

06-06-2018

Effektbaseret styring af den danske folkeskole



Kristoffer Dahl Møberg & Teis Justesen
KANDIDATAFHANDLING CAND.MERC. ØKONOMISTYRING
AALBORG UNIVERSITET
Anslag: 241.219

Titelblad

Titel:	Effektbaseret styring af den danske folkeskole
Uddannelse:	Cand.merc. Økonomistyring
Semester:	10. semester
Projektperiode:	01/02-2018 – 06/06-2018
Omfang:	30 ECTS
Vejleder:	Margit Malmlose
Anslag:	241.219
Antal sider:	107
Bilag:	Alle bilag er vedlagt på USB

Ved at underskrive dette dokument bekræfter hvert gruppemedlem, at alle har deltaget ligeligt i gruppearbejdet og hæfter kollektivt for afhandlingens indhold.

Kristoffer Dahl Møberg

Teis Justesen

Forord

Denne afhandling er udarbejdet fra 1. februar til 6. juni med omdrejningspunkt i styring af folkeskoleområdet i 5 danske kommuner. Afhandlingen har overordnet to fokusområdet, det første omhandler den nuværende styring og det andet de interviewede chefers syn på effektbaseret styring. Motivationen for projektet er blandet andet skabt igennem kurset 'økonomistyring i den offentlige sektor' af Per Nikolaj Bukh samt forrige semesterprojekt vedrørende Rebild Kommunes ressourcetildelingsprincipper og hvorvidt disse understøttede de strategiske mål. Vi håber afhandlingen kan bruges som inspiration i de danske kommuners folkeskoleområder for at give en større forståelse af den nuværende styring samt hvordan effektbaseret styring kan påvirke styringen og herved elevernes udbytte af folkeskolen i fremtiden.

Vi vil gerne benytte forordet i afhandlingen til at takke vores vejleder Margit Malmose for kompetent og konstruktiv vejledning både for afhandlingen og forrige semesterprojekt. Herudover vil vi gerne takke de informanterne i de 5 kommuner for at tage sig tid til at udarbejde interviews, som projektet har omdrejningspunkt omkring. Sidst men ikke mindst skal der lyde en tak for alle de mennesker som større eller mindre grad har været involveret i vores færdiggørelse af *Cand.Merc. Økonomistyring på Aalborg Universitet*.

Kristoffer Dahl Møberg og Teis Justesen

Abstract

This master thesis is prepared by Kristoffer Dahl Møberg & Teis Justesen, Aalborg University Denmark.

The purpose of the thesis is to make an independent analysis how the of the public-school system in Denmark can improve the Outcome-based Performance Management in a Management Accounting perspective.

The master thesis is an empirical study where the primary data collecting method is interviews. The interviewed municipalities are Frederikshavn, Randers, Syddjurs, Aarhus and Rebild. The interviewees are 5 executives from the municipalities whom should contribute with experiences and understanding from their currently management and controlling principles. The qualitative data are supplemented with publicly data from the municipalities.

The empirical are processed in the thesis with the follow theory; New Public Management by Hood (1991), New Public Governance by Torfing & Triantafillou (2017), Formula Funding by Smith (2007) and the theory behind Outcome-based Performance Mangement by Bukh (2018).

The main points of the master's analysis and discussion are that all of the five municipalities all use outcome-based performance indicators whom could be a result of the public-school reform from year 2013. All the municipalities are evaluating and controlling the performance indicators different where some have focus on the performance itself and some are evaluating the performance with dialogue. All the funding from the each of the municipalities to the schools are *output*-based due to the funding are financing the courses with no connection to the performance or *outcome*.

The municipalities in Denmark could improve the outcome-based performance management by focus on the outcome-based performance related to the cost associated with the activity which will encourage the management to increase the outcome or lower the cost - Furthermore, will the outcome-based performance improve if the municipalities incorporate funds which is outcome-based performance dependent. The organizational structure in the municipalities should have the departments in schools, daycare and after-school care in the same unit which would improve the cross-departmental collaboration and improve the outcome.

Indholdsfortegnelse

2	Indledning	7
3	Problemformulering	8
3.1	Begrebsafklaring af problemformuleringens centrale begreber	8
4	Afgrænsning	10
5	Metode	11
5.1	Kvalitativ metode	11
5.1.1	<i>Dataindsamling</i>	12
5.2	Metodologi	15
5.3	Metode refleksion.....	18
5.4	Projektdesign	21
6	Teori	22
6.1	New Public Management	22
6.1.1	<i>De syv doktriner</i>	23
6.1.2	<i>De tre grupper af administrative værdier</i>	24
6.1.3	<i>New Public Management i en dansk kontekst</i>	26
6.2	New Public Governance	28
6.3	Effektbaseret styring.....	30
6.3.1	<i>Produktionen i den offentlige sektor</i>	30
6.3.2	<i>Den økonomiske styring</i>	33
6.4	Formula Funding	34
6.4.1	<i>Den teoretiske ramme</i>	35
6.4.2	<i>Fire institutionelle forhold</i>	35
6.4.3	<i>Former for finansiering</i>	36
6.4.4	<i>Kapita-finansiering</i>	36
6.4.5	<i>Case-finansiering</i>	37
6.4.6	<i>Budget risiko</i>	38
7	Analyse	39
7.1	Statens styring af kommunerne	39
7.2	Rebild Kommune	41
7.2.1	<i>Kommunens overordnede styringsprincipper</i>	41

7.2.2	<i>Styring på skoleområdet.....</i>	43
7.2.3	<i>Tildelingsprincipper på folkeskoleområdet</i>	46
7.2.4	<i>Sammenfatning.....</i>	49
7.3	<i>Randers Kommune</i>	50
7.3.1	<i>Overordnet styring - Randersmodellen.....</i>	50
7.3.2	<i>Styring af skoleområdet</i>	52
7.3.3	<i>Den økonomiske styring af skoleområdet</i>	55
7.3.4	<i>Sammenfatning.....</i>	57
7.4	<i>Frederikshavn Kommune</i>	58
7.4.1	<i>Kommunens overordnede styringsprincipper</i>	58
7.4.2	<i>Styring på skoleområdet.....</i>	59
7.4.3	<i>Tildelingsprincipper på folkeskoleområdet</i>	61
7.4.4	<i>Sammenfatning.....</i>	62
7.5	<i>Syddjurs Kommune</i>	64
7.5.1	<i>Kommunens overordnede styringsprincipper</i>	64
7.5.2	<i>Styring på skoleområdet.....</i>	66
7.5.3	<i>Tildelingsprincipper på folkeskoleområdet</i>	67
7.5.4	<i>Sammenfatning.....</i>	68
7.6	<i>Aarhus Kommune.....</i>	70
7.6.1	<i>Kommunens overordnede styringsprincipper</i>	70
7.6.2	<i>Styring på skoleområdet.....</i>	72
7.6.3	<i>Tildelingsprincipper på folkeskoleområdet</i>	73
7.6.4	<i>Sammenfatning.....</i>	77
7.7	<i>Sammenfatning af analyse.....</i>	79
7.7.1	<i>Den strategiske styring.....</i>	80
7.7.2	<i>Den økonomiske styring</i>	81
8	Diskussion	82
8.1	<i>Den strategiske styring</i>	82
8.1.1	<i>Kerneopgaven</i>	83
8.1.2	<i>Styring efter- og evaluering af effektmål.....</i>	84
8.1.3	<i>Forvaltningens organisering.....</i>	87
8.2	<i>Effektbaseret økonomistyring</i>	88

8.2.1	<i>Produktionen i folkeskolen</i>	88
8.2.2	<i>Omkostningseffektivitet</i>	89
8.3	Effektbaseret ressourcetildeling	92
8.3.2	<i>Tildeling efter effekt</i>	93
9	Konklusion	99
10	Litteraturliste	102

2 Indledning

Den offentlige sektor i Danmark har været præget af en række styringsparadigmer, hvor særligt New Public Management har sat sine rødder i styringen af den danske offentlige sektor. Udviklingsparadigmerne til New Public Management anses som New Public Governance og effektbaseret styring, der har vundet større og større indpas de seneste år, hvor særligt tværsektorielt samarbejde, borgerinddragelse samt fokus på den effekt, som ydelserne medfører på individ og samfundsniveau, er i fokus. Herudover står de danske kommuner overfor et større og større udgiftspres grundet den demografiske udvikling, hvor befolkningen bliver ældre, produktivitetskrav hvor kommunerne skal øge produktiviteten, samt vedtagelse af Budgetloven fra 2012 der betød, at et eventuelt merforbrug i serviceudgifterne under ét medfører sanktioner. Ydermere har de danske borgere større forventninger til den service, som de offentlige institutioner tilbyder samt et øget ønske om objektive ressourceallokeringer, så borgerne er bekendt med, hvordan de offentlige midler anvendes og prioriteres.

Folkeskolereformen fra 2013 er heftigt diskuteret siden vedtagelsen, hvor særligt lærernes arbejdstid har skilt vandene i samfundet, hvor de effektmål der blev opstillet i forbindelse med reformen, ikke på et samfundsmæssigt niveau er diskuteret i samme grad. Med udgangspunkt i reformen er der opsat en række eksplicitte mål i skolernes arbejde, som i dette projekt argumenteres for, kan anses som effektmål på henholdsvis samfunds- og individniveau.

Afhandlingens problemstilling omhandler, hvorvidt de danske kommuner kan styrke den effektbaserede styring af folkeskoleområdet. Den empiriske undersøgelse er opbygget igennem fem interviews, der anvendes til at skabe forståelse for erfaringerne med den strategiske- og økonomiske styring af området, hvor det teoretiske grundlag er præget af udvalgt anerkendt teori om styring af den offentlige sektor.

Afhandlingen har til formål at udarbejde en uafhængig analyse og diskussion af, hvilke styringsprincipper der kan inddrages i de danske kommuners strategiske- og økonomiske styring af skoleområdet for at styrke den effektbaserede styring. Det er dermed væsentligt at pointere, at afhandlingens fund ikke skal anses som, hvordan effektbaseret styring skal anvendes på skoleområdet, men derimod blot som et bidrag til, hvordan den effektbaserede styring på området kan styrkes. Foruden et bidrag til skoleområdet kan afhandlingens fund også perspektiveres til yderligere forvaltningsområder, da alle styringsprincipper der anvendes i forbindelse med diskussionen om styrkelse af den effektbaserede styring, er generelle styringsprincipper.

3 Problemformulering

Effektbaseret styring har de seneste år præget den kommunale økonomistyring, hvorfor det er relevant at udarbejde en undersøgelse af, hvordan danske kommuner kan styrke den effektbaserede styring, hvor afhandlingen er afgrænset til at fokusere på skoleområdet. I folkeskolereformen fra 2013 er der opstillet en række effektmål, som skal efterleves af kommunerne, hvorfor det er fundet relevant at undersøge, hvorvidt der fra kommunal side arbejdes med effektbaseret styring på området. På baggrund heraf er projektets problemformulering således:

Hvordan kan den effektbaserede styring af skoleområdet styrkes med udgangspunkt i erfaringen fra fem kommuners nuværende strategiske- og økonomiske styring af området?

Problemformuleringen er opstillet som en problemløsende normativ problemformulering, hvor formålet er at udarbejde en diskussion af, hvordan teorien om effektbaseret styring kan være medvirkende til at styrke de danske kommuners styring af skoleområdet. For at skabe forståelse for hvordan styringen af området foregår i praksis, analyseres fem kommuners nuværende strategiske- og økonomiske styring, hvor resultaterne herfra anvendes til diskussion af, hvordan kommunerne kan styrke den effektbaserede styring på skoleområdet. Den strategiske styring undersøges hovedsageligt igennem styringsparadigmerne *New Public Management*, *New Public Governance* og effektbaseret styring, hvor den økonomiske styring primært behandles igennem teorien om *Formula Funding* samt de økonomiske styringsprincipper fra effektbaseret styring, da denne styringsform forsøger at sammenkoble den strategiske- og den økonomiske styring.

3.1 Begrebsafklaring af problemformuleringens centrale begreber

Strategisk styring

Begrebet strategisk styring anvendes i afhandlingen i forbindelse med formuleringen og opstillingen af prioriterede mål med udgangspunkt i kerneopgaver, som løbende evalueres i forhold til de ønskede effekter. Operationaliseringen af strategierne indgår ligeledes i begrebet, hvor der fokuseres på oversættelsen af strategierne til konkrete handlinger og aktiviteter.

Økonomisk styring

Begrebet økonomisk styring defineres i afhandlingen, som den pågældende resourceallokering udføreenhederne tildeles, samt hvorvidt ressourceanvendelsen medfører de ønskede effekter, som udføreenhedernes handlinger medfører.

Effektbaseret styring

Begrebet effektbaseret styring defineres i afhandlingen som opnåelse af højest mulig effekt af de tilgængelige ressourcer, hvor effekt betragtes som virkningen af en handling eller forløb, der kan betragtes på henholdsvis individ- og samfundsniveau. Det er afgørende, at der er fokus på effektskabelsen, men ligeså den økonomiske side af handlingen eller forløbet.

4 Afgrænsning

Afhandlingen tager udgangspunkt i de fem undersøgte kommuners styring af folkeskoleområdet. De fem kommuner er udvalgt i et forsøg på at få en bred repræsentation af de danske kommuner, hvormed størrelse, demografi mm. varierer. Problemformuleringen er omdrejningspunktet i afhandlingen, der både er henvendt studerende og praktikere, som har en interesse for styring af folkeskoleområdet i de danske kommuner. Det undersøgte område er præget af flere politiske anliggender både på nationalt og kommunalt niveau, hvilket projektet hovedsageligt er afgrænset fra. Årsagen hertil er, at afhandlingen anlægger et økonomisk og ikke et politisk fokus. Herudover er der i afhandlingen primært fokus på kommunernes styring af udføreenhederne, her folkeskolerne, hvorfor der generelt er afgrænset fra at behandle den statslige styring af kommunerne, der dog er inddraget, hvor det er fundet relevant for området. Herudover afgrænses der fra at diskutere, hvorvidt den kendte kritik af New Public Management som styringsparadigme er gældende, da det vurderes, at paradigmet forsat præger den kommunale styring uagtet at Hood & Dixon (2015), fremlagde resultater på, at New Public Management ikke, som lovet, har givet bedre kvalitet og højere produktivitet i den offentlige sektor.

