

Produktionsprocessen og den økonomiske styring af effekt

Per Nikolaj Bukh & Karina Skowang Christensen

6.1. Indledning

Da den finansielle og økonomiske krise satte ind i 2008, erkendte man, at vi ikke blot stod over for en traditionel krise, men at vi i Danmark også havde en underliggende vækstudfordring. Lande som f.eks. USA, Sverige, Holland, Tyskland og Storbritannien havde siden midten af 1990'erne haft en stærkere vækst i produktiviteten end Danmark. Derfor nedsatte regeringen i foråret 2012 Produktivitetskommissionen, hvis analyser bl.a. viste, at det danske produktivetsproblem i vid udstrækning skyldtes, at konkurrencen og dynamikken i dele af dansk økonomi var for svag. Andre udfordringer blev dog tilskrevet for eksempel det danske uddannelsessystem og den offentlige sektors rammebetingelser samt dennes styrings- og ledelsesprincipper (Produktivtetskommissionen 2014).

Det var i særdeleshed Produktivitetskommissionens (2014) vurdering, at der på alle områder i den offentlige sektor burde formuleres klare politiske krav om høj produktivitet og effektivitet, samtidig med at ledere og medarbejdere burde have flere frihedsgrader i opgaveløsningen. Det blev også anbefalet, at der med økonomistyringen blev sat mere fokus på kerneopgaven og den overordnede strategi, samt at principperne for ramme- og takststyring blev justeret på en række områder, herunder især på uddannelses- og sundhedsområdet. Produktivitetskommissionens vurdering er samtidig essensen af, hvad visionen er for en effektbaseret strategi og styring: Sæt relevante mål for de resultater, der skal opnås i relation til kerneopgaven; lad ledere og medarbejdere fastlægge og gennemføre ak-

tiviteterne under ansvar for resultaterne og indret den økonomiske styring, så den fremmer frihedsgrader og resultatskabelse.

Vi vil i dette kapitel sammenfatte det overordnede resultatkrav for den offentlige sektor som *omkostningseffektivitet*. Det centrale ved dette begreb er, at det er en brøk: Vi 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.

Kapitlets formål er at præsentere en produktionsøkonomisk begrebsramme for den offentlige sektors aktiviteter, så vi på den ene side kan strukturere, hvordan målstyring og resultatkrav formuleres, og på den anden side kan angive, hvilket fokus budgetter og bevillinger bør have. I afsnit 6.2 vil vi først skitsere den offentlige produktionsfunktion, og dernæst hvorledes produktivitsanalyser, effektivitsanalyser og cost-benefit-analyser relaterer sig til hinanden. Herefter ser vi i afsnit 6.3 nærmere på produktionsprocessen samt produktivitet og omkostningseffektivitet. I afsnit 6.4 vender vi blikket mod budgetter og tildelingsmodeller, og hvad det betyder, når input, aktiviteter, output og effekt indgår i en tildelingsmodel. Endelig afrundes kapitlet i afsnit 6.5.

6.2. Den offentlige sektors værdiskabelse

Aktiviteterne i den offentlige sektor anses ofte for at være komplicerede, og det fremhæves, at det er vanskeligt at udtrykke den værdi, som den enkelte offentlige virksomhed skaber. Der er ikke tvivl om, at mange målsætninger interagerer, at resultaterne dels ikke altid er direkte målbare og dels ikke altid udtrykker den reelle værdi af aktiviteterne i den offentlige sektor på langt sigt. Spørgsmålet er dog, om disse karakteristika generelt er kendetegnende for offentlige aktiviteter? Ser vi bort fra decideret myndighedsudøvelse, som f.eks. kommunale afgørelser i henhold til service-loven eller aktiviteter med væsentlig karakter af offentlige goder, er der ofte tale om aktiviteter, som i praksis både udføres af offentlige og private virksomheder, og hvor aktiviteterne minder om al anden servicevirksomhed. Det gælder f.eks. undervisning på universiteter, behandling på sygehuse, børnepasning og hjemmepleje.

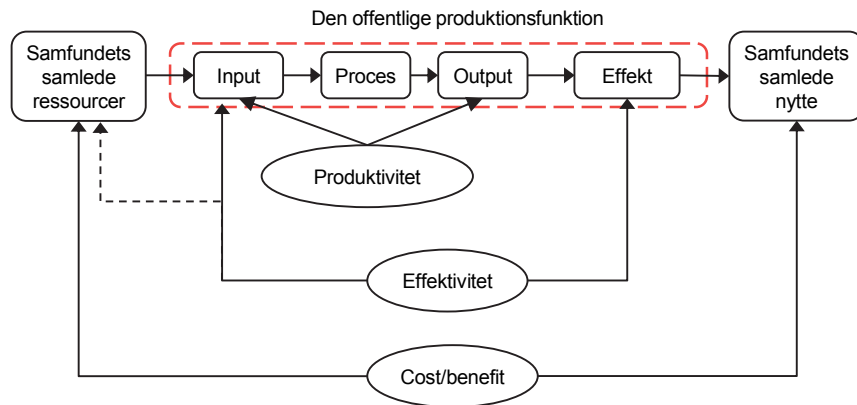
Det er næppe muligt at afgrænse den *offentlige sektor* på en måde, der er lige anvendelig for alle formål. Når vi taler om den offentlige sektor, anlægger vi først og fremmest et finansieringsperspektiv, således at den offentlige sektor består af de organisatoriske enheder, der helt eller i overvejende grad er finansieret af skatter, afgifter etc. Dernæst har vi også et ejerperspektiv, hvor den offentlige sektor er kendetegnet ved det ultimative ejerskab af de offentlige virksomheder, så der er en entydig politisk ledelse af aktiviteterne. Ud fra et produktionsøkonomisk perspektiv er det imidlertid hverken finansieringens karakter eller ejerskabet, der er afgørende. Derfor tager vi i dette kapitel udgangspunkt i det, der er fælles for alle produktionsprocesser, uanset om de udføres af en privat eller offentlig virksomhed – og uanset hvem der betaler for de produkter og services, der frembringes. Dermed separerer vi rammerne for den offentlige produktionsproces fra diskussionen af, hvorvidt opgaver skal løses i privat eller offentligt regi, og hvilke fordele og ulemper der er forbundet hermed.

