätt. Av vissa används målstyrning som liktydigt med resultatstyrning. Vid det språkbruket hamnar dock behovet av resultatuppföljning ofta i skymundan. Här menas med målstyrning en styrning som begränsar sig till att formulera mål för en verksamhet.

Tabell 10.1 Detaljstyrning, resultatstyrning och målstyrning

	Kunskap om orsakssammanhang	
	finns	finns ej
Resultatbedömning		
möjlig	Detalj- eller resultatstyrning	Resultatstyrning
ej möjlig	Detaljstyrning	Målstyrning

Motståndet mot att släppa detaljstyrning grundar sig oftast på två argument. Det första är att detaljstyrning behövs oavsett möjligheter till resultatstyrning, därför att vissa medborgerliga rättigheter som kan hamna i farozonen måste garanteras. Det andra är att offentlig verksamhet ofta inte tillåter resultatbedömningar. Därför finns inga alternativ till beteendestyrning.

Dessa två argument hänger naturligtvis ihop. Om rättigheternas upprätthållande kan mätas tillräckligt noga, torde inte resultatstyrning äventyra rättssäkerheten mer än detaljstyrning. Det grundläggande problemet med argumenten är emellertid att de förbiser att detaljstyrning baserad på dålig information kan vara betydligt sämre än resultatstyrning baserad på osäkra resultatmått.

Målstyrningens fallgropar

I många fall har politiker siktat på resultatstyrning men sedan nöjt sig med målstyrning. Tabell 10.2 är beräknad på basis av de kommunala verksamheter som ingår i studien och som beskrivs i kapitel 7. Tabellen visar hur vanlig mål- och resultatstyrning var bland de verksamheter som inte privatiserades eller fick intäktsansvar. Målstyrning införs ofta i samband med eget budgetansvar. Resultatstyrning innebär att explicita resultatmått används.

Tabell 10.2 Effekter av målstyrning och resultatstyrning bland kommunala verksamheter*

	Andel verksamheter med respektive styrform %	Kvalitets- justerad kostnads- förändring
Kontrollgrupp	19	-3,7
Målstyrning	21	-4,1
Resultatstyrning	27	-8,1

* Se kapitel 7 för en närmare beskrivning av data och definitioner.

Ett särskilt problem för målstyrningen är att politiker i praktiken ofta inte har kunskap eller inte kan enas om användbara mål. En mer realistisk ambition kan vara att politiker formulerar mål i dialog med tjänstemän. I praktiken betyder det ofta att politiker väljer bland förslag till mål som tjänstemän formulerar.

Ett problem är att konkreta mål ofta redan bygger på ett val av medel eller en avvägning mot andra mål, som kan stå i konflikt med det första. Val av mer konkreta mål kan därför kräva betydande fackkunskap och fördjupning på ett område. Detta illustreras av en studie av samspelet mellan politiker och tjänstemän i en kommunal nämnd (Jönsson 1982). Det visade sig vara svårt för tjänstemännen att få konkreta riktlinjer att arbeta efter. De måste avlocka politikerna måluttalanden genom att presentera skisser och möjliga alternativ. Tjänstemännen "avlyssnade" därvid riktlinjerna i politikernas reaktioner och frågor.

Svårigheten att formulera mål är emellertid inte endast en kunskapsfråga. Även taktiska övervägningar kan ligga bakom oklara målformuleringar. Politiker eller partier undviker ofta att formulera klara mål för att inte stöta sig med väljargrupper. Exemplet sänkt arbetsgivaravgift i Norrbotten (i rutan på nästa sida) illustrerar detta.

Exempel: Sänkt arbetsgivaravgift i Norrbotten

Norrbotten har sedan 1984 haft sänkta arbetsgivaravgifter inom ett antal industribranscher. Den explicita målsättningen var att stimulera sysselsättningen. På uppdrag av SIND genomfördes en kvasiexperimentell undersökning, där Norrbotten jämfördes med Västerbotten som inte hade sänkta arbetsgivaravgifter (Bohm & Lind 1989). Metodmässigt var studien en bland de mest trovärdiga undersökningar av svensk regionalpolitik någonsin. Slutsatsen blev att sysselsättningen inte hade påverkats av den sänkta arbetsgivaravgiften. På initiativ av Statens industriverk och Norrbottenspolitiker – som fanns representerade i SINDs styrelse – beslöts sedan att målsättningen skulle ändras till att ”stärka” företagen i stödområden samtidigt som sänkningen av arbetsgivaravgiften också skulle införas i Västerbotten vilken gjorde en fortsättning av utvärderingen omöjlig.

Även när enskilda politiker kan formulera mål och bestämma lämpliga medel, kan det vara svårt för politikerna att enas om dessa. En svårighet utgörs av mekanismer, rotade i den demokratiska principen om majoritetsstyre som kan förhindra att en politiskt vald grupp kan enas om entydiga målsättningar. Ett exempel på detta är den så kallade väljarparadoxon som först uppmärksammades av den franske 1800-tals filosofen Condorcet. Condorcet påpekade att det är vanligt att dödlägen uppstår i ett parlament där det inte finns en majoritet för något av alternativen.

I det läget krävs kompromisser om målen, vilket leder till vaga mål. På detta problem finns ingen enkel lösning. Politikerna i ett demokratiskt samhälle måste dock kunna bestämma sig. Går inte detta måste den oreda som uppstår betraktas som en kostnad för det demokratiska beslutssystemet. Detta beslutssystem ger dock samtidigt frihet åt alla (ekonomer, debattörer etc.) att på olika sätt diskutera implikationer av olika mål och av andra lösningar än de som bestämts politiskt. Därmed ges politiker bättre underlag för att ompröva sina mål.

Resultatmåttens bristande användbarhet

Utgångspunkten för den nya budgetprocessen var antagandet att de flesta verksamheters resultat i princip går att mäta. Genom den nya budgetprocessen tvingas myndigheter att genomföra resultatmätningar.

I den pedagogiska kampanj som bedrevs under införandet av budgetprocessen användes ett mycket begränsat antal resultatmått. Diskussionen om i vilken utsträckning det verkligen går att mäta resultaten i alla de olikartade statliga verksamheterna sköts på framtiden. Kvalitativa skillnader mellan olika resultatmått tonades också ner. Detta kan ha varit rätt strategi i början. I dag måste dock ett antal problem lösas.

