

Effektbaseret økonomistyring: – den ædle kunst at bruge pengene rigtigt

Begrebet effektbaseret økonomistyring handler først og fremmest om at give bevillinger til at skabe resultater fremfor at styre efter rammer og normeringer. Det indebærer et styringsprincip, hvor tildelingsmodeller baseres på, hvilken effekt der opnås, og hvor takster ikke baseres på antal dage, men tilrettelægges forløbsbaseret og baseres på effekter.

INDHOLD

| | |
|--|-----------|
| INDLEDNING | 3 |
| RELEVANSEN AF EFFEKTBASERET STYRING FOR KOMMUNERNE | 3 |
| FORSKELLEN PÅ RAMMEBEVILLING OG EFFEKTBASERET STYRINGSMODEL | 4 |
| ANALYSE SKAL UDPEGE POTENTIALERNE | 4 |
| DÅRLIGE DATA SKYGGER FOR POTENTIALERNE | 5 |
| DEN NEMME VEJ ER OFTE ET VILDSPOR | 6 |
| TREENIGHEDEN SOM FORUDSÆTNING FOR FORANDRING | 6 |
| KUNSTEN AT MÅLE PÅ EFFEKTEN | 7 |
| GODE EFFEKTMÅL KRÆVER RESEARCH | 8 |
| SAMMENHÆNGENDE IT-SYSTEMER ER ET MUST | 8 |
| DATADISCIPLIN ER EN AKILLESHÆL | 9 |
| TING TAGER TID | 9 |
| LÆS MERE | 10 |
| KONTAKTINFORMATION | 12 |

INDLEDNING

Flere og flere kommuner interesserer sig aktivt for arbejdet med effektbaseret økonomistyring.

I det seneste regeringsgrundlag blev der fx for første gang lagt op til effektbaseret økonomisk styring i folkeskolen, idet regeringen afsatte en pulje på 500 mio. kr., som skal tilskynde skoler til en bedre indsats over for de fagligt svageste elever.

Begrebet effektbaseret økonomistyring handler først og fremmest om at give bevillinger til at skabe resultater fremfor at styre efter rammer og normeringer. Det indebærer et styringsprincip, hvor tildelingsmodeller baseres på, hvilken effekt der opnås, og hvor takster ikke baseres på antal dage, men tilrettelægges forløbsbaseret og baseres på effekter.

SamfundsDesign har udarbejdet dette whitepaper på basis af en dialog med professor Per Nikolaj Bukh, som kommunerne ofte rådfører sig med, når de skal planlægge, udvikle og implementere effektbaseret økonomistyring.

Per Nikolaj Bukh er professor ved Aalborg Universitet, hvor han beskæftiger sig med mål- og resultatstyring, effektbaseret styring, økonomistyring og strategi. Han har mange års erfaring med praktisk orienterede udviklings- og undervisningsforløb og har rådgivet en række kommuner i forbindelse med indførelse af nye økonomistyringsmodeller.

RELEVANSEN AF EFFEKTBASERET STYRING FOR KOMMUNERNE

Effektbaseret styring er yderst relevant for danske kommuner, som i en årrække har oplevet systematiske nedskæringer i de økonomiske rammebetingelser med løbende behov for optimering af driften og konstante omprioriteringer af budgetterne.

"Den effektbaserede styring bliver så relevant, fordi det i princippet handler om at skabe mest mulig effekt for de ressourcer, som samfundet har til rådighed", siger Per Nikolaj Bukh.

Hvis økonomien er begrænset, er det nødvendigt at se på, hvad man får for pengene, og designe en model for økonomisk styring, der bakker op om ønsket om at få mest mulig effekt for pengene.

"Hvis man tager en folkeskole som eksempel, er det ikke nok at se på, hvor mange børn der går på skolen. Man er også nødt til at se på børnenes undervisningsbehov og på, hvordan børnenes socioøkonomiske baggrund påvirker undervisningsudgifterne. Først når skolelederen har ressourcerne, der matcher opgaven, kan man i langt højere grad give skolelederen ansvar for at sætte ind med de rigtige indsatser".

