KORA
DET NATIONALE INSTITUT
FOR KOMMUNERS OG REGIONERS
ANALYSE OG FORSKNING

tema
№ 02 ▪ 2015

- Ønskede og uønskede effekter
- Når nye registreringer skyder op som paddehatte
- Den svære balance mellem resultater og tillid
- Hospitalerne har behov for styring version 2.0

RESULTATBASERET styring

AF MICKAEL BECH
DIREKTØR I KORA

Styring skal basere sig på viden

Der er mere end nogensinde behov for systematiske vurderinger af styringsinstrumenterne design og effekt

Foto Agnete Schlichtkrull

Nye former for resultatstyring udvikles og udrulles løbende i den offentlige sektor. Behovet for at styre og dokumentere offentlige myndigheder og institutioners arbejde er legitimt. Men der er mere end nogensinde behov for systematiske vurderinger af, hvordan styringsinstrumenterne designes, og hvordan de virker.

Den offentlige sektor udvikler løbende nye styringsmodeller for at kunne øge kvalitet og produktivitet, prioritere ressourcer og sikre gennemsigtighed. Styringsmodellerne skal tilskynde en ønsket adfærd eller hæmme en uønsket.

En række faktorer danner baggrund for, hvordan styringsmodellerne bliver designet. Modellerne bygger på antagelser om de fagprofessionelles adfærd og på de tekniske forudsætninger for at opstille måleparametre på det pågældende velfærdsområde. Og så bygger de på de former for faglige og økonomiske tilskyndelser, der er mulige i den enkelte sektor.

Dette temamagasin understreger behovet for, at man designer styringsmodeller i tæt dialog med de fagprofessionelle på området, hvis man vil opfylde de ønskede formål. Det kræver et grundigt kendskab til kerneopgaven, forståelse for de adfærdsmæssige reaktioner hos fagprofessionelle samt en solid indsigt i de tekniske design af styringsmodeller.

Det er en kerneopgave for KORA at levere analyse og forskning, der kan bidrage til at forbedre styringen, organiseringen og ledelsen af den offentlige sektor. Derfor er opbygning af systematisk viden om design og virkninger af resultatbaseret styring i den offentlige sektor også et centralt tema i KORAs arbejde.

KORA har stærke kompetencer og har indsamlet viden fra nationale og internationale erfaringer. Viden, som kan imødekomme behovet for løbende at udfordre, udvikle og afprøve nye styringsmodeller.

Vi ønsker også fremadrettet at bruge vores kompetencer til at indgå i design, evaluering, opfølgning på implementering og rådgivning, som er med til at sikre, at vi får et solidt grundlag for nye styringsmodeller. Til gavn for udviklingen i den offentlige sektor. Og dermed også til gavn for medarbejdere og borgere.

Dette temamagasin er en appetitvækker med erfaringer fra afsluttede og igangværende projekter.

Jeg ønsker alle god læselyst.

KORA tema

Udgiver:
KORA,
Købmagergade 22,
1150 København K.
+45 44 45 55 00
kora@kora.dk
www.kora.dk

Ansvarshavende redaktør:
Mickael Bech
mibe@kora.dk

Redaktør:
Gladis Johansson,
gljo@kora.dk

Redaktion:
Charlotte Konow,
chko@kora.dk
Gry Bess Møller,
grbe@kora.dk

Grafisk design:
Pernille Kleinert

Forsideillustration:
Morten Voigt

Tryk:
Holbæk Centertryk

Oplag:
1.000 eksemplarer

ISSN
2445-6411 (tryk)
2445-642X (online)

Om KORA
KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning – har fokus på den offentlige sektor. KORAs forskning og analyse skal bidrage til bedre styring, højere kvalitet og bedre udnyttelse af ressourcerne i den offentlige sektor.

№ 02 ▪ 2015

VOKSEVÆRK
Styring kan vokse sig til et vildnis af registreringer

Når styringssystemer først er indført, kan de vokse uhæmmet, og nye regler og registreringer kan skyde op som paddehatte i en fugtig skovbund. **Law of mushrooming** kalder forskerne fænomenet.

14

OVERBLIK
Det virker – men ikke altid efter hensigten

Resultatbaseret styring har effekt på organisering og prioritering. Bare ikke altid den ønskede, viser ny rapport om styringen på tre områder – beskæftigelse, folkeskole og socialområdet. Og styringen kan have social slagside.

4

FOLKESKOLEN
Lærere og skoleledere har fokus på nye mål

Med folkeskolereformen fik landets skoler nye mål at styre efter. Flertallet af skolelederne i en ny KORA-undersøgelse bruger målene, især for elevernes læring. Også lærere og pædagoger er optaget af de nye resultatmål.

8

LEDELSE
Kan resultater og tillid gå hånd i hånd?

Den offentlige sektor forsøger at finde en styreform, der balancerer mellem resultater og tillid. Men øvelsen er ikke let. For de to fænomener bygger på fundamentalt forskellige forudsætninger.

12

SYGEHUSVÆSENET
Styringen på hospitalerne skal gentænkes

De danske hospitaler har i årevis lidt under store mængder dokumentation og registrering, der ofte har været meningsløs og ikke bidraget til at hæve kvaliteten. Nu skal systemet gentænkes, og det kræver et skarpt fokus.

18

KLUMME
Vejen frem er dialog og klare mål

Ufuldkommen implementering og overdrevent fokus på negative resultater spænder ofte ben for en konstruktiv brug af målingerne i resultatbaseret styring. Dialog og decentralisering kan være en vej frem.

22

DET VIRKER

men ikke altid efter hensigten

Resultatbaseret styring har effekt på, hvordan man arbejder og prioriterer i den offentlige sektor. Men mange gange er de utilsigtede effekter større end de ønskede effekter. Og de socialt svage borgere risikerer at blive taberne. Det konkluderer en ny rapport, som giver overblik over viden om resultatbaseret styring på tre områder: **folkeskole, beskæftigelse** og **socialområdet.**

AF CHARLOTTE KONOW

ELEVPLANER, RESULTATPLANER, MÅLKORT OG TJEKSKEMAER. Den offentlige sektor har i de senere år indført resultatbaseret styring på en lang række områder – inspireret af styringsmodeller fra det private erhvervsliv. Målet har været at sikre kvalitet og effektivitet: Vi skal have den bedst mulige offentlige service for skattekronerne og ikke bruge tid og kræfter på ting, som ligger langt fra de offentlige kerneopgaver.

