

Strategier, mål og databaseret ledelse

Per Nikolaj Bukh  Karina Skovvang Christensen

Offentlige virksomheder har ikke nødvendigvis strategier på samme måde som private virksomheder. Som udgangspunkt har offentlige virksomheder formål, der nogle gange er fastlagt i lovgivningen og andre gange afspejler den organisering, der politisk eller administrativt er fastlagt. Men mange offentlige virksomheder – lige fra statslige styrelser til børnehaver – har dog også deciderede strategier, og måske har de formuleret en mission eller en vision. Begrebet strategi bruges ikke altid direkte, og det strategiske ledelsesgrundlag kan være indlejret i form af en såkaldt kontrakt¹ eller aftaler, der angiver de indsatser og mål, som organisationen skal arbejde med i en kortere eller længere periode. Med en bred og måske lidt for generaliserende beskrivelse vil vi i dette kapitel opfatte disse styringselementer som en del af den offentlige virksomhedsstrategi.

Når vi opfatter strategi så bredt, betyder det, at strategierne i den offentlige sektor i praksis kan have meget forskelligt fokus. Nogle gange kan strategier dreje sig om, hvad der skal til for at overholde de politisk fastsatte budgetter, gennemføre planlagte initiativer og realisere fastlagte servicemålsætninger, mens de andre gange kan omfatte bredere visioner for organisationens udvikling og realisering af langsigtede målsætninger.

1. Kontrakter er ikke ensbetydende med én bestemt styringsform, og de kan have meget forskelligt indhold og forskellige betegnelser som f.eks. dialog- eller udviklingsaftale. I den statslige sektor anvendes for tiden begrebet mål- og resultatplan (Moderniseringsstyrelsen 2014). Se mere om kontrakter i den offentlige sektor i Dalsgaard & Jacobsen (2008), Ejersbo & Greve (2005, 2010) samt Greve & Ejersbo (2011).

Uanset om en virksomhed er offentlig eller privat, og uanset hvilket niveau man leder på, er det en central del af ledelsesopgaven at kunne planlægge og koordinere arbejdet samt styre, så organisationens formål realiseres.

I afsnit II.1 vil vi gå lidt mere i detaljer med, hvad strategi i den offentlige sektor indebærer; herunder vil vi lægge vægt på, hvad et effektbaseret fokus betyder for strategiformuleringen. Der kan være langt fra de overordnede strategier og politikker til ledelse på det decentrale niveau, og med mange forskellige strategier og politikker med forskelligt sigte, som er udarbejdet på forskellige tidspunkter, kan det være vanskeligt at oversætte de fælles målsætninger til den enkelte afdelings arbejde. Derfor vil vi i afsnit II.2 se nærmere på, hvordan der systematisk kan arbejdes med strategi, så der sikres en oversættelse fra fælles til lokale mål.

Mål kan dog betyde mange ting, og vi vil i afsnit II.3 skitsere, hvordan der systematisk kan arbejdes med mål og målsætninger. I dette afsnit vil vi desuden diskutere, hvilke krav der kan stilles til gode styringsmål, samt hvordan mål påvirker motivation. Herefter vil vi i afsnit II.4 se på, hvordan effektmål kan indgå i styringsmodellerne, og afsnit II.5 vil handle om, hvordan en mere systematisk anvendelse af data er grundlaget ikke blot for bedre styring men også for mere detaljerede analyser med udgangspunkt i individbaserede data. Endelig afsluttes kapitlet i afsnit II.6.

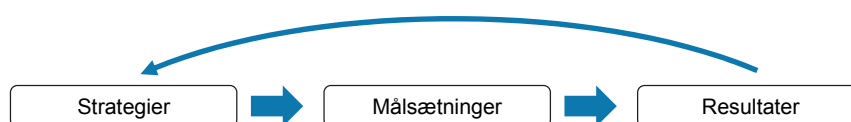
II.1. Strategi i den offentlige sektor

En organisations strategier udpeger en retning og indebærer dermed målsætninger for, hvad der skal opnås. Som følge deraf beskriver strategierne ikke blot, hvad man allerede gør. Nogle organisationer har én overordnet strategi, mens andre har flere delstrategier eller har strategier på forskellige områder. Der kan også være mange forskellige opfattelser af strategibegrebet (jf. Mintzberg 1987; Mintzberg et al. 2008), og der kan være mange forskellige måder at arbejde med strategi på. I den offentlige sektor anvendes der nogle gange særlige begreber, f.eks. kerneopgaven, som Christensen & Seneca (2012) har beskrevet, mens der andre gange

anvendes analyser og teknikker, der også kendes fra private virksomheder, som f.eks. PEST eller SWOT-analyser.²

Uanset hvordan strategi opfattes og udarbejdes, og uanset hvor mange strategier den offentlige virksomhed har, vil vi lægge vægt på den betydning, strategierne har for den måde, der skal styres på og den retning, der skal styres i. Med udgangspunkt i den forståelse har strategier til formål at skabe mål, der kan motivere ønsket adfærd. Forståelsen for hvilke egenskaber ved disse mål, der gør dem egnede til at påvirke adfærd, er derfor vigtig. Som en sammenfattende ramme for de følgende kapitler om strategi, mål og databaseret ledelse kan dette på enkel vis illustreres som vist figur II.1: Strategierne indebærer målsætninger, der danner grundlaget for at vurdere de resultater, der opnås. På baggrund heraf vurderes det, hvilke strategier der er hensigtsmæssige for organisationen.