5 Metode

Hensigten med dette afsnit er at begrunde for afhandlingens anvendte videnskabelige metode. Indledningsvist vil der blive redegjort for den metodiske tilgang, der er anlagt i afhandlingen i forbindelse med udarbejdelsen af et kvalitativt studie. Dernæst vil der blive redegjort for dataindsamlingen, samt for de anvendte metoder i relation hertil. Metodologien i forbindelse med dataindsamlingen vil blive sammenfattet med de øvrige videnskabsteoretiske metoder, for at definere det videnskabelige paradigme, afhandlingen er udarbejdet gennem. Afsnittet er opbygget, så videnskabsteorien løbende bliver relateret til operationaliseringen af afhandlingens anvendte metode. Redegørelsen for afhandlingens metodologi er udarbejdet ud fra terminologien i Burrell & Morgan (1979). Omdrejningspunktet i afhandlingens dataindsamling er hovedsageligt indsamlingen af primærempiri gennem interview, hvorfor Kvale (2015) og Kreiner & Mouritsen (2005) anvendes for at behandle overvejelserne bag empiriindsamlingen, samt hvordan denne påvirker udarbejdelsen af undersøgelsen.

5.1 Kvalitativ metode

Den metodiske ramme for afhandlingen består af kvalitativ metode, idet undersøgelsesspørgsmålet er åbent, og ønsker at belyse kommunernes anvendelse af effektbaseret styring på folkeskoleområdet. Formålet med det kvalitative studie er at opnå praktisk baseret viden indenfor et afgrænset og konkret undersøgelses område (Kvale & Brinkmann, 2015). Undersøgelsen skal skabe forståelse for de fem kommuners anvendelse af styring på folkeskoleområdet, hvorved der frembringes viden om konkrete sammenhænge med det formål, at få indblik i informanternes forståelser, erfaringer og oplevelser. Det er udarbejdet gennem principperne om et *ikke-interventionistisk* casestudie, hvor det ønskes at lave en neutral observation af fænomenet, så påvirkningen af forskningsfeltet minimeres (Lukka, 2005). Dette gøres i et forsøg på at opnå ikke værdiladede objektive data, hvor informanterne opfordres til åbent og ærligt, og uden påvirkning fra interviewerne, at fortælle om deres virkelighed, hvormed empirien skal fremstå så upåvirket som muligt, hvormed den efterfølgende kan anvendes i forskningsmæssig sammenhæng. Dog bør det pointeres, at informanterne ikke kan fremstå fuldstændig objektive, hvormed analysen forholder sig kritisk til den indsamlede empiri gennem interviews. Dette er ligeledes årsagen til at primærempirien understøttes af sekundærempiri, som fremstår med en øget grad af objektivitet. Det overordnede formål med afhandlingens analyse er at illustrere de fem kommuners strategiske- og økonomiske styring af folkeskoleområdet gennem den

redegjorte teori, for at skabe forståelse for kommunernes erfaringer og oplevelser med den styring der praktiseres.

5.1.1 Dataindsamling

Til indsamling af primærempiri om de udvalgte kommuners anvendelse af styring, er der i afhandlingen anvendt kvalitativ metode gennem interview. Årsagen til at interview metoden er valgt anvendt i denne sammenhæng er, at interview er en aktiv proces, hvor der produceres viden gennem en samtalerelation mellem interviewer og interviewpersoner, som er kontekstuel, sproglig, narrativ og pragmatisk (Kvale & Brinkmann, 2015). Bearbejdelsen af interviewene gennem analyse sker på baggrund af de enkelte interview med hver kommune, for at få indblik i hver kommunes strategiske- og økonomiske styringspraksis, der sammenfattes i en generel forståelse af styringen på området, som skal skabe grundlag for diskussion om, hvordan denne styrkes.

Formålet med interviewene med de undersøgte kommuner er at få indblik i, hvordan de udøver styring af folkeskoleområdet, samt at få indblik i deres overvejelser omkring styringen heraf. Nogle af de væsentlige overvejelser inden gennemførelse af interviewene er, hvor struktureret interviewene skal være, detaljeringsgraden i interviewguiden og opmærksomheden på informanten, graden af interaktion, hvorvidt læringen skal gå begge veje samt at skabe mening eller skabe forståelse (Kreiner & Mouritsen, 2005). I denne undersøgelse, hvor formålet er at forstå et konkret fænomen gennem teorien, er det væsentligt at være åben overfor nye vinkler, hvorfor det semi-strukturerede interview anvendes, da denne struktur fastholder fokus, men i et åbent samtalerum. Dette er ikke på samme vis muligt gennem kvantitativ metode, da interview i højere grad kan give uddybende forklaringer og derved skabe større forståelse for fænomenet. Herved opstiller interviewerne rammerne for interviewet i form af emner og spørgsmål i interviewguiden, mens interviewsituationen er styret af, hvad informanten associerer med emnerne, hvormed det er besvarelsene, der sætter rammerne for, hvad der bliver uddybet. Interviewguiden der er vedlagt i Bilag 1, er derfor blevet holdt med så få detaljer, som det er fundet muligt, for at sikre at interviewene ikke er for stramme og uflexible i sin ramme (Kvale & Brinkmann, 2015). Årsagen hertil er, at interviewerne ikke på forhånd kender den virkelighed, som interviewpersonerne befinder sig i, hvormed det er væsentligt at observere og give plads til, at de udfolder sig, da det giver et større indblik i deres virkelighed, hvilket undersøgelsen skal forsøge at forklare gennem teorien. Dermed skal interviewerne være opmærksomme på interviewpersonen, og ikke blot fokusere på det kommende spørgsmål, så potentiel vigtig information vil gå tabt. Denne problemstilling er i interviewsituationerne løst ved, at én har fungeret som

interviewer, der styrer interviewet, hvor den anden har fungeret som observant, der dermed bedre kan være mere spontan, hvorved der kan stilles uddybende spørgsmål til informanten. Interviewguiden anvendes dermed som hjælp til at komme igennem de spørgsmål der er forberedt, men i det semistrukturerede interview kan samtalen spontant udvikle sig, hvorfor en planlagt rækkefølge i guiden ikke nødvendigvis kan følges. I denne sammenhæng er det væsentligt at interagere med informanten, i et forsøg på at sikre et naturligt flow samt for at motivere (Kvale & Brinkmann, 2015). Formålet med interviewene er, at få information omkring den konkrete styring af folkeskoleområdet i de udvalgte kommuner, hvorfor tilgangen ikke har været med to-vejs læring i fokus. Interviewerne har ikke haft til hensigt at skabe mening om de respektive kommuners anvendelse af styring, men blot forståelse og erfaringer herved. Dermed er der lagt op til, at der hverken er rigtige eller forkerte svar fra informanterne på de stillede spørgsmål, idet hensigten med interviewene er, at få indsigt i den styringspraksis de undersøgte kommuner udøver. For at skabe den forståelse hos informanterne blev de briefet inden interviewet startede, hvor deres rettigheder blev forklaret, samt at interviewerne ikke søgte ”rigtige” svar, men blot var nysgerrige på deres oplevelser og erfaringer, hvormed det udelukkende var informanterne, der sad inde med de ”rigtige” svar.

Rekruttering af informanter

I afhandlingen er der i udvælgelsen af interviewede kommuner lagt vægt på, at de, så vidt det er muligt, repræsenterer et bredt udsnit af kommunerne i Danmark. Det er i denne sammenhæng væsentligt både at medtage store ”bykommuner” samt kommuner med stor diversitet, hvor der både er større byer, men hvor der også er landdistrikter. Herudover har det været væsentligt, at kommunerne har repræsenteret forskellige størrelser af kommuner. De kommuner der er udvalgt til den empiriske indsamling, er på baggrund af de ovenfor beskrevne faktorer for udvælgelsen; Aarhus Kommune, Randers Kommune, Syddjurs Kommune, Rebild Kommune og Frederikshavn Kommune. Ud af de fem interviewede kommuner er to en del af 6-by samarbejdet, som er et samarbejde på tværs af de kommuner, der repræsenterer landets seks største byer. Herudover er Syddjurs Kommune og Rebild Kommune udvalgt, da de i mange sammenhænge repræsenterer gennemsnitlige danske kommuner, hvor der er nogle større byer, men også nogle landdistrikter, og hvor den socioøkonomiske forskel på tværs i kommunen er af stor variation. Den sidste kommune der er udvalgt til den empiriske indsamling, er Frederikshavn Kommune, der kan karakteriseres som en kommune, der repræsenterer en kommune i Udkantsdanmark, hvor de strukturelt varierer fra de

øvrige interviewede kommuner. I Tabel 1 er informanterne i de fem undersøgte kommuner vist med navn og titel.

Kommune	Informantnavn	Stilling
Rebild Kommune	Mads Rune Jørgensen	Skolechef
Randers Kommune	Henrik Johansen	Skolechef
Frederikshavn	Vibeke Post Madsen	Skolechef
Syddjurs Kommune	Jesper Hosbond Jensen	Kommunaldirektør
	Per Viggo Larsen	Skolechef
	Thomas Møller Palner	Chef for økonomisk sekretariat
Århus Kommune	Ina Risom Bøge Eskildsen	Chefkonsulent

Tabel 1 - Oversigt over informanter (Egen tilvirkning)

Interviewdesign

Interviewene med kommunerne blev foretaget enkeltvis, hvor der dog var forskel på, hvem og hvor mange der deltog i interviewene. Oprindeligt var det hensigten at aktivere skoleforvaltningscheferne i alle kommuner, da det formodes, at de vil være de mest kvalificerede til at kunne forklare om opbygningen af både den strategiske- og økonomiske styring af forvaltningen samt overvejelserne herom. Det har været muligt i Randers-, Frederikshavn- og Rebild Kommune, hvor Syddjurs Kommune supplerede med kommunaldirektøren og chefen for økonomisk sekretariat, og i Aarhus Kommune var interviewet med en chefkonsulent. Årsagen hertil var, at vores kontaktperson i Syddjurs Kommune var kommunaldirektør Jesper Hosbond Jensen, hvorfor han fandt det relevant, at de alle deltog i interviewet. I Aarhus Kommune var vores kontaktperson chefkonsulent Ina Risom Bøge Eskildsen, som i forvaltningen blev vurderet kvalificeret til at deltage i interviewet.

På baggrund af et ønske om overskuelig databearbejdning blev det valgt at foretage fem interviews, da det kunne bidrage med grundige og dybdegående analyser (Kvale & Brinkmann, 2015). Interviewguiden er på baggrund af det semistrukturerede interview udarbejdet med overordnede temaer og underspørgsmål. Spørgsmålene i interviewguiden er bredt formuleret, hvilket ligger op til brede svar fra informanterne, hvor de benytter egne ord. Den teoretiske ramme i afhandlingen er afspejlet i interviewguiden, som er opbygget gennem forudbestemte temaer. Årsagen til at det semistrukturerede interview anvendes som design er, at det giver mulighed for indblik i informanternes livsverden, som i denne sammenhæng er den styringsmæssige opbygning i forvaltningen (Kvale & Brinkmann, 2015). Deres erfaringer med den strategiske- og økonomiske styring blev ligeledes undersøgt samt, hvordan informanterne oplevede, at effektbaseret styring kan anvendes generelt og på skoleområdet. Ved alle interview har informanterne valgt, hvor interviewet

skulle afholdes, hvorfor det eneste interview der ikke blev afholdt i forvaltningens lokaler, var interviewet med Frederikshavn Kommune, da skolechefen bor i Aalborg, og hun fandt det mest belejligt for alle. Det vurderes dog, at dette ikke har haft indflydelse på gennemførelsen af interviewet, hverken for informanten eller for interviewerne.

Interviewguidens temaer og en kort præsentation af formålet med afhandlingen er sendt ud til informanterne inden interviewet for at sætte konteksten for interviewet samt for at give dem mulighed for at undersøge detaljer om eks. ressourcetildelingen på forhånd. Alle fem interviews er indledt med en briefing, hvor interviewets fremgangsmåde og formål er præsenteret samt afsluttet med en debriefing, hvor informanterne kunne tilføje yderligere informationer (Kvale & Brinkmann, 2015).

