

Forord

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

Effekt er gennem de senere år blevet et centralt omdrejningspunkt for mange af de faglige såvel som ledelsesmæssige ændringstiltag 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.

Det 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.

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.

Det er bare ikke så enkelt, som det lyder. Ofte er det ikke indlysende, hvordan nye strategier kan udvikles, og hvordan nye styringsprincipper kan anvendes. Alle organisationer er særlige, hvis man ser indad – og heldigvis vil der altid være noget, der adskiller én organisation fra en anden. Det gælder i forhold til den geografiske placering og den kultur, som følger heraf. Men det gælder også i forhold til den kultur, der følger af, hvad det er for en organisation. Det opleves naturligvis anderledes at arbejde på et hospital end at arbejde på en folkeskole. Medarbejderne har forskellige uddannelser, lovgivningen er forskellig på områderne, arbejdsopgaverne er forskellige, organisationernes størrelse er forskellige osv. Derfor kan det synes nærliggende at konkludere, at styringen også skal være forskellig.

Men spørgsmålet er: Hvad betyder forskellene for strategi og styring? Betyder de så meget, at de forhindrer, at der kan læres af styringererfaringer 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 i andre lande. Det begrænser innovationsevnen og forsinker 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 lærer af andres erfaringer med, hvordan sty-

ringsprincipper 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. Det væsentligste formål med denne bog er derfor at bidrage til at dele viden og erfaringer om nye former for strategier og styring, der handler om at skabe effekt i alle dele af den offentlige sektor.

Denne bog fokuserer primært på effekt og økonomisk styring inden for de store borgerrettede velfærdsområder i regioner og kommuner, hvor de centrale spørgsmål er, hvordan der kan udvikles nye strategier, sættes mål for effekt og indføres styring, der fremmer effektskabelse. Med årlige udgifter på omkring 100 milliarder kroner til sundhedsområdet i regionerne og op mod 350 milliarder i nettodriftsudgifter i kommunerne tegner disse områder sig for en stor del af det offentlige forbrug. Derfor er det væsentligt, at disse områder skaber mest mulig velfærd for de ressourcer, der er afsat. Effekt er dog relevant på alle offentlige områder, lige fra politi og skattevæsen til ungdomsuddannelser og forsyningsvirksomheder, og erfaringerne i denne bog kan anvendes alle steder.

Vi har ikke tilstræbt en ligelig fordeling af kapitler inden for alle typer af offentlige virksomheder. Vi har i stedet udvalgt kapitlerne efter områder, hvor effektbaserede strategier og styringsmodeller mest tydeligt er ved at vinde indpas i praksis. Vi har dermed valgt at fokusere på de områder, hvor effektstyringen netop nu er ved at blive udbredt, og hvor potentialet for at lære af erfaringerne er størst. Det betyder, at vi f.eks. ikke skriver ret meget om kultur- og fritidsområdet i kommunerne eller om regional udvikling, ligesom erfaringer med effektbaseret styring i de statslige institutioner heller ikke inddrages.

Bogen er struktureret i tre temaer: (1) Fremtidens velfærdssamfund, (2) Strategi, mål og databaseret ledelse samt (3) Nye modeller for effektbaseret økonomistyring. Mange kapitler kan indgå under flere temaer, og vi har overvejet andre tematiseringer, men vi måtte træffe et valg vedrørende bogens struktur. Vi tilstræber at skabe en rød tråd igennem temaerne. I det *første* tema inddrager vi både den bredere samfundsmæssige dagsorden og mere specifikt det overordnede strategiske og ledelsesmæssige rationale bag den offentlige sektors fokus på effekt og nye styringsmodeller i forskellige dele af den offentlige sektor. Kapitlerne i

temaet introducerer både effektbaseret styring i kommunene og den tilsvarende styringsfilosofi, værdibaseret styring, i sundhedsvæsenet.

Når fokus ændres, bliver nye mål og målsætninger væsentlige. Derfor præsenterer vi under det *andet* tema erfaringer med at arbejde strategisk med at udvælge og styre efter nye mål. Nye mål fordrer ikke blot nye data men også andre former for analyser, hvilket også adresseres i dette tema. Mange taler om, hvordan Big Data vil få stigende betydning, og fællesnævneren for de erfaringer, der præsenteres i dette tema, er, at de data, der allerede findes, skal indgå i nye former for analyser, hvorved et bedre vidensbaseret grundlag for strategier og styring kan etableres.

Med det *tredje* tema bevæger vi os ind på styringen, hvor erfaringer med nye styringsmodeller præsenteres, og hvor rammerne for de specifikke økonomistyringsmodeller udvikles. Temaet indeholder dels kapitler, der introducerer og beskriver de konkrete teknikker, der indgår som byggeklodser eller begrebsrammer for effektbaseret styring, og dels kapitler, som beskriver, hvordan modellerne anvendes. Endelig viser kapitlerne i dette tema også, hvordan nye effektbaserede økonomimodeller anvendes til at skabe rammer for faglig ledelse, at øge omkostningseffektiviteten af de offentlige indsatser samt at ændre incitamentsstrukturerne, så effektskabelsen fremmes.

Bogens målgruppe er lige så bred som de emner, der tages op i kapitlerne, og den er derfor relevant for alle, der interesserer sig for udviklingen af det danske velfærdssamfund, hvad enten de er politiske beslutningstagere eller ansvarlige for leverancen af den borgernære service. Bogen har et ledelsesmæssigt fokus, men den er ikke kun målrettet ledere. I princippet er den målrettet alle med interesse for ledelse, styring og organisering samt fagligt arbejde inden for bogens områder. Da bogen præsenterer de nyeste erfaringer og viser innovative løsninger, der ikke tidligere har været publiceret, vil den også være relevant som grundlag for uddannelser inden for strategi, styring og ledelse i den offentlige sektor.

