

Effekt af styring?

– hvorfor er vi ikke kommet længere med resultatbaseret styring?

Effekt af styring? - hvorfor er vi ikke kommet længere med resultatbaseret styring?
er udarbejdet for FOKUS af Nicolaj Ejler, Mette Egelund Fog, Peter Gorm Hansen og
Torben Buse.

Redaktion: Dorte Bukdahl og Peter Juncker-Mikkelsen, FOKUS sekretariatet

FOKUS - FOrum for Kvalitet og Udvikling i offentlig Service - er et initiativ, som skal
styrke arbejdet med kvalitetsudvikling i regioner og kommuner.

Copyright: 2009 FOKUS og forfatterne

August 2009

Layout: I♥SISTERBRANDT

ISBN nr. 978-87-90837-24-2

Rapporten kan downloades på FOKUS' hjemmeside: www.fokus-net.dk

Parterne bag FOKUS er:

KL

Danske Regioner

DSI – Dansk Sundhedsinstitut

AKF – Anvendt KommunalForskning

Frederiksberg Kommune

Københavns Kommune

KTO – Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte

Kommunaldirektørkredsen

Regionsdirektørkredsen

FOKUS-udgivelserne er skrifter om kvalitetsudvikling, som henvender sig til ledere og
medarbejdere, som i praksis arbejder med kvalitetsudvikling, men de vil også være af
interesse for politikere i regioner og kommuner. De synspunkter, der bliver fremsat i
udgivelserne, deles ikke nødvendigvis af alle parterne bag FOKUS.

FOKUS støtter udarbejdelsen af rapporter gennem en bevilling fra Det Kommunale
Momsfond.

Forord

Resultatbaseret styring har stået højt på dagsordenen i det sidste års forvaltningspolitik i Danmark – både i staten og kommunerne. Resultatbaseret styring er en styringstilgang, der har fokus på opnåelse af resultater og effekter. Dokumentation er centralt for resultatbaseret styring, men det er først og fremmest effekten, der skal måles. Endvidere peges der på, at styringen skal være så enkel, at alle i en organisation forstår målene og kan arbejde efter dem.

Tankerne er bl.a. bragt til Danmark af de to amerikanere Ray Rist og David Hunter. Der har været holdt foredrag, der har været studieture til USA og senest er der udkommet en bog, "Når måling giver mening", der beskriver hovedelementerne i resultatbaseret styring og danske erfaringer hermed.

FOKUS har med denne pjece valgt kritisk at formidle tankerne bag resultatbaseret styring. Pjecens første del beskriver hovedbudskaberne i bogen "Når måling giver mening". Det sker ved et bidrag fra underdirektør Nikolaj Ejler fra Rambøll Management Consulting, der er en af

redaktørerne bag bogen. Endvidere præsenterer kontorchef Mette Egelund Fog en case fra bogen – Københavns Kommunes Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning, der i nogle år har arbejdet med resultatbaseret styring.

Pjecens anden del kaster lys på mulighederne og begrænsningerne i anvendelsen af resultatbaseret styring i Danmark. Det sker gennem en anmeldelse af bogen "Når måling giver mening" ved adm. direktør Peter Gorm Hansen og konstitueret afdelingschef Torben Buse fra KL. Endvidere har underdirektør Nikolaj Ejler fra Rambøll Management Consulting fået mulighed for at give en replik til anmeldelsen.

Jeg håber pjecen kan bidrage til at få tankerne bag resultatbaseret styring bredt ud til et endnu større publikum. Og jeg håber, at den vil give anledning til, at man i stat, kommuner, virksomheder og organisationer får bedre grundlag for at vurdere den måde, der styres på i dag – og diskutere, hvordan vi kan gøre det bedre.

*Mette Wier, formand for FOKUS' bestyrelse
August 2009*

Indhold

1	Nikolaj Ejler: Præsentation af bogen "Når måling giver mening"	5
	Måling med mening for praktikere og ledere	
	Resultatbaseret styring kræver nye erkendelser	
	Centrale elementer i resultatbaseret styring	
2	Mette Egelund Fog : Resultatbaseret styring i Københavns Kommune, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen	9
	Politiske mål og forvaltningens via resultatbaseret styring	
	Refleksion og læring	
3	Peter Gorm Hansen og Torben Buse: Anmeldelse af bogen "Når måling giver mening"	12
	Den amerikanske model kan ikke bare kopieres	
	Det svære budskab om enkelthed	
	Forskellige interesser er svære at forene i ét mål	
4	Nikolaj Ejler: Replik til anmeldelse	15

1. Præsentation af bogen "Når måling giver mening"

af Nicolaj Ejler, underdirektør, Rambøll Management Consulting

Budskabet i "Når måling giver mening" er, at den offentlige sektor skal kunne dokumentere, at den gør en positiv forskel. Etisk for at levere varen. Økonomisk for at bruge borgernes penge effektivt. Der er behov for, at offentlige organisationer dokumenterer, hvilke effekter de skaber for brugerne, og dermed om man gør en positiv forskel og i givet fald hvilken. Og om man gør det med en fornuftig ressourceanvendelse, der skaber optimal "value for money".

