

Effektbasert økonomistyring i offentlig sektor: Utfordringer og muligheter

Professor Per Nikolaj Bukh, Aalborg Universitet, pnb@pnbukh.com

Lektor Karina Skovvang Christensen, Aarhus Universitet, kschristensen@econ.au.dk

Per Nikolaj Bukh (www.pnbukh.com) er professor i økonomistyring ved Aalborg University Business School. Han har utgivet mer end 20 bøker og et stort antall artikler. Dessuten har han vært rådgiver for en rekke nordiske private og offentlige virksomheter rundt økonomistyring, strategi og design av effektbaserte økonomistyrings- og ledelsessystemer.

Karina Skovvang Christensen er lektor ved Institut for Økonomi ved Aarhus Universitet. Hun underviser i økonomistyring og har tidligere arbeidet med organisasjonsatferd og strategi. Karina har utgitt flere artikler og bøker, som blant annet *Succes med Balanced Scorecard* (Gyldendal, 2013) og *Strategi og styring med effekt: Danske erfaringer* (Djøf Forlag, 2018) sammen med Per Nikolaj Bukh.

Postadresse: Elyriavej 11, 8240 Risskov, Danmark (begge forfattere).

Per Nikolaj Bukh (www.pnbukh.com) er professor i økonomistyring ved Aalborg University Business School. Han har utgivet mere end 20 bøger og et stort antal artikler. Desuden har han rådgivet en række nordiske private og offentlige virksomheder om økonomistyring, strategi og design af effektbaserede økonomistyrings- og ledelsessystemer.

Karina Skovvang Christensen er lektor ved Institut for Økonomi, Aarhus Universitet. Hun underviser i økonomistyring og har tidligere arbejdet med organisationsadfærd og strategi. Karina har udgivet flere artikler og bøger, blandt andet *Succes med Balanced Scorecard* (Gyldendal, 2013) og *Strategi og styring med effekt: Danske erfaringer* (Djøf Forlag, 2018) sammen med Per Nikolaj Bukh.

Effektbaseret økonomistyring: Udfordringer og muligheder i grundskolen¹

Professor Per Nikolaj Bukh, Aalborg Universitet, pnb@pnbukh.com

Lektor Karina Skovvang Christensen, Aarhus Universitet, kschristensen@econ.au.dk

Juni 2021

Sammendrag

Tildelingsmodeller er budgetmodeller, der tildeler ressourcer fra et overliggende styringsniveau til de centrale udførelsenheder ved anvendelse af matematiske formler. Denne form for budgetmodel vil altid repræsentere en incitamentsstruktur. Effektbaserede tildelingsmodeller er karakteriseret ved, at de indebærer incitamenter, der fremmer effektskabelse. I artiklen skelnes mellem direkte effektbaserede tildelingsmodeller, hvor tildelingskriterierne er formuleret som effektmål, og indirekte effektbaserede tildelingsmodeller, hvor formålet med tildelingskriterierne er at sikre økonomiske incitamenter til at øge omkostningseffektiviteten, men uden at effekt indgår som et tildelingskriterium. For at vise, hvordan principperne kan anvendes i praksis, fokuserer vi på grundskolen, hvor det er en central opgave at sikre, at de enkelte skoler har tilstrækkelige ressourcer til at gennemføre undervisningen for de børn, der er indskrevet på skolen, samt at imødekomme børnenes behov. Vi viser eksempler på, hvordan effektbaserede principper kan anvendes på grundskoleområdet, idet vi dels viser, hvordan der kan indbygges direkte incitamenter i en tildelingsmodel, dels diskuterer, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at direkte effektbaserede tildelingsmodeller kan anvendes.

Nøkkelord: Danmark, effektbaseret styring, grunnskolen, offentlig ledelse, økonomistyring

1 Indledning

I de fleste lande er den offentlige økonomi blevet mere knap. Derfor er der opstået et behov for at fokusere på effekten af de offentlige aktiviteter, dvs. de resultater, der opnås (Andreassen 2017). Det indebærer ikke blot, at økonomistyring og omkostningsbevidsthed bliver mere centralt (Bukh & Svanholt 2020; Bukh et al. 2021a), men også, at økonomistyringen skal være effektbaseret (Bukh & Christensen 2018a, 2018b, 2018c). Selvom det intuitivt er rigtigt at koncentrere sig om de indsatser, der har mest effekt, er det kompliceret, fordi der findes mange typer effekt,

¹ Vi takker Jon Marius Vaag Iversen samt en anonym reviewer for værdifulde kommentarer til en tidligere version af artiklen.

som kræver prioritering mellem værdier og mål (Bukh & Christensen 2020a), og fordi "kunnska-
pen om koblingen mellom innsats og resultat er ufullstendig" (Pettersen & Fallan 2010, p. 100).

Effektbasert styring tager udgangspunkt i, at det decentrale ledelsesrum skal styrkes for at skabe mere værdi for borgerne (Bukh & Christensen 2020a). Dette hviler på en præmis om, at en decentral og lokal ledelse forventes at have en bedre forståelse for det lokale behov for serviceydelser, samt hvordan denne service mest omkostningseffektivt kan leveres (Andreassen 2017). Dermed kommer decentralisering af beslutningskompetence og økonomisk ansvar i forhold til borgeren og kerneopgaven i fokus. For at realisere en effektbasert økonomistyring skal flere af elementerne i den samlede økonomistyringspakke (jf. Malmi & Brown 2008) ændres. Det kan indebære, at der anvendes kalkulationsmodeller, hvori der indgår effektmål, og at styringsmodellerne i en eller anden forstand orienteres mod effekt. Hvis der eksempelvis anvendes balanced scorecard, kan det indebære, at der indgår effektmål i den øverste del af strategikortet, eller at der anvendes et særligt effektperspektiv. Hvis der styres efter politiske mål, vil de ofte være effektbaserede, og når indsats prioriteres og beslutes, vil dette ske, på baggrund af den effekt der opnås (Bukh & Christensen 2018a, p. 261). I denne artikel sætter vi dog fokus på, hvilke egenskaber de budgetmodeller, der tildeler ressourcer fra et overliggende styringsniveau (bestiller) til et underliggende styringsniveau (udfører), har.

