



**Økonomistyring
– med balance og fokus**

Udsendt af Økonomistyrelsen
August 2000

Redaktion:
Jens Hørby Jørgensen
Anne Egelund Lange

Yderligere eksemplarer
af publikationen fås hos:

ØKONOMISTYRELSEN
BORGERGADE 18
POSTBOKS 2193
1017 KØBENHAVN K

TELEFON 3392 8800
FAX 3392 8896
WWW.OES.DK

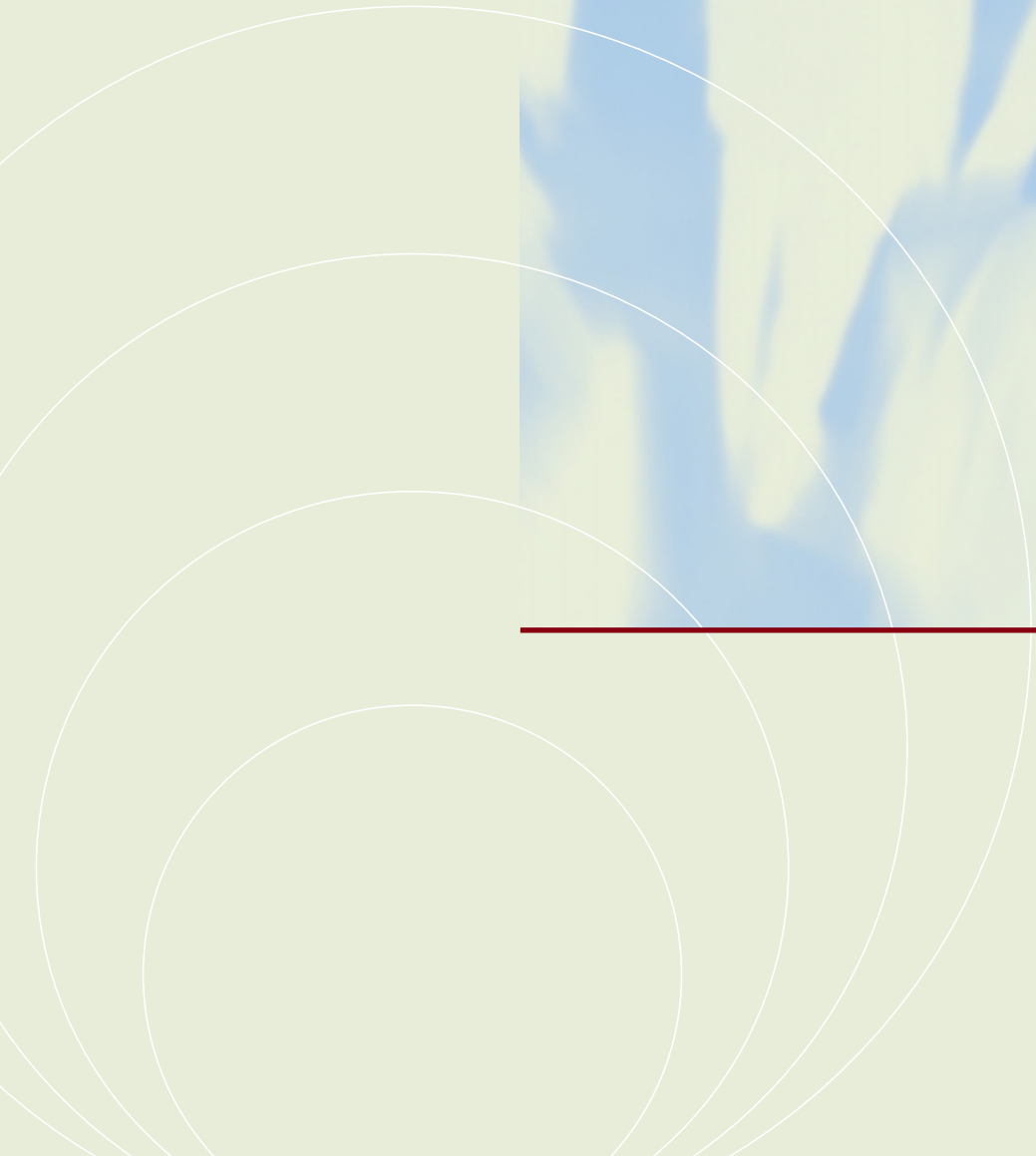
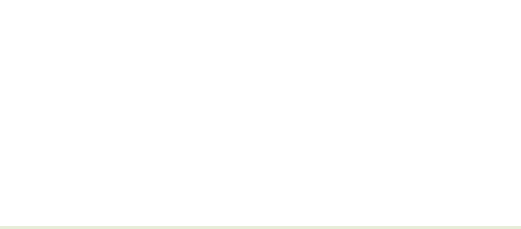
Eller send bestilling til
publikationer@oes.dk

Henvendelse om publikationen
iøvrigt kan ske til kontoret for
Resultatstyring og Controlling,
telefon 3392 9121.

ISBN nr. 87-90394-79-8
Pris kr. 75,- inkl. moms.



Økonomistyring – med balance og fokus



Forord

Departementer og institutioner har gennem de seneste 10-15 år fået en stadig øget frihed til at kunne disponere over de tildelte ressourcer. Med friheden følger øgede krav til at styre økonomien og øgede krav om flere og bedre offentlige ydelser. God økonomistyring er derfor blevet en stadig mere central udfordring for chefer på alle niveauer i staten og for alle medarbejdere, der arbejder med økonomistyring i det daglige.

Men hvad er god økonomistyring? Dette spørgsmål søger denne publikation at besvare ved at tilbyde en samlet ramme til forståelsen af statslig økonomistyring.

Publikationen er ikke en facitliste, der viser præcis, hvordan man skal gribe økonomistyringen an. Publikationen udpeger de felter, økonomistyringen skal fokusere på og giver inspiration til departementers og institutioners fortsatte arbejde med økonomistyring – fra arbejdet med regnskabsbekendtgørelsen i den ene ende af spektret, til værdibaseret ledelse og innovation i den anden.

De mange muligheder stiller krav om balance. For eksempel balance mellem kort og lang sigt. Mellem stabilitet og dynamik. Mellem centralisering og decentralisering. Mellem formel og uformel styring. Og bevidsthed om, at man ikke kan alt på en gang. Den enkelte institution bliver nødt til at prioritere og fokusere på de redskaber, der bedst tilgodeser institutionens grundvilkår og opfylder de ønskede udviklingsmål.

Der skal derfor findes en balance mellem flere forskellige muligheder, og der skal fokuseres på de områder, hvor der først skal sættes ind. Deraf publikationens titel: Økonomistyring – med balance og fokus.

Publikationen bygger på hidtidige publikationer om økonomistyring i staten, først og fremmest på rapporten fra Udvalget vedrørende Intern kontrol og Resultatopfølgning fra 1996 og Benchmarkinganalysen af de statslige institutioners økonomistyring fra 1999.

Publikationen er blevet drøftet i en række sammenhænge, bl.a. på Økonomistyrelsens administrationschefkonference i maj 2000. Økonomistyrelsen takker alle, der har taget del i drøftelserne og som derigennem har medvirket til at kvalificere publikationen.

God læselyst.

Henrik Pinholt


0



Indhold

1	Indledning	6
2	Regelgrundlaget for økonomiforvaltningen	12
2.1	Bevillingsregler	14
2.2	Eksterne regnskaber	14
2.3	Disposition og kontrol	15
2.4	Økonomistyring	16
3	Normer for statslig økonomistyring	18
3.1	Mål- og rammestyring	19
3.2	Departementernes styringsansvar	22
	Sammenfatning af departementets ansvar	28
3.3	Institutionernes driftsansvar	29
	Sammenfatning af institutionernes ansvar	38
4	Ledelsesmæssige valg – balance i tid, rum og aspekter	40
4.1	Balance i tid	42
4.1.1	Balance mellem kort og lang sigt	43
4.1.2	Balance mellem stabilitet og dynamik	45
4.2	Balance i rum	48
4.2.1	Balance mellem hierarki og marked	48
4.2.2	Balance mellem centralisering og decentralisering	52
4.2.3	Balance mellem formalisering og ikke-formalisering	55
4.3	Balance i aspekter	59
5	Afslutning – at styre med fokus	66
	Bilag: Balanced Scorecard og Kvalitetsprismodellen (EFQM)	71
	Litteraturliste	74

1



**Balance i tid, rum
og aspekter**

Normer

Regler

Indledning

Den statslige sektors vilkår vil ændre sig betydeligt i de kommende år.

Overordnet set er staten på vej ind i en ressourceklemme. På den ene side betyder en stagnerende arbejdsstyrke og lav ledighed, at grundlaget for økonomisk vækst i staten er begrænset. På den anden side betyder en generelt stigende efterspørgsel efter velfærdsydelser et større udgifts-pres. Samtidig vil institutionerne blive stillet over for radikalt øgede krav om lydhørhed og responsivitet over for brugerne.

Departementer og institutioner står hermed over for en dobbelt udfordring. På den ene side skal de indrette organisation og styring på en sådan måde, at ledelse og medarbejdere oplever en tilskyndelse til at imødekomme politikernes og brugernes ønsker og krav. På den anden side skal de sikre produktiviteten. Det vil sige indrette organisation og styring på en sådan måde, at omkostningerne ved en given ydelse holdes nede.

Øget lydhørhed og øget produktivitet er ligeværdige mål, som begge skal opfyldes. Det kræver, at man i den statslige sektor nøje vil skulle prioritere ressourceanvendelsen, så der hele tiden skabes størst mulig værdi.

Det er økonomifunktionen, der er hovedansvarlig for at løfte denne opgave. Det indebærer, at økonomifunktionen skal kunne udpege og fokusere på de områder, hvor en indsats giver mest værdi og medvirke til at iværksætte de nødvendige forandringer. Økonomistyring vil derfor kræve både fantasi, kreativitet og analytisk indsigt – og vilje til at intervenere; til at lave om, når det er nødvendigt.

Økonomistyring i staten handler om at opnå størst mulig effekt for færrest mulige ressourcer.

Økonomistyringen omfatter således i bredeste forstand de foranstaltninger, der sættes i værk med henblik på at påvirke, samordne eller udvikle organisationen, således at knappe ressourcer udnyttes bedst muligt i forhold til de mål, der skal opfyldes.

Hovedtankegangen i publikationen er, at god økonomistyring kræver et helhedssyn på organisationens indretning. Specifikke målrettede metoder (TQM, BPR, ABC, etc.) kan i den rette sammenhæng være en

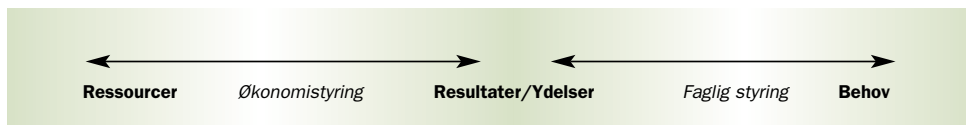
hjælp, men de kan ikke anvendes med succes, før man har udviklet en grundlæggende forståelse for sin egen organisations situation og udvikling.

Uanset, at god økonomistyring forudsætter et bredt organisatorisk perspektiv, er det meget vigtigt at understrege, at der hersker andre styringsdiscipliner i en organisation end blot den økonomiske.

Årsagen til, at de enkelte institutioner er oprettet, er naturligvis, at de skal opfylde et samfundsmæssigt formål. Dette opfyldes gennem forskellige faglige aktiviteter. De faglige discipliner er primært optaget af selve ydelseernes kvalitet og indhold og har deres egne regler, metoder og procedurer.

Hvor økonomistyring primært retter sig mod relationen mellem ressourcer og resultater, drejer faglig styring sig primært om overensstemmelse mellem ydelserne og de behov eller forventninger, der retter sig mod ydelserne.

Figur 1.1 Sammenhæng mellem økonomistyring og faglig styring



Selvom de forskellige discipliner yder forskellige bidrag til opfyldelsen af det overordnede styringsmål, står de dog i et nødvendigt samarbejdsforhold. Analyser af effektivitet, som er en kerneopgave for økonomistyringen, kræver således, at relationen mellem behovsopfyldelse (effekt) og ressourcer sammenholdes.

På basis af bidrag fra de andre styringsdiscipliner er det en opgave for økonomistyringen at skabe en ramme for, at ressourcer og resultater kan gøres målbare og sammenlignelige som grundlag for ledelsesbeslutninger.

Det er ikke økonomistyringens opgave at fastsætte, hvilke mål der skal nås. Målfastsættelse er en ledelsesbeslutning, som baseres på oplæg fra institutionens faggrupper. Men økonomistyringen kan definere rammerne for, hvordan målene skal opstilles, klarlægge konsekvenser af at opstille forskellige mål og komme med forslag til alternative anvendelsesmuligheder for ressourcerne.

Styringssystemerne må aldrig forveksles med ledelse. Ledelse i forhold til økonomistyring er at anvende de forskellige styringssystemer, når målene skal opstilles, implementeres og realiseres.

Forudsætningen for en konstruktiv dialog mellem ledelse, økonomifolk og fagfolk er, at alle kender sin rolle og har respekt for de forskellige funktioner, de er sat til at varetage.

Økonomi er naturligvis ikke det eneste, der betyder noget. Men hensynet til økonomien betyder altid noget.

Publikationens formål og opbygning

Ikke alle organisationer¹ er fuldt ud rustede til de nye udfordringer. Økonomistyrelsens benchmarking af de statslige institutioners økonomistyring i 1999 pegede på, at der i nogle institutioner er problemer med at håndtere de basale økonomistyringsfunktioner, og at mange institutioner har svært ved at skabe sammenhæng mellem økonomi, ydelser og aktiviteter.

Hvor Økonomistyrelsens benchmarking gav en række konkrete bud på, hvordan der skal fokuseres på væsentlige enkeltelementer i økonomistyringen, anlægges der i denne publikation et helhedssyn på forståelsen af økonomistyringen. Publikationen nuancerer og komplementerer dermed benchmarkingundersøgelsen.

Publikationen har to formål. Det første formål er

- at præcisere, hvad god økonomistyring i staten er, hvilke hensyn der skal tages, og hvilke redskaber der kan anvendes.

Økonomistyring i staten kan imidlertid ikke sættes på en enkel formel. De statslige institutioner er meget forskellige og skal derfor også styres forskelligt. Derfor er det andet formål

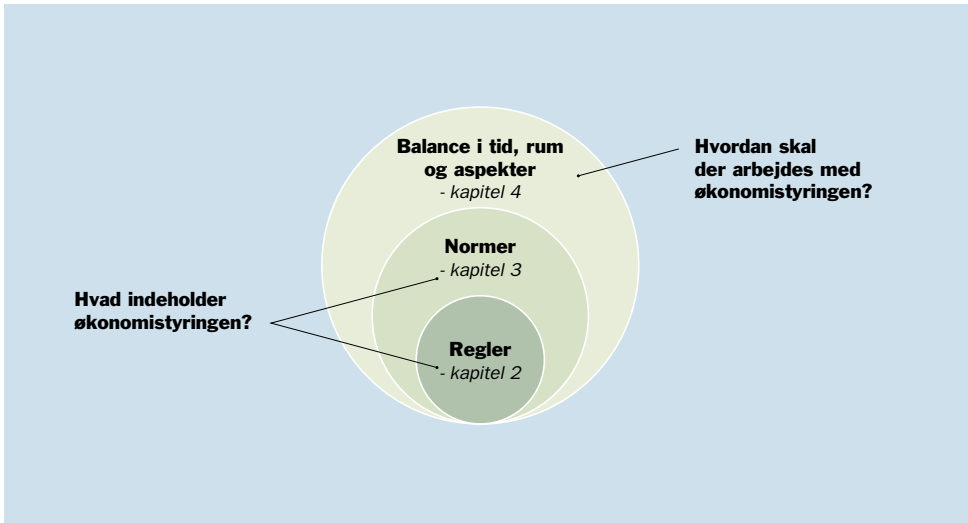
- at give inspiration til, hvordan økonomistyringen kan gribes an ved at pege på de grundlæggende overvejelser, økonomistyringen bør baseres på.

Publikationen indeholder principielle udmeldinger om, hvad god økonomistyring i staten indebærer, og udpeger de kritiske områder, som er fundamentale for forståelsen af organisationen – og som dermed udgør en platform for at kunne opstille mere specifikke krav til økonomistyringen.

Udgangspunktet er, at god økonomistyring findes på tre forskellige, men indbyrdes sammenhængende niveauer:

¹ I resten af publikationen anvendes betegnelsen *organisation* som en fællesbetegnelse for departementer, styrelser, direktorater og institutioner. Betegnelsen *institution* dækker både over styrelser, direktorater og institutioner.

Figur 1.2 Økonomistyringens niveauer



1. Regler

Det første niveau handler om *regelsystemet*. En række af de grundlæggende regler for god økonomistyring er nedfældet i form af bevilningsregler, regnskabsregler m.v. Alle øvrige økonomistyringsaktiviteter tager udgangspunkt i denne kerne. Reglerne behandles i kapitel 2.

2. Normer

Det andet niveau handler om de *grundlæggende* normer for god økonomistyring. Normerne kan f.eks. dreje sig om at sikre, at de producerede ydelser har effekt, eller om at kunne dokumentere, at ydelserne produceres billigst muligt. Endvidere findes der normer for, hvordan styringen bør tilrettelægges gennem f.eks. kontraktstyringskæden. Sådanne normer kan ikke præciseres og gøres entydige på samme måde som reglerne på niveau 1, men de er retningsvisere for økonomistyringens opgaver. Normerne beskrives og uddybes i kapitel 3.

3. Balance i tid, rum og aspekter.

Det tredje niveau handler om den måde, man skal indrette sin organisation på, således at den fungerer med størst mulig effektivitet: med balance i tid, rum og aspekter. Ved balance i tid forstås balance mellem kort og lang sigt og balance mellem stabilitet og dynamik. Ved balance i rum forstås balance mellem marked og hierarki, mellem centralisering og decentralisering og mellem formel og ufor-

mel styring. Ved balance i aspekter forstås, hvordan man kan indrette styresystemet på en sådan måde, at det spejler institutionens samlede mål og udviklingsbehov.

Det tredje niveau handler om nogle grundlæggende overvejelser over eller spørgsmål til økonomistyringen. Spørgsmålene har karakter af et antal afvejninger – balancer – hvorigen gennem det skal sikres, at institutionen ikke ensidigt betoner et område på bekostning af et andet. Det tredje niveau er alene normerende på den måde, at det peger på nogle nødvendige overvejelser, alle statslige organisationer bør gøre sig med regelmæssigt mellemrum. Balance i tid, rum og aspekter uddybes i kapitel 4.

