



**EFFEKTSTYRING
- MULIGHEDER OG UDFORDRINGER**

EFFEKTSTYRING – MULIGHEDER OG UDFORDRINGER

Effektorienteret styring er sat på den administrationspolitiske dagsorden. Det er allerede sket i en række andre lande. Og det sker i disse år i Danmark – såvel i den statslige administration som i den kommunale sektor. Drivkræfterne i denne udvikling er et opgør med den eksisterende styringsfilosofi, der i høj grad har haft fokus på kontrol og detaljer. Men det er også troen på, at en styring baseret på effekter og resultater giver nogle styringsmæssige gevinster – både på det politiske og det administrative niveau. Baggrunden for denne artikel er i høj grad det materiale – inspiration til effekt – som Økonomistyrelsen færdiggjorde i september.

HVAD ER EFFEKTORIENTERET STYRING

Effekt defineres bredt som de virkninger, en institution opnår i sine omgivelser via sine ydelser og output (indsatser). En institution kan påvirke samfundet som helhed eller påvirke bestemte borgere/virksomheder. Effekt kan således opfattes som de offentlige virksomheders bundlinjeresultat i form af den værdi, som institutionen skaber for sine omgivelser.

Med en sådan tilgang kan effektorienteret styringsinformation forstås som al styringsinformation, der siger noget om, hvordan eller i hvilket omfang en institutions indsats påvirker omverdenen. Det er her vigtigt at pointere, at hvordan effekt mere konkret skal opfattes, vil afhænge af den enkelte institution. Det, der er en relevant effekt for én institution, er ikke nødvendigvis en relevant effekt for andre institutioner.

Det primære formål med at introducere effektorienteret styring er at sikre, at styringsfokus rettes mod det, der er væsentligst for en institutions eksistensberettigelse: At institutionen opfylder sin mission og vision, og at den skaber værdi (effekt) hos borgere, virksomheder og samfundet.

Effektorienteret styring er et spørgsmål om at prioritere og tilpasse indsatser ud fra en forståelse af og viden om, hvordan indsatserne og institutionen – med givne ressourcer – skaber størst mulig værdi (effekt) hos en tiltænkt modtagergruppe eller samfundet som helhed.

For at give inspiration til arbejdet med effektorienteret styring har Økonomistyrelsen for nylig fremlagt et materiale, som dels bygger på en lang række casebeskrivelser og dels beskriver den ramme, inden for hvilken en hensigtsmæssig effektstyring kan finde sted.

GRUNDE TIL AT ANVENDE EFFEKTORIENTERET STYRING

Inden for den statslige sektor har mange departementer og institutioner i praksis arbejdet med at afprøve, udvikle og anvende effektstyring i de senere år. Med Finansministeriets vejledning "Ansvar for styring" opfordres der til, at dette arbejde fortsættes og udbygges. Også Rigsrevisionens beretning "Mål- og resultatstyring – med fokus på effekt" fremhæves det, at effektorienteret styring har sin berettigelse på mange områder.

Kodeks for god offentlig topledelse har ligeledes som én af sine anbefalinger, at "du kræver, at organisationen har fokus på resultater og effekter". Med denne anbefaling lægges der op til, at for den offentlige topleder er det vigtigt at sikre, at alle ledere og medarbejdere i institutionen har fokus på resultater og effekter.

Fra flere sider er der således opfordringer til institutionens ledelse om aktivt at bidrage til at skabe en mere effektorienteret styringskultur. Opfordringerne er imidlertid stadig af generel karakter. Som styringsredskab er effektorienteret styring stadig så uprøvet en praksis, at der ikke er formuleret stramme krav eller konsensus om en bedste praksis. Der hersker med andre ord et 'window of opportunity' i forhold til at tilpasse sin styring, nøjagtig som man ønsker ud fra ens egen forståelse af effekttilgangen.

Andre og mere selvstændige argumenter for at anvende effektstyring findes også.

For det første vil en effektorienteret styring kunne bidrage til at skære ned i de mange mål og resultatkrav, der fortsat ses i den nuværende styring. Effekttilgangen kan bidrage til et mere strategisk fokus i målformuleringen. Der gives med andre ord mulighed for

at formindske bureaukratiet, uden at styringen sættes over styr.

