



Beretning til Statsrevisorerne om  
mål- og resultatstyring i staten  
med fokus på effekt

December  
2009

revision  
revision

revision

## Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater .....	1
II.	Indledning .....	6
	A. Baggrund .....	6
	B. Formål, afgrænsning og metode .....	7
III.	Anvendelse af effektmål i resultatkontrakter .....	10
	A. Styringsparametre i resultatkontrakten .....	12
	B. Muligheder for opstilling af mål og resultatkrav med fokus på effekt .....	15
	C. Barrierer for anvendelse af effektmål .....	16
	D. Hvad kan understøtte opstilling af effektmål i resultatkontrakter .....	18
IV.	Departementernes rolle i forbindelse med indgåelsen af resultatkontrakter med underliggende institutioner .....	24
	A. Kontraktprocessen .....	24
	B. Information mellem departement og institution .....	27
V.	Resultatkontrakternes implementering i de 5 institutioner .....	28
	A. Den formelle forankring af resultatkontrakten i de undersøgte institutioner .....	28
	B. Forankring blandt chefer og medarbejdere .....	31
	C. Registrering og dokumentation .....	32
VI.	Rigsrevisionens anbefalinger .....	35

---

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006.

Beretningen knytter sig ikke til en specifik finanslovskonto.

---

# I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om mål- og resultatstyring i staten med fokus på effekt. Undersøgelsen vedrører styringsrelationen mellem departement og de underliggende institutioner, og fokus er primært rettet mod anvendelsen af resultatkontrakter som styringsredskab.

Rigsrevisionen iværksatte undersøgelsen af egen drift i september 2008.

2. Gennem de senere år er der kommet en stadig stigende opmærksomhed på, at styringen af de statslige institutioner bør tage udgangspunkt i institutionernes overordnede formål og samfundsmæssige effekt. Rigsrevisionen ønsker med beretningen at fremme denne udvikling.

Der er efter Rigsrevisionens opfattelse mange gode grunde til, at mål og resultatkrav bør rettes mod det højeste mulige niveau i opgavehierarkiet og særligt mod den samfundsmæssige effekt af institutionens virksomhed.

Når styringen tager udgangspunkt i den ønskede samfundsmæssige effekt, rettes fokus mod opfyldelse af de formål, som institutionen er sat i verden for at realisere. Dvs. i sidste instans på det, der er institutionens eksistensberettigelse, og som retfærdiggør anvendelsen af skattekrone hertil.

Ved at institutionerne arbejder med og dokumenterer den samfundsmæssige effekt, opnår de politiske beslutningstagere desuden en større gennemsigtighed i forhold til institutionens opgaver og virkningen af institutionens aktiviteter. En gennemsigtighed, der bl.a. kan indgå i grundlaget for prioritering og tildeling af de årlige bevillinger. Mål og resultatkrav vedrørende effekt giver endvidere institutionens ledelse et større råderum til at prioritere og tilrettelægge arbejdet. Institutionen er ikke bundet på bestemte aktiviteter og processer, men alene på resultatet af institutionens virksomhed.

3. Resultatkontrakter udgør i dag det væsentligste instrument i mål- og resultatstyringen i den offentlige sektor. I Finansministeriets vejledning "Effektiv opgavevaretagelse i staten" fra 2003 udstikkes de centrale retningslinjer for udarbejdelse af resultatkontrakter. Finansministeriet har igangsat et arbejde med en ny vejledning, "Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution", der forventes udsendt primo 2010.

4. Undersøgelsen skal bl.a. ses i lyset af, at der stort set ikke er foretaget systematiske undersøgelser af departementernes og institutionernes arbejde med mål- og resultatstyring med fokus på effekt i Danmark. På den baggrund finder Rigsrevisionen det relevant at foretage en gennemgang og kortlægning af anvendelsen af resultatkontrakter inden for centraladministrationen.

5. Det overordnede formål med undersøgelsen er at kortlægge og vurdere en række ministeriers arbejde med resultatkontrakter.

**Mål** – Hvad skal opnås?

**Resultatkrav** – Hvad skal konkret opfyldes i tilknytning til et mål?

Mål og resultatkrav vil, medmindre andet angives, under ét blive betegnet som mål.

Ved et effektmål forstås således et mål med tilhørende resultatkrav vedrørende effekt.

## Opgavehierarki

En analytisk ramme for den enkelte institution, der relaterer institutionens effekter, produkter, ydelser, aktiviteter, resurser og finansielle midler til hinanden.

### Grundlaget for undersøgelsen

Gennemgang af resultatkontrakter og spørgeskemaundersøgelse blandt 40 institutioner.

Dybdegående gennemgang af følgende 5 institutioners mål- og resultatstyring: Søfartsstyrelsen, Danmarks Meteorologiske Institut (DMI), Farvandsvesenet, CIRIUS og Udlændingeservice.

Formålet er undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har departementerne og institutionerne opstillet resultatkontrakter, der indeholder mål om effekt?
- Har departementerne anvendt resultatkontrakterne i styringen af underliggende institutioner?
- Har institutionerne implementeret resultatkontrakterne i den interne styring?

På den baggrund opstilles en række anbefalinger, der kan understøtte departementernes og de statslige institutioners videre arbejde med mål- og resultatstyring.

Rigsrevisionen har i høringsproceduren anmodet om ministeriernes bemærkninger, herunder til beretningens anbefalinger.

Ministerierne er langt overvejende enige i Rigsrevisionens anbefalinger. Hovedparten af ministerierne har enten ingen bemærkninger til anbefalingerne eller giver udtryk for, at de svarer til egne erfaringer, og at de er anvendelige i arbejdet med mål- og resultatstyringen. Finansministeriet har oplyst, at Rigsrevisionens beretning kan ses i sammenhæng med ministeriets kommende vejledning "Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution".

## UNDERSØGELSENS RESULTATER

Siden begyndelsen af 1980'erne er der gennemført en række initiativer og reformer i den offentlige sektor, der bl.a. gradvist har reduceret den detail- og regelorienterede styring af de statslige institutioner. Mål- og resultatstyring, herunder særligt resultatkontrakter, blev introduceret i Danmark i begyndelsen af 1990'erne som et tiltrængt redskab til fastsættelse af mål og krav til institutionernes virksomhed. Resultatkontrakter anvendes i dag stort set overalt i staten og udgør et centralt redskab til sikring af, at de statslige institutioner virkelig gør de formål, de er sat i verden for at realisere.

Det er Rigsrevisionens overordnede vurdering, at resultatkontrakter udgør et nyttigt styringsinstrument både i relationen mellem departement og institution og internt i institutionerne. Resultatkontrakter kan endvidere bidrage til gennemsigtigheden i virkningen af institutionernes aktiviteter for såvel bevillingsmyndigheder som for offentligheden.

Undersøgelsen har vist, at der fortsat er mulighed for at styrke kontraktens fokus på institutionernes kerneopgaver.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse nødvendigt, at Finansministeriet, departementerne og institutionerne forholder sig kritisk til resultatkontrakter som styringsredskab og løbende sikrer, at kontrakterne har en reel styringsfunktion. Uden en sådan indsats kan der være en risiko for, at udarbejdelse, gennemførelse og opfølgning på resultatkontrakter bliver til et ritual uden reelt indhold.

Med udgangspunkt i undersøgelsen har Rigsrevisionen fremsat en række fremadrettede anbefalinger, som efter Rigsrevisionens opfattelse kan forbedre anvendelsen af resultatkontrakter.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

**De statslige institutioner har kun i mindre omfang opstillet mål med fokus på effekt, og mange institutioner oplever forskellige barrierer for anvendelse af effektmål.**

**Generelt har mange institutioner ikke fuldt ud udnyttet mulighederne for at opstille effektmål for deres kerneydelser. Det er dog samtidig Rigsrevisionens vurdering, at det ikke i alle tilfælde vil være muligt og relevant at opstille meningsfulde mål for den samfundsmæssige effekt af en institutions virksomhed. Den enkelte institutions mulighed for at opstille effektmål afhænger i vid udstrækning af opgavesammensætningen.**

- Mål og resultatkrav udgør de centrale styringsparametre i kontraktstyringen, mens mission og vision snarere skal ses som et internt redskab for institutionernes arbejde med mål- og resultatstyring. Undersøgelsen viser, at ca. 18 % af de opstillede *mål* og 2,4 % af de tilknyttede *resultatkrav* vedrører effekt. Mulighederne for at opstille effektmål kan afhænge af flere faktorer, fx institutionens størrelse, tilgængelige data for produktionen, opgavetyper og -sammensætning mv.
- Det er Rigsrevisionens vurdering, at flere institutioner ikke har udnyttet deres potentiale for at opstille effektmål for deres kerneydelser.
- Rigsrevisionens undersøgelse viser, at institutionerne står over for en række barrierer, der begrænser anvendelsen af effektmål i resultatkontrakterne. Barriererne er bl.a., at det kan være vanskeligt og resursekrævende at afgrænse og måle effekten af institutionens virksomhed. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid samtidig vist, at det ikke i alle tilfælde umiddelbart er muligt at opstille relevante effektmål for kerneopgaverne. Efter Rigsrevisionens vurdering gør det sig særligt gældende for institutioner, der arbejder med sagsbehandling og i et vist omfang service.
- Det er Rigsrevisionens vurdering, at det i mange tilfælde vil være muligt og relevant at fremme fokus på effekt i resultatkontrakterne. Hvor det ikke er muligt at opstille meningsfulde mål for den samfundsmæssige effekt, bør institutionen søge at opstille mål for fx kvalitet.

**Departementernes styring af institutionerne udføres især ved at justere, kvalitetssikre og godkende resultatkontrakterne i dialog med institutionerne. Det er i vid udstrækning institutionerne, der foreslår, hvilke mål og resultatkrav der skal med i kontrakterne, og som derefter danner udgangspunkt for forhandlingerne mellem institution og departement.**

- Undersøgelsen af de 5 institutioner har vist, at det i vid udstrækning er institutionerne, der har initiativet i forbindelse med fastsættelse af mål og resultatkrav. Efter første kontraktudkast er udarbejdet, følger typisk en forhandlingsproces, hvor departement og institution fastlægger det konkrete indhold af og ambitionsniveau for målene og resultatkravene.
- Departementerne har ikke – og bør som udgangspunkt ikke have – detailkendskab til konkrete processer og aktiviteter i institutionerne. Departementerne bør derimod i dialog med institutionerne sikre sig styringsrelevant information om institutionernes drift og opgaveløsning. På denne baggrund har departementerne mulighed for at sikre, at der opstilles styringsrelevante mål og resultatkrav i resultatkontrakterne.

**De undersøgte institutioner har implementeret målene i resultatkontrakterne ved at anvende resultatkontrakten direkte i den daglige styring eller ved at udarbejde interne kontrakter, der konkretiserer målene fra resultatkontrakten.**

- Undersøgelsen har vist, at resultatkontrakterne i alle 5 institutioner på forskellig vis var forankret i institutionernes interne styring og ledelsesopfølgning.
- Resultatkontraktens mål er forankret blandt chefer og medarbejdere. Det er først og fremmest direktionen og chefgruppen, der fastsætter resultatkontraktens mål, og det er især cheferne, der påvirkes af resultatkontrakten i den daglige opgavevaretagelse. Medarbejderne er især påvirket af de konkrete mål i resultatkontrakten, som de er ansvarlige for at gennemføre, og af eventuelle interne kontrakter.
- Det er Rigsrevisionens vurdering, at registrering og dokumentation i relation til resultatkontrakten i den nuværende form ikke udgør nogen væsentlig ekstra belastning for chefer og medarbejdere i de respektive fagkontorer i institutionerne. Dokumentation for målopfyldelse baseres i vid udstrækning på eksisterende data eller på data, som institutionen under alle omstændigheder skal producere.

**Rigsrevisionens undersøgelse leder frem til nogle anbefalinger. Departementerne og institutionerne kan overveje at bruge anbefalingerne i arbejdet med resultatkontrakter. Anbefalingerne er vejledende og til inspiration, men det er Rigsrevisionens vurdering, at ministerierne med fordel kan tage udgangspunkt heri.**

#### *Anvendelsen af effektmål i resultatkontrakterne (kap. III)*

- Der bør fokuseres på effekter og resultater.
- Departementet bør aktivt søge at fremme brugen af mål for den samfundsmæssige effekt af institutionens aktiviteter.
- Det er vigtigt at gøre sig overvejelser om sammenhængen mellem institutionens aktiviteter og den samfundsmæssige effekt.
- Hvis der kan fastsættes gode effektmål for institutionens kerneopgaver, bør disse løbe over en længere årrække.

#### *Departementernes anvendelse af resultatkontrakter i styringen af underliggende institutioner (kap. IV)*

- Departementer med flere underliggende institutioner bør overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at udsende generelle retningslinjer for resultatkontrakternes struktur og opbygning.
- Hvis departementerne ønsker at anvende resultatkontrakterne til i højere grad at præge institutionernes indsats og prioritering, bør departementerne være aktive i udformningen af mål og resultatkrav.
- Departementet og institutionen bør i dialog afklare, hvilke nøgletal og anden information der er nødvendig for departementet til brug for styringen af institutionen.

*Resultatkontrakternes implementering i institutionerne (kap. V)*

- Resultatkontraktens mål og resultatkrav kunne med fordel integreres i institutionens interne styring. Dette kan gøres ved at overføre resultatkontraktens mål og resultatkrav direkte til de interne kontrakter eller ved, at de interne kontrakter fungerer som en operationalisering af resultatkontraktens mål og resultatkrav.
- Institutionens ledelse bør entydigt fastlægge, hvem der har ansvaret for gennemførelse af de enkelte resultatkrav.
- Ved fastsættelse af mål og resultatkrav kan det indgå i overvejelserne, om det er muligt at basere resultatopfølgningen på eksisterende data.
- Hvis det bliver nødvendigt at foretage nye registreringer i forhold til resultatkontraktens mål, kan institutionens ledelse med fordel sikre sig, at de berørte medarbejdere er fuldt orienteret om baggrunden og relevansen for registreringerne.



