

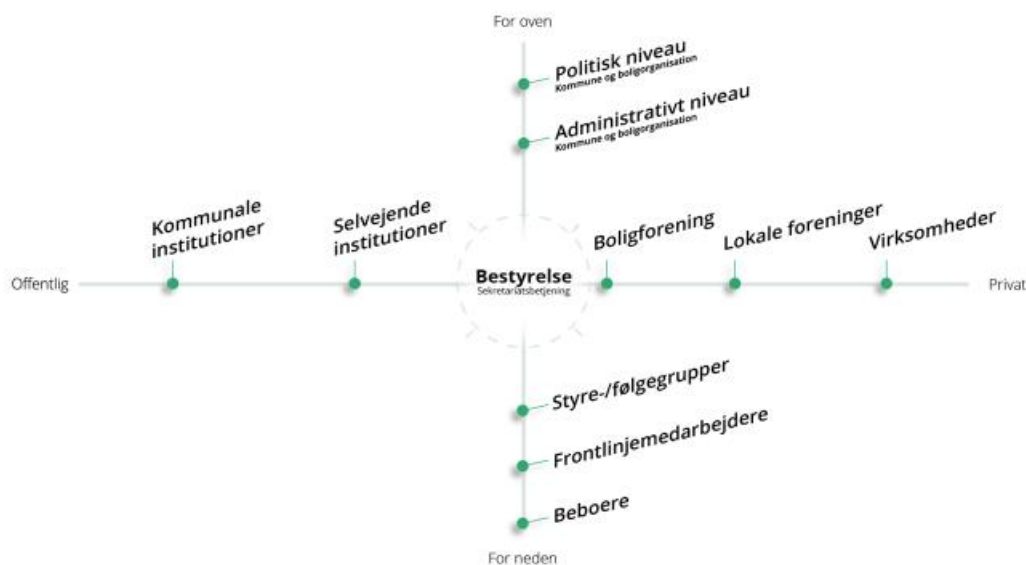
Måleværktøj til anvendelse i bestyrelser og styregrupper i boligsociale indsatser

Jacob Torfing, Professor Roskilde Universitet

Det politiske ønske om *entydig ledelse af de boligsociale indsatser* har i de nye boligsociale indsatser ført til etablering af *lokale sekretariatsbetjente bestyrelser*, typisk bestående af direktører fra kommune og boligselskaber. De nye bestyrelser har til formål at *sikre ledelsesmæssig opmærksomhed på gennemførelse af den boligsociale indsats* herunder økonomistyring, justering af indsatser, sikring af fremdrift og resultatopnåelse. Samtidig skal de *bidrage til udvikling af boligområdet* i et tæt samspil med andre indsatser herunder kommunens kernerdrift. Bestyrelserne har med andre ord både ansvar for den *vertikale målstyring* af den boligsociale indsats og for facilitering af det *horisontale samarbejde* mellem alle de relevante og berørte parter i lokalområdet.

De nye boligsociale indsatser etablerer en *styringskæde*, der med bestyrelsen som det centrale omdrejningspunkt binder folkevalgte kommunalpolitikere, boligselskabernes organisationsbestyrelser og deres respektive forvaltninger sammen med de udførende led bestående af indsatsens sekretariat, diverse styre-/følgegrupper og frontlinjemedarbejdere i kommune og boligselskaber. De forskellige niveauer i den vertikale styringskæde skal arbejde sammen med henblik på at realisere målene i indsatsens strategiske samarbejdsaftale og i delaftalerne. Den nye bestyrelsesforankrede styringskæde suppleres af *tværgående samarbejde* med kommunale og selvejende institutioner, boligforeninger, frivillige foreninger, civilsamfundsorganisationer, virksomheder og andre, der er engageret i lokale aktiviteter og indsatser, som er relevante for den boligsociale indsats. De *lokale bestyrelser* skal spille en central rolle i forhold til at prioritere, udvikle, koordinere og monitorere de boligsociale indsatser, og det kræver, at de både skaber et tæt samspil mellem aktørerne på de forskellige niveauer i styringskæden og arenaer for tværgående samarbejde mellem relevante og berørte aktører i lokalområdet. Som vist i figur 1 er bestyrelserne omdrejningspunkt for skabelse af vertikal og horisontal vidensdeling, koordination og samarbejde til gavn for den boligsociale indsats.

Figur 1: Bestyrelsens rolle som omdrejningspunkt for vertikalt og horisontalt samarbejde



Bestyrelserne skal ved hjælp af styring og ledelse sikre, at de mange forskellige offentlige og private parter indgår i et konstruktivt samarbejde om at skabe nye og bedre løsninger, der realiserer de strategiske målsætninger i den boligsociale indsats. I forskningen beskrives deres opgave som 'metastyring' (Sørensen og Torfing, 2009), hvilket refererer til deres overordnede strategiske styring og ledelse af de konkrete netværksbaserede processer, hvorigennem de boligsociale indsatser udvikles, iværksættes, koordineres, justeres og evalueres.

For at styrke bestyrelsernes arbejde med at realisere målsætningerne for de boligsociale helhedsplaner gennem et forpligtende og fokuseret samarbejde har LBF i 2018 igangsat et nyt *udviklingsprojekt*. Projektet har til hensigt at udvikle og afprøve et nyt *måleværktøj*, der skaber systematisk viden om de lokale aktørers vurdering af, hvordan den strategiske styring og ledelse og det lokale samarbejde fungerer, og hvordan bestyrelsessamarbejdet bidrager til at skabe løbende forbedring og innovation med henblik på at skabe dokumenterbare resultater og effekter af den boligsociale indsats. Måleværktøjet har form af et selvevalueringsinstrument, der skaber grundlag for bestyrelsernes og diverse styre-/følgegrupperes refleksioner over, hvor og hvordan de kan forbedre deres arbejde og den boligsociale indsats. For yderligere at understøtte disse refleksioner vil projektet udvikle og afprøve et nyt *processtøtteværktøj*, som sætter bestyrelserne i stand til at anvende resultaterne fra selvevalueringen til at forbedre og få større effekt af deres bestræbelse på at skabe god styring og ledelse og gode lokale samarbejdsrelationer som middel til forbedring og udvikling af indsatsen og opnåelse af konkrete resultater og effekter. Denne rapport beskriver baggrunden, formålet, indholdet og anvendelsen af det nye måleværktøj.