FORSKELLEN PÅ RAMMEBEVILLING OG EFFEKTBASERET STYRINGSMODEL

Resultatet af en effektbaseret styringsmodel kan nogle gange til forveksling ligne en gammeldags, fast rammebevilling. Men der er afgørende forskelle, påpeger Per Nikolaj Bukh:

"Det afgørende er, at rammen altid er dynamisk. Rammen skal fra starten være tilpasset den opgave, som man rent faktisk skal løse. Meget mere præcist, end vi har for vane. Og hvis opgavens karakter ændrer sig, ændrer rammen sig også. Når man giver en rammebevilling på skoleområdet, har man traditionelt talt børnene i begyndelsen af september måned og lagt budget ud fra elevtallet for det næste skoleår. Hele ideen med den effektbaserede styringsmodel er, at man hele tiden regulerer rammens størrelse afhængigt af, hvilke opgaver der skal løses, og hvilket udgiftsbehov der er – både for at tage højde for de konkrete børn, der bor i skoledistriktet, og fordi de konkrete børn faktisk skal undervises.

En rammemodel er således en fast størrelse, som man har besluttet, at man skal holde sig inden for".

ANALYSE SKAL UDPEGE POTENTIALERNE

Vil man i gang med at udvikle en effektbaseret økonomistyringsmodel, er det alfa og omega, at kommunen har alle relevante informationer og data på individniveau, uanset om man taler om skole- eller ældreområdet.

"Vi skal helt ned på cpr-nummerniveau og fx se på, hvilke udgifter der er forbundet med at undervise børnene i normal- og specialundervisning, eller hvad vi bruger på hjemmepleje, sygepleje og genoptræning.

Dernæst skal data om effekten af indsatsen kobles med de samme cpr-numre. Fortsætter børnene i en ungdomsuddannelse? Får de ældre bedre livskvalitet? Er rehabiliteringseffekten bedre?", forklarer Per Nikolaj Bukh.

Først når den viden er på plads, kan det egentlige arbejde med at styre efter principperne om effektbaseret styring komme i gang.

"Næste skridt er, at man på baggrund af de indsamlede data går i gang med at analysere dataene for at finde de steder, hvor der er potentiale for at gøre det bedre", forklarer Per Nikolaj Bukh.

Optimeringspotentialet kan findes ved både at sammenligne internt, fx ved at sammenligne sine egne hjemmeplejedistrikter, og ved at sammenligne med andre kommuner.

Det vigtigste i den del af processen er at få identificeret reelle potentialer, så man ikke bare forsøger at presse en citron, som allerede er tom for saft.

"Når man har identificeret mulighederne for at optimere driften, skal man skabe en økonomisk styring, som kan sætte disse potentialer fri. Hvis man skal visitere en ældre borger til en rehabiliteringsindsats i hjemmeplejen, kan det eksempelvis være bedre at give en fast forløbsbevilling, fremfor minutiøst at visitere borgeren til hjælp i et bestemt timetal.

Hvis man vælger at give en forløbsbevilling, kan de faglige medarbejdere, der skal udføre opgaven, selv tage stilling til, hvad der er det rigtige at gøre i den konkrete situation", mener han.

Når man giver en sådan forløbsbevilling, vil man nogle gange overveje at gøre en del af bevillingen afhængig af den opnåede effekt.

DÅRLIGE DATA SKYGGER FOR POTENTIALERNE

En af udfordringerne ved arbejdet med effektbaseret styring er, at der, selvom principperne er simple, er mange kompleksiteter forbundet med udviklingen af de effektbaserede økonomistyringsmodeller.

"Udfordringen opstår tit, fordi man ikke kan komme videre, medmindre man har de nødvendige data. Dermed er første skridt i sådanne situationer, at man er nødt til at opbygge et dataapparat, og man skal tage sig tid til at foretage de fornødne analyser – også for i det hele taget at kunne identificere potentialet".

