

Fremtidens økonomi- styring er effektbaseret

*On résiste à l'invasion des armées;
on ne résiste pas à l'invasion des idées*
– Victor Hugo, Histoire d'un Crime, 1852

AF PROFESSOR PER NIKOLAJ BUKH, AALBORG UNIVERSITET OG LEKTOR KARINA SKOVVANG CHRISTENSEN, AARHUS UNIVERSITET

Effekt er gennem de senere år blevet et centralt omdrejningspunkt for mange af de faglige såvel som ledelsesmæssige ændrings-tiltag i den offentlige sektor – og for det danske velfærdssamfund i det hele taget. Det kan der være mange årsager til, men det kan virke en smule paradoksalt, at det øgede faglige fokus på effekt og økonomi nok især skyldes de begrænsede budgetter, som mange dele af den offentlige sektor har oplevet. Når der ikke er råd til at gøre mere af det samme, må der tænkes ud af boksen og gøres mere af det, der virker, mens det, som ikke virker, må nedprioriteres eller helt undlades. Det er en nødvendighed for at få den offentlige sektor til at fungere endnu bedre. Som Victor Hugo ofte citeres for at skrive i *Histoire d'un Crime*, så er der én ting, som er stærkere end alle verdens hære: Det er en idé, hvis tid er kommet.

Det centrale i den form for effektbaserede strategier og styring, som træder frem i disse år, er ikke så meget, at der er fokus på effekt, men at der samtidig også er fokus på den økonomiske side af aktiviteten, og at effektstyring dermed også er et spørgsmål om økonomistyring. Fra tidligere at være orienteret mod budgetoverholdelse og udgiftskontroller orienteres effektbaserede økonomistyringsmodeller i disse år mod at sikre omkostningseffektivitet, fremme de offentlige virksomheders målsætninger og skabe værdi for den enkelte borger såvel som for samfundet i sin helhed.

Hvorfor skal økonomistyringen ændres?

Kravet om både at opnå bedre faglig effekt og at effektivisere sætter fokus på omkostningseffektivitet. Det centrale ved dette begreb er, at det er en brøk:

$$\text{Omkostningseffektivitet} = \frac{\text{Effekt}}{\text{Omkostninger}}$$

Omkostningseffektivitet sætter effekt i forhold til de omkostninger, der medgår til at skabe effekten. Kan der skabes mere effekt for de tildelte ressourcer, skal vi gøre det. Og kan der skabes den samme effekt med færre ressourcer, er det også en god idé, da der er masser af andre opgaver, der også skal løses. Det stiller nye krav til den økonomiske styring og ikke mindst de ressourcefordelingsmodeller, der anvendes på en række af de store velfærdsområder – herunder hele uddannelsesområdet, sundhedsvæsenet og socialområdet.

Enhver tildelingsmodel er, hvad enten man er bevidst om det eller ej, samtidig en incitamentsmodel (jf. Bech 2008). Selv om vi motiveres af mange forskellige incitament, vil medarbejderne i en offentlig virksomhed også være motiverede til at lægge større vægt på de kriterier, som virksomheden tildeles økonomiske ressourcer efter, og de kriterier, virksomheden ikke tildeles for, får modsat mindre fokus. Hvis der gives bevillinger efter antallet af dage, en indsats varer – kan man så forvente, at medarbejderne har fokus på at effektivisere indsatsen og nedbringe varigheden af indsatsen? Hvis der tildeles ressourcer efter antallet af ydelser – kan man så forvente, at de afdelinger, der modtager bevillingerne, har fokus på at reducere antallet af ydelser? Tildelingsmodellerne påvirker ikke blot de muligheder, ledere og medarbejdere har for at handle men også deres holdninger. Den daværende direktør i Ældre- og Handicapforvaltningen i Odense Kommune, Helene Bækmark, udtalte eksempelvis i et interview (Ekeroth 2014), at:

Man kan jo ikke have rehabiliteringsforløb, hvor vi sender borgeren ud i livet igen og samtidig beholde en økonomistyringsmodel, der gør, at man som leder bliver straffet i form af mindre budgetter og op-



» **Når der ikke er råd til at gøre mere af det samme, må der tænkes ud af boksen og gøres mere af det, der virker, mens det, som ikke virker, må nedprioriteres eller helt undlades. Det er en nødvendighed for at få den offentlige sektor til at fungere endnu bedre.**

» **Spørgsmålet er dog, hvad der udgør relevante effekter, idet dette i høj grad er et spørgsmål om værdier og politik, ligesom vi i nogle tilfælde slet ikke har mål for relevante dele af effekten.**

sigelser af personale, hvis man er dygtig til at sende borgeren ud i livet igen.

Hvad vil det indebære?

Et effektbaseret fokus betyder på den *ene side*, at der er brug for en form for opgør med de grundlæggende principper, som offentlige organisationer styres efter, og at hver enkel organisation skal indrette sin styringspraksis og sine politikker og strategier, så effekten er udgangspunktet. Det er der et enormt potentiale i, men det stiller mange nye krav til politikerne, lederne og medarbejderne, og det betyder i praksis mange nye styringsmæssige komplikationer. Spørgsmålet er dog, hvad der udgør relevante effekter, idet dette i høj grad er et spørgsmål om værdier og politik, ligesom vi i nogle tilfælde slet ikke har mål for relevante dele af effekten.

