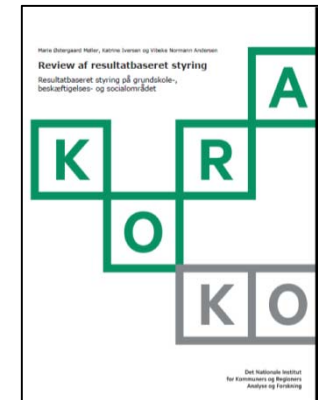




Dagsorden

- *Intro'en:* Udgangspunktet for Review af Resultatbaseret styring
- *Scenen:* RBS som begreb
- *Resultatet:* Konklusionerne fra af litteraturreviewet
- *Debatten:* Drøftelse af erfaringer fra Reviewet – Resultatbaseret styring, kompleksitet og evaluering



Formålet med KORAs analyse af Resultatbaseret styring på tre velfærdsområder



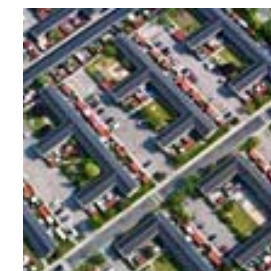
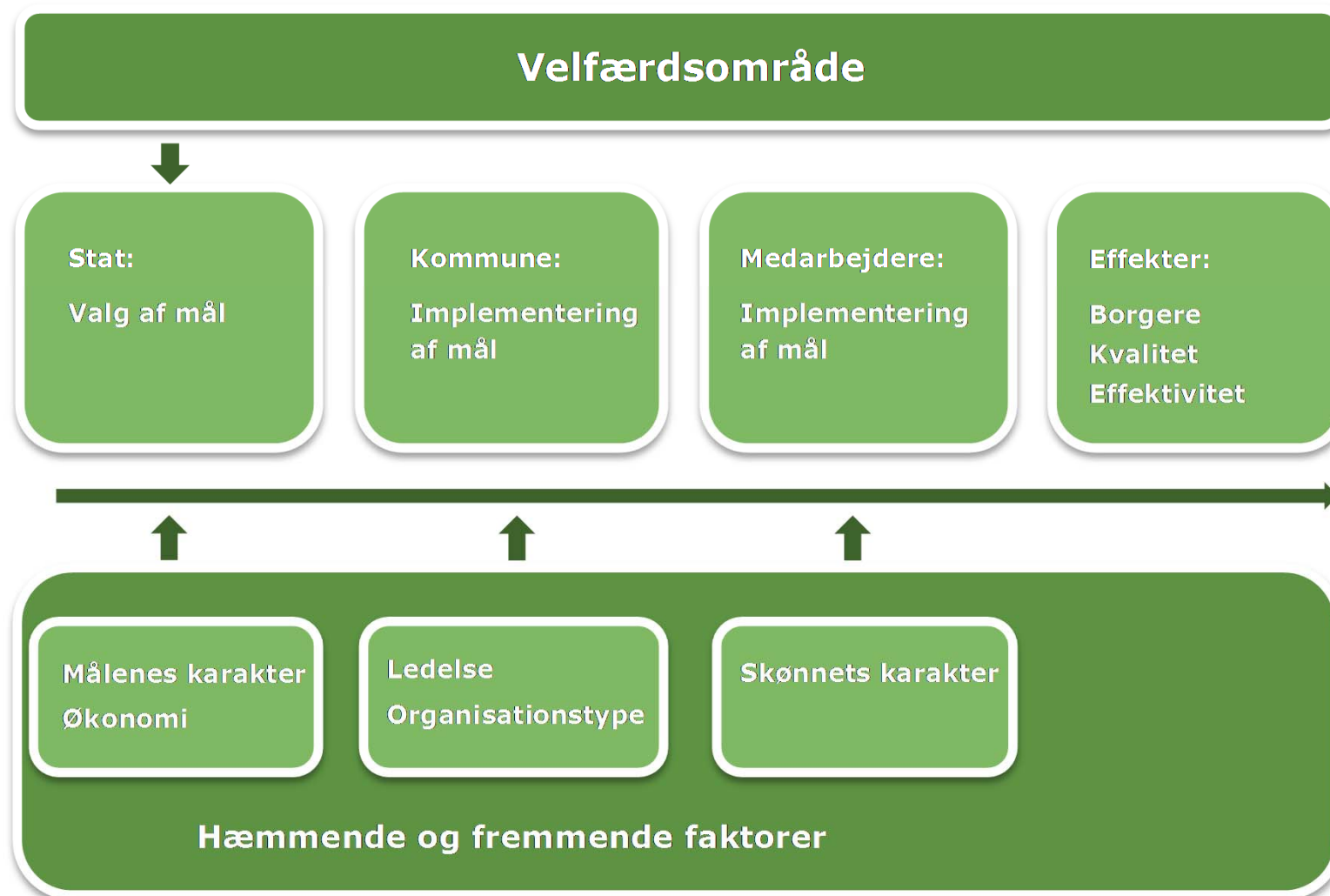
- ❑ Skabe overblik over forskningsbaseret viden om Resultatbaseret styring
- ❑ Belyse betydningen af de virkende mekanismer i Resultatbaseret styring
- ❑ Belyse hvilke effekter Resultatbaseret styring har i leveringen af offentlige indsatser