Bogens afsæt er, at de seneste 20-30 års New Public Management-tendenser har betydet, at der nu måles, indsamles data og dokumenteres som aldrig før i den danske offentlige sektor. Det sker i en modsætning mellem det, nogle praktikere og deres organisationer dygtigt har benævnt modsætningen mellem "varme" og "kolde" hænder (- sagde nogle kolde hænder = kolde hjerter?!). Altså modsætningen mellem praktikere og administratorer.

Mange praktikere er frustrerede over det, de oplever som et dokumentationstyranni. En daglig byrde af registrering og dokumentation i papirer, journaler og it-systemer. De oplever at bruge uforholdsmæssigt meget tid på dokumentation frem for på den "varme" service til borgerne, som de brænder for, er uddannet til og føler sig sat i verden for.

Eksempler er for praktikerne "minuttyranniet" i hjemmeplejen, "dokumentationstyranniet" i daginstitutionerne med pædagogiske læreplaner, "evalueringstyranniet" i folkeskolen, "journaliseringstyranniet" i socialforvaltningerne mv.

Praktikerne oplever ikke, at de mange data blive brugt – eller brugt fornuftigt. De oplever ikke, at de lærer af data – eller at andre lærer af data. Det er blevet et dokumentationsmonster, der æder tid og data. "Vi bruger 90% af vores tid til dokumentation og papirarbejde", hører man socialrådgivere sige. "Vi har ikke tid til børnene", hører man pædagoger sige.

Omvendt er mange administratorer og ledere frustrerede over, at de oplever praktikere, der søger at undgå at skabe systematisk viden om metoder og effekter. De oplever, at praktikerne ikke interesserer sig for disse vigtige spørgsmål. At praktikerne ikke vil vide svaret. At praktikerne ikke vil registrere og dokumentere, hvad de gør, og hvad der kommer ud af det.

Det er frustrerende for administratorer og ledere, fordi de mangler viden om, hvad der kommer ud af de mange velfærds-kroner, der investeres i socialektoren, sundhedssektoren, uddannelsessektoren, beskæftigelsessektoren, integrationssektoren.

De vil have viden, der kan danne afsæt for refleksion og læring om, hvad der virker

bedre end andet. Viden, der kan danne grundlag for prioritering. Viden, der kan skabe mere "value for money".

Måling med mening for praktikere og ledere

Det er denne ufrugtbare modsætning mellem administratorer og praktikere, bogen advokerer for kan overkommes til gavn for brugerne af den offentlige sektors ydelser. Budskabet er, at det er nødvendigt at måle og dokumentere indsats – men det skal ske meningsfuldt for både ledere og praktikere. Vi kalder det resultatbaseret styring med afsæt i den amerikanske terminologi Performance Management eller Results-Based Management, som via lovgivning har været den dominerende styringstilgang i USA siden Bill Clinton og Kongressen vedtog Governmental Performance and Results Act i 1992.

Faglig refleksion og læring kan forenes med ledelse og styring. Medarbejdernes behov for viden skal understøttes af de samme data, som ledelsens behov for styringsinformation for at kunne realisere organisationens strategiske mål.

"Vi måler med varme hænder", som en socialrådgiver i Mødrehjælpen siger om organisationens revolutionerende nye måde at integrere styring og faglighed. Her har man erkendt, at man ikke kan yde en fagligt solid indsats med en høj etik, hvis ikke man meget klart ved, hvad man gør, og om det, man gør, virker efter hensigten. Udgangspunktet for målingen er læring. Dokumentation er en forudsætning for gode faglige resultater. Uden data til at støtte viden kan man gøre skade ved at iværksætte tiltag, der ikke virker efter hen-

sigten – eller ikke virker godt nok i forhold til det ressourceforbrug og de intentioner, man har.

Der er faktisk en række eksempler på offentlige indsatser, der ikke skaber de intenderede effekter. Hvor man altså bilder sig selv eller brugerne ind, at det, man gør, er virkningsfuldt. Det er ikke rimeligt over for eksempelvis udsatte børn og familier, over for børn der har det svært i skolen, over for ledige med behov for at komme ind på arbejdsmarkedet.

Resultatbaseret styring kræver nye erkendelser

Vi hævder i bogen, at resultatbaseret styring kan sikre udvikling af værktøjer, der styrker evidens-baseret videnproduktion, der kan anvendes af praktikere og ledelse til at reflektere over, hvad der virker for hvilke målgrupper. Herved kan der skabes et stærkt handlingsfundament for at styrke indsats og effekter heraf.

En sådan ny styringstilgang kan være med til at sikre en ledelsesdrevet, dataunderstøttet og fagligt baseret opgaveløsning, således at måling og dokumentation er meningsfuldt for både ledelse og praktikere.

Det kræver erkendelser blandt både administratorer og ledere samt praktikere. Administratorer og ledere i den offentlige sektor må overveje nye værktøjer for at skabe en intelligent styring og måling, der ikke bare kontrollerer og begrænser, men stimulerer og faciliterer faglig refleksion og læring. Redskaber skal udformes, så de understøtter den faglige indsats.

Og praktikerne skal erkende, at dokumentation er nødvendig for refleksion og læring af, hvordan indsatsen konstant kan forbedres.