I avsnitt 10.2 visas siffror från statliga och kommunala verksamheter som tyder på att en stor del av de resultatmått som tagits fram inom offentliga verksamheter inte är särskilt användbara för resultatstyrning. Ett problem är att de statliga verksamheterna i stort sett haft helt fria händer att själva utforma resultatmått. Detta leder till misstanken att man på sina håll medvetet valt definitioner som begränsat måttens användbarhet för resultatstyrning. I utvärderingsforskningen framhävs att sådana så kallade eye-wash-utvärderingar är mycket vanliga. Även ovana och låg kompetens avseende resultatmätning kan ha bidragit till val av mindre användbara resultatmått.

Ett viktigare skäl till att resultatmätningar ofta inte är tillräckligt användbara kan emellertid vara att det faktiskt är svårt att hitta användbara resultatmått för många offentliga verksamheter. Den erfarenheten gjordes redan i början på 1970-talet, när så kallad programbudgetering infördes med liknande krav på resultatredovisning. I RRVs "utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering" skrivs t.ex. att

"erfarenheterna har visat att det är mycket svårt att med säkerhet knyta en viss myndighets insats till effekter i samhället. Sådana effekter kan oftast föras tillbaka på ett komplext samspel mellan t.ex. lagstiftning, åtgärder för inkomstfördelning, handlande från flera myndigheter, företag och enskilda medborgare, allmänna värderingsförändringar m.m."

I de följande avsnitten visas att den slutsatsen ibland är berättigad när man tvingas göra resultatmätningar med nuvarande organisationsform. Det finns däremot oftast användbara resultatmått om man är beredd att ändra organisationsformen.

Politikernas bristande användning av resultatmätningar

Riksdagen och regeringen intar fortfarande en passiv roll avseende både beställning och användning av resultatmätningar. Som ett led i budgetprocessen skall departementen formulera särskilda direktiv till myndigheter med specifikation på de resultatmått som önskas. De myndighetsspecifika direktiv som har kommit ut hittills saknar dock till stora delar hänvisningar till specifika resultatmått och är i allmänhet mycket vagt formulerade.³⁷ Ett sannolikt skäl till detta är att departementstjänstemän ofta inte har tillräcklig detaljkännedom för att kunna ställa krav. Dessutom har myndigheter ofta motsatt sig detaljerade krav på resultatmått. En del myndigheter har också med viss framgång hävdat att sådana krav på resultatmått innebär för mycket detaljstyrning. Ofta har man i det sammanhanget hävdat att målstyrning är att föredra framför resultatstyrning. Målstyrning innebär att regering och riksdag enbart bestämmer målen utan att kräva resultatredovisning. Trots att sådana tankegångar varken har stöd i den nya budgetprocessen eller i empiriska studier av olika styrformers effektivitet, har departementstjänstemän till synes haft svårt att hävda sig gentemot inflytelserika myndighetschefer. Dessa problem diskuteras närmare i kapitel 9.

Även när användbara resultatmätningar görs är det inte säkert att de beaktas av beslutsfattarna. Det så kallade non-utilization-problemet har diskuterats mycket (t.ex. Tarschys 1982). Följande orsaker till att utvärderingar inte används betonas:

³⁷ Även i rapporten "Att mäta eller inte mäta resultat?" (Statskontoret 1990:24) är en huvudsats att regeringskansliet mer aktivt måste ställa krav på resultatmått.

1. Politiker har svårt att bedöma trovärdigheten i olika utvärderingar.
2. Politikens handlingar styrs inte enbart av effektivitetstänkande utan även av hänsyn till särintressen, den allmänna opinionen, förhandlingsspelet mellan partierna och inte minst det pressade tidsschemat.
3. Även en väl genomförd resultatmätning ger ibland inga entydiga signaler om vilka åtgärder som bör vidtas.

I den omfattande utvärderingsforskningen diskuteras dessa problem. Slutsatser formuleras om hur utvärderingar bör se ut för att öka sannolikheten att de kommer till användning (t.ex. Seidel 1983). Förslagen handlar ofta om att öka utvärderingarnas läsbarhet och att förankra dem hos berörda parter. Detta löser dock inte de grundläggande problemen, som förmodligen endast kan lösas genom att man ger verksamheten själv motiv och möjlighet att reagera på resultatmätningarna.

10.2 Vilka resultatmått är användbara?

Under senare år har för- och nackdelar av olika organisationsformer diskuterats intensivt, som uppdelning i beställar/utförarroller, resultatlön, entreprenad m.m. Tillfredsställande resultatmått är en avgörande förutsättning för alla dessa organisationsformer. Något tillspetsat kan sägas att debatten ofta har handlat om den förhållandevis enkla frågan om vilken av dessa organisationsformer som är bäst, snarare än om den svårare frågan vilka resultatmått man kan hitta för att överhuvudtaget möjliggöra någon av dessa organisationsformer.

Resultatmätningarna skall användas av beslutsfattare för att bättre kunna fatta beslut om verksamheten och allokera medel. De skall ge underlag både i det lilla perspektivet för myndigheters interna bruk och i det stora perspektivet för politiskt beslutsfattande. Resultatmåttens användbarhet måste således bedömas med avseende på i vilken utsträckning de kan förbättra beslutsfattandet. Användbarheten ökar ju tydligare signaler måttet ger.

Resultatmåten kan i det avseendet uppdelas i tre kategorier vars användbarhet kan rangordnas.

1. **Verksamhetsutveckling:** Information till huvudmännen om kostnadsutveckling, verksamhetsutveckling och omvärldsförändring.
2. **Kostnadseffektivitet:** Information om verksamhetens prestation inkl. kvalitet i förhållande till kostnader, vilken kan ligga till grund för t.ex. resultatlön m.m.
3. **Relativ kostnadseffektivitet:** Information om kostnadseffektivitet enligt punkt 2 i förhållande till vad som är möjligt eller vad andra uppnår.