Men erfaringerne med resultatbaseret styring er indtil videre meget blandede, både herhjemme og i udlandet.

- Der er langt fra de gode intentioner til, at man i praksis har fundet nøglen til, hvordan man får bedre information at styre efter, end man havde før. Ofte står målene og målingerne i vejen for selve formålet, siger seniorforsker Marie Østergaard Møller fra KORA.

Hun står i spidsen for et stort projekt, som gennemgår dansk og international forskning om effekten af resultatbaseret styring på tre centrale velfærdsområder.

Målet er nået – men hvad var formålet?

Forskningen på skoleområdet viser i udgangspunktet, at skoler med mål klarer sig bedre end skoler, der ikke har mål. Og det ser ud til, at især skoler med dårlige resultater har gavn af at fastsætte nogle klare mål, de kan styre efter. Men de positive resultater har en række negative følgesvende. En af de centrale udfordringer er det, forskerne kalder målfiksering: Skolerne fokuserer for meget på at opfylde målene og nedprioriterer andre vigtige opgaver.

- Det typiske eksempel er, at læreren underviser i lige præcis det, som eleverne bliver testet i – og som der også bliver målt på – og ikke i andre aspekter af faget. Dermed får man et meget snævert fokus. Det kan også være en skoleleder, der er så optaget af at undgå negative nøgletal, at han glemmer at prioritere og fordele undervisningsressourcer til fordel for alle elever – også de fagligt svageste, forklarer Marie Østergaard Møller.

De svageste taber

Problemet med målfiksering findes også på beskæftigelsesområdet. Her viser analyserne, at der ofte mangler en klar kobling mellem præstationer og mål. Lederne er mere →

Målstyring kan have en tendens til at fremme bureaukratisk tjeklisteadfærd på bekostning af det faglige professionelle skøn

Marie Østergaard Møller, seniorforsker i KORA

FAKTA OM UNDERSØGELSEN:

- Projektet er en systematisk gennemgang af danske og internationale analyser af effekter af resultatbaseret styring på tre store velfærdsområder: folkeskole, beskæftigelse og socialområdet
- 60 forskningsrapporter og evalueringer er blevet gennemgået
- Tre KORA-medarbejdere står bag projektet: Seniorforsker Marie Østergaard Møller, projektleder Katrine Iversen og forsker Matilde-Høybye Mortensen
- Det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium har bestilt og finansieret rapporten.

3 EKSEMPLER PÅ UDFORDRINGER

I FOLKESKOLEN:

- **MÅLFIKSERING:** Skolerne fokuserer for meget på at opfylde målene – og bortprioriterer andre vigtige opgaver
- **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.

I BESKÆFTIGELSESSYSTEMET:

- **FOKUS PÅ KORTSIGTEDE RESULTATER:** Man satser på at få ledige hurtigt ud i midlertidige job 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.

PÅ SOCIALOMRÅDET:

- **MANGEL PÅ EVIDENSKULTUR:** Det er svært at sætte konkrete mål og måle på bløde sociale værdier
- **INGEN FÆLLES MÅL:** Meget broget målgruppe, som rummer både misbrugere, handicappede, ældre og socialt udsatte. Der findes ikke ét klart mål
- **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 lang sigt.

→ optagede af at nå målene i resultatkontrakten end reelt at få de ledige i job.

Der er desuden en tendens til, at jobcenterchefen prioriterer at høste de lavthængende frugter. Det kan for eksempel være, at han iværksætter en beskæftigelsesindsats, som er målrettet nyuddannede unge. Dér er han nemlig ret sikker på at få succes og nå sit mål. De socialt udsatte ledige, som har en masse problemer ud over ledighed, risikerer derimod at ryge ned på prioriteringslisten hos jobcenterchefen. For her er sandsynligheden for succes – og målopfyldelse – ikke lige så stor.

På alle de tre områder, som rapporten har indsamlet viden om, går det igen, at de svageste borgere risikerer at blive nedprioriteret i den resultatstyrede offentlige sektor.

Mangler entydige mål og gode målemetoder

På socialområdet er det en stor udfordring, at der mangler håndfast viden og solide målemetoder. Der er ikke en stærk tradition for at måle effekterne af de indsatser, man sætter i værk. Og det er vanskeligt at håndtere kompleksiteten på socialområdet.

– I folkeskolen har man én veldefineret målgruppe. Det er vores børn, og de skal alle sammen lære at læse og regne. I beskæftigelsessystemet er der også ét overordnet mål: at få de ledige i job. Men på socialområdet er der mange forskellige grupper – og mindst lige så mange forskellige mål med indsatserne. Det gør målstyringen uhyre vanskelig, siger Marie Østergaard Møller.

Fagligt skøn eller tjeklister

Der findes også en række forskningsrapporter og analyser, som ser nærmere på, hvordan den resultatbaserede styring påvirker frontlinjemedarbejdere som for eksempel lærere, socialrådgivere og sosu-assistenter. Nogle analyser peger på, at resultatbaseret styring kan betyde mindre stress for medarbejderne, fordi de får mere klarhed over, hvad der er det centrale i deres arbejde.

Andre analyser peger dog på, at målinger og kontrol også kan have en uheldig sideeffekt på de ansattes motivation.

- Målstyring kan have en tendens til at fremme bureaukratisk tjeklisteadfærd på bekostning af det faglige professionelle skøn. Det kan betyde, at medarbejderne bliver demotiverede og så at sige 'lægger hovedet i garderoben', når de går på arbejde, fortæller Marie Østergaard Møller.

Mål skal tilpasses lokalt

Forskningen tegner alt i alt et ret entydigt billede af, at der mangler et stykke vej, før resultatbaseret styring skaber bedre og mere effektiv offentlig service for den enkelte borger – uden en lang række utilsigtede bivirkninger. En vigtig vej frem er at blive bedre til at fastsætte nogle bedre og mere relevante mål, som måler på det, der reelt giver værdi for borgeren.

- Det kræver langt mere dialog og forhandling i den proces, hvor målene defineres. Målene skal forhandles opad med dem, der sætter målene og kontrollerer, om de overholdes. Og målene skal forhandles og cleares med dem, der arbejder med tingene ude i praksis. De ved, hvad der er relevant at måle på lige netop i deres lokale kontekst, siger Marie Østergaard Møller.

I det hele taget er det afgørende, at man sætter lokale mål i stedet for at tro, at man kan lave transparente, strømlinede systemer, hvor de samme mål gælder for alle.