Anvendelsen af tildelingsmodeller er udbredt i den offentlige sektor, f.eks. når staten finansierer videregående uddannelse og giver rammetilskud til kommuner, eller når kommuner finansierer hjemmepleje og botilbud. I denne artikel illustrerer vi principperne med kommuners finansiering af grundskolen som eksempel. Tildelingsmodeller er baseret på, at bestilleren på forhånd specificerer betalingskriterierne ved en matematisk formel (Smith 2007), således at denne formel bestemmer ressourceallokeringen til udførerenheden for en given periode. I sin ideelle form ville tildelingsmodellen konstruere en fuldstændig oversættelse af bestillerens målsætninger, men i praksis vil enhver tildelingsmodel også utilsigtet kunne indebære incitamenter til at forfølge mål, som ikke er i overensstemmelse med bestillerens målsætninger. Det kan betyde, at udføreren ud fra betalingsformlens iboende rationalitet træffer beslutninger og gennemfører handlinger, der ikke var forventet af bestilleren. Tilsvarende kan der også være situationer, hvor tildelingsmodeller kan være udviklet med incitamenter til f.eks. at tiltrække flere elever til en skole, men hvor det ikke har en reel betydning, fordi der ikke er flere børn i skoledistriktet.

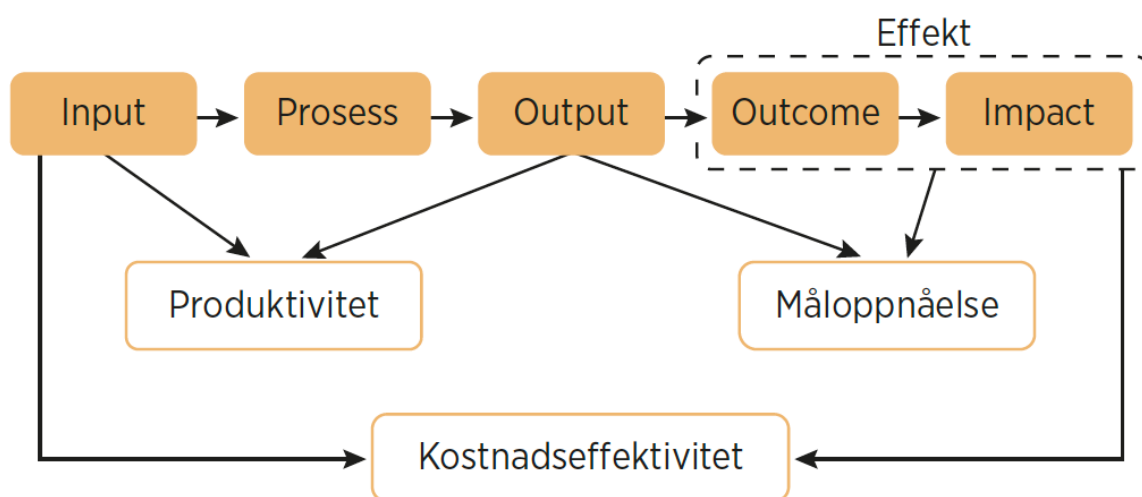
Decentralisering indebærer, at bestilleren skal afgive beslutningskompetence til udførerne. Når denne decentralisering sker ved en tildelingsmodel, bliver modellens evne til at omsætte bestillerens målsætninger til mål afgørende for, hvordan udføreren handler. Hvis modellen tildeler ressourcer efter, hvilke aktiviteter der udføres, skabes en stærk kobling til bestillerens præferencer for aktiviteter, mens prioriteringen mellem effektmål delegeres til udføreren. Hvis der derimod indgår effektmål i tildelingsmodellens kriterier, fremmes bestillerens præferencer for effekter, mens beslutningerne om, hvordan effekten opnås, delegeres til udføreren. Både decentraliseringen og tildelingsmodellen skaber nye styringsproblemer. Det sker både, fordi sammen-

hængen mellem målsætninger og mål er ukomplet, og fordi der ikke er sikkerhed for, at den centrale leder faktisk er motiveret til at forfølge de mål, som betalingsformlen angiver, med den ønskede intensitet og vedholdenhed.

I artiklen illustrerer vi principperne bag effektbaseret økonomistyring ved at anvende tildelingen af ressourcer til grundskoleundervisning som eksempel. Selvom grundskolen i Danmark og Norge på mange måder har samme formål, er der alligevel forskelle i lovgivning, praksis, organisering mv. Derfor skal tildelingsprincipper naturligvis tilpasses til den konkrete situation i kommunen i det enkelte land. Vi giver eksempler på de overvejelser, man kan have, når en tildelingsmodel designes. Den resterende del af artiklen er struktureret således, at vi i afsnit 2 giver en kort introduktion til effektbaseret økonomistyring, hvorefter vi i afsnit 3 introducerer, hvad en tildelingsmodel er, hvordan den udvikles med udgangspunkt i udgiftsbehov og risikjustering, samt hvad en effektbaseret tildelingsmodel indebærer. I afsnit 4 illustrerer vi principperne med eksempler fra kommuners finansiering af grundskoler, hvorefter afsnit 6 afrunder artiklen.