På den *anden side* er hverken strategi, ledelse eller styring nye opfindelser. Forskere såvel som konsulenter har introduceret nye begreber og teknikker i en lind strøm, men i den grundlæggende kerne af menneskelig adfærd er der elementer, som er velkendte og fundamentale for de muligheder, man har for at lede en hvilken som helst organisation. Der produceres nye forskningsresultater, og nye erfaringer bliver tilgængelige, så naturligvis bliver det potentielle fundament for at lede en organisation større. Men det kræver, at den viden, der findes, tages i brug, og at ledere oversætter den generelle teoretiske ledelsesviden til konkrete værktøjer og løsninger, der passer til de udfordringer og muligheder, de står overfor.

Kan vi lære af hinanden?

Ofte er det ikke indlysende, hvordan nye strategier kan udvikles, og hvordan nye styringsprincipper kan anvendes. Alle organisationer er særlige, men spørgsmålet er: Hvad betyder forskellene for strategi og styring? Betyder de så meget, at de forhindrer, at der kan læres af styrings erfaringer fra andre områder? Her er svaret klart nej! Tværtimod, potentialet for at få inspiration til nye

styringsmodeller er langt større, hvis man ser ud over de snævre rammer, hvor den enkelte skole- eller ældreforvaltning orienterer sig mod, hvad man har hørt andre tilsvarende forvaltninger gøre – eller hvis man på det enkelte hospital kun forsøger at kopiere styringsmodeller, som bruges på tilsvarende afdelinger.

Det begrænser innovationsevnen og forsin-ker moderniseringen af den offentlige sektors styringsprincipper unødvendigt, hvis kommunalt ansatte alene mødes med kolleger fra andre kommuner, og hvis økonomer på hospitaler primært taler med andre hospitalers økonomer, når der skal søges inspiration til nye styringsmodeller. Der er brug for, at man ser ud over sin egen organisationstype og lære af andres erfaringer med, hvordan styringsprincipper kan anvendes på tværs af målgrupper og sektorer. Men det kræver ledelsesmæssigt mod at afprøve nye styringsmuligheder.

Mange af de effektbaserede strategier og styringsmodeller, der vinder frem i disse år, hviler på solide teoretiske og erfaringsbaserede fundamenter og har en generel anvendelighed i mange dele af den offentlige sektor. Vi har i bogen *Strategi og styring med effekt* (Bukh & Christensen 2018a) samlet en række af de mest interessante erfaringer med strategi, databaseret ledelse og effektbaseret økonomistyring. Erfaringer herfra viser blandt andet, at effektbaseret økonomistyring ikke er en specifik model, men det er udtryk for, at der i varierende grad anvendes en række velfunderede principper. Det kan f.eks. være ved, at der gives bevillinger, der mere præcist afspejler udgiftsbehovet, således som Ældre- og Handicapforvaltningen i Aalborg Kommune har gjort ved anvendelse af kapacitetstakster (Kristensen 2018). Eller det kan være ved en direkte effektbaseret økonomisk styring, hvor budgettildelingen knyttes sammen med resultaterne fra hospitalsbehandlingen (Bjerregaard & Christensen 2018).

» **Der er brug for, at man ser ud over sin egen organisationstype og lære af andres erfaringer med, hvordan styringsprincipper kan anvendes på tværs af målgrupper og sektorer.**

Moderniseringsstyrelsen har i en årrække arbejdet henimod etablering af et såkaldt målbillede, der angiver krav til god økonomistyring i den offentlige sektor. Målbilledet har især fokuseret på en aktivitets- og ressourcestyring, der sikrer, at ressourcerne udnyttes optimalt inden for de fastsatte formål samt på at skabe gennemsigtighed og synliggørelse af prioriteringsrummet. Vi anerkender, at der har været brug for dette, men et fælles målbillede kan også indebære, at den enkelte offentlig virksomheds særlige behov og strukturer skubbes i baggrunden. Det kan indebære en risiko for at få en ensartet styring fremfor en differentieret, men mere effektiv styring. Når vi ser på, hvordan mange forskellige danske offentlige virksomheder arbejder med effektbaseret styring og strategi, er det interessant, at der, samtidig med en række gennemgående elementer, også træder et meget forskelligartet billede af styringsbehov og -muligheder frem.

Økonomistyringen skal designes

For at udvikle fremtidens effektbaserede økonomistyring skal ledere kende mere til, hvordan økonomistyring kan udvikles, så man kan medvirke som den kvalificerede bestiller af styring. Det er populært at kritisere den statslige styring af kommuner og regioner – men det er også nødvendigt at kaste et blik indad og se på den måde, regionerne omsætter den statslige styring til styring på f.eks. den enkelte hospitalsafdeling (jf. Bech et al. 2018). Styringen skal designes, så den passer til den konkrete ledelseopgave. Det varierer fra organisation til organisation, hvad der ledelsesmæssigt er mest centralt, og ofte er det af væsentlig betydning, at ledelsesrummet passer til den opgave, man har ansvar for. Spørgsmålet er altså ikke blot, hvilke beslutninger man kan træffe, men også hvilket ansvar man har for de resultater, der opnås (jf. Bukh & Christensen 2018b).