- Jo mere abstrakte beslutningstagerne kan holde målene, jo bedre er det faktisk. Det er vigtigt at lade lokale fagfolk selv sætte lokale mål, der passer til dem, siger Marie Østergaard Møller.

Hun understreger, at man kan gå to veje for at skabe bedre og mere relevante mål. Man kan vælge formålsstyring, hvor man ikke får en overordnet tjekliste for, hvordan formålet konkret skal opnås, men snarere nogle pejlemærker, som praksis bør arbejde henimod. Eller man kan vælge målstyring, hvor man fra centralt hold har defineret, hvilke mål der skal nås og hvordan. Her er det vigtigt, at man sætter nogle mål, som kan øge den fagprofessionelle refleksion, hvis man vil have en positiv effekt.

Behov for politikere med is i maven

Endelig er det et vigtigt spørgsmål at finde ud af, hvordan politikerne bedst tolker og bruger resultaterne. Her viser analyserne, at man bør fokusere mere på håndtering af performance information og styrke de administrative beslutningsprocesser. For politikere har ofte en anden logik end medarbejderne i forvaltningen. De er mere styrede af at afværge negativ omtale, enkeltsager og konkrete politiske hensyn.

- Det virker bedst, når målene ikke er alt for eksplicit knyttet til organisationens overlevelse. Hvis politikerne lærer at tolke og agere mere fornuftigt på resultaterne, kan det bruges som et positivt styringsredskab med politisk opbakning og gensidig tillid, siger Marie Østergaard Møller. ■

Folkeskolereformen efter år 1:

LÆRERE OG SKOLELEDERE HAR FOKUS PÅ NYE MÅL

Både lærere og skoleledere arbejder aktivt med de nye **resultatmål.** Men der er stor forskel fra kommune til kommune, og lærerne savner feedback og dialog med deres ledere. Det viser en ny stor undersøgelse, som KORA har lavet blandt lærere, pædagoger og skoleledere.

AF CHARLOTTE KONOW

FØRHEN HAVDE LÆREREN opfyldt sit mål med undervisningen, hvis hun havde gennemgået kapitlet om division i matematikbogen. I dag har hun først nået sit mål, når Pelle og Sofie reelt har lært at dividere. Hvor det tidligere i høj grad var processen, der blev målt på, er det i dag resultatet af processen, der skal måles. Der har altid været fokus på elevernes faglige præstationer og trivsel, men med reformen af folkeskolen er der skruet op for dette fokus med konkrete nationale resultatmål.

Og de resultatbaserede styringsmål synes også at sætte sig spor på skolerne:

- Vores undersøgelse viser, at der generelt er stort fokus på elevernes faglige udvikling og trivsel. De fleste af de skoleledere, vi har talt med, sætter mål for især elevernes læring, og de laver planer for, hvordan de vil følge op. Lærere og pædagoger er også optaget af resultatmålene. De diskuterer resultaterne med hinanden i de kollegiale teams og sætter ind, når eleverne opnår utilfredsstillende resultater, siger Bente Bjørnholt, seniorforsker i KORA.

Hun står bag KORAs undersøgelse, hvor lærere, pædagoger og skoleledere fra 21 folkeskoler i 6 kommuner har deltaget. Undersøgelsen er baseret på en række interview samt spørgeskemaer, som lærere og pædagoger har svaret på.

Overblik og kontrol

Som noget afgørende nyt har reformen en mere systematisk tilgang til resultatbaseret styring. Der er opstillet konkrete måltal for andelen af elever, som skal være på et bestemt niveau, og for deres faglige udvikling og sociale trivsel.

Når man spørger lærere og pædagoger, om de oplever, at deres ledere har sat konkrete mål for elevernes faglige niveau og nationale test, så svarer cirka 73 procent ja - i nogen grad, i høj grad eller i meget høj grad. Skolelederne har altså tilsyneladende taget resultatmålene til sig og omsat dem til konkrete lokale mål på deres respektive skoler. Og lederne selv oplever, at det er et godt redskab, når det handler om at skabe sig et overblik over skolens performance.

- Skolelederne bruger primært resultaterne til at holde

FOLKESKOLENS 4 NATIONALE MÅL

Folkeskolereformens overordnede mål er, at elevernes læring og trivsel skal forbedres. Det er blevet udmøntet i fire konkrete resultatmål:

- Mindst 80 % af eleverne skal være gode til at læse og regne i nationale test
- Andelen af de allerdygtigste elever i dansk og matematik skal stige år for år
- Andelen af elever med dårlige resultater i nationale test for læsning og matematik skal reduceres år for år
- Elevernes trivsel skal øges.

Lærere og pædagoger er også optaget af resultatmålene. De diskuterer resultaterne med hinanden i de kollegiale teams og sætter ind, når eleverne opnår utilfredsstillende resultater

Bente Bjørnholt, seniorforsker i KORA

Det kan være en ide at differentiere målene for kommunernes skoler, da skolerne kan have meget forskellige forudsætninger for at indfri målene

Bente Bjørnholt, seniorforsker i KORA

øje med, om alt går, som det skal. De reagerer, hvis noget ikke går godt. De er endnu ikke nået så langt med at bruge resultaterne mere proaktivt. Det skal dog siges, at mange ledere træder i karakter som ledere efter reformen. De har fået et større frirum, og det viser sig, at mange af dem faktisk godt tør foretage nogle prioriteringer, siger Bente Bjørnholt.

Lærere savner feedback og dialog

Lærere og pædagoger taler meget med hinanden om resultatmålene og de resultater, de opnår i den daglige undervisning. I undersøgelsen svarer stort set alle ja til, at de i et eller andet omfang har diskuteret deres elevers læring og trivsel med hinanden i det forgangne år. Men cirka hver tredje lærer svarer, at de ikke taler med deres leder om resultatmålene.

- Skolelederne selv mener i vid udstrækning, at de indgår i dialog med det pædagogiske personale om resultater. Men lærerne savner mere dialog med deres ledere om målene og de resultater, de opnår. De efterspørger også mere feedback. Især savner de positiv feedback, når det går godt. De ønsker sig, at deres ledere i højere grad bruger de positive resultater til at motivere – i stedet for kun at reagere, når der er negative resultater, siger Bente Bjørnholt.

Kommuner skal lave lokale mål

Der er stor forskel på, hvordan man griber folkeskolereformens resultatbaserede styring an rundt om i de kommunale forvaltninger. Men generelt er forvaltningerne ikke nået så langt endnu med at omsætte de nationale mål til meningsfulde, lokale mål.

