

Resultatbaseret statsstyring af lokal kernevelværd

Marie Østergaard Møller, Ph.d. i statskundskab, tidligere lektor, AU og seniorforsker, KORA, nu ejer og grundlægger af ProPublic – kvalitativ effektmåling og efteruddannelse af professionelle i praksis.

E-mail: marie@propublic.dk

Website: www.propublic.dk

Resultatbaseret styring på grundskole, beskæftigelses- og det sociale område

- ✧ Udgangspunktet for litteraturreviewet?
- ✧ Resultatbaseret styring som begreb?
- ✧ Resultaterne af litteraturreviewet?
- ✧ Implikationerne af litteraturreviewet?



Debatten i DK



Traditionel målstyring virker (heller) ikke i det offentlige

ledelse.borsen.dk • I april måned udgav Kora Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse ...



Undgå målmylder: Opfordrer til færre mål og mere ledelse

denoffentlige.dk • KORAs rapport viser bl.a., at resultatbaseret styring risikerer at skabe en tjeklistekultu...



Jeg tager gerne et opgør med målingstyranni i det offentlige

politiken.dk • Direktør stod bag resultatbaseret styring, men fastholder, at den ikke er skyld i det målingstyranni ...



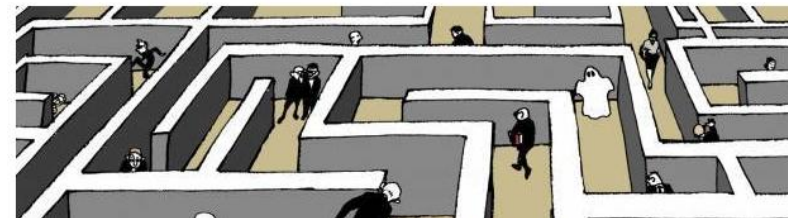
Skole-professor afviser konklusioner på Kora-rapport: Målstyring er kommet for at

denoffentlige.dk • Mål giver bedre resultater, og styring har vi alle dage haft, skriver professor Lars Qvortrup i en...

POLITIKEN SEKTIONER Q SØG DIT POLITIKEN MERE

Vejen til helvede er brolagt med målstyring

Uddannelsessektoren er gennemsyret af målstyring. Det virker ikke endnu.



Samfund

Weekendavisen

2 #47 29. april 2016

Mål. Forskningsrapporten, der for nylig dokumenterede, hvor forskellige de offentlige opgaver er, skabte forudsigelig debat. Men debatten var ikke retvisende.

Den forkætrede styring

AF JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN

ET såkaldt review har været furore. Det handler om resultatbaseret styring i det offentlige. Eller helt præcist om status styringstilgang på grundskole, beskæftigelses- og socialområdet. De er, som på så mange andre områder, præget af ønsket om at kunne styre udviklingen gennem målsætninger for og krav til dem, der løser opgaven, og de er også præget af et ønske om dokumentation for, hvordan det faktisk går.

Det kan synes et naturligt og logisk tilgange. Sådan er det dog ikke, når det gælder offentlig styring. For det første bliver mål- og resultatstyring forbeholdt med New Public Management, og så kan det ikke blive meget værre. For det andet er mål- og resultatstyring ofte tilrettelagt på en måde, som ikke tager højde for, hvor svært og forskelligt det er at sætte og realisere mål for mange offentlige indsatsområder.

Den debat, der fulgte i kølvandet på rapporten, afspøjede i det første, det vil sige den reflekterende afvisning af enhver bestrebelse på at skabe en smule sikkerhed for, at det, man politisk besluttede sig for, ender på det rette sted. Og at det vilhøft efter hensigten.

Debatens var det ikke retvisende for rapporten

indblik. Den fremtog kun de dele, som flugtede med standardreaktionen i såvel medierne som organisationsverdenen. Rapporten er nemlig en systematisk og grundlig gennemgang af erfaringerne med resultatbaseret styring. De erfaringer, den trækker på, er dem, der er forskningsmæssigt dokumenteret. Det indbefatter faktisk, og kun en lille del af analysen, som er genstand for review, er danske. Igen er rapporten omhyggelig i sin diskussion af, om erfaringer fra for eksempel England og Holland, USA og Brasilien nu også lader sig overføre til Danmark.

Rapporten viser tre ting. Den ene er, at mange styrings- og ledelsesmæssige tilgange har uønsket konsekvenser. Det er et standardtema i megen samfundsvitenskabelig analyse, og det er også det, som rapporten primært handler sig ved. Det var særligt det, der valgte medierne, og som blev hovedindholdet i den offentlige debat. Men der er også en anden del af analysen, som er vigtig og nødvendig for den skolepolitik, der skal være i fremtiden. Resultatet er nydækket af processen og procedurerne, fremkøbt i mål, som er vagt og uendelige, og en praksis, hvis effekter ikke lader sig dokumentere. Rapporten er på det punkt beundringsværdig præcis.