Langt de fleste offentligt ansatte praktikerne ønsker at gøre deres allerbedste for at hjælpe de brugere, de arbejder med. Dokumentation skal understøtte, at medarbejderne får mulighed for at gøre deres arbejde bedst muligt ved at give dem redskaber til at lære af erfaringer og ved at holde dem ansvarlige for, at deres indsats faktisk gør den tilsigtede forskel for brugerne.

Samtidig må politikere og ledere støtte denne refleksion ved ikke at måle uhæmmet, men i stedet nøje samtænke databehov for praktikers læring med databehov for ledelse og styring, således at der kun anvendes meget få indikatorer. Og at ledelsens databehov opfyldes med data fra praktikerne, så praktikerne ikke skal opleve at bruge mængder af tid på at dokumentere noget, der er fagligt irrelevant og dermed en belastning for deres arbejde.

Så måling giver mening.

Centrale elementer i resultatbaseret styring

Vi identificerer i bogen nogle centrale elementer for at skabe en succesfuld resultatbaseret styringsmodel:

- 1) Skabelse af ansvarliggørelse og læring
- 2) Indsatser og ressourcer skal organiseres efter effekter
- 3) Etablering af klare strategiske mål for hele organisationen
- 4) Real-time data skal understøtte løbende styring

Ad 1) Vi siger med bogen, at resultatbaseret styring grundlæggende har to formål: *ansvarliggørelse og læring*. De indsamlede data skal anvendes som redskab i en refleksionsbaseret organisationskultur med henblik på en kontinuerlig udvikling af indsatsens effekter for slutbrugerne via konstant refleksion over data mellem ledelse og medarbejder og mellem ansvarlig myndighed og leverandørorganisation.

Ad 2) Endvidere påpeger vi i bogen, at *indsatser og ressourcer skal organiseres efter effekter*. Det kan kun ske, hvis vi har klare effektmål og kender de opnåede effekter samt kobler resultatbaseret styring med en performance-budgetmodel, der kan sikre en effektiv og prioriteret ressourceallokering.

Ad 3) Resultatbaseret styring fordrer herved, at organisationens *strategiske mål* er klare for alle. Det kræver få strategiske mål, hvis effekter er let målbare. Det kræver, at dokumentation af målopfyldelsen sker ud fra de samme indikatorer, der giver mening for både ledelse og medarbejdere. Det kræver, at indikatorerne måler effekter – de langsigtede mål for målgruppen, og ikke kun aktiviteter og umiddelbare resultater. Og det kræver en tålmodig, vedvarende, fokuseret indsats.

Det er ledelsens ansvar at sikre strategisk klare mål og formidling af disse, så hele organisationen kan handle efter de samme mål. Det er medarbejdernes ansvar at reflektere over egen praksis og lære af den, hvad der virker og ikke virker, for hvilke målgrupper og under hvilke vilkår og forudsætninger. Læring gennem informeret dialog og faglig refleksion.

Ad 4) Endelig hævder vi i bogen, at forudsætningen for at styre efter effekter er, at man har data, der kan understøtte denne styring. Resultatbaseret styring er derfor uløseligt forbundet med at have god og rettidig dokumentation, der kan belyse, hvorvidt de politiske målsætninger nås.

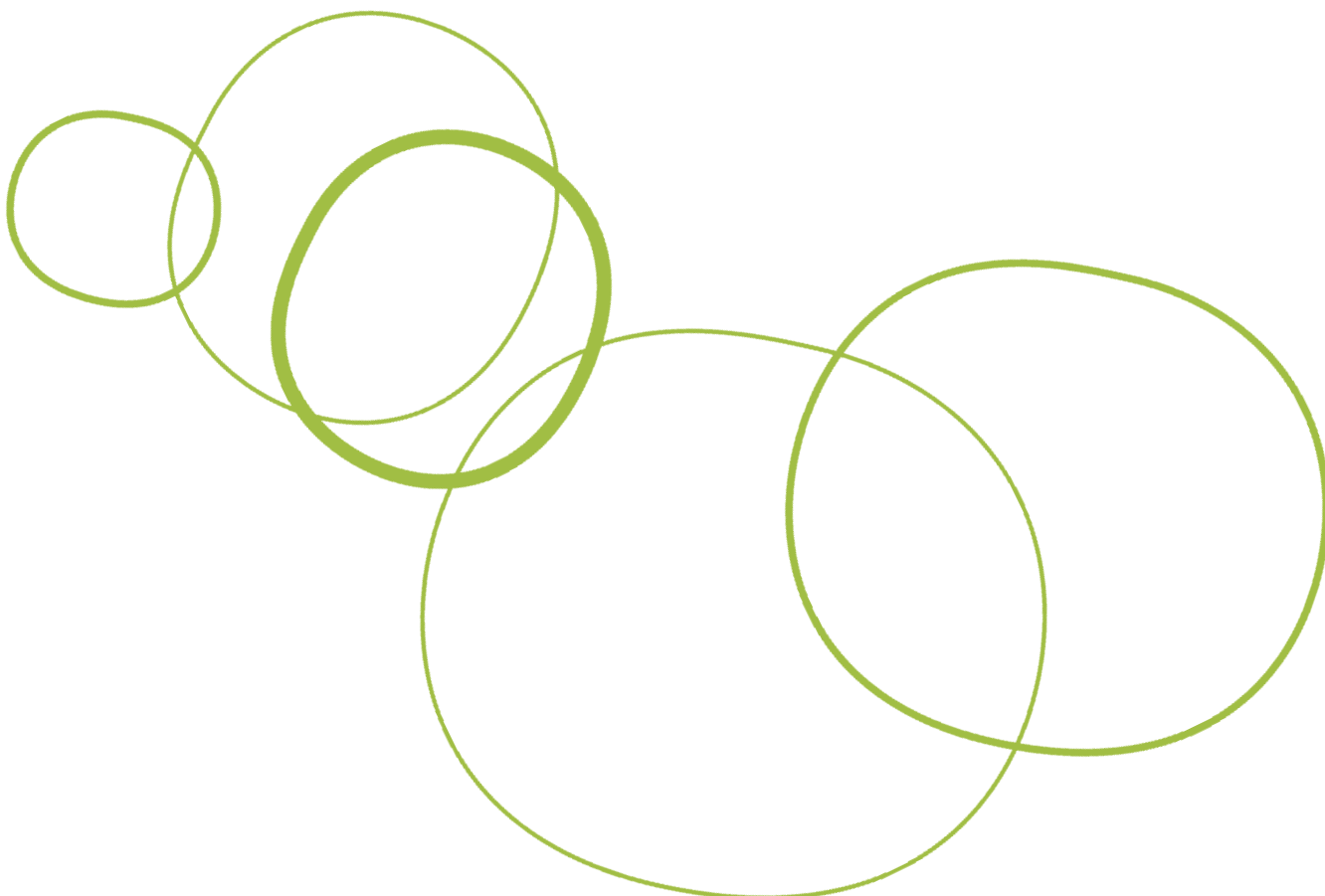
Data skal produceres og analyseres løbende, så de understøtter en *real-time* styring af indsatsen. Herved kan man gå fra performance measurement til performance management.