## II. Indledning

### A. Baggrund

6. Denne beretning handler om mål- og resultatstyring i staten med fokus på effekt. Undersøgelsen vedrører styringsrelationen mellem departement og de underliggende institutioner, og fokus er primært rettet mod anvendelsen af resultatkontrakter som styringsredskab.

Rigsrevisionen iværksatte undersøgelsen af egen drift i september 2008.

7. Gennem de senere år er der kommet en stadig stigende opmærksomhed på, at styringen af de statslige institutioner bør tage udgangspunkt i institutionernes overordnede formål og samfundsmæssige effekt. Afsættet for denne undersøgelse er, at Rigsrevisionen ønsker at fremme denne udvikling.

8. Der er efter Rigsrevisionens opfattelse mange gode grunde til, at mål og resultatkrav bør rettes mod det højest mulige niveau i opgavehierarkiet og særligt mod den samfundsmæssige effekt af institutionens virksomhed.

Når styringen tager udgangspunkt i den ønskede samfundsmæssige effekt, rettes fokus mod opfyldelse af de formål, som institutionen er sat i verden for at realisere. Dvs. i sidste instans på det, der er institutionens eksistensberettigelse, og som retfærdiggør anvendelsen af skattekrone hertil.

Ved at fokusere på den samfundsmæssige effekt opnår de politiske beslutningstagere desuden en større gennemsigthed i institutionens opgaver og virkningen af institutionens aktiviteter. En gennemsigthed, der bl.a. kan indgå i grundlaget for prioritering og tildeling af de årlige bevillinger. Det er her værd at erindre, at den grundlæggende udfordring i enhver styringsmodel er, at den skal bidrage til, at beslutningstagerne kan træffe beslutninger på et fyldestgørende grundlag, hvad enten det er de bevilgende myndigheder, den administrative ledelse eller blandt frontpersonalet i en institution.

Ved at anvende mål og resultatkrav på et lavere niveau i opgavehierarkiet er der risiko for, at institutionen – uanset en god målopfyldelse – ikke er i stand til at skabe de tiltænkte samfundsmæssige effekter. Fx er en høj produktivitet ikke en garanti for en tilstrækkelig kvalitet af de produkter, institutionen leverer, ligesom det ikke nødvendigvis betyder, at institutionen opfylder sine samfundsmæssige formål. Effektmål giver endvidere institutionens ledelse et større råderum til at prioritere og tilrettelægge arbejdet. Institutionen er ikke bundet på bestemte aktiviteter og processer, men alene på resultatet af institutionens virksomhed.

#### **Mål- og resultatstyring**

9. Den forandring, der er sket i den offentlige sektor siden begyndelsen af 1980'erne og frem til i dag, bliver ofte betegnet New Public Management (NPM). NPM er ikke en samlet teori for offentlig organisering og styring, men snarere en samlebetegnelse for en række initiativer, reformer og styringsinstrumenter, som bruges i den offentlige sektor. Det styringsmæssige fokus har i perioden ændret sig i retning af at styre på mål, resultatkrav og rammer frem

for detaljeret styring af input og ved regler, og kontraktstyring er et af de vigtigste og bedst kendte eksempler fra NPM.

10. Mål- og resultatstyring, herunder særligt resultatkontrakter, blev introduceret i Danmark i begyndelsen af 1990'erne som et tiltrængt redskab til fastsættelse af mål og krav til institutionernes virksomhed. Den oprindelige filosofi bag mål- og resultatstyring var, at tidligere tiders forudgående detailregulering fra de bevilgende myndigheder skulle erstattes med udmelding af nogle overordnede mål og efterfølgende resultatopfølgning, og at institutionsledelsen derved skulle gives større ledelsesmæssigt frirum. Dette frirum skulle resultere i større effektivitet, forudsat at institutionsledelsen blev stillet til ansvar for sine resultater.

11. Resultatkontrakter udgør i dag det væsentligste instrument i mål- og resultatstyringen i staten. Styringskonceptet blev justeret i form af introduktion af effektiviseringsstrategier og klare mål for brugerrettede opgaver (regeringens moderniseringsplan fra 2002).

12. Finansministeriet udstikker i "Effektiv opgavevaretagelse i staten" fra 2003 de centrale retningslinjer for udarbejdelse af resultatkontrakter. Der er tale om en vejledning, som giver et bredt spillerum for de enkelte departementer og institutioner. Finansministeriet har igangsat et arbejde med en ny vejledning, "Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution", der forventes udsendt primo 2010. Rigsrevisionens anbefalinger vil blive afspejlet i Finansministeriets vejledning.

### **Kritik af mål- og resultatstyring**

13. Der er både fra forskerkredse og i pressen gennem de senere år rejst kritik af mål- og resultatstyring og navnlig af resultatkontrakter.

Et kritikpunkt har gået på, at styring ved hjælp af resultatkontrakter så at sige "lever sit eget liv" løsrevet fra institutionernes egentlige opgavevaretagelse. Der bliver således brugt mange resurser og ledelsestid på produktion af rapporter, opfølgning mv., uden at det har den store indflydelse på tilrettelæggelsen og udførelsen af det daglige arbejde i institutionen.

Et andet kritikpunkt går på, at mål og resultatkravene i vidt omfang er rettet mod interne aktiviteter og inputmål frem for output- og effektmål. Dermed er der risiko for, at mål- og resultatstyring medfører kortsigtede prioriteringer og en forkert prioritering af arbejdsindsatsen, idet resurser og opmærksomhed hovedsageligt rettes mod disse mål, der eventuelt kun beskriver en delmængde og en mindre betydende del af institutionens opgaver.

Hertil kommer, at der stort set ikke er foretaget systematiske undersøgelser af, hvordan mål- og resultatstyring virker. På den baggrund finder Rigsrevisionen det relevant at foretage en gennemgang og kortlægning af anvendelsen af resultatkontrakterne inden for statsadministrationen.

## **B. Formål, afgrænsning og metode**

### **Formål**

14. Det overordnede formål med undersøgelsen er at kortlægge og vurdere en række ministeriers arbejde med resultatkontrakter.

Formålet er undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har departementerne og institutionerne opstillet resultatkontrakter, der indeholder mål om effekt?
- Har departementerne anvendt resultatkontrakterne i styringen af underliggende institutioner?
- Har institutionerne implementeret resultatkontrakterne i den interne styring?

På den baggrund opstilles en række anbefalinger, der kan optimere departementernes og de statslige institutioners videre arbejde med mål- og resultatstyring.

### Afgrænsning

15. Det centrale emne for denne undersøgelse er mål- og resultatstyring inden for central-administrationen. Mål- og resultatstyring indeholder flere instrumenter:

- politiske flerårsaftaler
- resultatkontrakter
- direktørkontrakter
- interne resultatkontrakter
- klare mål for brugerrettede opgaver.

Endvidere kan der være udarbejdet strategipapirer, arbejdsplaner og andre styringsinstrumenter til brug for mål- og resultatstyringen.

16. I denne undersøgelse er der særligt fokus på resultatkontrakter, idet dette styringsinstrument er det centrale styringsinstrument i stort set hele statsadministrationen. I de tilfælde, hvor interne kontrakter og andre styringsdokumenter har suppleret resultatkontrakterne, er disse dog også medtaget.

17. Undersøgelsen omfatter således institutioner, hvor resultatkontrakter og processen hermed udgør den centrale styringsrelation mellem departement og institution. Dette betyder bl.a., at institutioner, der styres via flerårsaftaler, og institutioner omfattet af taxameterstyring, ikke er omfattet af undersøgelsen.

### Metode

18. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af 40 udvalgte institutioners arbejde med mål- og resultatstyring. Disse institutioner er udvalgt, så de dækker samtlige ministerområder bortset fra Statsministeriet, Kirkeministeriet og Udenrigsministeriet. Datagrundlaget for undersøgelsen har bestået af en gennemgang og analyse af de udvalgte institutioners kontrakter og andre styringsrelevante dokumenter for 2008. Rigsrevisionen udarbejdede desuden et notat om hver institutions resultatkontrakt mv., som ministerierne blev anmodet om at forholde sig til. Herudover blev ministeriet anmodet om at besvare et spørgeskema vedrørende forskellige aspekter ved arbejdet med resultatkontrakter, herunder særligt opstilling af effektmål.

Undersøgelsen er endvidere baseret på dybdegående gennemgang af tilrettelæggelsen og gennemførelsen af mål- og resultatstyringen for følgende institutioner:

- Søfartsstyrelsen (Økonomi- og Erhvervsministeriet)
- CIRIUS (Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling)
- Farvandsvæsenet (Forsvarsministeriet)
- Danmarks Meteorologiske Institut (DMI) (Klima- og Energiministeriet)
- Udlændingesservice (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration).

De 5 institutioner er dels udvalgt på baggrund af deres hovedopgaver, dels hører de ind under 5 forskellige ministerområder. Endelig blev 2 af institutionerne udvalgt, fordi de arbejdede med effektmål i resultatkontrakten. Rigsrevisionen undersøgte i de udvalgte institutioner bl.a. kontraktprocessen mellem departement og institution, opstilling af mål og resultatkrav, kontraktens forankring i institutionen og institutionens interne styring. Denne del af undersøgelsen er baseret på dokumentgennemgang samt interviews med chefer og controllere i departementerne, chefer og controllere i institutionerne med ansvar for udarbejdelse af resultatkontrakter samt chefer og medarbejdere fra et relevant fagkontor i hver af de 5 institutioner.

19. Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Skatteministeriet, Justitsministeriet, Forsvarsministeriet, Indenrigs- og Socialministeriet, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Beskæftigelsesministeriet, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet), Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (Videnskabsministeriet), Undervisningsministeriet, Kulturministeriet, Miljøministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Fødevareministeriet), Transportministeriet samt Klima- og Energiministeriet. Ministeriernes bemærkninger er indarbejdet i beretningen.

### III. Anvendelse af effektmål i resultatkontrakter

#### UNDERSØGELSENS RESULTAT

De statslige institutioner har kun i mindre omfang opstillet mål med fokus på effekt, og mange institutioner oplever forskellige barrierer for anvendelse af effektmål.

Generelt har mange institutioner ikke fuldt ud udnyttet mulighederne for at opstille effektmål for deres kerneydelser. Det er dog samtidig Rigsrevisionens vurdering, at det ikke i alle tilfælde vil være muligt og relevant at opstille meningsfulde mål for den samfundsmæssige effekt af en institutions virksomhed. Den enkelte institutions mulighed for at opstille effektmål afhænger i vid udstrækning af opgavesammensætningen.

20. Rigsrevisionen har undersøgt, om departementer og institutioner har opstillet resultatkontrakter, der indeholder mål om effekt. Afsnittet er opdelt i 4 hoveddele. Først har Rigsrevisionen foretaget en kortlægning af, i hvilket omfang resultatkontrakterne har fokus på effekt. Dernæst er det undersøgt, om udvalgte institutioner kunne have opstillet yderligere effektmål, og om der findes nogle barrierer for opstilling af effektmål i resultatkontrakter. Sidst har Rigsrevisionen opstillet en række anbefalinger til, hvorledes departementer og institutioner kan sætte større fokus på effekt i forbindelse med kontraktarbejdet.

21. Styringsparametrene i resultatkontrakterne er mission, vision, mål og resultatkrav. Mission, vision, mål og resultatkrav beskriver på 4 niveauer mål for institutionens virksomhed: fra det overordnede samlede formål for virksomheden til de konkrete mål, institutionen skal nå inden for afgrænsede områder. Mission, vision, mål og resultatkrav dækker også forskellige tidsmæssige dimensioner, idet mission og vision typisk rækker over en længere periode, mens mål ofte dækker en periode fra 1-4 år. Endelig vil resultatkrav typisk gælde inden for kontraktperioden på 1 år.

Mål og resultatkrav indgår i sammenhæng, idet målet beskriver, hvad institutionen vil opnå, mens resultatkravet udgør et målbart kriterium, som skal opfyldes i tilknytning til målet.

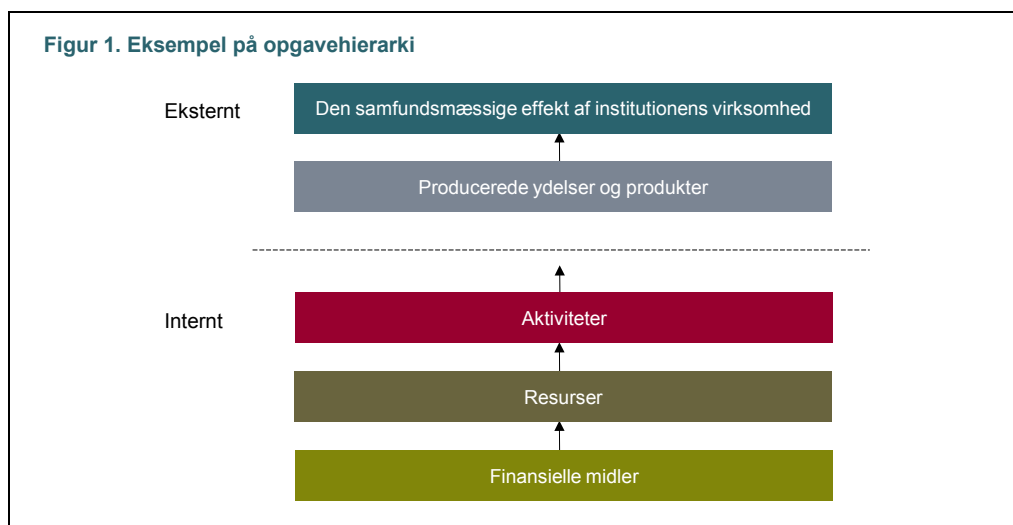
22. Den grundlæggende ramme for Rigsrevisionens vurdering af mål og resultatkrav i resultatkontrakterne er opgavehierarkiet. Opgavehierarkiet beskriver sammenhængen mellem institutionens finansiering og resurser over aktiviteter til produkter og i sidste ende til de samfundsmæssige effekter af institutionens virksomhed. I figur 1 er vist et eksempel på et opgavehierarki.