2 Effektbaseret økonomistyring

Ofte analyseres den offentlige produktionsproces som vist i figur 1. *Produktivitet* udgør den snævrreste synsvinkel, idet der fokuseres på den tekniske vurdering af produktionsprocessen og dens evne til at omdanne input (ressourcer) til output (serviceydelser). Produktivitet siger altså ikke noget om effekten af aktiviteterne. Opnåelse af mål indebærer en vurdering af, i hvor høj grad ressourceanvendelsen fører til den ønskede effekt.



Figur 1: Produktionsprocessen og de centrale styringsbegreber (Bukh & Christensen 2018c).

Vi bruger i artiklen begrebet *effekt* om mål, der skal nås. Nogle gange vil man skelne mellem outcome og impact, idet *outcome* drejer sig om de kortsigtede konsekvenser, f.eks. hvilke karakterer eleverne får, eller om de starter direkte på ungdomsuddannelse efter grundskolen. *Impact* drejer sig i højere grad om de mere langsigtede konsekvenser, f.eks. hvordan deres liv udfolder

sig, samt de afledte konsekvenser heraf, f.eks. arbejdsmarkedstilknytning og kriminalitet. Vi skelner mellem to former for effektbaseret økonomistyring: *direkte effektbaserede tildelingsmodeller*, hvor nogle af tildelingskriterierne er formuleret som effektmål frem for input-, proces- og outputmål, og *indirekte effektbaserede tildelingsmodeller*, når modellen indeholder tilstrækkelige økonomiske incitamenter til at øge omkostningseffektiviteten. Forskellen består altså i, om der indgår direkte effektmål i tildelingskriterierne (Bukh & Christensen 2020b) eller ej. I praksis er det mere korrekt at tale om et kontinuum, hvor der i større eller mindre grad kan anvendes effektmål i tildelingsmodellen.

Inputbaserede tildelinger kan i praksis indebære, at tildelingen afhænger af, hvor mange medarbejdere man har ansat, f.eks. lærertæthed. Proces- eller aktivitetsbaserede tildelinger betyder derimod, at man modtager en bevilling, når bestemte aktiviteter gennemføres, men der er ikke incitamenter til at vurdere, om de er nødvendige eller gavnlige. Når bevillingskriterierne i højere grad er baseret på effekt, får skolen incitamenter til at vurdere, hvilke aktiviteter der er værdiskabende, samt hvor mange medarbejdere det kræver at udføre dem. Dermed skabes der bedre mulighed for, at omkostningseffektiviteten kan øges. Tildeling efter effekt kan ligeledes bringe målene tættere på bestillerens målsætninger, end hvis der f.eks. tildeles efter aktivitet eller output. Dette forudsætter dog, at der kan specificeres egnede effektmål. Hvis effektmålene *ikke* i tilstrækkelig grad afspejler den relevante effekt, vil en effektbaseret tildeling forøge risikoen for, at skolerne prioriterer uhensigtsmæssigt (Bukh et al. 2021b).

Uanset om man er bevidst om det eller ej, skaber tildelingsmodellen en incitamentsstruktur, som påvirker opgaveløsningen. Når skoler f.eks. tildeles ressourcer efter, hvor mange elever en skole har, giver tildelingsmodellen incitamenter til at tiltrække elever. Det har begrænset betydning i en kommune, hvor der f.eks. på grund af geografi reelt ikke er flere skoler at vælge imellem; men i en bykommune, hvor der er flere skoler, kan det være anderledes. Når tildelingen er baseret på antal elever, giver det dog ikke i sig selv incitamenter til at forbedre kvaliteten af undervisningen. Det ville det gøre, hvis en del af tildelingen blev gjort afhængig af, hvilke karakterer eleverne får, således som det på forsøgsbasis har været gjort i Danmark (Bukh et al. 2021b). Mulighederne for at anvende effektmål i tildelingen afhænger også af, hvilke effektmål der er tilgængelige. I Danmark gennemføres eksempelvis årlige målinger af alle elevers trivsel, ligesom mange kommuner udarbejder forældretilfredshedsundersøgelser. Hvorvidt sådanne mål skal indgå som effektmål, vil i høj grad være et politisk spørgsmål.

3 Tildelingsmodellens principper

Formålet med tildelingsmodeller er at tildele finansielle ressourcer til decentrale distrikter, f.eks. et skoledistrikt. Overordnet set består disse tildelinger af tre komponenter:

1. En *fast tildeling* (grunnressurs) til enheden, hvilket er udtryk for en beslutning om f.eks. at give en grundfinansiering til ledelse, husleje, administration etc.

2. En *taksttildeling* (stykkprisfinansiering) efter objektive kriterier med tilknyttede takster, f.eks. en tildeling per klasse eller elev.
3. En *kapitatildeling*, der udgør et risikojusteret beløb ('capitation funding'), f.eks. til et antal elever i et skoledistrikt.

Risikojusteringen er en justering efter behovet i distrikterne (Smith 2007, p. 52), hvilket sædvanligvis udtrykkes ved et indeks, der er statistisk estimeret og angiver det relative udgiftsbehov i forhold til et gennemsnitsniveau.

3.1 Tildelingsmodellens komponenter

Tildelingen til f.eks. et skoledistrikt udgøres af summen af de tre komponenter ovenfor. Eksempelvis vil tildelingen D_i til distriktet i bestå af en fast tildeling (F_i), en taksttildeling (T_i) og en kapitatildeling (K_i), således at D_i fastlægges ud fra forskellige komponenter (parametre, data).