Selvom vi bruger begrebet produktionsproces, behøver produkter ikke at være materielle goder. Produkter omfatter også serviceydelser, som kan være mere eller mindre materielle eller klart definerede. Da den offentlige sektor lægger beslag på en stor del af BNP og varetager en mængde samfundsvitale funktioner, er der i sagens natur en stor interesse for, om den fungerer tilstrækkeligt godt. Med udgangspunkt i Gunst et al.'s (1984; jf. Bukh 1995) beskrivelse af produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor kan de centrale aspekter af denne vurdering sammenfattes som vist i figur 6.1.

Produktivitetsanalyser udgør den snævrreste synsvinkel, idet der fokuseres på den tekniske vurdering af produktionsprocessen og dens evne til at omdanne ressourcer til færdigvarer eller produkter, som altså også omfatter det, vi sædvanligvis betegner serviceydelser. Produktivitet såvel som produktivitetsanalyser siger dermed som udgangspunkt ikke noget om, hvilke aktiviteter der er vigtige i den forstand, at de har en stor positiv effekt. *Effektivitetsanalyser* er mere omfattende evalueringer, der har til formål at vurdere, i hvor høj grad ressourceanvendelsen i form af input fører til den ønskede effekt.

Endelig er *cost-benefit-analyser* de mest omfattende former for analyse, idet de principielt omfatter alle delelementerne i figur 6.1, såvel som alle produktionens konsekvenser. Ud fra en samfundsmæssig synsvinkel til-

Figur 6.1: Relationerne mellem cost/benefit, effektivitets- og produktivitsanalyser



stræbes det ved cost-benefit-analyser at vurdere nytten af en produktion eller at foretage en samfundsmæssig vurdering af alternative ressourceanvendelser (Gunst et al. 1984). I princippet kan effektivitetsanalyser også indebære, at ressourceindsatsen ses fra et samfundsperspektiv, hvor der inddrages mere indirekte omkostninger, f.eks. til overførselsindkomster eller såkaldte skatteforvridninger (jf. Finansministeriet 2017, afsnit 4.5), således som det er vist med den stiplede pil i figur 6.1. Disse samfundsmæssige cost-effectiveness-analyser opfatter vi som en variant af en cost-benefit-analyse, og vi vender tilbage til dem i afsnit 6.3.4

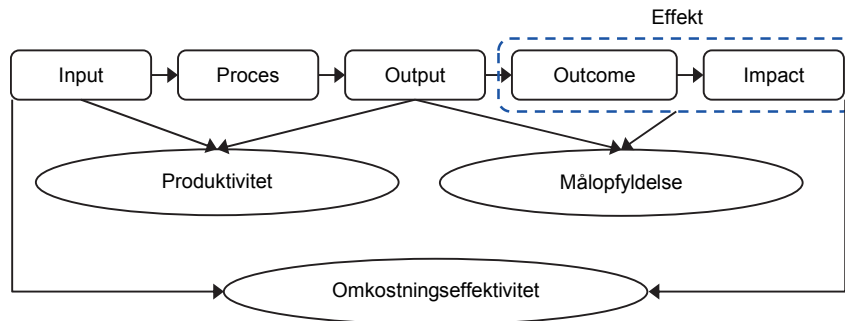
6.3. Produktionsprocessen

Denne bog handler om styring i den enkelte offentlige virksomhed og effekten heraf. Derfor zoomer vi ind på den del af produktionsprocessen, der er vist i figur 6.2. Her skelnes der for det *første* mellem *output* (produktet eller servicen) og *effekt*, og for det *andet* består effekt af både outcome og impact.

Output er i figur 6.2 det direkte resultat af produktionsprocessen, f.eks. at et antal elever på 6. klassetrin er undervist, eller at de ældre, der er visiteret til det, har modtaget et bestemt antal timers træning. *Effekten* afspej-

ler formålet med produktet, f.eks. at elevernes viden øges, eller at de ældre kan klare sig i eget hjem.

Figur 6.2: Det centrale i den offentlige produktionsproces



Det afhænger ofte af formålet med modellen, om der tales om effekt generelt, eller om der skelnes mellem *outcome* og *impact*. Hvis der skelnes, drejer *outcome* sig om de kortsigtede konsekvenser, f.eks. hvilke karakterer eleverne i folkeskolens afgangsklasse får, eller hvilken funktionsevne svage ældre har efter et rehabiliteringsforløb målt ved et Barthel Indeks. *Impact* drejer sig i højere grad om de mere langsigtede konsekvenser, f.eks. hvilken ungdomsuddannelse eleverne gennemfører, hvilken livtidsindkomst de får samt de afledte konsekvenser heraf, f.eks. hvilke bidrag til samfundet de skaber igennem livet.

I en ressourcefordelingsmodel, hvor bevillingerne gøres delvist betingede af den effekt, der opnås, vil man ofte anvende *outcomemål*, altså mere kortsigtede effektmål, idet det er nødvendigt at kunne fastlægge ressourcefordelingen på kort sigt. Dette er eksempelvis vist i kapitel 15 (Riise-Knudsen & Kokholm 2018), kapitel 16 (Bjerregaard & Christensen 2018), kapitel 17 (Jensen & Olesen 2018b) samt kapitel 19 (Kortnum 2018). I praksis vil der oftest blive anvendt relativt få mål i en ressourcefordelingsmodel, hvilket der formodentlig er flere årsager til:

1. Det er ofte svært at fastlægge relevante effektmål, hvorfor det kan være vanskeligt at identificere blot et par valide og pålidelige effektmål.

2. Jo flere mål, jo større kompleksitet får modellen, hvorved det kan være svært at overskue sammenhængene.
3. Når antallet af mål øges, vil omkostningerne ved styringen blive forøget, da flere mål skal udvikles og vedligeholdes.
4. Det kan være svært a priori at fastlægge vægtningen af målene, ligesom enkelte mål måske nedprioriteres uhensigtsmæssigt, hvis de tildeles en for lille vægt. Dermed kan der opstå utilsigtet suboptimering.

Til forskel fra effektbaserede tildelingsmodeller vil man i en effektbaseret målstyring i højere grad kunne anvende både kort- og langsigtede effektmål (f.eks. Baungaard & Kruse 2018; Jensen et al. 2018), dvs. både outcome- og impactmål. Når målene skal være konkrete og egnede til opfølgning, vil der naturligvis være grænser for, hvor langsigtede mål der kan anvendes, og oftest skelnes der derfor ikke mellem outcome og impact, selvom begge typer mål i realiteten indgår i den strategiske styring (f.eks. Jensen et al. 2018; Thorball 2018).