For det andet giver effektorienteret styring mindre behov for central opfølgning. Den mindre vægt på aktivitetsoverretede resultatkrav gør, at fokus på det decentrale niveau i højere grad kan rettes mod det strategiske. Det må formodes, at effektstyring stiller institutionernes ledelse friere i tilrettelæggelsen og gennemførelsen af institutionens virksomhed.

For det tredje giver effektorienteret styring en indsigt i, om institutionen opnår den påvirkning (værdiskabelse), som man ønsker fra politisk side. Anvendelsen giver institutionen sine eksterne interessenter – fx departementer, Finansministeriet, borgere og de politiske beslutningstagere – en bedre indsigt i institutionens opgavevaretagelse.

For det fjerde vil effektorienteret styring kunne bidrage til den strategiske beslutningsstøtte ved at sammenkoble indsats med effekt. Det vil gøre det helt naturligt at tænke i *forandringsteorier*, som er et redskab til at kortlægge sammenhængen mellem indsats og effekt. Det er årsags-virknings-kæder, der giver overblik over, hvordan institutionen kan opnå en eller flere effekter.

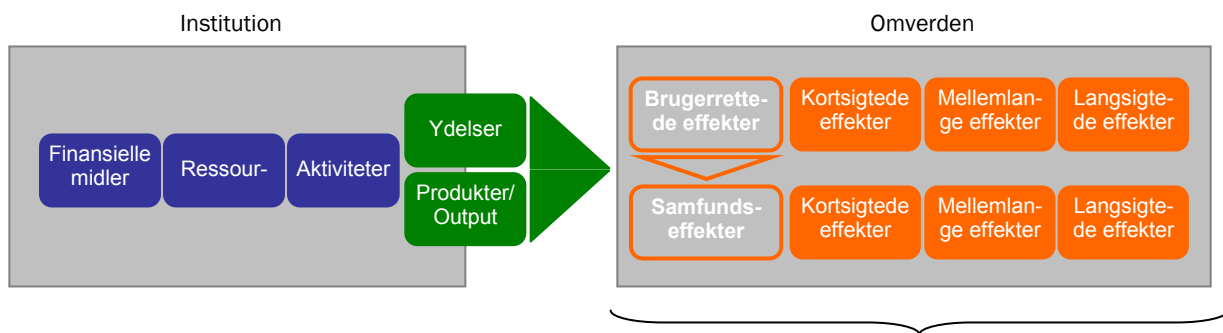
Disse styringsmæssige fordele viser sig naturligvis ikke fra dag ét. Men de vil vise sig med årene og i takt med, at erfaringer indhøstes – der skal være rum og åbenhed for eksperimenter, der kan tilskynde til, at erfaringerne med den effektorienterede styring både internt og på tværs af den statslige sektor kan udbredes.

EFFEKTBEGREBET OG EFFEKTFORSTÅELSE

Effektbegrebet er på ingen måde af nyere dato. Begrebet "outcome" har fandtes på stort set samtlige slides, der de sidste 10 år har været udarbejdet, når der skulle holdes oplæg om "performance management". Det nye består i, at tiden nu er moden til, at det også kan anvendes i praksis.

I Norge, Sverige og Finland blev der i 2006 udgivet publikationer eller udredninger om styring ved hjælp af effekter. Disse præsenterede alle et effektbegreb, der har stor lighed med det effektbegreb, der blev præsenteret med Økonomistyrelsens inspirationsmateriale i 2010. Men pointen er igen, at 2006-publikationerne i deres respektive lande kun i beskedent omfang smittede af på praksis. Mål- og resultatstyringen fortsatte i uændret spor – dvs. med et alt for stort antal mål og resultatkrav og med for megen fokus på aktiviteter frem for effekter – hvilket i vores nordiske nabolande opfattes som en uønsket bureaukratisering.

I Økonomistyrelsens inspirationsmateriale er der lagt megen vægt på effektbegrebet og dets forståelse. Afsættet er figur 1.



På hvilket niveau man bør og kan måle effekt – og samtidig opnå en styringsgevinst – afhænger af hvilken opgavetype, der er tale om. Hvorvidt man kan måle direkte på effekter eller om man er nødt til at anvende *effektindikatorer* afhænger ligeledes af hvilken opgavetype, der er tale om.