Det er utilstrækkeligt blot at se på sine hjemmeplejeudgifter og sammenligne med nogle nøgletal og konstatere, at man bruger et eller andet antal millioner mere end nogle sammenlignelige kommuner:

"Man er nødt til at gå langt dybere og se på, hvorfor udgiften er større. Er det, fordi man visiterer for tidligt? Visiterer man for meget, når man førstegangsvisiterer? Eller visiterer man måske i virkeligheden så sent, at opgaven er umulig at løse med de rehabiliteringsindsatser, man sætter i gang. Hvilken effekt har indsatserne overhovedet? Gør man de rigtige ting? Der er rigtig mange faktorer, man skal have styr på, inden man kan konstatere, at man reelt er dyrere end det, man sammenligner med. For du ved ikke, om du er sammenlignelig med fx nabokommunen, før du ved, hvilke kvalitetsstandarder og hvilket serviceniveau man har i den anden kommune".

Først når det står klart, kan man reelt vurdere, om man har et problem og dermed et optimeringspotentiale i relation til pris eller kvalitet på den indsats, man leverer på et bestemt område.

DEN NEMME VEJ ER OFTE ET VILDSPOR

Når kommunen har fået styr på sine fag- og serviceområder – og det har mange kommuner i dag – skal man beslutte sig for, hvilken konsekvens det bør have, at der er et misforhold mellem udgiftsniveauet og effekten af indsatsen.

"Beslutningen bliver ofte truffet i et politisk udvalg, hvor man lynhurtigt kommer til den konklusion, at det hele drejer sig om effekt. Det er jo nogle gange også det nemme kneb – hvis man mangler penge i kommunekassen, griber politikerne jo gerne ideen om, at det vigtige er at gøre det, som virker, og holde op med at gøre det, som ikke virker. Når indsatsen så er fjernet, bliver der jo et ufatteligt stort råderum tilbage. Så kan man løse alle kommunens problemer. Det er jo den nemme løsning, så man beslutter hurtigt at få direktionen til at se nærmere på det", forklarer Per Nikolaj Bukh.

Desværre er den korte vej fra tanke til handling ikke den bedste vej. For gode beslutninger tager tid og koster undertiden investeringer, inden besparelserne kommer.

"Man er reelt set nødt til at forestille sig, at arbejdet med omstilling til effektbaseret økonomisk styring tager rigtig lang tid. Der er lang vej fra beslutningen, til man ser resultaterne, for der skal jo også en faglig indsats bag, ligesom de økonomiske styringsredskaber skal på plads, så lederne kan sættes fri til at fokusere på det vigtige og får det eftertragtede brede, brede ledelsesrum, hvor fagligheden kommer i højsædet, og man kan gøre det, der er rigtigt for borgeren. Det er jo det, der er visionen", mener Per Nikolaj Bukh.

TREENIGHEDEN SOM FORUDSÆTNING FOR FORANDRING

Arbejdet med effektbaseret styring kræver mere end blot en god idé og stor vilje. Hvis projektet skal blive en succes, kræver det tid og ikke mindst ledelsesmæssig opbakning.

"Man kan kun undervurdere opgavens omfang og den tid, det tager at implementere effektbaseret styring. Men det er indsatsen værd", mener Per Nikolaj Bukh, der ofte vejleder kommuner før, under og efter processen.

Ifølge økonomiprofessoren skal der mere end en velvillig kommunaldirektør til.

"Selvfølgelig skal kommunaldirektøren bakke op og sætte fokus på opgaven. Men de vigtigste ledelsesmæssige aktører er cheferne for de enkelte politikområder. Hvad enten det er en skolechef, en læringschef, en ældre-, sundheds- eller socialchef, er fagcheferne de centrale ledelsesmæssige aktører.

Hvis ikke de vil denne vej, så er der ingen vej at gå!", siger Per Nikolaj Bukh.

Det er dog ikke gjort med ledelsens opbakning alene, for man skal både kunne lede i forhold til de medarbejdere, der udfører opgaverne, og kunne lede opad og dermed få sin direktion med på tanken.

