

Adfærdsadministration og tallenes psykologi: Hvordan mennesker fortolker resultatinformation i den offentlige sektor

Asmus Leth Olsen,¹ lektor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, ajlo@ifs.ku.dk, www.asmusolsen.com
Behavioral & Experimental Public Administration Lab (BEPAL):
<http://polsci.ku.dk/bepal/>

Herbert Simon er formentlig verdens mest kendte forvaltningsforsker, men er nok bedst kendt for at bringe psykologien ind i økonomisk videnskab i form af adfærdsøkonomi. Forvaltningsvidenskaben fik dog aldrig en adfærdsvidenskab af samme tilsnit. Artiklen beskriver baggrunden for et adfærdsadministrativt felt, og hvordan det kommer til udtryk i nyere forskning i resultatinformation. Artiklen diskuterer resultater fra den nyeste internationale forskning i, hvordan borgere, ansatte og ledere fortolker tal i relation til den offentlige sektor. Hvilke genveje benytter mennesker i fortolkningen af tal? Hvad betyder sammenligninger for vores forståelse af tal og resultater? Hvordan påvirker negativitetsbias vores talfortolkning? Hvordan vægter vi anekdotisk information relativt til tal? Det gennemgående fokus er, at menneskers forståelse af tal også beror på fortolkning, og at psykologiske teorier og metoder kan hjælpe os til at systematisere disse fortolkninger.

Psykologiens muligheder og status i forvaltningsvidenskaben

»For ham, der ønsker at udforske den 'rene' videnskab om forvaltning, vil det kræve en grundig indføring i socialpsykologi. Offentlig forvaltning, i sine 'rene' fremtoning, kan ikke forstås som et udelukkende passivt område, der godtager konklusioner

fra psykologer og sociologer om 'menneskets natur' og dernæst anvender disse konklusioner på området for organisationsadfærd. Forvaltning er i sig selv et vigtigt område for menneskelig og social adfærd, og forskning i forvaltning er forskning i psykologi og sociologi, og derfor ligeså egnet til at bidrage til, som det er til at inkorporere ny viden fra disse områder. Forvaltningsforskeren må betragte sig selv som ikke blot en person, hvis arbejde er relateret til socialpsykologi, men som en person der er socialpsykolog med fokus på et særligt og specifikt område for menneskelig adfærd. Hans uddannelse må være i overensstemmelse hermed« (oversat af forfatter).

Herbert Simon, *Public Administration Review*,
1947a: 203.

»... afstanden er så betydelig imellem vores aktuelle psykologiske viden om lærings- og beslutningsprocesser og de typer af viden, som er nødvendig for økonomisk og administrativ teori, at en klar markering placeret midt imellem måske kunne hjælpe rejsende fra begge retninger med at holde deres kurs« (oversat af forfatter).

Herbert Simon, *Quarterly Journal of Economics*,
1955: 100.

Den forskningsmæssige tradition for at studere den offentlige forvaltning er fuld af

paradokser og uforklarlige udviklingstræk, som er svære at forstå eller i det mindste bare efterrationalisere, når man anskuer dem lidt på afstand. Det bedste eksempel er Herbert Simons betydning for, hvordan vi i dag studerer offentlige organisationer. Simon skrev sin afhandling ved University of Chicago med fokus på den offentlige forvaltning («public administration») og fik sit helt store gennembrud med bogen »Administrative Behavior – A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organisations« i 1947, der netop præsenterede et psykologisk informeret aktørsyn, hvor begrænset rationalitet tvinger mennesket til at anvende simple beslutningsregler.

Bogen betragtes i dag som en klassiker og er citeret bredt i mange felter. Den nævnes også af det svenske akademi som en central begrundelse for tildelingen af Nobelprisen i Økonomi til Simon i 1978. For mens forskere i den offentlige forvaltning nok citerede Simons værker, så var det økonomerne, der tog Simon på ordet og etablerede et egentlig adfærdsøkonomisk felt («behavioral economics»), som i dag betragtes som en vigtig mainstream disciplin i økonomisk videnskab (Mullainathan og Thaler, 2000; DellaVigna, 2003; Chetty, 2015).

Anderledes er det gået på Simons hjemmebane i studiet af den offentlige forvaltning. En analyse af samtlige artikler publiceret i de tre førende tidsskrifter på feltet (*Journal of Public Administration Research and Theory*, *Public Administration Review* og *Public Administration*) viser, at over de seneste 20 år kan i snit under fem procent af artiklerne siges at tage afsæt i psykologiske teorier (Grimmelikhuijsen o.a., 2017; Tummers o.a., 2016). Denne tendens har dog været under ændring over de seneste fem år, hvor tallet nærmere er 10 procent af artiklerne. Tallene afspejler det faktum, at Simon aldrig fik etableret en adfærdsadministration («behavioral public administration») som direkte parallel

til den adfærdsøkonomiske videnskab (Olsen, 2015a).

Feltets modvilje mod Simons store plan for en psykologisk revolution af forvaltningsvidenskaben er bl.a. beskrevet i Henrys (1975: 380-381) klassiske beskrivelse af paradigmehistorien for faget: »Simons opråb om at socialpsykologi leverede grundlaget for at forstå administrativ adfærd forekom mange forskere i offentlig forvaltning som fremmed og generende; de fleste af dem havde ingen uddannelse i socialpsykologi« (oversat af forfatter).