Konklusionen kunne derfor være, at man politisk og administrativt er nødt til at gen tænke styringen

Det offentlige



fremtiden lader sig friste til at skumme fløden, idet den koncentrerer sig om de stærke dele og lene bruger. Det giver en god målsættelse, selv om man derved forsømmer de virkelige trængende.

Det næste er, at rapporten til fulde dokumenterer, hvor forskellige de offentlige opgaver er. Det er socialpolitiske områder er således ikke afgrænset. Man står med opgaven, som er ualmindelig byrdsomme. Enhver kan se, at der er noget galt, og at der er behov for hjælp, men hvad man kan og skal gøre, ved ingen, og der er liden dokumentation for, hvad der virker. Resultatet er nydækket af processen og procedurerne, fremkøbt i mål, som er vagt og uendelige, og en praksis, hvis effekter ikke lader sig dokumentere. Rapporten er på det punkt beundringsværdig præcis.

Konklusionen kunne derfor være, at man politisk og administrativt er nødt til at gen tænke styringen

på dette svært felt. Det kunne være at slække på processkriftene, sætte mere på decentralisering til frontlinjen, og så endelig sikre en minimal, men systematisk dokumentation af de erfaringer, der trods alt må være.

Beskrivelsen af de opgaver, der er de samme karakteristika, men siger rapporten: Forfærdeligt meget afhænger her af den økonomiske konjunktut, og den betingelse i høj grad udbesvarelsen og jobernes alder. Og selv om de ofte disponerer konjunktur og dermed i rapportens øjne ueløselig, er der ganske meget ræson i, at de i en løvsjænk suser på de stærke arbejdspladser og først tager fat i de svage i en løvsjænk. Det ovenstående ville ikke hjælpe nogen.

Det var dog bredden der socialt udsatte eller de arbejdsløse, der lød med spærket mund. Det var grundskolen (altså folkeskolen), for rapporten blev her læst som en udlægning af den skolepolitik, der har været fast siden folkeskoleloven med hvad der blev hørt. Gamle kendingsord på para for at fortælle, at det nu var faktatag, hvad de hele tiden havde sagt og ment.

Det er bare en tilfældighed. For den tredje konklusion er, at rapporten ikke viser, hvordan flødsamling også finder sted i grundskolen,

og hvordan målfiksering kan fremtvinge bedre målsætninger. Ikke desto mindre viser rapporten systematiske review, at skolerne grundlæggende har karakteristika, som gør mål- og resultatstyring mulig. Den viser dem, at resultatbaseret styring har blandede effekter, nogle af dem uønskede og negative, andre af dem tilgode og positive. Det er så rigtig vidt.

Så konklusionen er, at resultatbaseret styring er rart. At den kræver omhu og omsættelse, men at der nogle gange er gode erfaringer med den. Det er vigtigt at holde fast i. For alternativet er vel ikke bare at lade stå til? Det er vel heller ikke, som man indimellem kan lese de rapportende studier, at alle bliver fryd og gammen, hvis frontlinjens folk (skolelærere og socialrådgivere) får lov til at gøre, som de vil? Så var der jo ingen problemer, men heller ikke nogen politisk prioritering. Sagen er jo, at frontlinjens professionelle kunden og etik historisk ikke har uddelt en svag og ineffektiv indsats. Og når den kunden og etik virkelig så stærk, lod den samme frontlinje sig vel ikke friste til målfiksering og flødsamling?

Marie Østergaard Møller m.fl. Review af resultatbaseret styring. KORA, 2016.

Resultatstyring er skidt for svage danskere

10.02.2016 AF LARS LØNSTRUP TIP REDAKTIONEN

Resultatbaseret styring kommer til kort som ledelsesredskab på kerneområder i velfærdsstaten. Tendensen rammer svage danskere hårdest, siger seniorforsker Marie Østergaard Møller, KORA.



Resultatbaseret styring virker - men ikke altid...

April 14, 2016

Hvad var formålet med KORAs analyse af RBS?