5.2 Metodologi

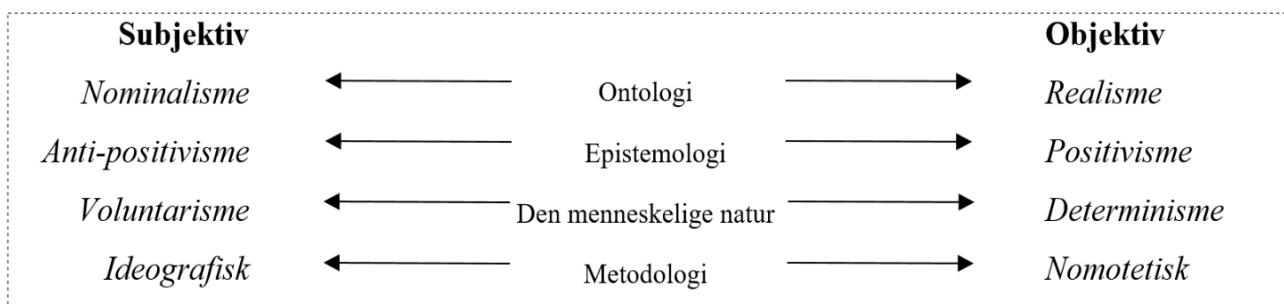
Der er mange forskellige tilgange til videnskabelige undersøgelser, og der tages i afhandlingen udgangspunkt i økonomistyring som en *social science* fremfor en *natural science* (Ryan et al. 2002). Ontologien i afhandlingen er baseret på Morgan & Smircich (1980) klassificering, hvor de anvender seks ontologiske tilgange rangeret fra objektiv til subjektiv. Ud af de seks tilgange er "*Reality as Symbolic Discourse*" fundet relevant i forbindelse med udarbejdelse af afhandlingen. Årsagen hertil er, at der i redegørelsen samt diskussionen af den anvendte teori findes diskurser for økonomistyring i den danske offentlige sektor. På trods af at denne tilgang i højere grad nærmer sig det subjektive, vil afhandlingens analyser og diskussioner holdes så objektive som muligt, da virkeligheden forsøges forklaret gennem teorien. Analyserne og diskussionerne skal føre til en besvarelse af problemformuleringen gennem konklusionen, som skal påvise, at det er muligt at styrke den effektbaserede styring på folkeskoleområdet i de danske kommuner. Det er dog ikke muligt at lave en generel model, som er indførbars i samtlige af landets kommuner, da anvendelsen af effektbaseret styring er kontekst afhængig. Dermed trækkes paradigmet over mod det subjektive, hvor virkeligheden er en konstruktion af individernes forståelse, hvilket ligeledes er afspejlet i empiriindsamlingen, hvor informanterne af natur ikke er 100% objektive.

Afhandlingen udarbejdes ud fra en *anti-positivistisk* epistemologi, hvor viden er noget som er unikt og en akkumulering af erfaringer, og derfor ikke direkte kan deles. Af denne årsag er der foretaget interview, hvor der er skabt forståelse for de udvalgte kommuners erfaringer ved anvendelse af styring på folkeskoleområdet. Kvalitativ metode gennem interview er en modsætning til den metodologiske *positivisme* indenfor samfundsvidenskaberne, hvor opfattelsen er, at forskningen følger regler og forudbestemte trin i specifikke metoder (Kvale & Brinkmann, 2015). Den indsamlede

empiri analyseres op mod teorien, for at skabe forståelse for den diskurs der styringsmæssigt er i kommunerne. Den erfaring der er skabt gennem analysen, bliver diskuteret op mod teorien omkring New Public Governance samt effektbaseret styring for at vurdere, hvordan disse styringsformer kan anvendes til at styrke styringen af folkeskoleområdet i kommunerne. Formålet med diskussionen er at lede frem til konklusionen, hvori afhandlingens problemformulering besvares.

Den menneskelige natur der er anlagt i afhandlingen, er afspejlet af *volutarismen*, hvor mennesker er sociale aktører. Deres handlinger er kontekstafhængige, hvorved de fortolker deres miljø, og orienterer deres handlinger på måder, der er meningsfulde for dem (Burrell & Morgan, 1979). I denne proces udnytter de sprog, etiketter og rutiner til at håndtere indtryk og andre former for kulturspecifikke handlinger, hvorved de bidrager til virkeligheden, idet mennesker lever i en verden af symbolsk betydning, som de fortolker og vedtager et meningsfuldt forhold til (Morgan & Smircich, 1980). For at skabe forståelse for informanternes handlinger og valg er det nødvendigt at indgå dialog med dem gennem interview. Det skal bidrage til at forstå, hvordan de er påvirket af den styringsmæssige diskurs, der er sat gennem lovgivning, videnskaben samt andre kommuners anvendelse af styring på området.

Metodologien i afhandlingen bygger på den *ideografiske*, hvor genstandsfeltet forsøgs forstået ved at lade det folde sig ud og observere, hvormed det kun kan forstås gennem førstehånds kilder. Det er væsentligt for at få tilstrækkelig indsigt samt baggrundsviden omkring emnet (Burrell & Morgan, 1979). I afhandlingen har det derfor været nødvendigt at interviewe informanterne for at skabe forståelse for den verden, de befinder sig i. Analysen trækker sig mod det *nomotetiske*, hvor emnet forsøgs bearbejdet med systematiske og strukturerede værktøjer, idet informanternes verden forklares gennem teorien, hvormed deres komplekse verden simplificeres ved hjælp af analytiske værktøjer (Burrell & Morgan, 1979). Denne tilgang er anvendt, da formålet med afhandlingen er at forsøge at finde sammenhænge mellem informanternes verden, som skal gøre det muligt at besvare problemformuleringen, hvor det ønskes at styrke den effektbaserede styring på folkeskoleområdet.



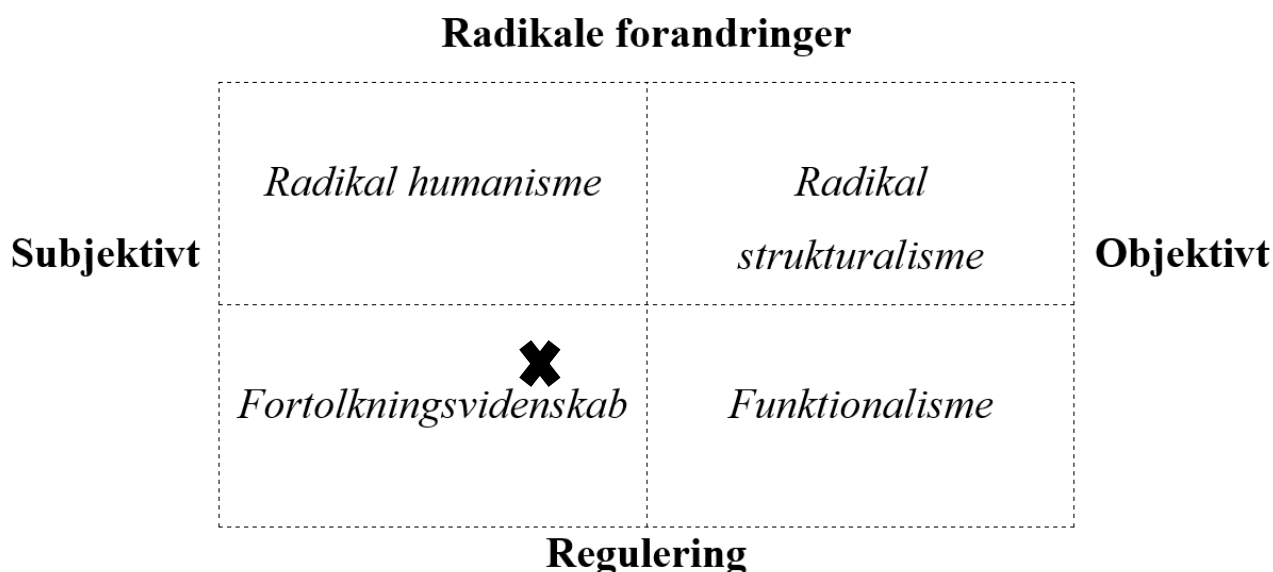
Figur 1 - Nature of Science (Egen tilvirkning - Burrell & Morgan, 1979)

På baggrund af ovenstående argumentation er afhandlingen udarbejdet med hovedvægt mod det subjektive. Dog vil de analyser og diskussioner, der foretages holdes så objektive, som det er muligt, da der anvendes systematiske og strukturerede værktøjer til analyse af den indsamlede empiri samt i diskussionen, hvilket skal bidrage til besvarelsen af problemformuleringen.

Burrell & Morgan (1979) anvender aksens *Nature of Society* til at definere, hvorvidt der er tale om *regulering* eller *radikal forandring*, hvormed det paradigme afhandlingen er udarbejdet gennem kan defineres. Reguleringspolen er opsat som erstatning for en ordenspol, hvor der søges at finde forklaringer på, hvordan omverdenen eller samfundet agerer. Interessen er derfor ikke at skabe omvæltninger i den sociale orden, men blot at bibeholde status quo i et forsøg på at forklare, hvorfor samfundet bliver bibeholdt som enhed, samt hvilke kræfter der forhindrer konflikter (Burrell & Morgan, 1979). Idet formålet med afhandlingen er at afdække den nuværende styring på folkeskoleområdet – i et forsøg på at belyse, hvordan effektbaseret styring kan styrke styringen af området, arbejdes der mod den *regulerende* pol fremfor polen omkring *radikal forandring*. Årsagen hertil er, at effektbaseret styring ikke opfattes som en radikal forandring af det nuværende styringsmæssige paradigme, men blot som en naturlig udvikling af New Public Management. Hermed anses New Public Governance og effektbaseret styring blot som en regulering af den nuværende styringspraksis, hvor det har været en naturlig udvikling at ligge større vægt på værdien og effekten af indsatsen for borgeren og dermed også samfundet fremfor at fastholde et resultatorienteret fokus. Dermed sameksisterer tre styringsmæssige paradigmer, hvor det/de paradigmer der får overtaget, potentielt kan forandre den nuværende styringspraksis, hvor det videnskabsteoretiske ståsted flyttes mod polen om *radikal forandring*. Der skal dog samtidig medregnes en tidshorisont, og da paradigme skiftet ikke sker radikalt, arbejdes der hovedsageligt mod den *regulerende* pol.

Afhandlingen er udarbejdet indenfor det *fortolkningsvidenskabelige* paradigme, illustreret i Figur 2, hvor verden forsøges forstået som den er gennem subjektive erfaringer (Burrell & Morgan, 1979). Årsagen hertil er, at den primære empiri der behandles, er indsamlet fra førstehåndskilder gennem interview, hvor det væsentlige er at skabe forståelse for informanternes verden. Analysen skal ved hjælp af systematiske og strukturerede værktøjer bidrage til at objektivisere informanternes forståelser, erfaringer og oplevelser, som forklares gennem teorien. Dermed retter undersøgelsen indenfor paradigmet mod det objektive og *funktionalismen*. Diskussionen bidrager yderligere med objektivisering af emnet, da denne skal lede til besvarelsen af problemformuleringen. Gennem de erfaringer og resultater der er opnået gennem udarbejdelsen af afhandlingen, vil der løbende i

diskussionen fremvises illustreringer af, hvordan effektbaseret styring kan medvirke til at styrke styringen af folkeskoleområdet.



Figur 2 - Paradigme matrix (Egen tilvirkning - Burrell & Morgan, 1979)

5.3 Metode refleksion

Afsnittet indeholder overvejelser samt refleksion og diskussion af såvel planlægningen som udførelsen af interviewene. Formålet med foretagelse af semistrukturerede interviews er at få indsigt i informanternes viden om samt oplevelser og erfaringer med den styringspraksis, der udøves i de fem kommuner (Kvale & Brinkmann, 2015).

En fordel ved at anvende kvalitativ metode og det semistrukturerede interview er, at det er muligt at få skabt et nuanceret billede af styringspraksissen i de undersøgte kommuner, da det giver mulighed for inkludering af informanternes egne holdninger og opfattelser (Kvale & Brinkmann, 2015). Hvis undersøgelsen baseres på kvantitativ metode, vil det ikke i samme grad være muligt at undersøge, hvordan styringen kan styrkes, da informanternes erfaringer med styringen ikke vil indgå heri. Interviewene bidrager dermed med væsentlig viden, da de har givet indsigt i informanternes anvendelse af styring samt deres forståelse af effektbaseret styring, hvor perspektiverne anvendes til at styrke styringen.

En ulempe ved at anvende semistrukturerede interview er, at undersøgelsen i høj grad afhænger af kvaliteten i interviewene (Kvale & Brinkmann, 2015). Interviewenes dybde og længde varierer, da

nogle informanter havde mere at fortælle end andre, i højere grad reflekterede over deres svar, samt at et interview blev foretaget med tre informanter. Udbyttet af interviewet med Syddjurs Kommune, med tre informanter, var ikke lige så stort, som udbyttet af de øvrige interviews, da det var sværere at kontrollere samt holde informanternes fokus omkring interviewet.

Interviewerens erfaring med at foretage interview er væsentlig for at opnå en væsentlig kvalitet af interviewene. Da det ikke er muligt udelukkende at læse sig til, hvordan et godt interview foretages, er det nødvendigt at have erfaring hermed for at blive god til det. Intervieweren har ikke de store erfaringer med at foretage interview, hvilket kan have indflydelse på kvaliteten af interviewene. Idet primærempirien understøttes af sekundærempiri, vurderes det, at kvaliteten af den samlede empiri er tilstrækkelig til at foretage undersøgelsen.

Ligeledes kan informanterne være mere eller mindre vant til at befinde sig i en sådan situation. Det vurderes dog, at det ikke har nogen indflydelse, da informanterne alle er ledende eller erfarne i skoleforvaltningen, hvorfor de dagligt er vant til at stå på mål for deres faglighed. Dog kan informanternes opfattelse af styring være forskellig. Nogle er uddannet i statskundskab, nogle er uddannet folkeskolelærere og nogle økonomer, hvorfor deres generelle forståelse og anvendelse af styring er forskellig. Ligeledes kan deres fokus om anvendelse af styring i forvaltningen være forskellig, hvor nogle i højere grad kan være mere bevidste om, hvilken styring der anvendes samt hvorfor.

Validitet

Ved kvalitativ forskning udgøres validiteten af den anvendte forskningsmetodes velegnethed til at beskrive det, der ønskes, og hermed undgå systematiske fejl (Kvale & Brinkman, 2015). Ved at anvende semistrukturerede interviews er formålet at undersøge, hvordan den nuværende styringspraksis er i de undersøgte kommuner, på baggrund af informanternes erfaringer og oplevelser, samt deres overvejelser om effektbaseret styring (Kvale & Brinkmann, 2015). Det vurderes, at interviewene har medvirket til at få skabt et nuanceret billede af den virkelighed informanterne befinder sig i, hvilket har bidraget med større forståelse for den nuværende styring af skoleområdet i de fem kommuner.