Generellt kan sägas att det alltid är möjligt att genomföra resultatmätningar i kategorin "verksamhetsutveckling". Kostnaderna är kända eller kan beräknas med förbättrade redovisningsmetoder. Mått på verksamhetens volym, som t.ex. antal ärenden, antal elever och dylikt, kan också alltid beräknas.

Även produktivetsmått som mäter volym/kostnader tillhör kategorin verksamhetsutveckling. Så har t.ex. produktivitet i skolväsendet mätts som kostnad per elev. Ett sådant mått kan emellertid inte skilja mellan förändringar i effektivitet, förändringar i kvalitet (t.ex. fler skolpsykologer) och förändringar i omvärlden som påverkar kostnaderna. Ändå ger ett sådant mått värdefull information om utvecklingen på ett område, speciellt om orsakerna till förändringar kan identifieras med hjälp av kompletterande information.

När ett produktivetsmått är det enda möjliga resultatmåttet, kan det vara värdefullt med en viss typ av styrning där pengar fördelas i förhållande till verksamhetens omfattning, t.ex. per elev. Det är emellertid tveksamt om detta kan kallas resultatstyrning, eftersom skillnader i kvalitet inte tas med i beräkningen. Av den anledningen räcker produktivetsmått inte heller för t.ex. entreprenadkontrakt och resultatlön.

Den andra kategorin av resultatmått ger information om kostnadseffektivitet. Här krävs en mer detaljerad mätning av kvalitetsförändring-

arna.³⁸ Om kvalitetsmätningen lyckas ger ett sådant mått bättre information än mått på enbart verksamhetsutveckling. Kostnadseffektivitet kan i vissa situationer ge entydiga signaler för resultatstyrning. Det kan t.ex. visa sig att en verksamhet ger så obetydliga effekter att den bör läggas ned. Ibland kan det också vara möjligt att hänföra ändringar i kostnadseffektiviteten till dess orsaker. Dessa kan sedan åtgärdas. I många fall ger emellertid inte heller kostnadseffektivitet några entydiga signaler som kan användas i resultatstyrningen, därför att det förblir okänt hur hög kostnadseffektivitet som skulle kunna uppnås med t.ex. en bättre ledning eller ett annorlunda arbetssätt.

Därför är det bästa resultatmättet utformat så att prestationen ställs i relation till vad som är möjligt att prestera, eller vad andra presterar. Detta fångas upp av den relativa kostnadseffektiviteten. Sådana resultatmätt förutsätter inte bara att kvaliteten kan mätas utan även att det finns jämförbara verksamheter. De ger också alltid entydiga signaler till resultatstyrningen, nämligen att flytta över verksamhet till dem som har den bästa kostnadseffektiviteten. Ett mått på relativ kostnadseffektivitet är alltså det mest användbara för resultatstyrning.

Denna rangordning av resultatmättens användbarhet är inte särskilt omstridd. Frågan har snarare varit i vilken utsträckning de mer användbara resultatmätningarna skulle kunna genomföras.

Beräkning av produktivetsmått för i stort sett hela den offentliga sektorn visade att resultatmätt av kategori 1 är helt möjliga att beräkna. Detta var i och för sig ett stort steg framåt, därför att debatten tidigare genomsyrats av inställningen att stora delar av den offentliga sektorn överhuvudtaget inte gick att utvärdera.

Samtidigt är det nu tydligt att resultatmått i offentlig verksamhet i huvudsak har begränsats till mått på verksamhetsutvecklingen. En läsning av myndigheters fördjupade anslagsframställningar, där resultatmått skall redovisas, lämnar inget tvivel om detta.

³⁸ I fall där outputmättet tar hänsyn till kvaliteten är kostnadseffektivitet detsamma som den totala faktorproduktiviteten.

I en mer systematisk undersökning har Statskontoret (1990:24) visat, att offentliga verksamheter vanligtvis inte använder sig av resultatmått som mäter kvaliteten. I termer av de tre kategorierna ovan kan de resultatmått som undersökts i rapporten delas upp i följande kategorier (se tabell 10.3).

Tabell 10.3 Användning av resultatmått i undersökta företag och myndigheter

	Offentliga verksamheter	Företag
Inga resultatmått	2	0
Verksamhetsutveckling	16	0
Kostnadseffektivitet	2	0
Relativ kostnadseffektivitet	0	5

Källa: Egen beräkning baserad på uppgifter från "Att mäta eller inte mäta resultat?", Statskontoret 1990:24.

I Statskontorets rapport visas också att resultatmått i den offentliga verksamheten sällan omsätts i åtgärder. De används främst som allmän information och ibland som informationsunderlag vid allokering av medel.

I de företag som undersöktes i Statskontorets studie betonas däremot att resultatmätningar leder till åtgärder. Detta bekräftas av undersökningen "Bäst i världen" (IVA 1991) som visar att de mest framgångsrika företagen utvärderar oftare och omsätter resultaten i åtgärder oftare än konkurrenterna.

Dessa slutsatser gäller också för kommunal verksamhet. I tabell 10.4 visas motsvarande fördelning av resultatmått för kommunala verksamheter, baserade på den studie som beskrivs i kapitel 7. I tabellen visas också hur kostnaderna har förändrats sedan resultatmått införts.

Den huvudsakliga orsaken till resultatmåttens bristande användbarhet verkar därför vara att resultatmått i offentlig verksamhet oftast tillhör kategorin verksamhetsutveckling. Därtill kommer att resultatmått i offentlig verksamhet ofta vänder sig till fel nivå i beslutshierarkin; många är främst till nytta för en viss nivå inom organisationen. Ett mått som "antal fel inom en produktionsprocess" kan hjälpa dem som är direkt ansvariga och skall vidta åtgärder. Styrelsen eller huvudmännen har däremot inte stor nytta av den

informationen, eftersom de inte har tillräcklig detaljkännedom för att bedöma vilken åtgärd som är bäst. Till skillnad från de offentliga verksamheterna har företagen alltid ett resultatmått som ger information om hela verksamheten, nämligen vinsten.