Det er ikke, fordi Simon ikke forsøgte at overbevise forvaltningsvidenskaben. Åbningscitateret til denne artikel fra 1947 var Herbert Simons meget passionerede svar til Robert Dahl som en del af en længere udveksling om administrationsvidenskaben fortid og fremtid, der blev publiceret i feltets ældste og vigtigste tidsskrift, *Public Administration Review* (Dahl, 1947; Simon, 1947a). Og han gentog synspunktet om behovet for mere systematisk integration af studiet af den offentlige forvaltning og psykologi igen og igen (Simon, 1946; Jones, 2003), indtil han langsomt i 1960'erne mere eller mindre forlod feltet for at fokusere på økonomi, psykologi og kunstig intelligens. Resultat er, at mens der fra 1980'erne og frem sker en spredning af psykologisk teori til undergrene af økonomisk videnskab – f.eks. finansiel økonomi (Bondt og Thaler, 1985), forbrugradfærd (Thaler, 1985), og offentlig økonomi (Chetty, 2009; 2015; Finkelstein, 2009), så trækker forvaltningsvidenskaben alene på Simons konkrete forskningsmæssige bidrag uden at tage fat på en mere fundamental ændring af feltet.

Jeg vil i denne tekst ikke forsøge at forklare, hvorfor studiet af den offentlige forvaltning aldrig lyttede til fagets største stjerne, men det er et vigtigt baggrundstæppe for at forstå psykologiens muligheder og status i for-

valtningsvidenskaben. Måske vigtigst af alt illustrerer det, at idéen om psykologiens naturlige plads i studiet af den offentlige sektor er en meget gammel idé, der som minimum kan spores tilbage til 1930'erne. Samtidig er adfærdsadministrationens rolle for studiet af den offentlige forvaltning noget anderledes, end hvad adfærdsøkonomien har betydet for den økonomiske videnskab. Adfærdsøkonomien har i høj grad defineret sig selv som et korrektiv til dominansen af »fuldt« rationelle modeller i økonomisk videnskab. I studiet af den offentlige forvaltning har forskellige fuldt rationelle modeller også spillet en rolle (Jones, 2003), men i overvejende grad har feltet været præget af et fravær af systematiske mikro-antagelser. På den måde er adfærdsadministrationens rolle i langt højere grad et forsøg på at tilføje et stærkere mikro-fundament til studiet af den offentlige forvaltning, end det er skyggeboksning mod en rationel model. På den måde kan udgangspunkt for adfærdsadministration tænkes langs de samme baner som nylige ændringer i adfærdsøkonomien, hvor bl.a. Chetty (2015) har argumenteret for en re-orientering væk fra overordnede debatter mellem mere eller mindre rationelle modeller og i stedet fokusere på psykologiske teoris bidrag til at forstå konkrete problemer.

På den baggrund kan vi derfor anvende definitionen af adfærdsadministration fra Grimmelikhuijsen o.a. (2017: 45), som lyder: »den interdisciplinære analyse af den offentlig forvaltning fra et mikroniveauperspektiv på individets adfærd og holdninger, der trækker på aktuelle fremskridt i vores forståelse af individer og grupper grundlæggende psykologi og adfærd« (oversat af forfatter). Denne definition er meget generel, men giver et udgangspunkt for i bred forstand at tænke psykologisk videnskab ind, som et fundament for at studere og forstå mikroadfærd i den offentlige forvaltning uden direkte at tage stilling til den rationelle model.

Med afsæt i denne definition vil jeg vise værdien af et adfærdsadministrativt perspektiv via forskning i resultatinformation (»performance information«) for den offentlige sektor. Resultatinformation kan, med afsæt i James (2011a) og Thomas (2006), defineres som ethvert systematisk kvantitativt data, der indfanger input, handlinger, output og outcomes i offentlige organisationer. Jeg vil her fokusere på studier af den eksterne rolle for denne information, dvs. hvordan offentligt tilgængelig resultatinformation påvirker beslutningstagere og særlig borgernes opfattelse af den offentlige service. Spørgsmålet om virkningerne af resultatinformation er et af de klassiske spørgsmål i forvaltningsvidenskaben, og der kan identificeres en aktiv forskningsdagsorden, som går mere end 100 år tilbage (Williams, 2003).

Studiet af resultatinformation er en særlig interessant case, fordi det faktisk var Herbert Simons første forskningsområde. Således var det et centralt omdrejningspunkt for en lang række af hans artikler i perioden fra 1937 til 1943 (se for eksempel Simon (1937; 1939) samt Ridley og Simon (1939; 1940; 1943)). På den tid var Simon en ung mand i begyndelsen af tyverne, der arbejdede som forskningsassistent og baksede med sin ph.d.-afhandling. Selvom hans fokus på daværende tidspunkt var de metodiske udfordringer med at måle, om en offentlig service er god eller dårlig, så fornemmede man allerede på daværende tidspunkt, at Simon var bevidst om den menneskelige psykologis betydning for fortolkningen af resultatinformation – særlig i Ridley og Simon (1939).

På den måde er studiet af resultatinformation et mikrokosmos for psykologiens vildveje ind i forvaltningsvidenskaben. Samtidig har resultatinformation været et centralt omdrejningspunkt for forvaltningsforskningen i de seneste 30 år. Ikke mindst fordi Christopher Hood (1991: 4) identificerede »eksplicite standarder og resultatmål« (oversat af for-

fatter) som et af de syv bærende doktrinære komponenter af new public management. På den baggrund har resultatinformation indtaget en nøglerolle i en meget omfattende akademisk debat om de intenderede og ikke-intenderede effekter af at måle og veje den offentlige sektor (Smith, 1995; Perrin, 1998), der ofte har aktiveret fundamentale normative positioner om demokrati, ansvar, transparens og kontrol (Pollitt, 2006; Hood, 2007). I det resterende af denne artikel vil jeg først give en kort skitse af de historiske træk i studiet af resultatinformation, som allerede tidligt viser interesse for psykologien. Dernæst vil jeg komme med en overflyvning af nogle af de nyere eksperimentelle studier af resultatinformation – primært med afsæt i min egen forskning.