Publikationen er disponeret efter de tre niveauer i figuren, der samtidigt afspejler publikationens rummelige økonomistyringsforståelse.

Figuren illustrerer økonomistyringens udvikling fra en forholdsvis snæver disciplin til en bredere disciplin, der omfatter stadig flere opgaver og områder. Jo flere områder økonomistyringen aktiveres på, jo større effekt giver den – men jo mere kompleks bliver den også at håndtere.

Pointen er imidlertid, at bredes perspektivet ikke ud, vil organisationens indretning i værste fald kunne virke hæmmende på udviklingen i effektiviteten i stedet for at understøtte organisationens effektivitet.

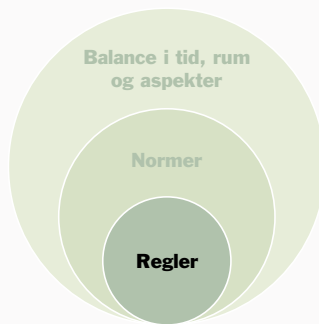
Økonomistyringens karakter og indhold ændrer sig, jo længere man kommer væk fra figurens kerne. I den inderste kerne er kravene meget eksplicite, kontante og normerende. Opgaverne er her klart definerede; der er ingen tvivl om, hvad der kræves.

Jo mere man fjerner sig fra kernen, jo sværere bliver det at opstille entydige krav og løsninger. I den yderste skal er det ikke muligt at komme med entydige løsninger, men kun at pege på de emner og opgaver, der skal arbejdes med, og at pege på de overvejelser, der er relevante i den givne sammenhæng.

Publikationen indeholder ikke en færdig opskrift på, hvordan det enkelte ministerium og den enkelte institution konkret skal tilrettelægge sin økonomistyring for at agere mest optimalt. Det er fortsat det enkelte ministeriums og den enkelte institutions eget ansvar.

Det er ikke hensigten med publikationen at gøre økonomistyringen mere omfattende eller sofistikeret. Tværtimod er det en grundopfattelse, at økonomistyringen indimellem er for kompleks, detaljeret og måske derfor fejlagtig. Gennem udpegningen af de væsentligste opgaver for økonomistyringen er det et håb, at styringen kan koncentreres, så den både bliver mere enkel, mere slagkraftig og mere effektiv.

2



Regelgrundlaget for økonomiforvaltningen

I dette kapitel beskrives regelgrundlaget og de helt basale krav til økonomiforvaltningen – den formelle kerne i økonomistyringen.²

Udgangspunktet for den danske statslige økonomistyring er, at det er den enkelte minister – og dermed *ministeriernes departementer* – der har det overordnede ansvar. For så vidt angår disponeringen over bevillingerne følger dette af bevillingsbegrebet – jf. Budgetvejledningen 1996, pkt. 20.1.2.:

“Bevillingen er en bemyndigelse til en minister. Hvor en administrativ ledelse har dispositionsbeføjelser i henhold til givne bevillinger, beror adgangen til at disponere således på delegation og er undergivet de vilkår, hvorunder delegation er sket.”

I bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen nr. 1163 af 20. december 1994 er departementernes ansvar for økonomistyring og regnskabsvæsenets tilrettelæggelse inden for ministerområdet yderligere præciseret. I regnskabsbekendtgørelsens §4 fastslås, at det er departementerne,

- *der tilrettelægger regnskabsvæsenet inden for ministerområdet*
- *der fører kontrol med overholdelse af reglerne for regnskabsvæsenet*
- *der har ansvaret for at sikre, at oplysningerne til brug for økonomisk planlægning, styring og kontrol vedrørende aktiviteterne i institutionerne tilvejebringes.*

Samlet har departementerne således ansvar for:

- anvendelse af bevillingen
- regnskabsvæsenets tilrettelæggelse og kontrollen med reglernes overholdelse
- tilvejebringelse af økonomistyringsinformation.

² Regelgrundlaget for økonomiforvaltningen er samlet i den økonomiadministrative vejledning (ØAV).
Se www.oav.dk

2.1 Bevillingsregler

Den overordnede økonomiske styring af ministerier og statslige institutioner sker ved Folketingets vedtagelse af finansloven, der indeholder ca. 1.200 enkeltstående bevillinger.

Denne procedure følger direkte af grundloven, der klart foreskriver, at ingen udgift må afholdes uden forudgående hjemmel. Hjemlen fås i finansloven eller ved Finansudvalgets godkendelse af aktstykker i løbet af året.

Bevillingerne kan gives til en bestemt institution, en tilskudsordning eller et konkret projekt, men der kan også være institutioner, der administrerer flere bevillinger eller bevillinger, der omfatter flere institutioner, tilskudsordninger eller projekter.

Bevillingerne er (med undtagelse af lovbundne indkomstoverførsler o.lign.) en politisk fastsat overgrænse for hvor store udgifter, der må anvendes til et givent formål eventuelt kombineret med egentlige aktivitetsforudsætninger. Finanslovens bevillinger og forudsætningerne herfor er således grundlaget for Folketingets kontrol med de økonomiske dispositioner i ministerier og institutioner.

Bevillingsstyringen følger af reglerne i grundloven og er konkretiseret i Finansministeriets Budgetvejledning, der fastlægger de nærmere disponeringsregler for de enkelte bevillingstyper og for forelæggelse af nye eller ændrede dispositioner i finansåret.

2.2 Eksterne regnskaber

Regnskabsbekendtgørelsen fastsætter i §8 og §9 kravene til ministeriernes og institutionernes eksterne regnskabsaflæggelse. Af bekendtgørelsen fremgår blandt andet, at ministerierne med tilhørende institutioner pålægges at aflægge måneds- og årsregnskaber, som skal påtegnes af både institution og departement. Som led i godkendelsen skal der føres kontrol med forbruget af de givne bevillinger, og det skal sikres, at de afholdte aktiviteter står i rimeligt forhold til de forbrugte bevillinger. Regnskabet skal give et retvisende billede af indtægter og udgifter samt af aktiver og passiver ved finansårets udløb.

Den her omtalte regnskabsaflæggelse er institutionernes obligatoriske og officielle eksterne regnskab, der som følge af den foreskrevne påtegning angiver det formelle opfølgingsgrundlag. Regnskabet aflægges i henhold til statens artsopdelte kontoplan. Der indgår ikke produktionsmæssige data i institutionsregnskaberne, og den efterfølgende kontrol

kan derfor kun danne udgangspunkt for kontrol af og opfølgning på de finansielle og bevillingsmæssige forhold.

Siden 1995 har institutionerne tillige – først på forsøgsbasis, siden obligatorisk – skullet aflægge årlige virksomhedsregnskaber.³

Virksomhedsregnskaberne sigter mod at integrere oplysninger af økonomisk og faglig karakter og mod at rapportere om institutionernes målopfyldelse. Ligesom måneds- og årsregnskaberne skal virksomhedsregnskaberne påtegnes både af institutionerne selv og af deres respektive departement.

2.3 Disposition og kontrol

I relation til de løbende dispositioner og den løbende kontrol foreskrives det i regnskabsbekendtgørelsen, at der skal udarbejdes en regnskabsinstruks. De nærmere regler for udarbejdelsen af regnskabsinstrukser er beskrevet i Finansministeriets cirkulære nr. 232 af 20. december 1994 om udarbejdelse af institutionsinstrukser vedrørende regnskabsvæsenets tilrettelæggelse.

Regnskabsinstruksen skal indeholde oplysninger om den regnskabsmæssige organisation og om institutionens regnskabsmæssige opgaver som for eksempel: udgifts- og indtægtsforvaltning, regnskabsmæssig registrering, betalingsforretninger, kontrol med værdipost, aflæggelse af regnskaber, opbevaring af regnskabsmateriale, forvaltning af varebeholdninger, værdipapirforvaltning, udlånsforvaltning m.v.

Regnskabsinstruksen har først og fremmest til formål at give en sikker arbejdsgang og en klar ansvarsfordeling, således at omgangen med de statslige værdier foregår så forsvarligt som muligt. Den løbende kontrol består i, at der altid er to ansatte involveret ved gennemførelsen af en disposition, og at dispositionen kan dokumenteres med bilag, samt at godkendelsen af bilaget kan føres tilbage til bestemte personer.

Instruksen skal godkendes af de overordnede myndigheder i form af et departement eller en styrelse og indsendes til Rigsrevisionen til underretning. Departementerne har det overordnede ansvar for, at institutionerne opfylder forpligtelsen til at udarbejde instruksen.

I lov om statsrevisorerne fremgår det, at statsrevisorerne skal:

“.. vurdere, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet”.

³ Fra og med regnskabsåret 2001 forventes det, at virksomhedsregnskabsordningen kommer til at omfatte samtlige institutioner og departementer.

Heraf følger, at statens institutioner er forpligtigede til at tage skyldige økonomiske hensyn ved forvaltning af de bevilgede midler.

2.4 Økonomistyring

Som det fremgår, er der foretaget en hel del regulering på det regnskabsmæssige område. Reguleringen angår især de officielle regnskabsdokumenter samt dokumentationen af og arbejdsgangene omkring de finansielle dispositioner.

Derimod er selve sikringen af, at man opnår de ønskede resultater i henhold til givne formål, ikke formaliseret i præcise regler. Der er dog i regnskabsbekendtgørelsens §1 og §7 formuleret et udgangspunkt for god økonomistyring. Det fremgår således af §1 stk. 1, at:

”Regnskabsvæsenet skal bidrage til en effektiv økonomiforvaltning gennem registrering af oplysninger til brug for økonomisk planlægning, styring og kontrol vedrørende aktiviteterne på alle niveauer af statsforvaltningen.”

I forlængelse heraf stiller §7 en række mere specifikke krav til det interne regnskabsvæsen:

- *Udgifter og indtægter skal i hensigtsmæssigt omfang kunne fordeles på dimensioner som formål, sted, produkt, aktivitet m.v.*
- *De præsterede ydelser og det medgåede ressourceforbrug skal i hensigtsmæssigt omfang kunne opgøres*
- *Det skal kunne opgøres, hvad de enkelte ydelser koster, og hvad der er udløsende for ressourceforbruget. I denne sammenhæng skal også forholdet mellem ydelsernes antal og ressourceforbruget (produktiviteten) kunne belyses.*

Reglerne foreskriver dermed en økonomistyring, hvor ressourceforbruget kan henføres til aktiviteter, ydelser og formål, og hvor det er muligt på systematisk vis at sammenholde ressourceindsatsen med de frembragte resultater. Dette skal – ifølge reglerne – danne grundlag for ledelsesbeslutninger i forbindelse med planlægning, styring og kontrol.

Hvordan dette konkret skal gøres, foreskriver reglerne imidlertid ikke. Institutionernes økonomistyring er således relativt overordnet reguleret.

Den overordnede regulering skyldes for det første, at det er den enkelte minister, der bærer det fulde ansvar for, at økonomistyringen foregår betryggende. Den enkelte minister skal derfor i vidt omfang selv kunne bestemme, hvordan økonomistyringen skal tilrettelægges.

For det andet skyldes den relativt overordnede regulering, at der er en ganske stor forskellighed institutionerne imellem, og at det derfor i praksis er umuligt at opstille relevante, specifikke og ensartede krav til alle statslige institutioner.

For det tredje afspejler udviklingen en grundlæggende forvaltningspolitisk idé om, at det er det enkelte ministerium og den enkelte institution, der – tæt på de konkrete opgaver – bedst selv kan vurdere, hvordan den detaljerede økonomiske styring bør tilrettelægges.

Dette betyder på den ene side, at der er et særdeles vidt spillerum og stor frihed til, at ledelsen i departementer og institutioner selv kan indrette styringen.

På den anden side lægger de store frihedsgrader et stort ansvar på departementernes tilrettelæggelse af økonomistyringen for hele ministerområdet. Den relativt overordnede regulering kræver stærke departementer.

For at understøtte departementerne og institutionerne i deres opgaver er der gennem årene udviklet en række normer for, hvad god økonomistyring består i. Normernes konkrete indhold varierer afhængigt af, om det drejer sig om en tværgående koncernstyring inden for ministerområdet eller institutionens interne økonomistyring.⁴

Regler og normer kan imidlertid aldrig give udtømmende anvisninger på, hvordan man konkret skal agere i den mangfoldighed af situationer, man som leder og medarbejder bliver stillet over for hver eneste dag i den enkelte institution.

Derfor skal det være en vigtig del af kulturen og værdigrundlaget i en statslig institution, at medarbejderne er bevidste om, at de er ansatte i en statslig institution og aflønnet af skatteborgernes penge.

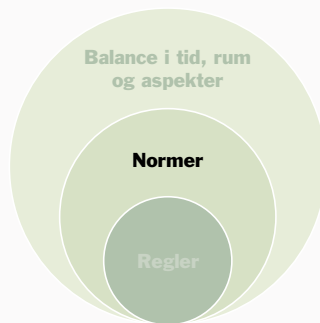
Respekten for skatteborgernes penge skal afspejles i bestræbelserne på gennem sparsommelighed at sikre den størst mulige produktivitet og effektivitet med vægten lagt på brugernes ønske om kvalitet og service.

Ansvarlighed over for de offentlige midler er således den helt afgørende grundsætning for al god økonomistyring.

I kapitel 3 gennemgås normerne for god økonomistyring, og i afsnit 4.2.3 gennemgås det nærmere, hvordan der i arbejdet med økonomistyringen kan arbejdes med værdier og andre former for uformel styring.

⁴ Se f.eks. Finansministeriets 'Modernisering af ministeriernes økonomistyring', SØS-publikation 1986 og Finansministeriets/Økonomistyrelsens 'Intern kontrol og resultatopfølgning', 1996.

3



Normer for statslig økonomistyring

God økonomistyring kræver, at departementer og institutioner kan skabe en klar og effektiv sammenhæng mellem:

- **Styringsgrundlag**, herunder evnen til systematisk at sammenligne ressourceindsats med resultater
- **Styringsprocesser**, herunder evnen til at få økonomiske prioriteringer til at slå igennem i hele organisationens adfærd
- **Styringsresultater**, dvs. den faktisk opnåede og dokumenterede målopfyldelse.

Det overordnede princip for den statslige styring af drift, tilskud og anlæg er mål- og rammestyring. Inden for mål- og rammestyringen har departementerne et (koncern)styringsansvar og institutionerne et driftsansvar. Departementernes styringsansvar udmøntes i resultatkrav til institutionerne, som skal opfylde målene og udøve god økonomiforvaltning inden for disse rammer. Den styringsmæssige kobling mellem departementerne og institutionerne er ofte en resultatkontrakt.

I 1999 gennemførte Økonomistyrelsen en benchmarking af statslige institutioners økonomistyring, som byggede på en række specifikke normer for god økonomistyring på institutionsniveau (se også afsnit 3.3). Det følgende bygger på dette normsæt, men der lægges vægt på at beskrive normerne som del af en samlet styringsproces, der omfatter et samspil mellem departement og institution.

I det følgende beskrives først det overordnede koncept for mål- og rammestyring. Dernæst gennemgås en række normer for økonomistyring i henholdsvis departementet og institutionen.

3.1 Mål- og rammestyring

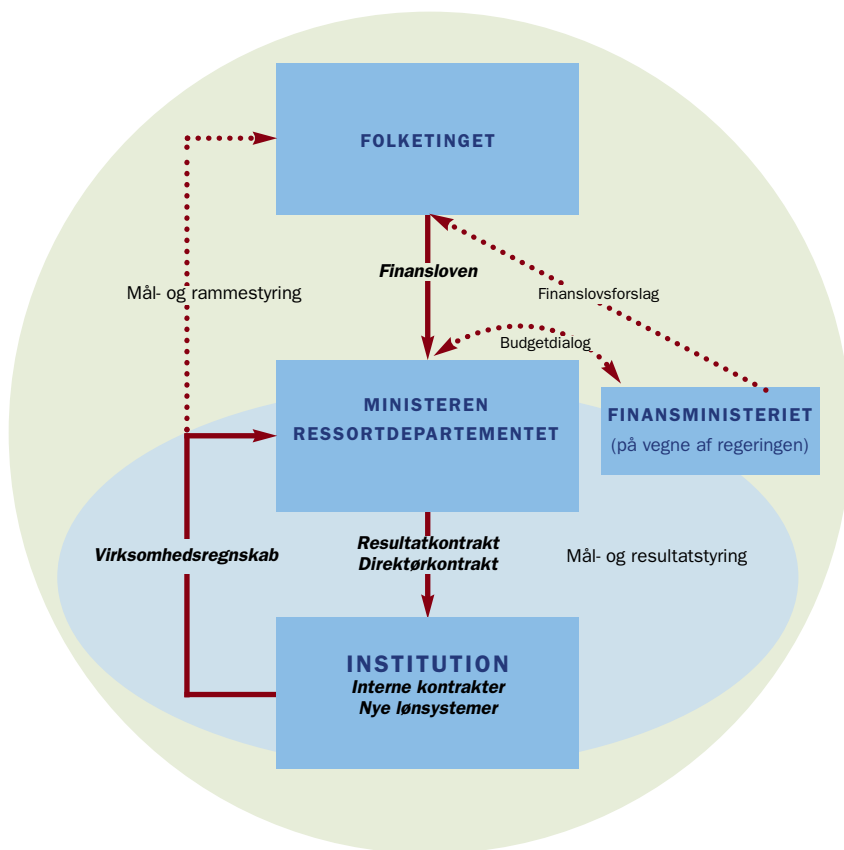
Det overordnede økonomiske styringskoncept for hovedparten af statens driftsopgaver er som nævnt *mål- og rammestyring*. I finansloven angives således henholdsvis de overordnede mål og de økonomiske rammer for den statslige sektor. Selve den økonomiske rammestyring kommer særligt til udtryk i den årlige finanslovsproces, som tager udgangspunkt i Finansministeriets rammeudmeldinger. At rammestyringen og den

efterfølgende økonomistyring er et velfungerende styringskoncept viser sig blandt andet i form af en høj grad af bevillingsoverholdelse. Ramme- styring fokuserer primært på input-siden.

For at fokusere yderligere på output-siden er *mål- og resultatstyring* udviklet som styringskoncept mellem departement og institution. Den grundlæggende idé heri er, at departementet skal opstille mål (forstået som krav, der skal opfyldes inden for den økonomiske ramme og en given periode) for den enkelte institution. Efterfølgende skal departementet følge op på resultaterne (dvs. opfyldelsen af målene). Mål- og resultatstyringen finder sted inden for rammerne af den overordnede mål- og rammestyring og kan hensigtsmæssigt udformes inden for rammerne af kontraktstyringskæden. Det vil sige ved anvendelse af resultatkontrakter, direktørkontrakter, interne kontrakter, nye lønformer og virksomhedsregnskaber.