Tabell 10.4 Användning av resultatmått i kommunala verksamheter*

	Andel av undersökta kommunala verksamheter %	Kvalitetsjusterad kostnadsförändring
Inga resultatmått	21	-3,8
Verksamhetsutveckling	26	-3,7
Kostnadseffektivitet	29	-4,6
Relativ kostnadseffektivitet	24	-9,3

* Beskrivning av data och definitioner i kapitel 7.

En annan viktig aspekt på resultatmåttens användbarhet är hur tillförlitliga de är. Offentliga beslutsfattare tvekar ofta att fatta obekväma beslut, om resultaten inte är helt tillförlitliga. Det befaras att resultaten kan slå orättvist om de råkar bli fel ibland. Till viss del grundar sig dock dessa farhågor på ett missförstånd.

I många fall är inte ett avgörande krav på ett resultatmått att det alltid ger rätt svar utan att det i genomsnitt ger rätt svar. Så t.ex. ges ofta betyg i skolor och på universitet på basis av en lärares mycket subjektiva bedömning av elevens insatser. Betyget kan således i enskilda fall vara behäftat med stora fel som kan drabba eller gynna enskilda elever. Trots dessa fel uppnår betygsättningen ofta sitt huvudsyfte, nämligen att få eleven att anstränga sig och att signalera elevens kompetens. Anledningen till detta är att så länge läraren rättar i genomsnitt korrekt så kan eleven inte utnyttja felen genom att t.ex. bara lära sig vissa saker. Dessutom jämnas felen ut över tiden, så att den enskilde sällan tar skada i längden.

Likadant förhåller det sig med resultatmått i den privata sektorn. Det är t.ex. mycket vanligt att två parter som sluter ett entreprenadavtal inte kan förutse vilka felkällor som kommer att uppstå i de mått på kontraktsuppfyllelse som man kommer överens om. Detta spelar dock mindre roll om måtten väntas fungera rätt i genomsnitt. Att ett resultatmått är osäkert är således inget giltigt skäl för att inte använda det. Den relevanta frågan är i stället om beslutsfattande och prestation i genomsnitt kan väntas bli bättre med resultatmått än utan.

Sammanfattningsvis verkar de resultatmått som nu börjar användas i offentlig verksamhet ofta ha mycket begränsad användbarhet. Orsaken till detta är i huvudsak inte bara att resultatmåtten är mer osäkra där än hos företagen utan att det som mäts inte är lika användbart för resultatstyrning. I de följande kapitlen skall visas att en rad organisationsförändringar kan leda till mer användbara resultatmått.

10.3 Att göra organisationers resultat mätbara

Användbara och använda resultatmått förutsätter lämplig organisationsstruktur. I en bra organisationsform skapas ett tydligt resultatansvar och beslutsvägen från resultatmätning till åtgärd är så kort som möjligt. Historiskt konstruerades stora delar av den offentliga sektorn enligt den "byråmodell" som Max Weber beskrev som det mest effektiva sättet att organisera en offentlig administration. I byråmodellen delas ansvarsområdet upp så att varje byrå tar hand om de uppgifter som ur produktionssynpunkt passar ihop. Detta organisationssätt lever kvar idag samtidigt som kritiken växer mot att politiker ägnar sig allt för mycket åt produktionsfaktorerna i offentlig verksamhet och för litet åt produktionsresultatet.

Figur 10.1 illustrerar detta. I det traditionella systemet påverkas slutresultatet av samverkan mellan flera offentliga verksamheter. Dessa verksamheter kan i sin tur vara beroende av intermediära produktionsresultat från andra myndigheter.

Figur 10.1 Den traditionella organisationen



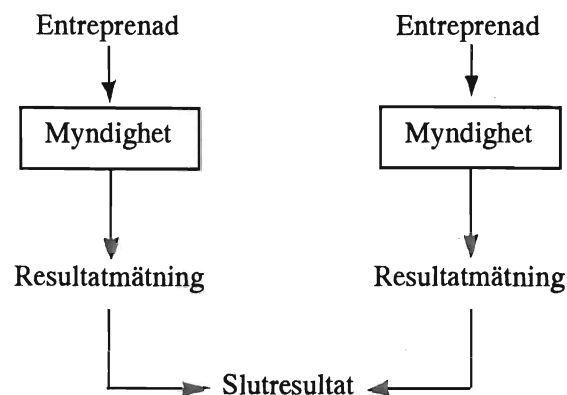
Ett exempel på en förnyelseprocess inom den traditionella organisationen är Arbetsmarknadsverkets omvandling under 1980-talet. Bland de förändringar som infördes ingick att fastställa en enkel verksamhetsidé som sedan med stor kraft drevs igenom i hela organisationen. Problemet är dock att få resultatmått infördes och att inget försök gjordes att mäta den yttre effektiviteten. Följden är att det idag förblir oklart hur lyckad reformprocessen egentligen var.³⁹

Hittills har det i budgetreformprocessen främst betonats att varje existerande offentlig verksamhet eller myndighet bör koncentrera sig på sin kärnverksamhet, försöka att mäta resultat av den och försöka att genom anbudsförfarande välja de billigaste externa producenterna utanför sin kärnverksamhet. Den strukturen visas i figur 10.2. Med den organisationen kvarstår emellertid problemen. Slutresultatet samproduceras av flera verksamheter gemensamt. Resultatmätningen måste då antingen kunna skilja ut olika verksamheters inverkan på slutresultatet eller inrikta sig på mer intermediära resultat. Dessa svårigheter bär förmodligen huvudansvaret för avsaknaden av användbara resultatmått hos många myndigheter. Denna organisationsform bäddar också för icke-användning av resultatmätningar. Eftersom slutresultatet produceras av samverkande myndigheter, kräver åtgärder vanligtvis samordnade beslut som måste fattas av överordnade politiker för båda myndigheterna samtidigt. Därmed uppstår intressekonflikter och politiska utspel som i slutändan kan förhindra att åtgärder vidtas. Från

³⁹ Stöd för detta påstående utvecklas t.ex. i Dahlberg (1990) och Henning & Ramström (1989).

utvärderingssynpunkt är det således eftersträvansvärt om ansvarsområdena omfördelas, så att varje verksamhet tar över ansvaret för ett avgränsat och mätbart slutresultat. Därmed blir varje enskild myndighets resultat mer synligt och tydligt för huvudmännen. Organisationer blir utvärderingsbara när de ser ut som i figur 10.3. Ibland sägs sådana organisationer också ha konsekvensansvar, eftersom de blir ansvariga för konkreta konsekvenser av sitt handlande.