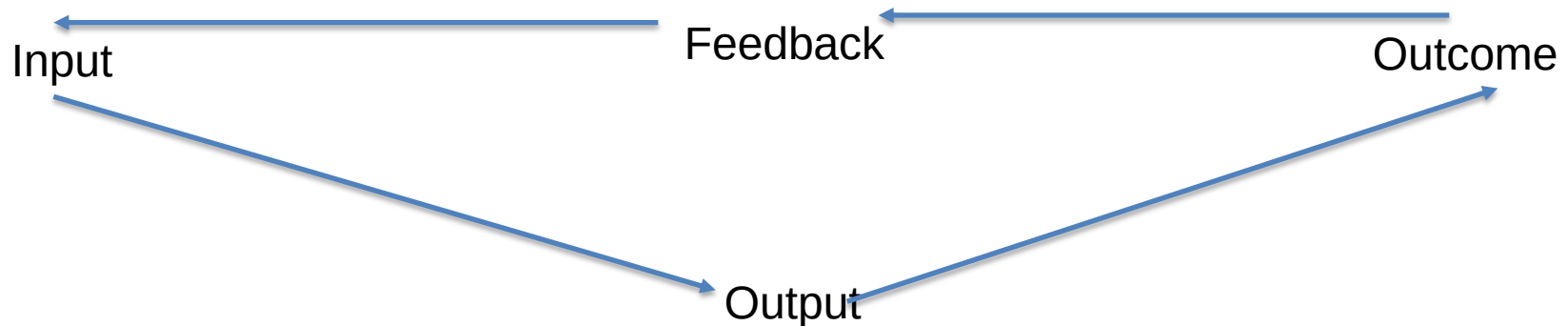
- ✧ Give et overblik hvad vi ved om resultatbaseret styring, når det anvendes af staten som styringsredskab på udvalgte kommunale velfærdsområder
- ✧ Belyse betydning af virkende mekanismer og kontekstuelle faktorer i resultatbaseret styring
- ✧ Belyse hvilke effekter resultatbaseret styring har i leveringen af offentlige indsatser





Hvad er resultatbaseret styring?

"En ledelsesstil (og styringsform), der inkorporerer og ideelt set bruger de målte performance-informationer til at træffe beslutninger" (Van Dooren, Bouckaert og Halligan, 2015:37).



Forudsætninger for at opnå den forventede effekt ved RBS ifølge managementlitteratur

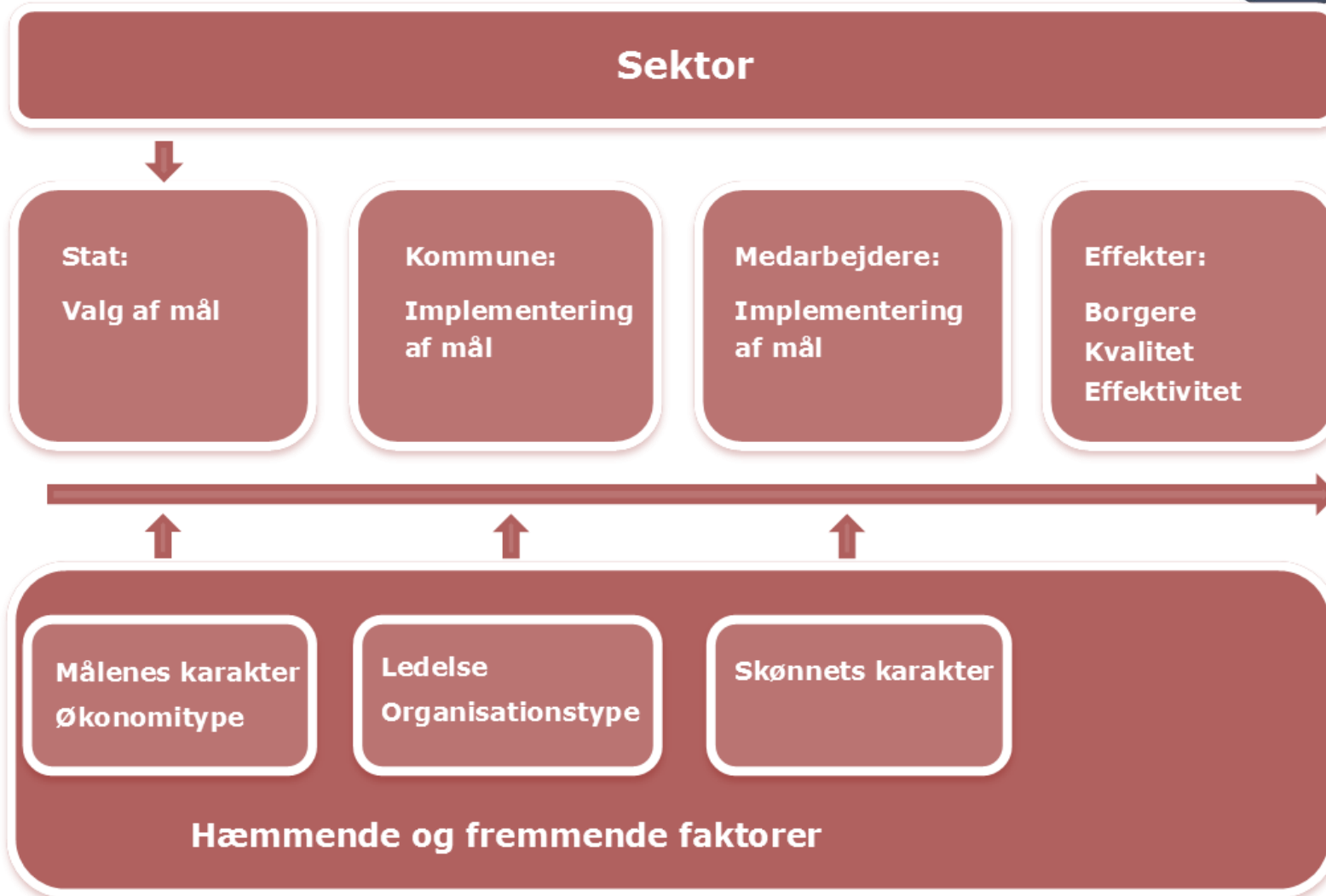
1. Opstilling af mål
2. Etablering af årssags-virkningsforhold mellem indsats og effekt
3. Monitorering af om målene opnås
4. Ledelsen træffer beslutninger på baggrund af den indsamlede viden