De forskellige koncepters sammenhæng til aktørerne er skitseret i figur 3.1.

Figur 3.1 De statslige styringskoncepter



Styringsinstrumenter er angivet med kursiv.

Figuren viser,

at *mål- og rammestyringens* væsentligste redskab er finansloven, som er et resultat af budgetprocessen, hvor både Finansministeriet og ressortdepartementerne sammen med ministerområdernes institutioner deltager. Figuren viser endvidere mål- og resultatstyringens fokusområde mellem departement og institution. Mål- og resultatstyringen tager udgangspunkt i de politiske **mål** for de enkelte områder. Departementet udmønter og konkretiserer de politiske mål i administrative **resultatkrav**, som er milepæle og målepunkter, der gør det muligt at følge op på mål-opfyldelsen inden for de enkelte institutioners aktivitetsområder. Disse resultatkrav skal således medvirke til at sikre opfyldelsen af de eksternt fastsatte (politiske) krav. Mål- og resultatstyringen kan have et forløb med følgende tre trin:

- Fastsættelse af resultatkrav for den enkelte institutions virksomhed (f.eks. i en resultatkontrakt)
- Udmøntning af resultatkravene internt i institutionen. Udmøntningen kan ske gennem direktørkontrakten og eventuelt gennem interne kontrakter på afdelings-, kontor- og medarbejderniveau. Med indførelsen af nye lønsystemer samt de nye regler for resultatløn er der mulighed for at understøtte styringen ved at knytte såvel chefers som medarbejderes løn tættere sammen med resultaterne
- Resultatopfølgning og -vurdering, hvilket bl.a. sker i de årlige virksomhedsregnskaber og flerårigt i form af mere langsigtede evalueringer af indsatsen og dens effekter. Resultatvurderingen kan anvendes som grundlag for revidering og opstilling af mål for den næste periode.

Målene og resultatkravene udgør fokus i styringen, og kontrakter kan medvirke til at synliggøre disse, mens virksomhedsregnskaberne indeholder vurderinger af resultatopfyldelsen.

Det er obligatorisk for alle større institutioner at aflægge virksomhedsregnskab. Brugen af resultatkontrakter og direktørkontrakter er frivillig. Dog kan opfyldelse af regnskabsbekendtgørelsens § 7 om ressourceopgørelser (jf. kapitel 2) nødvendiggøre opstillingen af eksplicitte mål og resultatkrav.

De statslige styringskoncepter er tidligere præsenteret i en række af Finansministeriets publikationer: *Modernisering af ministeriernes økonomistyring* fra 1986, *Intern kontrol og resultatopfølgning* fra 1996, *Mål og målinger* fra 1998 samt *Resultatorientering i staten 1998* fra 1999.

I afsnit 3.2 og 3.3 gennemgås en række normer for henholdsvis departementets og institutionernes økonomistyring.

3.2 Departementernes styringsansvar

Departementerne har det overordnede ansvar for økonomistyringen inden for de enkelte ministerområder. Det er deres opgave at sikre tilrettelæggelsen af koncernens (ministerområdets) økonomistyring, som består af to niveauer:

- Et langsigtet strategisk niveau (flerårig strategisk planlægning og styring)
- Et kortsigtet operationelt niveau (etårig styring).

På det *strategiske niveau* arbejdes der ud fra politiske visioner med ministerområdets langsigtede udvikling, herunder f.eks. opstilling af koncernmål, opgaveplacering blandt institutioner og private udbydere, organisationsudvikling, personalepolitik og kompetenceudvikling. Disse tiltag skal skabe de nødvendige rammer og kompetencer for den langsigtede opgavevaretagelse og udvikling inden for ministerområdet.

På det *operationelle niveau* foretages den mere kortsigtede styring, som bl.a. drejer sig om den årlige finanslovsproces, fastsættelse af resultatkrav for institutionerne, den løbende aktivitetsstyring samt aktuelle politiske spørgsmål. Denne årlige økonomistyringscyklus sker inden for rammerne af og på baggrund af den strategiske styring.

Som nævnt er det departementerne, der er ansvarlige for den overordnede tilrettelæggelse af ministerområdets økonomistyring. Det bør dog altid ske i samarbejde med de tilhørende institutioner og kan f.eks. finde sted i *koncernledelsen*, hvor repræsentanter for ministerområdets institutioner samt departementet deltager.

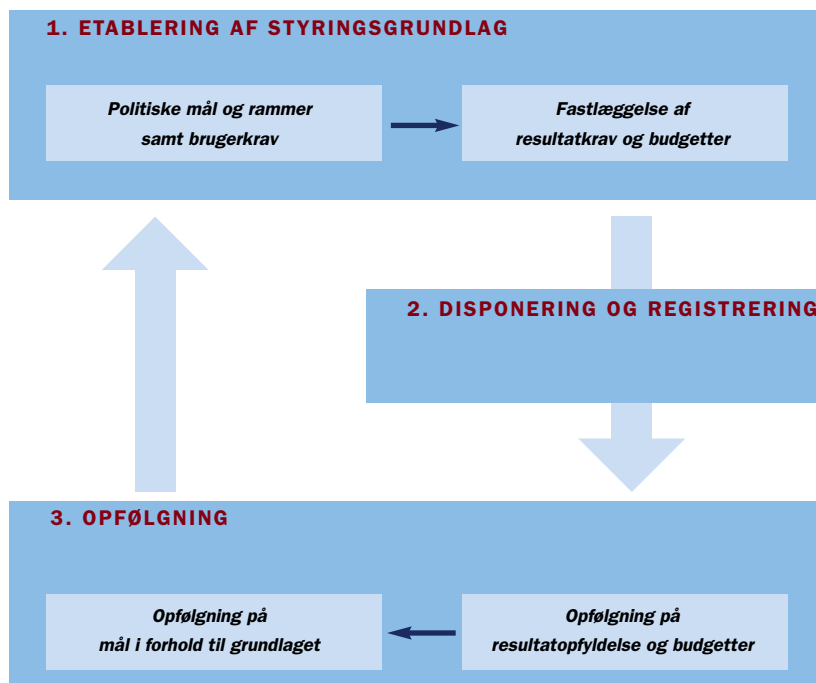
Det er væsentligt at understrege, at der er betydelige forskelle mellem ministerområderne med hensyn til, i hvilket omfang de enkelte institutioner deltager i økonomistyringen på det strategiske niveau. Det kan skyldes, at nogle områder i højere grad end andre kræver strategiarbejde, men kan også være et resultat af arbejdsdelingen mellem departement og institution. I nogle tilfælde vil departementet varetage strategiopgaven, mens institutionerne koncentrerer sig om at varetage driften og sikre produktiviteten. I andre tilfælde vil strategiarbejdet være decentraliseret, så de enkelte institutioner i højere grad selv planlægger udviklingen af politikker, ydelser og kapacitet. Ofte kan der på et ministerområde være en differentieret arbejdsdeling, hvor nogle institutioner selv varetager strategiopgaven, mens departementet varetager strategiopgaven for andre institutioner.

Hvilken fremgangsmåde, der er mest hensigtsmæssig, afhænger af de konkrete forhold på det enkelte ministerområde. At udvikle en strategisk økonomistyring kan være ressourcekrævende. Der kan derfor – inden for områder med forholdsvis ensartede opgaver – være argumenter for at koncentrere strategiarbejdets økonomistyringsmæssige aspekter hos en enkelt institution eller i departementet. Uanset hvem der foretager de strategiske analyser, så er det dog typisk institutionerne, der skal tilvejebringe det nødvendige informationsgrundlag.

Det vigtigste er ikke så meget, hvem der varetager de enkelte opgaver, men at disse forhold overvejes, og at der gennemføres strategisk planlægning og styring på alle relevante områder inden for ministerområdet. Den konkrete organisatoriske placering er således i højere grad et praktisk og ressourcemæssigt spørgsmål.

Det er de mere kortsigtede operationelle aspekter i økonomistyringen, som er i fokus her. I overordnet og forenklet form kan ministerområdets (koncernens) etårige økonomistyringscyklus illustreres som vist i figur 3.2 næste side.

Figur 3.2 Koncernens overordnede økonomistyringscyklus



Figuren viser,

at den kortsigtede økonomistyring overordnet set består af tre styringsområder:

- Etablering af styringsgrundlag for ministerområdet, herunder den enkelte institution
- Disponering og registrering
- Opfølgning på institutionens opfyldelse af resultatkrav og overholdelse af budgetter.

Disse forhold gennemgås på modstående side.

AD 1. ETABLERING AF STYRINGSGRUNDLAG

Inden for ministerområdet skal der prioriteres mellem aktiviteter og udgiftsområder. Det sker på baggrund af de politiske mål og rammer samt brugerkravene. Disse skal omsættes til konkrete resultatkrav og budgetter. Ved etableringen af ministerområdets styringsgrundlag bør følgende trin indgå i planlægningen:

- Udgangspunktet er en afklaring af de politisk fastsatte mål og rammer samt af brugernes krav og forventninger
- Herefter fastlægges budgetrammerne for de enkelte aktivitetsområder og institutioner (i forbindelse med finanslovsprocessen)
- I tilknytning til budgetrammerne aftales resultatkrav med de enkelte institutioner (f.eks. i resultat- og direktørkontrakter).

Opgavefordelingen vil på kort sigt ofte være givet, men det bør indgå i de løbende overvejelser, om aktiviteterne kan varetages af andre leverandører og med forskellige metoder.

AD 2. DISPONERING OG REGISTRERING

Departementet må sikre muligheden for at følge op på udviklingen i institutionerne og på de forskellige indsatsområder. Derfor skal der – inden for det regelsæt, der gælder for den statslige økonomiforvaltning, jf. kapitel 2 – formuleres generelle retningslinier for økonomistyringen og principper for registrering og rapportering.

Dette bør ikke blot omfatte de rent økonomiske data (f.eks. udgifter, indtægter og beholdningsforskydninger), men også aktiviteter, personale og faglige resultater. Endvidere skal det påses, at f.eks. institutionsinstrukserne er opdaterede og tager højde for alle betydelige risici og kontrolbehov. Endelig skal der ske tilsyn med institutionernes regnskabsfunktioner, og der skal gribes ind over for “nødlidende” områder.

Herved sikres det, at der opnås den ønskede ensartethed og kvalitet i grundlaget for ministerområdets styring, så der f.eks. kan laves tværgående analyser og sammenligninger, og at institutionerne er i stand til at opgøre ressourceforbruget for de enkelte aktiviteter som grundlag for at kunne iværksætte forbedringer af produktivitet og effektivitet.

For meget store institutioner vil det dog ofte være mest hensigtsmæssigt, at de selv formulerer de generelle retningslinjer for registrering og rap-

portering af aktiviteter og faglige resultater. For departementer med mange små institutioner kan det endvidere overvejes, om departementet har mulighed for at føre kontrol med andre elementer end regnskabsfunktionerne.

Under alle omstændigheder skal opgavetilrettelæggelsen tilpasses forholdene i det enkelte ministerium.

AD 3. OPFØLGNING

Institutionerne skal regelmæssigt foretage opfølgning på budgetterne og vurdere udviklingen i opfyldelsen af resultatkravene. Alle større institutioner aflægger et virksomhedsregnskab, som indeholder en årlig afrapportering af kravopfyldelsen. Det vil dog typisk være nødvendigt, at der også i løbet af året rapporteres til departementet.

Der bør endvidere på koncernniveau ske opfølgning på den overordnede budgettering, jf. kravene i regnskabsbekendtgørelsen.

Lønudviklingen bør indgå i denne opfølgning, og departementet bør i den forbindelse sikre, at institutionerne foretager lønstyring.

Desuden skal der også i nødvendigt omfang ske opfølgning på koncernmål og opgavefordelingen. Udviklingen i opfyldelsen af koncernens mål bør følges løbende. Departementet skal desuden sikre, at udviklingen i omverdenen følges, så der løbende kan ske tilpasning til skiftende forhold og behov. Det kan f.eks. være teknologiske ændringer, som muliggør samling af forskellige administrative funktioner i driftscentre, anvendelse af alternative leverandører (udlicitering) eller ændrede opgavefordelinger mellem institutioner på grund af interne forhold i form af "opgavepukler" og flaskehalse.

Endelig er det en departemental opgave at sikre ministerområdets samlede effektivitet på tværs af de enkelte institutioner og indsatsområder.

Indenrigsministeriet

Indenrigsministeriet har konstateret, at arbejdsvilkårene inden for ministerområdet er så forskelligartede, at de ikke kan håndteres af én styringsmodel. Der er identificeret tre overordnede områder, som stiller forskellige krav til styringen:

- *Udlændinge-området* er kendetegnet med et sammenhængende sagsflow, der involverer flere forskellige myndigheder og institutioner. Endvidere er aktivitetsomfanget stærkt varierende og vanskeligt at forudsige. Dette stiller store krav til koordineringen mellem de involverede myndigheder og nødvendiggør en fleksibel økonomimodel, der gør det muligt at justere kapaciteten efter aktivitetsomfanget.
- *Statsamterne* har mere forudsigelige og standardiserede aktiviteter. Udfordringen er at styre udgifterne og kvaliteten i forbindelse med de enkelte sagstyper.
- *Beredskabsstyrelsen* er reguleret gennem politiske flerårsaftaler og omfatter en mangfoldighed af både myndighedsprægede og operative opgaver. Her er den aktuelle udfordring at definere og registrere produkter og projekter, at henhøre udgifter til disse samt at følge op på opfyldelsen af de overordnede politiske målsætninger.

Samtidig med, at Indenrigsministeriet har differentieret nogle elementer i koncernstyringsmodellen, er andre elementer ens for hele ministerområdet:

- En fælles model for resultatkontrakter, der som udgangspunkt bygger på Balanced Scorecard.
- Ledelsesrapportering fra institutionerne til departementet om mål, resultater, aktiviteter og udgifter i forbindelse med rammedegørelserne og årsafslutningen.
- Krav til de enkelte institutioners udviklingsniveau med hensyn til økonomistyring (jf. Økonomistyrelsens benchmarkingmodel) er indarbejdet i institutionernes handlingsplaner for intern kontrol og resultatopfølgning.

På den måde søges der taget højde for forskellighederne inden for ministerområdet samtidig med, at der skabes rammer for en sammenhængende styring.

Sammenfatning af departementets ansvar

Det departementale ansvar i forhold til at sikre den overordnede tilrettelæggelse af ministerområdets økonomistyring er sammenfattet i nedenstående skema.

Skema 3.1 Departementets ansvar vedrørende koncernens økonomistyring

ETABLERING AF STYRINGSGRUNDLAG:

- Omsætte lovgivning og politiske mål i operationelle koncernmål og budgetter
- Sikre en aktiv prioritering og ressourceallokering, hvor midlerne flyttes derhen, hvor de giver størst nytte
- Vurdere og tilrettelægge opgavefordelingen, så de efterspurgte ydelser frembringes bedst og billigst
- Fastlægge konkrete resultatkrav for de enkelte institutioner
- Udmelde retningslinier for lønstyring.

DISPONERING OG REGISTRERING:

- Sikre, at der er pålidelige rutiner for disponering og registrering på hele ministerområdet
- Sikre grundlaget for at kunne sammenholde finansielle og ikke-finansielle data
- Sikre grundlaget for at kunne vurdere resultaterne på tværs af ministerområdet.

OPFØLGNING PÅ RESULTATER:

- Følge op på institutionernes resultater og forbrug
- Tage initiativ til reallokering af opgaver og ressourcer, når hensynet til effektiviteten tilsiger det
- Evaluere den samlede effektivitet inden for koncernen.

Fremover forventes det, at departementerne skal aflægge et virksomhedsregnskab, hvori det bl.a. forklares, hvordan koncernstyringsopgaverne er tilrettelagt.

3.3 Institutionernes driftsansvar

Som del af ministerområdet har de enkelte institutioner del i de koncernstyringsopgaver, som er beskrevet i ovenstående afsnit.

Derudover har institutionerne et driftsansvar. Institutionernes opgave er at levere de efterspurgte ydelser under de betingelser, der er givet af bl.a. budgetmæssig karakter. Udfordringen er at målrette og trimme institutionens ressourceanvendelse, så der skabes den størst mulige mål- opfyldelse.

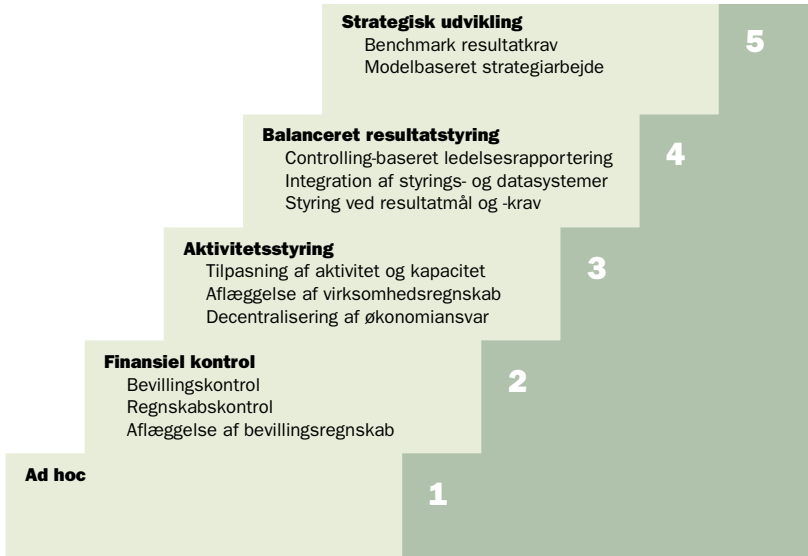
Ligesom koncernstyringen følger også institutionernes interne økonomistyring et forløb bestående af:

- *Etablering af et styringsgrundlag* i form af mål og resultatkrav, budgetter, aktivitets- og bemandingsplaner, forretningsgange og rapporteringsrutiner etc.
- *Løbende disponering og registrering* i overensstemmelse med regnskabsinstruks, styringsgrundlaget m.v.
- *Opfølgning på resultater* og i forlængelse heraf iværksættelse af korrigerende foranstaltninger.

Institutionerne leverer dels ydelser gennem egne aktiviteter, dels ved at yde tilskud til, at andre gennemfører aktiviteter. Tilskuddene kan være til egentlig drift af institutioner, gennemførelse af konkrete projekter og lignende. I alle tilfælde har institutionen ansvar for, at de tre faser af økonomistyringen gennemløbes på hensigtsmæssig og relevant vis. For så vidt angår de særlige forhold omkring tilskudsforvaltningen henvises til *Forvaltning af tilskud*, Finansministeriet, maj 1996, samt den evaluering af tilskudsmodeller, som Økonomistyrelsen udsender i sommeren 2000.