**Mission** – Hvad er institutionen sat i verden for at opnå?

**Vision** – Hvor skal institutionen bevæge sig hen for at opfylde missionen?

**Mål** – Hvad skal opnås?

**Resultatkrav** – Hvad skal konkret opfyldes i tilknytning til et mål?



Det i figur 1 viste eksempel er forholdsvis enkelt, idet opgavehierarkiet i princippet kan opdeles i flere trin. De nederste niveauer i opgavehierarkiet vedrører institutionens interne organisering samt produktion af ydelser og produkter. Bevæger man sig højere op i opgavehierarkiet, bevæger man sig samtidig uden for institutionen og retter fokus mod institutionens omgivelser og formålet med institutionens virksomhed.

23. Mål og resultatkrav kan kategoriseres efter, hvilket niveau i opgavehierarkiet de er rettet imod. I denne undersøgelse anvender Rigsrevisionen følgende kategorisering af mål og resultatkrav, jf. tabel 1.

**Tabel 1. Kategorier af mål og resultatkrav**

Målkategorier	
<b>Eksternt:</b>	<p><b>Effekt</b> – mål, der vedrører den tilsigtede effekt af institutionens virksomhed på det omgivne samfund, fx færre arbejdsulykker, øget beskæftigelse og færre trafikulykker.</p> <p><b>Kvalitet</b> – mål, der vedrører egenskaber ved de producerede ydelser og produkter, fx kortere sagsbehandlingstid, graden af brugertilfredshed og omgørelsesprocenter.</p> <p><b>Produktivitet</b> – mål, der vedrører forholdet mellem antal produkter/ydelser og omkostningerne ved produktionen, fx antal behandlede sager pr. årsværk, enhedsomkostninger og antal tilsyn pr. årsværk.</p> <p><b>Produktion</b> – mål, der vedrører levering af produkter/ydelser til institutionens kunder, fx antal behandlede sager, udvikling af et it-system og gennemførelse af tilsyn.</p>
<b>Internt:</b>	<p><b>Intern aktivitet</b> – mål, der vedrører institutionens interne forhold, fx organisationsændring, efteruddannelse af personale, gennemførelse af en brugertilfredshedsundersøgelse og strategiuudvikling.</p>

Tabel 1 viser de forskellige kategorier for mål og resultatkrav. Kategorierne er opdelt i internt og eksternt rettede mål. I tabellen indgår en række eksempler på de forskellige kategorier. Kategorierne *kvalitet*, *produktivitet* og *produktion* vedrører egenskaber, omfang og omkostninger ved de producerede ydelser og produkter, mens *effekt* beskriver, hvorledes institutionens ydelser og produkter påvirker det omgivne samfund. Kategorien *intern aktivitet* omfatter i princippet alle aktiviteter, der ikke direkte er en del af produktionen, men som understøtter produktionen af de ydelser og produkter, som institutionen leverer til omgivelserne.

## A. Styringsparametre i resultatkontrakten

24. Rigsrevisionen har undersøgt, hvorledes de centrale styringsparametre mission, vision, mål og resultatkrav anvendes i resultatkontrakterne.

### Mission og vision

25. Finansministeriet anbefaler i vejledningen "Effektiv opgavevaretagelse i staten", at resultatkontrakten indledes med en præsentation af institutionens mission og vision.

Mission og vision er i sagens natur meget overordnede, idet institutionen meget kortfattet skal formulere det formål, som institutionen er sat i verden for at realisere. Rigsrevisionens gennemgang af resultatkontrakterne viser, at der kan være en tendens til, at mission og vision er formuleret på en måde, der gør, at de har begrænset styringsmæssig værdi, idet der gives en meget overordnet beskrivelse af institutionens arbejdsområde og i brede termer en angivelse af målsætningen for indsatsen kombineret med en række hensigtserklæringer om at være effektiv, skabe kvalitet etc.

26. Rigsrevisionen har i forbindelse med interviewrunden i de 5 udvalgte institutioner drøftet deres mission og vision. I flere tilfælde har institutionernes repræsentanter givet udtryk for, at mission og vision i sig selv ikke har nogen egentlig styringsmæssig funktion, men at det har været en relevant og nødvendig proces at udarbejde mission og vision, da det har givet mulighed for på det overordnede niveau at overveje og betragte institutionens virksomhed og formål.

Hvis mission og vision er formuleret, så de beskriver, hvad institutionen er sat i verden for at realisere, kan de endvidere ses som det øverste led i institutionens opgavehierarki, dvs. at de omhandler de effekter, som institutionen overordnet set skal stræbe efter at nå. Hvis resultatkontrakten og opgavehierarkiet har en hensigtsmæssig udformning, bør mål og resultatkrav kunne ses som en operationalisering af mission og vision, så der er en sammenhæng mellem de enkelte led i styringskæden.

### Mål

27. Mål udgør i kombination med et eller flere resultatkrav de centrale parametre i mål- og resultatstyringen.

28. Rigsrevisionen har gennemgået 40 resultatkontrakter med henblik på at vurdere brugen af mål i kontrakterne. De 40 resultatkontrakter indeholder i alt 320 mål, dvs. mål, som har tilknyttet resultatkrav. Nogle af disse mål er meget overordnede, mens andre er mere konkrete, ligesom nogle af målene ikke kan karakteriseres som egentlige mål, idet de ikke angiver, hvad der skal opnås. Ligeledes er det meget forskelligt, om målet står klart og tydeligt frem i resultatkontrakten, eller om målet består af en beskrivelse af et aktivitetsområde. Ud af de 320 mål vil Rigsrevisionen karakterisere 274 som egentlige styrbare mål.

29. Rigsrevisionen har kategoriseret målene i resultatkontrakterne i forhold til de 5 målkategorier: intern aktivitet, produktion, produktivitet, kvalitet og effekt. Det skal påpeges, at resultaterne af denne kategorisering bør tages med forbehold, idet mange af målene er meget overordnede og rummer flere aspekter. En væsentlig andel af målene kan altså med god ret placeres under flere kategorier. Kategoriseringen kan dog give en pejling af, hvilket fokus målene primært har. Resultatet af kategoriseringen fremgår af tabel 2.

Tabel 2. Fordelingen af mål på kategorier

	Intern aktivitet	Produktion	Produktivitet	Kvalitet	Effekt	I alt
Antal	44	89	1	90	50	274 <sup>1)</sup>
%	16,1	32,5	0,4	32,8	18,2	100

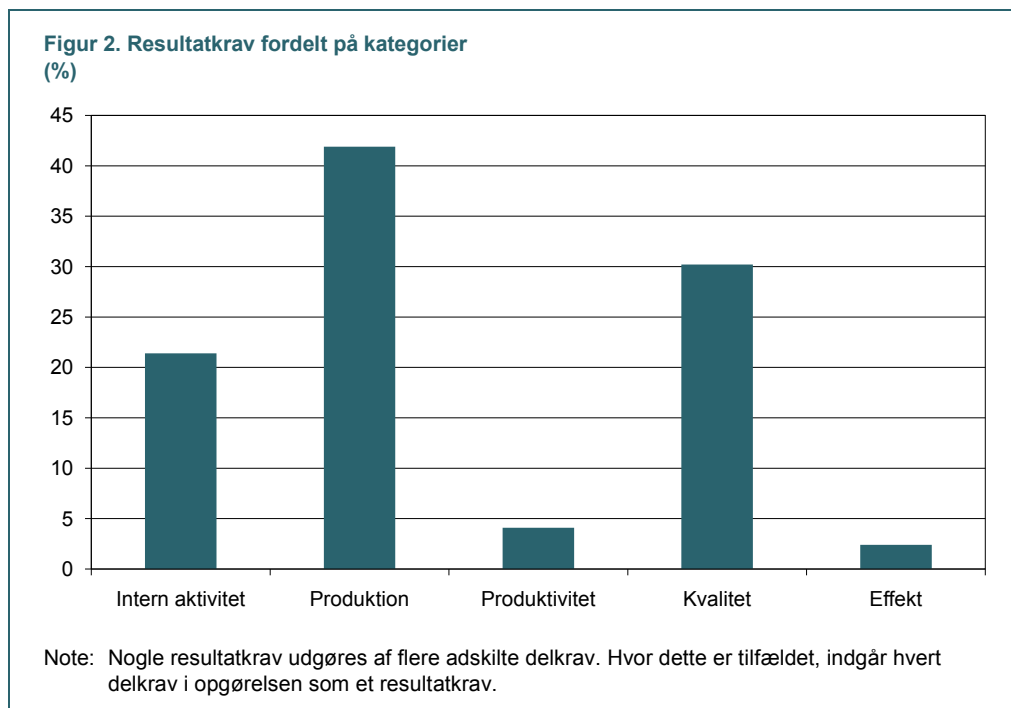
<sup>1)</sup> Rigsrevisionen har ikke medtaget de mål, som vurderes ikke at være egentlige mål i denne beregning.

Det fremgår af tabel 2, at mål, som primært har fokus på kvalitet, udgør 32,8 %, dvs. ca. 1/3 af målene. Det samme gælder for produktionsmålene. Den sidste tredjedel af målene har enten fokus på effekt (18,2 %) eller intern aktivitet (16,1 %), mens kun ét mål primært har fokus på produktivitet.

### Resultatkrav

30. De 40 resultatkontrakter indeholder i alt 1.185 resultatkrav. Det betyder, at der i gennemsnit er 29,6 resultatkrav i hver kontrakt, idet kontrakten med flest resultatkrav indeholder 86, mens kontrakten med færrest resultatkrav indeholder 6. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan de anvendte resultatkrav fordeler sig på målkategorier, herunder særligt i hvilket omfang resultatkravene vedrører effekt.

31. Resultatet af Rigsrevisionens kategorisering af resultatkravene fremgår af figur 2.



Figur 2 viser, at størstedelen (knap 42 %) af resultatkravene vedrører produktionen, mens kvalitetskrav udgør godt 30 %. Færrest er der af produktivits- og effektkrav, som udgør henholdsvis 4,1 % og 2,4 %. Godt 20 % af resultatkravene vedrører interne aktiviteter.



32. De statslige institutioner udfører meget forskellige opgaver, og opgavetyper vil være afgørende for, hvilke typer af mål der er særligt styringsrelevante for institutionen. Ligeledes vil offentlige institutioner have forskellige forudsætninger for at opstille mål for effekten af deres indsats.

33. I analysen har Rigsrevisionen valgt at opdele institutionerne i 5 institutionstyper i forhold til, hvilke hovedopgaver de varetager, jf. boks 1.

#### BOKS 1. INSTITUTIONSTYPER

**Generel sikkerhed og regulering** – varetager opgaver, der har at gøre med hele samfundets interesser, regulering over for borgerne generelt og sikkerhedsopgaver, fx politi, forsvar, SKAT og ambassader.

**Sektorregulering** – tilsyn, kontrol, regulering, tilskudstildeling mv. over for et sektorområde, fx trafik, fødevarer og miljø.

**Retsikkerhed/sagsbehandling** – træffer afgørelser over for borgere og virksomheder, fx domstole, ankeinstanser og klagenævn.

**Service** – leverer konkrete ydelser til borgere og virksomheder, fx undervisning, museer og statistik.

**Koordinerende** – institutioner, der varetager tværgående opgaver i forhold til andre myndigheder, fx statslig økonomi, personaleforhold og ejendomsadministration.

Boks 1 viser de institutionstyper, Rigsrevisionen arbejder med i denne undersøgelse. Ved hver institutionstype er der indsat eksempler på opgaver. Det skal understreges, at denne opdeling af statslige institutioner ikke er entydig, idet mange institutioner vil have opgaver, der falder inden for flere af de ovennævnte institutionstyper. I analysen har Rigsrevisionen opdelt institutionerne efter hovedopgave.

34. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan resultatkravene fordeler sig på målkategorierne inden for de forskellige institutionstyper.

Undersøgelsen har vist, at institutionerne inden for generel sikkerhed og regulering har den største andel af effektkravene, idet disse institutioner i gennemsnit havde 8 % effektkrav, mens sektorregulerende og serviceproducerende institutioner i gennemsnit havde henholdsvis 4 % og 3 % resultatkrav vedrørende effekt. Der findes ingen effektkrav for de koordinerende og sagsbehandlede institutioner.

Undersøgelsen har endvidere vist, at især de sagsbehandlede institutioner anvendte kvalitetskrav, idet institutionerne af denne type i gennemsnit havde 44 % resultatkrav om kvalitet.

Beskæftigelsesministeriet har påpeget, at Rigsrevisionen burde have angivet, hvor meget effektkravene vægtede i forhold til den fulde målopfyldelse på kontrakterne. Rigsrevisionen er enig i, at dette kunne have givet et mere nuanceret billede af prioriteringen af effektkravene. Det er dog ikke Rigsrevisionens opfattelse, at en angivelse af vægtningen ville have påvirket resultatet væsentligt.

#### Vurdering

35. Mål og resultatkrav udgør de centrale styringsparametre i kontraktstyringen, mens mission og vision snarere skal ses som et internt redskab for institutionernes arbejde med mål- og resultatstyring. Undersøgelsen viser, at ca. 18 % af de opstillede *mål* og 2,4 % af de tilknyttede *resultatkrav* vedrører effekt. Mulighederne for at opstille effektmål kan afhænge af

flere faktorer, fx institutionens størrelse, tilgængelige data for produktionen, opgavetyper og -sammensætning mv.

## B. Muligheder for opstilling af mål og resultatkrav med fokus på effekt

36. Rigsrevisionen har blandt de 40 udvalgte institutioner foretaget en vurdering af, i hvilket omfang de udvalgte institutioner har mulighed for at opstille mål og resultatkrav med fokus på effekt. Formulering og opstilling af effektmål kræver et godt kendskab til institutionernes formål, virksomhedsområde, omgivelser, mulighed for etablering af data mv. Formålet med denne gennemgang er derfor primært at få en indikation af, i hvilket omfang institutionerne har udnyttet mulighederne for at opstille effektmål for institutionernes kerneopgaver.

37. Gennemgangen af de udvalgte institutioners resultatkontrakter har vist, at mange institutioner ikke har udnyttet muligheden for at opstille effektmål for kerneopgaverne. I tabel 3 er vist nogle institutioner, som efter Rigsrevisionens opfattelse kunne opstille flere effektmål.