- Der er opsat konkrete måltal fra nationalt hold, som så skal nedbrydes lokalt ned gennem hierarkiet. Det kan være en ide at differentiere målene for kommunernes skoler, da skolerne kan have meget forskellige forudsætninger for at indfri målene. Det vil sige, at skoleforvaltningerne skal sætte nogle konkrete, individuelle mål op, som er ambitiøse, men også realistiske for den enkelte skole, forklarer Bente Bjørnholt.

For eksempel kan man forestille sig, at en kommune vælger, at en skole med mange ressourcestærke elever skal have flere gode læsere end de 80 procent, som fremgår af de nationale mål. Hvis eleverne er dygtige i forvejen, vil det være ambitiøst og realistisk at sætte barren højere, mens en anden af kommunens skoler, hvor der er mange ressourcesvage elever, måske skal have et mål om 70 procent gode læsere. Det kan være et ambitiøst og realistisk mål for netop dén skole.

- Samlet set vil kommunens skoler således opfylde de nationale mål, men målene er differentieret fra skole til skole. Det vil være i tråd med visionen om, at alle elever skal blive så dygtige, som de kan, siger Bente Bjørnholt.

Resultatmål skal bruges mere aktivt

Undersøgelsen viser samlet set, at både skoler og kommuner har taget positivt imod de nye resultatbaserede styringsmål i folkeskolereformen, men at brugen af resultaterne fra målingerne trods alt stadig er begrænsede.

- Det hele er under konstant forandring i øjeblikket, og kommuner og skoler har kun lige taget hul på en helt ny udvikling. Forventningen er, at vi på længere sigt skal kunne måle nogle helt konkrete resultater for eleverne – at de har fået højere faglighed og bedre trivsel. Det kan vi ikke måle endnu, men det skulle jo gerne komme, siger Bente Bjørnholt.

De næste to rapporter i evalueringen af folkeskolereformen sætter fokus på nogle af de tilsigtede og utilsigtede konsekvenser, der kan være af at indføre resultatbaseret styring, og på hvordan resultatmålinger bruges til styring på tværs af niveauer. De forventes at udkomme i løbet af 2016. ■

OM UNDERSØGELSEN

Undersøgelsen er finansieret af Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. Formålet er at undersøge implementering af folkeskolereformen og arbejdstidsreglerne på udvalgte skoler med særlig vægt på lærere og pædagogers oplevelser og erfaringer.

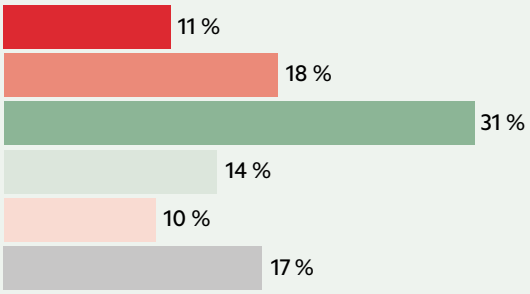
Rapporten er baseret på:

- interviewundersøgelse, der er gennemført i perioden maj-september 2015 med lærere, pædagoger og skoleledere på 21 skoler
- spørgeskemaundersøgelse blandt pædagoger og lærere på 20 af de 21 skoler i samme periode
- dokumentanalyse af de lokalaftaler eller forståelsespapirer, der er indgået mellem 38 kommuner og lokale afdelinger af Danmarks Lærerforening.

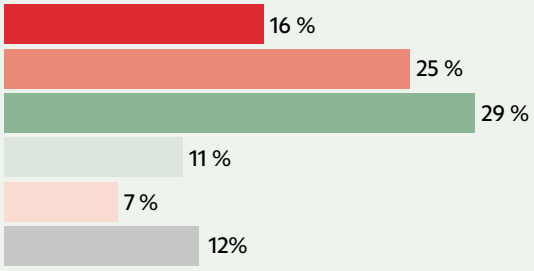
Alle tal er rundet til nærmeste hele tal. Derfor giver ikke alle grafikker 100.

I HVILKEN GRAD OPLEVER DU, AT LEDELSENS HAR SAT KONKRETE MÅL FOR...

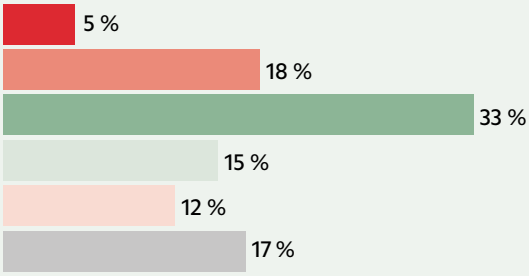
andelen af dygtige elever



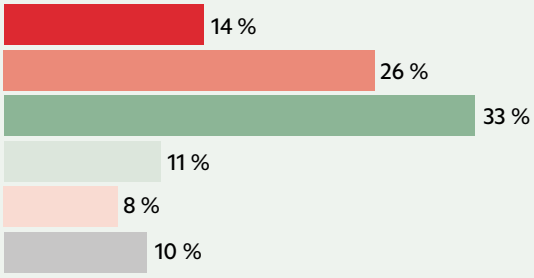
elevernes resultater i nationale test



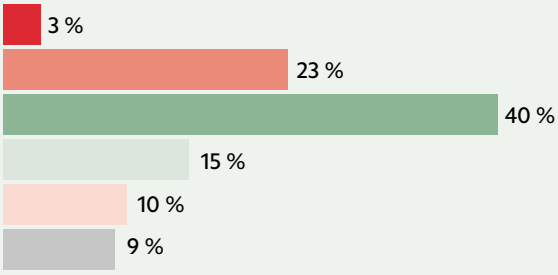
andelen af fagligt svage elever



elevernes faglige niveau



elevernes trivsel



Kan resultater og tillid gå hånd i hånd?

Den offentlige sektor forsøger i øjeblikket at finde en styreform, der balancer mellem tillid til medarbejderne og resultatbaseret styring. Mellem tidligere tiders fulde tillid og de senere års fulde kontrol. Men i praksis er balancen ikke nem at finde. Fundamentalt forskellige syn på tillid kan være et af svarene på, hvorfor det er så svært.

AF GRY BESS MØLLER

DE TO STYRINGSFORMER tillidsbaseret styring og resultatbaseret styring bygger på to fundamentalt forskellige syn på, hvordan man leder sine medarbejdere. Den ene styringsform bygger på tillid – den anden bygger på mistillid.

Så enkelt kan billedet faktisk ridses op ifølge seniorforsker i KORA Niels Ejersbo, der forsker i styringen af den offentlige sektor.