Baggrunden

Der er gennem de sidste årtier kommet mere og mere fokus på måling af resultater og effekter af offentlige indsatser (Hood, 1991; Marr, 2009; Kristiansen, 2014). Det skyldes både et politisk ønske om at få mest mulig ud af de knappe offentlige ressourcer og en generel ambition om at skabe gennemsigtighed, evidens og ansvarlighed i den offentlige sektor. Forskningen viser, at resultat- og effektmåling, som opleves meningsfuld, påvirkelig og understøttende for den fagligt forankrede lokale indsats, bidrager til at forbedre opgaveløsningen, og dermed sikrer, at der kommer mest muligt ud af anstrengelserne (Andersen og Pedersen, 2014). En løbende eller periodisk tilbagemelding på indsatsen og dens resultater og effekter gør det både muligt at klappe sig selv på ryggen og glæde sig, når det går godt, og forbedre indsatsen, der hvor det halter, og kan gøres bedre. Både positiv og negativ feedback kan skabe læring og proaktiv handling, og rummer derfor et stort forbedringspotentiale.

Det er selvfølgelig helt afgørende, at der måles på resultater og effekter for at se, om indsatsen bærer frugt, og skaber den ønskede offentlige værdi. Men hvis man har en klar forestilling om, hvad der skal til for at skabe gode resultater og effekter, så er det vigtig også at måle på processen, så man kan se, om man gør det rigtige, og finde de steder, hvor man kan gøre tingene anderledes og bedre med henblik på at skabe flere resultater og større effekter i fremtiden. Hvis man både måler på resultater og effekter og på vejen derhen, kan man desuden skabe ny forskningsmæssig viden om sammenhængen mellem mål og midler. Med udgangspunkt i ny dansk forskning, der har påvist en klar sammenhæng mellem samarbejde, innovation og ønskværdige effekter (Hartley, 2005; Sørensen and Torfing, 2011; Torfing og Krogh, 2013; Torfing, 2016) har Sikker By sekretariatet i Københavns Kommune i samarbejde med et forskerteam fra Roskilde Universitet og med støtte fra det Kriminalpræventive Råd tidligere udviklet et måleværktøj, der måler graden af samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt i lokale kriminalpræventive projekter. Målingerne viste en klar og stærk sammenhæng både mellem samarbejde og innovation og mellem innovation og kriminalpræventiv effekt, hvilket ansporer de lokale projekter til at forbedre deres samarbejdsrelationer og øge deres innovationskapacitet med henblik på at blive bedre til at holde unge ude af kriminelle aktiviteter (Torfing, Krogh og Ejrnæs, 2017).

Erfaringerne fra arbejdet med det kriminalpræventive måleværktøj danner udgangspunkt for udviklingen af et nyt måleværktøj til anvendelse i de lokale boligsociale indsatser. Det nye boligsociale måleværktøj rummer på flere punkter en væsentlig forbedring sammenlignet med det kriminalpræventive måleværktøj. For det første inddrages der flere procesvariable i målingerne herunder styring og ledelse, hvilket gør resultaterne mere præcise og anvendelige. For det andet vil målingerne af resultater og effekter i den endelige udgave af måleværktøjet have karakter af objektive data. Hvor målingerne af procesvariablene er et resultat af en kollektiv selv-evaluering på bestyrelses og følgegruppeniveau, så vil målingerne af resultater og effekter være baseret på registerdata. Præmissen for det boligsociale måleværktøj, der præsenteres i denne rapport er således, at de her beskrevne selv-evalueringsdata senere vil blive suppleret af objektive registerdata, som leveres af et større evalueringsprojekt, der er igangsat og finansieret af Landsbyggefonden. Dette er et stort fremskridt, fordi den uafhængige indsamling af objektive effektdata, som ikke beror på aktørernes egne vurderinger, øger pålideligheden og gyldigheden af resultat- og effektmålingerne.

Formålet

Formålet med udviklingen af det boligsociale måleværktøj om entydig ledelse er at give de lokale bestyrelser et godt grundlag for at vurdere og forbedre deres lokale bestræbelse på at skabe et målstyret samarbejde om realisering af de strategiske målsætninger, som er formuleret i de boligsociale helhedsplaner. Måleværktøjet bygger på den seneste forskningsmæssig viden om netværksbaseret samskabelse af offentlig værdi. Det er desuden nemt at anvende, og tilvejebringer såvel kvantitative som kvalitative mål for indsatsen. Endelig sætter det sammen med processtøtteværktøjer de lokale bestyrelser i stand til at udøve deres rolle som organisatorisk krumtap i det boligsociale arbejde.

Indholdet

Indholdet af måleværktøjet vil blive beskrevet i tre dele. Først præsenteres og begrundes den underliggende kausalmodel, der forbinder de forskellige variable, som vil blive gjort til genstand for måling. Derefter forklares selve metoden og teknikken i anvendelsen måleværktøjet, som måler alle de uafhængige og mellemkommende variable ved hjælp af additive indeks, hvor scoren på fire forskellige dimensioner lægges sammen til en samlet værdi på hver variabel. Til sidst defineres alle de forskellige procesvariable forud for præsentationen af de scoringstabeller, der anvendes til måling af de tre dimensioner, der indgår i målingen af hver enkelt variabel (på nær effektvariablene som måles via registerdata trukket fra Danmarks Statistisk).

a. Kausalmodellen

Bestyrelserne for de boligsociale indsatser har ansvar for at skabe indsatser, resultater og effekter, der opfylder de politisk sanktionerede boligsociale målsætninger. Målopfyldelsen er betinget af en *løbende forbedring* af de lokale indsatser, så de er bedre tilrettelagt, mere velfungerende, bedre koordineret og har større kvalitet, hvilket alt andet lige må antages at øge deres effekt. Mange af de boligsociale problemer har imidlertid karakter af 'wicked problems' (Rittel and Webber, 1973), dvs. problemer, der på grund af deres komplekse, unikke og konfliktfyldte karakter er svære at forstå og endnu sværere at løse. Sådanne problemer kan hverken løses ved hjælp af velkendte standardløsninger eller ved populært sagt at 'sende flere penge', men kræver, at der skabes *innovative løsninger*, der bryder med vanetænkningen og den eksisterende praksis på området. Tag for eksempel negativ social arv, som vi med stigende intensitet har forsøgt at bryde de sidste 20-30 år uden nogen nævneværdig effekt. Her er der for alvor brug for nytænkning og banebrydende løsninger.