En urgammel bekymring for tallenes slagkraft i den offentlige sektor

I takt med ekspansionen af den offentlige sektor i USA i første del af det 20. århundrede var der også en naturlig interesse for at forstå, hvordan borgere og beslutningstagere kunne blive informeret om den offentlige services pris, kvalitet og resultater. Indtil 1930'erne var fokus primært rettet mod information til borgerne, mens det derefter langsomt skiftede til et fokus på resultatinformation som ledelsesinformation (Ridley, 1937; Williams, 2003; Lee, 2006).

Herman C. Beyle var en af de første til systematisk at fremlægge idéer til et psykologisk og eksperimentelt funderet forskningsprogram for studiet af resultatinformation: »Så en udforskning af sindet hos de aktuelle og potentielle modtagere af regeringsresultatrapporter er en fundamental og uundværlig opgave, der må forsøges udført i nær fremtid« (Beyle, 1928: 129, oversat af forfatter). Beyle åbnede hermed op for, at den menneskelige psykologi skulle være udgangspunktet for at studere kommunikation af resultater. Samtidig var han opmærksom på, at den type af studier kunne være nøglen til at forstå indi-

viduelle forskelle over en lang række af variable med betydning for, at resultater bliver studeret og brugt af offentligheden: »Vi ved ikke med sikkerhed særligt meget om evner, interesser og holdninger hos de borgere, der måske eller måske ikke læser vores rapporter« (Beyle, 1936: 136, oversat af forfatter). Beyle var særlig bekymret for, at man alt for længe havde investeret store mængder tid og penge i indsamling og måling af resultater uden nogen form for systematisk undersøgelse af, hvordan man kunne kommunikere resultaterne til omverdenen: »Modtagelsen frem for indsendelse af rapporter behøver opmærksomhed for en stund« (Beyle, 1928: 129, oversat af forfatter).

En væsentlig begrænsning på dette tidspunkt var, at man endnu ikke havde metoder og data til at studere nogle af de variable, som man anså for vigtige. På datasiden var man begrænset af, at idéen om systematiske undersøgelser af borgerne via spørgeskemaer først var noget, der for alvor blev introduceret i 1940'erne. Metodisk var man bevidst om, at den nye eksperimentelle forskning i psykologien var oplagt til at studere resultatinformation. Beyle foreslog f.eks., at man kunne præsentere forskellige udgaver af samme information til grupper af mennesker, som i øvrigt var ens: »... undersøgelse af reaktioner som kunne indikere den relative effektivitet af konkurrerende eller rivaliserende former for præsentationer af rapporteret materiale, der tiltrækker og bevarer opmærksomhed« (Beyle, 1928: 136, oversat af forfatter). Men igen havde man praktiske problemer med at forstå, hvordan denne type af studier kunne foretages i stor skala.

Den eneste, der på daværende tidspunkt får lavet faktiske eksperimentelle studier, er en ung ph.d.-studerende, Miriam Roher, som i dag er komplet ukendt (Lee, 2006). Roher laver en række simple felteksperimenter i den californiske by Palo Alto, hvor hun husstandsomdeler resultatinformation og indryk-

ker annoncer i den lokale avis. Før og efter disse interventioner surveyer hun borgerne om deres viden om byens opnåede resultater på forskellige politikområder. Hendes resultater er overvejende nedslående, men hun finder, at attraktive grafiske illustrationer i den lokale avis er mest effektive i forhold til at informere borgerne (Roher, 1941).

Men præcis som potentielle relevante afhængige variable (borgernes opmærksomhed, viden, interesse og holdninger), så havde man forestillinger om, at resultatinformation kunne manipuleres på måder, der ville gøre det mere eller mindre attraktivt for den gennemsnitlige borger. Ridley og Simon (1939: 48) forventede, at information kunne variere i attraktivitet og derigennem virke mere eller mindre stærkt på borgerne: »Attraktivitet refererer til de kvaliteter, der har evne til at tiltrække opmærksomhed og bevare opmærksomheden for mere end blot et øjeblik. For at tiltrække opmærksomhed appellerer rapporter til øjet og til sindet« (oversat af forfatter). Det er tanker, der ikke ligger fjernt fra nutidens adfærdsøkonomi, hvor en række studier viser vigtigheden af »saliens« for borgernes viden og beslutning om alt fra offentlig politik til privatøkonomiske spørgsmål (Chetty, 2009; 2015).

Den nye eksperimentelle og psykologiske forskning i resultatinformation

Vi tager nu et langt spring frem i tid til den forskning, der er skudt frem over de seneste ti år. Den har som overordnet sigte at forstå menneskers fortolkning af resultatinformation med afsæt i psykologisk teori og psykologiske metoder (James, 2011a; Olsen, 2015b; Andersen og Hjortskov, 2016; Bækgaard og Serritzlew, 2016; Marvel, 2016). Jeg vil fokusere på fire temaer, der har været omdrejningspunktet i min egen forskning: 1) Menneskers fortolkning af tal, 2) effekten af sammenligninger, 3) effekter af negativitetsbias i talfortolkning og 4) effekter af anekdotisk

information relativ til numerisk resultatinformation.