Tidligere var den dominerende styringsform baseret på tillid til medarbejderne og deres fagprofessionelle vurderinger. I den styringsform betragter man folks handlinger som forholdsvis forudsigelige. Man regner med, at medarbejderen kender den rigtige måde at løse opgaverne og kan prioritere sin tid rigtigt. Med tilliden bliver den usikkerhed reduceret, som ledelsen kan have til medarbejdernes handlinger og motiver.

- En fordel ved den tillidsbaserede ledelse er, at det er en smidig, fleksibel og forholdsvis billig styringsform, fordi man ikke skal bruge ressourcer på at kontrollere sine medarbejdere. Men tilliden har også den bagside, at det kan udvikle sig en blind tillid, siger Niels Ejersbo.

Historisk har man set flere eksempler på den blinde tillid. Den opstår, når der i praksis ikke er overensstemmelse mellem medarbejderens eller institutionernes

Hvis ledelsen involverer medarbejderne i formuleringen af, hvordan organisationens mission kan blive udkrystalliseret i den konkrete opgavevaretagelse, får man kombineret tillid med resultatmål

Niels Ejersbo, seniorforsker i KORA

prioriteringer og de politiske ønsker, siger Niels Ejersbo:

- Det har vi blandt andet set i sundhedsvæsenet, hvor lægers ønske om at afprøve nye behandlingsformer eller ny medicin kan komme på tværs af politiske ønsker om at spare på udgifterne.

For at være sikker på, at man som samfund fik det udbytte af skattekronerne, man ønskede, begyndte man derfor at udrulle resultatbaseret styring i hele den offentlige sektor. Her begyndte man mere klart at formulere, hvad de konkrete mål for arbejdet skulle være.

Resultatbaseret styring bygger på mistillid

I sin rene og oprindelige form bygger resultatbaseret styring på en grundantagelse om, at medarbejdere er opportunister, der primært forfølger deres egne fremfor organisationens interesser.

I den tænkning skal man derfor meget konkret formulere, hvilke opgaver medarbejderen skal udføre, for at man som arbejdsgiver kan være sikker på, at opgaverne bliver løst. Det skal være målbare mål, så man kan kontrollere og dokumentere, at medarbejderen løser de rigtige opgaver.

- I den resultatbaserede styringsform har man som udgangspunkt ikke tillid til medarbejderne – man har mistillid. Her skal medarbejderen gøre sig fortjent til tillid ved at bevise, at han kan leve op til de aftaler, han indgår med sin leder, siger Niels Ejersbo.

Ifølge ham er de målbare mål, kontrollen og dokumentationen her nødvendige for, at man som ledelse kan føle sig sikker på, at man får den ydelse, man vil have fra sine medarbejdere.

- Men det er også en meget dyr ledelsesform, fordi al denne kontrol og dokumentation er meget ressourcekrævende. Samtidig har historien vist os, at de målbare mål ikke altid giver en særlig god kvalitet for borgerne. Det har vi set med minuttyranniet i hjemmeplejen, med sygeplejersker, der bruger mere tid på at dokumentere end at være sammen med patienterne, og hos politiet, der har et konkret antal fartsyndere, de skal fange i løbet af et år, siger Niels Ejersbo.

Den tredje vej

De uheldige erfaringer med den resultatbaserede styring har ført til, at man i de senere år har forsøgt at gå en tredje vej. Man forsøger at koble tillid og resultatmål og dermed at balancere mellem de to fundamentalt forskellige tilgange, der baserer sig på henholdsvis tillid og mistillid. Selv om det ikke er nemt, er der dog – i hvert fald i teorien – mulighed for, at de to tilgange kan gå hånd i hånd.

- Offentligt ansatte er ofte drevet af et ønske om at gøre noget godt for andre og for samfundet, den såkaldte public service motivation. Med den type motivation vil de ansatte ofte dele organisationens mission, og det danner basis for, at medarbejdere og ledelse kan samarbejde om at formulere de konkrete mål, siger Niels Ejersbo.

- Hvis ledelsen involverer medarbejderne i formuleringen af, hvordan organisationens mission kan blive udkrystalliseret i den konkrete opgavevaretagelse, får man kombineret tillid med resultatmål, mener Niels Ejersbo:

- Man udviser på den ene side tillid til medarbejdernes ønske om at gøre det rigtige for organisationen og til deres faglige vurderinger. På den anden side får man formuleret nogle intelligente, konkrete mål, der giver værdi for organisationen. Kan det lykkes, så har man fundet en farbar vej. ■

STYRING KAN VOKSE SIG TIL ET VILDNIS AF REGISTRERINGER

Systemer for styring i den offentlige sektor har en tendens til at vokse sig mere og mere komplekse, når de først er etableret. Det fænomen ser forskere på tværs af lande og på tværs af sektorer. **Law of mushrooming** kalder man det, når nye regler skyder op som paddehatte og breder sig hastigt.

V

AF GLADIS JOHANSSON

ILLUSTRATION
MORTEN VOIGT

I ER ENDT I et registreringshelvede, og det giver ingen værdi for patienterne'.

'Mængden af registreringer vokser. Det er en hel registreringsjungle. Man ender med ikke at registrere – eller ikke at kunne se registreringerne for bare registreringer'.

Sådan lyder to af udtalelserne fra henholdsvis en sygeplejerske og en læge i KORAs undersøgelse af styringen på danske hospitaler, som projektchef Christina Holm-Petersen og forsker Sarah Wadmann udgav tidligere på året.

Udtalelserne er et vidnesbyrd om netop det fænomen, som forskere kalder the Law of Mushrooming: at styringssystemer synes at vokse vildt, når de først er indført, og at nye regler og registreringer breder sig som svampe i en fugtig skovbund.

Og i sidste ende kan den vildtvoksende styring, der skulle have skabt bedre ydelser til fordel for både ansatte og borgere, blive en belastning for begge parter.

Koster store ressourcer

- Det danske hospitalsvæsen er langt fra det eneste eksempel på, at resultatstyringen er løbet løbsk. Det samme har man for eksempel set i det britiske sundhedsvæsen, den svenske ældrepleje og de hollandske jernbaner, siger Sarah Wadmann.

Ifølge hende kan den voksende kompleksitet ses som et udtryk for, at resultatstyringen er blevet mere veletableret og måske også mere sofistikeret.

- Men jo større og mere komplekse systemerne bliver, jo flere ressourcer kræver de også. For det frontpersonale, der skal registrere data. For det personale, der skal omsætte data til information. Og for de beslutningstagere, som skal orientere sig i de store mængder af information, siger Sarah Wadmann.