Da der i praksis oftest ikke skelnes klart mellem outcome og impact, og da det er vanskeligt at fastlægge styringsegnede mål for impact, indgår deciderede impactmål ofte ikke eksplicit i målstyringen på det decentrale ledelsesniveau og heller ikke som tildelingskriterier i den økonomiske styringsmodel. Derfor vil vi i den resterende del af dette kapitel ikke skelne nærmere mellem outcome og impact men i stedet benytte det samlede begreb *effekt*, som det er markeret ved den stiplede blå del af figur 6.2.

6.3.1. Produktivitet

Produktivitet kan med udgangspunkt i figur 6.2 forstås som produceret mængde pr. ressourceenhed, altså den såkaldte produktivetsbrøk:

$$\text{Produktivitet} = \frac{\text{Produceret mængde}}{\text{Antal ressourceenheder}}$$

Hvis der kun produceres ét enkelt produkt ved anvendelse af én enkelt produktionsfaktor, er det en enkel opgave at beregne et udtryk for en enheds produktivitet. I mere realistiske situationer medgår flere faktorer i produktionsprocessen, og der produceres flere produkter, hvorfor det er nødvendigt at foretage en eller anden form for vægtning både i tæller og

nævner. Det er dog væsentligt, at produktivetsbrøken kun giver mening som et relativt begreb. Et produktivetsmål bliver derfor først meningsfuldt, når det sammenlignes med andre produktivetsmål, som beregnes på samme måde, f.eks. ved at følge produktivetsudviklingen over tid eller på forskellige områder. Alternativt kan der sammenlignes med en standard, f.eks. for hvad den bedst opnåelige produktivitet ville være under forskellige antagelser.

Selvom produktivetsbrøken er formuleret med mængder i både tæller og nævner, er det i økonomistyring, ligesom det også gøres i sundhedsøkonomi (f.eks. Drummond et al. 2015), praksis at lade nævneren være udtrykt i kroner som udgifter eller omkostninger, mens det ikke nødvendigvis er muligt på tilsvarende måde at vægte de producerede mængder med kroner. Hvis der er veletablerede principper for vægtningen af produktionen, f.eks. fordi der eksisterer markedspriser for produkterne, kan disse priser naturligvis anvendes til at beregne værdien af produktionen. I den offentlige sektor er det dog mere undtagelsen end reglen, at der er markedspriser for de produkter, der frembringes, og i praksis foretages oftest en form for omkostningsbaseret vurdering af produktens værdi.

En sådan omkostningsbaseret produktivetsopgørelse kendes som nævnt tidligere fra sundhedsvæsenet, hvor produktivitet opgøres som forholdet mellem produktionsværdi og driftsudgifter (jf. Danske Regioner 2016a). Produktionen værdiansættes og opgøres ved anvendelse af DRG- og DAGS-taksterne i DRG-systemet,¹ idet taksterne anses for at være udgiftsægte priser, der på nationalt niveau afspejler de faktiske udgifter forbundet med behandlingen (Refnov 2018). På denne måde kan produktivetsudviklingen for et hospital vurderes som den procentvise ændring i produktiviteten mellem årene, mens produktivetsniveau kan udtrykkes

1. DRG-systemet er et redskab til at gruppere patienter i Diagnose Relaterede Grupper. Patienterne grupperes primært efter diagnose, behandling, alder, køn og udskrivningsstatus til en gruppe, som klinisk beskriver gældende behandlingstyper. Til de enkelte grupper kobles sygehusenes faktiske aktiviteter og udgifter. Herved får man et billede af sammenhængen mellem aktivitet og udgift for forskellige behandlingstyper på de danske sygehuse. Disse sammenhænge ligger til grund for beregning af DRG-taksterne. Se <http://sundhedsdatastyrelsen.dk> for yderligere information.

ved produktiviteten på det enkelte sygehus i forhold til landsgennemsnittet.

6.3.2. Omkostningseffektivitet

På tilsvarende vis kan effektivitet defineres ved at sætte effekten i forhold til ressourceforbruget. Vi følger samme princip som ovenfor og vurderer ressourceforbruget i penge, således at det centrale begreb er omkostningseffektivitet:

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

Ved at anvende »omkostninger« fremfor »udgifter« har vi implicit forudsat, at der er anlagt et driftsøkonomisk økonomistyringsperspektiv, hvilket indebærer, at der foretages en økonomisk vurdering af ressourceforbruget, idet omkostninger ud fra den såkaldte forbrugsdefinition netop fastlægges som »pengeværdien af handlingens forbrug af ressourcer« (Christensen et al. 2013). Det er langt fra nemt at afgøre, hvad omkostningerne er ved de handlinger eller aktiviteter, der har frembragt effekten, men det er ikke desto mindre det, der skal tilstræbes ud fra et effektbaseret styringsprincip.

Ressourceforbrug bør altså vurderes i omkostninger fremfor udgifter, men de grundlæggende styringsprincipper i den danske offentlige sektor er baseret på *udgiftsstyring* (se Larsen & Pedersen 2015, kapitel 5). Der gælder ganske vist særlige regnskabsregler for en række statslige selskaber, således at de aflægger omkostningsbaserede årsregnskaber i stil med private virksomheder, ligesom f.eks. selvejende uddannelsesinstitutioners styring og regnskabsrapportering også er omkostningsbaseret. Når man ser på finanslovens budgetter og regnskaber er disse principielt også omkostningsbaserede (Larsen & Pedersen 2015, p. 108), men da budgetlovens lofter er formuleret som udgifter, og da økonomiaftalerne baseres på, at udgifter, drift og anlæg budgetteres og styres separat, betyder det, at der både er brug for et udgiftshensyn og et omkostningshensyn. Da vi i denne bog anlægger et pragmatisk og praktisk perspektiv på økonomistyring, vil vi i det følgende bruge betegnelsen omkostningseffektivitet, selvom det i nogle tilfælde kunne synes mere korrekt at anvende udgiftseffektivitet.

6.3.3. Målopfyldelse

Medmindre der kun er ét relevant effektmål, er det heller ikke ukompliceret at vurdere målopfyldelsen, altså at måle den samlede effekt, idet det vil kræve en vægtning af forskellige former for effekt. Denne problemstilling svarer til produktivitetmålingen, jf. ovenfor, idet der også her er behov for at kunne vurdere værdien eller betydningen af forskellige produkter i forhold til hinanden. Det behøver ikke nødvendigvis at være en vurdering i penge, men det kræver en vægtning, hvilket implicit indebærer en fælles måleenhed.