Effektbaseret styring og strategi, som det præsenteres i denne bog, er under hastig udvikling, og de begreber, der anvendes på tværs af forskellige praksisser, har derfor ikke en konsistent og entydig definition. Den mere teoretiske eller forskningsbaserede litteratur, der har dannet grundlaget for erfaringerne, har i højere grad et generaliserbart og fælles fundament, hvorfor forståelsen af de praktiske erfaringer ofte styrkes, når man læser dem gennem en

mere teorifunderet linse. Derfor har vi suppleret de praktiske erfaringer inden for de tre temaer med en introduktion til temaerne, hvor vi perspektiverer de teknikker, der anvendes i praksis, samt de erfaringer, der indgår i temaerne. Vi håber, at det kan tilføje et perspektiv til læsningen af bogen samt øge anvendeligheden af bogen i en undervisningsmæssig sammenhæng.

For at realisere bogprojektet har vi været afhængige af mange travle menneskers prioriteringsvilje, og vi er taknemmelige for den usædvanligt store tilslutning til projektet, vi fik hos alle, vi talte med. Vi har været glædeligt overrasket over, at alle kunne afse tid til at bidrage til bogen. Vi vil derfor gerne rette en stor tak for et godt og smidigt samarbejde til alle de personer, der har bidraget til kapitlerne i bogen. Bagerst i bogen findes en oversigt over alle forfattere med en kortfattet beskrivelse af deres baggrund.

Da bogens 19 kapitler er skrevet af forskellige forfattere, vil mange emner og begreber indgå på forskellige måder i kapitlerne. Derfor har vi udarbejdet et stikordsregister, så man kan orientere sig i bogens indhold på tværs af kapitlerne. Stikordsregisteret indeholder også henvisninger til relaterede begreber, så man kan afgøre, hvor i bogen specifikke emner er berørt. Enkelte emner er dog så brede eller tæt knyttet til bogens centrale temaer, at det ikke giver mening at henvise til dem, hver gang de optræder. Det gælder f.eks. begreber som data, mål, indsats, effekt, effektbaseret styring og ledelse. Der vil også være situationer, hvor enkelte ord, som f.eks. paradigme, er så tæt knyttet til temaet i et enkelt kapitel, at vi i stikordsregisteret har valgt at henvise til kapitlet under ét fremfor til alle de sider, hvor ordet forekommer.

Bogens fokus, såvel som udvalget af kapitler, er især formet af de erfaringer, vi igennem de sidste 6-8 år har fået gennem vores samarbejde med en mængde erfarne praktikere fra mange dele af den offentlige sektor. Erfaringerne har vi fra rådgivningsprojekter i en række forskellige offentlige virksomheder og fra engagerede medarbejdere, vi har mødt i forbindelse med kurser og undervisningsforløb igennem årene, fra alle dele af den offentlige sektor. Specielt har undervisningskonceptet Fremtidens Økonomistyring, som Per Nikolaj i 2010 udviklede for COK og Økonomidirektørforeningen, været et omdrejningspunkt for vores fokus på effektbaseret ledelse og styring. Indtil nu har der været mere end 500 deltagere, primært kommunale økonomimedarbejdere, på det 8-12 dages uddannelsesforløb om Fremtidens

Økonomistyring, der dels har været afviklet på Hotel Koldingfjord og dels internt i kommuner. Ligeledes har deltagere på Master in Public Governance-fagene, Offentlig Styring samt Økonomi og Ledelse på Aalborg Universitet bidraget med en perspektivrig og dyb indsigt i den offentlige sektors udfordringer og muligheder.

Nogle af bogens kapitler kan spores tilbage til undervisningen, hvor masterstuderende har afprøvet nye løsninger i deres projektarbejde. Mange af disse løsninger er blevet realiseret i praksis, og nye innovative erfaringer er blevet udviklet. Andre kapitler udspringer direkte af de projekter, vi igennem årene har været involveret i. Det gælder ikke mindst udviklingen af den effektbaserede økonomistyring i Ældre- og Handicapforvaltningen i Odense Kommune, hvor arbejdet hen over flere år gav os mulighed for at forstå både mulighederne og begrænsningerne ved en effektbaseret økonomistyring. Vi vil derfor også benytte lejligheden til at takke alle, som vi har lært af og arbejdet sammen med igennem årene både i udviklingsprojekter og i undervisningen.

Vi vil også takke Morten Lund Poulsen, der har læst enkelte af kapitlerne undervejs og bidraget med gode kommentarer, Susanne Christensen og Vibeke Jørgensen, der har bidraget med korrekturlæsning, og ikke mindst Betina Sørensen, som har korrekturlæst og sprogbe- arbejdet alle kapitlerne og bidraget med mange gode kommentarer. Endelig vil vi også takke redaktionschef Jeppe Strandsbjerg, Djøf Forlag, for hans opbakning til vores projekt samt for at give os mulighed for at udgive denne bog, og projektleder Lene Kofoed, Djøf Forlag, som overtog bogprojektet i den sidste fase.

God fornøjelse med bogen.

Aarhus, den 10. marts 2018

Per Nikolaj Bukh

Aalborg Universitet

Karina Skovvang Christensen

Aarhus Universitet