Figur II.1: Strategier, målsætninger og resultater



I kommunerne er det udbredt, at der formuleres politikker på de enkelte sektorområder, f.eks. ældrepolitikker og skolepolitikker, eller tværgående, f.eks. frivillighedspolitikker og rygepolitikker. Uanset om de betegnes strategier eller ej, har de det til fælles, at de fastlægger rammerne og retningen for de enkelte virksomheder og for det, som medarbejderne forventes at gøre – og uanset betegnelsen vil vi i det følgende omtale dem som 'strategier'.

2. PEST og SWOT er blandt de mest anvendte modeller til strategiske analyser, se f.eks. Johnson et al. (2012) og Grant (2010). En alternativ model til intern analyse er 7-S (Peters og Waterman 1982; Waterman 1982; Waterman et al. 1980). Blandt de alternative modeller til strategisk analyse af de eksterne omgivelser findes Porters *five forces* (Porter 1980), Boston Consulting Group-matricen (Henderson 1979) og Ansoffs (1965) vækststrategier.

I takt med at kommuner, regioner såvel som andre offentlige virksomheder i øget omfang fokuserer på effekt, vil det være naturligt, at strategierne ikke blot udtrykkes ved, hvilken effekt man vil opnå, men at de også indeholder så konkrete mål for effekten som mulig. Flere kommuner, f.eks. Odense Kommune (Gaarde & Lønbæk 2018; Jensen & Olesen 2018a) og Gladsaxe Kommune (Baungaard & Kruse 2018), har da også politisk effektstyring på kerneområderne, hvilket betyder, at der er opstillet langsigtede mål for den effekt, kommunalbestyrelsen ønsker, at kerneydelserne skal resultere i. Dermed er fokus flyttet fra de enkelte ydelser til den nytte, borgeren får ud af kommunens aktiviteter og ydelser.

Herudover har mange offentlige virksomheder faktisk også tværgående økonomiske målsætninger, der mere eller mindre minder om private virksomheders økonomiske mål. Private virksomheder adskiller sig dog ved at skulle skabe værdi for ejerne, hvorfor mål som forrentning af egenkapital og aktionærværdi ofte har en væsentlig betydning. Selvom de fleste offentlige virksomheder ikke har sådanne målsætninger, vil mange offentlige virksomheder, f.eks. selvejende uddannelsesinstitutioner, ofte

Tekstboks II.1: Centrale økonomiske nøgletal for en kommune

Driftsbalancen: Viser forholdet mellem driftsudgifterne og indtægterne fra skatter, tilskud, udligning m.v. i budgettet, altså det budgetterede overskud på den løbende drift. Som en tommelfingerregel bør overskuddet på driften være tilstrækkeligt stort til at kunne finansiere anlægsinvesteringer og afdrag på gælden.

Kassebeholdning: Udtrykkes ved likviditet, der opgøres efter kassekreditreglen, dvs. som et gennemsnit over de seneste 12 måneder. Det er altså ikke et direkte udtryk for, hvad der ligger i kommunens kasse på et givet tidspunkt. Likviditeten er en form for opsparing eller reserve, der kan anvendes til at imødekomme udfordringer, anlægsprojekter eller lignende. Likviditeten omfatter også decentralt opsparede midler, der kan overføres fra år til år.

Gæld: Den langfristede gæld viser kommunens gældsætning på længere sigt, hvilket er centralt, da det viser, hvilke forpligtelser kommunen har påtaget sig. Gælden vedrører typisk investering i anlæg og skal ses i sammenhæng med driftsbalance, da denne påvirkes af renteudgifter og afdrag på gælden. Med få undtagelser kan anlægsinvesteringer ikke lånefinansieres, men der afsættes dog såkaldte lånepuljer i økonomiaftalerne.

Kilde: KL (2017)

have målsætninger for driftsresultatet. Det gælder også i kommunerne, hvor det måske ikke i sig selv er et formål at have overskud, men som Baungaard & Kruse (2018) pointerer i kapitel 7, er det en grundlæggende forudsætning for at nå de faglige og politiske mål, at der er en tilstrækkelig økonomisk balance på kort og langt sigt. Det betyder, at kommuner ofte formulerer strategiske mål for de centrale økonomiske nøgletal, typisk i form af likviditet, driftsbalance og gæld, jf. tekstboks II.1.

II.2. Præcise og sammenhængende strategier

Nogle gange er strategier formuleret forbavsende overordnet med generelle udsagn om ledelsesgrundlaget, hvilke metoder man bruger, hvordan man arbejder sammen, eller hvad man overordnet set vil opnå, f.eks. »at børn og unge respekterer deres medmennesker og tager personligt ansvar, at de indgår i forpligtende fællesskaber, begår sig i forskellighed og mangfoldighed og deltager aktivt i samfundet som demokratiske medborgere«. Andre gange er strategierne mere konkrete med udsagn om, hvilke indsatses man vil arbejde med, eller hvad man konkret vil opnå, f.eks. »at alle unge efter afsluttet grundskole enten påbegynder en ungdomsuddannelse eller er i gang med en uddannelsesforberedende aktivitet«, eller »at mindst 80 % af eleverne skal være gode til at læse og regne i de nationale tests«. Hvad angår det sidste udsagn, er det på den ene side meget konkret, at det drejer sig om 80 % og hverken ca. 80 eller 79 %. På den anden side vil det være nødvendigt at operationalisere »gode til at læse og regne«: Er det set i forhold til andre kommuner? Er det et absolut tal? Og ikke mindst er der spørgsmålet om, hvor højt niveauet skal være?