Alle niveauer i den offentlige styringskæde vil have behov for forskellige typer af data. Politikeren, der har brug for et overordnet billede af indsatsens effekt og omkostnin-

ger, har et andet informationsbehov end frontmedarbejderen, der skal bruge dem til at overvåge resultater på individniveau.

Det er afgørende, at mængden af indikatorer begrænses, hvis man ikke skal ende med at skabe et uhåndterbart system, der skaber en kæmpe dokumentationsbyrde.

Bogen konkluderer, at resultatbaseret styring repræsenterer en ny udvikling af New Public Management, hvor det styringsmæssige fokus på de leverede ydelsers effekter for borgerne medfører, at leverandørerne tildeles mere frihed til at lede indsatsen til gengæld for, at de i højere grad bliver holdt ansvarlige af den bevilgende myndighed for de resultater, de leverer.



2. Resultatbaseret styring i Københavns Kommune, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen

Af Mette Egelund Fog, kontorchef, Københavns Kommune, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen

I bogen "Når måling giver mening" præsenteres seks danske cases på offentlige organisationer – fire ministerier, en styrelse og en kommunal forvaltning – der som nogle af de første i Danmark har arbejdet med resultatbaseret styring.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune (KK BIF) er en god case på bogens pointer. KK BIF valgte i 2006 at lade resultatbaseret styring være omdrejningspunktet for forvaltningens styringsmodel. En styring, der i alle elementer forsøger at understøtte et fokus og løbende forbedringer henimod at få flest muligt i beskæftigelse.

Forvaltningen bevæger sig på samme tid i et krydsfelt af styringsrelationer mellem stat, kommune og forvaltning, hvor kommunernes indsats på beskæftigelsesområdet er præget af lovgivningsmæssig styring. Fra statens side er der fx som nævnt fastsat omfattende detailkrav til omfanget af og indholdet i aktiviteterne i beskæftigelsesindsatsen. Lovgivningen har nærmest taget karakter af en drejebog for forløbet med en kontanthjælpsmodtager og stiller krav om personlige samtaler med bestemte intervaller, samtaler der

skal gennemføres ud fra en dialogguide og følges op af bestemte registreringer i it-systemer. Der er minimumskrav til, hvor ofte, hvor længe og hvor intensivt en kontanthjælpsmodtager skal aktiveres osv. Det styringsmæssige dilemma, som det efterlader forvaltningen med, er, at ressourcerne bliver meget stramt bundet til konkrete, lovpligtige sagsbehandlingskridt. Midlet bliver målet i sig selv. Det er tilmed en styringsrelation, som er vanskelig at ignorere, fordi kommunernes overholdelse af de lovregulerede detailkrav er en forudsætning for, at de kan modtage statsrefusioner af lovpligtige ydelser som kontanthjælp.

Forvaltningens styringsmodel på beskæftigelsesområdet sigter derfor på at tydeliggøre rammer og krav til indsatsen, at synliggøre de frihedsgrader, der naturligvis stadig er til stede til at prioritere i indsatsen, at skabe fælles forventninger og mål for, hvad de frihedsgrader skal bruges til, og at belønne de gode resultater. Styringsmodellen er resultatbaseret styring for at øge det beskæftigelsespolitiske fokus på effekter.