**Tabel 3. Udvalgte institutioners kerneopgaver og eksempler på mulige effektmål**

Institution	Kerneopgave (mission)	Eksempel på områder, hvor Rigsrevisionen finder, at der kunne opstilles effektmål
Fiskeridirektoratet	Arbejde for et biologisk og økonomisk bæredygtigt fiskeri.	Fiskerierhvervets økonomiske situation. Bæredygtigt fiskeri. Omfanget af overtrædelser af reglerne på området.
Søfartsstyrelsen	Søfartens rammebetingelser, skibet og dets besætning.	Skibsfartens miljømæssige forhold. Beskæftigelsen inden for skibserhvervet. Erhvervets konkurrenceevne.
Arbejdstilsynet	Medvirke til et sikkert, sundt og udviklende arbejdsmiljø ved effektivt tilsyn, målrettet regulering og information.	Reduktion i antallet af arbejdsulykker. Omfanget af overtrædelser af reglerne på området.
Energistyrelsen	Skabe mulighed for en konkurrencedygtig, sikker og miljøvenlig energiforsyning.	Effektivisering af energianvendelsen. Sikkerhed og sundhed i forbindelse med aktiviteter i Nordsøen.
FødevarerErhverv	Støtte udvikling og bæredygtig produktion i hele fødevarer sektoren og i landdistrikterne, styrke fødevarerhvervets konkurrenceevne, tage hensyn til miljø og natur i produktionen af fødevarer samt fremme gode levevilkår for befolkningen i landdistrikterne.	Fødevarerhvervets konkurrenceevne. Levevilkår i landdistrikterne.
Trafikstyrelsen	Beskæftige sig nationalt og internationalt med opgaver i relation til kollektiv trafik, herunder sikkerhed.	Antallet af passagerer i den kollektive trafik. Antallet af jernbaneulykker.

Tabel 3 viser institutionernes kerneopgaver og eksempler på områder, hvor Rigsrevisionen finder, at der kunne opstilles effektmål. Det skal understreges, at de nævnte forslag til effektmål udelukkende er eksempler og ikke på nogen måde er udtømmende. Det skal bemærkes, at Rigsrevisionens gennemgang af de udvalgte institutioner har vist, at særligt sektorregulerende institutioner har mulighed for at opstille effektmål. Eksemplerne i tabel 3 vedrører således alle sektorregulerende institutioner.

### Vurdering

38. Det er Rigsrevisionens vurdering, at flere institutioner ikke har udnyttet deres potentiale for at opstille effektmål for deres kerneydelser.

### C. Barrierer for anvendelse af effektmål

39. Rigsrevisionen har i undersøgelsen søgt at afdække, om der findes nogle barrierer, der begrænser anvendelsen af effektmål i resultatkontrakterne, og i givet fald, hvilke barrierer institutionerne har stødt på.

40. I spørgeskemaundersøgelsen har ca.  $\frac{3}{4}$  af de adspurgte institutioner oplyst, at der er barrierer for opstilling af effektmål for institutionen. Den resterende fjerdedel af institutionerne oplyser, at der ikke findes barrierer for effektmål. Ser man nærmere på den gruppe af institutioner, der har oplyst, at der er barrierer i opstillingen af effektmål, så viser undersøgelsen, at institutionernes udsagn kan grupperes i nogle overordnede kategorier, jf. boks 2.

#### BOKS 2. BARRIERER FOR OPSTILLING AF EFFEKTMÅL

##### Det er vanskeligt at isolere effekten af institutionens indsats fra andre faktorer. Fx:

- Sundhedsstyrelsen har anført, at styrelsens produkter har til formål at bidrage til at fremme den generelle sundhed. Imidlertid er det som regel vanskeligt at etablere direkte årsagssammenhænge og på den baggrund opstille effektmål i kraft af Sundhedsstyrelsens rolle og funktion og dermed karakteren af styrelsens aktiviteter. Sundhedsstyrelsen sætter rammer og standarder, men de er ikke direkte operative i forhold til patienterne. En række mellemliggende faktorer og aktører har betydning for, om der opnås en effekt på baggrund af et givent output fra Sundhedsstyrelsen.
- CIRIUS har anført, at institutionen bl.a. har til formål at hæve den internationale mobilitet på uddannelsesområdet, så danske studerende tager dele af uddannelsen på udenlandske lærestalter, og udenlandske studerende tager dele af uddannelsen på danske lærestalter. Mobiliteten er imidlertid afhængig af mange faktorer, som CIRIUS ikke har indflydelse på. Fx er tilgangen af udenlandske studerende bl.a. følsom over for internationale økonomiske konjunkturer og særligt valutakurser.

##### Effekten af institutionens indsats indtræder med en betydelig tidsforskydning. Fx:

- Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har anført, at kortsigtede effektmål kan være vanskelige at opstille i de tilfælde, hvor aktiviteter vedrører det mere grundlæggende arbejde med rammebetingelserne for erhvervslivet.
- Søfartsstyrelsen har oplyst, at effekten af et konkret tiltag kan være svær at påvise 1-3 år efter, reguleringen er gennemført. Her kunne en længere kontraktperiode være ønskværdig.

##### Institutionens formål er vanskelig at omsætte i konkrete effektmål. Fx:

- Danmarks Statistik har oplyst, at institutionens produkter danner grundlag for demokratiet og samfundsøkonomien og er af generel informativ karakter. En måling af effekt er således vanskelig.
- Statsforvaltningen Midtjylland har oplyst, at forvaltningen varetager opgaver inden for fx det familieretlige område og jordbrug. Opgaverne er baseret på lovgivning fra andre ministerområder. De overordnede effekter skal dermed ses i en større samfundsmæssig sammenhæng, end det er muligt at rumme i statsforvaltningens resultatkontrakt.

##### Det er meget resursekrævende at etablere det fornødne datagrundlag for effektmåling. Fx:

- FødevarerErhverv påpeger, at en systematisk opfølgning på effekter ved udvalgte tilskudsordninger kræver højt udviklede it-systemer og forholdsvist store resurser til vedligeholdelse af data og systemer.
- Miljøstyrelsen har oplyst, at anskaffelse af datagrundlag kræver en stor arbejdsbyrde.

##### Effektvurderingen er følsom over for få enkeltstående begivenheder. Fx:

- De effektvurderinger, Farvandsvæsenet anvender i resultatkontrakten, er ifølge institutionen meget følsomme over for selv små udsving i data. Forekommer der fx bare én ulykke mere, så har det en voldsom stor indvirkning på resultatet.

I boks 2 er vist nogle af de væsentligste problemer og problemstillinger, som departementer og institutioner støder på, når de vil bruge effektmål i resultatkontrakter. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der er tale om en række væsentlige problemstillinger, som betyder, at det for mange institutioner – i hvert fald umiddelbart – kan være vanskeligt at opstille relevante effektmål.

41. Et centralt problem ved opstilling af effektmål er at isolere virkningen af institutionens indsats fra andre påvirkninger. Efter Rigsrevisionens vurdering findes der stort set ingen statslige institutioner, der arbejder inden for et formål, som ikke i et eller andet omfang er under påvirkning af udefrakommende faktorer.

42. Det kan endvidere være et problem for mange institutioner, at tidshorizonten for mål og resultatkrav typisk er 1 år – eller i nogle tilfælde op til 3-4 år – mens de samfundsmæssige effekter af institutionens indsats først indtræder eller er målbare med flere års forsinkelse. Dette er en generel udfordring, når der arbejdes med effekt.

43. Rigsrevisionens undersøgelse har endelig vist, at anvendelsen af effektmål kan være hæmmet af nogle "måletekniske" barrierer. Rigsrevisionen har ikke vurderet de konkrete måletekniske problemer, men en gruppe af institutioner har peget på, at det vil være meget resursekrævende at etablere det fornødne datagrundlag for vurderingen af den opnåede effekt.

En anden gruppe institutioner har peget på, at det er forbundet med vanskeligheder at opstille effektmål på deres område, da effektvurderingen er følsom over for enkeltstående begivenheder. Farvandsvæsenet har fx oplyst, at anvendelse af antallet af ulykker som indikator for effekten af indsatsen for sejladsikkerhed kan være vanskelig, da enkeltstående ulykker har en betydelig indflydelse på vurderingen af den opnåede effekt. Farvandsvæsenet har igangsat et arbejde med at forbedre datagrundlaget for denne type effektmåling. Det påtænkes således at udvide datagrundlaget med tilfælde, hvor ulykker med nød og næppe blev undgået ("near miss"-situationer).

44. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det for en række institutioner næppe er relevant at formulere effektmål. Enten er det ikke muligt at definere en klar samfundsmæssig effekt af institutionens virksomhed, eller også vil effektmålet ikke være (særligt) egnet i styringsmæssigt øjemed. Tydeligt er dette forhold for institutionstypen, der arbejder med sagsbehandling. Denne gruppe vil efter Rigsrevisionens vurdering have særligt vanskeligt ved at fastsætte effektmål. Institutioner af denne type har typisk til opgave at træffe afgørelse ud fra en given lovgivning samt træffe afgørelse i ankesager, klagesager eller i sager, hvor borgere og virksomheder har et retskrav på en bestemt ydelse. Disse institutioner er først og fremmest sat i verden for at træffe de rigtige afgørelser og dermed sikre borgeres og virksomheders retsstilling. Rigsrevisionens undersøgelse omfatter i alt 8 institutioner med retssikkerhed og sagsbehandling som hovedformål. Ingen af disse institutioner har opstillet egentlige effektkrav i deres resultatkontrakter. Kvaliteten af sagsbehandlingen vil efter Rigsrevisionens vurdering være et væsentligt og relevant mål for denne type institutioner, men det vil være umiddelbart vanskeligt at fastsætte mål for den samfundsmæssige effekt.

Integrationsministeriet har hertil oplyst, at ministeriet som udgangspunkt er enig i Rigsrevisionens vurdering, men finder også, at det både er muligt og styringsrelevant at opstille effektmål også for sagsbehandlende institutioner. Ministeriet har oplyst, at Udlændingetjenesten har arbejdet med effektmål fra 2009. Styrelsen har for 2009 en flerårig målsætning om at øge andelen af fuldt oplyste sager ud fra en betragtning om, at dette vil have klare positive effekter i forhold til effektiv sagsbehandling. Det næste skridt i styrelsens overvejelser om effektmål er for 2010 at fokusere på ansøgningsprocessen og den videre kobling til brugerundersøgelser mv.

Rigsrevisionen er enig med Integrationsministeriet i, at i det omfang det er muligt, kan der også med fordel opstilles effektmål for sagsbehandlende institutioner. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at de mål, Integrationsministeriet omtaler, er yderst relevante mål for Udlændingetjenesten. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at de nævnte mål ikke er egentlige effektmål, forstået som mål vedrørende den samfundsmæssige effekt af institutionens virksomhed.

45. Det er ligeledes Rigsrevisionens opfattelse, at mange institutioner, der leverer konkrete serviceydelser til borgere og virksomheder, vil have vanskeligt ved at opstille meningsfulde effektmål for institutionernes kerneydelser. For disse institutioner vil det afgørende styringsparameter i mange tilfælde være, om de leverer de pågældende ydelser i en god kvalitet.

Som eksempel kan nævnes Danmarks Statistik og DMI. Disse institutioner skal begge levere data af betydning for samfundet som helhed, for virksomheder og for borgere. De leverede data skal bl.a. anvendes som grundlag for væsentlige politiske, økonomiske og sikkerhedsmæssige beslutninger. Det afgørende parameter for disse institutioner er kvaliteten af de leverede data. Tilsvarende vil det efter Rigsrevisionens opfattelse være vanskeligt for mange museer, undervisningsinstitutioner mv. umiddelbart at opstille relevante mål for den samfundsmæssige effekt.

### Vurdering

46. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at institutionerne står over for en række barrierer, der begrænser anvendelsen af effektmål i resultatkontrakterne. Barriererne er bl.a., at det kan være vanskeligt og resursekrævende at afgrænse og måle effekten af institutionens virksomhed. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid samtidig vist, at det ikke i alle tilfælde umiddelbart er muligt at opstille relevante effektmål for kerneopgaverne. Efter Rigsrevisionens vurdering gør det sig særligt gældende for institutioner, der arbejder med sagsbehandling og i et vist omfang service.

### D. Hvad kan understøtte opstilling af effektmål i resultatkontrakter

47. Rigsrevisionen har på baggrund af undersøgelsen søgt at opstille nogle anbefalinger, der kunne fremme brugen af effektmål. Det er her væsentligt at pointere, at mål- og resultatstyring med fokus på effekt ikke indebærer, at styringsrelationen mellem departement og institution udelukkende skal baseres på effektmål. Efter Rigsrevisionens vurdering er der fortsat behov for en række andre måltyper. Det kan være konkrete aktivitets-/produktionsmål, der dækker aktuelle prioriteringer og udviklingsopgaver, ligesom det kan være hensigtsmæssigt at supplere effektmålene med mere kortsigtede mål for kvalitet, fx omhandlende resultater i brugerundersøgelser, kvalitetskontroller mv., idet effekten som omtalt vil række ud over det aktuelle kontraktår.

48. Rigsrevisionen har undersøgt, hvad der kendetegner institutioner, der anvender effektmål i resultatkontrakten.

På baggrund af gennemgangen af de 40 resultatkontrakter kan Rigsrevisionen konstatere, at 8 institutioner har resultatkrav om effekt i resultatkontrakten. I tabel 4 er vist en oversigt over de institutioner, der har effektkrav i resultatkontrakten for 2008.

Tabel 4. Institutioner med effektkrav i resultatkontrakten for 2008

Institution	Antal resultatkrav i alt	Heraf effektkrav	Effektkrav i %
Farvandsvæsenet (generel sikkerhed og regulering)	40	6	15
Beredskabsstyrelsen (generel sikkerhed og regulering)	39	3	8
Vejdirektoratet (service)	25	2	8
Naviair (service)	27	2	7
Sorø Akademiske Skole (service)	18	2	11
Sikkerhedsstyrelsen (sektorregulering)	17	3	18
Søfartsstyrelsen (sektorregulering)	29	4	14
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (sektorregulering)	31	6	19

Tabel 4 viser, at der er fastsat 2-6 effektkrav i hver kontrakt, og at effektkravene udgør 8-19 % af det samlede antal resultatkrav i kontrakterne. Det ses, at institutionerne hører til kategorierne generel sikkerhed og regulering, service og sektorregulering. Ingen institutioner med koordination eller sagsbehandling som hovedopgave har effektmål i kontrakten for 2008. Det ses endvidere, at institutioner med resultatkrav, der vedrører effekt, er koncentreret under bestemte ministerområder. Forsvarsministeriet er repræsenteret ved 2 institutioner (Farvandsvæsenet og Beredskabsstyrelsen), mens 3 institutioner hører under Økonomi- og Erhvervsministeriets ressortområde (Sikkerhedsstyrelsen, Søfartsstyrelsen samt Erhvervs- og Selskabsstyrelsen). Vejdirektoratet og Naviair hører under Transportministeriet, og Sorø Akademiske Skole hører under Undervisningsministeriet.