I den første formulering angives en målsætning om, at »alle unge« skal i gang med en ungdomsuddannelse, hvilket er en meget præcis målsætning, der også er i overensstemmelse med regeringens tilsvarende målsætning, der i foråret 2017 blev formuleret på baggrund af en ekspertgruppes anbefalinger (Ekspertgruppen 2017). I praksis må »alle« imidlertid betyde, at »næsten alle« skal have en ungdomsuddannelse, da 100 % næppe kan opnås. For at konkretisere en strategisk målsætning vil det også være nødvendigt at forholde sig til tidsdimensionen: Hvornår skal de unge være i gang? Eller hvornår skal de være færdige? I den enkelte kommune skal man endvidere forholde sig til, hvordan de målsætninger,

man sætter, skal afspejle befolkningssammensætningen i forhold til hele landet – eller hvordan forskelle mellem skoledistrikter bør give anledning til forskellige mål.

Pointen med vores eksempler er ikke at kritisere de enkelte målsætninger, men derimod at fremhæve kompleksiteten og behovet for at præcisere mål, så de kan anvendes i en styringsmodel. Jo mere konkret en strategi formuleres, jo mere sandsynligt er det, at den kan realiseres. Men missioner og visioner bliver ikke realiseret blot ved at være udarbejdede, og en organisation fungerer ikke helt anderledes, bare fordi den udarbejder en flot publikation med det nye ledelsesgrundlag eller den nye strategi. Uanset hvordan strategier og strategidokumenter udarbejdes, er der brug for, at de oversættes til konkrete planer, budgetter og mål for organisationen som helhed og for de enkelte dele eller afdelinger i organisationen. Denne oversættelse skal ske, så den giver mening for den enkelte medarbejder – dog ikke nødvendigvis sådan, at det skal give anledning til mål på medarbejderniveau. Men det er nødvendigt, at medarbejdernes daglige aktiviteter og de prioriteringer, man foretager hver dag, er i overensstemmelse med strategien. Jo mere præcist man kan udtrykke, hvad der skal til for at realisere strategien, jo mere sikkert er det, at det nødvendige bliver gjort.

Strategien har også en analytisk funktion, idet man ikke kan vide, om man er på sporet, hvis man ikke har en plan. Det er ikke givet, at strategien virker, og det er i så fald ledelsens opgave at afklare, hvad der er galt, f.eks.: Hvorfor stiger udgifterne til hjemmepleje, når vores strategi netop er at bringe udgifterne ned gennem bedre rehabilitering? Eller: Hvorfor er patienterne ikke mere tilfredse, når flere har fået tilknyttet forløbskoordinatorer? Den udfordring får ofte ledelsen til at fokusere på, hvor nødvendigt det er, at strategien implementeres effektivt i organisationen, men spørgsmålet kan også være, hvorvidt strategien er egnet til at nå målene? For at forstå om og hvorfor virksomheden afviger fra den strategiske plan, må ledelsen have overblik over, hvordan driften og de strategiske indsatser fører til realisering af målsætningerne. Det overblik er også nøglen til en proaktiv styringsindsats: Hvis man allerede på planlægningstidspunktet kan gennemskue, at strategien ikke er realistisk, kan der korrigeres i tide.

Mange fokuserer på nødvendigheden af en effektiv implementering, men spørgsmålet er i ligeså høj grad, hvorvidt strategien og de strategiske

planer, man udarbejder, i realiteten har de rigtige kvaliteter til at nå organisationens langsigtede mål. Måske iværksætter man faktisk det planlagte, men det viser sig enten for omkostningskrævende at gennemføre, eller det kan ganske enkelt ikke føre til de resultater, man forventede. Der er mange forskellige måder at arbejde med strategi på. Derfor er det vanskeligt at præsentere en måde, der er anvendelig i alle situationer, men som erfaringerne fra Thisted Kommune (Jensen et al. 2018) i kapitel 8 viser, er strategikortlægningen en systematisk måde, hvorved der kan skabes sammenhæng mellem de mange strategier, nationale mål og handlingsplaner m.v., samtidig med at der skabes sammenhæng på tværs i organisationen. Strategikortlægningen (jf. Bukh & Christensen 2013a, 2013b; Kaplan & Norton 2000) drejer sig om at identificere strategiske målsætninger og årsags-virknings-forhold mellem disse, således at de kritiske succesfaktorer og relationerne mellem dem visualiseres. Dermed kan strategikortet fungere som en fælles overordnet ledelsesmodel, dels fordi det muliggør en prioritering og sortering af målsætningerne i ledelsesmodellen, og dels fordi det kan bringe strategien tættere på de dagligdags driftsaktiviteter såvel som prioriterede strategiske initiativer.

Mange vælger at lave den første strategikortlægning i forbindelse med en ny strategi, men som erfaringerne fra Sundheds- og Ældreafdelingen i Thisted Kommune (Jensen et al. 2018) viser i kapitel 8 her i bogen, er det også meget effektivt at starte med at strategikortlægge den eksisterende strategi. Det giver både en integration mellem den eksisterende strategi og aktiviteterne i de enkelte afdelinger samt en forståelse for behovet for nødvendige forbedringer og ændringer i relation til strategi, arbejds måder og styring. Med udgangspunkt netop i kommunens politikker og strategier samt de faglige indsatser på området blev der i Sundheds- og Ældreafdelingen konstrueret et strategikort, der dannede grundlag for udviklingen af strategier og mål i de enkelte afdelinger, således at der blev sat fokus på det tværgående perspektiv og kerneopgaven.

II.3. Styring efter mål

I dagligt sprogbrug kan et *mål* være mange ting, hvilket ofte er kilde til forvirring og uklarhed: Et mål er det, vi sigter efter, altså en kritisk succesfaktor (KSF). Men et mål er også måleinstrumentet, altså nøgletallet (Key

Performance Indicator, KPI), og endelig er et mål også det konkrete niveau (target) for nøgletallet. Disse betydninger, der har hver sin rolle i det analytiske arbejde med strategien og udarbejdelsen af målene, er sammenfattet i tekstboks II.2.