Som nævnt defineres effekt bredt, som de virkninger en institution opnår i sine omgivelser via sine indsatser. Som noget nyt skelnes der mellem to former for effekt.

Brugerrettet effekt forstås som den effekt, der opnås hos en konkret modtager eller afgrænset modtagergruppe – fx en bestemt gruppe virksomheder, borgere eller offentlige institutioner. Det er ofte billigere og nemmere at måle på brugerrettede effekter. Brugerrettede effekter kan anvendes som indikator for opnåelse af samfundseffekter. I resultatkontraktregi er brugerrettede effekter velegnede som *resultatkrav*, idet de ofte er relativt kortsigtede og idet de ofte er nemmere at koble til én eller få sammenhængende indsatser i institutionen.

Samfundseffekt er traditionelt den effekt, man ønsker at opnå i sidste ende – sluteffekten. Det er derfor ofte relevant at anvende samfundseffekter som et strategisk pejlemærke. Samfundseffekter er kendetegnet ved, at modtagergruppen er så diffus/bred, at det ikke giver mening at tale om en egentlig modtagergruppe. I resultatkontraktregi er samfundseffekter velegnede som *mål*, idet de ofte har et langsigtet og strategisk fokus, der kan dække over flere forskelligartede indsatser i institutionen.

Man bør sondre mellem *effekt mål* og *effekt måling*. Effekt mål er en målsætning for, hvilke effekter, der ønskes opnået. Det er et ledelsesfokus. Effekt mål knyttes ofte sammen med effekt på det samfundsmæssige niveau. Det er ofte en fordel, at opstille effekt mål for og styre på det højeste mulige niveau (længst ude i værdikæden, jf. figur 1).

Effekt måling omhandler arbejdet med at dokumentere, at der er en effekt og er af mere praktisk karakter. Effekt måling har en tendens til at være relativt kortsigtede og kobles ofte sammen med brugerrettede effekter. Effekt målinger bør tilrettelægges, så der måles på det praktisk højeste mulige niveau. Derved bliver effekt måling ofte udtryk for det muliges kunst. En stor udfordring i forhold til at udvikle effekt målinger består bl.a. i at identificere på hvilket niveau, indsatsen og institutionen har en direkte påvirkning.

Forskellen i fokus med hhv. effekt mål og effekt måling betyder, at det ofte er svært – men samtidig bydende nødvendigt – at dokumentere og/eller illustrere koblingen mellem indsats, målingsresultat og mål. Hertil kan forandringsteorier eller andre årsags-virkningskæder anvendes.

ØKONOMISTYRELSENS INSPIRATIONS-
MATERIALE

Økonomistyrelsens inspirationsmateriale tager afsæt i praktiske erfaringer. Case-samlingen indeholder 21 artikler og cases med bidrag fra hhv. metodeeksperter, institutioner og departementer, der uddyber udvalgte problemstillinger inden for området. Oversigt over bidragyderne fremgår af boks 1.

Rammen er skrevet med afsæt i Case-samlingen og sætter fokus på de væsentligste problemer og udfordringer knyttet til effektmåling og effektmål og anviser en række styringsredskaber og tilgange.

Med materialet lægges der ikke op til ét koncept for, hvordan effektstyring skal indrettes. Det er vigtigt at sikre, at anvendelsen af effektorienteret styring tilpasses institutionens styringsfokus og ståsted.

Boks 1:

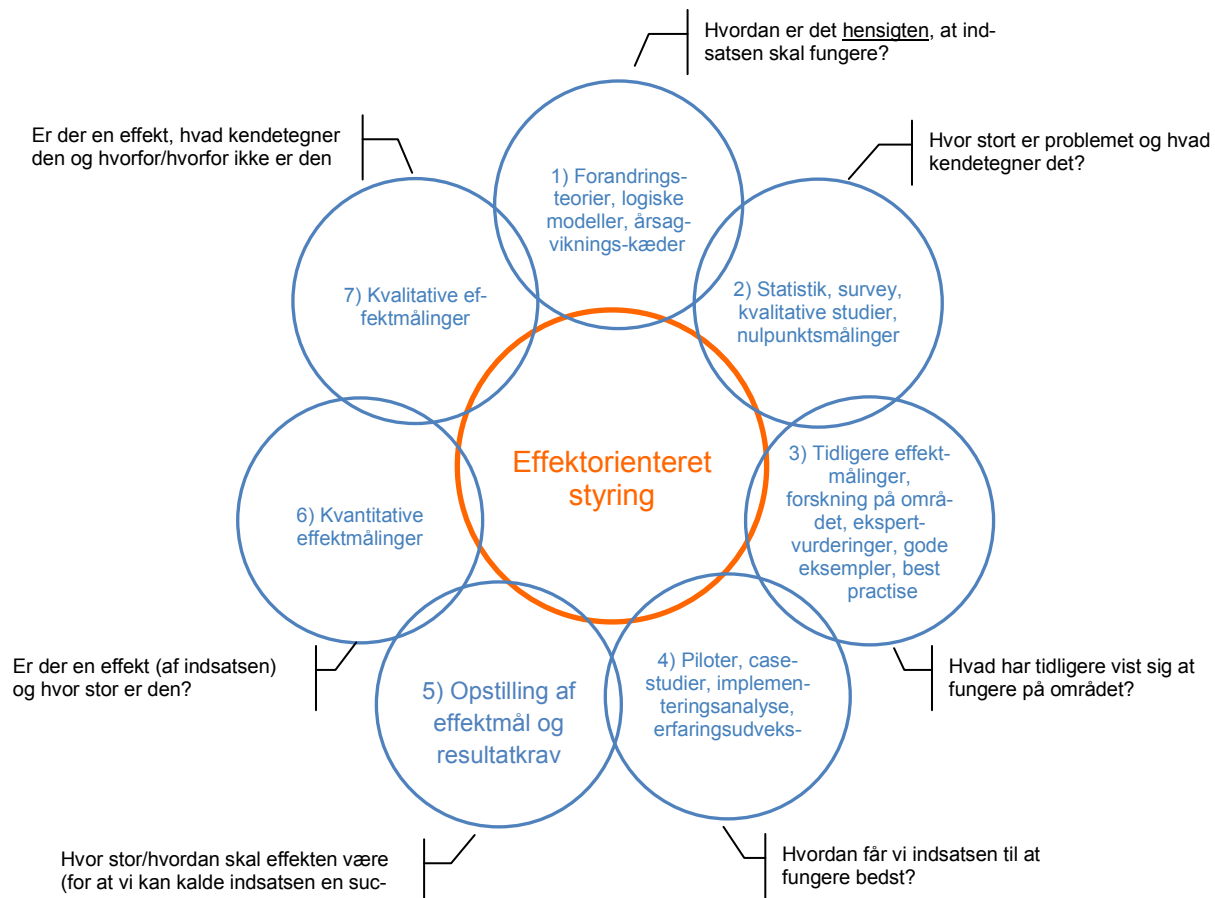
Metodeeksperter		
Metodeeksperterne har bidraget med artikler om forskellige metodiske tilgange til effektmåling og effektmål.		
Bi- drags- ydere	Mads Kristiansen	
	Carsten Strømbæk Pedersen	
	Morten Froholt	
	Hanne Søndergaard Pedersen	
	Edith Madsen	
Departementer		
Cases fra departementer beskriver og eksemplificerer effektorienteret styring ud fra et koncernterspektiv.		
Bi- drags- ydere	Beskæftigelsesministeriet	
	Socialministeriet & SFI	
Institutioner		
Cases fra institutioner beskriver og eksemplificerer anvendelsen af effektmåling og/eller effektmål inden for forskellige opgavetyper: Sagsbehandling, rådgivning & tilsyn, vidensproduktion, offentlig serviceydelser og beredskab.		
Bi- drags- ydere	Danmarks Statistik	<i>(Vidensproduktion)</i>
	FødevarerErhverv	<i>(Sagsbehandling/ Tilskudsadministration)</i>
	Hjemmeværnskommandoen	<i>(Beredskab)</i>
	Konkurrencestyrelsen	<i>(Rådgivning og & tilsyn)</i>
	Miljøstyrelsen	<i>(Rådgivning og & tilsyn)</i>
	MindLab	<i>(Vidensproduktion)</i>
	Nationalmuseet	<i>(Offentlige serviceydelser)</i>
	Pensionsstyrelsen	<i>(Sagsbehandling)</i>
	SKAT	<i>(Inden for flere opgavetyper)</i>
	Slots- og Ejendomsstyrelsen	<i>(Offentlige serviceydelser)</i>
	Udlændingetjenesten	<i>(Sagsbehandling)</i>
	Økonomistyrelsen	<i>(Inden for flere opgavetyper)</i>
Øvrige		
De to øvrige cases er mere dybdegående cases, der beskriver en bredere tilgang til effektmåling ud fra et konkret emne.		
Bi- drags- ydere	Region Syddanmark & Accenture	
	ABT-fonden (Økonomistyrelsen)	<i>(Sagsbehandling/ Tilskudsadministration)</i>