Politiske mål og forvaltningens implementering via resultatbaseret styring

Beskæftigelses- og Integrationsudvalget har siden 2006 udpeget årlige strategiske

fokusområder i en samlet beskæftigelsesaftale, som forvaltningen implementerer via tilrettelæggelse af indsatsen.

Tre centrale værktøjer i styringsmodellen illustrerer bogens pointe om effektfokus og ansvarliggørelse:

- 1) Resultatkontrakter – et værktøj til at holde fokus på de overordnede effekter i forhold til de politiske fokusområder.
- 2) Implementeringsaftaler – et værktøj til at sikre implementering af de væsentligste indsats/aktiviteter, der kræves for at skabe forandring i organisationen.
- 3) Ressourcestyring – et værktøj til at understøtte fokus på effekter af indsatsen og fokus på en hurtig vej tilbage til eller ind på arbejdsmarkedet.

Ad 1) Resultatkontrakterne indeholder få, men de allermost centrale resultatmål for forvaltningen. Og kontrakten målsætter det enkelte centers bidrag til de overordnede målsætninger. Hvis det er relevant, kan kontrakten også indeholde udvalgte indsats- og udviklingsmål.

De faste rammer omkring dette arbejde er økonomien, lovgivningen og de strategiske fokusområder, hvor enhedernes udfoldelsesmuligheder i strategien ligger i at pege på, hvordan centrenes kompetencer, tid, lokaler, samarbejdspartnere og andre ressourcer sættes bedst i spil i forhold til det arbejdsmarked og de ledige, der skal serviceres.

I processen sigtes der på at inddrage medarbejderne for at sikre, at de overordnede mål og centrenes bidrag hertil bliver tydelige for hele organisationen. Der er fortsat et stykke vej til, at alle medarbejdere

kender deres bidrag og rolle i forhold til de overordnede mål, men der er i 2009 lanceret en række processer, som skal bidrage til mere dialog om dette.

Ad 2) Implementeringsaftaler oprettes, når der er et behov for at have flere aktører i spil for at implementere en indsats fra en beskæftigelsesaftale, beskæftigelsesplan eller ny lovgivning, og når der kræves forandringer i organisationen af en vis kompleksitet for at skabe de effekter, der ønskes. Aftalerne er som koncept et dokument, der klart placerer ansvaret for implementering og målsætter processen på tværs af enheder. Konceptet er egentlig udviklet, fordi der er så mange nye initiativer på beskæftigelsesområdet, som kræver samspil, og som ikke kan rummes af kontrakterne, hvis kontrakterne skal være et fokusskabende værktøj.

Ad 3) Ressourcer tilføres kommunens fire jobcentre gennem en taxametermodel, hvor den udløsende faktor er antallet af kontanthjælpsmodtagere eller sygedagpengemodtagere, der henvender sig i jobcentret. Gennem taxametermodellen er det lykkedes at opnå en økonomistyring, der dels ændrer ressourceallokeringen, når der sker forskydninger i målgruppen, dels belønner de centre, der skaber hurtige udslusninger. Taxameteret er uafhængigt af, hvor længe den enkelte borger er i forløbet. Det vil sige, at hver gang en ledig kommer i arbejde skabes der større frihedsgrader til at arbejde med den resterende gruppe.

Ca. 60% af jobcentrenes økonomi udløses via taxameteret. De andre 40% udgøres af en grundbevilling (ca. 25%) samt en af-

talebaseret bevilling og en resultatbevilling (hhv. ca. 10% og 5%), hvor den sidste er afhængig af jobcentrets evne til at skabe hurtig og varig udslusning til arbejdsmarkedet.

Taxameterbevillingen og resultatbevillingen kan ændre sig i løbet af året. De reguleres formelt tre gange årligt, men det er centrenes opgave løbende at følge op på, om der er grund til at tro, at indsatsen skal tilpasses i løbet af året. Inden for den økonomiske ramme kan centrene frit udmønte budgettet i løn, øvrig drift mv. Kun hvis der er tegn til manglende overholdelse af den økonomiske ramme, lovgivningsmæssige forpligtelser eller resultatkontraktens mål, vil centrene opleve, at frihedsgraderne indskrænkes.

Refleksion og læring

Casen med KK BIF illustrerer bogens pointe om brug af data til refleksion og læring.

Tanken bag forvaltningens styringsmodel er, at frihedsgrader økonomisk og fagligt vindes gennem resultater. En forudsætning for en sådan praksis er naturligvis, at der løbende skabes et grundlag for at vurdere, om resultater og indsatser nås som forudsat. Forvaltningen følger månedligt op på status på de centrale resultatområder fra kon-

trakterne. Det sker i en fast rapportering, der kaldes resultatstatus, hvor resultatmål følges op i sammenhæng med opfølgning på økonomi og lovgivningens krav, således at der skabes et overblik over forvaltningens performance ud fra flere perspektiver. Et væsentligt mål med resultatstatus er at sikre en stillingtagen til, om det er de rigtige strategier, der er valgt for at opnå resultater, og pege ind på eventuelle justeringer i strategien, såfremt resultaterne udebliver.