Tekstboks II.2: Mål har flere betydninger

Kritiske succesfaktorer (KSF'er): Disse fortæller, hvad virksomheden skal gøre rigtigt godt for at lykkes med strategien. Oftest vil KSF'erne være relateret til hinanden ved årsags-virknings-forhold.

Nøgletal (KPI'er): For hver kritisk succesfaktor angives et til to mål, forstået som en måling eller et nøgletal, der angiver, hvordan virksomheden konkretiserer den kritiske succesfaktor eller vil følge op på den.

Target: Ideelt knyttes der til hver måling et target i form af et tal, som angiver den værdi, virksomheden vil have inden for det målte område. Nogle gange bliver targets eller nøgletallene ofte bestemt af budgettet.

Initiativer: De projekter, handlingsplaner eller opgaver, som virksomheden vælger at sætte i gang. Initiativerne er direkte afledte af både de strategiske temaer, målinger og targets.

Kilde: Bukh & Christensen (2013a)

Hvis man for den enkelte KPI kan sætte et target for, hvilket niveau man vil opnå, er strategien endnu mere præcist udtrykt, end hvis man bare har angivet en KSF eller en KPI. Hvis man fastlægger et sådant target, gælder de almindelige krav til gode mål, nemlig at de har den bedst mulige adfærdspåvirkende effekt. Det betyder, at de skal være krævende (men opnåelige) samt så specifikke som muligt, idet en omfattende evidens fra en række områder dokumenterer, at mål med disse egenskaber er mest motiverende og dermed har størst adfærdspåvirkning.³ Det vil sige, at man kun skal sætte targets, hvis man har et godt kendskab til, hvad den aktuelle præstation er, samt hvad man med en god indsats vil kunne opnå. Hvis ikke det er tilfældet, f.eks. fordi det er en ny måling, man indfører, kan det meget vel væ-

3. Se f.eks. den meget omfattende behandling af, hvordan mål virker, i Locke & Lathams (1990) bog *A Theory of Goal Setting & Task Performance* samt oversigten over den empiriske litteratur i tilknytning hertil hos Latham (2007) samt Locke & Latham (2002).

re, at man vil opnå bedre resultater ved blot at fokusere på KPI'en uden på forhånd at specificere, hvor godt man skal præstere.

Mål og målsætninger er meget effektive styrings- og ledelsesredskaber. Mål styrer ikke blot vores opmærksomhed, de gør os også selektivt opmærksomme og motiverer os til at handle. Men vores konkrete indsats og udholdenhed afhænger af, om målet er opnåeligt eller ej. Mål er ligeledes vigtige, fordi de opfordrer os til at udvikle strategier og handlingsplaner for, hvordan man opnår målene. Med andre ord: Hvilke strategiske initiativer skal iværksættes for at lukke hullet mellem de krævede mål og den udvikling, man må forvente, hvis man ikke iværksætter nye indsats. Som udgangspunkt bestemmes vores arbejdsindsats af opgavens sværhedsgrad, men det spiller også ind, hvor lang tid man har til at løse opgaven, idet vi som mennesker enten retter vores opmærksomhed mod nært forestående mål eller mod svære opgaver, som kræver en ekstra arbejdsindsats.

Oftest indlægges deadlines og delmål undervejs, da det giver medarbejderne nogle delmål at styre efter, samtidig med at det giver feedback i relation til at opnå de fastlagte targets. Derfor er det også vigtigt at nedbryde strategien til operationelle mål, som giver mening for de enkelte medarbejdere, så de kan rette fokus mod det, der er vigtigt og relevant. Denne meningskabelse – at den enkelte medarbejder forstår og føler, at de mål, ledelsen sætter, er relevante – bestemmer medarbejderens commitment til målet, dvs. hvor stor en indsats den enkelte medarbejder er parat til at yde for at nå et bestemt mål. De mest krævende mål kan man kun opnå, hvis medarbejderne er committede.

Som en tjekliste for kvalitetskravene til gode mål bruger mange virksomheder kriteriet, at de skal være SMARTe, hvilket er et akronym (Specific, Measurable, Attainable, Results-oriented, Time-bound), der betyder, at mål og targets i kombination skal opfylde kriterierne vist i tekstboks III.3. Siden Doran (1981) første gang præsenterede tjeklisten, har den været anvendt i lidt forskellige versioner og med forskellige oversættelser. Selvom de kan virke som lidt mere smarte end egentlig evidensbaserede kriterier, er de SMARTe mål generelt accepteret som velegnede krav til, hvordan KPI'er og KSF'er bør formuleres, hvis de skal have stor grad af adfærdspåvirkning. Det gælder ikke blot i en ledelsesmæssig sammenhæng men også på mange andre områder, herunder når der skal fastlægges mål for rehabiliteringseffekt (Bovend'Eerd et al. 2009; Berdal et al. 2018).

Tekstboks III.3: SMARTe mål

Specific: Et godt mål skal være så konkret og entydigt som muligt, så det kan formuleres simpelt og klart. Mange gode mål vil være relateret til bestemte ansvarsområder, så der er et entydigt ledelsesansvar forbundet med dem. Men der er også mange vigtige mål, som er kendetegnet ved at være et fælles ansvar.