Disse elementer kunne på folkeskoleområdet eksempelvis være følgende:

A_i = antal personer i distriktet, f.eks. antal børn i skoledistriktet

R = gennemsnitlig tildeling pr. elev, f.eks. til inklusionsindsatser og specialundervisning

γ_i = relative udgiftsbehov i distriktet, udtrykt ved et indeks, hvor 100 = gennemsnitsbehov

k = takstkriterier, f.eks. antal klasser eller antal børn

t_k = taksten for takstkriterium k , f.eks. takst pr. klasse eller takst pr. barn

n_{ki} = antal takstenheder for kriterium k i distrikt i , f.eks. antal klasser eller antal børn på skolen

Dermed kan tildelingen til de enkelte skoler eller skoledistrikter fastlægges ved følgende bevillingsformel:

$$D_i = F_i + T_i + K_i = F_i + \sum t_k \times n_{ki} + (A_i \times R \times \gamma_i)$$

I praksis kan formlen være mere kompliceret end angivet ovenfor, og der kan som to yderpunkter være tale om et helt variabelt eller et helt fast budget, hvor der henholdsvis tildeles alene baseret på en takstbaseret tildeling eller alene på en kapitafinansiering. Når mange danske kommuner tildeler ressourcer til inklusionsindsatser og specialundervisning til de enkelte skoler, skal det ses i sammenhæng med, at der er langt flere børn i Danmark, der går på specialskoler, end i Norge, samt at omkring halvdelen af de danske kommuner har valgt, at det er skolerne, der helt eller delvis betaler for specialundervisningen. Derfor er det vigtigt at anvende en risikojustering, der så præcist som muligt kan justere tildelingen for de forhold, der kan forklare forskelle i udgiftsniveauet mellem forskellige distrikter. Denne risikojustering har ligheder med de levestandarddelinger, som nogle norske kommuner anvender, men de danske kommuner oftere anvender avancerede statistiske modeller, der er baseret på henvisninger til specialundervisning for alle børn i Danmark.

I princippet kan taksterne som anført af Bjørnenak (2000) opfattes som en form for aktivitetsomkostninger eller 'cost drivere'. Tildelingsmodeller er imidlertid baseret på en række andre hensyn

end de faktorer, der bedst kan forklare omkostningerne. Derfor kan de specifikke forhold omkring organiseringen af undervisningen have betydning for, hvordan tildelingsmodellen skal fastlægges. I Danmark er grundskoleundervisningen stadig primært baseret på klasser, og antallet af klasser er derfor en væsentlig cost driver for en dansk skole. Da den danske lov om grundskoler (Folkeskoleloven) direkte bestemmer, at elevtallet ikke må overstige 28 i en klasse, kan det have stor økonomisk betydning, om der tildeles ressourcer efter antal klasser eller antal elever. Eksempelvis vil danske kommuner, der ønsker at reducere omkostningerne ved at øge klassestørrelsen, ofte vælge at lade elever indgå i tildelingsmodellen i stedet for klasser. I Norge har de fleste kommuner en elevtildeling, men det hænger sammen med, at mange skoler i højere eller lavere grad er gået væk fra at have klasser og i stedet for er organiseret omkring kontaktlærere, således at alle elever har en lærer at forholde sig til. Da lærernormen i Norge heller ikke er knyttet til klassestørrelse, men er en norm for lærertæthed, vil en elevbaseret tildeling netop betyde, at der er ressourcer til rådighed til at muliggøre den valgte lærertæthed.

3.2 Effektbaserede tildelingsmodeller

Når der anvendes en direkte effektbaseret tildeling (Bukh & Christensen 2020b), er grundprincippet, at en del af tildelingen gøres afhængig af, hvilken effekt der opnås. I princippet kan både fast tildeling (F), taksttildelingen (T) eller kapitaltildelingen (K) gøres helt eller delvis effektafhængig. Det mest almindelige er, at der anvendes direkte effektbaseret tildeling i forbindelse med en takstkomponent. Dermed vil den takstafhængige komponent af tildelingen til enhed i ud over den sædvanlige takstkomponent, T_i , bestå af en effektkomponent, E_i , således at taksttildelingen til område i bliver: $T_i + E_i = \sum t_k \times n_{ki} + \sum e_k \times E_{ki}$, hvor

e_k = takst knyttet til effektmål k

E_{ki} = effekten opnået i distrikt i for effektmål k

For at effektmål kan anvendes i en tildelingsmodel, skal relevante effektmål være tilgængelige på nogenlunde kort sigt, f.eks. efter 3-9 måneder. Dernæst skal effekten med tilstrækkelig sikkerhed kunne henføres til udførerens indsats; og endelig skal effektmålene være tilstrækkeligt objektive, så hverken bestilleren eller udføreren kan manipulere resultaterne. Det kan være kompliceret at udvælge de effektmål, der skal indgå i en tildelingsmodel, ligesom der både indgår faglige og politiske hensyn, når det vurderes, hvilken effekt der er relevant. Den mest relevante effekt af grundskoleuddannelsen kan kun vurderes på langt sigt, og mange andre forhold end grundskoleuddannelsen har betydning for, hvordan elevernes liv forløber. Selvom de langsigtede resultater af grundskoleuddannelsen kan måles og analyseres, egner de sig ofte ikke til at indgå i en tildelingsmodel, hvor man er nødt til at anvende mere kortsigtede mål. Sådanne effektmål kunne dreje sig om elevernes valg af ungdomsuddannelse (videregående oplæring), samt om de gennemfører denne.

Både Danmark og Norge har en politik om, at alle skal gå videre til en eller anden form for ungdomsuddannelse. I Norge er der omkring 50 pct., der vælger erhvervsuddannelse (yrkesfag),

mens det i Danmark kun er omkring 20 pct., på trods af at det i mange år har været politisk prioriteret, at flere skal vælge en erhvervsuddannelse. Den fælles problemstilling i begge lande er imidlertid, at alt for mange ikke gennemfører ungdomsuddannelsen. I Norge er der således mere end 20 pct., der falder fra eller dumper. I Danmark er tallene lidt mindre, men til gengæld er problemerne større, når man alene ser på erhvervsuddannelserne, idet op mod 40 pct. af de optagede elever ikke gennemfører i Danmark (i Norge er det omkring 30 pct.).