Litteraturen om RBS (forvaltningsteori)

- ✧ Ikke-intenderede effekter ved RBS
- ✧ Årsag: Den offentlige sektor skal håndtere flere mål samtidig, der ofte kan være konfliktende
- ✧ Målekompleksitet
- ✧ Målfiksering
- ✧ Det som måles - og ofte gennem de data som allerede er til rådighed – kommer til at definere god kvalitet.

Analysemodel



KORAs analyse af RBS

- ✧ En systematisk litteraturgennemgang af danske og internationale analyser af effekter af resultatbaseret styring på tre store kommunale velfærdsområder:

Grundskolen
Beskæftigelse
Socialområdet

- ✧ Litteraturreviewets vidensgrundlag: 1387 forskningsrapporter og evalueringer blev identificeret
- ✧ I alt 60 studier indgår i reviewet (27 på grundskoleområdet, 14 på beskæftigelsesområdet og 19 på det sociale område)



Systematisk litteraturreview som metode

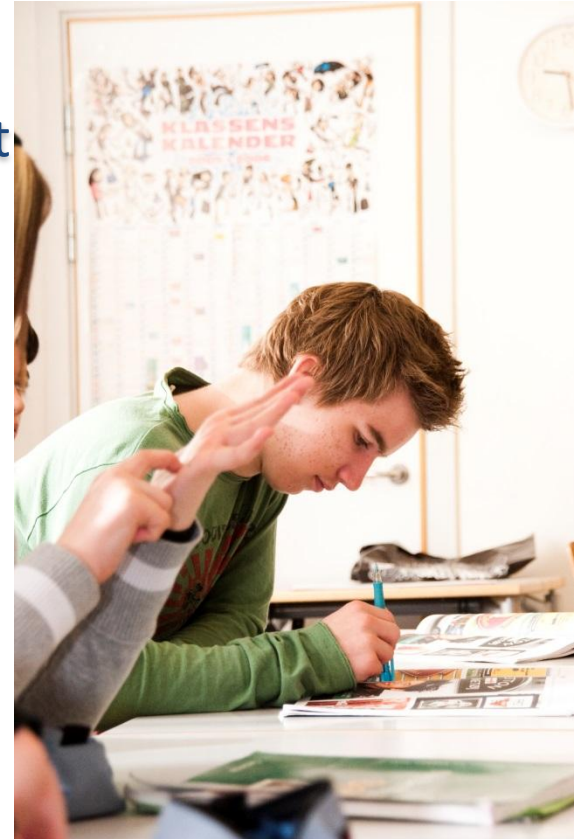
1. Screening af potentielt relevante studier i elektroniske databaser
2. Vurdering af studiernes relevans i fht. at belyse hæmmende og fremmende faktorer samt effekten af RBS
3. Klassifikation af relevante studier – herunder deres empiriske belæg
4. Redegørelse og analyse af forhold som har betydning for RBS-effekt
5. Vurdering af studiernes konklusioner på tværs af lande, sektorer og administrative sammenhænge.



Grundskoleområdet

– eksempler på udfordringer

- ✧ Social slagside: Målstyring har positiv effekt for fagligt stærke elever – men negativ effekt for fagligt svage elever
- ✧ Skæv ressourcefordeling: De bedste og de dårligste skoler får tilført ekstra ressourcer – den brede midte bliver overset
- ✧ Målfiksering: Skolerne fokuserer for meget på at opfylde målene – og bortprioriterer andre vigtige opgaver



Beskæftigelsesområdet

– eksempler på udfordringer

✧ Fokus på kortsigtede resultater: Man satser på at få ledige hurtigt ud i midlertidige jobs fremfor at satse på langtidsvirkende kompetenceudvikling og uddannelse.

✧ Fokus på lavthængende frugter: Man satser på programmer for ressourcestærke ledige, hvor det er lettest at opfylde målene.