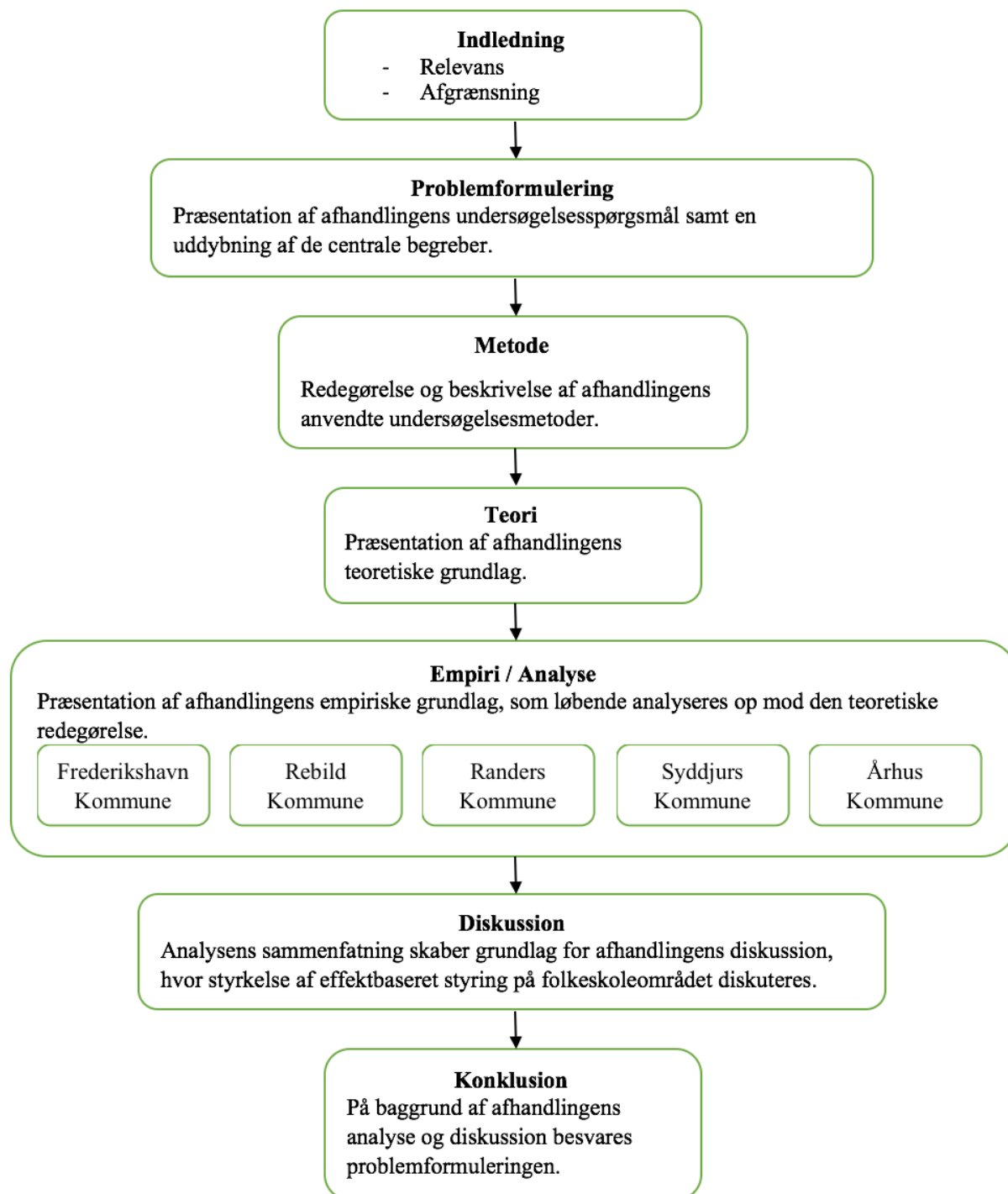
For at få skabt størst mulig indsigt i forvaltningernes styring af skoleområdet, var det oprindeligt hensigten at interviewe forvaltningscheferne i de fem kommuner. Validiteten kunne derfor muligvis have været øget, hvis ikke der havde indgået andre i interviewene, eller at forvaltningschefen havde været repræsenteret i interviewet med Aarhus Kommune.

Hvis tidshorisonten i afhandlingen havde været længere, ville inddragelse af flere kommuner have været relevant, da det kunne have bidraget med større variation samt yderligere indsigt. Det mest optimale havde været et studie med inddragelse af alle 98 kommuner.

Reliabilitet

Forståelsen af reliabilitet i kvalitativ forskning er, om læseren kan følge forskningsprocessen, hvormed transparens vurderes. Hermed omhandler det, om det formås at følge forskningsprocessen fra problemformulering til resultatet af forskningen ved konklusionen (Kvale & Brinkman, 2015). Gennem udarbejdelsen er det forsøgt at undgå usystematiske fejl, hvorved en høj grad af reliabilitet tilstræbes, da lydoptagelserne er af høj kvalitet, hvor alt der bliver sagt, kan høres samt, at optagerenheden ikke har været slukket undervejs. Derudover tilstræbes en høj grad af transparens i afhandlingen, da metoden til indsamling samt bearbejdelse af data er velbeskrevet. Reliabiliteten har dermed været en overvejelse i hele processen gennem systematik, hvilket øger processens transparens.

5.4 Projektdesign



Figur 3 - Projektdesign (Egen tilvirkning)

6 Teori

I følgende afsnit vil det teoretiske grundlag for afhandlingen blive præsenteret. Afsnittets udgangspunkt vil være en redegørelse for teorier og paradigmer, som er fundet relevant på baggrund af afhandlingens problemfelt. Afsnittet er overordnet opdelt henholdsvis teori om strategisk styring og teori om økonomisk styring til forklaring af tildelingsprincipperne.

Til den strategiske styring vil projektet tage udgangspunkt i New Public Management (herefter NPM), New Public Governance (herefter NPG) samt effektbaseret styring. Formålet med afsnittet er at se udviklingen i de førnævnte styringsmæssige paradigmer, her særligt NPM, som har været grundlag for de seneste tre årtiers styring i den offentlige sektor, hvor NPG kan anses som værende en videreudvikling heraf. Udover at se udviklingen i de styringsmæssige paradigmer, skal den teoretiske redegørelse bidrage til at behandle og analysere empirien, ud fra en hypotese om, at forskellige styringsmæssige paradigmer sameksisterer og supplerer hinanden, hvorfor fremlæggelsen af paradigmerne anvendes til at analysere, hvilke styringsparadigmer de undersøgte kommuner arbejder ud fra (Torfing & Triantafillou, 2017). Derudover vil paradigmet effektbaseret styring blive redegjort for, da afhandlingen, ligesom Torfing & Triantafillou (2017), arbejder ud fra en antagelse om, *”at der står et styringsparadigme på spring i kulissen”* s. 19. Dette styringsparadigme er i afhandlingen afgrænset til at omhandle effektbaseret styring.

Den økonomiske styring vil blive redegjort for på baggrund af Smith (2007) *Formula Funding*, der suppleres af den økonomiske del af styringen i effektbaseret styring.

6.1 New Public Management

Følgende afsnit har til formål at redegøre for udviklingen i NPM, hvor afsnittet er opbygget som en gennemgang af paradigmet under antagelsen af, at teorien har udviklet sig fra Hood (1991) til Pedersen & Löfgren (2012). Første del af redegørelsen er hovedsageligt udarbejdet på baggrund af Hood (1991), hvorfor der udelukkende vil være referencer til supplerende litteratur. I den anden del af redegørelsen søges det at fokusere på den danske offentlige sektor, hvorfor NPM er relateret til en dansk kontekst.

Hood (1991) var den første forsker, som benyttede sig af begrebet NPM efter iagttagelse af fire megatrends, som gjorde sig gældende i flere OCED landes reformtiltag. De fire Megatrends var følgende:

1. Forsøg på at stoppe eller begrænse den offentlige sektors udvidelser både i ansatte og i forbrug.
2. Stigning i privatisering af serviceydelser for at skabe konkurrence og hermed billigere produktion.
3. Øge automatiseringen ved hjælp af teknologi både i produktionen og distribution af ydelser.
4. Udvikle en mere international agenda i styringen og samarbejde på tværs af landegrænser.

Disse megatrends lå til grund for udviklingen af NPM og de syv doktriner, som ifølge Hood (1991) var repræsenteret mere eller mindre i de cases som ligger til grund for teorien. De syv doktriner hvis formål er at være medvirkende til, at øge produktiviteten og formindske bureaukratiet i den offentlige sektor, da den offentlige sektor var kendt for bureaukrati og ineffektivitet i 1980'erne (Torfing & Triantafillou, 2017).

6.1.1 De syv doktriner

I følgende afsnit vil der blive redegjort for de syv doktriner i NPM.

1. Doktrin: Ledelse af fagprofessionelle.
2. Doktrin: Eksplícitte standarder og mål for performance.
3. Doktrin: Øget fokus på måling af output.
4. Doktrin: Disaggregerede afdelinger.
5. Doktrin: Øge konkurrencen i afdelingerne og sektorer.
6. Doktrin: Inddrag ledelsesmodeller fra den private sektor.
7. Doktrin: Øge fokus og disciplin i forbrug af ressourcer og midler.

De syv doktriner er udarbejdet brede, så de kan bruges til ledelse af alle offentlige organisationer uanset størrelse, og om organisationen er med tæt forbindelse til regeringen og staten, eller om den er en mindre tæt forbindelse. I dansk kontekst skal doktrinerne både kunne benyttes i statslige, regionale og kommunale organisationer. NPM skal herudover kunne benyttes internationalt uanset landenes forskellighed ift. økonomi, størrelse af den offentlige sektor og demografi. Før 1991, hvor artiklen udkom, var styringen af offentlige organisationer præget af et højere fokus på politisk ønskede mål, hvorfor Hood (1991) ønskede at udarbejde et styringsredskab til opnåelse af de ønskede politiske mål. De syv doktriner bør derfor betragtes som et politik-neutralt styringsredskab, som kan benyttes som *"a neutral and all-purpose instrument for realizing whatever goals elected representatives might set"* (Hood, 1991 s. 8).

Doktrin (1) betyder, at lederne i den offentlige sektor skal udføre aktiv, synlig og skønsbaseret ledelse af de fagprofessionelle, som kræver en nøjagtig definition af ansvarsområder uden magtspredning i for store afdelinger. Herudover kræves der en skarp definition af performance (2) med et højt ønske om kvantitative mål, som skal sikre et klart målbart performancemål, da dette er nødvendigt for at øge produktiviteten. Dette performancemål skal sikres igennem et øget fokus på *output* mål (3), som skal kobles til resourceallokeringen til afdelingen. Det øgede fokus på måling af *output* skal sikre, at der måles på resultater (*output*) fremfor på processen. For at sikre ledelse af de fagprofessionelle og fokus på performance skal den offentlige sektor sikre, at afdelingerne arbejdes ud fra 'armslængdeprincippet', hvorved politikkerne ikke bør indgå i ledelsen af afdelingerne. Afdelingernes størrelse skal være mulige at lede for lederne af afdelingen, som med fordel kan motiveres og styres igennem performancekontrakter (4). Som en del af optimeringen af den offentlige sektor bør der indgå en konkurrence, som vil medføre lavere omkostninger og højere kvalitet (5). For at sikre at eventuelle private udbydere, overholder den gældende lovgivning, er det nødvendigt at indgå kontrakter. Den offentlige sektor vil ifølge Hood (1991) øge kvaliteten ved at inddrage nyere ledelsesmodeller, der adskiller sig fra de historiske hierarkiske ledelsesmetoder (6). Dette kan sikres igennem øget fleksibilitet i ansættelsen af ledere og et højere brug af personlige belønningssystemer. Ledelsen kan eventuelt udvikles igennem kurser og uddannelse for at sikre, at ledernes værktøjskasse vil blive øget. Hele den offentlige sektor skal medvirke til at øge disciplinen for brug af ressourcer og sænke de direkte omkostninger. Lederne skal være bekendt med omkostningerne og forsøge at leve efter "*do more for less*" (Hood, 1991 s. 5)

6.1.2 De tre grupper af administrative værdier

I debatten af den offentlige styring indgår oftest tre begreber om administrative værdier. *Sigma-værdier* er tæt relateret til det økonomiske fokus, hvor *Theta-værdier* er relateret til ærlighed og *lambda-værdier* omhandler robusthed. Disse tre grupper er værdier for ledelse af offentlige organisationer, som alle har forskellige fokus, hvilket er illustreret i nedenstående Tabel 2.

De tre overordnede værdier har været gældende i den offentlige sektor over flere årtier og skal betragtes som tre forskellige men afhængige administrative værdier, som skal gennemleves af de offentlige organisationer.