Forvaltningens resultatstatus er efterhånden ved at blive nedbrudt på teamniveau, og det er et centralt element i at få dialogen om resultatskabelse og løbende forbedringer af indsatsen ud og leve i organisationen og i den daglige drift.

3. Anmeldelse af bogen: "Når måling giver mening"

Af Peter Gorm Hansen, adm. direktør,
og Torben Buse, konstitueret afdelings-
chef, KL

Hovedbudskabet i bogen "Når måling giver mening" er klart. Gør det så enkelt, at alle forstår målet, og sørg for, at effekten af indsatsen er det, som måles. Ikke indsatsen selv eller alle mellemregninger. Det er et vigtigt budskab i forhold til alle politiske og administrative ledere i hele den offentlige sektor.

Og det er et aktuelt budskab. Det kommer på et tidspunkt, hvor dokumentation er blevet et centralt element i styringen af en efterspørgselsorienteret og mere borgerfokuseret offentlig sektor. Når det sker, er der al mulig grund til at have en klar retning og et klart pejlemærke. Her kommer bogen på et rigtig tidspunkt.

Det er også positivt, at bogen tager fat i en konkretisering af indholdet i Public Management. Det er i den praktiske verden, at en metode skal stå sin prøve. Ikke bare på papiret. Og det lykkes på mange måder godt. Der er rigtig megen god inspiration at hente fra bogen.

Den amerikanske model kan ikke bare kopieres

Bogen anerkender, at vi endnu er meget længere fra målet, end vi har lyst til at indrømme i den offentlige sektor.

Performance management er metodisk født i en samfundsmodel, der på flere måder adskiller sig fra den nordiske velfærdsmodel. Først og fremmest ved, at performance management som metode tager afsæt i en resultat- og forskellighedsorienteret kultur, mens velfærdstraditionen i Norden tager afsæt i en fag- og lighedskultur. Den første udfordres af, at den har vanskeligt ved at tackle komplekse og fagligt tværgående problemstillinger – og vel ingen steder i verden i praksis har kunnet række over flere administrative niveauer. Den anden udfordres af, at kritiske brugere og borgere ikke vil finde sig i faglige normer eller organisatoriske opdelinger, som ikke gavner deres indsigt i, hvad der foregår, eller ikke har netop deres problem i fokus.

Udgangspunktet er derfor for os i Danmark, at der er god grund til omhyggelig omtanke og planlægning, før man med fornuft kan implementere PM-metoder i styringen af den offentlige sektor. I modsat fald er der en latent risiko for, at vi vikler os ind i en overstyret offentlig forvaltning og serviceproduktion, som ingen vil tage ansvar for.

Det svære budskab om enkelthed

Performance Management kan hurtigt blive meget komplekst, hvis man ikke tænker sig godt om. Det er ikke nødvendigvis lige så enkelt, som man kan forvente af en metode, hvis hovedbudskab er enkelthed.

Flere steder i bogen tænker man, at det trods budskabet om enkelthed og fokusering på effekter, risikerer at blive meget komplekst, når vi bevæger os fra teori til praksis.

Det er i og for sig tankevækkende, fordi de to amerikanske guruer, som bogen i høj grad trækker på, for det første understreger, at man kun meningsfyldt kan arbejde med få (og klare) mål ad gangen. For det andet, at det tager lang tid at gennemføre performance management, fordi det er utrolig vigtigt, at de mange medarbejdere, der nødvendigvis berøres direkte af dataregistrering og databrug, skal kunne se sig selv og deres arbejdsmæssige hverdag i et sådant system. Og for det tredje, at det, der skal måles på, er opfyldelsen af effektmål – ikke måling af alt mellem himmel og jord. Først når disse betingelser er opfyldt, kan man med fornuft og kraft fastholde, at måling og dokumentation skal finde sted, for ellers kan man ikke vide, om man som institution, forvaltning, kommune eller ministerium er lykkedes med sin virksomhed.

Her savner man lidt mere refleksion over, hvordan de fremlagte eksempler står i forhold til de grundlæggende anbefalinger og forudsætninger i performance management. Det er synd. For denne problematik er det afgørende omdrejningspunkt, når man skal udrulle performance management i hverdagen.

Bogens styrke er nemlig det empiriske afsæt. Her er rigtig mange interessante bidrag, der skal fungere som illustration af mulighederne i performance management. Eksemplet på beskæftigelsesområdet skal illustrere enkelthed og klarhed i målfor-

muleringen. Det gør det også i nogen grad. Men med til historien hører, at hele beskæftigelsesområdet samtidig er karakteriseret ved en ganske omfattende regel- og processtyring, der næsten er uden sidestykke i andre dele af den offentlige sektor. Det er et eksempel på et område, hvor man grundlæggende har valgt alle typer af styring – inklusive performance management. Den kritiske prioritering af, hvad der er vigtigst: resultater i form af effekter (fx at bringe så mange som muligt i aktiv beskæftigelse) eller at krav til proces, metode og organisation er opfyldt, mangler på det pågældende område. Som læser får man imidlertid ikke meget at vide om, hvordan de forskellige typer af styring på beskæftigelsesområdet påvirker hinanden indbyrdes, og ikke mindst er effekten af performance management uomtalt.