✧ Demotiverede medarbejdere: Medarbejdere udvikler en bureaukratisk tjeklistekultur fremfor fagligt professionelle skøn



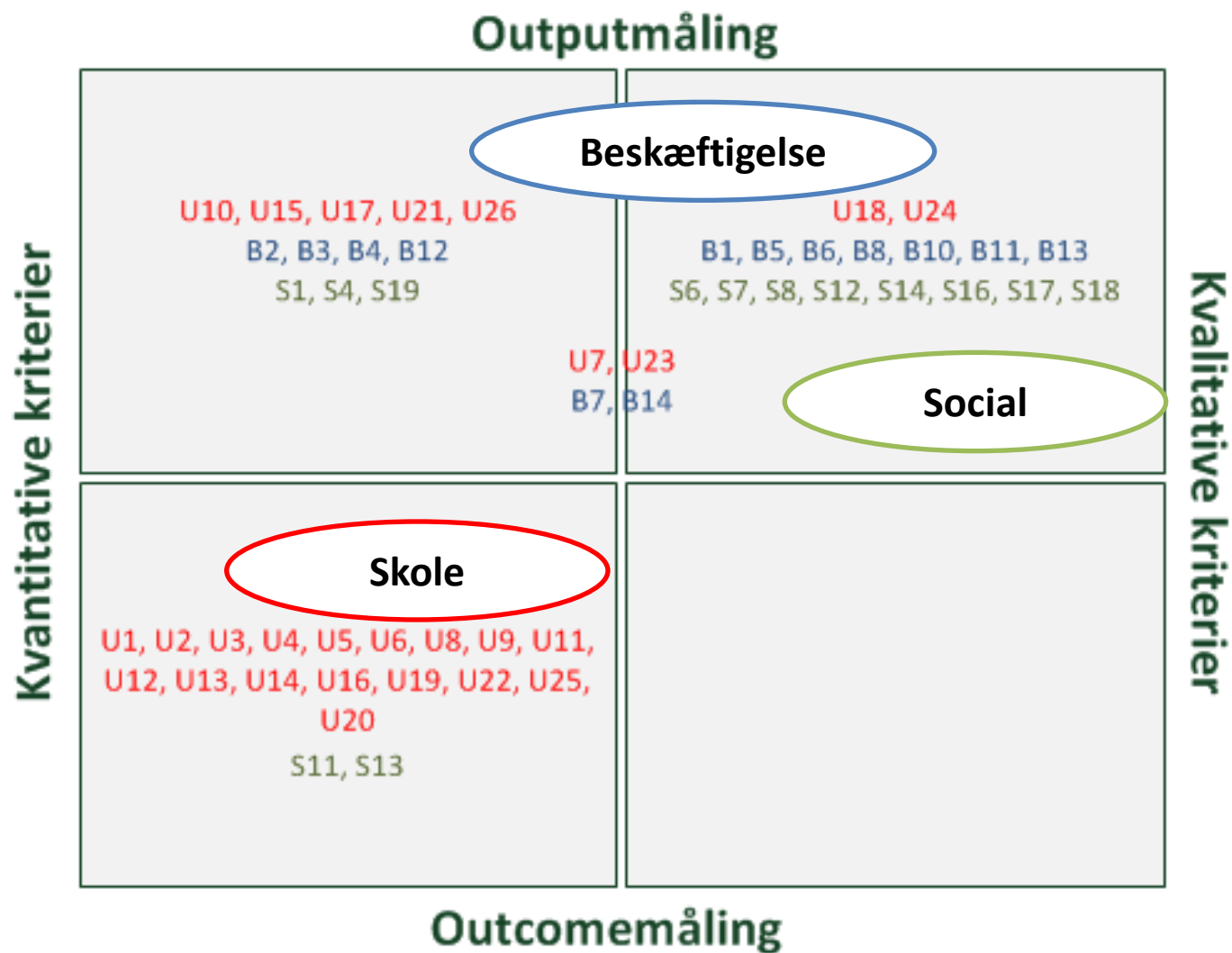
Socialområdet

- eksempler på udfordringer

- ✧ Ingen fælles mål: Meget broget målgruppe, som rummer både misbrugere, handicappede, ældre og socialt udsatte. Der findes ikke ét klart mål.
- ✧ Mangel på RCT-evidenskultur: Det er svært at sætte konkrete mål og måle på bløde sociale værdier.
- ✧ Fokus på enkeltsager: Politikere og ledere er bange for dårlige sager og tager derfor beslutninger, som er "sikre" nu og her. Det hindrer negativ omtale, men er ikke altid det mest fornuftige på langt sigt.