Der er rigtig mange aktører involveret i de boligsociale indsatser i de lokale boligområder. Nogle af aktørerne er en del af den boligsociale indsats, mens andre ikke er det. *Samarbejde* mellem de relevante og

berørte aktører fra den offentlige og private sektor kan bidrage til vidensdeling, koordination og fælles opgave- og problemløsning. Samarbejde skal i denne forbindelse ikke forstås som endeløse diskussioner, som har til hensigt at skabe fuldstændig enighed mellem alle parter om alting. Samarbejde skal snarere ses som en konstruktiv håndtering af forskelle med henblik på at skabe fælles løsninger, som ingen af aktørerne har de fornødne ideer og ressourcer til at skabe alene (Gray, 1989; Huxham og Vangen, 2005). Vi samarbejder typisk med andre, fordi de ved og kan noget andet end os selv, og vi går videre med udformningen og gennemførelsen af lokale projekter, når der er tilstrækkelig stor opbakning til det, uden at det nødvendigvis betyder, at alle er fuldstændig enige om alting. Samarbejde i lokale bestyrelser, netværk og partnerskaber kan *både* skabe løbende forbedringer gennem udveksling og deling af de deltagende parters viden og ressourcer, hvilket både mindsker konflikter og skaber koordination og synergi (Kickert, Koppenjan og Klijn, 1997), og skabe innovative løsninger gennem gensidig inspiration og læring, kreativ problemløsning og skabelse af et fælles ejerskab til nye og anderledes løsninger (Torfing, 2016).

Et godt og konstruktivt lokalt samarbejde opstår ikke af sig selv, men kræver en ihærdig og vedvarende brobygning. Der er desuden en vedvarende risiko for, at små og store konflikter besværliggør, eller ligefrem blokerer, det lokale samarbejde. Endelig er der ingen garanti for, at lokalt samarbejde fører til løsninger, der understøtter de boligsociale målsætninger. Det lokale samarbejde skal derfor understøttes af styring og ledelse. *Styring* kan defineres som etablering af strukturer og procedurer, der rammesætter de lokale parters interaktion, så den bidrager til formulering, kommunikation og realisering af fælles målsætninger. Til forskel herfra kan *ledelse* defineres som en person eller gruppes bestræbelse på at influere andre aktørers adfærd, så den bidrager til at skabe ønskede resultater og effekter. Hvor styring sker på afstand og ved hjælp af anonyme organisatoriske strukturer og procedurer, så er ledelse en mellemmenneskelig praksis, der kræver en højere grad af nærhed mellem ledere og ledte.

Nogen vil måske undre sig over, at horisontale samarbejdsrelationer baseret på gensidig afhængighed mellem parterne kan og skal ledes og styres. Denne undren skyldes, at vi har en tendens til at forbinde styring og ledelse med klassiske former for hierarkisk styring og ledelse baseret på central beslutningstagning, regelstyret kontrol og betinget anvendelse af pisk og gulerod. Den nyere forskning i styring og ledelse opererer imidlertid med et bredt spektrum af styrings- og ledelsesformer, hvoraf mange er fuldt ud forenelige med samarbejde i mere eller mindre selvstyrende netværk og partnerskaber (Parry og Bryman, 2006).

Strategisk mål- og rammestyring er et godt eksempel på nye styreformers, der sigter på at skabe et decentralt råderum samtidig med at centrale målsætninger fastholdes. I mål- og rammestyring fastlægges der således nogle overordnede strategiske målsætninger og økonomiske rammer for det decentrale og delvist selvregulerede styringsniveau, som efterfølgende har mulighed for at lave sine egne justeringer af kursen og vælge nogle passende metoder og arbejdsformer med henblik på at realisere de strategiske målsætninger inden for de givne rammer. Anvendelse af mål- og rammestyring i de boligsociale indsatser kræver løbende kommunikation, evaluering og refleksion med henblik på at realisere de overordnede målsætninger inden for den økonomiske ramme, men giver god plads til det lokale samarbejde i bestyrelse, styre-/følgegrupper, medarbejdergruppen og det lokale boligområde.

På samme måde er der inden for ledelsesforskningen et stigende fokus på transformationsledelse, der handler om formulering, kommunikation og fastholdelse af visioner og målsætninger (Burns, 1978). Der er også en voksende interesse for netværksledelse og ledelse af samarbejdsdrevet innovation, der handler om at skabe pluricentrisk koordination og gode lokale samarbejdsrelationer, samt stimulere ud-af-boksen tænkning (Torfing, 2016). Endelig er der også et stort fokus på integrerende ledelse, som søger at bringe offentlige og private aktører sammen i et konstruktivt tværgående samarbejde, der igangsætter målrettede projekter og løbende evaluerer effekten af disse med henblik på at sikre fremdrift (Crosby og Bryson, 2010).

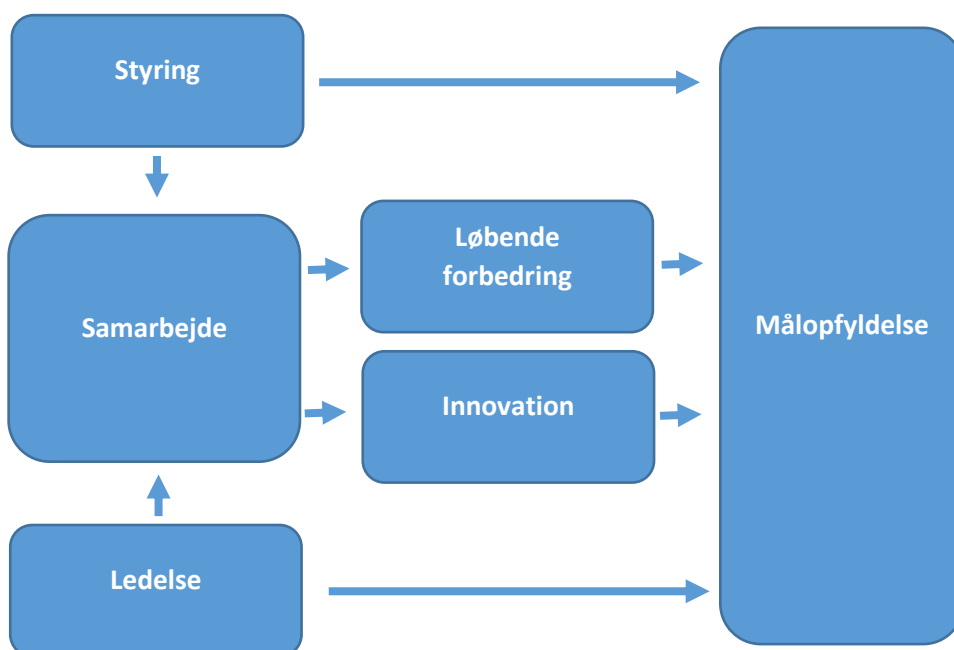
Fælles for alle de nye teorier om styring og ledelse er, at de interesserer sig for, hvordan samarbejdsprocesser og deres resultater og effekter kan påvirkes *uden at falde tilbage på hierarkiske*

styrings- og ledelsesformer baseret på ordregivning og efterfølgende kontrol med udførelsen. Der er således i udgangspunktet en dyb respekt for ønsket om og evnen til selv-styring, selv-organisering og selv-ledelse, hvilket skaber en stor udfordring i forhold til at hindre såvel overstyring som understyring af de lokale samarbejdsarenaer. Overstyring tenderer mod at passivisere deltagerne i samarbejdet, og understyring rummer en risiko for at samarbejdet undermineres af indre konflikter og mangel på retning, engagement og fremdrift.