Reviewets genstand:

- Statens anvendelse af resultatbaseret styring over for kommuner
- Tre velfærdsområder: Grundskole, beskæftigelse og det sociale område
- Danske, nordiske og engelsksprogede internationale analyser



Analysemodel





KORAs analyse af Resultatbaseret styring

- ❑ 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)



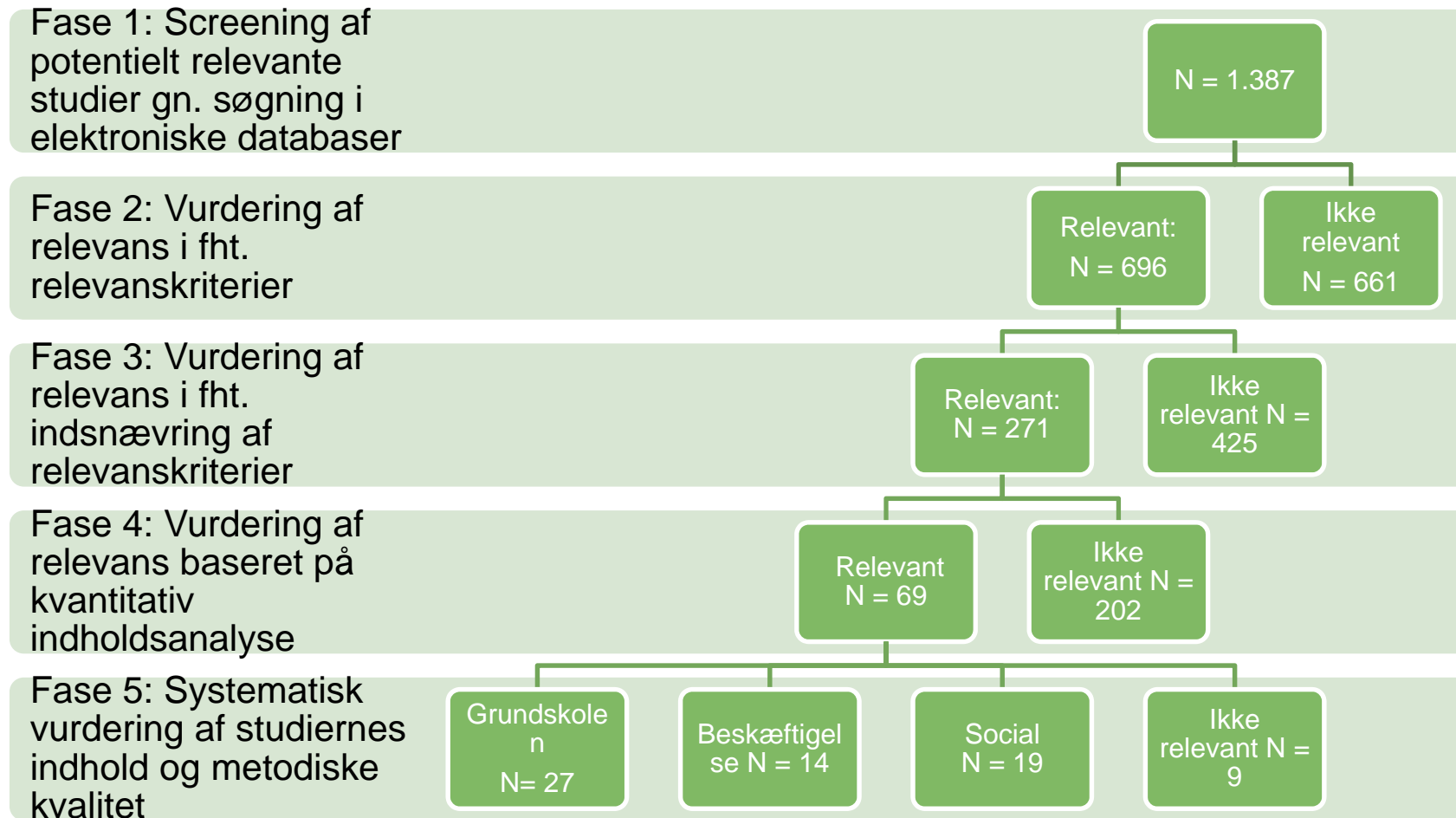
Systematisk litteraturreview som metode

1. Screening af potentielt relevante studier i elektroniske databaser
2. Vurdering af studiernes relevans i fht. deres belysning af de faktorer, som fremmer eller hæmmer effekterne af RBS
3. Klassifikation af relevante studier – herunder deres empiriske grundlag
4. Analyse af de faktorer, som påvirker effekten af resultatbaseret styring
5. Vurdering af studiernes konklusioner på tværs af lande og sektorer.





Overblik over litteratursøgningen



Fra Performance management litteraturen



Performance is a defining feature of modern government. It encompasses both measurement and management and represents information as well as action (Bouckaert & Halligan, 2006).

The deployment of authority or incentives will ‘help’ organizational actors meet or improve performance (Pollitt, 2013: 346-7).