Studiernes kriterier og måling

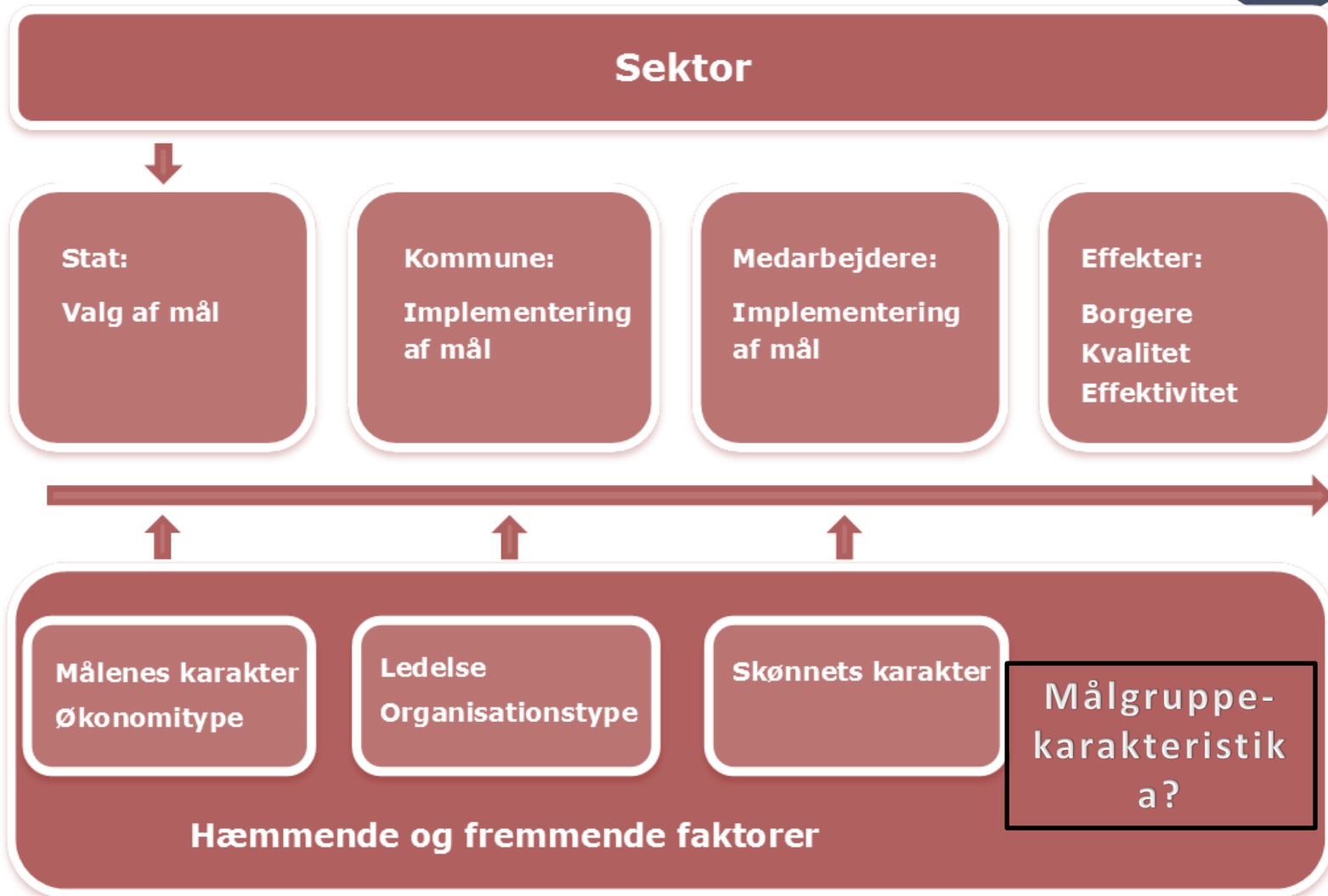


Hvad ved vi om effekter af RBS på de tre områder?

- ✧ Skaber RBS effektivitet og kvalitet for borgerne?
- ✧ Hvilke mekanismer afgør, om RBS har effekt?
- ✧ RBS virker – men ikke altid efter hensigten



Analysemodel



RBS virker, men ikke altid efter hensigten...

- ✧ Målet er nået – men hvad var formålet?
- ✧ De svageste taber
- ✧ Mangler entydige mål og gode måleredskaber
- ✧ Fagligt skøn eller tjekliste?