Ud over den indirekte effekt på målopfyldelsen, som går via etableringen af et godt og konstruktivt samarbejde, der bidrager til at skabe løbende forbedring og innovative løsninger, så har den strategiske mål- og rammestyring og den transformativ ledelse også en direkte og selvstændig effekt på målopfyldelsen. Bare det at have et styrings- og ledelsesmæssigt fokus på kommunikationen af målsætninger, realisering af strategiske mål og delmål og evaluering af resultater og effekter vil have en positiv effekt på graden af målopfyldelse. Styring og ledelse bidrager desuden til at sikre, at det lokale samarbejde ikke kun handler om at snakke sammen på kryds og tværs og skabe tillid mellem de forskellige parter, men også handler om at skabe mærkbare forandringer.

Figur 2 beskriver i forlængelse af disse betragtninger den kausalmodel, som ligger til grund for udviklingen af det boligsociale måleværktøj. Som det fremgår er styring og ledelse de uafhængige variable, der påvirker de mellemkommende variable (samarbejde, løbende forbedring og innovation) og i sidste ende den afhængige variabel: målopfyldelse. I måleværktøjet omtales de fem procesvariable som dimensioner af entydig ledelse.

Figur 2: Den underliggende kausalmodel



Styring og ledelse er en reflektiv og kontekstuel praksis, der indebærer, at man hele tiden skal stikke fingeren i jorden og tænke over, hvordan det går, og hvad der er behov for at gøre med henblik på at forbedre det lokale samarbejde og skabe bedre resultater og større effekter. Samarbejde er en generativ proces, som samler spredte aktører, og får dem til at dele viden, udveksle ideer og ressourcer og håndtere de indbyrdes forskelle med henblik på at skabe resultater og effekter. Styring og ledelse kan bidrage til at skabe et godt og konstruktivt lokalt samarbejde, der både kan føre til løbende forbedring af de eksisterende indsætter og skabe innovation i form af løsninger, der bryder med gængs viden og praksis på

området. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at innovation ikke er et mål i sig selv. Både de løbende forbedringer af indsatsen og skabelse af nye og innovative løsninger har i sidste ende til formål at øge målopfyldelsen ved at skabe reelle boligsociale forandringer i forhold til tryghed, trivsel og social mobilitet. Som tidligere anført kan styring og ledelse dog også i sig selv fremme målopfyldelse ved at skabe en lokal målstyrings- og evalueringskultur med fokus på fremdrift og resultatopnåelse.

Modellen i figur 2 angiver relationerne mellem de forskellige variable, der vil blive vurderet i forhold til forskellige grader af strategisk styring, ledelse, samarbejde mv. Antagelsen er, at en høj grad på henholdsvis de uafhængige og mellemkommende variable vil føre til at høj grad på effektvariablen. Det er denne antagelse om kausale sammenhænge mellem variablene i modellen, der gør, at modellen har karakter af en kausalmodel, og ikke kun udgør en begrebsmodel.

b. Metoden og teknikken i måleværktøjet

Måleværktøjet har til formål at måle, hvor godt eller dårligt det går med styring, ledelse, samarbejde, den løbende forbedring af indsatsen og skabelsen af innovative løsninger. Alt sammen med henblik på at sikre en høj grad af målopfyldelse i den boligsociale indsats.

Når præcise kvantitative og kvalitative mål for de forskellige procesvariable (dvs. de fem dimensioner af entydig ledelse) sammenholdes med de objektive data for indsatsernes grad af målopfyldelse, vil de lokale bestyrelser få et klart og præcist billede af, hvor forbedringspotentialer er, og hvad de kan gøre for at udnytte dette potentiale. I det følgende ser vi nærmere på, hvordan data indsamles, sammenfattes og analyseres med henblik på at styrke de lokale bestyrelser arbejde med sikre målopfyldelse inden for de givne rammer.

Med undtagelse af graden af målopfyldelse vil hver af dimensionerne i entydig ledelse blive målt ved hjælp af et additivt indeks, der konstrueres ved at lægge værdien på tre forskellige underdimensioner ved den pågældende dimension sammen, så der opnås en samlet score. Værdien på hver af de tre underdimensioner måles på en skala fra 0 til 5, hvor 0 indikerer en meget lav grad og 5 indikerer en meget høj grad på den pågældende dimension. Når værdierne på de tre underdimensioner lægges sammen, vil den samlede score på hver dimension variere mellem 0 og 15. Scoren 0 opnås, hvis vurderingen af samarbejdets kvalitet er meget lav på alle tre underdimensioner, og scoren 15 opnås, hvis vurderingen er meget høj på alle tre underdimensioner.

Scoren på et enkelt underdimension af en dimension beregnes på følgende måde. Hvert underdimension indeholder 5 udsagn som bestyrelsen kan være mere eller mindre enig i passer på deres vurdering af egen indsats i den lokale boligsociale indsats. Hvis man er uenig i et udsagn giver det scoren 0. Hvis man er delvis enig giver det scoren 0,5. Hvis man er enig i et udsagn giver det scoren 1. Den samlede score for hvert underdimension kan således variere mellem 0 og 5.

Brugen af additive indeks, der giver et kvantitativt mål for hver variabel, gør det muligt at anvende statistiske metoder i analysen af samvariationen mellem de forskellige variable. Hvis de uafhængige og mellemkommende procesvariable og den afhængige effektvariable måles forskudt i tid vil analyseresultaterne desuden kunne tolkes kausalt. Forud for kausalanalysen vil der blive lavet en faktoranalyse, der viser, hvorvidt dimensionerne i de additive indeks samvarierer, og det derfor er i orden at lægge dem sammen i et additivt indeks.

Der er i forbindelse med udviklingen af det boligsociale måleværktøj gennemført et pilotprojekt, hvor forskellige prototyper på måleværktøjet blev afprøvet i tre forskellige boligsociale indsatser (Ishøj, Varde og Viborg). Der er blevet foretaget to testmålinger i hver indsat med 5-6 måneders mellemrum. Forud for testmålingerne blev der foretaget en grundig briefing af de tre bestyrelser, der blev informeret om baggrunden for og indholdet af det boligsociale måleværktøj og proceduren for testmålingen og den efterfølgende anvendelse af resultaterne. Måleværktøjet blev evalueret og revideret i lyset af erfaringerne

fra den praktiske afprøvning med henblik på at øge både præcision og relevans forud for udbredelsen af måleværktøjet til de øvrige boligsociale indsatser.

c. Definition og operationalisering af procesvariable i scoringstabeller

Vi skal nu definere de fem procesvariable og præsentere de scoringstabeller, der fastlægger kriterierne for scoringen af de tre underdimensioner, som anvendes til at måle hver af de fem variable.