Lidt af sandheden kommer frem, når vi efterfølgende læser historien om Københavns Kommunes arbejde med performance management. De har netop problemer, fordi de udsættes for alt muligt andet fra staten end performance management – en ganske vidtgående central styring.

Det kunne have været interessant med en tættere kobling mellem bogens tre historier om beskæftigelsesområdet, integrationsområdet og Københavns Kommunes praksis. To statslige eksempler og en kommune, som skal få det til at hænge sammen. Det burde være en interessant blanding, der tåler en nærmere analyse. Tilgangen kunne have været performance management, men med en lidt mere kritisk indgang til, hvordan metoden kan anvendes.

Forskellige interesser er svære at forene i ét mål

Tænkningen i performance management er rigtig. Vi skal blive klarere i vores fastsættelse af mål. Og vores mål skal være enkle, så ledelse og medarbejdere forstår det. Diskussionen er ikke ny, men kan ikke gentages for ofte. Hvorfor er det så ikke blevet til noget, når vi jo faktisk har forholdt os til mål gennem ganske mange år? Det er fordi, det er en rigtig svær opgave.

Ofte har ministerier svært ved at nå til enighed om effektmålene på alle områder fordi de har forskellige og helt legitime interesser. Og i fald enigheden opnås, vil kompromisset ofte resultere i for mange og for bredt formulerede mål, der i sig selv vil gøre det svært at måle på dem og finde en fornuftig anvendelse i styringen af en effektiv indsats. Så lander vi i den ikke sjældne situation, at der signaleres enighed om, at alting skal løses på en gang og lynhurtigt. En sådan forventningsdannelse er en katastrofe, hvis ideen er at få en ønsket effekt ud af anstrengelserne.

Hvis det fælles udgangspunkt ikke kan skabes, så hjælper selv få mål, en klar prioritering og vægt på effekter ikke meget. Så kommer man ingen vegne: Disse pointer i performance management er nødvendige, men ikke tilstrækkelige betingelser for succesfyldt performance management.

Det afgørende er fortsat, at udgangspunktet er anvendeligt. At lovgiver klar udtrykker, hvad det er for effekter, der prioriteres. Det er vel ikke altid, at lovgivningen lever op til de krav? Denne diskussion kunne med fordel være trukket skarpere op i bogen.

Man kan let forfalde til for høj en grad af styringsoptimisme, hvis man tror, disse modsætninger kan fjernes via performance management forstået som et stort sammenhængende data- og styringssystem fra ministeriets top til brugerne af den enkelte kommunale institution. Det vil ikke føre langt i praksis.

Ray Rist har en meget klar grundsætning om performance management og ledelse, som der bør sættes en tyk streg under. Nemlig, at "effekter ikke kan købes eller budgetteres. De skal ledes". Det er derfor effektmålene, der skal binde det hele sammen. Det er ledelserne på de forskellige niveauer og enheder, der med deres valg af organisering, proces og metode skal opnå så god målopfyldelse som muligt. Her ligger en vigtig pointe. Hvis vi vil have effektiv service og forvaltning og ikke bare skal lande i store datasystemer.

4. Replik til KLs anmeldelse

Af Nicolaj Ejler, underdirektør, Rambøll Management Consulting

Tak for den pæne anmeldelse af vores bog. Vi deler det samme ønske om at sikre en offentlig sektor, der med effektive midler skaber de bedste effekter for borgerne – inden for de rammer, der prioriteres til et givet område.

Jeg er enig med jer i, at bogens seks case-eksempler er stærke. I efterlyser flere refleksioner om effekter kreeret på case-områderne og en mere kritisk analyse af, hvordan hhv. Arbejdsmarkedsstyrelsen, Integrationsministeriet og Københavns Kommunes Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning ser på lovgivningen og kommunale implementeringsmuligheder.

Jeg vil her understrege bogens udsagn om, at alle seks case-organisationer deltager i bogen med en erklæret ydmyghed over for deres arbejde, idet de alle hævder at være på vej i en endnu ufuldendt proces. Alle understregede, at hvis vi ville have best practice-eksempler på nogle, der havde præsteret en succesfuld og afsluttet implementering, ville de ikke deltage. Så vi må skrive en ny bog om 2-3 år med dette fokus.

Men jeg vil godt indrømme, at vores tværgående analyse af de seks cases mere er fokuseret på læring om implementering på tværs, end diskrepanser mellem hhv. et statsligt og et kommunalt syn. Lad mig her opridse nogle perspektiver:

For at skabe en succesfuld resultatbaseret styringsmodel skal der være en enighed mellem centralt og lokalt niveau om styringsmodellen, og hvad hovedmålene for en indsats er. En sådan enighed skal både eksistere på institutionsniveau, fx mellem et ministerium og en aktør som KL, og på personniveau helt ud til de praktikere, der skal agere i modellen ved via deres praksis at realisere de handlinger, der aggregeret kan føre til de intenderede effekter. Endvidere skal praktikerne inddatere data og bruge data i deres faglige refleksion og læring om, hvordan praksis kan udvikles og styrkes.