### Departementers arbejde med effektmål

49. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det er centralt, at departementerne aktivt tilskynder til, at der opstilles effektmål i resultatkontrakterne, såfremt effektmål skal udbredes. Rigsrevisionens undersøgelse har således vist, at både Forsvarsministeriets og især Økonomi- og Erhvervsministeriets departementer aktivt har haft som strategi at indarbejde effektmål i resultatkontrakterne på ministerområdet.

Forsvarsministeriets departement har udsendt "Vejledning om resultat- og direktørkontrakter samt klare mål til de underliggende institutioner". Forsvarsministeriets departement understreger her, at resultatkrav skal opstilles for effekt, kvalitet og produktivitet ud over de traditionelle resultatkrav om aktiviteter for at understøtte det overordnede formål med mål- og resultatstyringen om at øge effektiviteten, kvaliteten og produktiviteten i opgavevaretagelsen.

50. Økonomi- og Erhvervsministeriet har i endnu højere grad fokuseret på at indarbejde effektmål i resultatkontrakterne. Departementet udsender hvert år en vejledning i udarbejdelse af resultatkontrakter. Det fremgår af "Vejledning til resultatkontrakter for 2008", at det er vigtigt at have viden om effekten af ens arbejde for at kunne afgøre, om det har været succesfuldt i forhold til omverdenen og opfyldelsen af missionen, samt at kunne dokumentere dette. Derfor skal der i kontrakterne for 2008 ifølge vejledningen fortsat arbejdes på at opstille bedre effektkrav end i kontrakterne for 2007.

I vejledningen pointeres det, at i det omfang, det er muligt, skal kontraktens strategiske målsætninger være direkte målbare effektmål. Det er endvidere angivet, at alle resultatkrav skal kategoriseres inden for typerne aktivitet, produktivitet, kvalitet og effekt. Det er ambitionen, at resultatkontrakterne fremover skal indeholde færre mål og resultatkrav, men til gengæld skal der fokuseres mere på at måle effekt. Det betyder, at såfremt der formuleres resultatkrav, som dækker effekt for det enkelte mål, kan resultatkrav, der alene dækker aktivitet, produktivitet og kvalitet, udelades. Kan der ikke formuleres et relevant og dækkende effektkrav, skal der for hvert resultatmål fortsat være flere typer krav for at sikre en balanceret styring.

51. Et andet eksempel på, hvorledes departementer kan fremme anvendelsen af effektmål, er CIRIUS' resultatkontrakter for 2008 og 2009. I november 2007 blev CIRIUS overført fra Undervisningsministeriet til Videnskabsministeriet. På grund af tidspunktet for overførslen nåede Videnskabsministeriet ikke at få nogen væsentlig indflydelse på udformningen af kontrakten for 2008. Kontrakten for 2008 indeholdt i alt 25 resultatkrav, og ingen af disse krav vedrørte effekten af institutionens virksomhed. I forbindelse med kontraktforhandlingerne for 2009 ændrede Videnskabsministeriet fundamentalt kontraktens struktur og indhold, så CIRIUS' resultatkontrakt for 2009 indeholdt i alt 16 resultatkrav, hvoraf 5 var rettet mod effekten af institutionens virksomhed.

## Forandringsteori

52. En af de centrale udfordringer ved at anvende effektmål er, at det som tidligere nævnt kan være vanskeligt at finde konkrete og vurderbare parametre på den samfundsmæssige effekt af en indsats. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det i mange tilfælde vil understøtte opstillingen af relevante parametre for effekten, hvis institutionerne tager udgangspunkt i en forandringsteori. En forandringsteori indeholder en analyse af, hvordan den tilsigtede effekt skal nås, jf. boks 3.

### BOKS 3. FORANDRINGSTEORI

Forandringsteori – eller programteori, som det også kaldes – indeholder en beskrivelse af, hvordan en bestemt effekt skal nås. Forandringsteorien beskriver årsags-virkningskæden fra input af resurser og aktiviteter til opfyldelsen af den tilsigtede samfundsmæssige effekt.

Forandringsteorien er egentlig et redskab, der anvendes i planlægningsprocessen, hvor man ud fra et erkendt problem først definerer, hvilken effekt man på langt sigt ønsker at opnå med sin indsats. Derefter arbejder man sig baglæns gennem de resultater, der må forudsættes for at nå den tilstræbte effekt, og de ydelser/produkter/aktiviteter, der skal leveres for at skabe resultaterne.

#### Eksempel fra Integrationsministeriets publikation ”Effektmåling i Integrationsministeriets puljestyling”



På grundlag af den opstillede forandringsteori kan der opstilles parametre for målopfyldelsen på de forskellige led i årsags-virkningskæden. Parametre for den langsigtede effekt kan være vanskelige at opstille, ligesom det på dette niveau kan være vanskeligt at isolere effekten af en given indsats fra udefrakommende påvirkninger. Her kan man vælge at anvende parametre på et lavere niveau som mål for den opnåede effekt, idet man via sin forandringsteori har en formodning om, at der findes en sammenhæng til den langsigtede effekt. I det illustrerede eksempel kan det fx være vanskeligt at opstille en indikator for livskvalitet. Via sin forandringsteori har man imidlertid en formodning om, at der er en sammenhæng mellem det at få en uddannelse og efterfølgende et job, ligesom der ligger en formodning om, at integration på arbejdsmarkedet skaber en større livskvalitet. Man kan her anvende antallet af unge, der får en uddannelse og et job, som parameter for effekten.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at hvis departementerne/institutionerne skal have succes med effektstyring og opstilling af effektmål, bør de gøre sig overvejelser omkring årsags-virkningskæden mellem institutionens konkrete produkter og ydelser og den tilstræbte samfundsmæssige effekt, som institutionen bidrager til. Gennem en forandringsteori kan institutionen opnå en bedre forståelse af, hvordan en given indsats via en række aktiviteter forårsager en effekt. Når der er etableret et sådant overblik, er det muligt at skabe en indre sammenhæng i styringskæden. De resultatkrav, der fastsættes for institutionen, behøver derfor ikke nødvendigvis være for den endelige samfundsmæssige effekt, men kan også findes på et ”lavere” niveau.



En forandringsteori vil endvidere kunne anvendes til at opnå klarhed over, om det er muligt at opstille mål og resultatkrav for den samfundsmæssige effekt, eller om institutionen skal fastsætte mål og resultatkrav på et lavere niveau i opgavehierarkiet.

53. I forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen har 8 af de 40 institutioner angivet, at der er opstillet forandringsteori for hele eller dele af deres virksomhedsområde. Rigsrevisionen har foretaget en nærmere gennemgang af den medfølgende dokumentation og kan konstatere, at der i flere tilfælde ikke er tale om en egentlig forandringsteori, men snarere en udvidet beskrivelse af den samfundsmæssige effekt, som institutionen ønsker at opnå med sin virksomhed.

### **Afgrænsning af institutionens effektmål**

54. Mange institutioner er tilbageholdende med at opstille effektmål for områder, hvor det er vanskeligt entydigt at isolere effekten af institutionens indsats fra andre faktorer. Institutionerne er ofte bekymret for at blive stillet til ansvar for en mangelfuld målopfyldelse, der skyldes udefrakommende faktorer. Det er efter Rigsrevisionens opfattelse vigtigt, at institutionerne tør opstille nogle effektmål for centrale dele af deres virksomhed, uanset at institutionen ikke har "monopol" på området. I de tilfælde, hvor institutionen er en væsentlig aktør på et givet område, kan der med fordel opstilles effektmål.

Uanset institutionen ikke er den eneste aktør på et område, vil opstilling og opfølgning på effektmålene give institutionen mulighed for at følge udviklingen på området og give institutionen et grundlag for at vurdere, om indsatsen på området skal justeres.

Beskæftigelsesministeriet har hertil anført, at man ikke er helt enig i denne konklusion. Ministeriet finder således, at styring efter effektmål er velbegrunder, men det vil formentlig kun have den ønskede styringsmæssige effekt, hvis de opstillede effektmål er rettet mod forhold, som institutionen har væsentlig og direkte indflydelse på. Rigsrevisionen er enig med Beskæftigelsesministeriet i, at den ønskede styringsmæssige effekt bedst opnås ved, at de opstillede effektmål er rettet mod forhold, som institutionen har væsentlig og direkte indflydelse på. Imidlertid finder Rigsrevisionen, at hvis institutionerne kun opstiller effektmål for de forhold, som de er ene om at kunne påvirke, vil mange institutioner ende i en situation, hvor der ikke kan opstilles effektmål for centrale opgaver. Derfor finder Rigsrevisionen fortsat, at det i de fleste tilfælde vil være bedre at opstille effektmål for kerneopgaverne – med de begrænsninger det giver – end at undlade at sætte mål for den samfundsmæssige virkning af institutionens virksomhed.

### **Flerårige mål**

55. Det er af central betydning, at styringen af de statslige institutioner tager udgangspunkt i de overordnede formål. Det vil ofte sige de samfundsmæssige effekter, som institutionen er sat i verden for at realisere. Det overordnede formål vil for de fleste institutioner ligge fast over en lang periode, og hvis der forekommer ændringer, vil det typisk omfatte mindre justeringer eller ressortomlægninger mellem statslige institutioner. For mange institutioner gælder endvidere, at der, som nævnt ovenfor, er en ikke ubetydelig tidsmæssig forskydning mellem en indsats og effekten. Disse faktorer peger på, at det for mange institutioner vil være hensigtsmæssigt at opstille en række parametre for den langsigtede effekt – parametre, som anvendes over en længere årrække.

56. I de fleste resultatkontrakter anvendes 1-årige mål og resultatkrav, bl.a. af hensyn til af rapporteringen i årsrapporten. I enkelte kontrakter indgår der dog mål og resultatkrav med en længere tidshorisont. Som eksempel kan nævnes Søfartsstyrelsens resultatkontrakt, hvor der er indskudt et ekstra niveau i målhierarkiet. Styrelsens kontrakt indeholder ud over de 1-årige resultatmål en række flerårige strategiske målsætninger, der i flere tilfælde er effektmål. De strategiske målsætninger beskriver, hvad styrelsen skal opnå inden for en nærmere fastsat periode, typisk 3 år. Til de strategiske målsætninger er der tilknyttet årlige resultatkrav, som angiver, hvad styrelsen skal opnå i det pågældende år. I boks 4 er vist eksempler på flerårige målsætninger fra Søfartsstyrelsens resultatkontrakt.



#### **BOKS 4. EKSEMPEL PÅ FLERÅRIGE STRATEGISKE MÅLSÆTNINGER FRA SØFARTS-STYRELSENS RESULTATKONTRAKT FOR PERIODEN 2008-2011**

**Gennem regelhåndhævelse skal sikkerhedsniveauet opretholdes, så dansk skibsfart med rette kan betegnes som kvalitetsskibsfart. Konkret inden udgangen af 2010:**

- Hyppigheden af alvorlige arbejdsulykker pr. 1.000 besætningsmedlemmer på alle skibstyper er faldet 3 % årligt i perioden 2006-2010 i forhold til perioden 2002-2006.
- Danmark er i top 5 på White-listen i Paris-Mou og Tokyo-Mou. (Et udtryk for, hvor mange skibe der tilbageholdes på grund af sikkerhedsproblemer).
- Danmark er blevet en Qualship 21-nation hos United States Coast Guard. (Qualship 21 er en kvalitetsbetegnelse for skibe).

**Søfartsstyrelsen skal være værdiskabende for kvalitetsskibsfart. Konkret inden udgangen af 2010:**

- Dansk skibsfart har procentvis en større stigning på 6 af 10 indikatorer end de europæiske sammenligningslande i gennemsnit. (Indikatorerne omfatter bl.a. værditilvækst, beskæftigelse, gennemsnitsalder for skibe etc.).

Note: Rigsrevisionen har i parentes indsats en kort forklaring på de tekniske udtryk.

Boks 4 viser 2 eksempler på flerårige målsætninger og de tilknyttede resultatkrav vedrørende 2008. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de viste eksempler udgør gode effektmål, der vedrører Søfartsstyrelsens kerneopgaver. Det er endvidere hensigtsmæssigt, at målene løber over en flerårig periode.

57. Rigsrevisionen finder, at gode effektmål, der vedrører en institutions kerneopgaver, med fordel kan løbe over en længere periode, idet målene kan indgå som et permanent styringsinstrument for institutionen. De langsigtede effektmål kan anvendes som pejlemærke for, hvad institutionen skal stræbe efter på langt sigt.

58. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør den optimale effektbaserede styring være baseret på et mindre antal langsigtede effektmål, centreret omkring institutionens kerneopgaver. Til de langsigtede effektmål knyttes en række målbare parametre, der er fastsat så højt i årsagsvirkningskæden som muligt. De langsigtede effektmål skal udgøre institutionens strategiske styringsgrundlag, som institutionen løbende skal følge, og som institutionen periodevist skal vurderes på. Hvis der konstateres en negativ udvikling i en institutions langsigtede effekt, bør det give anledning til, at departementet og institutionen foretager justeringer i institutionens aktiviteter. I de årlige resultatkontrakter bør de langsigtede effektmål suppleres og understøttes af mål med en kortere tidshorisont.

#### **Institutioner, hvor det ikke er muligt at opstille meningsfulde effektmål**

59. I nogle tilfælde er det ikke muligt for institutionerne at finde meningsfulde effektmål for hele eller centrale dele af virksomheden. Her er det vigtigt, at institutionen, fx ved opstilling af en forandringsteori, finder mål så højt i opgavehierarkiet som muligt.