Effektbaseret økonomistyring kan i sin mest direkte form dreje sig om at give bevillinger til at skabe resultater med fremfor at styre efter rammer og normeringer. I mere generel forstand kan der være tale om at give et bredere og mere præcist økonomisk ledelsesrum samt større decentrale frihedsgrader fremfor at styre efter aktiviteter og processer. Dermed handler effektbaseret økonomistyring også om principper for, hvordan den offentlige sektor skal ledes med udgangspunkt i en styrket decentral lederrolle baseret på større faglig og økonomisk beslutningskompetence.

»» Moderniseringsstyrelsen har i en årrække arbejdet henimod etablering af et såkaldt målbillede, der angiver krav til god økonomistyring i den offentlige sektor.

Vi har kun begyndende erfaringer fra danske offentlige virksomheder med at udvikle effektbaserede økonomistyringsmodeller, og tiden må vise, om den omkostningseffektivitet, som er visionen for den effektbaserede økonomistyring, opnås. Effektbaseret økonomistyring indebærer både en række helt nye elementer og elementer, der anvendes af offentlige virksomheder uden at disse teknikker i sig selv forbindes med effektbaseret økonomistyring. Det afgørende er, hvordan teknikkerne anvendes og kombineres. Hertil kræves et samlet design i forhold til den konkrete virksomheds krav til økonomistyringen. Derfor skal vi ikke fokusere på, hvor forskellighederne er i modellerne – men snarere på, hvor sammenhængene og synergien er. Hvor er de ens? Det er nemlig kernen til at integrere de nye modeller i den del af ledelsesprocesserne, der allerede fungerer.

En ny ressourcetildelingsmodel, der ændrer principperne for den økonomiske tildeling, vil oftest også ændre de budgetter, som de enkelte afdelinger har til rådighed. Selv om det egentlig burde være klart, kan det komme som en overraskelse for nogen, at en ”ny tildelingsmodel” kan indebære en ny fordeling af de økonomiske ressourcer. Det kan afføde reaktioner, der handler mere om konsekvenserne af modellen end de principper, den baserer sig på. Den organisatoriske adfærd omfatter ikke blot, hvordan den enkelte medarbejders attitude og intentioner påvirker den måde, medarbejderen tænker og agerer på, men også, hvordan interaktionen mellem menneskelig adfærd og forskellige sociale, politiske og økonomiske betingelser påvirker hinanden.

Ledelsen har altid et stort ansvar for, hvor godt organisationen tager imod forandringer. Jo mere komplekse forandringer, desto større usikkerhed vil der være omkring implementeringen, og desto større er sandsynligheden for, at organisationen yder mod-

»» Det kan indebære en risiko for at få en ensartet styring fremfor en differentieret, men mere effektiv styring.

stand mod forandringen. Derfor skal man vurdere konsekvenserne af at indføre helt nye styringsprincipper i forhold til den konkrete organisation og dens forudsætninger. Og ja, der bliver brug for meget mere ledelse – så reelt set er styring og ledelse nok ikke så modstridende, som Ledelseskommisionen (2018) fik det præsenteret.

» Og ja, der bliver brug for meget mere ledelse – så reelt set er styring og ledelse nok ikke så modstridende, som Ledelseskommisionen (2018) fik det præsenteret.

Litteratur

Bech, M. 2008. Hvad ved vi om økonomiske incitamenter? *Ugeskrift for Læger*, Vol. 170, No. 47, pp. 3874-3875.

Bech, M.; B. Højgaard & J. Kjellberg. 2018. Styringsgennemgang – virker en statslige styring af de regionale sundhedsvæsen? *Administrativ Debat*, juni, pp. 12-14.

Bjerregaard, Helene Hedensted & Poul Hedevang Christensen. 2018. Værdibaseret styring af ortopædkirurgien i Region Nordjylland. I *Strategi og styring med effekt*, Per Nikolaj Bukh & Karina Christensen (eds.), København: DJØF Forlag

Bukh, P.N. & Christensen, K.S. 2018a. *Strategi og styring med effekt*. København: Djøf Forlag: Djøf Forlag.

Bukh, P.N. & Christensen, K.S. 2018b. Ledelsesrummet er et ansvar – og det vokser. *Offentlig Ledelse*, nr. 2/2018, pp. 6-7.

Ekeroth, T. 2014. Hvad vil du gerne kunne? *Danske Kommuner*, no. 24/2014, pp. 12-17.

Kristensen, Sidse. 2018. Differentieret budgettildeling som styrings- og dialogredskab. I *Strategi og styring med effekt*, Per Nikolaj Bukh & Karina Christensen (eds.), København: DJØF Forlag.

Ledelseskommisionen. 2018. Sæt borgerne først: Ledelse i den offentlige sektor med fokus på udvikling af driften. København, Ledelseskommisionen.