De tværgående erfaringer

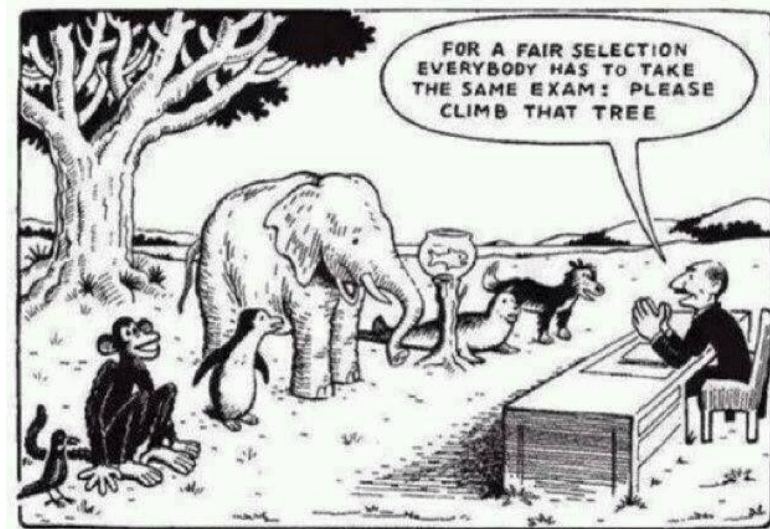
- ✧ Alle de teoretiske og begrebslige forudsætninger i RBS er ikke tilstede samtidigt
- ✧ Udfordringer med klare og transparente mål – primært i den sociale sektor
- ✧ Udfordringer ved om de måleredskaber som anvendes indfanger kerneydelsen
- ✧ Misfortolkning af data

RBS' forudsætninger	Faktiske udfordringer
1. Klare mål	1. Mange mål
2. Indsamling af valide data	2. Fokus på kortsigtede resultater og prioritering af "lette" borgere
3. Resultatbeslutninger	3. Politikere og borgere mistolker resultaterne
4. Redskab til refleksion	4. Målfiksering og tjeklisteadfærd



RBS' generelle udfordringer

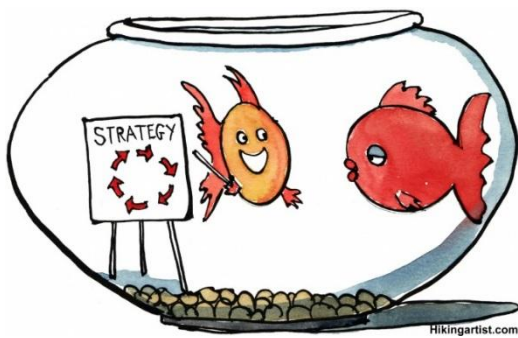
- ✧ For mange antagelser om organisationers og individers adfærd
- ✧ Black-boxing af politisk rationalitet
- ✧ For højt et operationelt niveau på administrationssiden
- ✧ For snævert et effekt- og vidensbegreb



Our Education System

"Everybody is a genius. But if you judge a fish by its ability to climb a tree, it will live its whole life believing that it is stupid."

- Albert Einstein

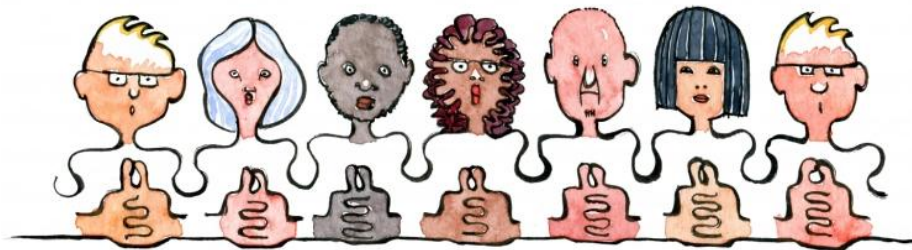


Vejen frem... (1/2)

1. Bedre mål og måleredskaber
 2. Klare prioriteringer af kernefaglige målsætninger
 3. Større bevidsthed om begrænsningerne i RBS
 4. RBS er ikke en "one size fits all" model – RBS skal tilpasses den konkrete kontekst.
1. Hvad betyder det? Hvem har og hvem bør have definitionsmagten på mål og redskaber?
 2. Hvilke velfærdsområder har ikke det? Er det et alment problem at der prioriteres forbi kernefaglighed?

Vejen frem... (2/2)