Measurable: Her refereres til, at nøgletallet skal kunne beregnes på en pålidelig og omkostningseffektiv måde. Man bør foretrække data, man i forvejen indsamler, og man bør nøje vurdere, hvilke ressourcer det vil kræve at indføre nye målinger. Hvis ingen kan skabe større værdi for organisationen ved at have nye nøgletal til rådighed end de omkostninger, der er forbundet med at fremskaffe disse data, er målingen ikke hensigtsmæssig.

Achievable: For at have den største adfærdspåvirkende effekt skal targets være krævende – men opnåelige. Det diskuteres ofte, om det betyder, at medarbejdere skal have været involveret i fastlæggelsen, men det er generelt ikke en nødvendighed. Der skal dog være en forståelse og accept af, at målene er opnåelige – og det kan man f.eks. opnå ved involvering.

Results-oriented: Målet skal give mening i konteksten og på det specifikke fagområde. Hvis der er veletablerede metoder til at måle f.eks. resultater af bestemte typer indsatser, bør man anvende dem. Man bør i særdeleshed sikre, at nøgletallene er relevante for dem, der skal tage beslutninger på baggrund af dem, hvad enten det er afdelingsledelsen eller den enkelte medarbejder.

Time-bound: Det skal være klart defineret, hvilken periode målingen strækker sig over (f.eks. et kvartal), og hvor tit man kan og skal foretage målingen (f.eks. hver måned). Ligeledes skal man ved targets også angive, hvornår man skal nå dem. Så vidt muligt bør man sætte delmål med jævne mellemrum, så man kan følge udviklingen.

Kilde: Bukh & Christensen (2013a)

Når kriterierne anvendes, er det essentielt at være opmærksom på, at A'et står for »achievable«, der på dansk vil være opnåelig (og ikke accepteret eller lignende). Derfor ser man ofte SMORTE som en dansk version af akronymet, idet O'et står for opnåelig. I praksis kan det være vanskeligt at opfylde alle kriterierne lige godt på én gang, men tjeklisten kan anvendes som grundlag for en diskussion af de valg, man træffer. Når mål skal fastlægges til regulatoriske formål eller for at kunne overvåge udviklingen på et område, har det været foreslået (European Commission 2015), at KPI'er bør leve op til de såkaldte RACER-kriterier, som består af følgende:

- Relevant:** Tæt knyttet til de mål, der ønskes realiseret
Accepted: Accepterede af medarbejdere og andre interessenter
Credible: Troværdigt, entydigt og nemt at fortolke
Easy: Nemt at monitorere, lavest mulige omkostninger ved det
Robust: Vanskeligt at manipulere.

Disse kriterier, der f.eks. er anvendt ved foranalysen af kvalitetsindikatorer i ældreplejen (Rambøll 2018), har mere fokus på de politiske processer, som målene skal indgå i, men som det ses, er der et vist sammenfald mellem RACER og SMART.

II.4. Mål for effekt

Der kan være mange former for effekt og derfor også mange forskellige mål for effekt. For at konkrete effektmål kan indgå i strategierne, kræver det ikke blot, at der kan konstrueres egnede effektmål, for hvilke der findes relevante data for, men også at man på det relevante niveau i de offentlige virksomheder vælger at prioritere disse mål og lader dem indgå i styringen. I det praktiske arbejde både med udvikling af strategisk målstyring og effektbaserede økonomistyringsmodeller møder vi nogle gange synspunkter om, at det er meget svært at fastlægge egnede effektmål – og at det i sig selv er en barriere for både det faglige arbejde og det ledelsesmæssige arbejde med strategi og styring. Vi vil ikke afvise, at der er mange relevante effekter, der er svære at måle, at nogle effektmål kan være så upræcise, at de er uegnede til styringsformål, eller at der ofte mangler data, fordi målene ikke anvendes. Men det er også vores erfaring, at der findes langt flere muligheder for at etablere egnede effektmål, end man umiddelbart forestiller sig.

Faglige effektmål, f.eks. for resultaterne af behandlingen inden for specifikke patientgrupper eller for sociale indsatser i forhold til bestemte målgrupper, kan ikke diskuteres løsrevet fra den faglige viden om de tilsvarende målgrupper og den viden, der findes om offentlige indsatser i forhold hertil. I enkelte tilfælde findes nationale mål, der ganske vist kan være forholdsvist overordnede, men de har den fordel, at der allerede er etablerede målemetoder, at de rapporteres løbende, og at de anvendes bredt, så der er mulighed for at sammenligne de effekter, der opnås, med

resultater fra andre kommuner, regioner eller de enkelte offentlige virksomheder, f.eks. skoler eller hospitaler.

Et eksempel er de nationale mål for sundhedsvæsenet, hvor der er fastlagt en overordnet beskrivelse af beregningsgrundlaget samt valgt en metode til at beregne indikatorerne (SUM 2016b). Målene er aftalt mellem regeringen, Danske Regioner og KL med henblik på at sætte en tydelig retning for kvaliteten af det danske sundhedsvæsen. Det indebærer også et skifte væk fra proces- og registreringskrav til i højere grad at fokusere på effekt for den enkelte patient. Der er i den politiske aftale fastlagt 8 nationale mål for sundhedsvæsenet (se tekstboks II.4), ligesom der er defineret en række indikatorer, som viser udviklingen for de aftalte mål.