Det er altså betydelige ressourcer, der bliver brugt på at opretholde systemerne. Og som tilfældet er i hospitalsvæsenet, kan de vokse sig så komplekse, at ingen reelt længere har overblik over dem.

Spørgsmålet er så, hvad det er, der giver styringssystemerne så meget vokseværk?

- Hvis man vil forstå det, er det ikke nok at se på centraladministrationen eller pege på 'djøfiseringen' af den offentlige sektor. Man må også forstå samspillet mellem dem, der fra centralt hold forsøger at styre de offentlige serviceydelser, og dem, der lokalt producerer ydelserne, siger Sarah Wadmann.

For en sikkerheds skyld

Lokale fortolkninger af centrale og regionale målkrav er en af de faktorer, der kan få systemerne til at vokse. I undersøgelsen af styringen på danske hospitaler kunne forskerne konstatere, at et hospital eller en afdeling ofte fortolkede centrale og regionale retningslinjer strengere, end det var tiltænkt. Og det er der flere grunde til.

- Nogle steder har man indført ekstra eller strengere procedurer end de formelle krav af frygt for ikke at leve op til resultatkravene – som en forsikring mod potentiel fremtidig kritik. Andre steder har man fået flere og længere retningslinjer, fordi de faglige eksperter forsøger at levere det bedste, de kan, siger Sarah Wadmann.

Når ansatte og lokale ledere mister overblikket over en voksende mængde komplekse krav, kan det også føre til, at man indfører ekstra procedurer 'for en sikkerheds skyld'.

Og så er det simpelthen vanskeligt at reducere mængden af faglige standarder og retningslinjer, når den form for styring først er blevet rodfæstet. →

Jo større og mere komplekse systemerne bliver, jo flere ressourcer kræver de også
Sarah Wadmann, forsker i KORA

- Vi har set eksempler på, at sygeplejersker efterlyste instrukser for selv enkle, kliniske procedurer som at give en injektion eller tage en temperatur. Og vi har hørt flere steder, at ledelsen, selv om de satte spørgsmål ved den faglige værdi, alligevel introducerede flere systemer. Fordi de ikke ville have ry af et være et 'negativt sygehus'.

Plads til kritik og mod til afvikling

En væsentlig pointe er, at det ikke nødvendigvis er resultatstyring i sig selv, som er problemet, men lige så meget implementeringen af den. Det gode spørgsmål er så, hvordan man undgår, at systemet ender i et vildnis af regler, retningslinjer og procedurer, som ingen længere kan gennemskue.

Sarah Wadmann har ikke den 'den endegyldige opskrift på en effektiv svampekur, der kan kurere forvoksede systemer'. Men én faktor er i hvert fald en forudsætning for at kunne gøre noget ved problemet, siger hun:

- Man er nødt til at forstå de mekanismer, man sætter i gang lokalt, når man implementerer systemer til resultatstyring. For implementeringen sker altså ikke bare 1:1, som eksemplerne med de strengere fortolkninger lokalt viser.

Det betyder dog ikke, at overimplementering bare kan ses som et lokalt problem, der skal løses decentralt.

- De centrale beslutningstagere har et ansvar for at skabe nogle rammer, hvor medarbejdere og ledelse lokalt kan stille spørgsmålstegn ved styringstiltag uden at frygte noget. Og beslutningstagerne skal have modet til at afvikle målinger, når de ikke længere giver mening, siger Sarah Wadmann. ■

4 VEJE TIL VOKSEVÆRK

Overordnet er der ifølge forskningen fire faktorer, der kan virke som gødning til et vildtvoksende styringssystem:

PRES NEDEFRA. Medarbejdere og deres organisationer kan presse på for at udvide resultatmåling til nye områder. Typisk fordi de finder målingerne for simple i forhold til, hvad de ser som udtryk for god service. Det kan føre til, at målesystemer udvides med nye indikatorer, eller at der skabes parallelle målesystemer.

MANIPULERET MÅLING. Medarbejdere og ledere kan bruge styringssystemet strategisk for at fremvise bedre resultater, populært kaldet 'gaming'. Beslutningstagere ændrer derfor ofte resultatindikatorer for at gøre målingen mindre gennemskuelig. Men det gør også styringen mere kompleks og ressourcekrævende.

FRA LÆRING TIL KONTROL. Resultatindikatorer er tænkt som et redskab til læring, men kan også bruges til kontrol. Når resultatmålinger gøres offentlige eller knyttes til sanktioner, er der mere på spil for serviceudbyderne. Det kan medføre flere forhandlinger om, hvad og hvordan der skal måles, som igen fører til udvidede systemer og mere teknisk krævende målinger.

DEN SVÆRE AFSKED. Når en måling er indført, kan den være vanskelig af få afviklet igen. Medarbejdergrupper med ansvar for resultatmåling har en interesse i at bevare systemerne. Måske er der ligefrem ansat nyt personale til at varetage opgaven. Og beslutningstagerne kan opleve afviklingen som et kontroltab.

Styringen på hospitalerne skal gentænkes

Landets hospitaler har i årevis brugt alt for meget tid på nyttesløs dokumentation og registrering. Og mens omfanget er vokset, tyder ikke meget på, at kvaliteten er fulgt med. Nu er det tid til at gentænke styringen, og det er tiltrængt, siger KORA-forsker, der har været med til at dokumentere den løbske udvikling.

AF GLADIS JOHANSSON

ILLUSTRATION
MORTEN VOIGT

ALLEREDE inden KORA i foråret offentliggjorde sin omfattende undersøgelse af styringen på de danske hospitaler, besluttede politikerne at handle på baggrund af rapportens konklusioner og anbefalinger.

For rapporten 'Styringsreview på hospitalsområdet' afdækkede en styring, der havde udviklet sig så omfattende og uhensigtsmæssigt, at den ikke bare belastede ansatte og ledere, men også ofte var til direkte gene for patienterne. Oveni kostede styringen store ressourcer og gav ikke det afkast i form af højere kvalitet, som ellers var meningen.

- Trods alle gode intentioner fik man bygget et kæmpe dyr, der var umætteligt og bare voksede og voksede. Og som ikke adresserede de reelle udfordringer med kvaliteten, mener projektchef i KORA Christina Holm-Petersen, der står bag undersøgelsen.

Målingen blev i hospitalsvæsenet et mål i sig selv, siger hun.