PM is a governing system using performance information to affect programs, policies, and behavior aimed at improving public services (Hatry, 2002, 352).



The combination of indicators, targets and incentives are central to Performance management relying on managers to have sufficient discretion to respond to their achieved outcome (Boyne & Chen, 2006: 456)

Evidence on ‘what works’ is provided by performance indicators and numbers (Hood & Dixon, 2016).

Forudsætninger for at opnå forventede effekter af Resultatbaseret styring



1. Formulering af strategiske mål for en given indsats
2. Indsatser og ressourcer skal organiseres så ønskede effekter kan indfries
3. Løbende monitorering og vurdering af præstationer
4. Ledelse træffer beslutninger på baggrund af data

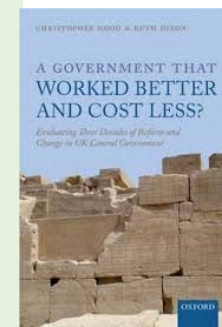
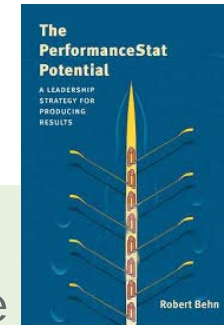


By HikingArtist.com



Litteraturen om RBS

- Ikke-intenderede effekter ved RBS
 - Årsag: Den offentlige sektor skal håndtere flere mål samtidig, der ofte kan være konfliktende
- Målekompleksitet og Målfiksering
- Tunnelsyn og 'Teaching for the test'
- Creaming og skimming.
- Mushrooming og 'logic of escalation'
- Det som måles - og ofte gennem de data som allerede er til rådighed – kommer til at definere god kvalitet.