Tekstboks II.4: De nationale mål for sundhedsvæsenet

Regeringen, Danske Regioner og KL aftalte i forlængelse af økonomiaftalerne for 2016 at opstille konkrete nationale mål, der sætter en tydelig retning for kvaliteten af det danske sundhedsvæsen. Ifølge aftaleparterne repræsenterer disse nationale mål en ny tilgang til at arbejde med kvalitet. Et skifte væk fra proces- og registreringskrav til i højere grad at fokusere på resultater til gavn for den enkelte patient. De 8 mål er:

1. Bedre sammenhængende patientforløb
2. Styrket indsats for kronikere og ældre patienter
3. Forbedret overlevelse og patientsikkerhed
4. Behandling af høj kvalitet
5. Hurtig udredning og behandling
6. Øget patientinddragelse
7. Flere sunde leveår
8. Et mere effektivt sundhedsvæsen

Det er intentionen, at der skal arbejdes med mål på alle niveauer i sundhedsvæsenet, idet de nationale mål, der er politisk bestemte, udtrykker retningen for den ønskede udvikling af det danske sundhedsvæsen, mens en række indikatorer konkretiserer de overordnede mål. Indikatorerne gør det muligt for regioner og kommuner at følge målene og tage de initiativer, der skaber den ønskede udvikling. Endelig forventes det, at der udarbejdes lokale mål, og indsatser skal forankre de nationale mål i kommuner og regioner og adressere konkrete lokale kvalitetsudfordringer, som skal løfte kvaliteten på sygehuse, plejecentre m.v.

Kilde: SUM (2016a, 2016b)

Udover de nationale mål for sundhedsvæsenet har der i de senere år også været stort fokus på at etablere såkaldte PRO-data (Patient Reported Outcome data), der gør det muligt at vurdere patienters gavn af et samlet patientforløb. Disse mål er, som Munch-Petersen & Wandel (2018) beskriver i kapitel 9, baseret på patienternes egne vurderinger af deres helbredstilstand og livskvalitet, og de er således relevante mål på tværs af specialer og sektorer, og de kan supplere andre kvalitetsmål. Indtil videre er der kun begrænsede erfaringer med systematiske anvendelser af PRO-data, men der er igangsat flere initiativer og pilotprojekter, hvor PRO-data bl.a. skal anvendes i værdibaseret styring i regionerne (jf. Bjerregaard & Christensen 2018; Danske Regioner 2017a, 2017b; Moll 2018).

I kommunerne fokuseres der også på individbaserede data for effekt, og hvordan analyser på individniveau kan anvendes både i ledelsesrapportering og styring samt ved fastlæggelsen af politikker, strategier og nye indsats. Som et eksempel herpå viser Frank (2018) i kapitel 10, hvordan Hedensted Kommune arbejder strategisk med at anvende data i den interne ledelsesrapportering og i analyser. Endvidere stilles dataene eksternt til rådighed, f.eks. ved at visualisere FLIS-data⁴ på kommunekort. I kapitlet viser han også, hvordan data anvendes til at dokumentere, evaluere og analysere effekterne af den kommunale indsats på sundheds- og ældreområdet. På baggrund af data på individniveau analyserer kommunen bl.a., hvilke typer indsatser der virker bedst i forhold til forskellige målgrupper, således at indsatserne kan målrettes på baggrund af effektdata.

Fra et andet fagområde viser Schnurre (2018) i kapitel 11, hvordan Aabenraa Kommune har arbejdet med udviklingen af en model til it-understøttelse af elevernes læring og lærernes mulighed for at arbejde vidensinformeret omkring elevernes læring og progression. I kapitlet beskrives det, hvordan forvaltning og skoleledelse anvender data til at få afstemt et reelt billede af skolernes løfteevne på forskellige områder og årsgange samt til fastlæggelse af og opfølgning på måltal. Ved at integrere resultater fra frivillige tests, obligatoriske tests, karakterer, diagnostiske

4. FLIS er en fælleskommunal løsning til benchmark- og ledelsesinformation. FLIS-data kan nedbrydes til den enkelte kontering eller individ, så der kan kobles mellem kommunens strategiske mål og de faktiske indsatser.

tests samt trivselsdata m.v. etableres et afbalanceret og konkret billede af skolernes læringsarbejde, som danner grundlag for både det faglige og det ledelsesmæssige arbejde på skolerne.

Herudover er der en stigende interesse for at opgøre faglige effekter i økonomiske termer, så denne vurdering kan indgå både i sociale investeringsbetragtninger og som grundlag for strategiudvikling i den offentlige sektor. Der har således været en del interesse for den såkaldte Skandia-model (2015, 2017), der er et regneværktøj, der kan beregne det økonomiske potentiale ved sociale indsatser i den offentlige sektor. Ligeledes kan den Socialøkonomiske Investeringsmodel (Jacobsen et al. 2018; Socialstyrelsen 2018) forventes at få øget betydning, i takt med at modellen bliver mere udviklet i de kommende år.

Det, der er fælles for både den datadrevne tilgang, som Frank (2018) og Schnurre (2018) repræsenterer, er, at de resultater, der opnås, tager udgangspunkt i individbaserede data. For at kunne sætte effekt i forhold til de omkostninger, der er forbundet med at opnå effekten, og dermed fokusere på omkostningseffektivitet (jf. Bukh & Christensen 2018) skal både de kommunale indsatser samt de omkostninger og resultater, der er relateret hertil, ideelt set kunne måles på individniveauet – eller i det mindste på samme niveau, som omkostningerne er målt på. Dette er også udgangspunktet i kapitel 12, hvor Katrine Bagge Thorball fra Velfærdsanalyseenheden i Københavns Kommune introducerer kommunens strategi for den datadrevne organisation. Ved integration af personhenførbare udgifter og ydelser med data fra Danmarks Statistik, forvaltningens øvrige databaser samt forskningsresultater arbejdes der med at analysere borgere og familier på tværs af ydelser og forvaltninger. Forfatteren viser i kapitlet eksempler på kommunens analyser og resultater samt giver et perspektiv på, hvordan fremadrettede analyser vil kunne give øget viden om risikofaktorer til bedre forebyggelse, hvordan viden om borgerforløb kan anvendes på tværs til bedre organisering, samt hvordan faglige hypoteser kan testes på baggrund af data.