I dette kapitel er fokus primært på den økonomiske styring af effekt, mens vi i temateksten for bogens anden del går mere i detaljer med, hvordan de rigtige effektmål vælges, samt hvordan den strategiske og operationelle målstyring udvikles. I relation til den økonomiske styring af effekt indebærer målopfyldelse dog, at der tages stilling til, hvilke resultater der skal opnås, når økonomistyringen designes. Én mulighed er, at omkostningseffektivitet blot anvendes som et ledelsesmæssigt eller fagligt pejlemærke, tilsvarende når Michael E. Porter angiver, at »value is defined as outcomes relative to costs« (Porter 2010, p. 2477; se også Porter & Teisberg 2006, p. 4). Det er trods alt langt bedre, end at der alene fokuseres på effekt, uden hensyn til hvad det koster, eller på besparelser, uden hensyn til hvad det betyder for effekten.

En anden mulighed er at anvende flere separate effektmål, således at det tilstræbes at reducere omkostningerne uden at forringe nogen af effektmålene eller at forbedre mindst ét effektmål uden at reducere andre eller øge omkostningerne. Denne fremgangsmåde anvendes i nogle studier af produktivitet (f.eks. Wittrup 2016; Wittrup & Bogetoft 2011; se også Bukh 1995), men som ledelsesredskaber er det næppe særlig operationelt at anvende denne fremgangsmåde, hvorfor man som en tredje mulighed kan foretage en skønsmæssig vurdering af den samlede kombination af effektændringer.

I en økonomistyringsmodel, hvor der f.eks. skal tildeles budgetter i forhold til, hvilken effekt der skabes, er det dog ikke tilstrækkeligt, at effekten skønnes. I praksis vil der derfor blive anvendt udvalgte output- eller outcome-mål med vægte, der enten er skønsmæssigt fastlagt eller er fastlagt med udgangspunkt i organisationens udgifter forbundet med forskellige former for effekt. Det sidstnævnte princip er eksempelvis illustreret af Riise-Knudsen & Kokholm (2018) i kapitel 15, idet den skitserede

tildelingsmodel på folkeskoleområdet indebærer, at elevernes valg af uddannelse efter 9. klasse indgår som et effektmål. Det betyder, at skolernes tildeling er afhængig af, om eleverne f.eks. har valgt 10. klasse, efterskole eller ungdomsuddannelse, således at tildelingen til skolerne er afstemt med de kommunale udgifter til de nævnte uddannelses tilbud.

6.3.4. Samfundsøkonomiske analyser

Udover de tre analyseperspektiver, der, set fra en virksomheds perspektiv, er omfattet af figur 6.2 – produktivitet, målopfyldelse og omkostningseffektivitet – vil cost-benefit-analyserne angivet i figur 6.1 omfatte forskellige former for samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger, hvor de samfundsmæssige fordele (benefits) og ulemper (costs) ved en aktivitet vurderes. Sådanne analyser anvendes til »at tilvejebringe en systematisk kvantificering af samtlige fordele og ulemper, der er ved tiltag som f.eks. et investeringsprojekt eller en ændring af offentlig regulering« (Finansministeriet 2007, p. 7).

Finansministeriet (2017) anbefaler, at der tages udgangspunkt i en bred fortolkning af et tiltags fordele og ulemper, hvor både direkte konsekvenser, langsigtede effekter og relevante indirekte/afløede effekter inddrages. Der kan skelnes mellem to former for samfundsøkonomiske vurderinger: For det første klassiske *cost-benefit-analyser*, hvor man kvantificerer og værdisætter alle fordele og ulemper monetært. Dermed kan man sammenligne tiltagets fordele og ulemper i penge, og cost-benefit-analysen viser de velfærdsændringer, der er ved gennemførelse af tiltaget.

For det andet en variant af cost-benefit-analyse, hvor man i stedet bruger betegnelsen en *cost-effectiveness-analyse*. I sådanne analyser ser man netop på tiltagets effekt, f.eks. at reducere mængden af forsinkelser på en banestrækning, og sætter dette i forhold til tiltagets nettoomkostninger (eksklusiv værdien af tiltagets effekt), jf. Finansministeriet (2017). Det gør cost-effectiveness-analysen velegnet i de tilfælde, hvor det er besluttet at gennemføre et på forhånd fastlagt mål. Ligeledes kan cost-effectiveness-analysen anvendes, når det ikke er muligt at værdisætte en væsentlig del af initiativet. Da bogen har fokus på strategi og styring af offentlige virksomheder fremfor samfundsøkonomiske analyser, går vi ikke yderligere i detaljer med cost-benefit- og cost-effectiveness-analyser.

6.4. Den økonomiske styring

I økonomistyringen skelnes mellem kalkulations-, styrings- og omkostningsmodeller (jf. temateksten til del III), og et effektbaseret fokus får betydning for den måde, hvorpå disse modeller skal udvikles og anvendes. Kapitlet her har fokus på styringen, hvor den væsentligste komponent i den offentlige sektor er tildelingen af økonomiske ressourcer til de decentrale enheder, dvs. skoler, dagtilbud, hospitalsafdelinger, sociale tilbud etc., via såkaldte budgettildelingsmodeller (jf. Heeager & Olesen 2014, afsnit 6.5). Disse budgettildelingsmodeller skal dermed tilrettelægges på en måde, så de eksempelvis fremmer omkostningseffektivitet, når dette anvendes som det centrale kriterium.

6.4.1. Budgetter og tildelinger

Det skal bemærkes, at vi bruger begrebet budgettildelingsmodel eller blot tildelingsmodel fremfor budgetmodel for at markere, at der er tale om en indirekte politisk eller administrativ godkendelse af omkostningernes afholdelse, hvis bestemte tildelingskriterier indtræffer eller konstateres. Det kan f.eks. være elevsammensætningen i et skoledistrikt, antallet af visiterede timer til hjemmepleje eller antallet og sammensætningen af patienter, der er blevet behandlet. Til forskel herfra baseres et budget på planer, hvilket også fremgår af Andersen & Rohdes (2016, p. 74) definition af budgettet som »et periodisk kvantitativt og finansielt udtryk for fremtidige handlingsplaner«.