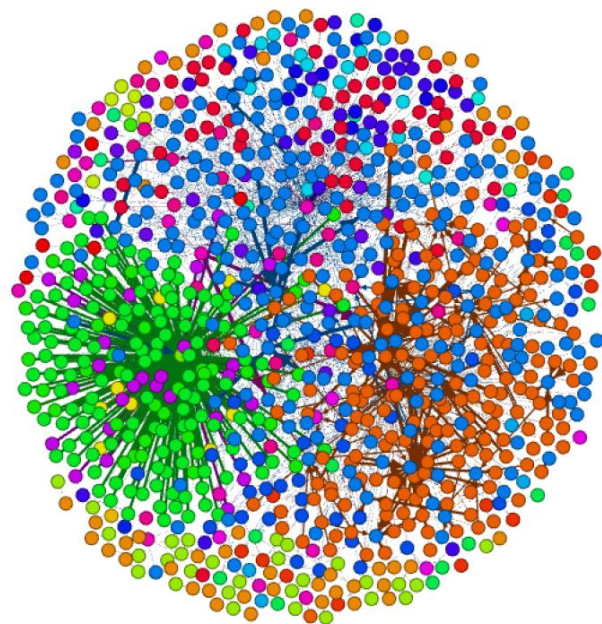
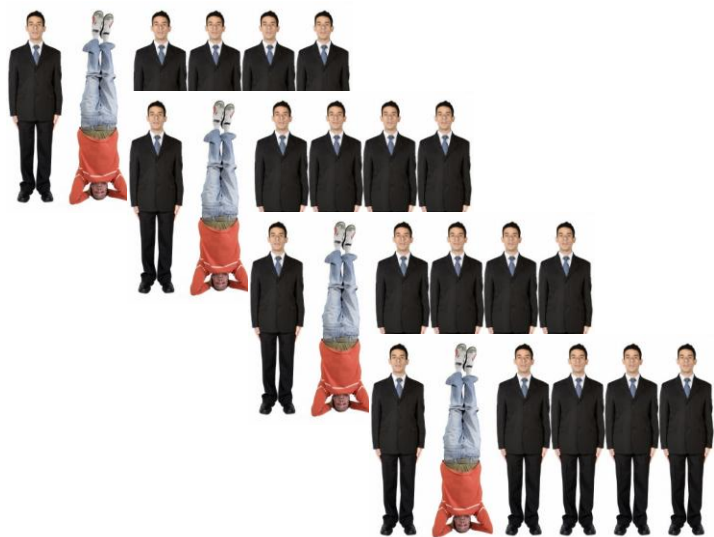
- ✧ Undgå målmylder
- ✧ Færre mål
- ✧ Mere analysekapacitet i de velfærdsproducerende organisationer
- ✧ Skab sammenhæng mellem mål og resultater, incitamentsstruktur og organisationskultur
- ✧ Anvend viden om sammenhæng mellem indsats og resultat
- ✧ Forbedr kompetencer i hele organisationen, så den kan handle på basis af resultaterne



Frits Ahlefeldt

Fra resultatbaseret statsstyring til lokal styring af kernevelfærd kræver anderledes kommunal investeringslogik...

- Kvalitativ effektmåling
- In-house analysekapacitet
- Fastholdelse af indvididspecifik viden på tværs af tid og rum



Tak for opmærksomheden

Marie Østergaard Møller, Ph.d. i statskundskab, tidligere lektor, AU og seniorforsker, KORA, nu ejer og grundlægger af ProPublic – kvalitativ effektmåling og efteruddannelse af professionelle i praksis.

E-mail: marie@propublic.dk

Website: www.propublic.dk

Eksempler på resultatmål på grundskoleområdet

– Den danske folkeskolereform

1. Folkeskolen skal udfordre alle elever, så de bliver så dygtige, de kan.
2. Folkeskolen skal mindske betydningen af social baggrund i forhold til faglige resultater.
3. Tilliden til og trivslen i folkeskolen skal styrkes blandt andet gennem respekt for professionel viden og praksis.



Eksempler på resultatmål på beskæftigelsesområdet – Reform af refusionssystemet

1. Flere ledige skal opnå varig beskæftigelse hurtigst muligt
2. Refusionssatserne for den statslige refusion af kommunernes forsørgelsesudgifter aftrappes over tid fra 80 pct. de første 4 uger, 40 pct. fra uge 5-26, 30 pct. fra uge 27-52 og 20 pct. fra efter uge 52.



Eksempler på resultatmål på det sociale området - 2020 Målsætninger



Målsætninger: Sådan laver du dem – og sådan realiserer du dem

Skrevet af Tobias Byrresen den 29 oktober, 2014 | [Mental træning](#), [Motivation](#)

Målsætninger er vigtige i mange aspekter af livet, og vi bruger dem næsten alle når vi træner eller dyrker sport. Det kan være alt fra en målsætning om at man gerne vil tabe sig 15 kg., bænkpresse sin kropsvægt 10 gange, løbe 5 km hurtigere eller noget helt andet. De fleste vil være enige i, at en god målsætning er vigtig, men mange har nok også erfaret efter adskillige nytårsfortsæt, at det oftest er let at lave en målsætning – men knap så let at følge eller realisere den.

Problemet er ikke, at folk ikke sætter sig mål, men at folk ikke ved hvordan de skal sætte sig realistiske og gode mål, og ikke har de nødvendige værktøjer til at opnå dem.

1. Udsatte børn og unges færdigheder skal øges.
2. Flere udsatte unge skal gå i skole.
3. Flere personer med handicap skal have et arbejde.
4. Flere personer med psykisk sygdom skal have en uddannelse eller beskæftigelse.
5. Flere personer udsat for vold i nære relationer skal have en uddannelse og beskæftigelse.
6. Færre udsatte unge skal begå kriminalitet.
7. Færre skal være hjemløse.
8. Der skal være større effekt af stofmisbrugsbehandlingen.
9. Der skal være større effekt af alkoholbehandlingen.
10. Flere uden for arbejdsfællesskabet skal være en del af den frivillige indsats.