II.5. Afslutning

Hvis strategi og politikker har fokus på effekt, og der formuleres mål for, hvilken effekt der skal opnås fremfor mål for input, aktiviteter og proces-

ser (jf. Bukh & Christensen 2018, figur 6.1 og 6.2), er man godt på vej med at etablere forudsætningerne for en effektbaseret styring. Resultaterne kommer imidlertid ikke helt af sig selv. Ledelsen har et væsentligt ansvar for, om effektstyringen bliver en succes, hvad angår både udvikling, implementering og anvendelse. Det er ledelsen, der med sin holdning og involvering afgør, ikke blot hvad man skal måle, men også hvilken status målingerne skal have i virksomheden, hvilke reelle sammenhænge der skal være mellem målingerne, og hvilke sammenhænge der skal være mellem effektstyringen, de øvrige ledelsesteknologier og forandringsprogrammer.

For at orientere organisationen mod effektskabelse skal mange elementer spille sammen. Strategien og de overordnede politiske mål er ganske vist udgangspunktet, men strategien kommunikerer ikke sig selv, ligesom organisationen ikke ændrer sig blot ved, at strategien er klar. Der er en lang række andre organisatoriske dimensioner, som man bør tage i betragtning både ved udviklingen af strategien, målformuleringerne, anvendelsen af den store datamængde, der findes om borgerne i Danmark, og i forbindelse med implementeringen af de strategiske initiativer. I sin begejstring over nye teknikker glemmer man ofte, at det først er efter beslutningen om nye indsatser, analyserne af potentialerne og udviklingen af de nye effektbaserede ledelsesrapporteringer, at det virkelige arbejde med at få et nyt fokus for alvor går i gang. Det er her, ejerskabet skal flyttes væk fra direktionsgangen og ud i organisationen, så virksomheden kan få fuldt udbytte af de nye initiativer – om det så er effektmål, en ny projektmodel, en anden organisationsstruktur, en ny organisationskultur eller andre elementer.

Nye initiativer kræver som minimum mindre tilpasninger af gamle processer og strukturer, men et effektbaseret fokus kan også afføde store organisatoriske forandringer (Jensen & Olesen 2018a) eller udvikling af nye organisatoriske rammer (f.eks. Thorball 2018). Uanset hvad skal organisationen udvikle sig, og det sker oftest bedst via en planlagt og topsstyret indsats, som har til hensigt at forbedre den organisatoriske effektivitet via planlagte interventioner. Det essentielle ved en planlagt intervention er, at den baserer sig på en systematisk analyse, som har udmøntet sig i en strategisk plan for de forandringer, man ønsker at indføre, samt hvilke ressourcer en sådan forandring vil kræve. Alle handlinger og forandringer kræver refleksion i relation til den konkrete situation, man står i.

Succesfulde forandringer kræver en aktiv ledelse, som både har fokus på synlige, kortsigtede og langsigtede resultater. Ved større forandringer betyder det ofte, at man må ruske op i kendte organisatoriske strukturer og systemer samt i de menneskelige ressourcer, så man kan tilpasse dem til den nye situation.

II.6. Litteratur

- Ansoffs, H.I. 1965. *Corporate Strategy: An Analytical Approach to Business Policy for Growth and Expansion*. New York: McGraw-Hill.
- 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.
- Berdal, G., A.-L. Sand-Svartrud, I. Bø, T.N. Dager, A. Dingsør, S.G. Eppeland, J. Hagfors, B. Hamnes, M. Nielsen, B. Slungaard, S.H. Wigers, K.B. Hagen, H.S. Dagfinrud & I. Kjekken. 2018. Aiming for a healthier life: a qualitative content analysis of rehabilitation goals in patients with rheumatic diseases, *Disability and Rehabilitation*, Vol. 40, No. 7, pp.765-778.
- 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.
- Bovend'Eerdt, T.J.H., R.E. Botell & D.T. Wade. 2009. Writing SMART rehabilitation goals and achieving goal attainment: A practical guide. *Clinical Rehabilitation*, Vol. 23, pp. 352-261.
- Bukh, P.N. & K.S. Christensen. 2013a. *Succes med balanced scorecard*. København: Gyldendal.
- Bukh, P.N. & K.S. Christensen. 2013b. Strategiimplementering i praksis. *HR Chefen*, oktober, pp. 28-31.
- Bukh, P.N. & K.S. Christensen. 2018. Produktionsprocessen og den økonomiske styring af effekt. I *Strategi og styring med effekt*, P.N. Bukh & K.S. Christensen (red.), København: Djøf Forlag.
- Christensen, M. & A. Seneca. 2012. *Kend din kerneopave: Innovation til hverdagsbrug*. København: Gyldendal Business.
- Dalsgaard, C. & S.T. Jacobsen. 2008. Kommunale kontrakter i overblik: En kortlægning af intern kontraktstyringspraksis i kommunerne. KREVI.
- Danske Regioner. 2017a. Værdibaseret styring: Eksempler på konkrete effektmål, som regionerne vil styre efter. Notat, Danske Regioner.
- Danske Regioner. 2017b. Nøgletal for de nationale mål for sundhedsvæsenet, 19. december 2017.
- Doran, G.T. 1981. There's a S.M.A.R.T. Way to Write Management's Goals and Objectives. *Management Review*, Vol. 71, No. 11, pp. 35-36.
- Ejersbo, N. & C. Greve 2005. *Contracts as reinvented institutions in the public sector*, Praegers Publishers: Wespport.