I den angelsaksiske terminologi er det mere udbredt at tale om betalinger ('payments') fremfor tildelinger (f.eks. Porter & Kaplan 2016; Smith 2007). I sundhedsvæsnet herhjemme anvendes oftest betegnelsen afregninger og afregningsmodel (f.eks. Danske Regioner 2016b; Refnov 2018), selvom der i en snæver forståelse hverken afregnes eller sendes regninger. I andre dele af den offentlige sektor anvendes andre begreber. Eksempelvis taler man om taxameterstyring, og taksterne betegnes STÅ (f.eks. Hvidman & Sievertsen 2014; Kortnum 2018), når det drejer sig om finansieringen af de selvejende uddannelsesinstitutioner. I den kommunale sektor anvendes begrebet 'betaling' ofte, hvad enten der gives bevilninger til egne institutioner, eller der betales til andre kommuners tilbud eller til private aktører. Det er også værd at være opmærksom på, at disse betalinger i en række tilfælde er underlagt specifik lovgivning med hen-

syn til, hvordan taksterne (altså betalingerne) fastlægges. F.eks. er en stor del af de sociale tilbud efter serviceloven omfattet af takstbekendtgørelsen,² og i nogle tilfælde gælder særlige regler for priskalkulationer i forbindelse med hjemmepleje etc.

Sammenhængen mellem tildelingsmodellen og budgetmodellen vil i praksis ofte være således, at tildelingen (svarende til en produktionsvirksomheds omsætningsbudget) kan dekomponeres i en forventet mængde enheder vurderet til de takster, der vil blive tildelt efter. I en skoles budget vil indtægtssiden altså udgøres af f.eks. 'antal elever' \times 'taksten pr. elev', hvis dette var det eneste tildelingskriterium. For at kunne foretage en løbende budgetopfølgning kan budgettet være periodiseret f.eks. måneds- eller kvartalsvist, og der vil i budgetopfølgningen kunne beregnes mængdevarianser (hvis antallet af elever afviger) såvel som takstvarianser (hvis afregningstaksten afviger fra det budgetterede).

På samme måde kan en hospitalsafdeling f.eks. budgettere med at behandle et bestemt antal patienter og dermed opnå en DRG-produktion, der svarer hertil, idet de enkelte DRG-grupper afregnes efter forskellige takster. I den periodevise budgetopfølgning vil der f.eks. kunne beregnes afvigelser på omsætningsbudgettet ved, at det dekomponeres i mængdevarianser (hvis antallet af patienter varierer), mixvarianser (hvis sammensætningen af patienter afviger) samt takstvarianser (hvis DRG-taksten afviger fra det forventede på budgettidspunktet). Samme princip ville kunne anvendes på omkostningssiden, hvor afvigelser kunne dekomponeres i forhold til et aktivitetsbudget og bruges til at forklare forskelle i hospitalsenheders omkostningsniveau.³

Tildelingsmodeller baseres i praksis nogle gange på en kombination af faste og variable tildelinger, således som Kristensen (2018) viser det for sociale tilbud i kapitel 18, og Riise-Knudsen & Kokholm (2018) viser det på folkeskoleområdet i kapitel 15. De faste tildelinger kan være fastlagt

2. Bekendtgørelse om beregning af takster og betaling for visse ydelser og tilbud efter serviceloven.
3. Se Erhun et al. (2015) for et eksempel på, hvordan en variansanalyse kan anvendes. Se desuden Datar & Rajan (2018) for en mere omfattende og generel beskrivelse af, hvordan varianser beregnes og anvendes. Cooper & Kaplan (1992), Kaplan (1994) samt Mak & Roush (1996) skitserer specifikt, hvordan aktivitetsbaserede varianser kan konstrueres og anvendes.

ved omkostningsanalyser, som afspejler kapacitetsomkostningerne (f.eks. Kristensen 2018), mens de variable omkostninger kan tildeles efter relevante variabilitetsfaktorer, f.eks. antal beboere på en institution eller elever på en specialskole. Der kan også være tale om, at de faste tildelingen udgør en form for rammebudgetter eller såkaldte kapitabudgetter ('capitation funding'), der justerer rammetildelingen for omkostnings- eller udgiftsbehovet, f.eks. ud fra socioøkonomiske kriterier (se f.eks. Riise-Knudsen & Kokholm 2018), mens de variable tildelingen udgør en form for aktivitetsfinansiering eller mere præcist såkaldt case-finansiering (Brent & Poulsen 2016; Smith 2007, p. 5).

Hvis vi vender tilbage til produktionsprocessen i figur 6.2, vil en case-finansiering både kunne indebære, at der tildeles efter input, aktivitet, output og effekt. En tildeling efter input kunne f.eks. indebære, at der tildeles ressourcer afhængigt af, hvor mange medarbejder der ansættes, mens en tildeling til aktivitet hhv. output betyder, at der tildeles efter, hvor mange gange aktiviteter udføres, eller hvor mange enheder output, f.eks. årselever på en ungdomsuddannelse, der produceres. Til forskel herfra drejer effektbaseret økonomistyring sig om at flytte takstgrundlaget, altså de måleenheder, der tildeles efter, over mod effekt, således at der tildeles ressourcer, når effekten opnås. Begrebet effektbaseret økonomistyring bruges dog oftest forholdsvist bredt (jf. temateksten til del III), idet det både omfatter tildelingsmodeller, der fremmer effekt og mere snævre tildelingsmodeller, hvor effektmål indgår direkte i tildelingskriterierne. Ved at tildele til hvad der skal opnås (effekt), fremfor hvordan der skal arbejdes (proces), øges ledelsesrummet, fordi der både skabes større handlefrihed og gives større ansvar.

6.4.2. Tildeling til proces og aktiviteter

Mange tildelingsmodeller er baseret på, at det primære tildelingskriterium er knyttet til *processen* eller dele heraf i form af aktiviteter, f.eks. en kursusdeltagelse eller et ambulante besøg. I andre tilfælde vil der blive tildelt efter antallet af forløb, eller der kan ved periodebaserede tildelingen gives bevillinger til f.eks. udførelse af hjemmepleje i en time, ophold på et botilbud i en måned etc. Dette øger som udgangspunkt frihedsgraderne ved tilrettelæggelsen af processen og de aktiviteter, der indgår heri, men det indebærer i sig selv ikke noget ansvar for, hvad processen resulterer i – altså om en ledig kommer i job eller uddannelse, om folkeskoleelev

senere tager en ungdomsuddannelse, eller om patienten oplever sit helbred bedre.