Menneskers fortolkning af resultattal

En væsentlig styrke ved en psykologisk funderet forståelse af resultatinformation er, at den med det samme danner bro til tilgrænsende spørgsmål og svar i nabovidenskaber til forvaltningsvidenskaben. Det betyder, at vi som udgangspunkt træder et skridt tilbage og spørger, hvad vi grundlæggende ved om, hvordan mennesker fortolker tal, uafhængigt af om det foregår i en politisk-administrativ kontekst. Det åbner pludselig op for velunderbyggede teorier for talfortolkning fra studiet af finansielle markeder og forbrugeradfærd. Det er langt fra givet, at de samme indsigter er relevante for studiet af resultatinformation, men vi får en masse lånehypoteser, som allerede har fundet støtte andet steds.

Et eksempel er de tommelfingerregler, som mennesker benytter, når de konfronteres med ét tal. Fra studier af skriftlige kilder på tværs af tid, kultur og geografi ved vi, at mennesker bruger flere runde, symbolske tal end andre typer af tal. I titalssystemet gælder det således, at grundtallet ti medfører, at 10 opløftet i en given potens optræder meget hyppigt (Dehaene og Mehler, 1992; Dorogovtsev o.a., 2006). Ofte ser vi da også, at omverdenen hæfter sig ved, hvis numerisk information om en offentlig organisation passerer særlige symbolske, runde tal, som står centralt i vores talsystem. Det gælder f.eks. når mordraten passerer 500 døde om året i Chicago, eller når det danske offentlige budgetunderskud runder 100 mia. kroner, eller hvis Københavns Universitet lige akkurat placerer sig bl.a. de 50 bedste universiteter i verden. Fra den økonomiske videnskab ved vi, at denne type af tal kan have realøkonomisk betydning. F.eks. er aktiemarkedet særligt følsomt over for bevægelser tæt på symbolske indekstal, som når Dow Jones bevæger sig over eller under 20.000 (Harris, 1991). På samme måde er det også vist, at bilpriser på

brugtvognsmarkedet påvirkes særligt, når biler lige akkurat har kørt f.eks. 10.000, 50.000 eller 100.000 miles (Lacetera o.a. 2012; Pope og Simonsohn, 2011).

Fra psykologien ved vi, at en central underliggende forklaring på betydning af disse tal er en overdreven fokus på de første tal, vi møder i en talrække. Vores talsystem er selvfølgelig skruet sådan sammen, at tallene længst til venstre udtrykker den største numeriske værdi, men denne »leftmost-digit-bias« antyder, at vi ignorerer tallene længere til højre mere, end man skulle forvente på baggrund af deres faktiske numeriske værdi (Hinrichs, Berie, og Mosell, 1982).

I kontekst af resultatinformation fra skoler viser Olsen (2013a), hvordan denne effekt sætter sig igennem i borgernes fortolkning af data. I eksperimentet bliver borgerne præsenteret for simple gennemsnitskarakterer for skoler. De skal så omsætte deres tilfældigt tildelte karakter til en subjektiv vurdering af, hvor god skolen er. Studiet viser en meget stærk left-digit-bias idet borgerne fuldstændig ignorerer decimal-information og alene baserer deres vurdering på det første ciffer i karaktergennemsnittet. Således får skoler med et snit på 6.0 og 6.9 i snit den samme vurdering. Opnår skolen 7.0, så sker der et stort positivt spring i borgernes vurdering af skolen. Derfor kan sammenhængen mellem simpel karakterinformation og borgernes subjektive vurdering bedst beskrives ved en trappe-funktion. Dette kan måske forklare, hvorfor forvaltningsvidenskaben traditionelt har fundet meget sparsom sammenhæng mellem objektive og subjektive mål for resultater fra samme organisation (Stipak, 1979): Man har haft en uklar forståelse af, hvordan objektive mål sætter sig igennem i subjektive vurderinger.

Eksemplet viser også, hvordan vi kan bruge denne type af mikro-studier til at generere nye hypoteser omkring beslutningsta-

gernes adfærd som reaktion på borgernes fortolkninger. Men ovenstående i tankerne kunne man f.eks. forvente, at skoleledere er meget mere optagede af skolens resultaterne, når de ligger i grænselandet tæt ved en ny karakter.

Benchmarking og sammenligning?

Psykologisk teori har siden begyndelsen været opmærksom på vigtigheden af referencepunkter, dvs. uformelle eller formelle sammenligninger med en standard, som folk foretager, når de skal bestemme værdien af noget (Mussweiler, 2003). Således er referencepunkter helt centrale for Kahneman og Tverskys arbejde om prospect theory (Kahneman og Tversky, 1979).

I studiet af resultatmålinger finder vi allerede med Herbert Simon en interesse for, hvordan sammenligninger påvirker vores opfattelse af en organisations resultater. Simon var bevidst om, at mennesker ville have svært ved at definere, hvad gode eller dårlige resultater var i absolut forstand (Simon, 1939). Han var bekymret for, at vores vurdering af resultater ville blive arbitrær og præget af forskellige biases, hvis den ikke tog afsæt i en form for komparativ statistik. Simon var langt fra den eneste, der tidligt diskuterede nødvendigheden af sammenligningen i fortolkningen af resultatmålinger. Freeman (1954: 124) argumenterede ligeledes med afsæt i begrænset rationalitet for værdien af sammenligninger: »Menneskets hjerne kan ikke absorbere en række af tal uden tilknytning til hinanden uden at have en målestok at vurdere dem ud fra. Hvad er en målestok for statens omkostninger? Siden der ikke findes en objektiv standard, er sammenligninger den eneste måde at nå til en relativ vurdering.« (oversat af forfatter).