"Muligvis kan man ikke opnå at begejstre direktionen fuldstændig med hensyn til ideen, men man kan som minimum få lov til at prøve at gå nogle nye veje. Så en treenighed – enighed mellem udvalget, chefen på politikområdet og de ledere, som i praksis skal løse opgaverne – er nøglen til en god implementering", tilføjer Per Nikolaj Bukh:

"Så ved jeg godt, at du skal have medarbejdere, forældre, beboere, pårørende m.m. med, men det afgørende er her at sikre sig, at man gør det rigtige. Borgerne er jo langt hen ad vejen med på, at man gør det, som gavner dem. Medarbejderne er nemmere at få med, når man gør det rigtige for borgeren, og hvis deres chef bakker op om projektet!"

KUNSTEN AT MÅLE PÅ EFFEKTEN

Effektbaseret styring handler i sin essens om at tildele den rette bevilling, der matcher opgaven, og samtidig sætte lederne fri til at gøre det rigtige. Det handler dog lige så meget om at gøre en del af bevillingen afhængig af den effekt, man opnår. Derfor er man nødt til at arbejde med klare, entydigt definerede og målbare effekter.

På mange områder efterlyser både politikere, administratorer og fagfolk klare, målbare effekter.

Men der er altså lige så mange områder, hvor vi faktisk har en række relevante mål.

"På nogle områder har vi endda nogle få ultrarelevante mål", mener Per Nikolaj Bukh:

"Det gælder fx døgnbehandlingstilbud for narkomaner. Selvfølgelig skal borgerne have rimelige forhold undervejs, og der er mange facetter i behandlingen, men formålet med indsatsen er nu engang, at man bliver stoffri, og at man også et år efter, at behandlingen er afsluttet, er stoffri. Så der har du et relativt klart defineret kriterie – stoffrihed et år efter afsluttet behandling".

I en sådan situation har kommunen en åbenlys interesse i at betale for et resultat i stedet for at betale for et antal timer.

"Kommunen har en klar interesse i at slippe for at betale 40.000 kr. pr. måned og sige: Vi vil ikke betale for måneder. Vi vil betale for en behandling til en fast pris. Hvis den behandling virker, er vi til gengæld interesseret i at betale noget mere", siger Per Nikolaj Bukh.

Et andet eksempel er lettere rehabiliteringsindsatser på ældreområdet, jf. paragraf 83a. Det vil sige typisk den første ydelse, borgeren får tildelt i forbindelse med visitering til hjemmepleje.

"Her er der også relativt klart definerede mål, nemlig at borgeren enten skal rehabiliteres og kunne klare sig selv, eller at behovet for de efterfølgende ydelser skal være så lavt som muligt".

Selv på mere komplekse områder, hvor man kun har indikatorer til at vise, om indsatserne har den ønskede effekt, er det muligt at arbejde med effektbaseret styring.

"Man kan fx anvende borgerens omkostningsniveau som en ganske god effektindikator – også i de situationer, hvor det ikke bare handler om at hjælpe borgeren væk fra offentlige ydelser". Det er fx oplagt at se på prisen for de ydelser, borgeren fik i fjor, og hvad der er afsat i år.

"Hvis udgiften er 2,5 mio. kroner om året både før og efter, du har ydet en kæmpeindsats, må man spørge sig selv, hvordan det matcher med princippet om mindste indgriben? Er borgerens situation faktisk blevet forbedret? Det er jo i hvert fald svært at se ud fra økonomien alene, medmindre man er begyndt at betale mere for ydelserne. På den måde er økonomien en god indikator for effekt selv på meget komplekse områder", mener Per Nikolaj Bukh.

GODE EFFEKTMÅL KRÆVER RESEARCH

Hvis man i en kommune skal udarbejde gode effektmål på et politikområde, er det oplagt at starte med at undersøge, hvad der rent faktisk findes af viden på området.

På uddannelsesområdet kan man fx gå ind på [Århus Universitets Clearinghouse for Uddannelse](#) og se, hvilke reviews der er lavet af, hvordan man måler skoleparathed, kvalitet i skolen og trivsel eller vurderer god skoleledelse.