Målfiksering kan skade kvaliteten

Den form for målfiksering kan ligefrem gå ud over kvaliteten. Det skete eksempelvis på en klinisk afdeling på et af de fem hospitaler, som KORAs undersøgelse omfatter. Her fik man en anmærkning, fordi man ikke levede op til et centralt fastsat krav om, at alle patienter inden for 24 timer skulle have foretaget en indledende sygeplejevurdering.

Det fik afdelingen til at oprette en ekstra modtageenhed ud over modtageenheden på skadestuen. Resultatet var, at alle patienter nu skulle gennem to modtageenheder. Kvaliteten af plejen blev ikke bedre af den manøvre. Og ledelse og ansatte mente selv, at arrangementet var uhensigtsmæssigt, fordi der opstod flere overgangsproblematikker. Men afdelingen levede nu op til kravet om sygeplejevurdering inden for 24 timer.

I første omgang prioriterede man altså at leve op til målet. Og så måtte man i anden omgang finde ud af, hvordan man afbød de gener, patienterne blev udsat for.

Historien er bare et af mange eksempler på, at man på de danske hospitaler har brugt ressourcer på at leve op til mål, hvor det er tvivlsomt, om det gavner kvaliteten. Blandt andet fordi man i høj grad måler på procedurer frem for reelle resultater.

- Det er en teoretisk fejlslutning, hvis man tror, at fagprofessioner altid vil gå efter at optimere kvaliteten, uanset hvilke målinger der gennemføres. Vi har hørt mange eksempler på, at man i stedet fokuserer på at ændre registreringen. Det kan for eksempel være i forbindelse med servicemål på ventetider eller etablering af kontaktpersoner, siger Christina Holm-Petersen.

Ny styring må bygge på dialog

KORAs rapport om styringen på hospitalerne har allerede ført til, at man politisk har besluttet at udfase Den Danske Kvalitetsmodel, som hospitalerne i en årrække har navigeret efter, ligesom for eksempel den omstridte ordning med kontaktpersoner på sygehusene er taget af bordet.

Hvordan en ny styringsmodel kommer til at se ud, er stadig uklart. Og der er heller ingen nemme løsninger, siger Christina →

→ Holm-Petersen. Men hun peger på flere faktorer, der er essentielle for at etablere et system, der i højere grad måler 'reel' kvalitet frem for 'som-om' kvalitet.

Skal man sikre sig, at man måler på de rette områder, må man i dialog med de fagprofessionelle:

- Gøre sig klart, hvor de reelle eller vigtige udfordringer med kvaliteten er
- Identificere de sandsynlige måder at forbedre kvaliteten på disse områder
- Foretage en monitorering, der tager udgangspunkt i den analyse.

Få nationale mål

- En god model kræver viden om, hvordan professionsgrupperne arbejder, og hvad deres styrker og svagheder er. Man har en idealfaglighed, hvor man mener, man bruger al sin tid på kerneopgaven. Og så har man en praktisk faglighed, som er det, man reelt bruger sin arbejdstid på. Og bygger man sin kvalitetsmodel op på en forestilling om, at der kun findes idealfaglighed, så bygger den på et forkert grundlag, siger Christina Holm-Petersen.

Det er afgørende, at man får grundlagt en 'new deal', hvor ledere tager mere ansvar og på en ny måde bliver holdt ansvarlige for at kende og udvikle kvaliteten på deres afdeling eller sygehus.

Man skal nøje udvælge ganske få nationale kvalitetsmål. Og man skal ikke mindst holde sig fra fristelsen til lægge flere oveni hen ad vejen.

- Hvad der giver mening at måle på i dag, giver måske ingen mening om fem år. Så man skal skifte indikatorer ud, ikke bare bygge ovenpå. Opstiller man et nyt mål, må man altså fjerne et andet, siger Christina Holm-Petersen.

Nye politiske vinde

Netop inden for de 'bløde' velfærdsområder som eksempelvis sundhed er det vanskeligt

Bygger man sin kvalitetsmodel op på en forestilling om, at der kun findes idealfaglighed, så bygger den på et forkert grundlag.

Christina Holm-Petersen, projektchef i KORA

at måle resultater og at opstille dækkende og meningsfulde indikatorer at måle på, mener analyse- og forskningschef i KORA Vibeke Normann Andersen:

- I undersøgelsen af styringen af de danske hospitaler har vi set mange eksempler på, at man tyr til at måle på procedurer frem for resultater.

Det betyder dog ikke, at man skal smide barnet ud med badevandet, understreger hun:

- Man har indført resultatbaseret styring af gode grunde. Den opfylder et behov for at nå nogle strategiske mål og give borgerne de bedst mulige ydelser for pengene. Det handler om at bruge styringsformen rigtigt.

Og hun ser, at der er ændringer på vej. For eksempel når politikerne er indstillet på at give hospitalerne færre indikatorer, de skal måle på. Eller når man i folkeskolereformen forsøger at opstille få, enkle resultatmål. Samtidig har regionerne som konsekvens af de mange uhensigtsmæssige dokumentationskrav på hospitalerne fået fokus på værdibaseret styring. Fremadrettet vil man se på, hvilken effekt behandlingerne har på patienternes sundhed og trivsel. Altså fokus på den værdi, behandlingen har for patienten.

I maj 2015 søsatte regionerne derfor en ny indsats. Den skal fokusere på de aktiviteter, der giver merværdi for patienter og nedprioritere dem, der ikke gør. Ændringen af styringen på hospitalerne til værdibaseret styring er et led i strategien Borgernes Sundhedsvæsen. Hver region vil søsætte mindst ét projekt, der skal afprøve den nye styreform. Indtil videre er Bornholms Hospital udpeget til udviklingssygehus i Region Hovedstaden.

- Det interessante ved disse initiativer er imidlertid, at den resultatbaserede styring jo ikke forsvinder. Den skal fungere side om side med den værdibaserede tilgang. Det bliver interessant at se, hvordan disse to tilgange kan forenes. Eller om de kommer til at modarbejde hinanden, siger Vibeke Normann Andersen.

KONTAKTPERSONORDNINGEN

Siden 2009 har alle patienter haft ret til en kontaktperson, der har ansvaret for et sammenhængende patientforløb. Ordningen er en del af Den Danske Kvalitetsmodels akkrediteringsproces.

De fleste hospitalsafdelinger har i høj grad opfyldt dette mål. Men selv om de sundhedsansatte er positive over for ordningen, kan de ikke få den til at fungere i praksis. Og den har meget lidt betydning for patienterne.