Frafaldet på erhvervsuddannelserne sker ofte i overgangen fra skole til virksomhed (bedrift); enten fordi man ikke finder en virksomhed, eller fordi man dumper i et af de teoretiske fag. Derudover er der også et forholdsvis stort frafald fra mange ungdomsuddannelser i løbet af de første 3-4 måneder. Undervisningsministeriet beregner i Danmark flere registerbaserede mål for elevernes valg af ungdomsuddannelse (gymnasium, erhvervsskole mv.), blandt andet for andelen af unge, der 3, 9 og 15 måneder efter gennemførelse af 10 års grundskole (0.-9. klasse) er i gang med en ungdomsuddannelse. Det er især ungdomsuddannelsesfrekvensen efter 9 måneder, der er egnet som effektmål, da frafaldet netop er stort det første halve år. Hvis en kommune eksempelvis ønsker, at flere unge skal vælge erhvervsfaglige studieretninger før ungdomsuddannelse, kan andelen af studerende, der er i gang med erhvervsfaglige studieretninger efter 9 måneder, tilsvarende anvendes som effektmål.

4 Grundskolen

Selvom grundskolen i Danmark og Norge på mange måder har samme formål, er der alligevel forskelle i lovgivning, praksis, organisering mv., som har stor betydning for skoleeiers² styringsmæssige udfordringer og muligheder – og hvilke løsninger som er mulige. Eksempelvis går mere end 20 pct. af eleverne i Danmark på privat- eller friskoler, mens resten går på en af de 1.250 kommunale skoler. I Norge går kun 4-5 pct. på privatskoler, og der er næsten 2.800 offentlige grundskoler, som gennemsnitligt er mindre end de danske skoler.

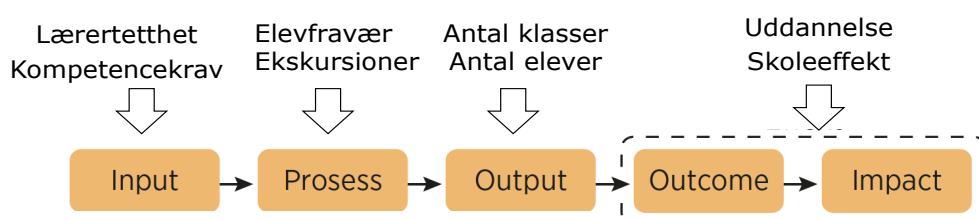
Der er både i Danmark og Norge forskelle i, hvad grunduddannelse koster i de enkelte kommuner, som følge af blandt andet bosætningsmønster, variation i elevsammensætningen og ulige politisk prioritering. Disse forskelle betyder, at tildelingsmodellerne skal udvikles specifikt til den enkelte kommune. Når man sammenligner de tildelingsmodeller, der anvendes i de to lande, er de overordnet set baseret på nogenlunde de samme principper. Udgangspunktet er, at tildelingen består af en mindre fast komponent og herudover primært baseres på antal elever eller an-

² Det norske skoleeier-begreb blev indført i forbindelse med ændringen af KommuneLoven i 1992, så det tidligere øremærkede tilskud fra stat til skole blev givet som en del af rammebevillingen til kommunerne. Til forskel herfra har driften af de offentlige grundskoler i Danmark i nyere tid altid være kommunalbestyrelsens ansvar. De danske skoleledere refererer til en skolechef, der har ledelsesansvar på lige fod med andre kommunale chefer. Skolechefen er i praksis næsten altid læreruddannet og har oftest i løbet af karrieren været skoleleder.

tal klasser – eller en kombination (dog indeholder norske tildelingsmodeller ofte en gruppekomponent i overensstemmelse med de norske krav til lærertæthed). Desuden har praksis for den økonomiske styring af specialundervisningsområdet, som vi vil skitsere nedenfor, udviklet sig anderledes i Danmark end i Norge.

4.1 Eksempler på særlige målsætninger

Hvis skoleeier ønsker at fremme særlige målsætninger, vil man ofte formulere dem i politikker eller strategier eller fastlægge dem ved politiske beslutninger. Derudover kan staten ved hjælp af blandt andet lovgivningen stille krav om for eksempel lærertæthed eller et minimumantal af timer. Som alternativ til denne styring via lovgivning og ledelsesret kan tildelingsmodellens incitamentsstruktur anvendes ved at inkludere de særlige målsætninger som tildelingskriterier. Figur 2 viser eksempler på sådanne særlige målsætninger for grundskoler, sorteret efter hvilken del af produktionsprocessen de vedrører.



Figur 2: Eksempler på tildelingskriterier

Bestillerens ønske om, hvordan skolerne skal kunne gennemføre undervisningen med den skolestruktur, kommunen har valgt, afspejles af, hvordan der tildeles i forhold til klasser og elever (output). Hvis bestilleren ønsker fokus på, hvad undervisningen omfatter (proces), vil man typisk vælge at finansiere aktiviteter helt eller delvis, f.eks. hvis der gives et fast tilskud pr. elev, når skolen afholder ekskursioner. Det andet eksempel, vi fremhæver med figur 2, er "reduktion af elevfravær". Da skolens formål ikke er, at eleverne skal møde op i skolen, men at de skal gennemføre uddannelsen med så godt et udbytte som muligt, opfatter vi det ikke som et effektmål, men som et procesmål. Sådanne procesmål kan dog integreres i tildelingsmodellen på samme måde som effektmål.