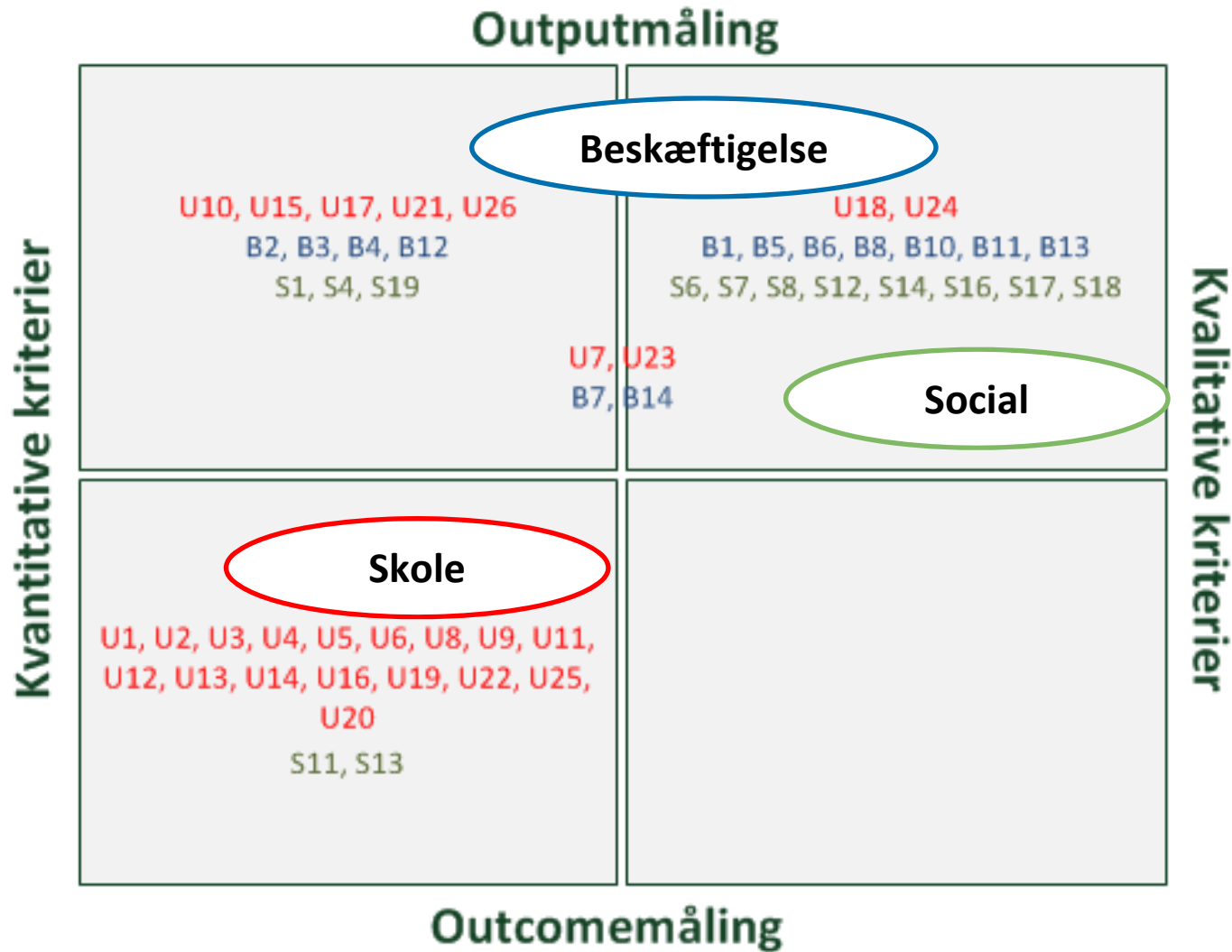
Resultatbaseret styring i Danmark

- Stor forskel på erfaringsgrundlag
- Stor forskel på typen af systemer: Fra meget komplekse omfattende systemer til mere enkle systemer og til tider fraværende systemer
- Om hvorfor RBS ikke er en one size fits all?
- Tendens:
 - at resultatbaseret styring skrives ind i store reformer i DK
 - Forsimpling af målstrukturen?








Studiernes metodiske og målingsfokus



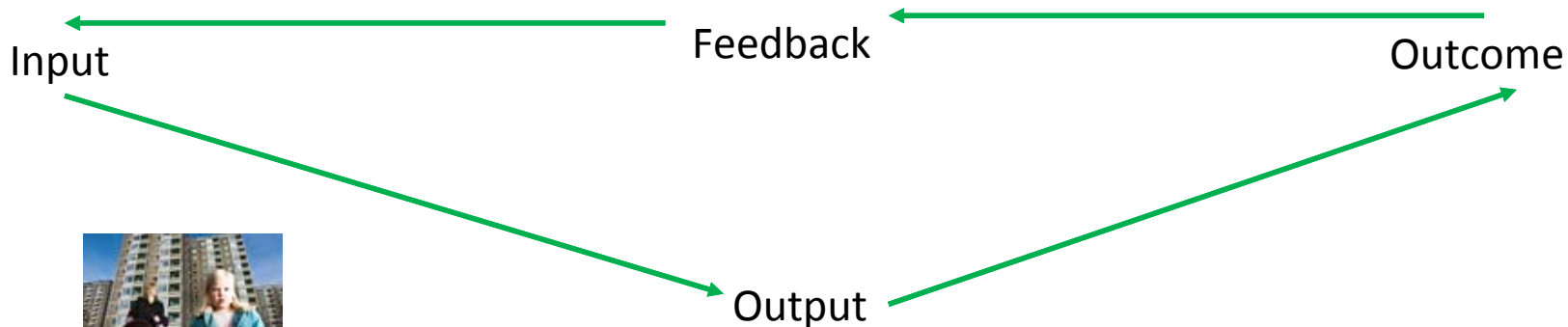
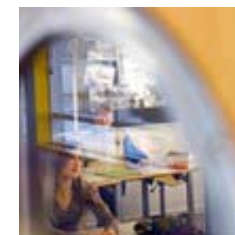
Fordeling af anvendt metode og analytisk fokus på tværs af velfærdsområderne