	Sigma-værdier	Theta-værdier	Lambda-værdier
Standard for succes	Sparsommelighed <i>Matche ressourcer til mål for en given opgave</i>	Korrektthed <i>Opnåelse af respekt for arbejdsopgaverne</i>	Modstandskraft <i>Opnåelse af troværdighed og robusthed</i>
Standard for fejl	Spild <i>Forvirring og ineffektivitet</i>	Korruption <i>Misbrug af arbejdsopgaver</i>	Katastrofale konsekvenser <i>Kollaps af organisationen</i>
Måleenhed for succes og fejl	Ressourceforbrug og tid <i>Reducering i økonomi- og tidsforbrug</i>	Troværdighed og rettigheder <i>Samtykke og grundige processer</i>	Sikkerhed og overlevelse <i>Tillid</i>
Kontrollfokus	Output	Processen	Input/proces
Slack	Lavt	Medium	Højt
Mål	Enkelt mål pr. opgave	Uforenelig	Emergerende
Information	Segmenteret kan bruges som aktiv	Struktureret	Udveksles og bruges som samarbejdende aktiv
Kobling mellem input og output	Tæt	Medium	Ringe

Tabel 2 - Tre administrative værdier (Hood, 1991 s. 11)

Sigma-værdierne skal sikre at de veldefinerede opgaver, som både de lovbestemte og normbestemte, matches med ressourceforbruget i forbindelse med levering af ydelsen. Det centrale i denne værdi er, at *input*, her ressourcerne, anvendes i relation til de givende mål, som måles i *output* på baggrund af et datagrundlag, som understøtter de ønskede *output*. Herudover er kontrollerring af *output* afhængig af en skarp definition af medarbejdernes ansvarsområder inklusiv en opdeling af 'tænkende-' og 'eksekverings-aktiviteter', hvor der ikke er overlap mellem forskellige organisationer eller afdelinger, så organisationen kommer tættest muligt på *single-objectives* enheder. For at optimere den offentlige sektor er det afgørende, at der er fokus på spild og slack.

Theta-værdierne kan kategoriseres nærmere som normer, som de offentlige ansatte skal efterleve i deres daglige arbejde for at undgå magtmisbrug og korruption. Succesen for værdien er, at de ansatte skal udføre arbejdsopgaverne indenfor lovgivning og det acceptable for at undgå misbrug af arbejdsopgaverne og magten. Dette måles igennem grundige processer og kontrol af arbejdet, men

særligt gennem ærlighed og normer af de ansatte. Ifølge Hood (1991) er kontrolfokusset på processen fremfor *output*, så eventuel misbrug af offentlige ressourcer og aktiver undgås, hvilket betyder at informationen og dokumentationen for arbejdsopgaverne og beslutningerne er afgørende. I praksis er *Theta-værdierne* overholdelse sikret igennem grundig gennemgang af processerne, oprettelse af korruptionsafdelinger, hvis formål er at gennemgå og efterforske eventuel korruption samt adskillelse af folkevalgte politikere fra de eksekverende afdelinger.

Lambda-værdierne hvis hovedformål er at sikre, at de offentlige organisationer kan og vil forsætte med at udføre de veldefinerede arbejdsopgaver på trods af, at udefrakommende faktorer kan have store konsekvenser for samfundet. Dette skal opnås igennem en robusthed i de enkelte medarbejdere og organisationen som hele, bearbejdelse og læring af eventuelle fejl, for at undgå et kollaps af organisationen samt den samlede offentlige sektor. Det er afgørende, at der både internt og eksternt er tillid til organisationen og de ansatte, hvis formål er at sikre overlevelse af den offentlige sektor i tilfælde af svære håndterbare situationer. Afdelingerne bør ligesom i *sigma-værdierne* være skarpt adskilte, så ved et eventuelt kollaps af en afdeling ikke vil have en nævneværdig påvirkning på hele den offentlige sektor. Kontrollen af værdien er både fokuseret på interne og eksterne processer og *inputs*, som konstant bør forholde sig til det emergerende mål. Grundet den store påvirkning, både internt og eksternt samt vurderingen af troværdigheden, er det vanskeligt at have en tæt kobling mellem *input* og *output*.

Ifølge Hood (1991) er det afgørende, at de offentlige organisationer er bekendt med de tre værdier og, at de samtidigt overlapper og understøtter hinanden, men ligeledes påvirker hinanden. Et markant overforbrug og hermed spild kan have katastrofale konsekvenser. Herudover kan et markant fokus på effektivisering og forbedring af *input/output* forholdet øge nødvendigheden for, at *Theta-værdierne* og herved processerne gennemgås, for at undgå et misbrug eller fejl af arbejdsopgaverne. NPM skal ikke kun betragtes som *Sigma-værdierne*, med et stort fokus på omkostningsoptimering og et forbedret forhold mellem *input/output*, men et samlet brug af de administrative mål vil sandsynligvis medføre en forbedret offentlig sektor bl.a. gennem udlicitering, konkurrence og fokus på *output*. Herudover vil *Theta-værdierne* være mindre synlige i de vestlige lande end i udviklingslande, hvor bl.a. korruption er højere.

6.1.3 New Public Management i en dansk kontekst

Det følgende afsnit har til formål at operationalisere NPM i en dansk kontekst. De nordiske lande har siden Hood (1991) arbejdet med modernisering af den offentlige sektor, som har flere lighedstræk

med grundprincipperne bag NPM (Greve, 2002). På trods af dette, adskiller den offentlige sektor i Danmark sig fra de øvrige 'Angelsaksiske lande', som NPM udspringer fra.

Den offentlige sektor blev præget af flere reformer som resultat af den modernisering, som NPM medførte, hvilket har præget styringen af den offentlige sektor (Jensen, 1998). Ifølge Jensen (1998) har disse reformer præget styringen af den offentlige sektor i en grad, hvor de ikke understøtter sektorens traditioner og arbejdsmåder, men derimod trumfer erfaringer og tidligere løsninger. Markedsgørelsen af den offentlige sektor, som Hood (1991) mener er nødvendigt for at kunne effektivisere og optimere sektoren, hvor Jensen (1998) henviser til, at flere danske ydelser drives delvist af borgerne, men betales af staten, hvilket Greve (1996) benævner som den grå zone i NPM i en dansk kontekst. Herudover varetager den offentlige sektor i Danmark primært serviceorganer, som eksempelvis infrastruktur og energi, som har til formål at servicere de danske borgere, hvor de øvrige 'Angelsaksiske lande' har en større tradition med, at sektoren ejer fabrikker og øvrige private virksomheder. Som tredje argument for, at de oprindelige tanker bag NPM, ikke kan overføres direkte i reformerne skyldes, at borgernes støtte til velfærdssystemet som helhed er meget høj (Jensen, 1998). På trods af flere danske offentlige ydelser drives i samspil med borgerne blev flere offentligt ejede virksomheder solgt til private udbydere i starten af 90'erne, som et led i at drive den offentlige sektor mere effektivt og ansvarligt (Jensen, 1998). Denne privatisering kan sammenlignes med Hoods (1991) megatrends, hvor privatiseringen har til formål at skabe en øget konkurrence uden større statslig indblanding. Herudover ønskes frasalget af virksomhederne at give synergieffekter, ved øget samarbejde med allerede eksisterende udbydere uden politisk indblanding. Adskillelsen mellem politik og virksomhedsledelse beskriver Hood (1991), som armslængde-princippet.

Den danske er sektor opdelt i tre niveauer, hvilket har medført et højt decentralt ansvar hos bl.a. de lokale myndigheder. Den danske opbygning af kommuner og fagforeninger har medført, at en udlicitering af nøgleafdelinger på baggrund af en nationalbeslutning, anses det af Jensen (1998) som konfliktfyldt. Dette har medført, at en udlicitering af offentlige ydelser hos kommunerne primært foretages af kommunalbestyrelsen og de pågældende byråd. Jensen (1998) skriver, at en udlicitering af de blødere afdelinger, såsom personalehåndtering, skoler og ældre, kan være mere konfliktfyldt end de hårdere afdelinger såsom rengøring samt byggeri og anlæg. Det vil ifølge Jensen (1998) være vanskeligt at overføre NPM tankerne direkte til reformer, som påvirker hele samfundet, da den offentlige sektors forandringer ikke kan kontrolleres og tæmmes så simpelt som Hood (1991) påstår (Jensen, 1998).

Pedersen & Löfgren udgav i 2012 artiklen *Public Sector Reforms: New Public Management without Marketization? The Danish Case*, hvori de gennemgår en række reformer, som er foretaget af regeringen gennem 00'erne. Ekspertgrupper rådgav regeringen til, at reformer er det mest effektive redskab til at øge produktiviteten og kvaliteten i udføreenhedernes arbejde. Ifølge Pedersen og Löfgren (2012) er den største reform i en dansk kontekst strukturreformen, som blev gennemført med et ønske om at øge produktiviteten og kvaliteten i den offentlige sektor. Dette blev gjort ved at samle afdelingerne i større enheder, hvormed den ikke medførte disaggregerede afdelinger og øget privatisering, som det ellers foreskrives i NPM. Reformerne fra perioden har følgende karakteristika (1) Udvidelse af offentlige organisationer fremfor opsplitning, (2) øget professionalisme til ledelserne, men uden fuld autonomi, (3) stigning i top-down kontrol igennem nye kontrolmekanismer, (4) fokus på 'hårde' budgetbegrænsninger, hvor merforbrug ikke accepteres, (5) en politisk beslutning om, hvilke serviceleverandører borgerne skal benytte fremfor at udbyde serviceydelserne til markedet, (6) fastsættelse af centrale regler og retningslinjer fremfor innovation på institutniveau samt (7) et forsat fokus på processerne fremfor *outcome*, da disse ikke er skarpt defineret. Konklusionen i artiklen er, at reformerne ikke er lykkedes med at øge markedsgørelsen af den offentlige sektor, indarbejdelse af resultatbaseret aflønning og øvrige private ledelsesmodeller samt at de ønskede mål for udføreenhederne generelt har været for ukonkret. Derfor har den rene form for NPM af Hood (1991) ikke været omdrejningspunktet for reformerne, hvor der nærmere er anvendt en pragmatisk NPM tankegang.

6.2 New Public Governance

Redegørelsen af teorien bag NPG vil tage udgangspunkt i *New Public Governance på Dansk* af Torfing og Triantafillou (2017), hvorfor der udelukkende vil være referencer til værket ved citationer. Værket af Torfing og Triantafillou søger at operationalisere tankerne bag NPG i den danske offentlige sektor, hvilket er hovedårsagen til, at denne bog er valgt fremfor de internationale bidrag til teorien. Ifølge Torfing og Triantafillou (2017) har NPM præget liberale demokratier med en diskurs af resultatstyring, opdeling af ansvar, udliciteringer og private ledelsesmetoder, hvor den offentlige sektor dog i højere grad er begyndt at bevæge sig imod et nyt styringsmæssigt paradigme, hvor decentralisering og styring efter effekt er i fokus.

NPG tager udgangspunkt i at samarbejde på tværs af afdelinger for at dele om viden, ressourcer og energi i bestræbelserne på, at tilbyde den bedste ydelse til borgerne. Dette medfører, at den offentlige

sektor ikke kan drives på samme vilkår som den private sektor. Samarbejde er afgørende for at udfylde ønsket om at varetage borgernes interesser samt løse de samfundsmæssige udfordringer. Udfordringerne såsom klimaomstillinger, integration af flygtninge, socialbelastede borgere samt mangel på jobs er vanskelige at løse for forvaltningsområderne individuelt, hvorfor samarbejde er nødvendigt. Det tværgående samarbejde skal sikre, at den offentlige sektor opfattes som ”... *en arena for samskabelse*” (Torfing og Trianfillou, 2017 s. 27), hvor det er afgørende at også borgerne medvirker til løsningen af udfordringerne.

NPM medførte en konkurrencepræget offentlige sektor, som konstant ønsker positive tilbagemeldinger fra borgerne igennem tilfredshedsundersøgelser, hvilket har medført, at borgernes forventninger til sektoren ikke stemmer overens med de ressourcer, som stilles til rådighed. Herudover er individerne forskellige, hvorfor de vil opfatte den ydelse, der tilbydes af den offentlige sektor forskelligt. På baggrund af de knappe ressourcer og det større fokus på individerne, er det afgørende at borgerne anses som aktiver, der aktivt kan medvirke til at udvikle de bedste løsninger. Udover borgerne skal de private aktører og udbydere af offentlig services ligeledes indgå i udarbejdelsen af løsninger på problemer og udfordringer.

De langsigtede samfundsmæssige udfordringer skal løses gennem samarbejde på tværs af sektorerne under hensyntagen til de politiske fastlagte mål. Dette medvirker at der både skal indgå kortsigtede *output*-mål samt længerevarende *outcome*-mål. Den operative ledelse i kommunernes forvaltningsområder og afdelinger bygger på tillidsbaseret ledelse, som skal understøttes af både resultatmål, *output*, samt længerevarende *outcome*-mål. Resultatkontrol i den offentlige sektor er allerede opbygget grundet NPM, hvorfor de allerede eksisterende rapporteringsværktøjer kan modificeres til at passe til NPG. Udover den tillidsbaserede ledelse skal alle ledere i den offentlige sektor arbejde ud fra et strategisk fokus, som fastsættes af den øvre myndighed i afdelingen, hvilket kan være af kommunaldirektionen i en kommune. Det strategiske fokus vil medføre, at der fortsat arbejdes efter de overordnede strategiske mål på trods af, at den mere decentrale og tillidsfulde ledelse har mindre fokus på top-down kontrol og rapportering.

Grundkilden i NPG er samarbejde, hvorfor borgerne skal have en aktiv del i udarbejdelse af de fremtidige velfærdsløsninger, hvilket betyder, at borgerne ikke blot skal inddrages i udviklingsfasen af løsningen, men være medvirkende i hele projektet. Den øgede borgerinddragelse kan blive udfordret ved, at sikre lighed således alle borgergrupper høres. De ressourcetsvage borgere skal ligeledes være en aktivdel af udviklingen af løsningen, men vil ikke altid kunne overskue processen.

Denne borgergruppe vil oftest have størst behov for hjælp, hvorfor det er afgørende at de inddrages på lighed med de øvrige borgergrupper.

