

Eksamen på Økonomistudiet sommer 2016

Offentlig Forvaltning og Politik

(Forvaltningslære)

19. august 2016

(3-timers prøve uden hjælpemidler)

Dette eksamenssæt består af 6 (skriver seks) sider.

STYRING

Spørgsmål 1

Gør rede for begrebet offentlig styring

Spørgsmål 2

Analysér styringsopfattelserne i bilagene A – B – C – D - E

Spørgsmål 3

Diskutér fordele og ulemper ved anvendelse af målstyring i den offentlige forvaltning

Bilagsoversigt:

BILAG A

"Der er brug for målstyring version 2.0" (Uddrag af introduktion)
KORA – Kommunernes og Regionernes nationale Analyseinstitut, april
2016

BILAG B

Politiken 14/4 – 2016
Uddrag af interview med Marie Østergaard Møller

BILAG C

Information 4/5 – 2016
Uddrag fra debat v/ Christian Bennike

BILAG D

Administrativ Debat, 2/ oktober 2014
Uddrag af interview med Jan Olsen

BILAG E

Politiken 23/4 – 2016
Uddrag af interview med Jim Hagemann Snabe

BILAG A

”Der er brug for målstyring version 2.0” (Uddrag af introduktion)

KORA – Kommunernes og Regionernes nationale Analyseinstitut, april 2016

Resultatbaseret styring er gennem en årrække blevet anvendt i mange forskellige udformninger, og intentionen er i udgangspunktet god: man ønsker at opsætte og forfølge klare, tydelige mål for at skabe en så god offentlig velfærd for borgerne som muligt. Samtidigt skal målstyringen sikre, at de fagprofessionelles viden bringes i spil og giver beslutningstagerne et så informeret beslutningsgrundlag som muligt.....

Hvad er problemet?

KORAs gennemgang af den videnskabelige litteratur om resultatbaseret styring viser, at resultatbaseret styring og målstyring udmøntes på forskellig vis, alt efter om det drejer sig om præcise elevmål på folkeskoleområdet, job-mål på beskæftigelsesområdet eller komplekse mål for socialområdet s mange målgrupper. Men forskningsstudierne viser også, at der på alle områderne er en række utilsigtede effekter, som det er nødvendigt at være opmærksom på. Hvis resultatbaseret styring bruges uden behørig omtanke, så risikerer intentionerne at fortabe sig i målingsiver, målfiksering og tunnelsyn.....

Hvad er vejen frem?

Når man ser på udfordringerne ved resultatbaseret styring, kan man fristes til at smide hele modellen over bord. Men det vil ikke være klogt. For den styring vi havde i den offentlige sektor før, havde også en række udfordringer. Og nogle af de forskningsstudier, KORA har gennemgået, dokumenterer, at det trods alt er bedre at have mål end slet ikke at have mål. For eksempel på skoleområdet, hvor forskere fra Cardiff Universitet har fundet ud af, at skoler, der ikke har sat mål op for deres arbejde, generelt klarer sig dårligere end skoler, der arbejder bevidst og målrettet med mål.

På trods af de mange udfordringer, kan resultatbaseret styring stadig være en styringsmodel, som det er værd at arbejde på at få til at fungere. Vejen frem er at blive bedre til at omsætte de politiske intentioner til relevante effekter for borgerne. Et bud på områder, det kunne være relevant at fokusere på er:

1. Bedre mål og måleredskaber
2. Klare prioriteringer af kernefaglige målsætninger
3. Tydelig inddeling af målgruppen i risikogrupper eller redskaber til risikojustering
4. Større bevidsthed om begrænsningerne i resultatbaseret styring
5. Resultatbaseret styring skal tilpasses den konkrete kontekst

BILAG B

Politiken 14/4 – 2016
Uddrag af interview

Enhver lærer, pædagog og socialrådgiver kender til styring efter mål og ved, at det indvirker på deres dagligdag. Men på mange måder virker målene mod hensigten.