Særligt institutioner, hvis virksomhed vedrører sagsbehandling, kan efter Rigsrevisionens vurdering have vanskeligt ved at fastsætte effektmål. I disse tilfælde bør institutionerne rette deres styringsfokus på kvaliteten af produkterne. Det er helt centralt for en sagsbehandlende institution at levere hurtige og korrekte afgørelser. Mål for sagsbehandlingstider og rigtigheden i afgørelsen er derfor centrale styringsparametre for en sådan type institution.

Ligeledes kan kvalitetsmål i nogle tilfælde være den "næstbedste" løsning, hvis det ikke er muligt at måle på effekten. Den betragtning bygger på en præmis om, at en god kvalitet af de ydelser og produkter, som institutionen leverer, er en forudsætning for, at institutionen når den ønskede effekt. Fx er det en forudsætning, at DMI's udsigter og varsler er pålidelige

og udsendes i tide (kvalitet), for at de kan bidrage til sikring af menneskelig og materielle værdier (effekt).

**Vurdering**

60. Det er Rigsrevisionens vurdering, at det i mange tilfælde vil være muligt og relevant at fremme fokus på effekt i resultatkontrakterne. Hvor det ikke er muligt at opstille meningsfulde mål for den samfundsmæssige effekt, bør institutionen søge at opstille mål for fx kvalitet.

## IV. Departementernes rolle i forbindelse med indgåelsen af resultatkontrakter med underliggende institutioner

### UNDERSØGELSENS RESULTAT

Departementernes styring af institutionerne udføres især ved at justere, kvalitetssikre og godkende resultatkontrakterne i dialog med institutionerne. Det er i vid udstrækning institutionerne, der foreslår, hvilke mål og resultatkrav der skal med i kontrakterne, og som derefter danner udgangspunkt for forhandlingerne mellem institution og departement.

61. Departementet er som den overordnede myndighed ansvarlig for, at der etableres et egnet styringsgrundlag for de underliggende institutioner. Resultatkontrakter er ikke en (juridisk) kontrakt mellem 2 ligeværdige parter, da der eksisterer et over- og underordningsforhold mellem departementet og institutionen. Kontrakten skal snarere ses som et redskab for den overordnede myndighed (departementet) til at sikre, at den underordnede myndighed (institutionen) handler efter sine interesser. Resultatkontrakten og processen i forbindelse hermed vedrører således styringsrelationen mellem departement og institution og skal bl.a. bidrage til at rette fokus mod de opgaver, som departementet mener, at institutionen skal løse. Hertil kommer, at kontrakten skal øge gennemsigtigheden i opgavevaretagelsen og afstemme forventningerne mellem departement og institution.

62. Formålet med dette kapitel er at undersøge, om departementerne har anvendt resultatkontrakterne i styringen af de underliggende institutioner. Rigsrevisionen vil konkret behandle de udfordringer, departementerne har i relation til kontraktprocessen såvel i relation til udarbejdelse af resultatkontrakten som i håndteringen af den informationsasymmetri, der er mellem departement og institution. Dette kapitel er altovervejende baseret på en gennemgang af 5 konkrete kontraktforløb inden for Økonomi- og Erhvervsministeriet (Søfartsstyrelsen), Forsvarsministeriet (Farvandsvæsenet), Klima- og Energiministeriet (DMI), Integrationsministeriet (Udlændingesservice) og Videnskabsministeriet (CIRIUS, som er den mindste af de udvalgte institutioner).

#### A. Kontraktprocessen

63. Udarbejdelse af næste års resultatkontrakter starter typisk i sensommeren eller det tidlige efterår ved, at departementet tager initiativ til at starte processen. Opstarten kan foregå på forskellig vis, men vil ofte blive indledt med en rundskrivelse til institutionerne og ved, at departementet og institutioner afholder opstartsmøder. Det videre forløb i processen foregår herefter typisk i de enkelte institutioner, hvor man udarbejder et udkast til resultatkontrakt. Kontraktudkastet forelægges departementet og udgør grundlaget for et forhandlingsforløb, der leder frem til den endelige kontrakt. Den endelige kontrakt kan herefter underskrives af institutionens direktør og departementschefen. Kontrakten underskrives typisk i starten af kontraktåret.

Afslutningen af kontraktprocessen for kontrakterne for 2008 blev noget forsinket i forhold til tidligere år på grund af folketingsvalget ultimo 2007. Valget betød, at finansloven for 2008 og dermed institutionernes bevillingsmæssige forudsætninger først endeligt faldt på plads i april 2008.

64. Ovenstående beskrivelse af kontraktprocessen er generaliseret, og der er betydelige individuelle forskelle mellem de forskellige departementers konkrete håndtering af kontraktarbejdet. Rigsrevisionen har valgt at fokusere på, hvordan departementerne styrer kontraktens struktur og indhold.

65. Det er almindeligvis den enkelte institution, der udarbejder udkast til resultatkontrakten og løbende foretager de justeringer i kontrakterne, som forhandlingerne mellem departementet og institutionen medfører. Vejledningen "Effektiv opgavevaretagelse i staten" giver i et vist omfang et skelet for resultatkontraktens opbygning og struktur, ligesom vejledningen anbefaler, hvilke emner der som minimum bør indgå i kontrakten. Finansministeriets vejledning efterlader et vidt spillerum for departementet og institutionen til selv at fastsætte strukturen og indholdet af resultatkontrakterne.

Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilket omfang departementerne via vejledninger mv. udstikker retningslinjer for kontraktens struktur og opbygning.

66. Undersøgelsen har vist, at både Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet har udarbejdet en vejledning om resultatkontrakter. Økonomi- og Erhvervsministeriet udsender hvert år en opdateret vejledning, der er udarbejdet i samarbejde med en tværgående erfagruppe for mål- og resultatstyring. Formålet med vejledningen er bl.a., at der opnås en klar sammenhæng mellem institutionernes mål og ministerområdets strategiske mål. Det er endvidere hensigten, at vejledningen skal medvirke til en ensartet høj kvalitet på tværs af ministeriets resultatkontrakter. Ud over retningslinjer for kontraktens indhold og struktur udmelder ministeriet hvert år gennem vejledningen nogle særlige fokuspunkter, som institutionerne skal lægge vægt på i årets kontraktudarbejdelse.

67. Videnskabsministeriet, Integrationsministeriet samt Klima- og Energiministeriet har ikke udarbejdet retningslinjer for udarbejdelse af resultatkontrakter. Derimod forudsættes det i kontraktprocessen, at institutionerne i vid udstrækning opbygger kontrakterne efter samme struktur som tidligere år. Herudover kan departementerne påvirke kontraktens struktur og opbygning i forbindelse med opstartsmøderne og ved de følgende kontraktforhandlinger. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at denne procedure ikke altid er optimal. I forbindelse med kontraktprocessen for CIRIUS' resultatkontrakt gældende for 2009 udarbejdede institutionen et udkast til kontrakt, der var bygget op efter samme struktur som året før. Departementet ønskede imidlertid en anden struktur på kontrakten, herunder større fokus på effektmål samt færre mål og resultatkrav. CIRIUS måtte herefter foretage en fundamental ændring af kontrakten.

68. Rigsrevisionen anerkender, at det kan være tilstrækkeligt for departementerne at afholde et opstartsmøde med de underliggende institutioner om årets kontraktudarbejdelse, og at institutionerne med udgangspunkt i erfaringer fra tidligere år udarbejder udkast til kontrakt. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at særligt departementer med flere underliggende institutioner bør overveje, om ikke det vil være hensigtsmæssigt at udsende generelle retningslinjer for resultatkontrakternes struktur og opbygning. Centralt udmeldte retningslinjer vil kunne medvirke til, at institutionernes kontraktudkast til forhandling overordnet har et indhold og en opbygning, der svarer til departementets forventninger. Dette vil medvirke til, at forhandlingerne bliver fokuseret mod indholdet i de fastsatte mål. Rigsrevisionen skal særligt fremhæve Økonomi- og Erhvervsministeriets vejledning, hvor ministeriet inddrager en tværgående erfagruppe og bruger vejledningen til at udmelde årlige fokusområder.

69. Departementet er i princippet opdragsgiver for de underliggende institutioner, og resultatkontrakten udgør et værktøj for departementet til at fastlægge, hvilke konkrete mål insti-

tutionen skal arbejde efter. Alle resultatkontrakter udarbejdes i en dialog mellem departementet og den underliggende institution, men den part, der har initiativet ved opstilling af mål og resultatkrav, har den bedste mulighed for at præge kontraktens fokus.

Rigsrevisionen har for de 5 udvalgte institutioner undersøgt, hvem der tog initiativet i forhold til at opstille mål og resultatkrav i kontrakterne. Resultatet af undersøgelsen fremgår af tabel 5.

**Tabel 5. Initiativ ved opstilling af mål og resultatkrav for resultatkontrakten for 2008**

Institution	Initiativ ved opstilling af mål og resultatkrav
Søfartsstyrelsen	Hovedparten af de opstillede mål og resultatkrav er indsat på initiativ af styrelsen. De øvrige mål og resultatkrav kan henføres til Økonomi- og Erhvervsministeriets arbejdsprogram og til koncernfælles mål for institutionerne under ministerområdet.
Farvandsvæsenet	Farvandsvæsenet udarbejdede første udkast til resultatkontrakten, og styrelsen opstillede som udgangspunkt for drøftelserne med departementet ¾ af de 40 resultatkrav, der indgik i kontrakten for 2008.
Udlændingesservice	Udlændingesservice udarbejdede første udkast til resultatkontrakten og havde initiativet ved opstilling af mål og resultatkrav.
CIRIUS	Stort set alle mål og resultatkrav blev opstillet af CIRIUS. Departementet fremkom med forslag til ét mål og 2 resultatkrav.
DMI	DMI formulerede stort set alle mål og resultatkrav. Departementet har dog på enkelte områder ønsker til kontrakten. Departementet bidrog derudover med nogle koncernfælles mål til kontrakten.

Tabel 5 viser, at det generelt er de underliggende institutioner, der har udspillet i forbindelse med opstilling af mål og resultatkrav. Typisk har departementerne dog haft enkelte ønsker om at indarbejde konkrete mål og resultatkrav i kontrakten. Som noget særligt udarbejder Økonomi- og Erhvervsministeriet et samlet arbejdsprogram for ministeriets fokuspunkter i et folketingsår, og dette arbejdsprogram indarbejdes i institutionernes resultatkontrakter.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der, efter første kontraktudkast er udarbejdet, typisk følger en forhandlingsproces, hvor departementet og institutionen aftaler det konkrete indhold af og ambitionsniveau for målene og resultatkravene. Udgangspunktet for denne forhandlingsproces er i vid udstrækning de mål og resultatkrav, der indgår i det første kontraktudkast.

70. Samlet peger undersøgelsen således på, at det i vid udstrækning er de underliggende institutioner, der definerer, hvilke dele af institutionernes virksomhed der skal omfattes af kontrakten, ligesom det er institutionerne, der har udspillet vedrørende kontraktens ambitionsniveau. Denne arbejdsdeling mellem departement og institution kan have fordele for begge parter. Bl.a. kan den sikre, at institutionen føler ejerskab over for kontrakten, og at departementets fokus rettes mod områder, som institutionens ledelse ønsker at tildele stor prioritet. Omvendt kan departementets tilbagetrukne rolle i forhold til at fastlægge, hvilke emner der skal omfattes af kontrakten, medføre, at departementet kun i ringe omfang kan anvende kontraktredskabet til aktivt at påvirke retningen og prioriteringen af institutionens indsats.

### Vurdering

71. Undersøgelsen af de 5 institutioner har vist, at det i vid udstrækning er institutionerne, der har initiativet i forbindelse med fastsættelse af mål og resultatkrav. Efter første kontraktudkast er udarbejdet, følger typisk en forhandlingsproces, hvor departement og institution fastlægger det konkrete indhold af og ambitionsniveau for målene og resultatkravene.

## B. Information mellem departement og institution

72. Det er et grundvilkår i forholdet mellem departementer og underliggende institutioner, at institutionerne har langt større og detaljeret viden om produktionen, resurseanvendelsen, produktionsprocesser mv., end departementet kan og skal have. Dette gør sig naturligvis også gældende, når et departement og en institution skal forhandle om, hvilke konkrete resultatkrav resultatkontrakten skal indeholde. Institutionen kan i forbindelse med forhandlingerne have et incitament til at "undervurdere" egen kapacitet og resurser med henblik på at opnå resultatkrav, som institutionen vil have let ved at realisere. Dette for at sikre en høj mål-opfyldelse ved kontraktperiodens udløb.

73. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at departementets kendskab til institutionen bl.a. afhænger af, i hvilket omfang departementet har valgt at besidde fagspecifik viden i forhold til den underliggende institutions opgaver. Ligeledes har det en betydning, hvor stor erfaring den enkelte sagsbehandler i departementet har i forhold til samarbejdet med institutionen.

DMI er et eksempel, hvor resultatkontrakten er meget svær teknisk og meteorologisk fagligt funderet. Det kan derfor være vanskeligt for departementet at vurdere substansen i DMI's forslag til mål og resultatkrav i kontrakten.

74. Det er efter Rigsrevisionens opfattelse ikke hensigtsmæssigt, at departementerne detailstyrer institutionerne med mål og resultatkrav for konkrete aktiviteter og processer. Departementerne kan derimod gennem det løbende samarbejde med institutionerne sikre sig information og nøgletal for centrale elementer i institutionernes drift og opgaveløsning. På denne baggrund har departementerne mulighed for at sikre, at der opstilles styringsrelevante mål og resultatkrav i resultatkontrakterne.

Til inspiration har Rigsrevisionen i boks 5 opstillet nogle forslag til, hvordan departementerne kan sikre sig styringsrelevant information i kontraktprocessen.

### BOKS 5. HVORDAN DEPARTEMENTERNE KAN SIKRE SIG STYRINGSRELEVANT INFORMATION

- Opstille mål, der går igen i kontrakterne, hvilket gør det muligt at sammenligne med tidligere års resultater.
- Etablere historiske data på området, hvilket gør det muligt at sammenligne med tidligere års resultater.
- Have tæt personlig kontakt mellem sagsbehandler i departement og institution.
- Sikre et flow fra styrelse til departement af styringsrelevante data i form af nøgletal.
- Inddrage medarbejdere fra departementets fagkontorer i kontraktforhandlingerne.