Hovedparten af den statslige tildeling af ressourcer til regionerne udgøres af et fast bloktilskud, der er fastlagt som en såkaldt kapitafinansiering (jf. Smith 2007). Men som Refnov (2018) nævner i kapitel 14, indgår der også en aktivitetsafhængig komponent. Ligeledes er økonomistyringen i de enkelte regioner baseret på aktivitetsbaserede tildelinger til de enkelte hospitalsafdelinger på grundlag af DRG-værdien af de behandlinger, der foretages. I den statslige sektor har den aktivitetsbaserede styring endvidere en fremtrædende plads i Moderniseringsstyrelsens (2014) målbillede for god økonomistyring, hvor visionen for den detaljerede budgettering er:

at statslige institutioner ved, hvad deres aktiviteter koster. Der skal på baggrund af veldokumenterede budgetteringsforudsætninger udarbejdes retvisende, periodiserede, aktivitetsbaserede budgetter, der sikrer enighed om talgrundlag og muliggør dialog og gennemsigtighed (Moderniseringsstyrelsen 2014, p. 6).

Nogle gange forbindes aktivitetsbaserede budgetter og tildelingskriterier med aktivitetsbaseret økonomistyring i form af Activity-Based Costing,⁴ men Moderniseringsstyrelsens anbefaling skal næppe forstås så bogstaveligt, at der netop menes aktiviteter som i den almindelige økonomistyringslitteratur (f.eks. Datar & Rajan 2018). Der er snarere tale om, at budgettet så vidt muligt skal baseres på en form for kvantificering af mængde og omkostningssatser, således at »aktiviteter« i praksis kunne være både antal børn i folkeskolen, antal medarbejdere i en styrelse og antal patienter eller behandlinger på et hospital etc.

4. Activity-Based Costing (ABC) er en omkostningsmodel, der i to trin fordeler omkostninger til såkaldte omkostningsobjekter, idet omkostningsobjekter blot betyder »anything for which a cost measurement is desired« (Datar & Rajan 2018, p. 49). Omkostningsobjekterne i en ABC-model kan i nogle sammenhænge svare til aktiviteterne vist i figur 6.2. Det er centralt, at en ABC-model i første trin fordeler omkostninger til de interne aktiviteter, der medgår til at frembringe omkostningsobjekterne, og i andet trin fordeler disse aktivitetsomkostninger til omkostningsobjekter; altså det vi her i afsnittet betegner aktiviteter.


6.4.3. Tildelinger til output

Det kan i praksis nogle gange være vanskeligt at skelne processen og aktiviteterne i processen fra output, idet output for mange offentlige ydelser vil indebære, at der er gennemført et forløb, eller at borgeren har modtaget ydelser i en periode. Det er næppe muligt at definere et universelt outputbegreb, så det kan skelnes fra proces og aktivitet, men i praksis udgør det ikke et problem i forhold til udviklingen af en styringsmodel, idet det afgørende er, hvad der konkret tildeles efter, og ikke hvordan tildelingskriterierne klassificeres.

I praksis vil *forløb* som et output dog ofte være kendetegnet ved, at der indgår flere forskellige aktiviteter, der også kunne bevilges separat. Det kan f.eks. være et genoptræningsforløb i kommunalt regi, hvor borgeren undervejs modtager hjemmepleje og sygepleje, deltager i holdtræning på et træningscenter og i en periode låner hjælpemidler. Eller det kunne være en patient, der først er indlagt på et hospital, derefter møder op til en række ambulante besøg, tilses af egen læge og måske også modtager kommunale tilbud samtidig.

Tilsvarende vil gennemførelsen af periodebaserede indsatser, der som tidligere nævnt er karakteriseret ved, at borgeren permanent eller i en længere afgrænset periode modtager en ydelse, også kunne betragtes som et output. Det kan være en kroniker, der løbende er i kontakt med sundhedsvæsenet og kommunen i relation til sygdomsforløbet, eller en ældre borger der modtager hjemmepleje og andre ydelser år efter år. Det kan som tidligere nævnt også være skolegang og børnepasning, eller det kan være botilbud på handicapområdet (se f.eks. Kristensen 2018). Hvis tildelingskriteriet knyttes til output, gives væsentlig større frihedsgrader sammenlignet med tildeling til de enkelte aktiviteter i processen, samtidig med at ansvaret flyttes fra udførelsen af de enkelte aktiviteter til et mere langsigtet og tværfagligt perspektiv.

Sædvanligvis forbindes outputbaserede tildelingskriterier med en form for *bundled payment* (jf. Haas et al. 2015; Moore 2016; Porter & Kaplan 2016), som har en central rolle i Value-Based Health Care (Bjerregaard & Christensen 2018; Porter & Lee 2013; Refnov 2018), omend DRG-modellen også, som Pedersen (2017) pointerer, kunne siges at indebære en form for *bundling*. I kommunerne anvendes oftest outputbaserede bevillingskriterier ud fra ovennævnte forståelse på f.eks. dagtilbuds- og skoleområdet, hvor bevillingerne er knyttet til henholdsvis pasning en må-

ned og skolegang i et skoleår, kvartal eller lignende (jf. Riise  Jensen & Kokholm 2018). Endelig er outputbaserede tildelingskriterier i form af forløbsbetalinger også under udbredelse på andre områder, f.eks. ældrepleje (Jensen & Olesen 2018), og der ses en tendens til, at ledelsesrummet øges ved at gøre tildelingsmodellerne mere outputorienterede.

6.4.4. Tildelinger til effekt

Effektbaserede tildelingsmodeller indebærer, at der gives tildelinger, der fremmer omkostningseffektivitet. Det er der gode muligheder for, når fokus flyttes fra aktivitet og input til output eller til deciderede effektmål, fordi det giver et langt større ledelsesrum. Outputbaserede tildelinger giver gode incitamenter til f.eks. at reducere omkostningerne ved et forløb samt til at reducere aktiviteter, der ikke er nødvendige. Men tildelingen giver i sig selv ingen incitamenter til at forøge effekten. Det er derimod tilfældet, hvis effektmål indgår som eksplicite tildelingskriterier, således som f.eks. Porter & Kaplan (2016) anbefaler det. Danske Regioner (2016b) anfører det også som en mulighed, og de såkaldte *Pay-for-Performance*-modeller (P4P) er velkendte (f.eks. Ankjær-Jensen & Herbild 2008) fra udlandet.