'Du kan lige så godt skrive Anders And', siger en medarbejder. Ordningen er blevet et tomt ritual, som man bruger tid på at registrere.

I oktober 2015 blev kontaktpersonordningen afskaffet som følge af KORAs styringsreview på hospitalsområdet.

OM UNDERSØGELSEN

KORAs rapport 'Styringsreview på hospitalsområdet' blev offentliggjort i maj 2015. Rapporten omfatter fem danske hospitaler fra alle fem regioner og fem brede specialeområder og bygger på:

- Interview med i alt 367 ansatte og ledere
- Observationsstudier af arbejdsgange og dokumentationsopgaver
- Interview med 13 nationale og regionale nøglepersoner med særlig viden om kvalitetsstyring på hospitalerne
- Kortlægning af krav og retningslinjer på afdelings- hospitals- og regionsniveau.

AF VIBEKE NORMANN ANDERSEN,
ANALYSE- OG FORSKNINGSCHEF

Foto Agnete Schlichtkrull

Vejen frem er dialog og klare mål

Resultatbaseret styring giver masser af viden, som kan forbedre praksis i kommuner og regioner. Men ufuldkommen implementering og overdrevent fokus på negative resultater spænder ofte ben for en konstruktiv brug af målingerne. Dialog og decentralisering kan være en vej frem.

Resultatbaseret styring er en af de styringsmodeller, som har tiltrukket sig mest opmærksomhed de seneste årtier. Det er nærmest et mantra, at den offentlige sektor skal kunne dokumentere sine resultater og effekterne af sine ydelser. Man kan ikke lede, hvad man ikke måler, mener nogle.

Resultatbaseret styring kan dog siges at have et Janus-ansigt. Det skaber stor opmærksomhed, når en offentlig institution eller en hel sektor ikke præsterer som forventet. Det var for eksempel tilfældet med de første PISA-undersøgelser herhjemme. Man kan ligefrem tale om en offentlig besættelse af skolers, dagsinstitutioners, hospitalers, plejehjems og jobcentres dårlige eller mangelfulde resultater. Besættelsen skyldes naturligvis, at disse institutioners præstationer berører mange mennesker og udgør rygraden i vores velfærdssamfund.

Fokuseringen på dårlige præstationer risikerer at fremme en kultur, hvor medarbejderne bliver mere optagede af at undgå at få skylden for de manglende

Fokuseringen på dårlige præstationer risikerer at fremme en kultur, hvor medarbejderne bliver mere optaget af at undgå at få skylden for de manglende resultater fremfor at indgå i en konstuktiv læringsproces

resultater fremfor at indgå i en konstruktiv læringsproces, hvor resultaterne er med til at forbedre deres ydelser.

En generisk styringsmodel

I den bedste af alle verdener er resultatbaseret styring et redskab til at prioritere ressourcerne bedre, facilitere innovative løsninger, øge gennemsigtighed og administrativ kontrol samt sikre demokratisk ansvarlighed. Resultatbaseret styring er blevet introduceret som en generisk styringsmodel, der kan anvendes på tværs af landegrænser og sektorer.

Men virkningen af resultatbaseret styring kan variere på tværs af sektorer. Det skyldes bl.a. variationer i sektorområdernes kompleksitet og 'målbarhed'. Det er heller ikke lige klart i alle sektorer, hvad der reelt skaber effekt. På vej- og trafikområdet er det relativt let at koble resultatmål til tekniske standarder for kvalitet og effektivitet i form af vejstandardmål. På sundhedsområdet kan man i nogen grad koble resultatmål til ventetidsmål og målinger af kvalitet. Men det er vanskeligere for eksempel på det sociale område, hvor resultater ofte skal dokumenteres gennem længerevarende udviklingsforløb.

En udfordring er dog, at en lang række resultatmål handler mere om at overholde procedurer end om at nå reelle resultater. I folkeskolen anvender man deciderede resultatmål som elevernes testresultater, karakterer og trivsel, selv om kritikere mener, at de ikke indfanger alle aspekter af elevernes faglige kunnen. På velfærdsområderne som social-, beskæftigelses- og uddannelsesområdet er problemerne ofte multifacetterede. Mål er derfor sjældent entydige, og de involverer ofte et professionelt skøn.

Dialog fører til læring - og bedre praksis

Forskning af resultatbaseret styring fokuserer primært på de konsekvenser, hvor målinger fører til uhensigtsmæssig adfærd for at leve op til resultatmålene. Det sker for eksempel, når jobcentre afslutter borgerforløb der, hvor det giver bedst målopfyldelse, og ikke når det giver størst effekt for borgerne. Der sker et skifte fra et faglig-professionelt fokus til fokus på organisatoriske krav.

Men der findes også institutioner, som forsøger at udnytte den resultatbaserede styrings potentialer ved at bruge redskabet som en dialog mellem medarbejdere og ledere og mellem institution og borgere.

Resultatmål kan være med til at skabe klarhed. For eksempel viser forskning, at medarbejdere på jobcentrene oplever, at resultatmål skaber klarhed over kerneopgaverne i deres arbejde. De kan forbedre servicen over for borgerne, og medarbejderne oplever, at de selv kan påvirke, hvordan målingerne bruges. Netop indflydelse på målingerne synes at være centralt for, om resultatbaseret styring får en positiv effekt.

Også på skoleområdet finder læring på basis af resultatmål sted. Det tyder på, at skoler, som scorer lavere end forventet, har større motivation for læring.

Lokal tillid og fuld implementering

Nyere forskning peger på, at samspillet mellem det centrale og decentrale niveau er afgørende, hvis resultatbaseret styring skal fungere. De decentrale niveauer skal inddrages i opstillingen af resultatmål. Det kræver tillid, at de decentrale niveauer finder den bedste vej til at opnå målene. Samtidig skal de stilles til ansvar for dem. Disse to dimensioner kan nemt komme til at trække i hver sin retning.

Udfordringen ved resultatbaseret styring er ofte, at kun dele af modellen implementeres. Men ifølge en række forskere ligger modellens force ikke i de enkelte komponenter – specificering af resultatmål, indsamling og analyse af data, opfølgning og feedback – men i synergien mellem komponenterne.

En række danske kommuner forsøger at anvende resultatbaseret styring som en bagvedliggende ramme, der integrerer politiske mål, ressourcetildeling og opfølgning. Endnu er effekterne af denne mere helhedstænkende tilgang ikke evalueret. Men det er interessante bud på, hvordan man fremadrettet kan arbejde i praksis med resultatbaseret styring.

KORA