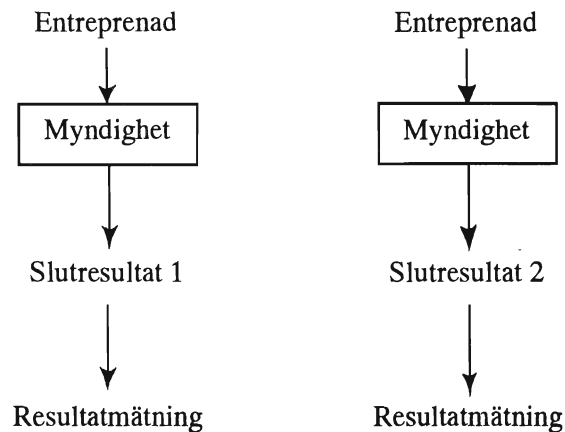
Figur 10.2 Organisationen med nuvarande reformprocess



Organisatoriska förändringar som för med sig ökat konsekvensansvar har ofta fördelen att det blir lättare att genomföra förändringar som förbättrar resultatet. Dels beror detta på att organisationer med konsekvensansvar inte behöver samordnas av en överordnad byråkrati. I den mån samordning ändå behövs har de dessutom motiv och möjlighet att samordna själva genom direkta kontakter. Dels utgör resultatmåttet ett direkt betyg på prestationen och leder därmed ofta till ökad motivation.

Ett ökat konsekvensansvar kan skapas på flera olika sätt som beskrivs i de följande avsnitten. I nästa avsnitt ges exempel på den viktigaste metoden, att införa en tydligare ansvarsfördelning.

Figur 10.3 Organisationen med konsekvensansvar



10.4 Att skapa konsekvensansvar

Den stora organisatoriska förändringen i västerländska företag under efterkrigstiden, med början i USA, bestod av en övergång från en hierarkisk till en platt struktur där enheterna utformades så att det fanns ett vettigt resultatmått för varje enhet. Detta har ofta kallats decentralisering, men i själva verket har det handlat om att hitta så kallade profit centers, d.v.s. enheter för vilka det är meningsfullt att betrakta vinsten eller andra resultatmått som konsekvens av enhetens effektivitet. Det innebär att man övergav den gamla organisationsstrukturen med en produktionsenhet, en marknadsföringsenhet, en FoU-enhet o.s.v. I stället delade man in verksamheten efter produkter och lät varje produktenhet själv ansvara för sin marknadsföring, tillverkning och även FoU.

Nu tvingas emellertid många västerländska företag att skapa en ännu tydligare ansvarsfördelning för att hänga med sina japanska konkurrenter. I

tabblån beskrivs t.ex. hur Toyota avskaffade sin kvalitetsmättningsavdelning och förde ner både resultatmätning och resultatansvar på en individuell nivå.

Individuellt resultatansvar vid Toyota

Traditionellt tillverkas bilar av samma typ i långa serier. Den optimala seriestorleken beräknas genom en avvägning mellan kostnaderna för omställning till en ny typ och kostnaderna för lagerhållning som stiger med ökad seriestorlek. Traditionellt finns också en kvalitetsavdelning som bedömer kvaliteten utifrån stickprov och implementerar lösningar på kvalitetsproblem.

Toyotas produktionstekniker hävdade dock att beräkningen av den optimala seriestorleken inte tog hänsyn till att mindre serier ökar de anställdas motivation och produktens kvalitet. Små serier innebär att återrapportering av kvalitetsproblem från den avdelning som använder detaljen kommer mycket snabbare, och att en anställds misstag kan identifieras istället för att försvinna i ett gemensamt lager tillsammans med detaljer som tillverkats av många andra anställda.

På grund av den insikten avskaffades kvalitetsavdelningarna. I stället gavs anställda rätt att stanna produktionen för att rätta till fel. Individuella tavlor, där antal fel antecknades, sattes upp. Produktiviteten ökade markant när dessa åtgärder hade införts.

I det följande skall en rad exempel få illustrera ändringar av organisationen genom införande av en tydligare ansvarsfördelning. Trots att principen är enkel krävs ofta radikala organisatoriska förändringar. Det första exemplet är skolväsendet, där en tydligare ansvarsfördelning nyligen har införts.

Exempel: Skolväsendet

Riksdagen beslutade 1989 att lägga ansvaret för skolorna helt på kommunerna i stället för att som i det tidigare systemet både staten och kommunerna var inblandade i driften av skolorna. I det systemet var det näst intill omöjligt att mäta effekterna av statens insats och skilja dem från effekterna av kommunens. I det nya systemet har inrättats ett nytt skolverk som mäter kunskapsnivån i olika kommuners skolor. Den mätningen representerar således ett resultatmått på kommunens förmåga att administrera sina skolor.

Måttet kan relateras till kostnader och jämföras med andra kommuners. Resultatmålet faller således i kategorin relativ kostnadseffektivitet.

Detta mått gäller dock främst jämförelsen mellan kommuner. Resultatansvaret skulle kunna decentraliseras ännu mer, ner till den enskilda skolans nivå.

Det andra exemplet visar på ett område där större konsekvensansvar skulle kunna införas.

Exempel: SIDA

Biståndsprojekt, som administreras av SIDA, utvärderas i Sverige oftast av SIDA själv, medan den uppgiften i flera andra länder sköts av mer eller mindre oberoende utvärderingsorganisationer. Utvärderingarna görs i huvudsak i termer av huruvida vissa operativa mål har uppfyllts.⁴⁰ Dessa resultatmål faller under kategorin verksamhetsutveckling. Mer sällan görs även samhällsekonomiska kostnads/intäktskalkyler som kan betecknas som resultatmål i kategorin "kostnadseffektivitet". Ofta är dock uppskattningen av projektens effekter på utvecklingen ganska osäker. Detta beror inte minst på att många olika bidragsgivare ofta har projekt i närheten av varandra och att projekt ofta söker uppnå flera olika effekter samtidigt.