Det konkluderer en ny rapport, som giver overblik over målbaseret styring på tre områder: folkeskole, beskæftigelse og socialområdet.

»Intet tyder på, at resultatbaseret styring er en god styreform på de velfærdsområder, vi har undersøgt. I vores 60 studier er der forbløffende få, som viser positive effekter af resultatbaseret styring, men mange, som viser utilsigtede eller direkte negative konsekvenser«, siger seniorforsker Marie Østergaard Møller fra analyseinstituttet Kora, som har stået i spidsen for forskningsprojektet.

Hvad er problemet?

»Resultatbaseret styring er en rationel styringsmodel, som antager for meget omkring personalet og deres måde at arbejde på. Det skaber utilsigtede effekter som tjeklisteadfærd, for stort fokus på lavthængende frugter og for lidt på langsigtede forbedringer. Det er en væsentlig grundtanke i velfærdsstaten at løfte de svageste borgere. Men resultatbaseret styring fører for ofte til, at de offentlige institutioner prioriterer de letteste borgere eller bedste elever højest, fordi det giver mere målbar og hurtigere effekt at få den gruppe løftet«.

Kan I med jeres materiale sige noget om, hvordan det ville se ud, hvis institutionerne ikke havde målene?

»Der findes gode komparative studier, der sammenligner forskellige lande, og vi sammenligner også forskellige velfærdsområder. Men der er ikke studier, der sammenligner målstyring med andre styreformere, så det kan vi ikke sige noget om«.

Hvad synes du, politikerne bør gøre?

»Nu er jeg jo ikke politiker. Men de kunne tænke over relationen mellem dem, der sidder med opgaverne ude i kommunerne, og dem selv. De bør arbejde med deres målsætninger og gå mere hen imod nogle bredere rammer, som kommunerne selv kan udfylde, så der ikke opstår de der målmylderscenarier«.

Skal man droppe målene helt?

»Slet ikke. Det er vigtigt med evidens, og det er vigtigt med mål. Man skal arbejde med andre og supplerende måder, hvorpå man kan skabe evidens for det, man gør. Der er forskel på, om man jagter mål for at gøre beslutningstagere uden for organisationen glade eller for reelt at forbedre arbejdet«.

BILAG C

Information 4/5 – 2016
Uddrag fra debat

Det er »utrolig arrogant«. Sådan siger formanden for Dansk Psykolog Forening, Eva Secher Mathiasen, efter at Ove Kaj Pedersen i lørdagens Politiken gav de offentligt ansatte og deres faglige organisationer en ordentlig røffel.

Når folkeskolelærere, forskere, læger og socialrådgivere protesterer over politiske reformer, som et flertal i Folketinget har besluttet, er det »forkælet« og et udtryk for, at de kæmper mere for deres egne privilegier end for samfundets bedste, mener professoren, som især er kendt for at have navngivet konkurrencestaten.

I stedet for at vaske hænder og pege fingre ad politikerne, bør de faglige organisationer tage ansvar, komme med reformideer og indgå kompromiser, lyder hans kritik, som blev fremsat i forbindelse med treårsdagen for lærerkonfliktens afslutning i 2013.

»Jeg frygter, at den forkælede holdning vil underminere opbakningen til velfærdsmodellen«, sagde Ove Kaj Pedersen til Politiken.

Men når de offentligt ansatte protesterer, er det ikke for at mele deres egen kage. Det er for at få bedre reformer, mener Eva Secher Mathiasen.

»Fagligheden bliver tømt af en masse registreringskemaer, som pludselig er vigtigere end den kvalitet, de ansatte gerne vil levere; politikerne står ikke ved deres prioriteringer, når de skærer ned, og så er det os i første række, som bliver kaldt sure og forkælede, når vi påpeger, at man ikke opnår de tilsigtede konsekvenser«, siger Eva Secher Mathiasen. »Han (Ove Kaj Pedersen, red.) italesætter sig selv som den, der har overblik over fremtiden, mens fagbevægelsen er en flok møgunger, som ustandseligt tigger uden at vide noget om samfundets præmisser eller globaliseringen.«

Eva Secher Mathiasen afviser, at de faglige organisationer tænker mere på sig selv end på samfundet.