Hvis bestilleren har viden om, at undervisningspersonale, som opfylder specifikke kompetencekrav (input), fremmer den ønskede effekt, kan dette også indgå i tildelingsmodellen ved f.eks. at give en ekstra takstildeling pr. lærer, som opfylder kompetencekravet. Når der stilles krav om lærertæthed, kan det reducere omkostningseffektiviteten, hvis det på nogle skoler er muligt at gennemføre undervisningen tilfredsstillende, uden at kravet er opfyldt. Ved i stedet for at give en ekstra tildeling for en lærertæthed over en minimumsnorm gives der mulighed for, at skolelederen kan fravige kravet, når det forbedrer omkostningseffektiviteten. Eksemplet illustrerer

imidlertid også, at en ressourcetildeling baseret på opfyldelsen af kompetencekrav kan give problematiske incitament, hvis det er rektorerne, som afgør, om en lærers kompetence kan godkendes eller ej.

Ud over uddannelse, som vi adresserer ved ungdomsuddannelsesfrekvens i afsnit 4.2, har vi i figur 2 også angivet 'skoleeffekt' som et eksempel på et effektmål. Skoleeffekt svarer til de norske "skolebidragsindikatorer" (Ekspertgruppen 2021). Flere danske kommuner har overvejet at anvende skoleeffekt som et effektmål i tildelingsmodellerne, men der er os bekendt ikke nogen, der endnu har indført det. Det skyldes formodentlig usikkerhed om datagrundlaget og modellens korrekthed. En tilsvarende usikkerhed gør sig gældende i Norge, hvor ekspertgruppen fremhæver, at skoler er komplekse systemer, hvor det kan være vanskeligt at finde indikatorer, der kan "gi svar på hvilke kjennetegn, eller hvilke ressursinnsatser, som har størst betydning for å løfte elevenes læringsresultater" (ibid., p. 26).

4.2 Eksempel: ungdomsuddannelsesfrekvens

I Danmark er der ligesom i Norge fokus på, at alle skal gennemføre ungdomsuddannelse (videregående oplæring). Som diskuteret i afsnit 3.2 er der i Danmark et særskilt ønske om, at flere skal vælge erhvervsuddannelse, men vi vil dog anvende den generelle ungdomsuddannelsesfrekvens som eksempel på direkte effektbaseret økonomistyring i stedet for erhvervsuddannelsesfrekvens, som er et mere specifikt nøgletal. I det følgende vil U_i derfor betegne den generelle ungdomsuddannelsesfrekvens 9 måneder efter afslutningen af 9. klasse for skole i .

Nogle effektmål, f.eks. elevtrivsel, indebærer ikke en økonomisk besparelse, mens andre effektmål også forbedrer den offentlige økonomi. I Danmark er der det særlige forhold, at der ganske vist kun er 10 års skolepligt (altså 0.-9. klasse), men det er muligt at gå yderligere ét år i grundskole (10. klasse), hvis eleverne ønsker det. Tilbuddet, som finansieres af kommunerne (ca. 60.000 DKK pr. elev), er tiltænkt "unge, som efter grundskolen har behov for yderligere faglig kvalificering og afklaring af uddannelsesvalg for at kunne gennemføre en ungdomsuddannelse" (Børne- og Undervisningsministeriet, 2020). Derudover er der mange, der går ét ekstra år i grundskole, idet de vælger et ophold på en efterskole³, hvor kommunen betaler en del af udgiften (ca. 40.000 DKK pr. elev). Samlet set er det mere end halvdelen af alle unge, der modtager mere end de obligatoriske 10 års grundskoleuddannelse. Endelig er der også en samfundsøkonomisk betragtning, idet en forlænget grundskoleuddannelse har betydning for arbejdsudbuddet

³ Efterskoler, der er selvstændige institutioner med eget styre, har rødder tilbage til Grundtvig og Kolds skoletanker i 1800-tallet. Efterskoler fungerer som kostskoler og satser ofte på specifikke områder som f.eks. sport, musik eller kreative fag. Blandt de elever, der går i 10. klasse, vælger ca. 57 pct. at gå på efterskole, ca. 24 pct. går på en kommunal skole, mens ca. 8 pct. går på fri- eller privatskoler. Efterskoler finansieres ved, at kommunerne betaler ca. 40.000 DKK per årselev til staten, som betaler et gennemsnitligt driftstilskud til efterskoler på ca. 52.000 DKK/elev, mens forældrebetalingen gennemsnitligt er ca. 14.000 DKK pr. elev.

og dermed produktiviteten i samfundet. Det påvirker såvel de statslige som de kommunale udgifter på social- og arbejdsmarkedsområdet, hvis unge slet ikke får en uddannelse. Ud fra disse betragtninger er ungdomsuddannelsesfrekvensen 9 måneder efter afslutningen af 9. klasse et særlig vigtigt effektmål, fordi det dels afspejler, at eleven er startet på ungdomsuddannelsen direkte efter 9. klasse, dels, at eleven ikke er faldet fra i det første halve år, hvor der er størst frafald.

Hvis en kommune anvender en elevbaseret tildelingsmodel, hvor taksten pr. elev er t , og antal elever er n_i , vil skolen normalt få en tildeling på $t \times n_i$. Hvis målet er at få så mange elever som muligt i gang med en ungdomsuddannelse direkte efter 9. klasse, vil man ved direkte effektbaseret styring kunne anvende $U_i =$ "procentdel elever, der er i gang med en ungdomsuddannelse 9 måneder efter afsluttet 9. klasse" som effektmål. Typisk vil man gøre en andel, $\alpha \in (0,1)$, af t afhængig af U_i og knytte en effekttakst, u , til dette effektmål. Den samlede elev- og effektafhængige tildeling bliver dermed: $(1 - \alpha)tn_i + uU_in_i = [(1 - \alpha)t + uU_i]n_i$. Ofte vil man fastlægge effekttaksten u , så tildelingen bliver udgiftsneutral ved uændret effekt. Det indebærer, at $(1 - \alpha)t + uU = t$, så $u = at/U$.