		GRUND- SKOLEN	BESKÆF TIGELSE	SOCIAL
				
Metode	Kvalitative metoder	2	7	6
	Kvantitative metoder	22	4	3
	Mixed methods	2	3	0
Analytisk fokus	Output-mål	8	13	12
	Outcome-mål	17	0	2



Studiernes fokus på de tre velfærdsområder

Grundskole



Det sociale



Beskæftigelse



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 – Beskæftigelsesreformen

1. Flere ledige opnår varig beskæftigelse hurtigst muligt.
2. Ledige får en individuel, meningsfuld og jobrettet indsats.
3. Ledige kan få et reelt uddannelsesløft, hvis de har behov for det.
4. Uddannelsesindsatsen målrettes ledige med størst behov og virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft.
5. Virksomhedsservice og jobformidling bliver en kerneopgave i jobcentrene, så virksomhederne kan få den arbejdskraft, de har behov for.
6. Regler og bureaukrati fjernes så kommunerne får større handlefrihed, og der sættes fokus på resultater i stedet for processer.





Eksempler på resultatmål på det sociale området - 2020 Målsætninger

1. Udsatte børn og unges faglige niveau i folkeskolen skal forbedres.
2. Flere udsatte unge skal gennemføre en ungdomsuddannelse.
3. Flere personer med handicap skal i uddannelse og beskæftigelse.
4. Flere personer med psykiske vanskeligheder eller sociale problemer skal i uddannelse eller beskæftigelse.
5. Flere personer udsat for vold i nære relationer skal i 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.



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 væsentlige områder. Fx når brede læringsmål erstattes af testlære-adfærd



Beskæftigelsesområdet

– eksempler på udfordringer

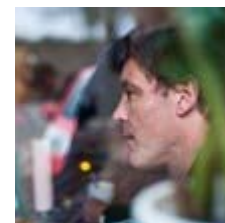
- ❑ Fokus på kortsigtede resultater: Man satser på at få ledige hurtigt ud i midlertidige jobs fremfor at satse på langtidsvirkende kompetenceudvikling og uddannelse.
- ❑ Fokus på lavthængende frugter: Man satser på programmer for ressourcestærke ledige, hvor det er lettest at opfylde målene.
- ❑ Demotiverede medarbejdere: Medarbejdere udvikler en bureaukratisk tjeklistekultur fremfor fagligt professionelle skøn



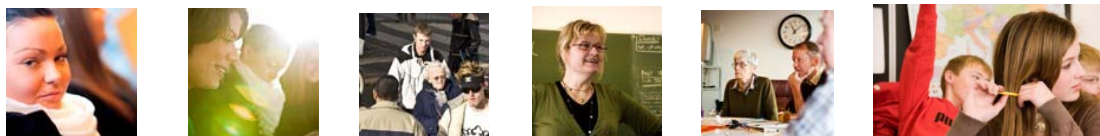
Det sociale område - eksempler på udfordringer



- ❑ Ingen fælles mål: Mange forskellige målgrupper – rummer både misbrugere, handicappede, ældre og socialt udsatte børn, unge og voksne. Der findes ikke ét klart mål.
- ❑ Mangel på evidenskultur: Det er svært at sætte konkrete mål og måle på bløde sociale værdier. Udtrykt behov for at kombinere RBS og evaluering
- ❑ Fokus på enkeltsager: Politikere og ledere er bange for dårlige sager. Tager beslutninger, som er "sikre" nu og her, for at hindre negativ omtale. Men er ikke altid det mest hensigtsmæssige på langt sigt.