Institutionens evne til at gennemføre et sammenhængende og effektivt styringsforløb kan være udviklet på forskellige niveauer. På næste side er vist den udviklingsmodel, der indgik i Økonomistyrelsens benchmarking af statsinstitutionernes økonomistyring. Modellen omfatter fem udviklingsniveauer for institutionernes økonomistyring.

Figur 3.3 Udviklingsniveauer i økonomistyringen



De fem udviklingsniveauer afspejler en fremskridende evne til økonomisk styring, som er omtalt nedenfor. Hvilket niveau, den enkelte institution bør befinde sig på, afgøres af departementet og institutionen.

Skema 3.2 De fem udviklingsniveauer

- *Niveau 1* omfatter institutioner, hvor økonomistyringen kun i begrænset omfang er sat i system og formaliseret. Økonomistyringen er derfor udpræget situationsbestemt.
- På *niveau 2* er der etableret en systematisk kontrol med institutionens finansielle midler.
Det indebærer bl.a. en gennemskuelig og dokumenteret økonomiforvaltning, der kan fremstille pålidelige regnskabstal og sikre overholdelsen af bevillingen.
- På *niveau 3* er der etableret en systematisk sammenkædning mellem økonomi og aktiviteter i styringen. Det betyder først og fremmest, at de aktivitetsansvarlige også har et økonomisk ansvar, og at dette ansvar er tydeliggjort internt i institutionen, at institutionen kan aflægge et aktivitetsregnskab, opgøre enhedsomkostninger, samt at aktivitetsplaner og kapacitet kan tilpasses med udgangspunkt i en indtægtsprognose.
- På *niveau 4* er institutionen i stand til at kvantificere og balancere relevante styringsparametre såsom kvalitet, produktivitet og medarbejderkompetencer. Der kan opstilles præcise resultatmål for disse parametre, der udarbejdes rapporter med både finansielle og ikke-finansielle nøgletal, og ledelsen vejledes gennem en systematisk opfølgning på resultatudviklingen.

- *Niveau 5* angår den strategiske udvikling af institutionens ydelser og kapacitet. Her vil en tilstrækkelig styring indebære, at institutionen kan udvikle resultatkrav og strategier ud fra et overblik over, hvordan de påvirker institutionens økonomistruktur.

Der er to grundtanker i denne model:

For det første er det ikke relevant for alle institutioner at have en økonomistyring på det højeste niveau. Kravene til økonomistyringen afhænger dels af, hvor kompleks den økonomiske styringsopgave er, dels hvordan styringsopgaverne er fordelt inden for ministerområdet. Hvis f.eks. en institution har relativt forudsigelige og veldefinerede opgaver samt en fast finansiering, og hvis departementet varetager strategiudviklingen inden for institutionens arbejdsfelt, så vil det kunne være tilstrækkeligt at have en økonomistyring på niveau 3. Her vil økonomistyringen kunne understøtte en effektiv gennemførelse af institutionens aktiviteter, men ikke danne grundlag for en mere avanceret styring, der balancerer forskellige resultatkrav og klarlægger alternative strategiske udviklingsveje.

For det andet danner niveauerne forudsætning for hinanden. Hvis f.eks. ikke kravene på niveau 2 er opfyldt, vil der uvægerligt være et usikkert regnskabsmæssigt grundlag for at styre aktiviteter og balancere resultatkrav.

Til grund for modellen ligger omkring 150 specifikke kriterier for god økonomistyring. I det følgende gennemgås de væsentligste normer for god økonomistyring i de forskellige dele af institutionens styringsforløb.

AD 1: ETABLERING AF STYRINGSGRUNDLAG

Grundlaget for den finansielle styring (niveau 2) er, at institutionen forud for budgetåret bringer klarhed over sit indtægtsgrundlag – i form af bevillinger samt prognoser for øvrige indtægter. Herudfra skal udmeldes en række interne budgetrammer for de organisatoriske enheder, som har lov til at disponere. I tilknytning til disse rammer skal der etableres en intern kontoplan og en institutionsinstruks, som understøtter en korrekt disponering og registrering (se ad 2: disponering og registrering).

Retningslinierne og forretningsgangene for disponering og registrering skal være beskrevet i institutionsinstruksen. Der skal i øvrigt være en tids- og aktivitetsplan for opfølgning og regnskabsaflæggelse, der sikrer kvaliteten af regnskabsoplysninger samt muligheden for at gribe ind over for truende overskridelser.

Næste skridt i udviklingen af styringsgrundlaget er at opbygge en klar sammenhæng mellem aktiviteter og økonomi (*niveau 3*). Det kræver, at de interne budgetter knyttes til aktivitets- og tidsplaner for institutionens forskellige aktiviteter. Budgetterne må som følge heraf periodiseres i overensstemmelse med aktivitetsplanerne og bygge på beregninger af aktiviteterens faktiske ressourcetræk.

På baggrund af disse planer fastlægges behovet for personale, udstyr etc. inden for rammerne af budgetterne.

En mere aktivitetsbaseret økonomistyring kræver en udbygning af registreringsrammen, så den også omfatter registrering af aktiviteter og eventuelt produkter.

En organisatorisk konsekvens af dette er, at de aktivitetsansvarlige må have en aktiv rolle i økonomistyringen. De aktivitetsansvarlige laver via aktivitetsplanerne grundlaget for de finansielle budgetter og er også de første, der bemærker afvigende tendenser og ændrede forudsætninger i løbet af budgetåret. Som en del af styringsgrundlaget må det også sikres, at de aktivitetsansvarlige har en velbeskrevet og planlagt rolle i styringen, samt at de også er rustet til at varetage denne rolle.

Benchmarkingen af statsinstitutionernes økonomistyring viste, at den største udviklingstærskel ligger mellem niveau 2 og 3. En af vanskelighederne består i, at institutionerne har meget forskellige aktivitetstyper, som ikke kan behandles ens i budgettet. Ved etablering af styringsgrundlaget er det nødvendigt at skelne mellem disse aktivitetstyper:

Forskellige aktivitetstyper

Standardproduktion

En del aktiviteter er kendetegnet ved at være standardiserede output, der gentager sig i regelmæssige cyklusser. Der kan f.eks. være sagsafgørelser, borgerbetjening, ensartede uddannelsesforløb eller interne serviceydelser. For disse aktiviteter kan der opgøres enhedsomkostninger (f.eks. kr. pr. sag), som kan anvendes i budgetteringen. Der vil dermed være en klar sammenhæng mellem et bestemt produktionsmål og budgettets størrelse til denne produktion.

Projekter

Andre aktiviteter har karakter af særlige forløb med unikke output, som kun i ringe grad kan sammenlignes indbyrdes. Der kan være tale om udvikling af en reform, opsætning af en opera eller gennemførelse af et forskningsprojekt. Disse kan kun planlægges og budgetteres konkret på baggrund af erfaringer fra tidligere projekter.

Beredskab

Endelig er der aktiviteter, hvor det ikke giver mening at henføre omkostninger til enkelte ydelser, men snarere til selve beredskabet til at kunne levere ydelser, hvis der skulle være brug for det. Eksempler kan være ministerbetjening, forsvaret og det statslige redningsberedskab. I sådanne tilfælde handler budgetteringen om at afsætte en bestemt "buffer", som er nødvendig for at opretholde et bestemt serviceniveau (f.eks. en bestemt responstid).

Det er et konkret styringsmæssigt valg, om en aktivitet skal behandles som standardproduktion, projekt eller beredskab. Typisk vil en institution råde over en kombination af alle tre typer.

Institutioner på niveau 3 vil som konsekvens af ovenstående også være i stand til at udforme et egentligt aktivitetsregnskab (f.eks. i form af et virksomhedsregnskab), hvor aktivitetsomfang vurderes i forhold til det medgåede ressourceforbrug. Ligesom de rent finansielle regnskaber kræver også aflæggelsen af et aktivitetsregnskab, at der er en plan for, hvordan de nødvendige regnskabsoplysninger tilvejebringes og kvalitetssikres.

En videre udbygning af styringsgrundlaget kan bestå i at sætte tal på de forskellige parametre, der ligger til grund for institutionens mål og resultatkrav (*niveau 4*). Styringen tager her f.eks. udgangspunkt i kvantitative mål for produktivitet, kvalitet, effekter og kompetenceudvikling. Dette indebærer en markant udvidelse af institutionens registreringsramme, så den nu også omfatter disse forskelligartede parametre samt sikrer en mulighed for at sammenstille finansielle og ikke-finansielle data på en systematisk måde.

Endelig kan institutionen opbygge budgetmodeller, der gør det muligt at kortlægge konsekvenserne af forskellige udviklinger i institutionens ydelser, kapacitet og ambitionsniveau (*niveau 5*).

AD 2: DISPONERING OG REGISTRERING

Grundlaget for den finansielle kontrol (*niveau 2*) er, at institutionen, jf. ovenstående, har etableret en registreringsramme samt forretningsgange for disponering og registrering af udgifter, indtægter og beholdninger. Kontoplanen og institutionsinstruksen er her den formelle rygrad i institutionens regnskabsvæsen. Det er en væsentlig opgave for ledelsen at sikre, at disse altid er opdaterede og tager hånd om de væsentligste risici for regnskabsfejl og bevillingsoverskridelser.

Den interne kontoplan skal som et minimum sikre grundlaget for:

- En korrekt ekstern regnskabsafreggelse ved f.eks. en korrekt henføring af udgifter og indtægter til konti i bevillingskontoplanen, som anvendes i finansloven og statsregnskabet
- Mulighed for at opstille særskilte regnskaber opdelt efter finansieringskilde, f.eks. regnskaber for omkostningsdækkede, markedsstyrede og tilskudsfinansierede aktiviteter
- En entydig placering af budgetmæssig kompetence og ansvar.

Tilrettelæggelsen af forretningsgangene bør være baseret på en vurdering af konkrete risici for regnskabsfejl og bevillingsoverskridelser. Over for alle væsentlige risici bør opstilles kontrolmål, som indarbejdes i forretningsgange. Økonomistyrelsen har udformet et katalog over grundlæggende forretningsgange inden for økonomistyring (se Proceskatalog, www.oes.dk).

Konteringsregler og forretningsgangene skal være klart udmeldt, og der skal foretages en opfølgning på deres efterlevelse.

Hvis institutionen ønsker at sammenkæde økonomi og aktivitet (*niveau 3*), må den rene finansielle registrering ledsages af en registrering af aktiviteter og konkrete ressourcetræk. Den interne kontoplan bør udvides med en aktivitets- eller formålsdimension.

Aktiviteterne kan typisk opgøres i form af:

- Antal producerede enheder (standardproduktion)
- Realiserede milepæle (projekter)
- Opretholdelse af et service- og beredskabsniveau (beredskab).

Det skal sikres, at udgifter og indtægter meningsfuldt kan henføres til konkrete aktiviteter. Lønudgifterne kan fordeles på aktiviteter på basis af tidsregistreringen, mens de øvrige direkte driftsudgifter kan konteres direkte på aktiviteter. Fællesudgifterne bør – for så vidt dette er nødvendigt – fordeles på aktiviteter efter nøgler, der afspejler aktiviteterens træk på fællesfaciliteterne.

Udgiftsregistreringen kan efter behov suppleres:

- *Dispositionsregnskaber*, hvis der er en stor tidsmæssig afstand mellem ordreafgivelse og modtagelsen af de pågældende varer og ydelser.
- *Omkostningsregnskaber*, hvis der er en stor tidsmæssig afstand mellem overtagelsen og forbruget af varer og ydelser.

Ønsker institutionen derudover at følge op på ikke-finansielle parametre som kvalitet, effekter og kompetenceudvikling, stiller dette øgede krav til registreringen. Parametrene må gøres præcise og målelige, og der skal opbygges en planlagt og stringent registreringspraksis for dem. F.eks. kan kvalitet måles i form af brugertilfredshed eller fejlprocenter. At iværksætte målinger af sådanne parametre kræver typisk inddragelse af de involverede medarbejdere samt opbygning af et registreringssystem ved siden af økonomisystemet. Hertil kommer, at muligheden for at sammenstille finansielle og ikke-finansielle data skal sikres. Det indebærer f.eks., at opdelingen af udgifter til aktiviteter og brugernes tilfredshed med den pågældende aktivitet skal følge samme aktivitetsinddeling og periodeafgrænsning.

AD 3: OPFØLGNING PÅ RESULTATER

Alle, der kan disponere og har budgetansvar, bør når som helst kunne få opfølgningsrapporter, der viser periodens forbrug i forhold til budgettet. Som minimum bør ledelsen løbende i året kunne sammenholde budget og forbrug for de enkelte budgetansvarlige enheder omfattende både perioden og år-til-dato. Med jævne mellemrum bør der udformes forbrugsvurderinger, der omfatter konkrete skøn over årets forbrug samt stillingtagen til risici for overskridelser.

Institutionen skal endvidere følge op på lønudvikling, lønniveauer og tillægsstruktur. ISOLA kan anvendes som redskab hertil. Der bør endvidere bl.a. ske en fremskrivning af lønudgifterne for den aktuelle bemanding samt en opgørelse af årsværksniveauet og lønudgifter pr. årsværk.

Endelig bør institutioner, der har uforudsigelige og aktivitetsbaserede indtægter, løbende lave prognoser over disse indtægter.

Den rene finansielle opfølgning ledsages i institutioner på niveau 3 af en opfølgning på aktiviteterne og deres konkrete ressourcetræk. Det kræver rapporter, der inddeler udgifter og indtægter (og evt. omkostninger)

efter aktiviteter samt muliggør en sammenstilling af forbrug og aktiviteterne fremdrift og omfang. Opfølgningen vil variere afhængig af aktiviteterne karakter:

- Ved standardprodukter følges med i enhedsomkostninger og produktivitet
- Ved projekter følges med i forbruget til de enkelte faser og milepæle
- Ved aktiviteter, der har karakter af beredskab, følges der op på, hvorvidt det afsatte beredskab har en passende størrelse.

Denne opfølgning giver et grundlag for, at ledelsen kan vurdere, om den nuværende bemanning er passende eller bør justeres, eller om der bør iværksættes kompetenceudvikling for at kunne flytte medarbejdere mellem opgaverne.

I denne form for styring bør de fagligt aktivitetsansvarlige indtage en aktiv rolle i økonomistyringen. De aktivitetsansvarlige vil som de første opdage afvigelser i forhold til budgetterne og skal indrapportere disse. Samtidig bør de aktivitetsansvarlige være forpligtet til ikke blot at indrapportere afvigelser, men også at komme med forslag til korrigerende foranstaltninger (f.eks. kompenserende besparelser eller justeringer af serviceniveau).

Udbygges denne opfølgning til på niveau 4 også at omfatte forskellige ikke-finansielle parametre (kvalitet, effekt, kompetenceudvikling etc.), stiller det yderligere krav til analyse. Opfølgningen omfatter her den samlede resultatudvikling for institutionen, herunder om der er den ønskede balance mellem styringsparametrene (f.eks. mellem kvalitet og produktivitet). Endvidere bør opfølgningen også indeholde en vurdering af, om kompetenceudviklingen sikrer, at institutionens evne til at levere præstationer bevares på længere sigt. Ofte vil dette kræve en controllerfunktion, der kan bistå ledelsen med at kvalitetssikre, analysere og vurdere udviklingen i de forskellige typer af resultater.

Såvel store som små institutioner skal fra og med 2001 aflægge virksomhedsregnskab – små institutioner dog efter tilpassede og mindre omfattende koncepter. Virksomhedsregnskabet vil i mange tilfælde kunne udgøre – eller supplere – den overordnede opfølgning på resultater og forbrug.

Beredskabsstyrelsen (Indenrigsministeriet)

Beredskabsstyrelsens styringsmodel tager udgangspunkt i de politiske mål, der er fastlagt i beredskabsloven, samt en politisk flerårsaftale om beredskabet.

Som overordnet styringsgrundlag har Beredskabsstyrelsen opstillet et idégrundlag og 9 generelle målsætninger. Målsætningerne skal – bl.a. gennem værdibaseret ledelse – over en længere periode fastholde en faglig og organisatorisk udviklingsretning for det statslige redningsberedskab.

For at sikre en præcis styring på kort sigt nedbrydes de overordnede mål i operationelle resultatkrav. Resultatkravene er for år 2000 opstillet inden for 10 centrale fokusområder, og en række væsentlige krav er medtaget i en resultatkontrakt med Indenrigsministeriets departement.

Grundlaget for den mere præcise økonomistyring er registrering af Beredskabsstyrelsens produktion i form af:

- Produkter, dvs. tællelige resultater af aktiviteten (f.eks. antal uddannede værnepligtige)
- Projekter, dvs. realiserede milepæle i forskellige udviklingsprojekter (f.eks. udvikling af nye regelsæt).

Aktuelt er udfordringen at skabe en model for, hvordan udgifterne henføres til henholdsvis produkter og projekter/projekternes milepæle. Denne model skal bruges som grundlag for såvel budgettering som opfølgning.

Det videre perspektiv er at opbygge et mere bredspektret balanceret rapporteringssystem, der også omfatter faglige resultater og samfundsmæssige effekter. Ifølge aftalen med departementet skal Beredskabsstyrelsen opnå et udviklingsniveau i økonomistyring svarende til niveau 4 i Økonomistyrelsens benchmarkingmodel.

Beredskabsstyrelsen kombinerer således værdibaseret ledelse i den langsigtede styring med en mere præcis produkt- og projektorienteret økonomistyring på det kortere sigt.

Sammenfatning af institutionernes ansvar

Som nævnt behøver ikke alle institutioner at have det samme niveau i økonomistyringen. Det væsentlige er at etablere en økonomistyring, der afspejler kompleksiteten i den økonomiske styringsopgave samt den koncernstyringsmodel, der gælder for det pågældende ministerområde. Som generel regel bør en veldreven statslig institution dog som minimum sigte mod at befinde sig på niveau 3.

Institutionernes ansvar i forhold til tilrettelæggelsen af den interne økonomistyring er sammenfattet i nedenstående skema.