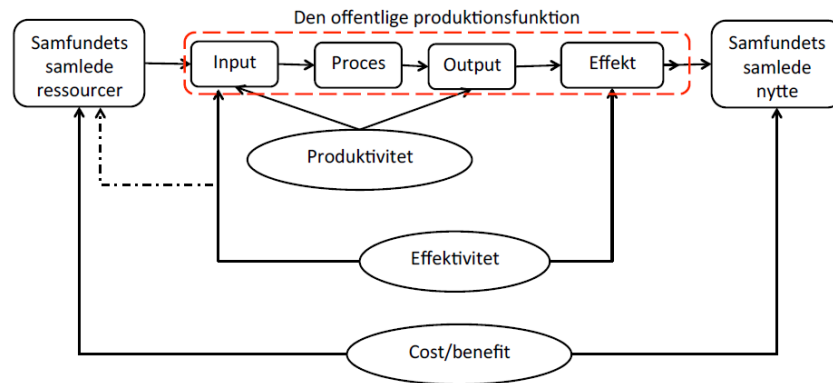
6.3 Effektbaseret styring

Dette afsnit indeholder en teoretisk redegørelse for effektbaseret styring, hvor en produktionsøkonomisk begrebsramme introduceres for aktiviteterne i den offentlige sektor. Første del indeholder holder en redegørelse for værdiskabelsen i den offentlige sektor, hvor der gennem den offentlige produktionsfunktion er fokus på forskellen i produktivitets- og effektivitets-begreberne. I anden del er der fokus på den økonomiske styring og dermed, hvordan ressourcetildelingsmodeller kan tildele midler efter *proces* og aktiviteter, *output* eller *effekt*.

Den teoretiske redegørelse er udarbejdet på baggrund af Per Nikolaj Bukh og Karina Skovvang Christensens bog om *Strategi og styring med effekt* fra 2018, hvorfor der udelukkende vil være henvisning til litteratur, som er anvendt til at supplere synspunkterne herfra. Årsagen hertil er, at effektbaseret styring ikke anses som en ren teori, men som en naturlig videreudvikling af det styringsmæssige paradigme under NPM og NPG, hvorfor der i afhandlingen er valgt at anvende synet på effektbaseret styring gennem denne bog.

6.3.1 Produktionen i den offentlige sektor

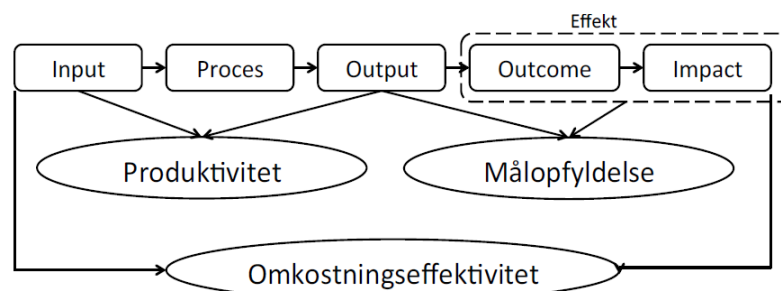
Det fremhæves ofte, at det er vanskeligt at udtrykke værdiskabelsen i den enkelte offentlige virksomhed, da aktiviteterne i den offentlige sektor er komplicerede. Mange af de aktiviteter der udføres i den offentlige sektor, minder dog på mange måder, om de aktiviteter mange andre servicevirksomheder i den private sektor udfører. Karakteriseringen af ejerforholdet eller finansieringen af en virksomhed er dog ikke afgørende i et produktions økonomisk perspektiv, hvorfor der lægges vægt på produktionsprocessen. På trods af begrebet produktionsproces, kan produkter ligeså vel være serviceydelser som materielle goder. Figur 4 nedenfor viser en illustration af de centrale aspekter ved produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor.



Figur 4 - Relationerne mellem cost-benefit, effektivitets- og produktivitsanalyser (Bukh, P. N. & Christensen, K. S., 2018).

Her skelnes mellem tre former for analyser (1) produktivitsanalyser, (2) effektivitetsanalyser og (3) cost-benefit analyser. Den tekniske vurdering af ressourcers omdannelse til produkter i produktionsprocessen er i fokus i produktivitsanalyser, hvormed den ikke siger noget om aktiviteternes vigtighed, eller om de har en positiv effekt. I effektivitetsanalyser er formålet at vurdere, hvorvidt den ønskede effekt opnås gennem ressourceanvendelse, hvilket kan være en svær øvelse, da effekten af en produktion kan være svær at måle. De mest omfattende er cost-benefit analyser, da alle figurens delelementer principielt er omfattet heri, ligesom alle konsekvenser ved produktionen er. Formålet med analysen er at vurdere produktionens nytte eller alternative ressourceanvendelser ud fra en samfundsmæssig vinkel.

Idet afhandlingen omhandler kommunernes styring af folkeskoleområdet og dermed effekten heraf, er der lagt vægt på produktionsprocessen som er illustreret i Figur 5.



Figur 5 - Det centrale i den offentlige produktionsproces (Bukh, P. N. & Christensen, K. S., 2018).

Output defineres som det direkte resultat af produktionsprocessen, hvilket for skoleområdet kan være antallet af underviste elever, hvor produktets formål er afspejlet i *effekten*, hvilket for skoleområdet kan være forøgelse af elevernes viden eller trivsel. Ved effekt kan der skelnes mellem kortsigtede konsekvenser ved *outcome*, som på skoleområdet kan udtrykkes gennem elevernes karakterer eller trivselstest, hvor de langsigtede konsekvenser *impact* på skoleområdet kan udtrykkes som andelen af eleverne på en årgang, der gennemfører en ungdomsuddannelse, samt hvilke bidrag de formår at

skabe til samfundet gennem hele livet. Det afhænger dog af styringsmodellens formål, hvorvidt der skelnes mellem de kort- og langsigtede konsekvenser, eller om der blot er tale om effekt som et samlet begreb. I tildelingsmodeller, hvor bevillingsniveauet er delvist betinget af den opnåede effekt, vil *outcome*-mål dog ofte være mest relevante, da ressourcetildelingen fastlægges på kortsigt.

Almindeligvis er der ikke en grænse mellem *outcome* og *impact*, som dog begge indgår i effektbaseret målstyring, da både kort- og langsigtede effektmål er anvendelige her. Dog er der en grænse for, hvor langsigtede *impact*-målene kan være, da de skal kunne anvendes til opfølgning. I afhandlingen vil der ikke skelnes mellem *outcome* og *impact*, hvorfor effekt anvendes som samlet begreb herfor.

Produktivitet, omkostningseffektivitet og målopfyldelse

Produktivitet kan på baggrund af illustrationen i Figur 5 defineres gennem produktivetsbrøken, hvor den producerede mængde pr. ressourceenhed udtrykkes.

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

Hvis der produceres ét produkt pr. produktionsfaktor er en enheds produktivitet enkel at beregne. Reelt indgår der dog flere faktorer, hvor der ligeledes produceres flere produkter, hvorfor der skal foretages en nødvendig vægtning i tæller og nævner. Produktivetsbrøken giver dermed kun mening som et relativt begreb, idet produktivetsmål først bliver meningsfulde, når det sættes i relation til andre produktivetsmål. Beregningen af målene skal være ens for at en sammenligning er mulig, hvormed en udvikling over tid kan følges, eller forskellige områder kan sammenlignes. Alternativet er at opstille en standard for den bedst opnåelige produktivitet ud fra forskellige antagelser. På trods af at både tæller og nævner er udtrykt i mængdeværdier, er det normen at udtrykke ressourceforbruget i kroner. Da der ofte ikke eksisterer markedspriser for produkterne i den offentlige sektor, vurderes produkternes værdi i praksis ud fra en form for omkostningsbaseret vurdering.

Tilsvarende kan effektivitet defineres gennem *omkostningseffektivitet*, hvor effekten sættes i forhold til ressourceforbruget vurderet i kroner.

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

Ved at anvende omkostninger fremfor udgifter anlægges her et driftsøkonomisk perspektiv, hvilket indebærer en økonomisk vurdering af ressourceforbruget, da omkostninger ud fra en forbrugsdefinition fastlægges som en handlings ressourceforbrug udtrykt i kroner. Et effektbaseret styringsprincip tilstræber at afgøre omkostningerne ved handlinger og aktiviteter til frembringelse af

effekten. Udfordringen ved at vurdere omkostninger fremfor udgifter er dog, at styringsprincipperne i den danske offentlige sektor er baseret på udgiftsstyring. Finanslovens regnskaber og budgetter er dog principielt omkostningsbaserede, men idet budgetloven formulerer udgiftslofter, og økonomiaftalen mellem staten, regionerne og kommunerne er baseret på, at der styres separat på udgifter, drift og anlæg, er der reelt brug for både et udgifts- og omkostningshensyn.

En vurdering af målopfyldelsen, og dermed en måling af den samlede effekt, er ikke ukompliceret, medmindre blot ét effektmål anvendes, da det er nødvendigt at vægte forskellige former for effekt. Da forskellige former for produkters værdi skal vurderes i forhold til hinanden, kræves der en fælles måleenhed, som dog ikke nødvendigvis behøver at være i kroner. I økonomistyringens designproces er det væsentligt, at der tages stilling til, hvilke resultater der skal opnås, da målopfyldelsen skal sættes i relation til den økonomiske styring af effekt. Omkostningseffektivitet kan i denne sammenhæng anvendes operationelt som ledelsesredskab, da det trods alt er bedre, at omkostningerne relateres til effekten, så der ikke alene fokuseres på effekt uden hensyn til, hvad det koster, eller at der udelukkende fokuseres på besparelser uden at fokusere på, hvordan det påvirker effekten.

6.3.2 Den økonomiske styring

Tildelingsmodeller er den væsentligste komponent i styringen af den offentlige sektor, da udføreenhedernes budgetter dannes ud fra tildelingen af ressourcer. Det væsentlige er derfor at tilrettelægge tildelingsmodellerne til at fremme omkostningseffektiviteten, når dette er det centrale kriterium.

I praksis baseres tildelingsmodeller ofte på en kombination af faste- og variable tildelinger, hvor faste tildelinger kan være fastlagt ved omkostningsanalyser, mens variabilitetsfaktorer kan anvendes til variable tildelinger. Set i forhold til produktionsprocessen, som er illustreret i Figur 5, kan variable tildelinger både indebære tildelinger efter *input*, aktivitet, *output* og effekt. I tildelinger efter *input* kan ressourcetildelingen være afhængig af antallet af medarbejdere, hvor tildelinger til aktivitet eller *output* kan tildeles efter antallet af udførte aktiviteter eller antal *output* enheder, så som antal elever. Effektbaseret økonomistyring drejer sig til forskel herfra om at flytte tildelingskriterierne over mod effekt, hvorved ressourcer tildeles, når effekten opnås. Effektbaseret økonomistyring bruges ofte bredt som begreb, da det både omfatter tildelingsmodeller, der tilskynder til at fremme effekt samt tildelingsmodeller, hvor effektmål indgår som en del af tildelingskriterierne. Det væsentlige er dog, at ledelsesrummet øges ved at tildele efter effekt, hvad skal der opnås, fremfor efter proces, hvordan skal der arbejdes, idet både handlefriheden og ansvaret bliver større.

Tildeling til proces og aktiviteter, output eller effekt

Det primære tildelingskriterium i mange tildelingsmodeller er knyttet til *processen* i form af aktiviteter, hvilket i sig selv ikke indebærer ansvar for resultatet af processen. I praksis kan det være vanskeligt at skelne *processen* og aktiviteterne heri fra *output*. Årsagen hertil er at *output* for mange offentlige ydelser indebærer, at et forløb er gennemført. Dermed er det svært at definere *output* som begreb, hvorved det kan differentieres fra *proces* og aktivitet. Det er dog ikke noget problem i praksis, når styringsmodeller udvikles, da det ikke er tildelingskriteriernes klassificering, der er afgørende, men derimod hvad der tildeles efter. Dog indgår der ofte flere forskellige aktiviteter i et forløb, som et *output*, hvilke også kunne bevilges separat. *Output*-baserede tildelingskriterier anvendes ofte i kommunerne, hvor bevillingerne er knyttet til et forløb for en borger, og tendensen er at ledelsesrummet øges gennem mere *output*-orienterede tildelingsmodeller.

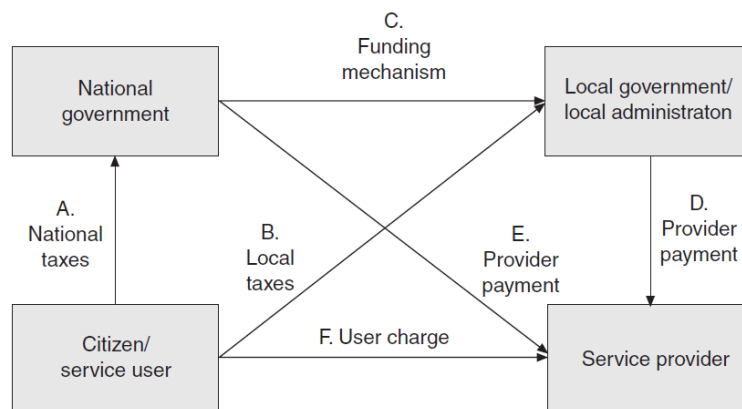
Effektbaserede tildelingsmodeller ønsker at flytte fokus fra aktivitet og *input* til *output* eller effektmål, hvilket indebærer tildelinger, der fremmer omkostningseffektivitet, da ledelsesrummet øges herved. Ved at tildele ressourcer efter *output*, gives der incitamenter til at reducere et forløbs omkostninger samt til at reducere ikke nødvendige aktiviteter. Det er dog først, når effektmål indgår som eksplicite tildelingskriterier, at der gives incitament til at øge effekten.