Hvis en kommune eksempelvis har en elevtakst på $t = 50.000$ kr., 20 pct. af eleverne normalt starter på ungdomsuddannelse, og man vælger $\alpha = 0,1$, vil en udgiftsneutral effekttakst betyde, at man fastlægger $u = (0,1 \times 50)/0,2 = 25.000$ kr. Dermed vil den skitserede model betyde, at tildelingen vil være uændret til en skole med en gennemsnitlig ungdomsuddannelsesfrekvens.

Hvis en skole har 500 elever, ville den sædvanlige tildeling have været $50.000 \times 500 = 25.000.000$ kr. Hvis skolen ved ændringer i undervisningspraksis eller bedre vejledning af elever kan hjælpe 5 elever mere til at starte direkte på ungdomsuddannelse efter 9. klasse, vil det betyde, at den øger U fra 20 til 21 pct. Dermed bliver den effekt- og elevafhængige tildeling efter den nye model: $(45.000 + 0,21 \times 25.000) \times 500 = 25.125.000$ kr., altså 25.000 kr. for hver af de 5 elever, der ud over det sædvanlige antal starter på ungdomsuddannelse. Den kommunale udgift ved, at en elev går i 10. klasse, er typisk dobbelt så stor, hvorfor der også er en besparelse for kommunen, selvom der gives en ekstra tildeling til skolen. Se Bukh & Christensen (2020b) for yderligere detaljer om beregningen af effekttakster.

4.3 Specialpædagogiske tiltag

Både i Danmark og Norge har andelen af elever, der modtager specialpædagogiske tiltag, været en stor udfordring, som er blevet diskuteret heftigt. I Norge har en ekspertkomité argumenteret for, at der "etableres et helhetlig system for en inkluderende og tilpasset pedagogisk praksis i barnehage og skole" (Nordahl, 2018, p. 8). Tilsvarende har danske kommuner også forsøgt at udvikle pædagogiske støttesystemer, der bygger på en inkluderende tilgang. I Norge var andelen af elever, der modtager specialundervisning, på sit højeste i 2012/2013, men siden da har det været svagt faldende, så andelen elever med specialundervisning i skoleåret 2020/2021 var på

7,7 pct., hvoraf omkring halvdelen hovedsagelig modtager specialundervisning i den ordinære klasse.

I Danmark har udgangspunktet været et andet end i Norge. Danmark har haft en stigende andel af elever i specialklasser over tid, idet andelen er steget fra 3,9 pct. i 1999 til omkring 5,5 pct. i 2020. Den danske lovgivning blev i 2012 ændret, således at begrebet specialundervisning, som forudsætter en pædagogisk psykologisk udredning ved pædagogisk psykologisk rådgivning (PPR), kun dækker indsatser over ni klokke timer om ugen. Dermed indrapporteres tildelingen af supplerende undervisning ikke centralt, men det vurderes at omfatte omkring 10 pct. af eleverne. Selvom praksis og lovgivning er forskellig i de to lande, er det vurderet, at 15-20 pct. af ressourcerne i skolen bruges på specialundervisning eller særlige indsatser. I Danmark diskuteres det især, om specialklassepladser, der typisk koster 200-250.000 DKK, er en bedre løsning for barnet end hovedsagelig at tilbyde specialundervisningen i den ordinære klasse.

Frem mod 2012 tog den økonomiske styring i de fleste danske kommuner udgangspunkt i, at individuelle henvisninger til specialundervisning i specialklasse blev betalt af forvaltningen, mens specialundervisning, som ikke var kategoriseret som omfattende eller vedvarende, blev finansieret af skolerne. Derfor blev en (mindre) andel af midlerne til specialundervisning en del af den generelle tildeling, så skolerne kunne tilbyde tilpasset undervisning inden for deres budget uden at skulle træffe individuelle beslutninger. Denne praksis anvendes også i mange norske kommuner.

Fra 2012 og frem blev det i Danmark gradvis erkendt, at den økonomiske styringsmodel kunne være medvirkende til, at mange elever med behov for specialundervisning blev henvist til specialklasser, fordi skolerne selv skulle afholde udgifterne, når de iværksatte indsatser på skolen, mens forvaltningen afholdt udgifterne, hvis eleverne blev henvist til specialklasser. På tilsvarende vis konkluderer Iversen et al. (2016, p. 2) på baggrund af en analyse af fire norske storbyers tildelingsmodeller, at "[d]et er grunn til å tro at både størrelsen på skolebudsjettene og måten pengene tildeles skolene på er av betydning for omfang og organisering av spesialundervisningen".

Siden da har en stor del af de danske kommuner valgt at ændre tildelingsmodellen, så hovedparten af ressourcerne til alle former for specialpædagogiske tiltag tildeles skolerne, som herefter har helt eller delvis betalingsansvar, både når de iværksætter tiltag i klassen, og når eleverne går på specialskole. Dermed får skolerne ikke yderligere tildeling af ressourcer, hvis elever skal have specialundervisning. Da der kan være store forskelle på elevsammensætningerne, er det nødvendigt at foretage en så præcis fordeling efter udgiftsbehov som muligt, og mange kommuner har derfor erstattet de mere simple modeller, hvor risikojusteringen (jf. afsnit 3.1) blev foretaget med nogle få faste socioøkonomiske kriterier, med mere avancerede statistiske modeller. Ved at tildele hovedparten af undervisningsressourcerne til skolen øges ledelsesrummet, og der gives bedre mulighed for omkostningseffektivitet.

5 Afslutning

Det er nødvendigt, at den offentlige sektor ikke blot øger produktiviteten, men også, at de offentlige aktiviteter får en bedre effekt. Det er et politisk spørgsmål, hvilken effekt der ønskes, og det er derfor afgørende, at effektdiskussionen kommer på den politiske dagsorden. Vi har med denne artikel præsenteret nogle rammer for, hvordan effektbaseret økonomistyring kan forstås, og hvordan de sædvanlige tildelingsmodeller i den offentlige sektor kan udvikles, så der indgår mere eksplicite hensyn til omkostningseffektivitet.