- Ejersbo, N. & C. Greve. 2010. Kontrakter i kommunerne. *Politica*, Vol. 42, No. 2, pp. 202-217, 273.
- Ekspertgruppen 2017. Bedre veje til en ungdomsuddannelse: Anbefalinger til regeringen om Ekspertgruppen om bedre veje til en ungdomsuddannelse, februar 2017, Undervisningsministeriet.
- European Commission. 2005. Impact assessment guidelines. SEC2005 (791), European Commission, Brussels.
- Frank, T. 2018. Fra nul til data: Erfaring fra Hedensted Kommune. I *Strategi og styring med effekt*, P.N. Bukh & K.S. Christensen (red.), København: Djøf Forlag.
- Gaarde, S. & A.D. Lønbæk. 2018. Effekt i fokus: Erfaringer fra Odense Kommune. I *Strategi og styring med effekt*, P.N. Bukh & K.S. Christensen (red.), København: Djøf Forlag.
- Grant, R.M. 2010. *Contemporary Strategy Analysis: Concepts, Techniques, Applications*, 7. udgave. Oxford: Blackwell Publishing.
- Greve, C. & N. Ejersbo. 2011. Den offentlige sektor på kontrakt: Temaer, erfaringer og udfordringer. I *Modernisering av offentlig sektor: Trender, ideer og praksiser*, T. Busch, E. Johnsen, K.K. Klausen & J.O. Vanebo (red.). Oslo: Universitetsforlaget pp. 120-132.
- Gaarde, S. & A.D. Lønbæk. 2018. Effekt i fokus: Erfaringer fra Odense Kommune. I *Strategi og styring med effekt*, Per Nikolaj Bukh & Karina Christensen (red.), København: Djøf Forlag.
- Henderson, B.D. 1979. *Henderson on Corporate Strategy*. Cambridge: Abt Books.
- Jacobsen, R.H., J.N. Arendt, M. Verner, M.S. Kollin, C. Halling og K. Kolstrup. 2018. Socialøkonomisk investeringsmodel (SØM). Notat, Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, januar 2018.
- Jensen, T.K. & K.D. Olesen. 2018a. Det effektbaserede styringsparadigme i Odense Kommune. 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.
- Johnson, G., R. Wittington & K. Scholes. 2012. *Fundamentals of Strategy*, 2. udgave. Essex: Pearson Education.
- Kaplan, R.S. & D.P. Norton. 2000. Having Trouble with Your Strategy? Then Map It. *Harvard Business Review*, Vol. 78, No. 5, pp. 167-176.
- KL. 2017. Kend din kommune: Brug nøgletal i styringen 2017. København, KL.
- Latham, G.P. 2007. *Work Motivation: History, theory, research and practice*. London: Sage Publications.
- Locke, E.A. & G.P. Latham 1990. *A theory of goal setting and task performance*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Locke, E.A. & G.P. Latham 2002. Building a Practically Useful Theory of Goal Setting and Task Motivation: A 35-Year Odyssey. *American Psychologist*, Vol. 57, No. 9, pp. 705-717.
- Mintzberg, H. 1987. Five Ps For Strategy, *California Management Review*, Vol. 30, No. 1, Fall 1987.
- Mintzberg, H., B.W. Ahlstrand & J. Lampel. 2008. *Strategy Safari: The complete guide through the wilds of strategic management*. Harlow: Pearson.

- Moll, P. 2018. Regioner på vej mod værdibaseret styring. I *Strategi og styring med effekt*, P.N. Bukh & K.S. Christensen (red.), København: Djøf Forlag.
- Munch-Petersen, M. & A. Wandel. 2018. PRO-data – et patientnært redskab til kvalitetsudvikling i sundhedsvæsenet. I *Strategi og styring med effekt*, P.N. Bukh & K.S. Christensen (red.), København: Djøf Forlag.
- Peters, T.J. & R.H. Waterman Jr. 1982. *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. New York: Harper and Row.
- Porter, M.E. 1980. *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. New York: Free Press.
- Rambøll. 2018. Foranalyse af kvalitetsindikatorer i ældreplejen og brugertilfreds-hedsanalyser. Rapport til Sundheds- og Ældreministeriet, februar 2018.
- Schnurre, N. 2018. Vidensinformeret styring og ledelse i folkeskolen. I *Strategi og styring med effekt*, P.N. Bukh & K.S. Christensen (red.), København: Djøf Forlag.
- Skandia-modellen. 2015. Sociale investeringer: Et vigtigt bidrag til den menneskelige og den samfundsøkonomiske bundlinje, november 2015.
- Skandia-modellen. 2017. Teknisk note: Målgrupperne i Skandia-modellen og deres omkostninger, oktober 2017.
- Socialstyrelsen. 2018. Socialøkonomisk Investeringsmodel: Eksempler på beregninger. Socialstyrelsen, København, januar 2018.
- SUM. 2016a. Nationale mål for sundhedsvæsenet. Sundheds- og Ældreministeriet, KL & Danske Regioner, april 2016.
- SUM. 2016b. Beskrivelse af indikatorer – de nationale mål. Sundheds- og Ældreministeriet, KL & Danske Regioner, april 2016.
- Thorball, K.B. 2018. Datadrevne beslutninger og velfærdsanalyse. I *Strategi og styring med effekt*, P.N. Bukh & K.S. Christensen (red.), København: Djøf Forlag.
- Waterman Jr., R.H., T.J. Peters & J.R. Phillips. 1980. Structure is not organization. *Business Horizons*, Vol. 23, No. 3, pp. 14-26.