I materialet illustreres, hvordan forskellige redskaber (de blå cirkler) kan anvendes til at svare på forskellige problemstillinger inden for den effektorienterede styring. Redskaberne kan vælges til og fra afhængig af styringsbehovet, jf. figur 2.

Figur 2 :

KORT OM ERFARINGERNE MED EFFEKT-STYRING I STATEN

De hidtidige erfaringer har klart vist, at det kan være svært at anvende effektorienteret styring. Men praksis viser også, at det er muligt at overvinde mange udfordringer.



For det første synes det at være en forudsætning, at man går pragmatisk til værks – for teoretisk en tilgang kan sande arbejdet til inden man er gået i gang eller gøre arbejdet meget ressourcetrævendende. Fx er det ikke i alle tilfælde nødvendigt at definere samfundsmæssige effektmål. Tilsvarende gælder, at man med effektmåling må tage hensyn til de data, der er til rådighed og den situation, som virksomheden er i. Start derfor småt – eventuelt med afgrænsede forsøg på udvalgte områder – og følg tanken om det muliges kunst. Det er ikke altid det rigtige at vælge det stærkeste målingsdesign – målingsomkostningerne skal stå mål med styringsgevinsterne.

For det andet viser erfaringerne, at en række problemstillinger og redskaber går igen. Således synes de fleste institutioner at kunne løse mål og målingsproblemet ved hjælp af effektindikatorer. Disse vil normalt kunne fungere som brobygger flere forskellige steder i årsags-virknings-kæden. I den sammenhæng synes der at være en stor forståelse for nødvendigheden af at sætte fokus på kravet til kausalitet og handlingsorientering i forhold til de valgte effektindikatorer.

For det tredje fremstår det som en klar konklusion, at effekt må forstås ud fra den kontekst, der arbejdes i. "One size fits all" er ikke en hensigtsmæssig tilgang. Der er stor forskel på såvel tilrettelæggelsen som anvendelsen af effektmåling og effektmål mellem institutionerne. Fx må der tilpasses efter opgavetype eller ud fra særlige vilkår, der gælder for netop den institution.

For det fjerde synes der at brede sig en erkendelse af, at effekt også handler om kendskab til sammenhæng mellem indsats og effekt (anvendelsen af årsags-virknings-kæder af forskellig slags). Forståelse af denne tankegang og det styringsmæssige potentiale, der ligger heri, kan være med til at øge de styringsmæssige gevinster ved effektstyring.

Trods dette findes der stadig udfordringer, der skal takles. Hvor og hvordan skal man starte, hvis man ønsker at anvende effektorienteret styring – hvad er den gode proces? Hvordan vurderer en institution, hvad der er et realistisk og samtidig ambitiøst effektmål? Hvordan håndteres behovet for hurtige målingsresultater? Hvordan sikrer man, at der reelt er en sammenhæng (kausalforhold) mellem indsats og den ønskede effekt? Hvordan sikres det, at målingsresultaterne også omsættes til prioriteringer og politiske beslutninger? Blot for at nævne nogle.

AFSLUTNING

Der er næppe tvivl om, at trenden både internationalt og i Danmark går i retning af en højere grad af effektorienteret styring. Men man skal ikke være blind for, at for mange af de offentlige virksomheder, som nu beslutter sig for at kaste sig ud i forsøget med effektstyring, vil det indebære en del udviklingsomkostninger. Det er en investering, og de styringsmæssige gevinster viser sig først over tid.

Men ofte kan der gøres en del for at sikre, at den effektorienterede bliver en succes. Det er således nødvendigt, at der findes ildsjæle i organisationen, der vil kunne drive arbejdet med den effektorienterede styring frem. Selv om langt de fleste udfordringer skal takles på ledelsesniveau, er det nødvendigt, at processen understøttes af engagerede og fagligt funderede medarbejdere. Men dette bør ikke være en sovepude. Effektstyring kræver et utvetydigt ledelsesmæssigt commitment!