Skema 3.3 Institutionernes ansvar vedrørende koncernens økonomistyring

Etablering af styringsgrundlag:

- Omsætte de aftalte resultatkrav i budgetter
- Udmelde interne budgetrammer til de organisatoriske enheder, som skal disponere
- Planlægge udviklingen af institutionens personale og øvrige kapacitet med udgangspunkt i resultatkrav og budgetter
- Opstille parametre for lønstyring
- Efter behov koble de finansielle budgetter med planer for aktiviteter og ikke-finansielle resultater

Disponering og registrering:

- Opbygge pålidelige og dokumenterede forretningsgange for disponering og registrering – med udgangspunkt i en analyse af risici og kontrolbehov
- Efter behov udbygge den finansielle registrering med registrering af aktiviteter og ikke-finansielle resultater

Opfølgning på resultater:

- Sikre budgetoverholdelsen gennem en rettidig og handlingsorienteret rapportering
- Følge lønudviklingen, lønniveauer og tillægsstruktur
- Følge op på aktiviteter og ikke-finansielle resultater

Til understøttelse af økonomistyringen er de statslige institutioner på vej til at tage et nyt lokalt økonomisystem i anvendelse, Navision Stat. Formålet med Navision Stat er netop at befordre en økonomistyring, hvor den rene finansielle styring sammenkædes med styringen af aktiviteter og ressourcer.

Formålet med Navision Stat

Benchmarkingen af de statslige institutioners økonomistyring pegede på en betydelig tærskel i udviklingen af økonomistyringen i institutionerne:

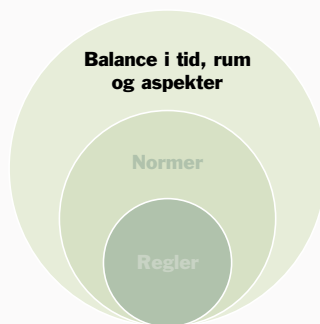
Det er for mange institutioner vanskeligt at sammenkæde økonomi og aktivitet. Det vil sige, at der er en svag sammenhæng mellem den finansielle budgetstyring og styringen af aktiviteter og kapacitet.

Vanskelighederne kan bestå i, at det er svært at opstille en budget- og opfølgingsmodel, hvor udgifter nøje henføres til aktiviteter. Og vanskelighederne kan også bestå i, at de nuværende økonomisystemer ikke understøtter en aktivitetsbaseret budgettering og opfølgning.

I de kommende år vil flere og flere institutioner ibrugtage Navision Stat. Formålet med dette lokale økonomisystem er netop at understøtte en tættere sammenhæng mellem den finansielle styring og styringen af aktivitet og kapacitet. På sigt skal institutionerne kunne tilrettelægge deres brug af Navision Stat, så det bliver muligt:

- at opbygge budgetter på grundlag af aktivitetsplaner og timebudgetter
- at periodisere og rapportere ressourceforbruget i forhold til milepæle og aktivitetsmål
- at fordele overhead-udgifter på aktiviteter
- at sammenstille økonomisystemets finansielle data med oplysninger om faglige resultater i ledelsesinformationsmodeller, der følger den samlede målopfyldelse
- at planlægge personaleudviklingen ud fra opgørelser af, hvordan aktiviteterne trækker på forskellige kompetencer
- at løse økonomiopgaverne effektivt ved, at økonomisystemet muliggør en fleksibel tilrettelæggelse af opgaverne.

4



Ledelsesmæssige valg – balance i tid, rum og aspekter

Det er ikke nok til at sikre en effektiv økonomiforvaltning, at økonomistyringen er tilrettelagt i overensstemmelse med reglerne i kapitel 3 og normerne i kapitel 4. Det er nødvendigt, men ikke tilstrækkeligt.

Det organisatoriske gennemslag skal sikres, hvilket kræver en række ledelsesmæssige beslutninger om organisationens indretning og måde at fungere på.

Udgangspunktet er, at alle organisationer er unikke – ikke fuldstændigt forskellige fra andre, men med unikke vilkår og karakteristika. Det er derfor afgørende for en hensigtsmæssig udvikling af den enkelte organisation, at man er bevidst om organisationens særlige kendetegn, og at styringen opbygges med dette udgangspunkt.

I det efterfølgende kapitel gennemgås de grundlæggende overvejelser, der indgår i designet af enhver organisation. Det handler om balance i tid, rum og aspekter.

Balance i tid, rum og aspekter

Den første kategori af balancer er balance i tid. Balance i tid handler om at indrette styringen således, at mål, strategier og handlinger på *kort og på lang sigt* understøtter hinanden:

- Balancen mellem kort og lang sigt: hvordan afvejes der mellem kortsigtede præstationsmål og langsigtede udviklingsmål?
- Balancen mellem stabilitet og dynamik: hvordan sikres det, at der er stabilitet omkring de bærende værdier, samtidig med at der sker den fornødne udvikling?

Balance i rummet stiller krav til styringen, således at mål, strategier og handlinger *i forskellige dele af organisationen* understøtter hinanden.

Under denne kategori behandles tre balancer:

- Balancen mellem hierarki og marked: løses opgaven inden for en hierarkisk planlægning i organisationen, eller udbydes løsningen til eksterne eller interne operatører gennem et marked?
- Balancen mellem centralisering og decentralisering: hvor meget kan og skal uddelegeres til de decentrale enheder, og hvad og hvor meget skal centraliseres? – Hvordan sikres fleksibilitet ved en centraliseret opgaveløsning, og hvordan sikres samordning ved en decentral opgaveløsning?
- Balancen mellem formel og mindre formel styring: hvorvidt tilrettelægges styringen på basis af beskrevne mål, planer og forretningsgange, og hvorvidt arbejdes der med mere uformel styring f.eks. i form af værdibaseret ledelse?

Balance i aspekter handler om at opbygge styresystemet på en sådan måde, at målinger og resultatkrav der indgår i styresystemet understøtter, at mål, strategier og handlinger på kort og lang sigt udvikler sig som ønsket.

- Balancen mellem finansielle og ikke-finansielle nøgletal

Dimensionerne er ikke udtryk for en original eller fundamental ny måde at se organisationer på. Dimensionerne klargør de grundlæggende balancer og peger på spørgsmål, enhver organisation må stille sig selv. I det følgende kapitel gennemgås balancerne.

4.1 Balance i tid

Balancen i tid handler om at indrette styringen, således at mål, strategier og handlinger på kort og på lang sigt understøtter hinanden.

Balancen i tid består af to balancer: balancen mellem kort og lang sigt og balancen mellem stabilitet og dynamik.

Balancen mellem kort og lang sigt handler om at gøre fremtiden lige så nærværende som nutiden. Sagt på en anden måde: aktiviteter rettet mod fremtiden skal have lige så stor vægt som aktiviteter, der er rettet mod at løse de daglige løbende opgaver.

Balancen mellem stabilitet og dynamik handler om afvejningen mellem at fastholde de grundlæggende langsigtede værdier og at kunne reagere og agere på forandringer i nuet. Der er her to fælder. Man kan holde så fast i det bestående, at tilpasninger til nye forudsætninger ikke gennem-

føres – eller man kan gribes af “forandringsparanoia”; forsøge at tilpasse organisationen efter hvert nyt signal fra omverdenen. Begge dele er lige problematiske.

4.1.1 Balance mellem kort og lang sigt

For at sikre den fremtidige målopfyldelse skal de langsigtede mål gøres lige så nærværende og betydningsfulde som de kortsigtede. Der skal øget fokus på den langsigtede målopfyldelse (effekt), på effektivitet i form af strukturtilpasninger og kapacitetstilpasninger og på investeringer, ikke mindst i de menneskelige ressourcer.

I det følgende beskrives tre aktiviteter, der alle er rettet mod det lange sigt. Det drejer sig om:

- at vurdere om aktiviteterne har **effekt**
- at vurdere om institutionen arbejder **effektivt** og
- at foretage de nødvendige investeringer i menneskelige og materielle ressourcer, således at grundlaget for den fremtidige opgaveløsning tilvejebringes – **langsigtede investeringer**.

Effekt

Effekt relaterer sig til opfyldelsen af de politiske målsætninger. De fleste overordnede politiske målsætninger kan ikke gennemføres her og nu. Politiske målsætninger er typisk langsigtede og er pejlemærker for, hvor institutionerne bør bevæge sig hen.

Det skal sikres, at institutionen overordnet set arbejder i retning af de politisk fastsatte mål. Der skal derfor rettes opmærksomhed mod de langsigtede effekter af institutionens aktiviteter. For at kunne vurdere, om institutionens aktiviteter har effekt, er det nødvendigt løbende at foretage effektmålinger og vurderinger. Selve effektmålingen og kriterierne for denne er ikke en økonomistyringsopgave, men en faglig opgave.

For at kunne foretage en effektiv økonomistyring og dermed tage initiativer, der sikrer, at ressourcerne anvendes på den mest optimale måde, er det nødvendigt at have en faglig vurdering af effekten, af målopfyldelsen. Er der ingen effektmålinger eller vurderinger, er det umuligt at vide, om man gør det rigtige. Derfor er effektmålinger og vurderinger så afgørende.

For at sikre, at effektmålinger og vurderinger faktisk gennemføres, skal der placeres et utvetydigt ansvar herfor. Dette ansvar hviler på de centrale enheder, dvs. normalt departementet eller større koordinerende styrelser.

De faktiske evalueringer og analyser vil ofte blive gennemført af de enkelte institutioner, som har den faglige kompetence, men vil også kunne gennemføres af de centrale enheder selv eller af eksterne fagfolk. Opfølgningen og konsekvenser i form af nye strategier eller aktiviteter vil typisk skulle besluttes centralt, men gennemføres decentralt.

Effektivitet

Effekt er at nå sine mål. Effektivitet er at sætte målopfyldelsen i relation til ressourceindsatsen. Hovedspørgsmålet i henseende til effektivitet er, om man har den optimale kapacitet – herunder menneskelige ressourcer og materiel kapacitet – og den optimale struktur i form af procedurer, opgavefordeling, organisering etc.

Der skal ske de tilpasninger i institutionens struktur og kapacitet, som gør, at institutionen løser opgaven billigst muligt. Institutionen skal indrettes, så den er effektiv. Denne opgave ligger i forlængelse af de løbende produktivitetstiltag. Produktivitet handler om rationalisering og høj ressourceudnyttelse her og nu. Effektivitetstiltag er af natur mere langsigtede, fordi ændringerne handler om de grundlæggende vilkår, der produceres under.

Effektivisering handler således om gennem større ændringer – ændringer i kapacitet og struktur – at få en bedre målopfyldelse. Skal man øge kapaciteten eller mindske den? Skal man omstrukturere? Skal man sammenlægge eller opdele enheder? Skal man udbyde og udlicitere? Og så videre.

Langsigtede investeringer

For langt de fleste statslige institutioner er det investeringerne i de menneskelige ressourcer, der er af størst betydning. Konsekvensen af en manglende udvikling og/eller anvendelse af medarbejdernes kompetencer kan blive et mis-match mellem opgavekrav og kompetencer. Dette gælder ikke mindst i de kommende år, hvor tilgangen til arbejdsmarkedet vil være faldende, og hvor det kan blive svært at rekruttere nye medarbejdere.

I en situation med mangel på kvalificeret arbejdskraft bør de statslige institutioner satse på to langsigtede strategier. For det første skal man gennem kompetenceudvikling, videnstyring og videndeling blive bedre til at anvende de medarbejderressourcer, man har.⁵ For det andet skal man gøre sig attraktiv som arbejdsplads, så man kan indgå i konkurrencen om den kvalificerede arbejdskraft. Anvendelse af løn- og personale-

⁵ Jf. Finansministeriets "Videnstyring og videnregnskaber i staten", marts 2000

politik som styringsinstrument må forventes at blive af stadig større betydning i de kommende år.⁶ For at understøtte denne balancerede styring kan personalepolitiske elementer eksempelvis indarbejdes i Balanced Scorecard.

Generelle overvejelser

For alle institutioner skal der holdes en balance mellem aktiviteter, der retter sig mod kort sigt, og aktiviteter, der retter sig mod lang sigt. Det er imidlertid ikke givet, at alle institutioner inden for det samme ministerområde – eller alle enheder inden for den samme institution – vil skulle have det samme ansvar for henholdsvis kort og lang sigt.

Feks. vil institutioner, der er en del af en sammenhængende koncern i større grad skulle overlade det til den centrale myndighed at udforme de langsigtede strategier, hvorimod institutioner med meget specialiserede opgaver, som overordnede myndigheder måske ikke kan have en detaljeret indsigt i, i større grad selv må have ansvaret for de mere langsigtede opgaver vedrørende effekt, effektivitet og investeringer.

De lokale enheder vil altid have en betydelig rolle i dialogen om deres langsigtede aktiviteter. De kan tage initiativ til forandringer, foreslå specifikke forandringer og de kan præge og opnå en betydelig indflydelse på udfaldet. Men – sker der ikke de nødvendige kapacitets- og strukturtilpasninger, er det departementet eller den centrale styrelse, der har ansvaret.

4.1.2 Balance mellem stabilitet og dynamik

De statslige organisationer har en lang tradition for at prioritere sikkerhed, omhyggelighed og professionalisme i løsningen af opgaverne. Disse kvaliteter er det meget vigtigt at fastholde – men det rækker ikke. Der findes i langt de fleste statslige institutioner et stadigt større behov for dynamik. Omverdenen, brugerne, politikerne, den teknologiske udvikling skaber hver for sig eller tilsammen et stadigt behov for at omvurdere og udvikle nye idéer og strategier.

For at sikre en løbende tilpasning til de individuelle og skiftende behov, skal de statslige institutioner opprioritere det dynamiske element.

Hvis balancen mellem stabilitet og dynamik ikke findes, kan man havne i én af to fælder: enten holder man for hårdt fast i det bestående, således at tilpasninger til nye forhold ikke gennemføres – eller også gribes man

⁶ Jf. Økonomistyrelsens "Lønstyring i praksis", august 1999

af "forandringsparanoia" og forsøger at tilpasse sig til ethvert nyt signal fra omgivelserne. Begge situationer er lige uheldige.

En vigtig opgave for en institutions formelle styresystem – regnskaber, kontrakter, rapporter m.v. – er at støtte institutionen og de strukturer, der udvikles for at drive denne. Styresystemet skal give informationer og impulser, så medarbejderne agerer på en for helheden optimal måde.

Generelt understøtter det formelle styresystem stabiliteten frem for dynamikken i institutionen. Til tider kan styringssystemerne virke direkte som en bremseklods i det nødvendige udviklings- og forandringsarbejde.

Arbejdet med løbende at sikre dynamikken, udviklingen, tilpasninger til politikernes og brugernes behov bør systematiseres og udvikles og integreres i institutionens styringssystem. Styresystemets rolle i en institutions forandringsproces bør være som stabiliserende faktor; ikke som forsvarer af det eksisterende – men som et stabiliserende indslag i en dynamisk og kreativ udvikling.

Der kan principielt skitseres to forskellige metoder til at håndtere stabiliteten og dynamikken.

- **En traditionel metode**, hvor institutionens institutionsidé og indretning udvikles videre inden for rammerne af en strategisk planlægningsproces. Man kan sige, at det her er institutionen, der selv stræber efter en langsigtet udvikling baseret på en generel tolkning af udviklingen.
- **En komplementerende metode**, hvor institutionen løbende forsøger at opfange og analysere vigtige skift i omverdenen for hermed at vurdere, på hvilken måde de forskellige skift skal medføre, at egne strategier skal ændres.

Det er ikke et spørgsmål om enten eller, men om at finde en balance mellem de to metoder. Jo mere institutionen er afhængig af omgivelserne i form af f.eks. brugerne eller det politiske niveau, jo vigtigere vil det være at kunne opfange hurtige skift udefra, og jo større vægt vil den komplementerende metode have.

Eksempel på elementer i et interaktivt kontrolsystem

Et interaktivt kontrolsystem kan opbygges af en række forskellige redskaber. I den mindst ambitiøse version handler det om med mellemrum at sikre sig, at brugerne faktisk får det, man som institution formoder, at brugerne får. I den mest ambitiøse version går man ud fra, at det i virkeligheden ikke er i ens egen organisation, den største viden om ens produkter findes, men at den største viden findes hos dem, man leverer ydelser til. Her vil man i størst muligt omfang inddrage omverdenen i udviklingen af nye produkter og ydelser.

Eksempler på elementer i et interaktivt kontrolsystem:

- Høringer
- Brugergrupper og fokusgrupper
- Brugerundersøgelser
- Eksterne evalueringer af institutionen
- Diskussionsfora på internettet
- Direkte inddragelse af brugerne ved udvikling af nye produkter.

Generelle overvejelser

Ansvar for at sikre udviklingen kan – afhængigt af de konkrete opgaver – placeres forskellige steder. Tages der udgangspunkt i den traditionelle metode, ligger ansvaret for at sikre udviklingen og dynamikken centralt, hos ledelsen af institutionen. Ledelsen iværksætter med passende mellemrum (3-5 år) en strategiproces, hvor der formuleres nye visioner, udviklingsveje m.v.

Tages der i stedet, eller som supplement til den traditionelle metode, udgangspunkt i det interaktive styresystem, ligger ansvaret for udviklingen typisk decentralt hos de lokale enheder og de enkelte medarbejdere. Det interaktive styresystem kan integreres i det gængse styresystem og eventuelt integreres i den organisatoriske opbygning. F.eks. vil det ofte være hensigtsmæssigt at rekruttere bredt, hvis alle signaler fra omverdenen skal opfanges. En for snæver ekspertkultur kan have svært ved at opfange andre signaler fra omverdenen end dem, kulturen selv er indstillet på at modtage.

Balancen mellem stabilitet og dynamik kan indarbejdes i et Balanced Scorecard. Stabilitets-perspektivet kan indarbejdes i form af indikatorer f.eks. på leveringsikkerhed, kvalitet, tidsfrister eller på graden af opstilling af standardprocedurer, vejledninger m.v. Dynamikperspektivet kan f.eks. indarbejdes i form af antal udviklingsprojekter eller midler afsat til udvikling. Disse målinger viser typisk noget om, hvorvidt der i institutionen er de rette forudsætninger til stede for en dynamisk udvikling.

4.2 Balance i rum

Balance i rum handler om at få mål, strategier og handlinger i *forskellige dele* af organisationen til at understøtte hinanden og hænge sammen.

De spørgsmål og de problemer, som knyttes til balancen i rum, er delt op på to områder:

1. Et organisatorisk område som fokuserer på, *hvem der skal lave hvad*. Her behandles spørgsmålet om balancen mellem hierarki og marked og om balancen mellem centralisering og decentralisering.
2. Et ledelsesrettet område som fokuserer på, *hvordan kommunikationen i organisationen* skal foregå. Det handler om at finde den rette afvejning mellem formelle styringsystemer og mindre formelle midler.

4.2.1 Balance mellem hierarki og marked

Kravet er, at den statslige sektors opgaver skal løses bedst og billigst. Som to yderpunkter kan opgaverne løses inden for et rent hierarkisk system eller på rene markedsvilkår.

Ved hierarki forstås ren offentlig egenproduktion, hvor produktionen styres ved at udstikke rammer og retningslinjer fra det politiske niveau nedad i hierarkiet gennem det administrative system.