Hvor kommer sammenligningerne fra? For Simon var det fundamentalt set et spørgsmål om enten historiske eller sociale sammenligninger (Simon, 1939). Historiske sammen-

ligninger angår sammenligninger i tid for samme organisation eller enhed: Hvordan går det sammenligning med sidste år? Seneste kvartal? Osv. Sociale sammenligninger er sammenligninger i »rum« mellem organisationer af samme type: Hvordan klarer en kommune sig sammenlignet med naboer? Eller som formuleret af en 21-årig Simon (1937: 525): »Hvor er de data, der skal indsamles? Der er to mulige kilder: enten fra en undersøgelse af tendenser inden for en by igennem en årrække, eller fra en undersøgelse af data indsamlet fra en række byer eller fra forskellige dele af samme by« (oversat af forfatter). I sig selv er der ikke noget særlig »psykologisk« ved sammenligninger. Men sammenligninger hjælper til at forstå, hvordan konkrete tommelfingerregler understøtter »tilfredsstillende« (satisficing) målopfyldelse, som i begrænset rationalitet erstatter mere abstrakte begreber som at »optimere« eller »maksimere«. Ved sammenligninger bliver vurderingen af resultater til et spørgsmål om, om det, der vurderes, er bedre eller dårligere end noget andet (March og Simon, 1958).

I den nyere adfærdsadministrative forskning er der en række studier, som undersøger, hvilke typer af sammenligninger der særlig påvirker borgernes opfattelse af organisationers resultater (James, 2011a; 2011b; Charbonneau og Van Ryzin, 2015; Olsen, 2017a). Samlet set viser studierne, at sammenligninger medfører, at borgerne er mere villige til at lade resultatinformation afspejle i deres egen vurdering af en organisation. Det gælder særlig, hvis der er tale om sociale sammenligninger. F.eks. viser Olsen (2017a) i et eksperiment, at effekten af resultatinformation på borgernes opfattelse af både skolers resultater og kommunernes arbejdsløshedsindsats er næsten dobbelt så stærk, hvis de informeres om naboskoler og nabokommuners resultater på samme mål. Sammenligninger kan også stimulere til brug af resultatinformation. I et nyere feltexperiment med skoleledere finder Andersen og Moynihan (2016), at en mulig-

hed for at sammenligne skolernes resultater øger sandsynligheden betydeligt for, at skolelederne tilgår informationen.

Endnu ved vi ikke med sikkerhed, hvad der gør socialinformation mere attraktiv. En mulighed er, at den passer på den mentale model, som mennesker har af kontrafaktiske sammenligninger. Dvs. at man implicit opfatter andre organisationers resultater som et udtryk for, hvordan ens egen organisation havde klaret sig, hvis man havde eller ikke havde igangsat et særligt initiativ. En anden mulighed er, at social information giver stærkere signaler om, at resultater indgår i en konkurrencesituation, mens historiske information alene giver indtryk af, at man konkurrerer med sig selv.

Negativitetsbias

I den perfekte new public management-verden er resultatinformation en naturlig støttefunktion til borgere og beslutningstagere, når de skal tildele ros og kritik for de oplevelser, som de har med offentlige services. Resultatinformation har derfor altid være eksplicit koblet til at lette opgaven med ansvarstilskrivelse (Simon, 1939; Ridley og Simon 1940). Men siden Weaver (1986) introducerede begrebet blame-avoidance, så har de fleste forskere i feltet antaget, at beslutningstagere har været mere bekymrede om at undgå ansvar for dårlige resultater end at modtage ros for gode resultater. I Weavers klassiske tekst begrundes blame-avoidance direkte med en udbredt negativitetsbias blandt borgerne, der betyder, at de vægter negative resultater stærkere end positive resultater af samme styrke. Heraf følger, at rationelle politikere naturligt nok forsøger at undgå at associeres med negative resultater (Johnsen, 2012; Nielsen og Moynihan, 2017; Olsen, 2017c).

Alligevel skal vi mindst 30 år længere frem i tid, før forvaltningsforskningen for alvor undersøger betydningen af negativitetsbias nærmere (James og John, 2007). Det oplagte

spørgsmål er, om borgerne faktisk lægger mere vægt på negative resultater end positive resultater, når det gælder offentlige services? En række studier har vist, at borgerne ofte straffer politikere hårdere for negative resultater, end de belønner dem for gode (Boyne o.a., 2009; James, 2011a; 2011b; James og Moseley, 2014). En begrænsning i flere studier af negativitetsbias er dog, at man formentlig sammenligner negativ og positiv information, som ikke er sammenlignelig. Dvs. at informationen ikke kun varierer på valensdimensionen (positiv/negativ). Ofte kan negative resultater være kvalitativt anderledes – f.eks. hvis de er mindre hyppige eller mere ekstreme.

En løsning har været at udsatte borgerne for ækvivalensframing af resultatinformation. Dvs. at man præsenterer objektivt ens niveauer af resultatinformation, der kun varierer i, om der lægges vægt på negative eller positive aspekter af denne information (Olsen, 2015c). F.eks. kan man oplyse borgerne om, at 90 procent af eleverne på en skole består, eller vi kan oplyse, at 10 procent af eleverne dumper. Begge udsagn er her en korrekt og objektivt ens fremstilling af skolens resultater, men vi kan vise, at »beståelsesprocenter« giver mere positive associationer og dermed større tilfredshed med organisationens resultater, mens »dumpeprocenten« giver mere negative associationer og dermed mindre tilfredshed med organisationens resultater.

Ikke nok med at relativt simpel ækvivalensframing har store konsekvenser for borgerne vurderinger, de kan også vise, at negativ ladet information aktiverer flere tanker omkring ansvar blandt borgerne. Hvis man giver borgerne mulighed for at kommentere, hvordan en organisation klarer sig, efter at de er blevet eksponeret til en negativ ækvivalensframe, så er der langt større sandsynlighed for, at de udtrykker ideer om, hvem der har ansvaret, eller hvad der bør gøres anderledes (Olsen, 2015d). Det er et godt eksempel på, at mange

såkaldte »biases« ikke nødvendigvis er en bias i normativ forstand, dvs. vi kan typisk ikke afgøre, om verden ville være et bedre sted uden negativitetsbias – særligt ikke hvis den faktisk aktiverer konstruktiv kritik fra borgerne (Soroka, 2006).