Forskelle på de tre velfærdsområder

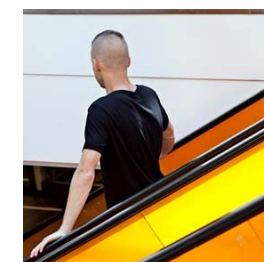


Dimension	Empirisk fokus		
	Social	Beskæftigelse	Grundskole
Karakteristik af målgruppe	Blandet: Negativ, (fx misbrugere, kriminelle) og positiv (fx ældre, udsatte børn, handicappede)	Negativ (ledige borgere)	Positiv (elever)
Professionel status	Middel	Lav	Høj
Ledelsesstil	Professionel	Administrativ	Professionel
RBS modenhed	Lav	Middel/høj	Middel/høj

KORAs analyse af Resultatsbaseret styring: Det virker, men ikke altid efter hensigten...



- ❑ Målet er nået – RBS er indført men ikke med forventede effekt
- ❑ De svageste taber – de fagligt stærkeste elever løftes mest, indsatser rettes mod de mest ressourcestærke ledige mv.
- ❑ Mangler klare og transparente mål samt gode måleredskaber i forhold til at indfange kerneydelsen
- ❑ Fagligt professionelle skøn eller bureaukratisk tjekliste
- ❑ Fokuserer på at opfylde målene – og bortprioriterer andre vigtige opgaver
- ❑ Misfortolkning af data



Resultatbaseret styring virker - men ikke altid...

April 14, 2016



Alle forudsætninger er ikke samtidig til stede...

RBS' forudsætninger

1. Klare mål
2. Indsamling af valide data
3. Resultatbeslutninger
4. Redskab til refleksion

Faktiske udfordringer

1. Mange mål
2. Fokus på kortsigtede resultater og prioritering af "lette" borgere
3. Politikere og borgere mistolker resultaterne
4. Målfiksering og tjeklisteadfærd



Debatten



Traditionel målstyring virker (heller) ikke i det offentlige

ledelse.borsen.dk • I april måned udgav Kora Det Nationale Institut for Kommuners 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 ...



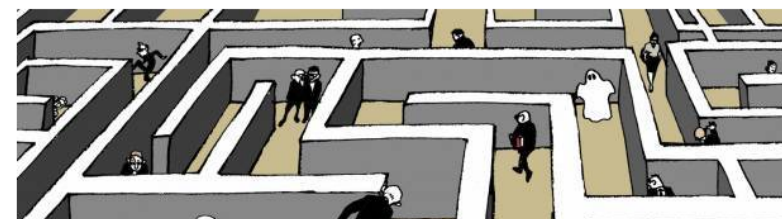
Skole-professor afviser konklusioner på Kora-rapport: Målstyring er kommet for at

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.



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

2 #17 29. april 2016

Samfund

Weekendavisen

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

Den forfættede styring

AF JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN

ET såkaldt review har vakt furore. Det handlede 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 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 tiltag. Skiden er det dog ikke, når det gælder offentlig styring. For det første bliver mål- og resultatstyringen forbandet med New Public Management, og så kan det ikke blive meget værre. For det andet er mål- og resultatstyringen 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 især det første, det vil sige den reflekterede afvisning af enhver bestrebelse på at skabe en unalideligkerhed for, at det, man politisk bestemte, også er det, der bliver gjort. Og at det virker efter hensigten.

indlækk. Den fremadgående kan de dele, som flugtede med standardreaktionen i såvel medierne som organisationsevnen. Rapporten er nemlig en systematisk og grundig gennemgang af erfaringerne med resultatbaseret styring. De erfaringer, den trækker på, er dem, der er forskningsmæssigt dokumenteret. Det indrømmes 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 tiltag kan have uønskede konsekvenser. Det er et standardtema i megen samfundsvidenskabelig analyse, og det er også det, som rapporten primært hæfter sig ved. Det var særligt det, der vakte medieernes, organisationens og nogle usde eksperters vundret. Men væsentlige uheldsmæssige konsekvenser blev nævnt, at mål- og resultatstyring kan føre til målløshed, lav ledelse og medarbejdere i frontlinjen, som det amok hedder i evalueringssproget. De formulerede mål kommer til at overskygge alle de andre gode hensyn, som det også er opgaven at tilgodes. En anden negativ konsekvens er, at