I modsætning hertil står den rene markedsløsning, hvor opgaven er løst fra offentligt regi og varetages på rene markedsvilkår.

Der kan identificeres to mellemformer mellem marked og hierarki, der begge baserer sig på en adskillelse mellem bestillerrollen og udførerrollen.

Ved *udbud og udlicitering* defineres de offentlige opgaver, hvorefter de bliver udbudt i konkurrence mellem private (og eventuelt offentlige) leverandører. Opgaven – og dermed udførerrollen – overdrages til den virksomhed, som afgiver det bedste bud. Den offentlige myndighed varetager bestillerrollen og kontrollerer opgaveløsningen på baggrund af de aftalte kontraktlige forpligtigelser.

Ved *interne markedsløsninger* opereres med en opsplitning af bestillerrollen og udførerrollen internt i staten f.eks. i form af kontraktstyring eller intern afregning.

Figur 4.1 Kontinuum mellem marked og hierarki



De opgaver, som en statsinstitution udfører, men som vil kunne udføres af eksterne leverandører, skal med passende mellemrum underkastes en udbudsrunde og udliciteres, dersom det gennem udbud godtgøres, at det alle forhold taget i betragtning er det mest fordelagtige for staten.⁷ Om den konkrete varetagelse af bestemte opgaver skal foregå i statsligt regi, eller om de skal løses i privat regi, er – bortset fra rene myndighedsopgaver – alene et spørgsmål om, hvor de løses bedst og billigst.

De gevinster, der søges opnået ved introduktion af markedsmekanismer, er dels en mere effektiv produktion og dels en bedre tilpasning til brugernes behov. Omvendt har hierarkiet kvalifikationer i form af – pr. tradition – at stå som garant for retssikkerheden og i form af at være politisk responsivt.

Normalt antages det, at afgørelsen af, om en given opgave skal udliciteres eller ej, er bestemt af forholdet mellem den formodede besparelse på den ene side og de omkostninger, der er forbundet ved at gennemføre selve udbudsforrentningen samt følgeomkostningerne⁸ på den anden side. Overstiger de formodede besparelser de samlede omkostninger, taler det for, at man vælger at udlicitere.

Når en given transaktion bliver foretaget ofte, og specialiseringsgraden samtidig er lav, vil der normalt eksistere et marked med flere efterspørgere og udbydere, og markedet vil være hierarkiet overlegent. Det skyldes, at de samlede omkostninger i dette tilfælde vil være forholdsvis begrænsede, idet det vil være relativt let at definere ydelserne præcist i en kontrakt, ligesom det vil være relativt let at kontrollere, om det aftalte leveres. Ved kravspecifikationen vil der ofte med fordel kunne tages udgangspunkt i de tanker, der ligger bag Balanced Scorecard, jf. afsnit 4.3, fordi man hermed bedre sikrer en bred indfaldsvinkel ved formuleringen af opgaven.

Når en aktivitet relativt sjældent anvendes eller indkøbes og samtidig har en høj specialiseringsgrad, vil hierarkiet være den mest effektive organisationsform. Det vil typisk være vanskeligt at definere ydelserne præcist og dermed vanskeligt at sikre kontraktens overholdelse. I hierar-

⁷ Jvf. Budgetvejledningen pkt. 20.1.1.3 samt Finansministeriets cirkulære nr. 42 af 1. marts 1994

⁸ Der sondres mellem midlertidige og permanente følgeomkostninger. Midlertidige udgør f.eks. ekstraordinære lønudgifter i forbindelse med opsigelser, mens permanente følgeomkostninger blandt andet vedrører kontrol- og tilsynsomkostninger. Se nærmere i Økonomistyrelsens "Udbud og udlicitering – En vejledning i gennemførelse af udbudsforretninger", side 79ff.

kiet reduceres ledelsens behov for at specificere og forhandle sig til rette med den producerende aktør omkring forskellige forhold og situationer, som måtte opstå i løbet af kontraktperioden. I stedet kan nye situationer og konflikter håndteres på mere fleksible måder.

Afvejningen mellem hierarki og marked løber typisk gennem følgende faser:

- skal staten overhovedet løse opgaven, eller skal der ske privatiseringer?
- skal staten alene stå som bestiller af en opgave, men ikke som udfører – skal der gennemføres udbud og udlicitering?
- når opgaverne løses inden for det traditionelle hierarki, hvordan sikres så effektiviteten?

Brug af markedsmekanismer internt i organisationen

Valget mellem hierarki og marked er ikke et valg mellem enten offentligt eller privat. De seneste års erfaringer med styringsredskaber har vist, at det lader sig gøre at introducere en del af fordelene ved den markedsbaserede opgaveløsning i den hierarkiske opgaveløsning.

Markedsstyrede aktiviteter inden for hierarkiet

Mange statslige institutioner producerer dele af deres ydelser på markedsvilkår, hvilket indebærer, at indtægterne er afhængige af efterspørgslen, og at der principielt kun produceres de ydelser, brugerne efterspørger. Ved markedsstyrede aktiviteter – herunder indtægtsdækket virksomhed – er der tale om rene markedsløsninger, men inden for det statslige hierarki.

Aktivitetsafhængige bevillinger

Også aktivitetsafhængige bevillinger har reference til spillereglerne på det private marked. I rollen som køber ses departementet, og i rollen som sælger ses institutionerne – alternativt henholdsvis en central og en decentral enhed i en institution. En institution/enhed, der er finansieret af aktivitetsafhængige bevillinger, modtager sin bevilling, når en given aktivitet finder sted – og kun hvis den finder sted.

Kontraktstyring

Kontraktstyringstankegangen er måske det mest udbredte eksempel på, hvordan man ved at inddrage det private markeds styringslogik i statslig styring forsøger at kvalificere opgavevaretagelsen. Resultatkontrakterne og de interne kontrakter har en parallel til kontrakterne på det private marked. Gennem resultatkontrakter sker der en adskillelse af, hvem der bestiller, og hvem der udfører. Herved bliver såvel departementets som institutionens ansvar klarere defineret med deraf følgende bedre mulighed for en effektiv og fokuseret indsats.

Resultatkontrakterne og interne kontrakter kan således bidrage til at fremme effektiviteten i den offentlige opgaveløsning – uden at sætte den fleksibilitet, der er nødvendig at opretholde i et politisk system, over styr.

Benchmarking

Gennem benchmarking kan man etablere en konkurrencelignende situation mellem ens institutioner eller enheder og på den måde simulere et marked. Gennem benchmarking etableres en rangorden med udgangspunkt i de producerede ydelser, og der kan opstilles mål for, hvor meget bedre den enkelte institution skal kunne præstere i fremtiden – typisk i form af at blive lige så god som de bedste.

Intern afregning

En yderligere måde, hvorpå der kan introduceres markedsmekanismer internt i de statslige organisationer, er ved at etablere intern afregning – dvs. betaling for ydelser fra andre enheder i institutionen. Det vil f.eks. ofte være sådan, at et fagkontor vil bruge flere ydelser fra institutionens støtteenheder, hvis ydelserne er gratis, end hvis der skal betales for dem. Intern afregning kan give incitamenter til økonomisering, fordi intern afregning tilskønner til at begrænse efterspørgslen til det reelle behov.

Brugerundersøgelser

Brugerresponsivitet er en af de kvaliteter, markedsløsninger byder. Private opgavevaretagere kan på deres økonomiske bundlinie direkte aflæse, om brugerne – deres kunder – har brug for de produkter, de tilbydes, og om de er tilfredse med de produkter, de aftager. Den mulighed findes som oftest ikke direkte i den statslige sektor. Et større kendskab til brugernes – borgernes – behov og vurderinger kan være med til at målrette og kvalificere opgavevaretagelsen i den statslige sektor. Anvendelsen af brugerundersøgelser er et væsentligt redskab for den fremadrettede prioritering og varetagelse af opgaver i statsligt regi.

4.2.2 Balance mellem centralisering og decentralisering

Argumentet for at decentralisere er, at det faglige og økonomiske ansvar skal følges ad, og at ansvaret skal placeres så tæt på aftagerne af en given ydelse som muligt. Ved at forankre det faglige og det økonomiske ansvar på samme niveau i institutionen skabes der et godt grundlag for, at ressourcerne forvaltes hensigtsmæssigt. Ved at minimere distancen til aftagerne sikres endvidere højst mulig responsivitet over for aftagernes behov og ønsker. Argumentet for decentralisering er således funderet i et bredt effektivitetsrationale.

Centralisering er en metode til at sikre, at organisationen optræder som en enhed. Dette er særdeles relevant set ud fra en økonomistyrings-tankegang, fordi det kun er ved at betragte organisationen som en enhed, at det er muligt at prioritere mellem de forskellige opgaver i det enkelte ministerium og i den enkelte institution. Centraliseringens styrke er således, at den overordnet kan sikre hensynet til koordinering og allokering af opgaver og ressourcer på tværs i organisationen.

En variant af centraliseringen er at samle (koncentrere) visse opgaver ét sted med henblik på at opnå stordriftsfordele og/eller udnytte ekspertviden. Dette sted er ikke nødvendigvis centralt i organisationen. Ved centralisering er der tale om en placering i toppen af det administrative hierarki, mens der ved koncentration er tale om en placering et bestemt sted længere nede i det administrative hierarki.

Figur 4.2 Oversigt over forskellige organisationsformer

Centralisering	Koncentration	Decentralisering
Ansvar forankres hos topledelsen	Bestemte opgavetyper samles et sted – typisk for at opnå stordriftsfordele. Ansvar ligger decentralt	Ansvar og udførelse er delegeret til lokale enheder

Balancen mellem centralisering og decentralisering

Afklaringen af, hvor balancen mellem centralisering og decentralisering skal findes, beror på en konkret vurdering af, hvilke opgaver organisationen er sat til at løse.

Spørgsmålet er ikke, om en organisation skal have en central eller en decentral struktur, men hvilke opgaver, der skal løses centralt, og hvilke

der skal løses decentralt. Der er altså tale om en grundlæggende pragmatisk tilgangsvinkel. De efterfølgende overvejelser og anbefalinger skal ses i dette lys.

Opgaver der bør centraliseres eller koncentrerer

- Opgaven med at fastsætte *rammer, målsætninger, principper* og *værdier* for ministerområdets og for den enkelte institutions opgavevaretagelse er ledelsens kerneopgaver og kan ikke decentraliseres. Processen med at formulere mål m.v. kan ofte med fordel forankres bredt i organisationen, men selve beslutningerne skal træffes centralt.
- Den overordnede ressourceallokering bør centraliseres, således at institutionens centrale ledelse har frihed til at allokere ressourcer, til at manøvrere, til at lægge en retningsgivende kurs for hele organisationen og til at varetage overordnede, tværgående hensyn.
- De administrative opgaver bør koncentrerer til kun at blive varetaget et sted i organisationen.
Det kan f.eks. indebære, at opgaver vedrørende økonomi (eksempelvis budgetter og regnskaber), personale (eksempelvis administrative lønforhold) og indkøb varetages i en enkelt funktion. Stærkt specialiserede funktioner – såsom interne IT-funktioner og trykkeri – bør også koncentrerer, gerne på tværs af det enkelte ministerområde.
- Opgaver der kun løses forholdsvis sjældent i de enkelte enheder, og som kræver forholdsvis stor ekspertise at varetage, bør koncentrerer.

Når opgaver decentraliseres, skal der være et klart formål hermed, dvs. at decentraliseringen skal motivere til ændret adfærd. En formel decentralisering uden reel øget kompetence skaber ofte frustration og skal undgås.

Opgaver der bør decentraliseres

- Ansvar for de rent faglige opgaver bør placeres i de enkelte (faglige) enheder i organisationen.
I de enkelte faglige enheder er den vigtigste udfordring at vælge de *metoder* og *fremgangsmåder*, der bedst sikrer opfyldelsen af de overordnede målsætninger inden for de givne rammer.
- For organisationer, der har behov for innovation og fleksibel opgavevaretagelse, bør budgetter – efter der er foretaget en central allokering – decentraliseres, således at der skabes et fagligt og økonomisk frirum i organisationens yderste led.

Det grundlæggende problem med decentralisering er, at det kan være vanskeligt at prioritere ressourcerne mellem de enkelte enheder, ligesom det kan være vanskeligt at sikre sig, at alle enheder bevæger sig i den samme retning. Dette betyder, at der skal sikres en større præcision i målsætninger og en større grad af opfølgning ved en decentral løsning end ved en central løsning.

Tilrettelæggelse af styringen

Opgaverne i de statslige institutioner er ofte for komplekse og sammenhængende til, at man kan isolere dem og placere dem entydigt i institutionens centrale eller decentrale lag.

Etableringen af et målhierarki, hvor institutionens overordnede mål gennem interne og eventuelt personlige kontrakter nedbrydes til mål for de enkelte enheder og medarbejdere, er en udbredt metode til at sikre koordinering af den faglige indsats. Det er imidlertid vigtigt, at målene formuleres i dialog mellem institutionens forskellige niveauer, således at den kompetence og detailindsigt, der eksisterer i organisationens yderste led, også nyttiggøres.

Mange institutioner har gjort sig erfaringer med ledelsesinformationssystemer, der følger udviklingen i centrale nøgletal og slår alarm, hvis nøgletallene indikerer, at institutionen bevæger sig væk fra de fastsatte målsætninger. Ledelsesinformationssystemer vil imidlertid sjældent kunne erstatte den løbende informationsudveksling, som dialogen mellem forskellige niveauer i institutionen garanterer.

Ledelsesinformationssystem tilpasset en decentral organisation

En måde at raffinere et ledelsesinformationssystem på er at koble det til Balanced Scorecard-konceptet⁹. Med Balanced Scorecards brede forståelse af, hvad der udgør succeskriterierne i opgavevaretagelsen, understreges det, at den enkelte decentrale enhed ikke kun er forpligtet på en række faglige (og økonomiske) mål, men at den også skal fokusere på og rapportere om andre aspekter – f.eks. personale- og brugerrelaterede aspekter. Selve udformningen og anvendelsen af Balanced Scorecard kan understøtte den valgte grad af decentralisering.

Ved en centraliseret anvendelse melder den overordnede ledelse ud om, hvilke konkrete resultater der skal nås på de forskellige perspektiver. Dette forudsætter, at ledelsen har det nødvendige detailkendskab til at kunne udvælge de rette parametre og opstille de relevante resultatkrav. Der er således tale om et centraliseret ledelsesredskab.

⁹ Jf. omtalen af Balanced Scorecard i afsnit 4.3.

Ved en decentraliseret anvendelse af Balanced Scorecard tages der i stedet udgangspunkt i, at det kun er de enkelte enheder, der har den fornødne viden til at kunne udmønte kravene til konkrete, balancerede mål. Her er det ledelsens rolle at udstikke visioner og strategier for de enkelte enheder, hvorefter enhederne selv opstiller de – balancerede – krav, der understøtter strategien. Herefter drøftes de konkrete krav med ledelsen. I denne udgave af Balanced Scorecard er der fokus på dialog om, hvilke midler der skal tages i anvendelse.

4.2.3 Balance mellem formalisering og ikke-formalisering

I den traditionelle opfattelse af styring kan der næsten sættes lighedstegn mellem styring og styringssystemer. Traditionelt udøves styring således pr. definition gennem formaliserede systemer, med specifikke værktøjer og metoder (regnskab, budget, kvalitetssystemer, målinger, evalueringer etc.)

Formaliserede styringssystemer er nødvendige i enhver institution. De kan for eksempel yde et væsentligt bidrag til at sikre ensartethed i en decentraliseret struktur, til at sikre stabilitet og til at sikre varetagelsen af specifikke rutineopgaver.

I de seneste år er der skabt større opmærksomhed omkring betydningen af og perspektiverne i uformel styring. Ved uformel styring forstås *bevidst, målrettet og kommunikeret* styring via værdier og holdninger. Betydningen af den uformelle styring er ofte undervurderet.

Uformel styring er ikke et alternativ til formel styring – men et supplement. Ved at introducere uformelle styringsmetoder i sit styringsregister kan man forenkle sin styring og skabe bedre betingelser for at sikre, at hele institutionen bevæger sig i samme retning.

Spørgsmålene er derfor på den ene side: i hvilket omfang skal man formalisere sin styring? Og på den anden side: hvad er uformel styring, og hvordan kan man arbejde med uformel styring?

Formel styring

Fundamentet for god økonomistyring vil ofte være af formaliseret karakter. Økonomistyringens kerneopgaver – som beskrevet i kapitel 2 – varetages ved hjælp af formaliserede procedurer.

På budget- og regnskabsområdet skal der blandt andet formaliserede processer til at sikre:

- korrekte og fuldstændige registreringer
- en forsvarlig forvaltning af institutionens finansielle beholdninger
- en opfølgning og kontrol, der sikrer, at bevillingsregler og –forudsætninger er overholdt
- en korrekt og betids afrapportering af institutionens regnskaber.

Formalisering er som minimum nødvendig, når det gælder varetagelse af funktioner, der er underlagt specifikke regler – jvf. kapitel 2 – og på områder, hvor man ikke kan lade det være op til den enkelte medarbejder at finde ud af, hvordan eller hvornår opgaverne skal løses.

Formaliseringen er med til at sikre fejlfri administration. Samtidig bidrager formaliseringen til at understøtte kontinuitet og sammenlignelighed over årene og – ikke mindst – til at fastholde fokus.

Uformel styring

Uformel styring handler om at skabe og fastholde fælles værdier, holdninger og kulturer i institutionen. Et fælles sæt af værdier og holdninger kan måske endda i højere grad end stringente regler og procedurer sikre, at hele organisationen handler og udvikler sig i samme retning.

I virkeligheden udspringer den mest grundlæggende økonomistyring i staten ikke af de formelle regler, men af en værdi gående ud på at forvalte offentlige midler ansvarligt. Det betyder, at der i den enkelte institution skal være eller opbygges en kultur og nogle værdier, der respekterer, at det er skatteydernes penge, der forvaltes. Det indebærer, at midlerne skal anvendes sparsommeligt og med henblik på at sikre den størst mulige produktivitet og effektivitet med vægt på brugernes ønsker om kvalitet og service.

Virksomhedskulturen bør være præget af et ønske om at gøre tingene rigtigt. Det betyder, at man ikke alene skal overholde de skrevne regler, men også de uskrevne regler, der har hjemmel i de overordnede formål, som institutionerne skal varetage.

Generel værdi for økonomistyringen:

Sparsommelighed i omgangen med de offentlige midler er et eksempel på en generel, uformel men meget fundamental værdi, der bør gå på tværs af hele den statslige sektor.

Et tilsvarende eksempel er lydhørhed over for borgere og brugere af de offentlige ydelser.