Tal eller historier?

Den store ambition for resultatinformation har alle dage været at fortrænge usystematiske og tilfældige oplevelser med offentlige services som den væsentligste kilde til holdninger og beslutninger blandt borgere og beslutningstagere (Williams, 2003). Det var også Herbert Simons tydelige motivation: At vise, hvordan tal om resultater kunne hjælpe både borgere og beslutningstagere (Simon, 1939). Allerede meget tidligt var der betydelig skepsis om tals evne til at påvirke almindelige mennesker (Merwin, 1942; Roher, 1941). Ofte blev rapporter om resultater ikke lavet med modtagerens evner og interesse for øje, og de var derfor ofte »triste, kedelige og unødvendige« (Merwin, 1942: 121, oversat af forfatter). Der blev derfor tænkt i kreative alternativer. F.eks. beskriver Upson (1915), hvordan nogle amerikanske byer forsøgte sig med udstillinger, der på forskellig vis skulle oplyse borgerne om de vigtigste resultater: »Ny metode til at gøre kommunalstyret til en konkret realitet for manden på gaden ... besværlige rapporter fyldt med uforståelige og upræcise statistikker er ikke blot ude af stand til at vække borgeren, men ødelægger potentiel interesse« (Upson, 1915: 65-66, oversat af forfatter).

Bekymringen for den numeriske informations begrænsninger gælder ikke kun for borgerne, men også for professionelle beslutningstagere (Kettl, 2016). Mintzberg (1973: 3) argumenterede for, at beslutningstage ofte »... foretrækker verbale kanaler, ansigt til ansigt-kontakt og telefonkontakter, direkte observationer som en måde at supplere (og ofte erstatte) formelle informationskilder« (oversat af forfatter). Moynihan (2008: 167)

laver samme iagttagelse: »Ledere foretrækker at bruge deres tid på at interagere med mennesker og indsamle mundtlige data, ikke at tage kvantitative data i betragtning« (oversat af forfatter). Alligevel er det umuligt at identificere eksperimentelle studier, der faktisk sammenligner brug af forskellige former for resultatinformation. Det er tilfældet selvom både socialpsykologi og politisk psykologi har lavet en lang række af sådanne studier fra 1960'erne og frem (Daschmann, 2000). Først for ganske nylig er det kommet observationsstudier, der viser, at resultatinformation ofte fortrænges af blødere episodisk information, der beskriver konkrete mennesker og handlingsforløb (Kroll, 2013; Grosso og Van Ryzin, 2011). Numerisk resultatinformation er primært 'svag', fordi den per definition er abstrakt og derfor mindre følelsesmæssigt engagerende. Udsætter man f.eks. borgerne for banale og meget lidt farverige personlige beretninger om oplevelser med den offentlige sektor i et eksperimentelt setup, så virker casehistorierne stærkere end statistisk materiale med tilfredshedsmålinger (Olsen, 2017b). På den måde har den nyere adfærdsadministration bygget bro tilbage til den oprindelige forskning fra begyndelsen af det 20. århundrede, som var bekymret for borgernes interesse og engagement i talinformation om den offentlige sektor.

Etiske udfordringer i adfærdsøkonomien

Jeg har i denne artikel forsøgt at vise værdien af en psykologisk funderet analyse af menneskers fortolkning af resultatinformation om offentlige organisationer. Herbert Simon var den første til at slå et slag for psykologiens plads i studiet af den offentlige forvaltning, og han anså selv spørgsmålet om borgernes og beslutningstagerne brug af resultatinformation som en egnet case på det frugtbare i en psykologisk funderet tilgang. Relevansen af psykologisk teori rejser også nogle etiske spørgsmål. Med afsæt i psykologiske teorier kan man helt uden at ændre på det faktisk talmateriale vælge præsentationsformer, som

gør særlige fortolkninger mere sandsynlige end andre. Allerede for mange år siden ser man optimistiske bud på, hvordan psykologisk funderet resultatinformation kan bruges til at fremme særlige interesser (Olsen, 2013b): »Formålet med en offentlig rapport bør være at »sælge« regeringen til skatteydere og vælgere. Forberedelsen af den bør tage reklamepsykologiens indsigter til følge« (Willimott, 1924: 421, oversat af forfatter). Med den nuværende vækst i eksperimentel forskning i præsentation af resultatinformation er der formentlig behov for at tænke mere systematisk over, hvordan fremtidens embedsmænd skal bruge denne viden på en måde, som er i overensstemmelse med eksisterende normer for faglighed og sandhed.

Note

1. Denne artikel baserer sig i høj grad på forskning, som jeg selv har publiceret i perioden 2013 til 2017. Denne forskning er sket med støtte fra Det Danske Forskningsråd (Bevilling: 0602-02577B) og med støtte fra »Master of Public Governance« med projekttitlen »Den offentlige sektors psykologi«.