6.4 Formula Funding

I dette afsnit vil der være en redegørelse for teorien bag Formula Funding, som er udarbejdet af Peter Smith, økonomiprofessor ved University of York. Fremstillingen af teorien er lavet på baggrund af Smiths værk fra 2007 *Formula Funding of Public Services*, hvorfor det kun er referencer i forbindelse med citationer. Teorien bygger på Smiths erfaringer for at udvikle formelbaserede modeller samt rådgivning omkring implementering heraf. Offentlige serviceydelser tegner sig for en stor del af økonomien, hvormed det ifølge Smith (2007) er af voksende betydning, hvilke resultater de sikrer. Grundlaget for teorien er derfor, at der i stigende grad søges transparente og systematiske metoder i den offentlige sektor til at allokere offentlige midler gennem formler. Årsagen hertil er, at skatteyderne i højere grad bekymrer sig for, hvorvidt skatteindtægterne anvendes mest effektivt, samt fra statsligt hold om at forsikre skatteyderne om, at indtægterne ikke bliver spildt.

6.4.1 Den teoretiske ramme

I Figur 6 er en konceptuel ramme for terminologien i teorien illustreret, som skal sikre forståelse for midlernes strømme i forbindelse med finansieringen af offentlige serviceydelser. I figuren er finansieringen illustreret ved hjælp af pilene, hvormed der gives forståelse for, hvordan midlerne strømmer mellem borgerne, de forskellige statslige, kommunale og regionale institutioner, samt til de enheder der er ansvarlige for at levere en ydelse. De hovedsagelige indtægter kommer dermed fra skatter, som omfordeles til forskellige led i organisationerne, og slutteligt allokeres ud til udføreenhederne. Det er i allokeringen af de økonomiske ressourcer, at Formula Funding har sin anvendelse, da den fordeler midlerne gennem objektive metoder, hvormed målet er at oprette et budget for udføreenheden ud fra forventningerne til, at den formår at opfylde sin opgave gennem levering eller køb af offentlige serviceydelser. I afhandlingen er det hovedsageligt, *D. Provider payment*, hvor allokeringen af ressourcer fra kommunen til skolerne som udføreenhederne er i fokus.



Figur 6 - Strømmene af offentlige midler (Egen tilvirkning - Smith, 2007)

6.4.2 Fire institutionelle forhold

For at kunne anvende Formula Funding skal fire institutionelle forhold være på plads (1) decentralisering, (2) data, (3) præstationskriterier og (4) incitamenter. Ydelsen skal i nogen grad være decentraliseret, hvormed udføreenhederne er ansvarlige for at anvende de modtagne midler til enten at levere eller købe de påtænkte ydelser. Der skal være tilstrækkelig verificerbare data tilgængeligt, som kan anvendes i formlerne til at bestemme enhedernes tildeling af midler. Derudover er det væsentligt, at kriterierne for formlerne opstilles ex ante så finansieringsniveauet, ikke ændres efterfølgende, og dermed modereres ud fra hensyn til politisk støtte eller historiske udgifter. Eksplicitte præstationskriterier til bedømmelse af den decentrale udføreenhed skal opstilles, da det er meningsløst at tildele midler uden at erklære konteksten af anvendelsen. Slutteligt skal der opstilles

incitamenter til at overholde tildelingen, da tildelingen ellers er rituel, hvis modtageren uretmæssigt ignorerer grænserne for tildeling.

6.4.3 Former for finansiering

Størstedelen af de offentlige udgifter tilfalder borgerne som individer eller som husholdning, idet udgifterne afholdes til uddannelse, sygesikring, sociale ydelser mm. Foruden de personlige ydelser findes der også ydelser, der giver kollektive fordele som politi, brandvæsen, transport mm. Hvis det offentlige ikke afholdte udgifterne, ville borgerne være nødsaget til at betale for dem på konkurrenceprægede markeder, eller at afstå fra dem. Kendetegnet ved offentlige ydelser er derfor, at markederne ikke giver et socialt ønsket resultat, hvorfor samfundet vælger, at enkeltpersoners behov samles i enheder, der kollektivt sørger for indkøb af ydelserne. Disse enheder kan betragtes som risiko puljer for offentlige ydelser, hvorfor en bestemt befolkningsgruppes udgiftsrisiko aggregeres. Risikopuljerne finansieres hovedsageligt gennem kollektive betalingsmekanismer i form af skatter, hvormed borgerne sikrer sig rettigheder til ydelserne. Risikopuljernes størrelser afgrænses oftest af befolkningsgruppens størrelse, hvor der oftest er to efterspørgselskilder, der påvirker udgifterne (1) sandsynligheden for service anvendelse og (2) intensiteten af anvendelsen. Skelnen mellem sandsynligheden for anvendelse og intensitet fremhæver de to tilgange (1) *Kapita-finansiering*, hvor udføreenheden udelukkende finansieres som en risikopulje i henhold til det forventede udgiftsniveau og (2) *Case-finansiering*, hvor risikoen for forekomsten af ydelsesbrug bevares hos den centrale betaler.

Foruden den formelbaserede tilgang opridser Smith, fire alternativer til finansieringsformer i den offentlige sektor (1) politiskstøtte, hvor lokaliteter belønnes i henhold til politisk støtte, (2) historisk præcedens, hvor historiske udgifter anvendes i tildelingen, (3) udbud fra udføreenhederne samt (4) tildeling af midler til faktiske udgifter. Der er fordele og ulemper ved alle former for finansiering af udføreenheder, hvor redegørelsen for teorien dog ikke vil udpensle disse, da de vil indgå i analysen, hvor det er fundet relevant.

6.4.4 Kapita-finansiering

Målet med distributionsmekanismer af offentlige ydelser er at sikre, at lige midler tilfalder borgerne på lige vilkår. Dette giver anledning til en *kapita-finansiering* for hver borger, da det defineres, som ” *the amount of public funds to be assigned to a person with certain characteristics for the service in question, for the time period in question*” (Smith, 2007 s. 41), hvormed det er aggregeringen af

kapita-finansieringer, der bestemmer budgettet for en ydelse. Den mest rudimentære formel der kan anvendes fra betaleren til at godtgøre udføreenheden, er en ren proportional godtgørelse ud fra antallet af borgere, uden hensyntagen til variationer i befolknings karakteristika. Denne simple tilgang kan beskedent udvides ved en indskrænkning af borgere i risiko for modtagelse af ydelsen, hvormed midlerne til finansieringen af skoleområdet fordeles bedre ud fra det anslåede antal børn fremfor på det samlede antal borgere. Finansieringen justeres almindeligvis også for subtile variationer i de forventede udgifter til borgere med forskellige karakteristika, hvor det bl.a. er kendt, at det forventes at udgiftskravet til en borgers sociale ydelser stiger med alderen. Denne type proces refereres typisk som risikojustering, idet den forbedrer finansieringen knyttet til en borger med bestemte karakteristika.

Formålet med *kapita-finansiering* er generelt at skabe et fuldt budget for udføreenheden, hvorfor den foretrakkes når et af betalerens hovedmål er udgiftskontrol. Årsagen er, at finansieringen ikke giver incitament til stimulering af aktiviteten, da det fulde budget er lagt ud til udføreenheden på forhånd. Det kan være gavnligt, hvis det tilskynder til en højere grad af omkostningseffektive gennemførelser af forløb, men det giver samtidig få incitamenter til lønsomhed, hvormed det kan medføre sparsommelige kvalitet på ydelserne. For at sikre at ydelserne leveres omkostningseffektivt uden at miste kvalitet, er det ofte nødvendigt at supplere med præstationsmåling.

6.4.5 Case-finansiering

Modsat metoden fra *kapita-finansieringen* der estimerer det forventede antal brugere af en ydelse, bygger *case-finansieringen* på en faktisk optælling af antallet af ydelsesbrugere, hvormed det er udføreenhedens rapporterede antal brugere, der danner grundlag for finansieringen. Godtgørelsen fastlægges almindeligvis i henhold til det forventede udgiftsniveau til en ydelsesbruger, som ofte dannes ud fra et nationalt gennemsnit. Dette kan være tilstrækkeligt, når brugerne er relativt homogene, men hvis behovsudgifterne varierer, og udføreenhederne ikke retfærdigt godtgøres for omkostningerne ved mere intensive brugere, kan enhederne foranlediges til skumme fløden på brugerne med lave omkostninger. Dermed kan det være sværere for intensive brugere at sikre sig adgang til ydelsen. Dette har medført udviklingen af risikojusteringer, hvor betalingen for en brugers ydelse varierer, som det bl.a. ses på sundhedsområdet, hvor der anvendes DRG-takster, som bestemmer finansieringen for patienter med en bestemt diagnose. En øget grad af nuancering af brugertyper, som kan afhjælpe informationsasymmetrien af omkostningerne for en bestemt brugertype mellem betaleren og udføreenheden, kan dog medføre en godtgørelse, der nærmer sig de

faktiske omkostninger, hvilket reducerer incitamenterne til omkostningsreduktion. Graden af risikojustering af derfor en fin balance mellem incitamenterne til at reducere omkostningerne og incitamenterne til at skumme fløden.

Formålet med *case-finansiering* er generelt at skabe incitament for udføreenheden til at reducere enhedsomkostningerne, forudsat at kvalitetskravene fra betaleren opfyldes. Udføreenheden kan dog have incitament til at sikre sig den højest mulige finansiering for en bruger, da denne opvejer de øgede omkostninger ved brugeren. En af udfordringerne ved denne finansieringstype er, at betaleren ikke kan forudsige omkostningsniveauet på forhånd.

6.4.6 Budget risiko

Budgetrisiko er tilbøjeligheden for at udgifter varierer med de prognosticerede. Hvis en ydelses efterspørgsel er uafhængig af budgetordningen, kan den samlede budgetrisiko ikke ændres. Risikoen kan derimod deles mellem brugeren, betaleren og udføreenheden, ved ændringen af betalingsmekanismerne og strukturen. Finansieringsmekanismen antages derudover at påvirke efterspørgslen, hvormed en fordeling af risikoen er essentiel under alle formelbaserede finansierings systemer.

Ved *kapita-finansiering* pålægges udføreenheden som budgetholder risikoen, da der afsættes et fast budget til styring af usikre efterspørgsels- og enhedsomkostninger.

Ved *case-finansiering* holder betaleren en del af efterspørgselsrisikoen, hvor udføreenheden dog har risikoen forbundet med intensiteten. Årsagen hertil er, at udføreenheden kan have en høj grad af faste omkostninger, hvorfor usikkerhed i finansieringen kan medføre, at enheden ikke har tilstrækkelige midler til at dække sine forpligtigelser.

Det overordnede formål med de to former for finansieringsmekanismer er almindeligvis et forsøg på at afspejle det forventede udgiftsniveau til en borger med bestemte målte egenskaber. Der foreligger dog ingen forventning om, at modtageren anvender alle midlerne til hver relevant person.

7 Analyse

Formålet med afhandlingens analyse er at analysere den indsamlede empiri med det teoretiske grundlag i afhandlingen, hvorved der skabes forståelse for styringspraksissen i de undersøgte kommuner.

Indledningsvist indeholder afsnittet en kort redegørelse og analyse af den styring kommunerne er underlagt fra staten. Den resterende del af afsnittet er opbygget, så hver kommune har et afsnit, hvormed de enkelte interview danner grundlag for hver sin analyse. Afsnittene af de enkelte kommuner fremtræder i vilkårlig rækkefølge. Denne form er anvendt som et alternativ for at opbygge analysen tematisk. Den valgte opbygning kan skabe grundlag for en komparativ analyse, hvor de enkelte kommuner sammenlignes, hvilket dog ikke er hensigten i dette tilfælde. Årsagen til analysens opbygning er, at kommunernes anvendte styring opfattes som kontekst afhængig, da det politiske og ledelsesmæssige fokus er forskelligt kommunerne imellem. Dermed skal analysen bidrage med forståelse om kommunernes erfaringer og oplevelser af styringen på skoleområdet, som skal skabe grundlag for diskussionen om styrkelse af den effektbaserede styring på området.

7.1 Statens styring af kommunerne

Kommunerne er på trods af deres grundlovssikrede selvstyre underlagt styring fra staten gennem samarbejde og lovgivning. Staten kan derfor ikke bestemme aktiviteterne i kommunerne, men de kan påvirke dem gennem styringen (Larsen & Pedersen, 2015). Kommunerne er bl.a. underlagt en række love inden for forskellige områder, som social-, børne- og ældreområdet mm. Foruden lovgivningen der definerer rammerne for kommunernes opgavevaretagelse, er de også underlagt styring af de samlede kommunale udgifter til service gennem budgetloven, der blev vedtaget i 2012. Herigennem forsøger staten at give kommunerne under ét incitament til at overholde deres budgetter, da de ellers sanktioneres individuelt og kollektivt (Larsen & Pedersen, 2015). Budgetloven har medført, at kommunernes adfærd omkring budgetoverskridelser blev ændret, men har samtidig medvirket til en strammere og mere uflexibel styring, da kommunerne frygter merforbrug, som vil sanktioneres gennem nedsættelse i bloktilskuddet. Kommunerne er på baggrund af budgetloven nødsaget til ligeledes at føre en stram styring af forvaltningsområderne og udføreenhederne, hvor overførsel mellem årene minimeres, da store udsving i forhold til det budgetterede kan medføre en mindre ramme i næste års budget. Årsagen hertil er, at kommunerne under ét som følge af budgetloven ikke har mulighed for at hæve deres indtægter gennem skatter, da det ligeledes sanktioneres på individuelt

og kollektivt plan, gennem tilbageførsel af midler til staten i en årrække, hvorfor det først har fuld effekt efter fem år (Larsen & Pedersen, 2015).