Det offentlige



frontlinjen lader sig friste til at skumme fløden, kede den koncentrerer sig om de stærke elever og lette brugere. Det giver en god målfyldelse, selv om man derved fæstner de vigtigste værdier. Det næste er, at rapporten til fulde dokumenterer, hvor forskellige de offentlige opgaver er. Det sociale tilkæde område er således ideelst. Man står med opgaven, som er ualmindelig bredsomme. Endelig kan se, at der er noget galt, og at det er behov for hjælp, men hvad man kan og skal gøre, ved ingen, og der er liden dokumentation for, hvad der virker. Resultatet er myriader af processer og procedurerkonflikter, forøget i mål, som er svage og ulovmæssige, og en praksis, hvori effekter ikke lader sig dokumentere. Rapporten er på det punkt beundringsværdigt præcis. Konklusionen kunne derfor være, at man politisk og administrativt er nødt til at genetke styringen

på dette svært fæ. Det kunne være at slække på procesfokuserne, sætte mere på decentralisering til frontlinjen, og så endelig sikre en minimal, men systematisk dokumentation af de erfaringer, der trækkes ud af dem.

Det er bare en tilsligende. For den tredje konstatering er, at rapporten nok viser, hvordan beslutningstagning også ligger tæt i grundskolen.

og hvordan målløshed kan forhindre bredere målsætninger. Ikke desto mindre viser rapporten systematiske review, at skolerne grundlæggende har karakteristika, som gør mål- og resultatstyring mulig. Det viser dem, at resultatbaseret styring har blandede effekter, nogle af dem uliglige og negative, andre af dem tilsligende og positive. Det er da nyttigt vid.

Så konklusionen er, at resultatbaseret styring er svært. At den kræver omhu og omsorg, men at der nogle gange er gode erfaringer med den. Det er vigtigt at holde fast i. For alternativer er så ikke bare at lade stå til. Det er vel heller ikke, som man indimellem kan læse de rapporterede studier, at al bliver fryd og gammen, hvis frontlinjen får (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 kunnen og etik historisk ikke har uddullet en svag og ineffektiv indsats. Og nu dens kunnen og etik virkelig så stærk, lod den samme frontlinje sig vel ikke friste til målløshed og ledelsesmæssig.

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

Undgå målmylder – færre mål og mere ledelse: Hvad ved vi og hvad ved vi ikke?

- ❑ Hvilke forudsætninger skal være til stede, hvis der skal skabes sammenhæng mellem de opstillede mål, indikatorer og resultater samt incitamentsstruktur og organisationskultur?
- ❑ Viden om sammenhæng mellem indsats og resultat – og hvordan det kan bruges af praksis
- ❑ Hvilke kompetencer skal være til stede i organisationen, så den kan handle på basis af resultaterne?
- ❑ Hvilke beslutningsrammer skal være til stede for at håndtere konsekvenserne af resultaterne?



Frits Ahlefeldt

Vejen frem...



Hvor mangler vi stadig viden:

- Hvordan RBS kan tilpasses den konkrete kontekst?
- Når vi taler om bedre mål og måleredskaber – ved vi så, hvad disse er?
- Kernefaglige målsætninger/mål og indikatorer for kerneopgaven - hvordan?
- Håndtering af ikke-intenderede konsekvenser
- Begrænsningerne i RBS – og dennes kompatibilitet i fht. øvrige styringsmodeller
- Den værdi, der skabes for borgerne



Hvad kan evalueringsfeltet lære fra RBS-studierne?

- ❑ Forstå den styringsmæssige ramme, som mange aktuelle evalueringer af offentlige organisationer indgår i.
- ❑ Mushrooming og logic of escalation – forstå dynamikker, der 'fremmer' kompleksitet
- ❑ Evalueringsfeltet møder mange af de samme udfordringer som RBS
 - ❑ Klare og transparente mål – hvad skal vi måle på?
 - ❑ Vanskeligheder ved at identificere indikatorer inden for og på tværs af de tre velfærdsområder
 - ❑ Misfortolkning af data og manglende ledelsesmæssig brug
 - ❑ Mange af resultaterne fra RBS-studierne vil kunne genfindes som resultater i de evalueringer, evalueringsfeltet gennemfører.





Kontaktoplysninger

Vibeke Normann Andersen

KORA
Analyse- og forskningschef
Styring og ledelse

4591356202 Mobiltelefon
vian@kora.dk
Købmagergade 22
1150 København K