Ändå finns i grunden en klar, övergripande målsättning för utvecklingsverksamheten och även rätt goda mätmetoder. Den övergripande målsättningen är utvecklingen av ett geografiskt område. De flesta torde också kunna komma överens om ett sätt att definiera utveckling i termer av ekonomisk tillväxt, utbildning, rättssäkerhet, miljövård o.s.v. Ett antal index har utvecklats som mäter utveckling som en sammanvägning av dessa variabler. Indexen skiljer sig främst genom de vikter som tilldelas de olika variablerna, men skillnaderna är inte stora.

En ändring av organisationen mot en tydligare ansvarsfördelning skulle således vara att en bidragsorganisation, eller en avdelning, eller en entreprenör får ett helhetsansvar för utvecklingen av en avgränsad region. Resultatmätningen skulle därmed bli förhållandevis lätt. Den sker i efterhand som en jämförelse av hur väl olika entreprenörer har lyckats. Samtidigt ger anbuds-förfarandet för utveckling av en region information om hur väl olika entreprenörer tror att de kommer att lyckas. Kontraktsvillkoren kan också innebära att entreprenören själv får bära bördan av för optimistiska anbud.

⁴⁰ En närmare beskrivning finns i rapporten "Bra beslut – om effektivitet och utvärdering i biståndet", Ds 1990:63.

En sådan entreprenör skulle ha fördelen av stor flexibilitet i arbetet jämfört med situationen i nuvarande organisation. Entreprenören skulle också ha en bra förhandlingsposition gentemot den politiska ledningen i regionen. I det nuvarande systemet anslås pengar genom en politisk process. Budgeten ligger sedan ofta fast oavsett vilken politik som bedrivs. En entreprenör skulle däremot ha möjlighet att snabbt disponera om resurserna, om politiska beslut i en region ändrar förutsättningarna för utvecklingen.

Som med andra entreprenadförhållanden är framgång i hög grad beroende av rätt utformning av entreprenadkontraktet. Frågor såsom den rätta riskdelningen, bedömningen av resultatet och äganderätten över investeringar måste lösas. Det finns dock stor erfarenhet av utformning av sådana kontrakt (se t.ex. Statskontoret 1991:8).

Interndebitering

Såväl privata som offentliga verksamheter producerar intermediära tjänster som andra verksamheter sedan använder sig av för att producera ett slutresultat. Så länge som den intermediära tjänsten inte värdesätts i marknaden förblir det extremt svårt att mäta kostnadseffektivitet i både den köpande och den säljande verksamheten. Ofta är det emellertid inte svårt att införa en interndebitering. Förutom att ge ett mått på kostnadseffektivitet leder en sådan interndebitering ofta direkt till åtgärder som höjer effektiviteten. Tre exempel på sådana effekter är följande:

A) Även om internt debiterade priser är mycket godtyckliga, leder interndebitering till ökad kostnadsmedvetenhet. Som ett exempel rapporteras ofta att enkla åtgärder, som att ställa upp en klocka i mötessalar som visar hur kostnaden för mötet ökar allt eftersom tiden går, kan öka effektiviteten betydligt.

B) Interndebitering innebär också att den köpande verksamheten får en restriktion på sig och därmed motiv att undvika okynneskonsumtion, att planera sin efterfrågan bättre och att vara noga med sina kravspecifikationer. Denna fördel kan ofta uppnås utan en noggrant utformad prissättning. Som

ett exempel fördelas tid i stordatorer ofta bland användarna med ett interndeberingssystem där priserna kan vara godtyckligt satta. Ändå leder detta till en effektivare användning.

C) Ytterligare en fördel är att den producerande verksamheten blir mer efterfrågeorienterad i den meningen att producenten får motiv att utveckla sådana produkter som det finns efterfrågan på.

Allmänt kan sägas att en grov prissättning är administrativt sett billig att införa. En noggrann prissättning innebär högre administrativa kostnader. Man tvingas göra en avvägning mellan korrekt prissättning som administrativt kostar och grov prissättning som är billig. När slutresultatet består av många interndeberade tjänster räcker emellertid ofta en grov prissättning, eftersom slumpfel i enskilda priser tenderar att jämna ut sig när de räknas ihop.

I det följande diskuteras två exempel där interndebering har införts.

Exempel: SJ

Tågverksamhet utgör ett så kallat naturligt monopol, eftersom den som äger befintlig räls har en konkurrensfördel. Samtidigt har tågtrafik positiva externa effekter på miljön och den regionala fördelningen, vilket innebär att kundernas betalningsvilja inte direkt kan betraktas som det samhälls-ekonomiska värdet av tågtrafiken. Dessa problem gjorde det mycket svårt att mäta resultat i termer av kostnadseffektivitet eller relativ kostnadseffektivitet. Den organisatoriska reform som genomfördes 1989 innebar att en stor del av verksamheten bröts ut och gjordes utvärderingsbar. Dels skapades ett banverk som förvaltar rälsen och hyr ut räls till SJ och andra bolag som vill driva tågverksamhet, dels övertog regionala, politiska organ ansvaret att köpa in transporttjänster på sträckor som inte är företagsekonomiskt lönsamma. Efter dessa förändringar kan SJ utvärderas med ett vinstmått som är ett mått på kostnadseffektivitet. I den mån konkurrenter till SJ startar ny verksamhet blir detta även ett mått på den relativa kostnadseffektiviteten.

Exempel: FMV

Försvarets materielverk har som mål att anskaffa och vidmakthålla försvarsmateriel på bästa sätt. Med statsanslag på drygt 1 miljard kr per år och ca 3 000 anställda tar FMV emot uppdrag främst från försvarsgrenarna, d.v.s. armén, flygvapnet och marinen. Ett stort problem har varit (enligt VD Per Borg, Veckans Affärer 20 mars 1990) att försvarsgrenarna beställer tjänster från FMV utan att bekymra sig om vad det kostar. Det medför också att de definierar uppdragen oprecist. Risken är därför stor att FMV delvis producerar fel tjänster, d.v.s. tjänster som inte skulle produceras om köparen vore tvungen att betala för dem.