Indtil videre har de danske erfaringer dog været mere sparsomme. I en oversigt over regionernes hidtidige erfaringer med værdibaseret styring (Højgaard et al. 2016) fremgår det eksempelvis, at hverken regionerne i Hovedstaden, Midtjylland eller Nordjylland har indført output- eller effektbaseret tildeling, omend Region Nordjylland dog eksperimenterer med det (jf. Bjerregaard & Christensen 2018). Højgaard et al. (2016, p. 46) nævner, at Region Sjælland har knyttet tildelingsbaserede incitamenter til, at bestemte, på forhånd fastlagte, mål opnås, mens Region Syddanmark har gjort en tildeling på samlet set 2 mio. kr. afhængig af opfyldelsen af otte kvalitetsmål, hvoraf kun det ene er et reelt patientresultat. Tilsvarende er erfaringer på andre områder heller ikke meget omfattende, men er par undtagelser er vist af Jensen & Olesen (2018) i kapitel 17 samt Kortnum (2018) i kapitel 19.

Både herhjemme og internationalt er arbejdsmarkeds- og integrationsområdet formodentlig det område, hvor direkte effektbaseret finansiering er mest udbredt. I Danmark er statens finansiering af kommunerne i høj grad afhængig af, hvilke resultater kommunerne opnår: Fra tidligere at have større elementer af medfinansiering (dvs. inputstyring) og finansie-

ring betinget af aktiviteter (dvs. aktivitetsstyring) er statens refusion af de kommunale udgifter nu ens på tværs af ydelser, idet den i stedet nedtrappes over tid. Det indebærer, at betalingen og dermed incitamenterne er knyttet til at opnå effekt i form af at få borgeren i beskæftigelse eller uddannelse. Et andet eksempel er repatrieringstilskuddet, hvor det direkte formål i forhold til kommunerne fremgår af aftalen om finansloven for 2017:

For at tilskynde kommunerne til at styrke vejledningen af flygtninge og indvandrere om muligheden for repatriering indføres et resultattilskud på 25.000 kr., som en kommune vil modtage for hver udlænding med bopæl i kommunen, der repatrierer med støtte efter repatrieringsloven.⁵

6.5. Afsluttende bemærkninger

Vi har i dette kapitel præsenteret en begrebsramme for at forstå den offentlige sektors produktion samt for at sætte mål i forhold hertil. Det centrale kriterium i en effektbaseret økonomistyringsmodel er omkostnings-effektivitet, og vi har skitseret, hvordan forskellige former for tildelingskriterier har potentialet til at skabe incitament, der understøtter den offentlige organisations målsætninger. Det er intuitivt væsentligt både at sætte mål for, hvad der skal opnås i de offentlige virksomheder, og så vidt muligt at formulere målene med udgangspunkt i effekt, fremfor i f.eks. hvilke aktiviteter der udføres. Men det er også vigtigt, at den økonomiske styring og ikke mindst tildelingsmodellen indrettes, så der fokuseres på formålet med den offentlige virksomheds aktiviteter.

I modellen vist i figur 6.1 og 6.2 samt i definitionen af de centrale begreber ovenfor har vi tilstræbt at præsentere et generelt begrebsapparat ud fra en produktionsøkonomisk synsvinkel, men man skal ved konkrete anvendelser være opmærksom på, at begreberne i andre sammenhænge kan anvendes på varierende måder. F.eks. anvender Drummond et al. (2015) begrebet cost-effectiveness-analyser, når der ikke foretages en

5. Aftale mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti: Finansloven for 2017 (18. november 2016). Se også Lov om ændring af repatrieringsloven og udlændingeloven (L 174) vedtaget af Folketinget i juni 2017.

vægtning af effekter, eller der kun er tale om ét effektmål og cost-utility, når effektmålene er baseret på præferencer for forskellige typer effekter udtrykt ved f.eks. kvalitetsjusterede leveår, QALY (jf. Ehlers et al. 2014).

Oftest tilstræbes at identificere langsigtede effekter både i forhold til enkelte målgrupper og i forhold til bredere samfundsmæssige mål, men de reelle effekter vil som regel først kunne opgøres på længere sigt, og de vil være konsekvenser af mange forhold. Det gør det vanskeligt at anvende de langsigtede effektmål både i målstyringen og i den økonomiske styring. Det betyder eksempelvis, at tildelingskriterierne i praksis ofte vil være output eller mere kortsigtede effekter, jf. figur 6.1. Der kan opstå omfattende diskussioner om, hvilke effektmål der på kort såvel som på langt sigt er de mest centrale. Det er vigtigt at have sådanne diskussioner og ultimative pejlemærker for øje. Hvis alternativet er slet ikke at fokusere på effekt i styringsmodellen, er det trods alt bedre, at modellen øger ledelsesrummet ved at fokusere på tildelinger til forløb fremfor til aktiviteter, der ikke altid bør gennemføres.

6.6. Litteratur

- Andersen, M. & C. Röhde. 2017. *Virksomhedens Økonomistyring*, 5. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Ankjær-Jensen, A. & L. Herbild. 2008. Betaling for kvalitet: Økonomiske incitamenter til fremme af kvalitetsudviklingen i sundhedsvæsenet. Dansk Sundhedsinstitut. DSI rapport 2008.02.
- Baungaard, C.J. & T.V. Kruse. 2018. Strategi og ledelse i Gladsaxe Kommune: Få mål der sætter retning. I *Strategi og styring med effekt*, P.N. Bukh & K.S. Christensen (red.), København: Djøf Forlag.
- Bjerregaard, H.H. & P.H. Christensen. 2018. Værdibaseret styring af ortopædkirurgien i Region Nordjylland. I *Strategi og styring med effekt*, P.N. Bukh & K.S. Christensen (red.), København: Djøf Forlag.
- Bukh, P.N. 1995. *Måling af produktivitet og efficiens med dataindhyldningsanalyse*. Ph.d.-afhandling, Afdeling for Virksomhedsledelse, Aarhus Universitet.
- Bukh, P.N. 2009. Design af økonomistyring: Principper og modeller. I *Controlleren*, Per Nikolaj Bukh (red.). København: Børsen Forum.
- Brent, J.C. & G.P. Poulsen. 2016. The case for capitation. *Harvard Business Review*, Vol. 94, No. 7, pp. 100-111.
- Christensen, J., O. Christensen, S. Jørgensen & M. Nielsen. 2013. *Omkostningsteori og regnskab*, 2. udgave. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Cooper, R. & R.S. Kaplan. 1992. Activity-based systems: Measuring the costs of resource usage. *Accounting Horizons*, Vol. 6, No. 3, pp. 1-13.