Litteraturliste

- Andersen, Simon C. og Donald P. Moynihan (2016), »Bureaucratic Investments in Expertise: Evidence from a Randomized Controlled Field Trial«, *The Journal of Politics*, 78(4): 1032-1044.
- Andersen, Simon C. og Morten Hjortskov (2016), »Cognitive Biases in Performance Evaluations«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(4): 647-662.
- Bækgaard, Martin og Søren Serritzlew, S. (2016), »Interpreting performance information: Motivated reasoning or unbiased comprehension«, *Public Administration Review*, 76(1): 73-82.
- Beyle, Herman C. (1928), »Objective Studies as a Basis for Functionalized Governmental Reporting«, *Proceedings of the Annual Meeting of the Governmental Research Association*, New York : Governmental Research Association, pp. 128-40
- Beyle, Herman C. (1936), »Checking Response to Municipal Publicity«, *Public Management*, 18(6): 163-66.
- Bondt, Werner F. og Richard Thaler (1985), »Does

- the Stock Market Overreact?», *The Journal of Finance*, 40(3): 793-805.
- Boyne, George A., Oliver James, Peter John og Nicolai Petrovsky. 2009, »Democracy and government performance: Holding incumbents accountable in English local governments«, *Journal of Politics*, 71(4): 1273-84.
- Charbonneau, Étienne, and Gregg G. Van Ryzin (2015), »Benchmarks and citizen judgments of local government performance: Findings from a survey experiment«, *Public Management Review*, 17(2): 288-304.
- Chetty, Raj (2009), »The Simple Economics of Salience and Taxation«, *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, 15246.
- Chetty, Raj (2015), »Behavioral Economics and Public Policy: A Pragmatic Perspective«, *The American Economic Review*, 105(5): 1-33.
- Dahl, Robert A. (1947), »The Science of Public Administration: Three Problems«, *Public Administration Review*, 7(1): 1-11.
- Daschmann, Gregor (2000), »Vox pop & polls: The impact of poll results and voter statements in the media on the perception of a climate of opinion«, *International Journal of Public Opinion Research*, 12(2): 160-181.
- Dehaene, Stanislas og Jacques Mehler (1992), »Cross-linguistic regularities in the frequency of number words«, *Cognition*, 43(1): 1-29.
- DellaVigna, Stefano (2009), »Psychology and Economics: Evidence from the Field«, *Journal of Economic Literature*, 47(2): 315-372.
- Dorogovtsev, Sergey N., José Fernando F. Mendes og Joao Gama Oliveira (2006), »Frequency of occurrence of numbers in the World Wide Web«, *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, 360(2): 548-556.
- Finkelstein, Amy (2009), »E-ztax: Tax Salience and Tax Rates«, *The Quarterly Journal of Economics*, 124(3): 969-1010.
- Freeman, Roger A. (1954), »How can voters understand?«, *National Municipal Review*, 43: 123-129.
- Grimmelikhuijsen, Stephan, Sebastian Jilke, Asmus Leth Olsen og Lars Tummors (2017), »Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology«, *Public Administration Review*, 77(1): 45-56.
- Grosso, Ashley L., og Van Ryzin, Gregg G. (2011), »How citizens view government performance reporting: Results of a national survey«, *Public Performance & Management Review*, 35(2): 235-50.
- Harris, Lawrence (1991), »Stock price clustering and discreteness«, *The Review of Financial Studies*, 4(3): 389-415.
- Henry, Nicholas (1975), »Paradigms of Public Administration«, *Public Administration Review*, 35(4): 378-86.
- Hinrichs, James V., Janis L. Berie og Molaan K. Mosell (1982), »Place information in multidigit number comparison«, *Memory & Cognition*, 10(5), 487-495.
- Hood, Christopher (1991), »A Public Management for All Seasons?«, *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Hood, Christopher (2007), »What Happens When Transparency Meets Blame-avoidance?«, *Public Management Review*, 9(2): 191-210.
- James, Oliver (2011a), »Managing Citizens Expectations of Public Service Performance: Evidence from Observation and Experimentation in Local Government«, *Public Administration*, 89(4): 1419-35.
- James, Oliver (2011b), »Performance Measures and Democracy: Information Effects on Citizens in Field and Laboratory Experiments«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3): 399-418.
- James, Oliver og Alice Moseley (2014), »Does Performance Information About Public Services Affect Citizens' Perceptions, Satisfaction, and Voice Behaviour? Field Experiments with Absolute and Relative Performance Information«, *Public Administration*, 92(2): 493-511.
- James, Oliver og Peter John (2007), »Public Management at the Ballot Box: Performance Information and Electoral Support for Incumbent English Local Governments«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(4): 567-580.
- Johnsen, Åge (2012), »Why Does Poor Performance Get So Much Attention in Public Policy?«, *Financial Accountability & Management*, 28(2): 121-42.
- Jones, Bryan D. (2003), »Bounded Rationality and Political Science: Lessons From Public Administration and Public Policy«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4): 395-412.
- Kahneman, Daniel og Amos Tversky (1979), »Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk«, *Econometrica: Journal of the econometric society*, 47(2): 263-91.
- Kettl, Donald F. (2016), »Making Data Speak: Lessons for Using Numbers for Solving Public Policy Puzzles«, *Governance*, 29(4): 573-79.