Institutionsspecifikke værdier:

Eksempler på organisationer båret af stærke faglige værdier er

- Miljøministeriet, der er præget af et stærkt engagement for miljøet
- Arbejdstilsynet, der har et tilsvarende værdifællesskab omkring arbejdsmiljøet.

Hærens Jægerkorps kan nævnes blandt enheder med stærke loyalitetsværdier.

Behovet for at arbejde bevidst med uformel styring er blevet accentueret af flere forhold. *For det første* kan fremhæves den stigende decentralisering og uddelegering af ansvar til underliggende niveauer i institutionerne, der øger behovet for at fastholde en sammenhængskraft i institutionen.

For det andet kan man pege på den stigende kompleksitet i opgaveløsningen og i omverdenen, der er blevet en realitet for mange statslige institutioner. Standardløsninger er ikke svaret på den udfordring, der stilles fra en verden i konstant forandring blandt andet som følge af den teknologiske udvikling. Formelle styringssystemer risikerer at fastholde institutionen i en ufleksibel situation, mens uformel styring giver større handlefrihed og sikrer større omstillingsevne.

Udgangspunktet for uformel styring er, at der i organisationen findes og formuleres et fælles ståsted i form af et formål (en mission) og en vision. Uden et fælles ståsted er det ikke muligt at arbejde med uformel styring¹⁰. Kun med udgangspunkt i formålet og visionen kan der formuleres værdier, som understøtter de langsigtede mål. Chefens ledelse af medarbejderne bliver hermed en væsentlig udmøntning af den uformelle styring.

¹⁰ Se nærmere i afsnit 4.3 om indhold i henholdsvis formål og vision.

Der kan ikke trækkes nogen skarp grænse mellem formel og uformel styring, og det er heller ikke altid muligt – endsigse hensigtsmæssigt – at placere styringsinitiativerne entydigt i enten den ene eller den anden kategori.

Det gælder f.eks. mål og målinger som repræsentant for den formelle styringsform og værdibaseret ledelse som repræsentant for den uformelle. Det er muligt at indlejre værdierne i de opstillede mål og målinger, således at målene bliver en understøttende faktor og en af de væsentligste kommunikationsformer for den uformelle styring.

Målinger på det umålelige

Gængse værdiudsagn som for eksempel “Vi er ansvarsbevidste, kvalitetsbevidste og loyale”, “Vi viser respekt for andres arbejde og tid”, “Vi viser initiativ og selvstændighed” kan konkretiseres, operationaliseres og gøres målbare. For eksempel kan man opsætte mål for og måle på, i hvilket omfang ens brugere finder, at ens produkter har kvalitet, eller man kan internt måle på, om medarbejderne finder, at produkterne har kvalitet. Tilsvarende kan man måle på, om medarbejderne viser initiativ, respekt – eller hvilke værdier der nu er gældende i den enkelte organisation – ved hjælp af forskellige spørgeskemateknikker, fokussamtaler m.v.

Med målinger på værdierne opnås ofte, at værdierne bliver mere konkrete og vedkommende, og at de bliver taget mere seriøst.

Undersøgelser viser, at medarbejderne i stadig højere grad vil efterspørge identitetsskabende virksomheder, fordi man herigennem vil låne identitet og profil fra de værdier, som virksomheden udtrykker.¹¹ For at tiltrække de medarbejdere, der kan og vil yde det største bidrag til institutionen, kræves det, at institutionen gør sig synlig og attraktiv som langt mere end blot arbejdsplads. Vidensamfundets medarbejdere tager stilling til hele virksomheden. Den indgår som en aktiv og identitetsskabende del af deres tilværelse.

Institutionens omdømme og dens erklærede ståsted bliver en væsentlig parameter i tiltrækningen af nye medarbejdere – ikke mindst for de højt uddannede videnmedarbejdere, som i stor udstrækning efterspørges i staten.

¹¹ Jf. Mogens Holten Larsen og Majken Schultz: “Den udtrykfulde virksomhed”, Bergsøe 4, 1998.

4.3 Balance i aspekter

Balance i aspekter handler om at indrette organisationens styresystem på en sådan måde, at det sikres, at mål, strategier og handlinger udvikles i overensstemmelse med det ønskede, og således at de enkelte aspekter ikke over- eller underbetones, men netop er i – balance.

Typiske aspekter kan f.eks. være *effektivitet* (hvordan ser politikerne og borgerne os?); *præstationer* (hvilke resultater og aktiviteter præsteres?); *ressourcer og økonomi* (arbejder vi produktivt?) og *innovation og arbejdsforhold* (hvordan udvikler og forbedrer vi os, og hvordan arbejder vi?).

Mål- og resultatstyringen udmøntet i resultatkontrakter og evt. direktørkontrakter udgør som beskrevet i kapitel 3 det grundlæggende styringskoncept, og det er i anvendelsen af dette koncept, at balancen i aspekter skal indtænkes.

Der er ikke nogen fast og entydig måde at arbejde med mål- og resultatstyring på. Tværtimod er det en central pointe, at det netop kun er gennem erkendelsen af ens egen institutions særpræg, at det er muligt at opbygge en effektiv styring.

Det er derfor op til det enkelte departement og den enkelte institution at finde den form, den fremgangsmåde, der passer bedst.

Formål og vision – Udgangspunktet for styring

Udgangspunktet for økonomistyring er, at institutionen opfattes som en enhed med selvstændige overordnede mål. Kun når institutionen opfattes som en enhed, er det muligt at prioritere ressourcer og indsats, fordi det kun er, når institutionen er en enhed, at der kan opstilles kriterier, man kan bedømme de utallige handlemuligheder ud fra.

En manglende enhedsopfattelse kan bevirke, at der træffes vidt forskellige beslutninger i forskellige enheder, fordi der hersker forskellige opfattelser af, hvad institutionens opgave og udviklingsretning egentlig er.

For at sikre organisationens enhed og fælles udvikling formuleres et fælles ståsted i form af et eksplicit formål – ofte benævnt en mission – og en vision. Formål og vision er en beskrivelse og forenkling af institutionens mål, rolle og opgaver, som gør det nemt for alle at forstå institutionen og dens strategi. Formål og vision er institutionens fyrtårn, som alle indretter deres handlinger efter.

Formål og vision er både af afgørende betydning i den overordnede strategiske proces, hvor der skal fastlægges og prioriteres indsatsområder og opstilles konkrete resultatkrav, og i dagligdagen, hvor den enkelte

medarbejder skal have et fast pejlemærke for at kunne træffe de for organisationen rigtige beslutninger.

Formålet

Et eksplicit formål er en hjørnesteen i strategiprocesen. Udgangspunktet for en statslig institutions formål er de målsætninger, der følger af lovgrundlaget for institutionen. Et eksplicit formål skal på en enkel måde begrunde, hvorfor institutionen er her.

Et formål/en mission er troværdig, hvis den såvel udadtil som indadtil begrunder og retfærdiggør

- eksistens, nytte og nødvendighed af institutionen
- institutionens position i samfundet og relationer til andre aktører
- omfanget af de opgaver, der løses
- de roller institutionen ønsker at varetage
- nytte og fordele for omverdenen.

Formålet er den mest grundlæggende redegørelse for institutionens berettigelse.

Visionen

Formålet med visionen er at skabe et billede af *den konkrete fremtid*, organisationen ønsker at bevæge sig hen imod.

En vision er et målrettet og stimulerende billede af, hvordan organisationen ønsker at se sig selv og blive set af andre i fremtiden.

Visionens funktion er at give institutionen en enkel, fælles og accepteret retning.

En enkel vision giver overblik og retning, men åbner samtidig for tilpasning til den konkrete situation, som medarbejderen står i. Forenkling åbner for at tænke kreativt, fordi det åbner muligheder for, at medarbejderne kan tænke med og skabe nye kombinationer i de konkrete situationer.

At udtrykke sig enkelt er imidlertid vanskeligt, fordi det kræver en præcis tænkning, og fordi det kræver, at der foretages valg.

En god vision

- viser et fremtidsbillede af organisationen – et fremtidsbillede, der er klart bedre end den nuværende situation
- giver et utvetydigt billede af organisationens retning i en omskiftelig verden
- nødvendiggør, at man skal overgå sig selv – den viser udfordringer, men ikke udfordringer, der er umulige at opfylde
- har et følelsesmæssigt attraktivt indhold
- er genkendelig og unik
- er klart udtrykt og let at kommunikere både i og uden for organisationen.

Til at understøtte visionen formuleres ofte en række værdier, der stiller krav til medarbejdere og ledelse om, hvordan man bør agere i forskellige situationer. Disse værdier bør være manifesterede i visionen.

Balanced Scorecard som strategisk ledelsesredskab

I mange institutioner er arbejdet med mål og målinger præget af en betoning af enkelte aspekter af institutionens opgaver. For at undgå, at målopfyldelse på et felt sker på bekostning af helheden, er det nødvendigt at opstille balancerede mål.

En meget anvendt metode hertil er *Balanced Scorecard*. Balanced Scorecard er et redskab til at opstille og udmønte en strategi. Balanced Scorecard er kendetegnet ved at integrere såvel finansielle som ikke-finansielle nøgletal og informationer til nogle få, let overskuelige faktorer – sundhedsindikatorer – for institutionen.

Et Balanced Scorecard indeholder følgende elementer:

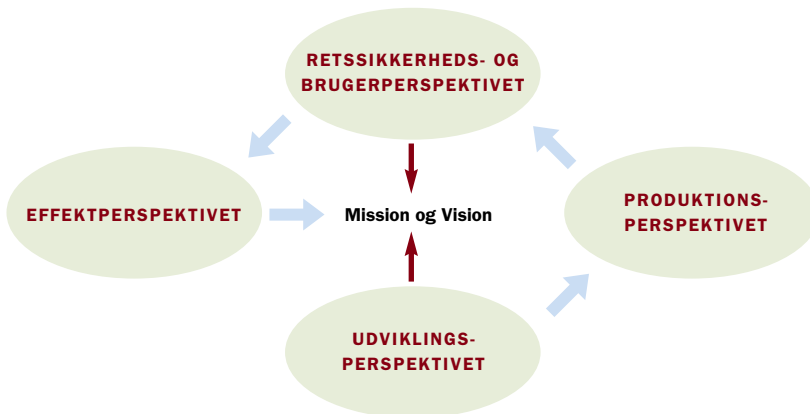
- I centrum for et Balanced Scorecard står formål/mission og en vision
- Med udgangspunkt i formål/mission og vision identificeres de understøttende perspektiver. Perspektiverne skal afspejle de indsatsområder, der i den enkelte institution anses som afgørende, og som sikrer balance mellem de forskellige aspekter
- Hvert af perspektiverne konkretiseres i et antal resultatkrav. Resultatkravene identificerer de områder, hvor succes er afgørende for at understøtte de enkelte perspektiver og dermed på lang sigt visionen
- Endelig fastlægges der for hvert resultatkrav konkrete angivelser af den minimale, den acceptable og den maksimale målopfyldelse.

Valg af strategiske perspektiver

Organisationens formål/mission og vision er de overordnede ledetråde for organisationen. Forskellige perspektiver hjælper til at udmønte organisationens vision. Der er adskillige mulige perspektiver, og valget mellem dem er afhængigt af de opgaver og aktiviteter, der løses i den enkelte institution. Antal og indhold i de forskellige perspektiver er i sig selv en strategisk beslutning om institutionens styring.

Organisationens overordnede succes er baseret på en forståelse af samspillet mellem de forskellige perspektiver og deres balancerede implementering. I det følgende præsenteres fire perspektiver, der ofte vil være relevante for de statslige institutioner.

Figur 4.3. Strategiske perspektiver



UDVIKLINGS-PERSPEKTIVET

Dette perspektiv er rettet mod udvikling, organisatorisk læring og vækst.

PRODUKTIONSPERSPEKTIVET

Formålet med dette perspektiv er at dokumentere over for Folketinget og skatteyderne, at institutionen bruger de økonomiske ressourcer på en økonomisk, produktiv og omkostningseffektiv måde.

RETSSIKKERHEDS- OG BRUGERPERSPEKTIVET

Dette perspektiv refererer både til de konkrete aktiviteter, organisationen gennemfører, og til de resultater, der nås her og nu.

EFFEKT-PERSPEKTIVET

En statslig institutions succes er betinget af, at de mål, der er opstillet af det politiske system, nås, om ydelserne har effekt.

Som det fremgår, er de fire perspektiver sammenkædet i en kausalitets-kæde med følgende kausalsammenhæng:

Udvikling → øget produktivitet → bedre resultater → øget effektivitet.

Men resultatet af en given indsats på udviklingsområdet afspejler sig først på et senere tidspunkt i øget produktivitet, resultater og effektivitet. På et givet tidspunkt er der derfor ikke nogen kausal sammenhæng mellem målingerne på de forskellige perspektiver. Målinger er alene udtryk for, at der er fremdrift på alle kritiske felter.

Det er ikke givet, at der skal arbejdes med netop fire perspektiver. Det væsentlige er, at perspektiverne ikke er tilfældige, men er valgt, fordi de er udtryk for de væsentligste strategiske indsatsområder for organisationen.

Konkretisering af strategien: Identifikation af resultatkrav

For hvert strategiske perspektiv opsummeres kernen i strategien i et antal resultatkrav. Resultatkrav skal afspejle forhold eller omstændigheder, hvis succes eller fiasko – i det lange løb – vil have en afgørende og direkte effekt på organisationens succes. Sammenhængen og interaktionen med formålet og visionen skal derfor være entydig. Resultatkravene skal på en gang være strategisk vigtige og påvirkelige fra organisationens side.

Et resultatkrav kan enten være en kvalitativ (i ord) eller kvantitativ (i tal) beskrivelse af de grundlæggende karakteristika af det emne, der er under behandling, formuleret på en sådan måde, at det er muligt at skelne mellem succes og fiasko.

Ofte vil det være vanskeligt at foretage objektive målinger af præstationerne og resultaterne af de gennemførte aktiviteter. Men, præstationer og resultater kan stadig vurderes eller evalueres ved hjælp af fastsatte kriterier. Det grundlæggende udgangspunkt er, at kun dét, der kan defineres, kan vurderes eller måles, og kun dét, der kan defineres, vurderes eller måles, kan styres.

Målniveauer

For hvert resultatkrav opsættes målniveauer. Målniveauerne bør være nuancerede. For hvert resultatkrav defineres det bedst mulige (max.), det værst mulige inden for det acceptable (min.) og det realistiske målniveau. Realistiske mål bør normalt opsættes, så de netop kan nås, hvis

man anstrenger sig. Det betyder, at målene bør kunne nås i mindst 75 pct. af alle tilfælde. En organisation, der har urealistisk høje mål, og som derfor kun kan opfylde få mål, vil opleve, at den har fiasko. Oplevelsen af fiasko fører sjældent til bedre resultater. En organisation, der kan opfylde de fleste af de opstillede mål, vil opleve succes, og dette vil ofte i sig selv medføre yderligere forbedringer.

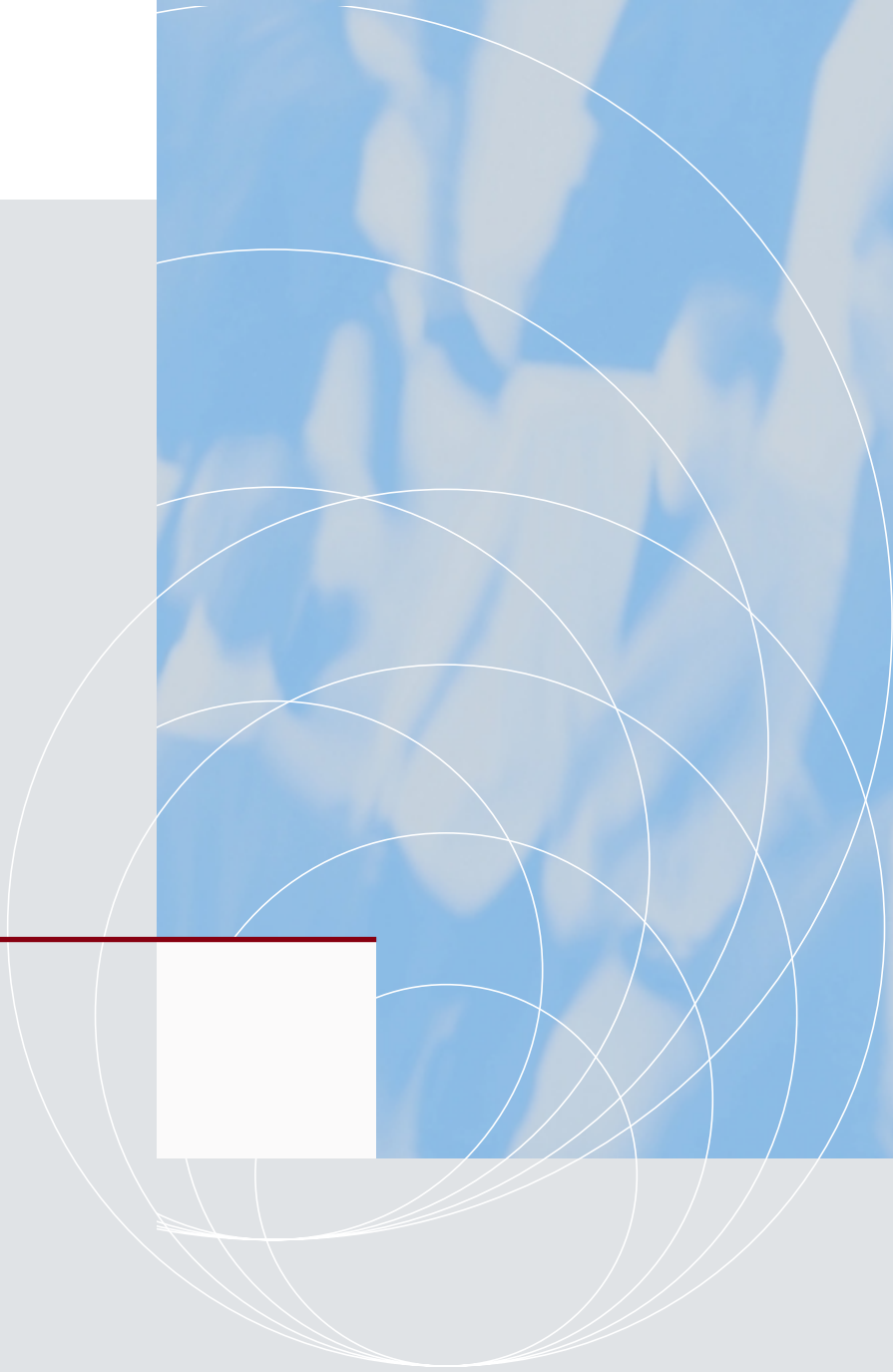
Målene opstilles typisk mellem aktører på forskellige niveauer i organisationen. Mere end 20 mål pr. niveau (mellem departement/institution, direktør/kontor, kontorchef/medarbejder) er sjældent hensigtsmæssigt. Dette skyldes, at det sjældent er muligt at fokusere på mange mål på en gang. Mål, der ikke giver eller kan give anledning til ændringer i adfærd og til dialog og derigennem udvikling, har ingen værdi og skal undgås.