Taler man om sociale indsatser på børne- og voksenområdet, er det oplagt at benytte Socialstyrelsens hjemmeside og se på deres udgivelser om [validerede måleinstrumenter på det sociale område](#).

"Der findes jo en stribe af oversigter over, hvad der rent faktisk er af forskningsmæssig viden om relevante målinger for specifikke målgrupper og generelle målinger. Synes man, at det er svært at måle livskvalitet og værdighed på ældreområdet, kan man jo starte med at konsultere den eksisterende viden om livskvalitetsmålinger og benytte én af dem. Man kan jo sjældent selv umiddelbart finde på noget bedre end det, som man internationalt har brugt og igennem masser af undersøgelser vurderet til at være egnede mål i forhold til den problemstilling, man står over for. Der kan man jo starte!", siger Per Nikolaj Bukh.

SAMMENHÆNGENDE IT-SYSTEMER ER ET MUST

En forudsætning for at kunne arbejde med effektbaseret styring er valide data, og i den sammenhæng bliver sammenhængende it-systemer hurtigt et must.

"Når man skal arbejde med effekt, er det vigtigt at have data på individniveau. Er der mange borgere i en målgruppe, bliver det hurtigt surt, hvis man hver eneste måned eller kvartal manuelt skal finde og taste alle de data ind i et regneark. Når opgaven bliver alt for håndholdt, kører det godt den dag, vi udvikler konceptet. Det kører såmænd også første gang, man skal foretage målinger, men på et eller andet tidspunkt er der kolleger, der synes, det er for besværligt, glemmer at registrere eller undlader at registrere, fordi de ikke kan se, hvad dataene bruges til af andre. Så skrider datakvaliteten.

Derfor er det vigtigt at benytte den faglige viden, som allerede er dokumenteret og ofte ligger i fagsystemer. Og så skal systemerne kunne tale sammen!", siger Per Nikolaj Bukh.

DATADISCIPLIN ER EN AKILLESHÆL

Netop den enkelte medarbejders datadisciplin og forståelsen for betydning af data er et ømt punkt i al form for effektmåling.

Hvis en sagsbehandler savner forståelse for, hvad de registrerede data skal bruges til, og ikke selv får en fordel ved at registrere data, øger det risikoen for datasjusk. Man er ganske enkelt ikke så omhyggelig med at indtaste data, når man har svært ved at se ideen med at gøre det.

Det kan imidlertid få stor betydning for borgerens videre sagsforløb, fx når et ungt menneske fylder 18 og skifter sagsbehandler. Hver gang borgeren skifter budget, er der fare for, at borgeren falder mellem to stole, uden at det bliver opdaget. Og det går ikke, når man arbejder med effektbaseret styring.

Skal man blot analysere de opnåede effekter, kan det være tilstrækkeligt med nogenlunde data, hvor man kan dokumentere, om borgeren har forbedret sig eller ej. Skidt med, om der er en lille smule slør i tallene, og om alle borgerne er talt med.

"Arbejder man derimod med effektbaserede tildelinger, er der ikke noget alternativ til perfekte data. Du skal have styr på datadefinitioner og korrekte målinger, og der må ikke falde noget ved siden af, for det er jo et spørgsmål om at få fordelt ressourcerne rigtigt. Man kan ikke give en skole et budget på 50 mio. kroner og sige: "Jamen, det er nogenlunde rigtigt. Det kunne have været 55 mio., men I har jo fået langt mere end den lille skole, der fik 30 mio.! Du kan da godt se, at det er nogenlunde rigtigt?". Det kan vi ikke bruge til noget, hvis man mangler penge til 10 lærere for at løse undervisningsopgaverne", siger Per Nikolaj Bukh.

TING TAGER TID

Selvom flere og flere kommuner er interesseret i arbejdet med effektbaseret økonomistyring, er arbejdet for de flestes vedkommende først ved at komme i gang, og det kommer til at tage tid, inden de nødvendige politiske beslutninger er truffet, og de praktiske barrierer er fjernet.