1) Styring

Styring defineres som de strukturer, procedurer og redskaber, fx i form af budgetter, organiseringsformer, prioriteringsredskaber og målstyringssystemer, der anvendes for at sikre, at konkrete aktiviteter og indsatser bidrager til at realisere de overordnede strategiske målsætninger og delmålene beskrevet i delaftalerne. Styring kan selv sagt foregå på mange niveauer. Der fokuseres her på den strategiske styring frem for den detaljerede aktivitetsstyring. Den strategiske målstyring handler både om målformulering og målstyring samt organiseringen af den vertikale arbejdsdeling i styringskæden.

De tre underdimensioner, der tilsammen indfanger den strategiske styring, som bestyrelsen for den boligsociale indsats skal forestå, er beskrevet i tabel 1.

Tabel 1: De tre dimensioner af styring

Variabel	Styring
Underdimensioner	1) Målformulering gennem italesættelse af de overordnede mål beskrevet i den strategiske samarbejdsaftale og operationalisering af delmålene fra de forskellige delaftaler med henblik på at skabe klarhed og fælles ejerskab
	2) Målstyring gennem regelmæssig evaluering af lokale projekter og indsatser på baggrund af egne og udefrakommende informationer om resultater og effekter
	3) Klar arbejdsdeling og sammenhæng mellem de forskellige politiske og administrative niveauer i styringskæden

Argumentet bag udvælgelsen af de tre underdimensioner af styring er, at styring nødvendigvis må tage udgangspunkt i nogle klare målsætninger for indsatsen, som der er bredt ejerskab til blandt kerneaktørerne. De strategiske målsætninger for helhedsplanen er beskrevet i den strategiske samarbejdsaftale, der er indgået med Landsbyggefonden. Disse ligger fast, men det er vigtigt, at de gøres til genstand for løbende diskussion, så der skabes ejerskab til dem, og så forståelsen af dem og prioriteringen mellem dem tilpasses til de lokale forhold og ændringerne i disse. Det er desuden vigtigt at sikre en god sammenhæng mellem de strategiske mål og delmålene beskrevet i delaftalerne, samt at sidstnævnte løbende justeres, så de bliver så konkrete og håndterbare som muligt, og derved kan danne udgangspunkt for styringen af lokale aktiviteter og indsatser. Det synlige udtryk for vellykket målformulering er, at der lokalt er en klar forståelse af de strategiske målsætninger og formuleret operationelle delmål, som der er enighed om i bestyrelsen og i styre-/følgegruppen og opbakning til fra politisk hold.

Det er imidlertid ikke nok at formulere og være enige om nogle fælles retningsgivende målsætninger, hvis de ikke anvendes i styringen af de konkrete aktiviteter og indsatser. Målstyring kræver, dels at helhedsplanens forskellige aktiviteter og indsatser regelmæssigt evalueres med udgangspunkt i de lokalt formulerede målsætninger, og dels at egne og udefrakommende informationer om resultaterne anvendes i den fremadrettede styring og udvikling af aktiviteter og indsatser. Anvendelse af resultatinformation i styringsøjemed kan føre til ændring i aktiviteterne og indsatsernes form og indhold, samt undertiden også til øget eller formindsket ressourcetilførsel alt efter hvad, der skønnes at være behov for.

En effektiv målformulering og målstyring forudsætter, at bestyrelsen etablerer en klar vertikal arbejdsdeling og organisatorisk sammenhæng både opad til det politiske niveau og nedad til det udførende niveau med henblik på at skabe fælles retning og fodslag. Arbejdsdeling handler om at lave en klar ansvars-

og rollefordeling. Det er vigtigt, at de forskellige niveauer i styringskæde ved, hvad deres opgave og ansvarsområde er, og der hverken er for meget overlap eller opgaver, der falder mellem flere stole. Det er også vigtigt, at styringsniveauerne kommunikerer med og understøtter hinanden, så der skabes synergi på tværs af styringsniveauerne. Hvis styringsniveauerne modarbejder hinanden, eller går i hver sin retning, skabes der dårlige resultater og begrænsede effekter. Omvendt, hvis de komplementerer hinanden og trækker på samme hammel, så er der gode chancer for at realisere de overordnede strategiske målsætninger og de forskellige delmål.

2) Ledelse

Ledelse defineres som et individs eller en gruppes bestræbelse på at skabe retning og resultater gennem eller sammen med andre. Ledelse er traditionelt blevet tænkt som en hierarkisk relation mellem en overordnet leder og en underordnet medarbejder, som henholdsvis belønnes eller straffes for sin indsats eller mangel på samme. Nyere ledelsesteori betoner imidlertid den gensidige relation mellem ledere og ledte, idet det antages, at god ledelse bygger på dialog med og input fra medarbejderne. Desuden er der mere og mere fokus på ledelse af tværgående samarbejde, hvor opgaven er at lede folk fra forskellige enheder, organisationer og sektorer, som man formelt set ikke har nogen ledelsesret over. Der er således et stigende fokus på dialogbaseret ledelse af netværk og tværgående teams, som dem man finder i det boligsociale arbejde.

De tre underdimensioner, der tilsammen indfanger den form for ledelse, som bestyrelsen for den boligsociale helhedsplan skal udøve, er beskrevet i tabel 5.

Tabel 5: De tre dimensioner af ledelse

Variabel	Ledelse
Underdimensioner	1) Formulering, kommunikation og fastholdelse af fælles mission, vision og værdier med henblik på at mobilisere og engagere lokale ressourcer
	2) Aktiv indsats for at skabe sammenhæng mellem de forskellige led i styringskæden
	3) Vedvarende bestræbelse på at fremme tværgående samarbejde i boligområdet

Argument for udvælgelsen af netop disse tre underdimensioner er, at ledelse handler om at skabe retning, sammenhæng og samarbejde. Bestyrelsen skal lede det fælles arbejde med at gennemføre den boligsociale indsats. Bestyrelsen skal sætte sig i spidsen for bestræbelsen på at skabe en god og positiv udvikling i det lokale boligområde, og den skal bidrage til, at området flytter sig fra A til B. Bestyrelsen skal sætte retningen for indsatsen ved at definere en samlende mission og vision, som mobiliserer de lokale ressourcer og inddrager dem aktivt i gennemførelsen af den boligsociale indsats. Missionen handler om, hvad det er for nogle opgaver, der skal løses, og hvad man gerne vil opnå i kraft af den boligsociale indsats. Visionen er et samlet bud på, hvordan det lokale boligområde gerne skulle komme til at se ud i fremtiden, hvis man lykkes med den boligsociale indsats. Bestyrelsen har ansvar for at fortælle omgivelserne, hvad indsatsen går ud på, og hvad det ønskværdige endemål er. Den må også gerne skilte med de værdier i form af kreativitet, ligeværdighed, respekt, ærlighed og vedholdenhed, som man fra bestyrelsens side ønsker skal gennemsyre det lokale boligsociale arbejde. En klar mission og vision og nogle fælles værdier er afgørende for mobiliseringen af lokale ressourcer, der kan bidrage til at realisere de boligsociale målsætninger.