- Danske Regioner. 2016a. Løbende offentliggørelse af produktivitet i sygesektorer, XII delrapport. Danske Regioner Finansministeriet Sundheds- og Ældreministeriet, december 2016.
- Danske Regioner. 2016b. Beskrivelse af afregningsmodeller til at understøtte værdibaseret styring. Arbejdsrapport, Arbejdsgruppen for økonomi, afregningsmodeller og data i projektet om værdibaseret styring, Danske Regioner, december 2016.
- Datar, S.M. & M.V. Rajan. 2018. *Hornsgren's Cost Accounting: A Managerial Emphasis*, 16. udgave. Harlow: Pearson.
- Drummond, M.F., M.J. Schulpher, K. Claxton, G.L. Stoddard & G.W. Torrance. 2015. *Methods for the Economic Evaluation of Health Care Programs*, 4. udgave. Oxford: Oxford University Press.
- Ehlers, L.H., P. Christiansen, P. Larsen & A.V. Olesen. 2014. QALY-katalog som prioriteringsinstrument. *Tidsskrift for Dansk Sundhedsvæsen*, nr. 4, pp. 4-10.
- Erhun, F., B. Mistry, T. Platchek, A. Milstein, V.G. Narayanan & R.S. Kaplan. 2015. Time-driven activity-based costing of multivessel coronary artery bypass grafting across national boundaries to identify improvement opportunities: study protocol. *BMJ Open* 2015;5:e008765.
- Finansministeriet. 2017. Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger, august 2017.
- Gunst, J., N. Lauritzen & E. Heinesen. 1984. *Offentlig service: Effektivitet og produktivitet. Danmarks Forvaltningshøjskoles Skriftserie*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Haas, D.A., R.S. Kaplan, D. Reid, J. Ward & M.E. West. 2015. Getting Bundled Payments Right in Health Care. Hbr.org Insight Center, oktober 2015.
- Heeager, A. & S.J. Olesen. 2014. *Kommunal Økonomi: Rammer, valgmuligheder og styring*. København: Systime.
- Hvidman, U. & H.H. Sievertsen. 2014. Det økonomiske fundament: Finansiering og faktorer med betydning for omkostningerne. I *Styring, ledelse og resultater på ungdomsuddannelserne*, L.B. Andersen, P. Bogtoft, J.G. Christensen & T. Tranæs (red.). Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 75-92.
- Højgaard, B., R.T. Wolf & M. Bech. 2016. Alternative styrings- og afregningsmodeller for sygehuse med afsæt i værdibaseret styring: En kortlægning af regionale forsøg og ordninger. KORA, december 2016.
- Jensen, T.K. & K.D. Olesen. 2018. Design og test af effektbaserede økonomimodeller. I *Strategi og styring med effekt*, P.N. Bukh & K.S. Christensen (red.), København: Djøf Forlag.
- Jensen, J.B., J.T. Neidhardt & A. Fink. 2018. Mål skaber mening: Strategi og målstyring på sundheds- og ældreområdet. I *Strategi og styring med effekt*, P.N. Bukh & K.S. Christensen (red.), København: Djøf Forlag.
- Kaplan, R.S. 1994. Flexible budgeting in an Activity-Based Costing framework. *Accounting Horizons*, Vol. 8, No. 2, pp. 104-109.
- Kristensen, S. 2018. Differentieret budgettildeling som styringsværktøj og dialogredskab. I *Strategi og styring med effekt*, P.N. Bukh & K.S. Christensen (red.), København: Djøf Forlag.
- Kortnum, A.A. 2018. Frafald på ungdomsuddannelserne. I *Strategi og styring med effekt*, P.N. Bukh & K.S. Christensen (red.), København: Djøf Forlag.

- Larsen, T. & N.J.M. Pedersen. 2015. *Den Offentlige Sektor*, 8. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Mak, Y.T. & M.L. Roush. 1996. Managing activity costs with flexible budgeting and variance analysis. *Accounting Horizons*, Vol. 10, No. 3, pp. 141-147.
- Moderniseringsstyrelsen. 2014. Økonomistyring i staten, del 1, målbillede. Vejledning, januar 2014.
- Moore, J.D. Unpacking Payment Bundles. 2016. *Physical Therapy*. Vol. 96, No. 2, pp. 139-141.
- Pedersen, K.M. 1979. Effektmålingers teori og metode. AKF.
- Pedersen, K.M. 2017. Værdibaseret styring. Er det smitsomt? Arbejdsrapport, COHERE.
- Porter, M.E. 2010. What is Value in Health Care? *The New England Journal of Medicine*, No. 363, pp. 2477-2481.
- Porter, M.E. & R.S. Kaplan 2016. How to pay for health care. *Harvard Business Review*, Vol. 94, No. 7, pp. 88-100.
- Porter, M.E. & E.O. Teisberg. 2006. *Redefining health care: Creating value-based competition on results*. Boston: Harvard Business School Press.
- Porter, M.E. & T.H. Lee. 2013. The strategy that will fix health care. *Harvard Business Review*, Vol. 91, No. 10, pp. 50-70.
- Produktivitetskommissionen. 2013. Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor. Analyserapport, september 2013.
- Produktivitetskommissionen. 2014. Det handler om velstand og velfærd. Slutrapport, marts 2014.
- Refnov, J. 2018. Værdibaseret finansiering og afregning i sundhedsvæsenet. I *Strategi og styring med effekt*, P.N. Bukh & K.S. Christensen (red.), København: Djøf Forlag.
- Riise-Knudsen, S.H. & S. Kokholm. 2018. Effektbaseret styring af folkeskolen: Erfaringer fra Vordingborg Kommune. I *Strategi og styring med effekt*, P.N. Bukh & K.S. Christensen (red.), København: Djøf Forlag.
- Smith, P.C. 2007. *Formula funding of public services*. Oxon: Routledge.
- Thorball, K.B. 2018. Datadrevne beslutninger og velfærdsanalyse. I *Strategi og styring med effekt*, P.N. Bukh & K.S. Christensen (red.), København: Djøf Forlag.
- Wittrup, J. 2016. Benchmarking af professionshøjskolerne: Bidrag til Rigsrevisionens beretning. KORA.
- Wittrup, J. & P. Bogetoft. 2011. Effektivisering i folkeskolen: Muligheder og metoder. Rapport, Krevi, juni 2011.