»Vi er jo selv skatteborgere og brugere af velfærdsydelser. Vi har børn i børnehaverne, vi får cancer og behov for psykologhjælp. Vi er fuldstændig klar over, at midlerne ikke er uendelige, men vi har bare også en faglighed, som er helt utroligt fraværende i måden, man prioriterer og styrer velfærdssamfundet på.«

BILAG D

Administrativ Debat, 2/ oktober 2014
Uddrag af interview

AF DIREKTØR I KOMMUNERNES LANDS- FORENING JAN OLSEN

Faglig autonomi

Der er en meget lang og en meget stærk tradition for decentralisering og delegation i kommunernes forvaltningspolitik. Det er en bærende filosofi, at delegering af kompetencer skaber bedre resultater, mere kvalitet og højere innovation. Stort set alle kommuner har overordnet anvendt denne styringsfilosofi i forhold til de mange kommunale velfærdsinstitutioner. Tillid er et nøgleord i denne styringsfilosofi. Både tillid til den enkelte medarbejder og tillid til den enkelte institutionsleder.

Den politiske målstyring

I 90'erne og 00'erne er der gradvist – på stort set alle velfærdsområder – kommet flere politiske resultatmål og flere krav om dokumentation. Det er en udvikling, der er forstærket markant efter kommunalreformen i 2007. Flere politiske mål og resultatkrav har imidlertid ikke ændret grundlæggende ved kommunernes decentrale styringsfilosofi i forhold til velfærdsinstitutionerne. Kommunerne har tværtimod kritiseret staten for, at den i forhold til nationale mål i stigende grad har anvendt en helt traditionel og gammeldags bureaukratisk regelstyring, der har lagt bindinger på institutionerne og flyttet ressourcer fra kerneydelse til administration.

Mange veje til målet

Selvom der er klare mål, er der altid mange veje derhen. Derfor er det afgørende at fastholde en decentral model med stor delegation, så både fagprofessionelle og ledere kan arbejde med udvikling og innovation af løsninger.

Det kombinerede topdown – bottomup-approach er velafprøvet i kommunerne og har i tidens løb haft mange forskellige betegnelser, fx "central styring, decentral ledelse", der netop indeholder overordnede pejlemærker og decentrale løsninger, eller "politisk målstyring" der ligeledes illustrerer en tænk-

ning med overordnede pejlemærker og decentrale løsninger.

I forhold til tillidsdagsordenen kan der imidlertid godt være behov for et stærkere fællesskab mellem fagprofessionelle og ledere om, hvad modellen "central styring decentral ledelse" egentlig indebærer.

De fagprofessionelle kan i den sammenhæng med rette forvente, at der politisk og ledelsesmæssigt er fuld tillid og respekt for de fagprofessionelle valg og ikke mindst, at der er mange veje til de skitserede mål. Den tillid er en forudsætning for fagprofessionel udvikling og innovation. Til gengæld bygger denne tillid på forudsætningen om, dels at de politiske mål respekteres, og dels at man som medarbejder forpligtes af de faglige standarder og løsninger, der indfrier målene – og at det i øvrigt er en ledelsesopgave at sikre den faglige standard. Den enkelte medarbejder kan altså ikke fastholde en faglig autonomi.

Institutionslederne kan med rette forvente, at deres ledelsesrum er meget stort i forhold til prioritering af indsatser og ressourcer. De har også krav på maksimal støtte fra kommunens forvaltning, når det gælder deres konkrete ledelsesdispositioner og udvikling af et ledelsesfællesskab på tværs af institutionerne. Til gengæld er institutionslederne – som de fagprofessionelle medarbejdere – forpligtet af de fælles mål.