Viden omkring udviklingen på området er med til at øge styringskapaciteten i departementet. Departementet og den underliggende institution kan med fordel i dialog afklare, hvilke konkrete nøgletal og hvilken øvrig ledelsesinformation der er relevant.

### Vurdering

75. Departementerne har ikke – og bør som udgangspunkt ikke have – detailkendskab til konkrete processer og aktiviteter i institutionerne. Departementerne bør derimod i dialog med institutionerne sikre sig styringsrelevant information om institutionernes drift og opgaveløsning. På denne baggrund har departementerne mulighed for at sikre, at der opstilles styringsrelevante mål og resultatkrav i resultatkontrakterne.

## V. Resultatkontrakternes implementering i de 5 institutioner

### UNDERSØGELSENS RESULTAT

De undersøgte institutioner har implementeret målene i resultatkontrakterne ved at anvende resultatkontrakten direkte i den daglige styring eller ved at udarbejde interne kontrakter, der konkretiserer målene fra resultatkontrakten.

76. Hvis en resultatkontrakt positivt skal påvirke den løbende prioritering og tilrettelæggelse af arbejdet i en institution, er det væsentligt, at den er integreret i den interne styring og forankret blandt chefer og medarbejdere. Samtidig er det vigtigt, at arbejdet med resultatkontrakten ikke kræver, at chefer og medarbejdere skal bruge unødigt mange ressourcer på registrering og dokumentation.

På grundlag af gennemgangen i de 5 udvalgte institutioner har Rigsrevisionen undersøgt, om resultatkontrakterne er implementeret i institutionerne. Følgende forhold er undersøgt:

- Er resultatkontrakterne forankret i institutionernes interne styring og opfølgning?
- Er kontrakten forankret blandt chefer og medarbejdere?
- Hvad er registrerings- og dokumentationskravet i relation til resultatkontrakten?

#### A. Den formelle forankring af resultatkontrakten i de undersøgte institutioner

77. Rigsrevisionen har undersøgt, om resultatkontrakterne indgår i institutionernes interne styring, herunder om opfyldelsen af resultatkontraktens mål er integreret i institutionernes lønpolitik.

Tabel 6 viser, hvordan resultatkontraktens mål og resultatkrav indgår i den interne styring i de 5 institutioner.

Tabel 6. Den formelle forankring af resultatkontraktens mål og resultatkrav i den interne styring

Institution	Intern kontrakt	Resultatkontraktens mål og resultatkrav er en del af den interne kontrakt	Andre interne mål	Kobling mellem resultatkontraktens mål og resultatkrav og løn
Søfartsstyrelsen	Ja	Ja	Ja	Ja
Farvandsvæsenet	Ja	Nej	Ja	Ja
Udlændingesservice	Ja	Nej	Ja	Nej
CIRIUS	Nej	-	-	Ja
DMI	Ja	Ja	Ja	Ja

Tabel 6 viser, at 4 af de 5 institutioner har en intern kontrakt, og i 2 institutioner er resultatkontraktens mål og resultatkrav direkte overført til den interne kontrakt. Tabellen viser endvidere, at 4 institutioners interne kontrakter tillige indeholder forskellige interne mål, der ikke er en del af resultatkontrakten eller har sit udspring i resultatkontrakten.

Som supplement til resultatkontrakten har alle institutioner – bortset fra CIRIUS – opstillet yderligere mål og resultatkrav, fx:

- strategisk mindre vigtige mål
- operationalisering af resultatkontraktens mål
- udviklingsmål – institutionen skal også være effektiv i fremtiden.

Endelig viser tabellen, at 4 af institutionerne i et eller andet omfang har knyttet lønnen til opfyldelsen af resultatkontraktens mål og resultatkrav. Der er i alle 5 institutioner foretaget en entydig og klar fordeling af ansvaret for gennemførelsen af resultatkontraktens resultatkrav.

78. Ideelt set bør resultatkontraktens mål være fastsat på et så højt niveau i opgavehierarkiet som muligt og være eksternt rettet. Derfor kan der – som undersøgelsen har vist – være behov for at supplere og/eller operationalisere disse mål i de interne kontrakter, så mål og resultatkrav bliver nærværende i det daglige arbejde.

79. I Søfartsstyrelsen og DMI er resultatkontraktens resultatkrav direkte overført til de interne kontrakter. I DMI er alle resultatkontraktens mål og resultatkrav indeholdt i både direktørkontrakten og afdelingschefkontrakterne, og på den måde har DMI "genforsikret" resultatkontraktens mål og resultatkrav. Resultatkontraktens mål og resultatkrav udgør 70 % af den interne kontrakt, mens de resterende 30 % udgøres af afdelingens opfyldelse af egne målsætninger. DMI har oplyst, at afdelingscheferne ved beregning af resultatlønnen hæfter solidarisk for resultatkontraktens mål, dvs. at alle afdelingscheferes resultatløns beregnes ud fra den samlede målopfyldelse i forhold til DMI's resultatkontrakt.

80. Farvandsvæsenet og Udlændingesservice har ikke overført resultatkontraktens mål og resultatkrav til den interne kontrakt. Mål og resultatkrav i de interne kontrakter ligger her på et lavere niveau set i forhold til resultatkontrakten og indeholder mere konkrete aktivitets- eller udviklingsorienterede mål, der supplerer resultatkontraktens mål og resultatkrav. Farvandsvæsenet har etableret interne kontrakter for alle afdelinger, og kontrakterne består af konkrete aktivitetsmål, der dels skal lede til opfyldelsen af kravene i resultatkontrakten, dels skal udvikle organisationen. Ifølge Farvandsvæsenet er den interne kontrakt et vigtigt værktøj i forhold til den interne prioritering af resurserne, men sammenhængen mellem resultatkontrakt og de interne mål kan ifølge Farvandsvæsenet tydeliggøres. Farvandsvæsenet har derfor igangsat et strategiarbejde, der skal øge sammenhængen mellem vision, strategi, resultatkontrakt og interne handleplaner. I Farvandsvæsenet kan opfyldelse af de højeste

#### Intern kontrakt

En skriftlig aftale mellem en institutions ledelse og (en) underliggende enhed(er) om, hvilke mål enheden skal arbejde efter.



prioriterede opgaver, som fremgår af Farvandsvæsenets strategi, resultatkontrakt, direktørkontrakt og interne mål, honoreres i de årlige lønforhandlinger.

I Udlændingesservice indeholder den interne kontrakt hovedsageligt udviklingsorienterede mål, der skal sikre en effektiv organisation også i fremtiden, mens de eksternt rettede mål (servicemål, kvalitetsmål, produktionsmål mv.) kun står i resultatkontrakten. Forankringen af resultatkontraktens mål sikres derimod via en hyppig opfølgning. De interne kontrakter skal ifølge Udlændingesservice understøtte og synliggøre den videre proces med at implementere resultatkontrakten.

81. CIRIUS har ikke en egentlig intern kontrakt, idet resultatkontrakten dækker en betydelig del af styrelsens arbejdsopgaver og kan anvendes som grundlag for den løbende aktivitetsstyring. I stedet har de enkelte kontorchefer indgået en aftale med direktøren om årets arbejdsprogram, som indeholder en uddybning af resultatkontraktens mål samt yderligere opgaver.

82. Rigsrevisionen finder, at det i nogle tilfælde kan være en fordel direkte at overføre resultatkontraktens mål og resultatkrav i de interne kontrakter, dels for at synliggøre styringskæden i institutionens mål- og resultatstyring, dels for at undgå at have 2 forskellige systemer for opfølgning af resultatkontrakt og intern kontrakt. Ved at overføre resultatkontraktens mål og resultatkrav til de interne kontrakter mindskes risikoen for at dekomple resultatkontrakten fra den daglige opgavevaretagelse i institutionen, idet det ofte er de interne kontrakter, der har størst betydning for det daglige arbejde. Samtidig skal der være en entydig og klar opdeling af ansvaret for gennemførelsen af resultatkontraktens mål og resultatkrav.

Integrationsministeriet har således anført, at ministeriet er helt enig i, at der skal sikres størst mulig integration mellem resultatkontraktens mål og resultatkrav på den ene side og institutionens interne styring på den anden side. For så vidt angår Udlændingestyrelsen er man ikke enig i, at integrationen skal sikres ved at overføre resultatkontraktens mål og resultatkrav direkte til de interne kontrakter. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at det er op til den enkelte institution at beslutte, om og i givet fald hvorledes resultatkontrakten og den interne styring skal forbindes.

83. Det er vigtigt, at ledelsen løbende følger op på målopfyldelsen, også fordi bevågenhed fra ledelsen er medvirkende til, at den samlede institution har fokus på at opfylde mål og resultatkrav. Endvidere giver det ledelsen mulighed for at træffe korrigerende foranstaltninger, hvis der er problemer med målopfyldelsen eller behov for omprioriteringer.

84. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ledelsen i de 5 undersøgte institutioner alle følger op på resultatkontraktens mål og resultatkrav. Det er i alle 5 institutioner de fagkontorer/afdelinger, der har ansvaret for resultatkontraktens konkrete mål og resultatkrav, som også har ansvaret for løbende at afrapportere til ledelsen, hvordan det går med målopfyldelsen. Der er dog variation i, hvor hyppigt der bliver fulgt op på resultatkontrakten. Mens fagkontorerne i Udlændingesservice udarbejder ugentlig ledelsesinformation til direktionen om resultatkontraktens mål, følger Farvandsvæsenet og CIRIUS op på kontrakten kvartalsvist. Herimellem ligger Søfartsstyrelsen, som afrapporterer månedligt på resultatkontrakten. I DMI er der en løbende afrapportering i løbet af året, der er tilgængelig på DMI's intranet. Resultatkontraktens målopfyldelse drøftes desuden på månedlige chefmøder. DMI har et internt styringssystem, hvor der til hvert mål er knyttet et elektronisk opfølgningsskema. Af skemaet fremgår det, hvad der måles, hvordan der måles, hvor ofte der måles, og hvem der er rapporteringsansvarlig, samt om målet indgår i resultatkontrakten. Det interne styringssystem indeholder såvel målene fra resultatkontrakten som øvrige interne mål. En samlet rapportering om fx målopfyldelsen for resultatkontrakten kan genereres ud fra disse skemaer.

### Vurdering

85. Undersøgelsen har vist, at resultatkontrakterne i alle 5 institutioner på forskellig vis var forankret i institutionernes interne styring og ledelsesopfølgning.

## B. Forankring blandt chefer og medarbejdere

86. Hvis resultatkontrakten skal virke som et reelt styringsinstrument, der påvirker prioritering, tilrettelæggelse og udførelse af institutionens konkrete opgaver, er det efter Rigsrevisionens opfattelse nødvendigt, at kontrakten er forankret blandt chefer og medarbejdere i organisationen.

Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilket omfang resultatkontrakten er forankret blandt de 5 institutioners chefer og medarbejdere. Rigsrevisionen har konkret undersøgt, om kontraktens mål og resultatkrav er fastsat i dialog med chefer og medarbejdere i fagkontorerne, og hvordan resultatkontrakten påvirker det daglige arbejde.

87. Formuleringen af mål og resultatkrav foretages almindeligvis af chefer og controllere. Fx er Søfartsstyrelsens egne mål blevet udarbejdet af direktionen i dialog med de enkelte centerchefer. I Udlændingeservice er det direktionen i samarbejde med økonomikontoret og statistikkontoret, der udarbejder et udkast til det kommende års mål og resultatkrav. I DMI er det direktionen, der i den årlige kontraktproces kommer med et udspil, som drøftes med afdelingerne/fagkontorerne.

Når Farvandsvæsenet skal fastsætte målene i resultatkontrakten, sker det i en dialog mellem direktionsssekretariatet og afdelingscheferne i fagenhederne. Det er primært afdelingscheferne, som leverer inputtet til mål og resultatkrav, mens direktionsssekretariatet i højere grad koordinerer processen. Farvandsvæsenets medarbejdere har ikke i større omfang været inddraget ved udarbejdelsen af resultatkontrakten. Farvandsvæsenet har oplyst, at processen for kontrakten for 2009 har været markant anderledes, idet de enkelte chefer har drøftet de strategiske indsatsområder med medarbejderne i de enkelte afdelinger, og dette har ledt frem til opstilling af kravene i resultatkontrakten og i de interne kontrakter. Det er Farvandsvæsenets vurdering, at det har skabt en høj grad af ejerskab til resultatkontrakten hos en meget stor kreds af medarbejdere.

88. I CIRIUS var fastlæggelsen af mål og resultatkrav til resultatkontrakten for 2008 i vid udstrækning baseret på et samarbejde mellem fagkontorer, økonomienheden og direktøren. Fagkontorerne udarbejdede en arbejdsplan med forventninger til det kommende år, og på baggrund af arbejdsplanerne traf chefer og direktør beslutning om, hvilke mål og resultatkrav der skulle indføres i resultatkontrakten.

89. Undersøgelsen har vist, at resultatkontrakter i det daglige hovedsageligt er nærværende for chefer og medarbejdere i controllerfunktioner. I Søfartsstyrelsen er centercheferne løbende inddraget i udarbejdelse, gennemførelse og opfølgning af resultatkontraktens mål og resultatkrav, og derfor er kontraktens mål og resultatkrav meget væsentlig for cheferne. For styrelsens medarbejdere spiller resultatkontrakten en mindre rolle i tilrettelæggelsen og udførelsen af det daglige arbejde. Medarbejderne påvirkes i langt højere grad af de underliggende centerkontrakter og arbejdsplaner, hvor de enkelte resultatkrav og arbejdsopgaver er nærmere beskrevet. Medarbejderne er dog generelt opmærksomme på de mål og resultatkrav i resultatkontrakten, som de er ansvarlige for at gennemføre. Tilsvarende gør sig gældende for CIRIUS og Farvandsvæsenet, der har tilkendegivet, at resultatkontraktens mål og resultatkrav ikke er nærværende for medarbejderne i dagligdagen. Det er derimod i højere grad de interne kontrakter eller arbejdsprogrammer, som berører den enkelte medarbejder. Integrationsministeriet har oplyst, at Udlændingeservices medarbejdere er fuldt bevidst om indholdet af og betydningen af de mål, som de pågældende er berørt af.