Bestyrelsen skal udøve strategisk ledelse ved at skabe sammenhæng mellem den overordnede mission og vision og de organisatoriske rammer, niveauer og ressourcer, som skal sikre realiseringen af de strategiske mål og operationelle delmål. Det skal ske ved, at bestyrelsen gør en aktiv indsats for at skabe sammenhæng mellem de forskellige led i styringskæden, så alle trækker på samme hammel, og ved at fremme og

understøtte det tværgående samarbejde mellem de lokale aktører, som kan bidrage med relevante ressourcer i form af viden, ideer, knofedt, erfaring, politisk opbakning mv.

3) Samarbejde

Samarbejde defineres som en proces, hvor to eller flere parter forsøger at skabe et fælles grundlag for en konstruktiv håndtering af deres indbydes forskelle med henblik på finde løsninger på fælles problemer og udfordringer, som ingen af aktørerne er i stand til at klare på egen hånd. Samarbejde er således ikke det modsatte af konflikt. Samarbejde involverer en række forskellige, men gensidigt afhængige parter. Undertiden blokeres samarbejde mellem forskellige parter af destruktive konflikter, men et velkonsolideret samarbejde kan som regel godt rumme mindre konflikter og uenigheder, der kan bidrage positivt til udviklingen af fælles løsninger, hvis de håndteres på en ordentlig måde og med respekt for de involverede parter. Drivkraften i etablering af et godt samarbejde er erkendelsen af, at der er opgaver og problemer, som kun kan løses gennem vidensdeling, koordination og fælles kreativ problemløsning.

De tre underdimensioner, der tilsammen indfanger det samarbejde, som bestyrelsen for den boligsociale indsats forsøger at skabe, er beskrevet i tabel 9.

Tabel 9: De tre dimensioner af samarbejde

Variabel	Samarbejde
Underdimensioner	1) Samarbejds klimaet i og omkring bestyrelsen
	2) Det eksterne samarbejdes bredde
	3) Det eksterne samarbejdes dybde

Argument for udvælgelsen af netop disse tre dimensioner er, at både det interne og eksterne samarbejde er vigtigt, og at det eksterne samarbejde gerne skal skabe bredde i forhold til deltagerkredsen og dybde i forhold til at engagere samarbejdspartnerne i samskabelse af nye løsninger. Et godt internt samarbejde i bestyrelsen er forudsætningen for udøvelsen af 'entydig ledelse'. Et velfungerende samarbejde mellem de aktører, der formelt er en del af indsatsen, og dem der ikke er det, er afgørende for mobiliseringen af lokale ressourcer og skabelse af et fælles ejerskab i lokalområdet. Lokale aktører kan nemt spænde ben for den boligsociale indsats, hvis de ikke integreres gennem et konstruktivt samarbejde og derfor bliver modspillere frem for medspillere. Samarbejdet i bestyrelsen vil blive målt i forhold til forskellige ambitionsniveauer for samarbejdet, hvor målet er, at bestyrelsen aktivt involverer alle medlemmerne i et strategisk samarbejde om opfyldelse af helhedsplanens målsætninger. Det eksterne samarbejdes bredde vil blive målt i forhold til, hvem der deltager i samarbejdet, og samarbejdets dybde vil blive målt i forhold til de eksterne deltagers mulighed for indflydelse.

4) Løbende forbedring

Løbende forbedring defineres som en proces, hvorigennem lokale aktiviteter og indsatser gradvist justeres i både form og indhold på baggrund af indhøstede erfaringer, så de fungerer efter hensigten, er bedre koordinerede og har større kvalitet, og derfor må forventes at bidrage til målopnåelsen i højere grad end tidligere. Løbende forbedring kræver refleksion over eksisterende praksis og et godt blik for, hvordan denne kan optimeres ved at fjerne uhensigtsmæssigheder, klargøre form og indhold, løse problemer og konflikter og skabe intern og ekstern sammenhæng. Løbende forbedring er de små skridt fremad, som vi tager på grundlag af vores erfaringer med de sidste skridt, vi tog. De løbende forbedringer er helt afgørende for at lykkes med lokale aktiviteter og indsatser, eftersom disse sjældent er fuldstændig velgennemtænkte fra starten, og der derfor er behov for justering og konsolidering for at sikre, at de virker efter hensigten og skaber de ønskede resultater.

De tre underdimensioner, der tilsammen indfanger den løbende forbedring, som den boligsociale indsats forsøger at skabe, er beskrevet i tabel 13.

Tabel 13: De tre dimensioner af løbende forbedring

Variabel	Løbende forbedring
Underdimensioner	1) Sikring af løbende klargøring, afprøvning og modifikation af forandringsteorien
	2) Sikring af løbende justering af projekter og indsatser på baggrund af resultat- og effektmåling
	3) Sikring af synergiskabende koordination i forhold til andre indsatser

Argument for udvælgelsen af netop disse tre underdimensioner er, at arbejdet med at udvikle og gennemføre effektfulde projekter og indsatser er betinget af, at projekterne bygger på en klar, konsistent og velafprøvet forandringsteori, der angiver, hvordan forskellige mere eller mindre sammenhængende tiltag og handlinger skaber ønskværdige effekter og dermed bidrager til opfyldelsen af de opstillede målsætninger. Forandringsteorien bag et 'lommepegeprojekt' kan således være, at unge der udbetales lommepege for at udføre opgaver i lokalområdet dels holdes væk fra kriminalitet, fordi de får penge på lomme på lovlig vis, og dels får større ansvar for lokalområdet. Begge dele antages at føre til øget tryghed og trivsel. Forandringsteorier udvikles ofte med udgangspunkt i andres erfaringer, men skal klargøres i forbindelse med opstart af nye projekter og indsatser, afprøves i praksis og eventuelt modificeres, så de harmonerer med lokale forhold og erfaringer.

Når først de forskellige lokale projekter og indsatser er i gang, er det vigtigt, at de justeres på baggrund af feedback fra personale, samarbejdspartnere og målgruppen, sådan at mislyde fjernes, volumen øges og træfsikkerheden forbedres. Undertiden kan eksperter give en udefrakommende vurdering af projekter og indsatser med henblik på optimering. Det er vigtigt at lytte til alle de forskellige tilbagemeldinger, da både store og små problemer kan blokere flowet i en aktivitet eller indsats.