I Danmark har vi begyndende erfaringer med at udvikle effektbaseret økonomistyring, hvor nye teknikker og principper kombineres med traditionelle teknikker (Bukh & Christensen 2018a, 2020a, 2020b). Sådanne erfaringer vil også med de nødvendige tilpasninger kunne inspirere til udvikling af nye styringsmodeller i Norge. Vi har i artiklen anvendt grundskoleuddannelse som eksempel, men tilsvarende principper kan anvendes på andre offentlige udgiftsområder. På skoleområdet er erfaringerne fra Danmark især, at tildelingsmodellens principper har afgørende betydning for, hvordan specialundervisningsområdet udvikler sig. Tilsvarende observerede den ekspertgruppe, som Kunnskapsdepartementet nedsatte i 2017 for at vurdere tilbuddet til børn og unge med behov for særlig tilrettelagt børnehaven, grundskole og ungdomsuddannelse, "at et skifte fra ressursallokering basert på antall elever med vedtak om spesialundervisning til en allokering av faste tildelinger til hver skole, kan bidra til at skolen tar ansvar for å tilpasse opplæringen til et større mangfold av elever" (Nordahl, 2018, p. 92). Derfor kunne de danske erfaringer på dette område i særdeleshed være til inspiration.

Det er en generel erfaring fra Danmark, at det er vigtigt at opbygge et individbaseret datagrundlag for at kunne udvikle en mere avanceret økonomistyring. Det drejer sig ikke kun om effektmål på borgerniveau, men i lige så høj grad om at kunne måle velfærdsudgifterne for hver enkelt borger, således at resultaterne af de offentlige indsatser kan vurderes på deres omkostningseffektivitet. De effektbaserede tildelingsmodeller, vi har skitseret i artiklen, kan heller ikke stå alene, da de også stiller krav til andre dele af økonomistyringen. Eksempelvis betyder effekttildelingen, at udførerne får en større budgetusikkerhed, hvorfor der er brug for at se budgetoverholdelse over en flerårig periode, således at der er tilstrækkelig vide rammer for overførselsadgang af mer- og mindreforbrug mellem årene.

References

- Andreassen, M. 2017. Økonomistyringen I fremtidens offentlige sektor. *Praktisk Økonomi & Finans*, 33(1), 86-96. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2871-2017-01-07>
- Bjørnenak, T. (2000). Understanding cost differences in the public sector: A cost driver approach. *Management Accounting Research*, 11, 193-211. <https://doi.org/10.1006/mare.2000.0128>
- Bukh, P. N. & K. S. Christensen. 2018a. *Strategi og styring med effekt: Danske erfaringer*. København: Djøf Forlag.

- Bukh, P. N. & K. S. Christensen. 2018b. Effektbaseret Økonomistyring. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 95(2), 53-66.
- Bukh, P. N. & K. S. Christensen. 2018c. Effektbaserte budsjettmodeller i offentlig sektor. *Magma*, (6), 34-42.
- Bukh, P. N. & K. S. Christensen. 2020a. Tildelingsmodeller og effektbaserede prinsipper i den offentlige sektor. *Samfundslederskab i Skandinavien*, 35(4), 207-249.
<https://doi.org/10.22439/sis.v35i4.6019>
- Bukh, P. N. & K. S. Christensen. 2020b. Effektbaserede ressourcetildelingsmodeller for forløbs- og periodebaserede indsatser. *Samfundslederskab i Skandinavien*, 35(6), 443-478. <https://doi.org/10.22439/sis.v35i6.6111>
- Bukh, P. N. & A. K. Svanholt. (2020). Empowering Middle Managers in Social Services Using Management Control Systems. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(2), 267-289.
- Bukh, P. N., K. S. Christensen & A. K. Svanholt. 2021a. Making sense of cost-consciousness in social work. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 18(1), 102-126.
<https://doi.org/10.1108/QRAM-10-2019-0105>
- Bukh, P. N., K. S. Christensen, M. L. Poulsen & A. K. Svanholt. 2021b. Præmier og præstationer: skolelederes meningsskabelse. Working paper, Aalborg Universitet.
- Børne- og Undervisningsministeriet. 2020. Bekendtgørelse af lov om folkeskolen, LBK nr 1396 af 28/09/2020
- Ekspertgruppen. 2021. En skole for vår tid: Sluttrapport fra ekspertgruppen for skolebidrag, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-skole-for-var-tid/id2847088/>
- Iversen, J. M. V., H. Bonesrønning & O. H. Nyhus. 2016. Spesialundervisning i storbyene, SØF-rapport nr. 04/16, Senter for Økonomisk Forskning AS.
- Magnussen, J. 2010. Equal access for equal need? Constructing and implementing a capitation-based formula for the distribution of health care resources in Norway, *International Journal of Circumpolar Health*, 6(5), 448-461 <https://doi.org/10.3402/ijch.v6i5.17690>
- Malmi, T. og D. A. Brown. 2008. Management control systems as a package: Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19(4), 287-300.
- Pettersen, I. J. & L. Fallan. 2010. Mål og mening? Om styringsdilemmaer i offentlig sektor. *Praktisk Økonomi & Finans*, 26(1), 99-111.
- Nordahl, T. mfl. 2018. *Inkluderende fellesskap for barn og unge: Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*. Bergen: Fagbokforlaget
- Smith, P.C. 2007. *Formula funding of public services*. Oxon: Routledge.
- Utdanningsforbundet. 2014. Skoleeiers finansiering av grunnopplæringen: Kriteriemodeller og betydningen av tillitsvalgtes medbestemmelse, Temanotat 2/2014.