Den praktiske implementering af strategien nødvendiggør et klart defineret personligt eller kollektivt ansvar for implementeringen og afrapporteringen af hvert enkelt resultatkrav. Ansvarsfordelingen giver styresystemet det personlige præg og ansigt, der er nødvendigt for at gøre strategien gennemskuelig og troværdig. Ansvarlighed er en forudsætning for gennemførelse af strategien.

Figur 4.4 Strategiens elementer: Fra vision til målniveauer

VISION		
Perspektiver	Resultatkrav	Målniveauer <i>Min. Realistisk Max.</i>
Områder hvor succes er afgørende for at kunne implementere visionen (udmøntning af visionen).	Kriterier/målinger/-metoder til at kunne identificere/følge op på udviklingen inden for et perspektiv (konkretisering af perspektiv).	Målfastlæggelsen som beskriver niveauet for målopfyldelsen (kortsigtet perspektiv).

5



Afslutning – at styre med fokus

En gennemgående pointe i denne publikation har været, at de statslige institutioner og departementer i tilrettelæggelsen og udøvelsen af deres økonomistyring har nogle rammer at operere inden for. Ikke mindst findes der en række eksplicite regler, som skal overholdes. Dertil kommer anbefalinger af mere normerende karakter. Endelig skal man – som det er fremgået af de foregående afsnit – i tilrettelæggelsen af sin styring søge at opnå balance.

Udfordringen til økonomifunktionerne består således både i at overholde regler, indfri normer og finde balancer. Normerne stiller krav til, hvordan organisationerne skal tilrettelægge deres økonomistyringsrutiner, mens balancekravene lægger op til mere omfattende organisatoriske og ledelsesmæssige overvejelser. Samlet indebærer udfordringerne, at der skal rettes opmærksomhed mod en lang række problemstillinger, der kan give anledning til en del omlægninger i den enkelte organisations styring og indretning. Omlægninger kræver fuld bevågenhed fra ledelsens side såvel som opbakning på alle niveauer i organisationen.

Derfor er budskabet i dette afsluttende kapitel, at organisationen skal styre med fokus. Det er ganske enkelt ikke muligt at forholde sig til alle de overvejelser, der lægges op til på én gang. Endnu mindre er det muligt at tage konsekvensen og igangsætte de omlægninger, overvejelserne skal udmønte sig i, hvis man sætter alt i værk på samme tid.

Styringsmæssige hensyn

Hvor skal man vælge at sætte ind? Hvor skal man vælge at fokusere sin styringsindsats?

Valget af fokus er individuelt for den enkelte organisation og dennes ledelse. Den eneste *generelle* anbefaling der kan gives er, at det er afgørende at vælge et område, hvor der er *synlige problemer*, og hvor en indsats vil føre til *klare forbedringer*. Indsatsen skal med andre ord have gennemslag i organisationen.

Derudover kan der peges på to sæt af hensyn, der bør danne grundlag for valg af fokus. Det første angår organisationens vilkår, det andet organisationens økonomistyringskompetence.

Hensyn relateret til organisationens vilkår

Der kan peges på to typer vilkår, der bør tages med i overvejelserne, når der skal træffes beslutning om, hvor og hvordan der bør sættes ind.

Det *første* vilkår angår koncernstyringsmodellen og er af relevans for institutionernes beslutningsmæssige råderum. De fleste departementer har en fast defineret styringsmodel, der danner udgangspunkt for styringsrelationen mellem departement og institution. Nogle departementer har tillige præciseret rammer for den interne styring i institutionerne. Styringen i institutionerne skal være i trit med koncernens styringsmodel og dermed tilgodese departementets og ministerens styringsbehov.

Det *andet* vilkår angår strukturerne i organisationens grundbetingelser, der kan være såvel internt bestemte som eksternt givne. Samlet omfatter grundbetingelserne forhold omkring finansieringsform, aktiviteter, borger-/kunde-/brugerrelationer, overenskomster, graden af politisk bevågenhed samt ressourcer i form af økonomi, materiel og viden. For mange departementer og institutioner vil en stor del af de eksterne betingelser være givet via Finansloven, men en del organisationer er på visse områder endvidere underlagt f.eks. markedsvilkår og arbejdsmarkedsvilkår. Typisk vil en organisations styringsopgave vokse med kompleksiteten i styringsbetingelserne.

En styringsindsats må have afsæt i de elementer af organisationens vilkår, der ikke står til at ændre.

Hensyn relateret til organisationens økonomistyringskompetence

Styringsindsatsen skal være tilpasset institutionens kompetenceniveau inden for økonomisk styring. Her kan resultatet af Økonomistyrelsens benchmarking være med til at give en pejling af, hvor institutionen befinder sig. Hvis ikke institutionen behersker varetagelsen af økonomistyringsdisciplinens kerneopgaver, må indsatsen først og fremmest prioriteres her.

Det betyder imidlertid ikke, at en institution med økonomistyringskompetencer svarende til niveau 1 eller 2 ikke skal forholde sig til andre økonomistyringsudfordringer end dem, der ligger i overholdelsen af de basale regler. Det er væsentligt at indtænke såvel normer som balancer i tilrettelæggelsen af økonomistyringen, da disse er lige så fundamentale for at praktisere god økonomistyring, som regeloverholdelse er.

I kapitel 3 blev der redegjort for de udfordringer, der ligger i at opfylde normerne for god økonomistyring. Normerne lægger op til, at ethvert departement og enhver institution konstant må søge at kvalificere sit styringsgrundlag, sine disponeringer og registreringer, sin resultatopfølgning såvel som sin organisation. Praktiseringen af nogle af de mere avancerede økonomistyringsaktiviteter vil dog være betinget af, at der er styr på de basale økonomistyringsopgaver.

Enhver organisation bør jævnligt stille sig selv følgende spørgsmål:

- Hvordan kan vi udforme vores styringsgrundlag, så der sker en optimal afstemning mellem de overordnede mål, der skal indfries, og de ressource-mæssige rammer, der er udstukket?
- Hvordan kan vi styrke rutinerne for disponering og registrering, således at indsigten i sammenhængen mellem ressourceanvendelse og faglige resultater øges?
- Hvordan kan vi forbedre opfølgningen på og rapporteringen om resultater, således at der etableres et stadigt bedre grundlag for nye målfastlæggelser og ressourceprioriteringer?

I kapitel 4 blev det præciseret, hvordan man i tilrettelæggelsen af sin styring skal søge at opnå balance. Institutioner, der kan demonstrere økonomistyringskompetencer svarende til niveau 3, 4 eller 5, bør have overskud til at udfordre de eksisterende balancepunkter. I traditionelt opbyggede statslige institutioner og departementer vil der være en tendens i retning af mere hierarki end marked, mere centralisering end decentralisering, mere formel styring end uformel styring, mere kortsigtet tænkning end langsigtet tænkning og mere stabilitet end dynamik.

En organisation med en stærk økonomistyrings- og ledelsesmæssig kompetence bør udfordre sig selv med spørgsmål såsom:

- Kan vi opnå effektiviseringsgevinster ved at sende opgaver i udbud eller indføre markedslignende mekanismer i vores produktion?
- Kan vi med fordel decentralisere nogle opgaver med henblik på at fremme integrationen mellem faglig og økonomisk styring, eller er der nogle af de opgaver, vi i dag har placeret decentralt, som bør ligge centralt eller bør koncentreres af hensyn til at styrke koordineringen eller opnå stordrifts- eller ekspertisefordele?
- Kan vi styrke vores organisatoriske sammenhængskraft og vores tiltrækningskraft som arbejdsplads ved at betjene os af mere uformelle styringsmetoder og ved at profilere os stærkere værdimæssigt?
- Kan vi skabe et bedre grundlag for fremtidig udvikling ved at indtænke mere langsigtede hensyn i vores nuværende styring?
- Kan vi åbne os mere over for omverdenen og derved blive bedre til at opfange nye behov og reagere på eksterne forandringer?

Økonomifunktionens fremtidige rolle

Som det er fremgået, stiller økonomistyringen til stadighed nye krav til hele organisationen – men organisationen stiller samtidig nye krav til økonomifunktionen.

Økonomifunktionen skal varetage to roller. Den første består i at sikre, at de grundlæggende bevillingsmæssige og regnskabsmæssige regler overholdes, og at ledelsen modtager økonomiinformation som baggrund for ledelsesbeslutninger. Det er den traditionelle rolle.

Den nye rolle for økonomifunktionen består i at skabe værdi for organisationen. Dette indebærer, at økonomifunktionen skal kunne udpege og fokusere på de felter, hvor en indsats giver mest værdi og kunne iværksætte de nødvendige forandringer. Samarbejdet med resten af organisationen er nødvendigt for, at værdierne får gennemslag.

For at kunne løfte begge disse opgaver skal økonomifunktionens kompetencer udvides, så de ikke kun retter sig mod håndtering af finansielle data, men også mod etablering af kulturer, systemer og strukturer, der kan ændre adfærd. Kun gennem ændringer i adfærd kan der skabes værdi.

Afsluttende bemærkninger

Ambitionen med denne publikation har været dobbelt. Dels er elementerne i den statslige økonomistyring blevet beskrevet, så der – forhåbentlig – er skabt øget klarhed om, hvad økonomistyring egentlig indebærer. Dels har det været hensigten at give inspiration til, hvordan man kan opnå både balanceret og fokuseret økonomistyring.

Der er således tale om at en yderligere balance – nemlig mellem en normal velafvejet balanceret styring og en fokuseret og målrettet styring inden for et specifikt område.

Det har hele publikationen igennem været vigtigt at understrege, at analysen af styringssituationen og styringsbehovet skal komme før valget af de konkrete styringsværktøjer. Udformningen af styringssystemer og anvendelse af værktøjer skal tilpasses den specifikke institution og dens opgaver.

Et andet centralt budskab har været behovet for en aktiv, bevidst og offensivt orienteret indretning af organisationen gennem en skiftevis fokusering på relevante områder i institutionen.

Man kan ikke gøre alt bedre hele tiden, men man kan hele tiden gøre noget bedre.

Bilag

Bilag

Balanced Scorecard og Kvalitetsprismodellen (EFQM)

Kvalitetsmodeller anvendes i mange organisationer til at vurdere kvaliteten af arbejdsprocesser og indsatsområder. Der er en række forskellige modeller at vælge imellem. En af de mest anerkendte er *EFQM-modellen*¹² (European Foundation for Quality Management), som anvendes i den offentlige administration i en række EU-lande.

Kvalitetsmodeller giver en ramme og en model, hvorefter den enkelte organisation kan foretage en selvevaluering af sine præstationer. Kvalitetsmodellerne anvendes først og fremmest til at vurdere og bedømme organisationens *operative* præstationer – det vil sige resultaterne af de aktiviteter, organisationen har valgt at udføre aktuelt.

Vurderingen og bedømmelsen giver en stor mængde information om det nuværende præstationsniveau, men stort set ingen information om, hvorvidt præstationerne faktisk opfylder strategien. Kvalitetsmodellen er således ikke en test af organisationens strategi og kan dermed ikke bidrage *direkte* til at vurdere strategiens implementering eller til at vurdere, om organisationen udvikler sig i overensstemmelse med det forventede.

Kvalitetsbedømmelser giver organisationen en idé om, hvilke indsatsområder, der skal forbedres. Normalt vil det vise sig, at der er flere områder, der har behov for udvikling, end der er ressourcer til eller organisatorisk basis for. Derfor skal der prioriteres mellem de forskellige indsatsområder ud fra organisationens strategi. Således bidrager kvalitetsmodellerne *indirekte* til strategiarbejdet – ved at etablere et analysemateriale som grundlag for efterfølgende strategiske overvejelser og beslutninger.

Hovedformålet med EFQM-modellen er at sammenligne og benchmarke forskellige organisationer ved at bruge sammenlignelige kriterier. Derfor opererer modellen med fast definerede og på forhånd vægtede dimensioner og normerende kriterier. Det indebærer, at alle organisa-

¹² EFQM-modellen er udgangspunktet for den model, der ligger til grund for Kvalitetsprisen for den offentlige sektor.

tioner vurderes efter identiske kriterier. De normerende kriterier betyder for eksempel, at en organisation får point for at have formuleret en vision og en strategi. Men – modellen skaber ikke forudsætning for, at *substansen* af vision og strategi gøres til genstand for vurdering, fordi de succeskriterer og dimensioner, der er afgørende for den enkelte organisation, ikke inddrages i modellen.

I Balanced Scorecard-konceptet er såvel antallet som valget af perspektiver i sig selv en strategisk beslutning, som definerer organisationens udviklingsretning. Også vægtningen mellem dimensionerne afspejler strategisk valg og er unik for den enkelte organisation. Dette afspejler, at udfordringen for fremtiden består i at kende sine styrker og vide, hvor man gør en forskel – ikke hvor man er ens. Derfor må de specifikke karakteristika og den strategiske situation i organisationen tages i betragtning.

EFQM-modellen fortæller os, hvor godt organisationen præsterer inden for den givne strategi, men ikke noget om, hvor godt eller dårligt strategien er implementeret, eller om hvorvidt retningen skal ændres. I Balanced Scorecard er der fokus på strategi, og implementeringen af Balanced Scorecard er i sig selv en strategisk øvelse.

De to modeller har således forskellige funktioner, der hver især har deres berettigelse. At bygge bro mellem Balanced Scorecard og EFQM-modellen er en stor udfordring. En fremgangsmåde kunne være at indbygge nogle af de udviklingsperspektiver og/eller kritiske indsatsområder, der er blevet identificeret ved brug af EFQM-modellen i et Balanced Scorecard i perspektiverne og resultatkravene.

I stedet for at diskutere, hvilket af disse værktøjer der er bedst, skal opmærksomheden rettes mod en kombination af Balanced Scorecard og EFQM-modellen – begge er værdifulde.

Litteraturliste

Kapitel 2: Regelgrundlaget for Økonomiforvaltningen

Finansministeriets bekendtgørelse nr. 1163 af 20. december 1994 om statens regnskabsvæsen m.v.

Jensen, Jørn: "Statsligt regnskab", Danmarks Forvaltningshøjskoles forlag, 1994

Pedersen, Henning Reinholdt: "*Lærebog i bevillingslære*", Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag, 1996

Kapitel 3: Normer for god statslig økonomistyring

Christensen, Flemming, m.fl.: "*Produktivitetsanalyser*", Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1991

Finansministeriet, Budgetdepartementet: "*Modernisering af ministeriernes økonomistyring*", 1986

Rigsrevisionen. "*Begrebet God Offentlig Revisionskik – en vejledning*", november 1998

Rigsrevisionen: "*God statslig økonomistyring*", marts 1999

Økonomistyrelsen: "*Controlling i staten*", oktober 1997

Økonomistyrelsen: "*Intern kontrol og resultatopfølgning*", juni 1996

Økonomistyrelsen: "*Mål og målinger*", maj 1998

Økonomistyrelsen: "*Resultatorientering i staten 1998*", januar 1999

Kapitel 4: Ledelsesmæssige valg – balance i tid, rum og aspekter

Ewing, Per & Samuelson, Lars A: "*Styrning med balans och fokus*", *Liber Ekonomi*, 1998

Økonomistyrelsen: "*Resultatorientering i staten 1998*", januar 1999

Økonomistyrelsen: "*Byggesæt til økonomistyring – erfaringer fra statslige institutioner*", november 1999

Balance i tid

Balance mellem kort og lang sigt

Ewing, Per & Samuelson, Lars A: *“Styrning med balans och fokus”*, Liber Ekonomi, 1998, p. 42-78

Finansministeriet: *“Videnstyring og videnregnskaber i staten”*, marts 2000

Økonomistyrelsen: *“Lønstyring i praksis”*, august 1999

Balance mellem stabilitet og dynamik

Argyris, C: *“Organizational learning and management information systems, Accounting, Organisation and Society”* (nr. 2, 1977) p. 113-123

Balance i rum

Balance mellem hierarki og marked

Erhvervsministeriet, Konkurrencestyrelsen: *“Udbudsregler. EU's udbudsdirektiver”*, november 1998

Finansministeriet: *“Benchmarking i den offentlige sektor – nogle metoder og erfaringer”*, marts 2000

Hørlyck, Erik: *“EU-udbud”*, Nyt Juridisk forlag, 1997

Udliciteringsrådet: *“Ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering”*, januar 2000

Williamson, O. E: *“Markets and Hierarchies”*, New York: The Free Press, 1975

Økonomistyrelsen: *“Udbud og udlicitering”*, december 1996

Balance mellem formalisering og informalisering

Ewing, Per & Samuelson, Lars A: *“Styrning med balans och fokus”*, Liber Ekonomi, 1998, p.78-102

Larsen, Mogens Holten & Schultz, Majken: *“Den udtryksfulde virksomhed”*, Bergsøe 4, 1998

Balance i aspekter

European Foundation for Quality Management: *“The EFQM Excellence Model – Public and Voluntary Sector”*, 1999

Ewing, Per & Samuelson, Lars A: *“Styrning med balans och fokus”*, Liber Ekonomi, 1998

Finansministeriet: *“Kvalitetsprisen for den offentlige sektor – vejledning”*, 1997

Kaplan, R.S. & Norton, D.P.: *“The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance”*, Harvard Business Review – January-February 1992

Kaplan, R.S. & Norton, D.P.: *“Putting The Balanced Scorecard to Work”*, Harvard Business review – September-October 1992

Kaplan, R.S. & Norton, D.P.: *“The Balanced Scorecard”*, Harvard Business Pressreview. Boston 1996

Kaplan, R.S. & Norton, D.P.: *“Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System.”*, Harvard Bussiness review – January-February 1996

Määttä, Seppo & Ojala Timo: *“A Challenge for the Balanced Succes in the Public Sector. Towards More Proactive Strategic Management”*, Ministry of Finance, Helsinki 1999

Økonomistyrelsen: *“Intern kontrol og resultatopfølgning”*, juni 1996

Økonomistyrelsen: *“Virksomhedsregnskaber 1997 – statens regnskab”*, november 1998



FINANSMINISTERIET
ØKONOMI
STYRELSEN

ISBN nr. 87-90394-79-8

Pris kr. 75,- inkl. moms.