I starten vil der ofte kun være tilbagemeldinger på oplevelsen af selve processen og dens styrker og svagheder. Senere hen vil der begynde at komme viden om resultater og effekter, bl.a. i kraft af egne og udefrakommende målinger. Anvendelse af denne viden i justering og tilpasning af aktiviteter og indsatser er helt afgørende for at sikre maksimal målopfyldelse.

Sidst men ikke mindst så må man i den løbende forbedring af projekter og indsatser ikke være blind for deres indbyrdes sammenhæng og behovet for at skabe synergi. Der er således vigtigt, at forskellige projekter og indsatser ikke går i vejen for hinanden, men i stedet forstærker hinanden i kraft af en veltilrettelagt koordination.

5) Innovation

Innovation defineres som udvikling og praktisk gennemførelse af nye og lovende initiativer og løsninger, som bryder med gængs viden og praksis på området. Innovation er en særlig form for trinvis forandring ('step-change'), der i modsætning til løbende forbedring indebærer et kvalitativt sporskifte i den måde, man tænker og handler i en given kontekst med sigte på at løse en bestemt opgave eller et særligt problem. Innovation er baseret på en kreativ udvikling af nye ideer, der udfordrer den etablerede viden og de gængse forestillinger på området. Det er imidlertid ikke nok at skabe forandring på ideplanet. De nye og kreative ideer skal gennemføres i praksis, for at man kan tale om en innovation.

De tre underdimensioner, der tilsammen indfanger den innovation, som den boligsociale helhedsplan forsøger at skabe, er beskrevet i tabel 17.

Tabel 17: De tre underdimensioner af innovation

Variabel	Innovation
Underdimensioner	1) Innovationens dybde på ideplanet
	2) Innovationens dybde i praksis
	3) Innovationens interne og eksterne omdømme

Argumentet for udvælgelsen af netop disse tre dimensioner er, at innovation både forandrer vores tanker og forestillinger og ændrer vores praktiske handlinger. Der er derfor god grund til både at se på innovationens dybde på ideplanet og i praksis. Forandringer kan defineres som innovative, hvis de vurderes at bryde med den måde, man plejer at tænke og handle i en given kontekst. Derfor er der altid et subjektivt element i vurdering af om noget er en innovation. Initiativtageren til et nyt projekt vil ofte fremhæve projektets innovative karakter, men spørgsmålet er, om der også er andre, der mener, at projektet er nyt og innovativt. For at afklare dette måler vi også på innovationens interne og eksterne omdømme.

d. Udnyttelse af forbedringspotentialer

Når måleværktøjet har hjulpet bestyrelsen og styre-/følgegruppen til at identificere det lokale forbedrings- og udviklingspotentialer melder det store spørgsmål sig: hvad kan vi gøre for at forbedre indsatsen, der hvor den halter, så vi vores mulighed for at komme i mål med indsatsens forbedres? Det er vigtigt ikke blot at konstatere, at det går godt på nogen punkter og mindre godt på nogle andre punkter. Der skal handles proaktivt for at optimere indsatsen.

Identifikationen af forbedrings- og udviklingspotentialer skal derfor efterfølges af en grundig diagnose af problemer og udfordringer. Hvorfor er scoren nogen steder lav, og hvorfor halter indsatsen på visse punkter? Når der er skabt enighed om diagnosen, så er næste skridt at formulere gode og brugbare løsningsforslag, der tager højde for lokale betingelser og muligheder. Her er det tit en god ide at starte med en fælles brainstorm, hvor alle fremkommer med løsningsforslag uden at disse vurderes, bedømmes og skydes ned. Løsningsforslagene skrives op på tavle eller en flipover, og er derefter udgangspunkt for en fælles diskussion af, hvad der skal gøres. Diskussionen tjener både til at vurdere de forskellige løsningsforslags styrker og svagheder og muligheden for at kombinere flere løsninger for at få en større samlet effekt.

Når bestyrelsen har besluttet sig for en række proaktive handlinger og tiltag, der sigter på at optimere indsatsen på baggrund af evalueringen, så skal ansvaret for gennemførelsen af diverse tiltag placeres. Er det formanden, bestyrelsen, projektchefen, sekretariatet eller styre-/følgegruppen, der skal sørge for at gennemføre diverse tiltag? Hvem skal bidrage og hvad er tidshorisonten?

I implementeringen af nye tiltag er det en god ide at prøve sig frem, eksperimentere i mindre skala og rette til indtil det virker. Derefter kan man opskalere til hele organisationen. Prøvehandling hjælper til at minimere risici og sikre at det nye spiller sammen med det gamle.

Når de nye optimerende tiltag så har haft tid til at virke, er det tid til at følge op og vurdere om indsatsen rent faktisk er blevet forbedret, sådan som man forventede. Det kan enten gøres gennem en målrettet evaluering af et bestemt tiltag, eller i forbindelse af en årligt tilbagevendende anvendelse af det ovenfor skitserede måleredskab. Mindre kan også gøre det. Det ser vi på i næste afsnit.

e. Supplerende af den større årlige evaluering med en mindre løbende evaluering

Anvendelsen af den fulde version af måleredskabet i evalueringen af bestyrelsens og styre-/følgegruppens arbejde med at gennemføre den boligsociale helhedsplan tænkes at foregå på et årligt møde, der er helliget evaluering og refleksion med henblik på at optimere den boligsociale indsats. Hvis man ikke af og til stopper op og grundigt evaluerer sin daglige praksis og deraf følgende resultater, er det svært at skabe forbedring og succes med målopfølgningen.

Der kan imidlertid være brug for en mere løbende evaluering af indsatsen fx som en del af opfølgningen på nye fælles tiltag og handlinger. Da det er ganske kræve at anvende den fulde version af måleredskaber har vi udviklet en mindre og kortere version, som er langt mere grovkornet, og ikke på samme måde muliggør en præcis identifikation af forbedringspotentialer og udviklingsmuligheder. Den korte version af