- Kroll, Alexander (2013), »The other type of performance information: Nonroutine feedback, its relevance and use«, *Public Administration Review*, 73(2), 265-76.
- Lacetera, Nicola, Devin G. Pope og Justin R. Sydnor (2012), »Heuristic Thinking and Limited Attention in the Car Market«, *American Economic Review*, 102(5): 2206-36.
- Lee, Mordecai (2006), »Empirical Experiments in Public Reporting: Reconstructing the Results of Survey Research, 1941-1942«, *Public Administration Review*, 66(2): 252-262.
- March, James G. og Herbert A. Simon (1958), *Organizations*, New York: Wiley.
- Marvel, John D. (2016), »Unconscious Bias in Citizens' Evaluations of Public Sector Performance«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1): 143-58.
- Merwin, Frederic E. (1942), »The Reporting of Public Affairs«, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 219(1): 120-126.
- Mintzberg, Henry (1973), *The Nature of Managerial Work*, New York: Harper & Row.
- Moynihan, Donald P. (2008), *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Mullainathan, Sendhil og Richard H. Thaler (2000), »Behavioral economics«, *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, 7948.
- Mussweiler, Thomas (2003), »Comparison processes in social judgment: Mechanisms and consequences«, *Psychological Review*, 110(3): 472-89.
- Nielsen, Poul A. og Donald P. Moynihan (2017), »How do politicians attribute bureaucratic responsibility for performance? Negativity bias and interest group advocacy«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(2): 269-83.
- Olsen, Asmus Leth (2013a), »Leftmost-digit-bias in an Enumerated Public Sector? An Experiment on Citizens' Judgment of Performance Information«, *Judgment and Decision Making*, 8(3): 365-371.
- Olsen, Asmus Leth (2013b), »The Politics of Digits: Evidence of Odd Taxation«, *Public Choice*, 154(1-2): 59-73.
- Olsen, Asmus Leth (2015a), »»Simon Said,« We Didn't Jump«, *Public Administration Review*, 75(2): 325-326.
- Olsen, Asmus Leth (2015b), »The Numerical Psychology of Performance Information – Implications for Citizens, Managers, and Policy Makers«, *Public Performance & Management Review*, 39(1): 100-115.
- Olsen, Asmus Leth (2015c), »Citizen (Dis)satisfaction: An Experimental Equivalence Framing Study«, *Public Administration Review*, 75(3): 469-478.
- Olsen, Asmus Leth (2015d), »Negative Performance Information Causes Asymmetrical Evaluations and Elicits Strong Responsibility Attributions«, 111th Annual Meeting of the American Political Science Association San Francisco, September.
- Olsen, Asmus Leth (2017a), »Compared to What? Experimental Evidence on Social and Historical Reference Points in Performance Evaluation«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(4): 562-80.
- Olsen, Asmus Leth (2017b), »Human Interest or Hard Numbers? Experiments on Citizens' Selection, Exposure, and Recall of Performance Information«, *Public Administration Review*, 77(3): 408-20.
- Olsen, Asmus Leth (2017c), »Responding to Problems: Actions are Rewarded Independent of the Outcome«, *Public Management Review*, 19(9): 1352-64.
- Perrin, Burt (1998), »Effective Use and Misuse of Performance Measurement«, *The American Journal of Evaluation*, 19(3): 367-379.
- Pollitt, Christopher (2006), »Performance Information for Democracy«, *Evaluation*, 12(1):38-55.
- Pope, Devin og Uri Simonsohn (2011), »Round Numbers as Goals: Evidence from Baseball, SAT Takers, and the Lab«, *Psychological Science*, 22(1): 71-79.
- Ridley, Clarence E. (1937), »Municipal Reporting Taken Seriously«, *The Public Opinion Quarterly*, 1(1): 112-116.
- Ridley, Clarence E. og Herbert A. Simon (1939), *Specifications for the annual municipal report*. International City Managers' Association.
- Ridley, Clarence E. og Herbert A. Simon (1940), »The Citizen Looks at His Local Government«, *Social Education*, February ed.
- Ridley, Clarence E. og Herbert A. Simon (1943), *Measuring Municipal Activities: A Survey of Suggested Criteria and Reporting Forms for Appraising Administration*, (2. udg.), Chicago: International City Managers' Association.
- Roher, Miriam (1941), »Education of a Citizen. National Civic Review«, 30(4): 192-8.
- Simon, Herbert A. (1937), »Comparative Statistics

- and the Measurement of Efficiency», *National Municipal Review*, 26: 524-7.
- Simon, Herbert A. (1939), »The Administrator in Search of Statistics«, *Public Management*, 21:106-9.
- Simon, Herbert A. (1946), »The Proverbs of Administration«, *Public Administration Review*, 6(1): 53-67.
- Simon, Herbert A. (1947a), »A Comment on »The Science of Public Administration««, *Public Administration Review*, 7(3): 200-3.
- Simon, Herbert A. (1947b), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York: Macmillan.
- Simon, Herbert A. (1955), »A behavioral model of rational choice«, *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1): 99-118.
- Smith, Peter (1995), »On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector«, *International Journal of Public Administration*, 18 (2): 277-310.
- Soroka, Stuart N. (2006), »Good News and Bad News: Asymmetric Responses to Economic Information«, *Journal of Politics*, 68(2): 372-385.
- Stipak, Brian (1979), »Citizen satisfaction with urban services: Potential misuse as a performance indicator«, *Public Administration Review*, 39(1): 46-52.
- Thaler, Richard (1985), »Mental Accounting and Consumer Choice«, *Marketing science*, 4(3): 199-214.
- Thomas, P.G. (2006), *Performance Measurement, Reporting, Obstacles and Accountability: Recent Trends and Future Directions*. Canberra: ANU E Press.
- Tummers, Lars, Asmus Leth Olsen, Sebastian Jilke og Stephan Grimmelikhuijsen (2016), »Introduction: Behavioral Public Administration«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Virtual issue (3).
- Upton, Lent D. (1915), »The value of municipal exhibits«, *National Civic Review*, 4(1): 65-9.
- Weaver, R. Kent (1986), »The Politics of Blame Avoidance«, *Journal of Public Policy*, 6(4): 371-98.
- Williams, Dan W. (2003), »Measuring Government in the Early Twentieth Century«, *Public Administration Review*, 63(6): 643-59.
- Willimott, John F. (1924), »Public Reports and Public Opinion«, *National Municipal Review*, 13: 421-4.