Jeg er enig med jer i, at megen lovgivning ikke klart udtrykker et målbart effektmål. Det bør lovgivning gøre for at sikre klarhed hele vejen ned gennem styringskæden til praktikerne. Nogle ministerier arbejder som led i deres resultatbaserede styringstilgang intenst med at sikre dette, og det er meget positivt. Tilsvarende foregår der et koordineringsarbejde mellem stat og kommuner fx i regi af dokumentationsprojekter, der skal definere indikatorer på forskellige velfærdsområder.

Resultatbaseret styring er vel i en dansk kontekst relevant at drøfte i tre styringsrelationer:

- 1) Intern styring i en organisation af dens indsatser
- 2) Relationen mellem en myndighed og dens leverandører (offentlige som private)
- 3) Relationen mellem stat og kommuner (og regioner)

Ad 1 og 2: Resultatbaseret styring af en organisation eller en koncern vil ske efter samme principper som den styring, en kommune eller region vil udøve i relation til leverandørorganisationer. Det handler om at definere klare mål og indikatorer for at måle disse. Identificere solide datastrømme for disse indikatorer i et effektivt ledelsesinformationssystem og reflektere over data med henblik på at udvikle og forstærke indsatsen. Få, klare mål, resultatkontrakter med fokus på effekt og ansvarliggørelse er nøgleord i en resultatbaseret styringsoptik.

Ad 3: Med den danske velfærdsmodel, hvor en central statslig forvaltning suppleres af et kommunalt og regionalt niveau, der forestår store dele af implementeringen af den borgerrettede service, har styringsrelationen mellem stat og kommuner (regioner) en særlig karakter.

Resultatbaseret styring med fokus på effekter bør i styringsrelationen mellem stat og kommuner (regioner) principielt udmøntes med mest mulig frihed til det lokale niveau til at tilrettelægge indsatsen, mens det lokale niveau samtidig holdes ansvarligt af det statslige niveau for de leverede resultater.

Dette principielle standpunkt udfordres i den virkelige verden:

Dels skaber en række enkeltsager om kommunal eller regional praksis et nationalt politisk pres for indgreb i det lokale råderum via lovgivning og præciseringer af bestemmelser for praksis.

Dels har staten en rolle som videngenerator, der sikrer produktion af viden om tilgange, redskaber og metoder med

særligt effektfulde virkninger for målgrupper. Denne viden formidles i forskellige reguleringsmodeller med varieret intensitet af indgreb i lokalt råderum for at sikre ensartet høj kvalitet og effekt. Argumenter for denne statslige intervention er opfyldelse af minimumsstandarder som intenderet i loven, herunder retssikkerhed (alle skal have adgang til samme minimumskvalitet), og et ønske om at opnå de mest gunstige effekter ved brug af tilgange, redskaber og metoder, der har vist sig særligt virkningsfulde.

Udfordringen for styringsrelationen mellem stat og kommuner (regioner) er at sikre et strategisk perspektiv, således at styringsmodellen på hvert enkelt ministerområde ikke bare sker inkrementelt med en stadig tilvækst af regulering efter enhver opstået enkeltsag. En styringsmodel bør afspejle karakteren af lovgivningens effektmål, viden om særligt effektfulde tilgange, redskaber og metoder på feltet, hidtidige kommunale og regionale resultater, sektorområdets særlige karakter mv., således at specifikke styringsmodeller har en strategisk forankring i mål for opnåelse af givne effekter på det konkrete område.

Jeg har ikke principielle indvendinger mod, at et datasystem til at levere viden om indsatsen og dens resultater går hele vejen fra et kommunalt sagsbehandlingssystem og op til de data, ministeren modtager løbende på sit bord. Jeg har omvendt heller ikke principielle holdninger til, at det er nødvendigt med et sådant system. Casen fra Arbejdsmarkedsstyrelsens www.jobindsats.dk viser vel, at det er godt med data, alle kan benytte og være enige om, fordi det kvalificerer dialogens faglige indhold. Men selv dette system er ikke forankret i

sagsbehandlingssystemer, så det er ikke den eneste vej, og den vil være særdeles omfattende at gå. Hvis den virker, vil den dog være effektiv.

Det kan evt. overvejes at gennemføre et antal pilotprojekter på udvalgte områder udvalgt af KL, (Danske Regioner) og et ministerium med det formål at etablere erfaringer med modeller, hvor kommuner (og regioner) gives frihed til implementering under ansvar over for en ministeriel tiltrådt resultatbaseret styringsmodel med klart definerede effektmål og konsekvenser for manglende målopfyldelse.

Sådanne pilotprojekter vil måske kunne vise vejen til at etablere en effektiv balance mellem klare effektmål og kommunal frihed til at implementere disse med klart formulerede konsekvenser for de kom-

muner, der så ikke lever op til målene. Jeg er nemlig helt enig i, at effekter ikke kan købes, men skal ledes frem. Som vi siger i bogen: Det er ikke "What you measure, get's done". Det er "What you manage, get's done". En organisation kan have nok så mange mål, men hvis ledelsen ikke har fokus på dem, forvirrer de og bliver ikke konstituerende for organisationens virke. Men de mål, ledelsen har konstant fokus på, vil få organisationens opmærksomhed og indsats. Så ja, giv os få, klare, målbare effektmål, og ledere, der leder efter disse mål. Hele vejen gennem styringskæden. Så skal vi nok se kvalitet og effekter.