BILAG E

Politiken 23/4 – 2016

Uddrag af interview

Der er især to ting, som kan bekymre mig ved udviklingen i den offentlige sektor i Danmark. For det første er der et krav om at levere mere og bedre ydelser til en lavere pris. Det kan man naturligvis godt, men det kræver, at man får de offentlige ydelser til at udnytte nye digitale muligheder. Og det hænger sammen med det andet, nemlig at der i en årrække har været et øget pres i det offentlige. Hvis man skal løse opgaven med flere og billigere ydelser, kræver det, at man udfordrer gamle antagelser. Man kan ikke blive ved med at presse effektiviteten i et system. Det slutter en dag. Man bliver nødt til at genopfinde systemet og forenkle det, fordi det falder sammen, hvis man bare presser mere og mere».

Sådan siger Jim Hagemann Snabe, professionelt bestyrelsesmedlem i bl.a. Mærsk, Siemens, SAP SE, Allianz, Bang & Olufsen og medlem af fondsbestyrelsen i World Economic Forum, der står for de årlige berømte topmøder i Davos. I 24 år har Jim Hagemann Snabe været ansat i den tyske software-gigant SAP, hvor han sluttede sin karriere som Co-CEO for 64.000 medarbejdere.

Hvad betyder det for måden, der skal ledes på?

»Det kræver omstilling til et ledelsessystem, som ikke er hierarkisk, men hvor folk arbejder sammen i netværk, og hvor den enkelte medarbejder har en større stemme. Det gælder både for private virksomheder og det offentlige. Ledernes rolle ændrer sig. Traditionel styring fungerer ikke i en verden, hvor handlingsplanerne er forældede, før de er implementerede. Nu afhænger succes meget mere af den enkelte medarbejders evne til at træffe beslutninger baseret på en fælles strategisk retning. Hvis man skal lykkes med at være kreativ og håndtere konstant forandring, hvilket er afgørende i dag, er man afhængig af den enkelte medarbejders evner til at kunne agere. Lederens rolle går fra at være beslutningstager til at skabe en fælles strategisk retning og fokusere på udvikling af medarbejdernes evner. Hvis man ikke forstår det, men holder fast i gamle metoder, risikerer man, at virksomheden udvikler sig for langsomt – og at de dygtigste medarbejdere arbejder hos konkurrenten».

Hvad betyder det for styringsmodellen?

»At vi i virkeligheden ikke skal styre så meget. Vi skal i stedet udstikke en retning og lære at slippe medarbejdernes kreativitet løs. Den, der er tættest på kunden, skal have en større del af beslutningskompetencen – ikke en højt oppe langt væk fra kunden. Det betyder, at styringen ikke skal være så fokuseret på en masse KPI'er, Key Performance Indicators, der måler, om vi nu når planerne. De ændrer sig nemlig hele tiden. Ny ledelse er mere baseret på en forståelse for en strategisk retning og virksomhedens rolle i samfundet. Der er ikke i samme grad handlingsplaner«, siger Jim Hagemann Snabe, der også nævner bankindustrien, skole- og hospitalsvæsenet som eksempler på, hvor udviklingen og hastigheden af forandringen kan mærkes.

I den offentlige sektor har der jo været en del kritik af styringsbaseret ledelse, som man ser i principperne for New Public Management. Er du enig i kritikken?

»Mange af mine observationer gælder formentlig også for den offentlige sektor, da den offentlige sektor jo også er baseret på mennesker – og oplever øget omstillingshastighed på grund af teknologi og pressede budgetter. Jeg er ikke politiker eller offentligt ansat, så min erfaring på det område er begrænset. Men jeg tror, at man også i det offentlige skal fokusere på at genopfinde og samtidig arbejde mere med at udvikle medarbejderne. Blive bedre til at se på handlinger og processer end KPI'er. Målingen får os til at blive snævre i vores fokus. Hvis du målstyret på omsætningen af bødder, bliver det pludselig formålet – ikke at sikre effektiv parkering. Derfor er kritikken rettet i mine øjne. Den her filosofi går ud på at være dybere forankret i formålet. Og så brede ansvaret ud til den enkelte. Det er det modsatte af at sige: 'Hvis bare vi når de her mål, så er vi glade'«.