Det er DMI's opfattelse, at kontraktens mål og resultatkrav er nærværende, netop fordi der afrapporteres løbende i forhold til kontrakten, og fordi kontraktens mål og resultatkrav er en indarbejdet del af den interne styring i DMI. Endvidere bliver kontrakten nærværende, fordi den dækker hele virksomheden og dermed de fleste medarbejdere. De fleste medarbejdere vil derfor gerne have deres arbejde synliggjort i kontrakten.

Beskæftigelsesministeriet har i forbindelse med høringen oplyst, at det er positivt, at Rigsrevisionen konstaterer, at medarbejderne i højere grad fokuserer på de interne kontrakter end på de generelle kontrakter. Dette er ikke overraskende, og det er oven i købet positivt, hvis institutionen har haft held til at nedbryde den generelle kontrakt i interne kontrakter (genforsikringsprincippet). Rigsrevisionen er enig heri.

### Vurdering

90. Resultatkontraktens mål er forankret blandt chefer og medarbejdere. Det er først og fremmest direktionen og chefgruppen, der fastsætter resultatkontraktens mål, og det er især cheferne, der påvirkes af resultatkontrakten i den daglige opgavevaretagelse. Medarbejderne er især påvirket af de konkrete mål i resultatkontrakten, som de er ansvarlige for at gennemføre, og af eventuelle interne kontrakter.

### C. Registrering og dokumentation

91. Mål- og resultatstyring er blevet beskyldt for at stille betydelige krav til chefer og medarbejdere om registrering og dokumentation af gennemførte aktiviteter og opnåede resultater. Det er i den forbindelse væsentligt at holde sig for øje, at uanset om institutionen anvender mål- og resultatstyring eller ej, ligger der et betydeligt og nødvendigt dokumentationskrav for stort set alle arbejdsprocesser. Fx skal alle former for afgørelsessager dokumenteres i henhold til forvaltningsloven, ligesom mange institutioner er forpligtet til at opsamle og vedligeholde data vedrørende deres ansvarsområde. Det er derfor væsentligt at skelne mellem den faglige dokumentation, som institutionen under alle omstændigheder skal udarbejde, og den dokumentation, som bliver udarbejdet alene til brug for mål- og resultatstyringen.

92. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan de udvalgte institutioner håndterer registrering og dokumentation i relation til resultatkontrakten. Udgangspunktet for Rigsrevisionens analyse er de krav, der stilles til fagkontorerne i institutionerne.

Ingen af de udvalgte institutioner havde egentlige opgørelser over, hvor mange resurser der blev anvendt til registrering og dokumentation i relation til resultatkontrakten, så Rigsrevisionen har kortlagt, hvordan opfyldelsen af mål og resultatkrav registreres og dokumenteres af fagkontorerne i de 5 udvalgte institutioner, og hvordan fagkontorerne skal afrapportere fremdriften til ledelsen.

I tabel 7 har Rigsrevisionen i oversigtsform kort beskrevet, hvorledes registrering og dokumentation gennemføres.

Tabel 7. Registrering og dokumentation

Institution	Registrering og dokumentation
Søfartsstyrelsen	Dokumentationskravet i relation til resultatkontrakten bygger i vid udstrækning på data, som styrelsen under alle omstændigheder er forpligtet til at indsamle og vedligeholde. Herudover dokumenteres målopfyldelsen bl.a. ved træk fra internationale statistikker. Endelig vedrører flere mål levering af et bestemt produkt, hvor produktet i sig selv er dokumentation, fx udarbejdelse af en strategi. De ansvarlige enheder skal månedsvist give en skematisk afrapportering på fremdriften i relation til resultatkontraktens mål.
CIRIUS	De fleste mål vedrører levering af en bestemt ydelse eller et bestemt produkt, fx udarbejdelse af en pjece, hvor der ikke er krav til registrering, og hvor dokumentationen ligger i selve produktet. Enkelte resultatkrav kræver særskilt dokumentation. Det drejer sig bl.a. om optælling af deltagere på møder og messer. Kvartalsvist fremsendes en kortfattet ledelsesrapportering vedrørende målopfyldelsen.
Farvandsvæsenet	De kvantitative data, der ligger til grund for dokumentationen af målopfyldelsen, er data, der allerede er til rådighed for styrelsen. Kontrakten kræver ikke, at der etableres nye data. Det kan dog i visse tilfælde kræve nogle resurser at indhente de nødvendige dataudtræk. De ansvarlige enheder rapporterer kvartalsvist i skemaform til ledelsen.
Udlændingesservice	Udlændingesservices resultatkrav vedrører i vid udstrækning data vedrørende sagsbehandlingen. Der bygges i vid udstrækning på data i styrelsens sags- og tidsregistreringssystem, som styrelsen under alle omstændigheder skulle levere. Andre mål dokumenteres ved, at det ansvarlige kontor ugentligt udarbejder en kort status, der indgår i ledelsesinformationen.
DMI	Målopfyldelsen dokumenteres i vid udstrækning på baggrund af eksisterende data. Der afgives månedligt en kortfattet rapport til ledelsen vedrørende fremdriften i målopfyldelsen.

Tabel 7 viser i oversigtsform, hvordan registrering og dokumentation af mål og resultatkrav håndteres i de udvalgte institutioner. Det fremgår, at dokumentation for opfyldelse af mål og resultatkrav i mange tilfælde er baseret på eksisterende data eller data, som institutionerne under alle omstændigheder skulle udarbejde. I nogle tilfælde, fx i Farvandsvæsenet, kræves der dog, at fagkontoret foretager dataudtræk og bearbejdning af data. Andre mål omfatter udarbejdelse eller levering af et bestemt produkt, fx en strategi eller en pjece, hvor selve produktet udgør dokumentationen for målopfyldelsen.

I den løbende opfølgning på resultatkontrakten skal de ansvarlige i fagkontorerne periodevist give en kortfattet, ofte skematisk, redegørelse for den aktuelle status.

93. I forbindelse med undersøgelsen har Rigsrevisionen ikke konstateret tilfælde, hvor fagkontorerne skulle gennemføre omfattende registreringer alene med udgangspunkt i at kunne dokumentere opfyldelse af resultatkontraktens mål. Samlet skønnes registrering og dokumentation i relation til resultatkontrakten ikke at udgøre nogen væsentlig belastning for medarbejdere og chefer i fagkontorerne.

94. Rigsrevisionens konstatering af, at resultatkontrakterne i deres nuværende form ikke medfører et væsentligt behov for etablering af nye data, bør ses i sammenhæng med, hvilke typer af mål der opstilles i kontrakterne. Rigsrevisionens undersøgelse viser, som det fremgår af kap. III, at mange institutioner ikke fuldt ud har udnyttet mulighederne for at opstille effektmål for deres kerneydelser. Effektmåling vil efter Rigsrevisionens vurdering kunne medføre et behov for etablering af nye data. Rigsrevisionen skal i den forbindelse anbefale, at institutionerne i første omgang undersøger, om allerede eksisterende data – måske koblet på en ny måde – vil kunne belyse effekten af kerneydelserne, før der tilvejebringes nye.

**Vurdering**

95. Det er Rigsrevisionens vurdering, at registrering og dokumentation i relation til resultatkontrakten i den nuværende form ikke udgør nogen væsentlig ekstra belastning for chefer og medarbejdere i de respektive fagkontorer i institutionerne. Dokumentationen for målopfyldelse baseres i vid udstrækning på eksisterende data eller på data, som institutionen under alle omstændigheder skal producere.

## VI. Rigsrevisionens anbefalinger

Rigsrevisionens undersøgelse leder frem til nogle anbefalinger. Departementerne og institutionerne kan overveje at bruge anbefalingerne i arbejdet med resultatkontrakter. Anbefalingerne er vejledende og til inspiration, men det er Rigsrevisionens vurdering, at ministerierne med fordel kan tage udgangspunkt heri.

### Anvendelsen af effektmål i resultatkontrakterne (kap. III)

- Der bør fokuseres på effekter og resultater.
- Departementet bør aktivt søge at fremme brugen af mål for den samfundsmæssige effekt af institutionens aktiviteter.
- Det er vigtigt at gøre sig overvejelser om sammenhængen mellem institutionens aktiviteter og den samfundsmæssige effekt.
- Hvis der kan fastsættes gode effektmål for institutionens kerneopgaver, bør disse løbe over en længere årrække.

### Departementernes anvendelse af resultatkontrakter i styringen af underliggende institutioner (kap. IV)

- Departementer med flere underliggende institutioner bør overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at udsende generelle retningslinjer for resultatkontrakternes struktur og opbygning.
- Hvis departementerne ønsker at anvende resultatkontrakterne til i højere grad at præge institutionernes indsats og prioritering, bør departementerne være aktive i udformningen af mål og resultatkrav.
- Departementet og institutionen bør i dialog afklare, hvilke nøgletal og anden information der er nødvendig for departementet til brug for styringen af institutionen.

### Resultatkontrakternes implementering i institutionerne (kap. V)

- Resultatkontraktens mål og resultatkrav kunne med fordel integreres i institutionens interne styring. Dette kan gøres ved at overføre resultatkontraktens mål og resultatkrav direkte til de interne kontrakter eller ved, at de interne kontrakter fungerer som en operationalisering af resultatkontraktens mål og resultatkrav.
- Institutionens ledelse bør entydigt fastlægge, hvem der har ansvaret for gennemførelse af de enkelte resultatkrav.
- Ved fastsættelse af mål og resultatkrav kan det indgå i overvejelserne, om det er muligt at basere resultatopfølgningen på eksisterende data.
- Hvis det bliver nødvendigt at foretage nye registreringer i forhold til resultatkontraktens mål, kan institutionens ledelse med fordel sikre sig, at de berørte medarbejdere er fuldt orienteret om baggrunden og relevansen for registreringerne.

96. Rigsrevisionen har i forbindelse med høringsproceduren anmodet om ministeriernes bemærkninger, herunder særligt bemærkninger til beretningens fremadrettede anbefalinger.

Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet generelt finder, at beretningens fremadrettede anbefalinger til det videre arbejde med mål- og resultatstyring vil være et nyttigt supplement til Finansministeriets vejledning på området. Endvidere finder ministeriet, at anbefalingerne er umiddelbart anvendelige inden for de 3 undersøgelsesområder: anvendelsen af effektmål, departementers anvendelse af resultatkontrakter i styring af institutioner og implementering af resultatkontrakterne.

Kulturministeriet har anført, at ministeriet – i lighed med Rigsrevisionen – finder, at den meningsfyldte styring er den, der går på effektniveauet. Ministeriets erfaringer med mål- og resultatstyring bekræfter Rigsrevisionens konklusion om, at det kan være vanskeligt og resursekrævende at måle effekten af en indsats. Kulturministeriets tilgang til resultatstyring følger mange af Rigsrevisionens anbefalinger, idet ministeriet tilstræber et styringsniveau, hvor der særligt tages stilling til den effekt, som den resultatstyrede institution har på det omgivende samfund.

Fødevarerministeriet har tilkendegivet, at Rigsrevisionens undersøgelse behandler nogle centrale emner i forhold til udvikling af resultatkontrakter som styringsredskab. Undersøgelsen medvirker ifølge Fødevarerministeriet til at fremme udviklingen af en mere struktureret anvendelse af effekt i resultatkontrakter og giver et godt overblik over mulighederne og de begrænsninger, der er forbundet med effekt. Ministeriet har oplyst, at anbefalingerne er i overensstemmelse med de erfaringer, som ministeriet har med at udarbejde resultatkontrakter og indarbejde effekt i resultatkontrakterne.

Integrationsministeriet finder overordnet, at Rigsrevisionens beretning indeholder mange relevante og interessante betragtninger vedrørende mål- og resultatstyring i staten.

97. Undervisningsministeriet er enig i og arbejder i sin koncernstyring på at leve op til flere af Rigsrevisionens anbefalinger vedrørende effektmål i resultatkontrakterne. Undervisningsministeriet peger på, at der i praksis er store udfordringer forbundet med at arbejde med anbefalinger med effektmål på samfundsniveau, idet disse som hovedregel kan tilskrives en lang række andre faktorer ud over institutionens indsats. Derimod vil det være helt rimeligt og nødvendigt at gøre sig overvejelser om, hvilken sammenhæng der kan være mellem institutionens aktiviteter og dens samfundsmæssige effekter, jf. også forandringsteorien refereret af Rigsrevisionen. Undervisningsministeriet peger på, at hvis kontrakterne skal have en reel styringsmæssig værdi, må de også omhandle resultater/effekter, som institutionen har en forventning om direkte eller indirekte at kunne påvirke.

Rigsrevisionen er i vid udstrækning enig med Undervisningsministeriet i, at kontrakterne skal omhandle resultater og effekter, som institutionen har en forventning om at kunne påvirke. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at hvis institutionerne kun opstiller effektmål for de forhold, som de er ene om at kunne påvirke, vil mange institutioner kunne ende i en situation, hvor der ikke kan opstilles effektmål for centrale opgaver.

98. Finansministeriet er i store træk enig i Rigsrevisionens resultater og råd, der i vid udstrækning er i tråd med ministeriets udmeldinger om anvendelsen af mål- og resultatstyring i staten. Finansministeriet finder det positivt, at Rigsrevisionen understøtter departementers og institutioners øgede fleksibilitet i den konkrete tilrettelæggelse af arbejdet med mål- og resultatstyring. Finansministeriet finder det dog problematisk, at Rigsrevisionen opstiller anbefalinger til den konkrete tilrettelæggelse af mål- og resultatstyring, der kan lægges til grund for efterfølgende revision.

Rigsrevisionen skal bemærke, at anbefalingerne er vejledende og til inspiration. Det er dog samtidig Rigsrevisionens vurdering, at ministerierne nøje bør overveje tilrettelæggelsen af mål- og resultatstyringen, herunder de forhold, som er omfattet af Rigsrevisionens anbefalinger.

Rigsrevisionen, den 9. december 2009

Henrik Otbo

/Peder Juhl Madsen