Därför inleds nu en förändringsprocess vars huvudinslag är ett debiteringssystem där uppdragsgivaren debiteras för kostnaden av uppdragen. Kostnaden skall FMV ange i förväg. Uppdragsgivarna får i gengäld en del av de anslag som annars hade gått direkt till FMV.

Konkurrens

I studien "Bäst i världen. Vad kan vi lära av världens ledande företag?" (IVA 1991) konstateras att de mest framgångsrika företagen regelbundet självmant ger sig in i de svåraste marknaderna för att få ett mått på sin produktivitet och kvalitet. Även i den offentliga sektorn är införandet av konkurrens ofta det lättaste sättet att få ett mått på den relativa kostnadseffektiviteten. Det är numera empiriskt väl dokumenterat att införandet av konkurrens i form av entreprenadupphandling ofta leder till betydande kostnadsänkringar.⁴¹ Anledningen är att det tydliga måttet på relativ kostnadseffektivitet ger möjlighet att välja den mest effektiva producenten och därmed skapa motiv för verksamheterna att vara effektiva.

Konkurrens genom anbudsförfaranden ger således tydliga resultatmått. Konkurrens kan emellertid också ske direkt gentemot kunderna. Ur utvärderingssynpunkt kan detta vara ovärderligt, därför att förmågan att dra

⁴¹ Se t.ex. Fölster (1990).

till sig kunder blir ett mått på servicenivå och kvalitet som då inte behöver mätas direkt.

I den statliga verksamheten har konkurrens införts på en rad områden, t.ex. tele- och transportområdena. I det följande ges tre exempel på hur konkurrens skulle kunna införas på områden, där det ofta ansetts svårt att införa konkurrens, nämligen skolan, sjukvården och statligt riskkapital.

Exempel: Skolan

Skolans främsta mål är att förmedla kunskaper. Utöver kunskapsmålet finns ett annat mål för skolor som kan betecknas som servicemålet, såsom trivseln bland elever, föräldrar och lärare inklusive hur undervisningen svarar mot elevernas intressen, hur väl de praktiska arrangemangen fungerar o.s.v.

Medan uppfyllelsen av kunskapsmålet kan mätas mer eller mindre objektivt genom tester är det svårare att mäta en skolas prestationer på andra områden. Många föräldrar och elever är å andra sidan mycket medvetna om hur väl en skola fungerar i det avseendet. Ett sätt att införa konkurrens vore således att låta elever och föräldrar välja skola och därmed uttrycka sin uppskattning av skolans prestationer. Flera försök i England och USA tyder på att detta kan göras på ett sätt som leder till drastiskt förbättrade prestationer, ökad tillfredsställelse bland elever och personal samt mindre segregation.⁴²

Som ett exempel uppmuntrades lärare i East Harlem i början på 1970-talet att skapa egna utbildningsprogram och starta egna skolor. Detta ledde till att många små skolor skapades, som ofta delade de gamla skollokalerna. Skolmyndigheten stod i stort sett bara för det ekonomiska bidrag som var knutet till varje elev. Resultatet blev att East Harlem, som 1973 hade klassats som det sämsta av staden New Yorks 32 skoldistrikt när det gällde elevernas läsfärdighet och matematikkunskaper, hade tagit sig upp mot mitten av rankinglistan år 1987.

Utvärderingsform och tidpunkt

Ofta försvåras resultmätning av en olämplig uppläggning. De främsta problemen är vem som gör resultatmätningen, vem som beställer den, i vilket

⁴² Chubb & Moe (1990) beskriver många av de experiment som har gjorts i USA.

skede mätningen planeras och i vilken mån verksamheten anpassas till mätningen.

En meningsfull resultatmätning kan vara omöjlig därför att man infört en restriktion att en verksamhet skall utvärdera sig själv. Detta kan illustreras med liknelsen om läraren som ger betyg. Det är inte ovanligt att eleven har lika goda förutsättningar att bedöma sin prestation som läraren har. Ändå skulle betygssystemet helt förlora sin roll om eleverna tilläts bestämma sina egna betyg. Likaså kan en resultatmätning i den offentliga sektorn ibland sakna värde, om verksamheten själv tilläts att helt genomföra och kontrollera sin egen resultatmätning. Risken ökar för eye-wash-utredningar, som selektivt inriktas på områden där myndigheten har lyckats. Ändå är det en grundpelare i den nya budgetprocessen att myndigheter utvärderar sig själva. I praktiken har det också blivit så i den nya budgetprocessen att de själva bestämmer vilka resultatmått regeringen skall kräva av dem.

I många fall är det omöjligt att mäta resultat om inte detta planerats på förhand. Ett skäl till detta är att insamlingen av data kan vara omöjlig i efterhand, eller åtminstone mycket mer kostsam. Ett annat skäl är att den bästa resultatmätningen bygger på en jämförelse av olika grupper. För att kunna genomföra resultatmätningen måste verksamheten från början läggas upp så att jämförbara grupper finns.

Följande exempel illustrerar hur detta kan gå till.

Exempel: Stöd till FoU

I Tyskland infördes i slutet av 1970-talet en subvention till FoU-personal i små företag. En utvärdering planerades i samband med införandet. Det bestämdes hur kontrollgruppen skulle utses och vilken information man skulle kräva av kontrollgruppen och av dem som fick stöd. Metoden kan betecknas som kvasi-experimentell. Till följd av den noggranna planeringen fanns efter några år ett väldokumenterat resultat (se Meyer-Krahmer m.fl. 1983).

10.5 Exempel: Brottsbekämpning och socialtjänst

Brottsbekämpningen är ett exempel på ett stort område där problemen med en olämplig organisationsform är särskilt påtagliga, och där flera av de tidigare diskuterade principerna kan komma till användning. Diskussionen fokuserar på organisationsprinciper och förbiser därför många andra aspekter.