"Nogle kommuner er allerede klar til arbejdet eller i gang på nogle områder", siger Per Nikolaj Bukh:

"Der er til gengæld ingen kommuner, der er i gang på mere end nogle få områder – højst et par stykker ad gangen. Men det er en bevægelse, der er i fuld gang, så om seks til otte år vil der være stribevis af kommuner, der er kommet – om ikke til vejs ende – så i hvert fald rigtig, rigtig langt på den rejse, der her er tale om".

LÆS MERE

Bækmark, Helene. 2013. Bedre og billigere borgerforløb. I *Offentlig Effektvurdering: Debat og perspektivering*, Nick Allentoft & Jens Hornemann (eds.). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Mandag Morgen. 2016. *Mettes nye drøm om velfærden findes i Odense*, Mandag Morgen, 2. oktober 2016.

Ekerøth, Tom. 2014. Hvad vil du gerne kunne? Danske Kommuner, no. 24/2014, side 12-17.
Holmgaard, Anna Pia. 2014. *Velfærd under opbygning: Fra Service til selvstændighed*. København: Gyldendal Public.

Disse referencer har fokus på sundhedsvæsenet, men principperne er lige så relevante i kommuner:

Porter, Michael E. & Thomas H. Lee. 2013. The strategy that will fix health care. *Harvard Business Review*, Vol. 91, No. 10, pp. 50-70.

Porter, Michael E. & Robert S. Kaplan 2016. How to pay for health care. *Harvard Business Review*, Vol. 94, No. 7, pp. 88-100.

Haas, Derek A., Robert S. Kaplan, Deressa Reid, Jonathan Ward & Michael E. West. 2015. Getting bundled payments right in health care. Hbr.org Insight center, oktober 2015.

Andre referencer

Bukh, Per Nikolaj. 2016. Kommunal X-factor: Fra strategi til effekt. I *New Public Leadership*, Martin Lundkvist & Nicolai Vedsted. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Se [http://pnbukh.com/files/nyheder/Forord New Public Leadership.pdf](http://pnbukh.com/files/nyheder/Forord_New_Public_Leadership.pdf)

Danske Kommuner. 2011. Skolelederen har fået magten over specialområdet.

Danske Kommuner, nr. 21, pp. 24-27.

Case:

Faaborg-Midtfyns Kommunes projekt med effektbaseret økonomistyring

<http://www.fmk.dk/politik/politiske-udvalg/saerlige-udvalg/fremtidens-skole/>

<http://www.fyens.dk/faaborg-midtfyn/Forslag-Faerre-skoledistrikter-i-fremtidens-Faaborg-Midtfyn/artikel/3142186>

<http://www.fyens.dk/faaborg-midtfyn/-Jeg-tror-boernene-faar-et-loeft/artikel/3142957>

<http://www.fyens.dk/modules/mobile/article?articleid=3142958>

<http://www.fyens.dk/faaborg-midtfyn/Jakob-Holm-En-noedvendig-justering/artikel/3142187>

KONTAKTINFORMATION



SamfundsDesign.dk – en uafhængig dialogplatform

SamfundsDesign.dk er en uafhængig dialogplatform, der tilbyder læserne viden om og værktøjer og inspiration til innovation af den offentlige sektor, gevinstrealisering og forankring af digitale forandringer med afsæt i det offentlige Danmarks arbejde med den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi.

SamfundsDesign.dk er målrettet offentlige beslutningstagere og fageksperter, der arbejder med bæredygtigt forvaltningsdesign, forstyrrende teknologier, samskabt velfærd og dialogdrevet forandring med sigte på at skabe et stærkere og mere trygt digitalt samfund for og med borgeren i tæt samarbejde med videninstitutioner og teknologileverandører fra den private sektor.

Kontakt

Telefon: +45 7013 2211

E-mail: samfundsdesign@samfundsdesign.dk

Web: www.samfundsdesign.dk