Endelig er det vigtigt, at man kommer væk fra tidligere års tankegang bundet op på resultatkontrakternes mange detaljerede mål og krav, og at man indstiller sig på, at det er nogle få men strategisk vigtige effektmål, der styrer hele institutionens opgavevaretagelse. Det kræver, at effektarbejdet er bredt funderet i organisationen.

NOTER:

1. Økonomistyrelsens inspirationsmateriale omfatter *Case-samling – inspiration til effekt* samt *Ramme for Case-samlingen – inspiration til effekt*. Endvidere er der udarbejdet *Ledelsesresumé – inspiration til effekt*, der giver et hurtigt overblik. Se www.oes.dk/gav/effekt.
2. Finansministeriet (2010): *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*.
3. Rigsrevisionen (2009): *Mål- og resultatstyring - med fokus på effekt*.
4. Forum for Offentlig Topleddelse (2005): *Kodeks for god offentlig topleddelse*; http://www.publicgovernance.dk/?siteid=635&menu_start=635.
5. Økonomistyrelsen har som foranalyse til udarbejdelsen af materialet *inspiration til effekt* lavet et arbejdsrapport om *mål- og resultatkrav – med fokus på effekt*. I arbejdsrapporten fremlægges resultater for antallet af mål og resultatkrav i statens resultatkontrakter fra 2009. Den viser, at der i gennemsnit er 7,5 mål pr. kontrakt samt godt 25 resultatkrav pr. kontrakt.
6. I arbejdsrapporten er aktivitetskrav som andel af de samlede resultatkrav opgjort til 50 pct.
7. Senter for Statlig Økonomistyring i Norge (2006): *Mål- og resultatstyring i staten – en vejledning i resultatmåling*; <http://prosjektveiviseren.no/filearchive/mlogresultatstyringistatenenveilederiresultatmlingpdf.pdf>.
Økonomistyringsverket i Sverige(2006): *Effektutvärdering - Att*

välje upplägg: <http://www.esv.se/download/18.ff0d4b10adbe9fc4d8000174/ESV+2006-8.pdf>.
 Finansministeriet i Finland (2006): *Handbook on performance management*; http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/10_governance_and_accountability/20050913Handbo/Handbook.pdf.

8. Det samlede materiale findes som nævnt på Økonomistyrelsens hjemmeside: www.oes.dk/ov/effekt.

LITTERATUR:

- > Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (tidligere Socialforskningsinstituttet) (2007): *Effektmåling*. http://www.sfi.dk/Files/Filer/SFI/Pdf/Rapporter/2007/0708_Effektmaaling.pdf
- > Ekonomistyrningsverket i Sverige(2006): *Effektvurdering - Att välje upplägg*. <http://www.esv.se/download/18.ff0d4b10adbe9fc4d8000174/ESV+2006-8.pdf>.
- > Finansministeriet (2010): *Ansvar for styring - vejledning om styring fra koncern til institution*.
- > Finansministeriet i Finland (2006): *Handbook on performance management*. http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/10_governance_and_accountability/20050913Handbo/Handbook.pdf.

- > KREVI (2008): *Den logiske model - et værktøj til at planlægge, gennemføre og evaluere sociale indsatser*. http://kreivi.dk/files/Den_logiske_model_290808_0.pdf
- > Kusek, J. Z. & R. C. Rist (2004): *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, Washington DC: The World Bank
- > Rigsrevisionen (2009): *Mål- og resultatstyring - med fokus på effekt*.
- > Senter for Statlig Økonomistyring i Norge (2006): *Mål- og resultatstyring i staten - en vejledning i resultatmåling*.
- > <http://prosjektveiviseren.no/filearchive/mlogresultatstyringistatenenveilederireultatmlingpdf.pdf>.
- > Økonomistyrelsen (2010): *Case-samling - inspiration til effekt*.
- > Økonomistyrelsen (2010): *Ramme for Case-samlingen - inspiration til effekt*.
- > Økonomistyrelsen (2010): *Ledelsesresumé - inspiration til effekt*.
- > Økonomistyrelsen (2010): *Mål- og resultatkrav - med fokus på effekt*.