Många olika offentliga verksamheter deltar i arbetet att minska brottsligheten. Bland dem kan nämnas polis, domstolar, åklagare, kriminalvård, landsting genom t.ex. ungdomshem, kommunala och statliga sociala myndigheter plus en rad andra verksamheter såsom skolor där brottsförebyggande ingår som en marginell del av verksamheten. Denna mångfald av ansvariga organisationer skapar naturligtvis samordningsproblem. Så t.ex. råder en ständig konflikt mellan kommuner och landsting om tillgängligheten och arbetssättet i slutna så kallade paragraf 12-hem för unga brottslingar. Liknande problem formuleras i rapporten "Kunskapsöversikt över lokalt förebyggande barn- och ungdomsarbete i samverkan under 1980-talet" (Sahlin 1991) som följande:

"Även om den centrala nivån ständigt uppmanar den lokala till ökad samverkan och samordning av det förebyggande barn- och ungdomsarbetet, är den själv organisatoriskt splittrad på olika departement och myndigheter i dessa frågor, vilket kan komma till uttryck i en dragkamp om kontrollen över inriktningen av den lokala samverkan inom barn- och ungdomsarbetet."

Den splittrade ansvarsfördelningen försvårar nya initiativ för mer anpassade insatser. Så skriver t.ex. Hydén (1989) i en studie om kriminella pojkars kontakt med myndigheterna:

"Men samtidigt är det viktigt att komma ihåg att socialtjänsten som den är utformad idag har mycket lite att erbjuda dessa pojkar Å andra sidan har socialtjänsten idag små möjligheter att erbjuda pojkarna ett reellt livsalternativ, utan ställs inför kravet att låsa in pojkarna för att tillgodose medborgarnas rättssäkerhet. Resultatet är att pojkarna "bollas" mellan de juridiska och sociala systemen." (s. 9).

Problemet med ansvarsfördelningen finns inte enbart inom gruppen mycket brottsbenägna personer. En stor grupp personer flyttar runt i systemet, t.ex. från långtidsarbetslöshet till kriminalvården eller psykvården och tillbaka. Många personer inom marginalgrupperna hamnar således i en passiv rundgång som är mycket dyr för samhället.

Mycket av det brottsförebyggande arbetet handlar därför om rehabilitering av långtidsarbetslösa, psykiskt störda, kriminella, arbetsskadade o.s.v. En helhetsbild av rehabiliteringsarbetet visar på samma sätt att både det ekonomiska och det operativa ansvaret är så splittrat att det offentliga stödet har låg effektivitet jämfört med vad det skulle kunna ha.

Psykiatriciutredningen (SOU 1992:73) konstaterar t.ex. att omkring en tredjedel av de psykiskt störda, förtidspensionerade skulle kunna rehabiliteras till ett arbete. Att det inte görs sägs bero på en splittrad ansvarsfördelning mellan landsting, kommun och försäkringskassa.

De undersökningar som har refererats här utgör endast några få av en stor mängd som mer eller mindre entydigt pekar på den splittrade ansvarsfördelningen som ett huvudproblem. Man kan således konstatera att ett stort område med många offentliga verksamheter inblandade fungerar enligt traditionellt mönster så som beskrevs i figur 10.1.

I en hel del fall förekommer försök till samordning mellan t.ex. socialtjänsten, försäkringskassan och arbetsförmedlingen. Dessa försök utgör ett steg i rätt riktning, men det når inte problemets kärna. De skapar inte en organisationsform som gör resultatstyrning möjlig.

I det följande diskuteras hur den organisation skulle se ut som följde figur 10.3, där varje verksamhet arbetar mot ett mätbart resultat. Av nödvändighet begränsas diskussionen enbart till organisationsstrukturen. Utgångspunkten måste då vara de mätbara resultat som faktiskt står till förfogande. Det finns naturligtvis ett mycket påtagligt resultatmått för de samlade insatserna, nämligen antal brott som begås. För kriminalvården finns t.ex. ett förhållandevis bra resultatmått, nämligen återfallsfrekvensen. Samtidigt beror återfallsrisken naturligtvis också på den miljö till vilken de internerade släpps ut. Andra mått är t.ex. rehabiliteringsfrekvensen. För

socialtjänsten finns i princip mått på antal personer som placeras i arbete. För skolor finns mått på antal elever som råkar i olika svårigheter.

Listan av potentiella resultatmått kan göras mycket längre. Redan de som nämnts här har emellertid det gemensamt att de ytterst sällan tas fram.⁴³ När det görs måste ofta olika register samköras, särskilda uppgifter måste samlas in och utredarna måste utveckla metoder för att korrigera för felkällor o.s.v. Om resultatmått samlades mer regelbundet skulle kostnaden för detta naturligtvis sjunka dramatiskt och knappast vara högre än t.ex. kostnaden för att framställa resultatmått i näringslivet. Utifrån en genomgång av potentiella resultatmått förefaller det naturligt att resultatmått, såsom antal brott, antal återfall, antal rehabiliteringar, samlas på nationell basis så att det blir möjligt att jämföra områden, behandlingsmetoder o.s.v. Den nationella organisation som ansvarar för detta skulle få rätt att samköra de register som behövs och att direkt samla uppgifter från de berörda verksamheterna. Däremot torde ansvaret för att bekämpa brottsligheten snarast åvila en regional eller kommunal "beställare". Det är kommunala myndigheter som idag är ansvariga för socialtjänsten, skolor o.s.v., men som på grund av det splittrade ansvaret ändå har mycket små möjligheter att ingripa samordnat i brottsförebyggande syfte. En kommunal beställare skulle då kunna beställa tjänster från polisen, kriminalvården, förebyggande organisationer m.m. Som ett exempel skulle den lokala brottsbekämpningsorganisationen själv kunna välja, om den vill beställa fler kvarterspoliser eller om den i stället vill ha fler polisinsatser i form av snabbare brottsutredningar eller övervakning av potentiellt kriminella. Även polisen, kriminalvården och andra inblandade verksamheter skulle då bli efterfrågestyrda och få tydligare mål. Med detta system skulle behandlingsmetoder som verkar fungera och är kostnadseffektiva förmodligen få en mycket snabbare spridning. Resultatmått som rehabiliteringsfrekvensen, återfallsfrekvensen och dylikt skulle användas av de lokala beställarna vid sina val.

⁴³ Ett exempel på utvärdering av kriminalvården baserat på jämförelse av återfallsfrekvensen ges i Statskontoret 1992:27.