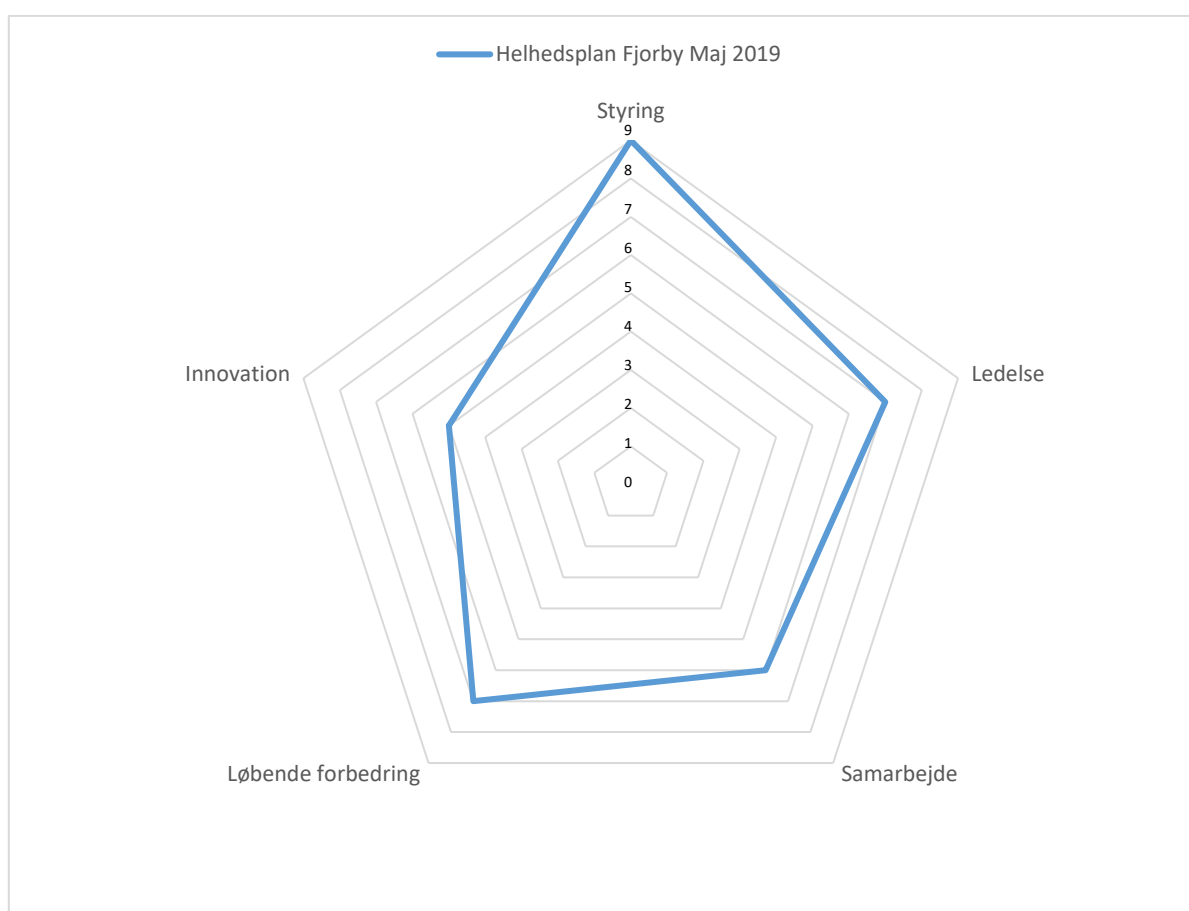
målinstrumentet kan imidlertid anvendes som supplement til den fulde version, og give et fingerpeg om, hvorvidt arbejdet i og omkring bestyrelsen går i den rigtige retning.

Den korte version rummer en række påstande om den sociale helhedsplan, som henholdsvis bestyrelsen og styre-/følgegruppen skal besvare ved hjælp af en firepunkts skala, der går fra helt uenig (0), overvejende uenig (1), overvejende enig (2) til meget enig (3).

Når bestyrelsen og styre-/følgegruppen har scoret alle de fem parametre lægges scoren for de tre påstande inden for hver parameter sammen. Scoren, som varierer mellem 0 og 9, afmærkes som punkter på de fem akser i den boligsociale styrings- og ledelsesdiamant. Derefter forbindes punkterne, så diamanten træder frem. Bestyrelsen kan nu diskutere, hvad der skal til for at gøre diamanten endnu større.

Den boligsociale styrings- og ledelsesdiamant er vist i figur 3, der er baseret på et tænkt eksempel fra Fjorby, hvor det der halter tydeligvis er evnen til at skabe løbende forbedring og innovation.

Figur 3: Den boligsociale styrings- og ledelsesdiamant



Anvendelsen af den korte version af måleværktøjet giver en pejling på om arbejdet går i den rigtige retning, og om der er behov for justeringer og nye tiltag. Den kort version minder desuden alle om, hvad der skal til for at lykkes med den boligsociale indsats.

Afslutning

Som nævnt indledningsvist er der fra politisk side et ønske om en mere entydig ledelse af de boligsociale indsatser. Man har derfor i alle de nye indsatser etableret bestyrelser, som både har til opgave at lede opad, nedad og udad. For at understøtte bestyrelserne har Landsbyggefonden gennemført indeværende udviklingsprojekt, der har udviklet et bud på, hvordan bestyrelserne via en kombination af selv-evaluering,

refleksion og proaktiv handling kan finde deres ben og blive et centralt omdrejningspunkt i den lokale boligsociale indsats.

Bestyrelsernes og styre-/følgegruppernes selv-evaluering vil tage udgangspunkt i måleværktøjet, der er skitseret ovenfor. Det vil typisk ske på et årligt møde, hvor man giver sig tid til at stoppe op og evaluere og justere arbejdet. Den fulde version af måleværktøjet kan suppleres af den kortere version, som bestyrelserne eller styre-/følgegrupperne kan bruge, hvis de har begrænset tid, men alligevel synes, at de har behov for at blive mindet om, hvad succeskriterierne for bestyrelsesarbejdet er, og for at vurdere om de er på rette vej som følge af proaktive handlinger i kølvandet på anvendelsen af den fulde version af måleværktøjet.

Måleværktøjet i den fulde version sigter på at give bestyrelserne og styre-/følgegrupperne en klar fornemmelse af, hvordan det går med helhedsplanen på en række punkter, der er vigtige for at sikre målopfyldelse. Ved at evaluere på bestyrelsens og styre-/følgegruppens bidrag til styring, ledelse, samarbejde, løbende forbedring og innovation og sammenholde denne evaluering med graden af målopfyldelse bliver det muligt at identificere bestyrelsernes forbedrings- og udviklingspotentiale og igangsætte lokale diskussioner af, hvordan det lokale arbejde kan styrkes yderligere. Tanken er, at gentagne runder af selv-evaluering, refleksion og proaktiv handling vil bidrage til at udvikle og konsolidere arbejdet med at gennemføre helhedsplanen, samt sikre at den store indsats fra bestyrelsens og styre-/følgegruppens side fører til resultater og effekter, der står mål med indsatsen.

Det her skitserede måleværktøj tjener alene til at skabe et kvalificeret udgangspunkt for det lokale udviklingsarbejde i og omkring bestyrelserne for de boligsociale helhedsplaner. Viden om helhedsplanernes generelle indsats og bestyrelsesmedlemmernes opfattelse af denne vil blive tilvejebragt via det nationale evalueringsprojekts landsdækkende spørgeskemaundersøgelser.