På skoleområdet er kommunerne underlagt styring fra staten gennem folkeskoleloven. I Danmark er der undervisningspligt for alle børn og unge, og lovgivningen sikrer at kommunernes undervisningstilbud er lige. Formålet med folkeskolen er beskrevet i lovens § 1, hvor det blandt er formuleret, at folkeskolen i samarbejde med forældre skal forberede eleverne til videre uddannelse og lysten til at lære (Retsinformation, 2017). I lovens § 49 er det beskrevet, at alle udgifterne forbundet med folkeskolens undervisning, inklusive specialundervisning og specialpædagogisk bistand, påhviler kommunerne, samt i § 50 hvad kommunalbestyrelsen kan kræve betaling af (Retsinformation, 2017). I lovgivningens § 16, samt illustreret i lovens bilag 1, er det samlede antal årlige undervisningstimer i fagene på hvert klassetrin fastsat, hvilket i afhandlingen refereres til som minimumstimetallet (Retsinformation, 2017).

I folkeskolereformen fra 2013 er der udarbejdet konkrete mål om bl.a. elevernes faglighed, trivsel samt om kompetencedækningen på skolerne. Her indgår det blandt andet, (1) at andelen af de allerdygtigste elever i dansk og matematik skal stige år for år, (2) at andelen af elever med dårlige resultater i de nationale test for læsning og matematik skal reduceres år for år samt (3) at elevernes trivsel skal øges (Retsinformation, 2017; Undervisningsministeriet, 2018a; Undervisningsministeriet, 2018b). De opstillede mål i folkeskolereformen kan kategoriseres som effektmål, da de fokuserer på, hvilken effekt der skabes gennem aktiviteterne i folkeskolen, hvormed der er flyttet fokus fra de resultatbaserede mål om produktivitet. Målene er alle kortsigtede *outcome*-mål, da de omhandler elevernes læring og trivsel i folkeskolen.

Foruden disse mål har undervisningsministeriet opsat mål om, at mindst 90% af de 25-årige skal have gennemført en ungdomsuddannelse i 2030, samt at andelen af unge op til 25 uden tilknytning til uddannelse eller arbejdsmarked skal halveres i 2030 (Undervisningsministeriet, 2017). Undervisningsministeriets opstillede mål er ligeledes effektbaserede, hvor de dog er mere langsigtede, hvorved de kan kategoriseres som *impact*-mål. Målene kan dog relateres til de opstillede mål i folkeskolereformen, hvor disse mål blot har fokus på de langsigtede konsekvenser ved at øge elevernes læring og trivsel, som forventes at udmønte sig i, at flere elever formår at gennemføre en ungdomsuddannelse samt få tilknytning til arbejdsmarkedet.

7.2 Rebild Kommune

Indbyggertallet for Rebild Kommune er 29.889, hvor de største byer er Støvring og Skørping med samlet 9.963 indbyggere, hvor de øvrige indbyggere bor i forskellige mindre byer samt i landdistrikter (Rebild 2017, Rebild 2018a). Kommunen er i afhandlingen kategoriseret som en landkommune, da størstedelen af kommunens indbyggere er bosat i mindre byer eller landdistrikter.

Kommunaldirektionen består af kommunaldirektør Jes Lunde, som har 3 direktører, der refererer til ham. Direktør Vibeke Lei Stoustrup har ansvaret for (1) Børne- og unge (2) Arbejdsmarkedet samt (3) Familie og handicap, hvor Børne- og ungechef Mads Rune Jørgensen har ansvaret for både Børne- og ungeområdet fra 0-16 år (Rebild 2018, Bilag 9 – Organisationsdiagram Rebild Kommune).

Rebild Kommune har 3.572 elever indmeldt fordelt på 14 skoler, der er fordelt på 8 skoledistrikter med mellem 1-3 skoler, som har tilhørende SFO'er. Børne- og ungeområdet har ansvaret for både skole, dagtilbud samt fritidsordninger uanset alder (Rebild 2018b, Bilag 6 – Interview med Rebild).

7.2.1 Kommunens overordnede styringsprincipper

Den overordnede vision i kommunen er *"Et sundt liv i en sund kommune"* (Rebild, 2014 s 1), hvor der arbejdes mod et sundt, trygt og sammenhængende liv for alle borgere, hvor borgerne vender tilbage igen, hvis de er fraflyttet. Derudover skal kommunens økonomiske situation være stabil og kunne rumme eksperimenter og afprøve nye metoder til gavn for borgerne i kommunen. Visionen understøttes af tre overordnede mål, som er medvirkende til opnåelse af visionen (1) sundt at leve og bo, der skal medvirke til at Rebild Kommune øger antallet af indbyggere ved at tilbyde attraktive boligområder, som sikrer at borgerne vender retur efter endt uddannelse. Et sundt liv sikres igennem frisk luft og brug af udendørs aktiviteter (2), hvorfor infrastrukturen, kulturlivet og fritidslivet benytter Rebild Kommunes natur og omgivelser. Et sundt erhvervsliv (3), som skal tiltrække og fastholde erhvervsdrivende i kommunen.

Det overordnede styringsprincip for Rebild Kommune er kontraktstyring, hvor kontraktholderen har ansvaret for at overholde den indgåede kontrakt, som skal understøtte og respektere de vedtagende beslutninger og kommunens overordnede retning. Formålet med kontraktstyringen kan karakteriseres som (Rebild, 2018c):

- Borgeren i centrum for den kommunale service.
- Alle bidrager til fællesskabet og de fælles strategier og mål.
- Tildeling af fuldt ansvar over budgetrammen og politikkerne for at sikre levering af de bedste velfærdsløsninger.

- Optimal ressourceanvendelse og økonomisk fokus hos kontraktholderne ved en tæt sammenhæng mellem ansvar, kompetence og konsekvens.
- Styrke decentralt ledelse ved at tydeliggøre de fastlagte mål for den pågældende institution.
- Indarbejde kvalitetsstyring i dialog med relevante parter for at sikre udvikling i de kommunale services og løsninger.

Bag formålet med kontraktstyringen i Rebild Kommune er der 6 grundlæggende værdier, som kontraktområderne skal overholde. De centrale værdier og visioner som kontraktholderens daglige arbejde skal understøtte er: (1) Rebild Kommune ses som en helhed, hvor kommunens mål og strategier nås i samarbejde på tværs af afdelinger. (2) Prioriteret fokus på effekt fremfor processen, hvor der tildeles stor metodefrihed til afdelingerne. (3) Decentral ledelse med stor handlefrihed for de udførende enheder, hvor medarbejdernes kompetencer konstant udvikles. (4) Dialogbaseret kontraktstyring med et tæt samarbejde mellem det politiske niveau og udføreenhederne. (5) Dynamiske og differentieret kontrakter, som tilpasses den enkelte enhed og samtidig kan differentiere sig fra øvrige sammenlignelige afdelinger. (6) Udvidet kvalitetsstyring, hvor der sættes fokus på borgerens oplevede kvalitet af serviceydelserne, som evalueres ved hjælp af kvalitetsmålene på baggrund af kvalitative rapporteringer (Rebild, 2018c, Bilag 6 – Interview med Rebild).

De 6 grundlæggende værdier for kontraktstyringen er hovedsageligt præget af styringstankerne bag NPG og effektbaseret styring. I modsætning til NPM, hvor der fokuseres på disaggregerede afdelinger, ønsker NPG et tværorganisatorisk samarbejde med eksterne interessenter, som beskrives i den første værdi i kontraktstyringen i Rebild Kommune. Den anden værdi er, at udføreenhederne skal have et øget fokus på den leverede effekt, og herved øge omkostningseffektiviteten, fremfor at have et øget fokus på processen, som *Theta-værdierne* i NPM tilsiger. Kommunen arbejder på et overordnet plan med at give stor metodefrihed til udføreenhederne, hvormed de kan øge effekten for borgeren, hvilket er en af grundstenene i effektbaseret styring. Rebild Kommune arbejder, som beskrevet med subjektive/kvalitative data, hvor dialog er medvirkende til at sikre retning og forklare de kvantitative data. Den fjerde grundlæggende værdi er, at den dialogbaseret kontraktstyring skal sikre, at der ikke er store skæl mellem det politisk niveau og udføreenhederne, hvilket er i modstrid med NPM, hvor Hood (1991) foreskriver, at det bør være en klar adskillelse og en øget grad af top-down styring. De leverede ydelser skal evalueres på baggrund af borgerens oplevede effekt, hvilket stemmer overens med tankerne bag effektbaseret styring, hvor det er afgørende at borgeren sættes i fokus, og ydelserne evalueres på baggrund af den enkelte gennem kvalitative og kvantitative datagrundlag (Bilag 6 – Interview med Rebild; jf. 6 Teori).

Kontraktstyringen sikrer at kontraktholderne har det nødvendige decentrale ledelsesrum, hvor institutionerne selv må planlægge den daglige drift inden for de fastlagte rammer. Kontraktholderne skal sikre imødekommelse af de fastlagte kvalitetskrav og udarbejde selvstændige strategier under hensyntagen til kommunens overordnede vision og strategiske mål. De centrale enheder må ligeledes selv sammensætte det hold af medarbejdere som de ønsker, udvikle løsninger igennem innovation og fastsætte kvalitetsmål (Rebild 2018c, Bilag 6 – Interview med Rebild).

Som beskrevet er kontraktstyring det primære styringsredskab for Rebild Kommune, hvor målet er, at udføreenhederne arbejder mod opnåelse af de overordnede visioner og strategier. Kontraktstyringen giver mulighed for at evaluere og styre udføreenhederne, da der indgår eksplicitte mål, som er fastsat af forvaltningen og byrådet. Der kan drages paralleller til de eksplicitte mål til NPM doktrin 2 og 3, hvor Hood (1991) mener, at mål vil være medvirkende til at øge produktiviteten i den offentlige sektor (jf. 6.1 New Public Management). Hertil skal det tilføjes, at Rebild Kommune ligeledes arbejder med kvalitative data, i form af dialog og samtaler, da der oftest er en årsag til at de kvantitative data ser ud som de gør, hvilket ifølge teorien kan være præget af NPG, der arbejder med data i en bredere forstand, hvor de subjektive data ligeledes har en relevans (Bilag 6 – Interview med Rebild; jf. 6.2 New Public Governance).

Den decentrale ledelse skal medvirke til at styrke udføreenhedernes medarbejderes kompetencer og arbejde, da Rebild Kommune anser dette som en ledelsesopgave på udføreniveau (Bilag 6 – Interview med Rebild). Dette kan sammenlignes med doktrin 1 i NPM, hvor lederen af udføreenheden skal have decentralt ansvar til at lede de fagprofessionelle, som dog i Rebild Kommunes tilfælde både er undervisere, pædagoger og andet personale, som er ansatte på skolerne og SFO'erne (jf. 6.1 New Public Management). Ifølge Hood (1991) bør der være en opsplitning mellem skolerne og institutionerne, for at sikre ledernes fokus. I selve organiseringen af området kan der drages paralleller til NPG, hvor alle interessenter for borgeren bør samarbejde (jf. 6.2 New Public Governance). Herudover indgår evaluering som vigtigt styringsredskab i Rebild Kommune, hvor alle involverede parter indgår i en evaluering af ydelsens kvalitet, da disse interessenter alle kan bidrage til at øge denne (Bilag 6 – Interview med Rebild).

7.2.2 Styring på skoleområdet

Folkeskoleområdet i Rebild Kommune er præget af fire centrale indsatsområder, der skal understøtte det daglige arbejde i at udvikle fremtidens folkeskole, som er Rebild Kommunes overordnede vision for skoleområdet. De centrale indsatsområder er (1) inklusion af alle elever under hensyntagen til

elvens bedste, (2) kompetenceudvikling af underviserne, (3) skolens organiseringsformer hvor der er fokus på læringsrummet i skolen. Læringsrummet og miljøet skal udvikles i samarbejde med underviserne og eleverne samt øvrige interessenter. (4) Overbygningen, hvor der skal tages hensyn til udskoling af eleverne for at sikre at eleverne bliver så dygtige som muligt, og samtidig bliver afklaret med fremtiden efter endt folkeskole (Rebild, 2018d, Bilag 6 – Interview med Rebild).

For at konkretisere de fire overordnede mål arbejdes der i Rebild Kommune med handlingsplaner, som kontraktholderne bliver evalueret i forhold til. De lokale handlingsplaner godkendes af byrådet, efter de er behandlet af skoleledelsen, skolebestyrelsen, elever og lærer, hvor det afgørende er, at udarbejdelsen af handlingsplanen sker i samråd med relevante interessenter. Forvaltningen udarbejder en kvalitetsrapport, hvor der rapporteres på skolernes resultater, både på de nationalt fastlagte mål samt på de kvalitative vurderinger af progressionen af handlingsplanens initiativer (Rebild, 2018d). Hovedsageligt er kommunens fokus på kontraktholderens handlingsplan i forhold til strategien fremfor de nationalfastlagte mål (jf. Styling af kommunernes folkeskole).

Rebild Kommune vil igennem kontraktstyringen øge det decentrale ledelsesrum, hvor skolelederne skal overholde kontrakterne og budgettet, der tildeles som en ramme, hvormed midlerne står frit tilgængeligt for skolelederne *"... Til syvende og sidst kan de (red: Skolelederne) gøre, hvad de vil med pengene under hensyntagen til de love og normer, som er gældende på området og i princippet ansætte 2 lærer til at styre skolen og ansætte ledere for resten. Det er dog meget karikeret sagt"* (Bilag 6 – Interview med Rebild). Citatet vidner om, at rammebudgettet ikke øremærkes bestemte aktiviteter, men kan benyttes som skolelederne synes bedst for eleverne. Hertil skal det pointeres, at der er enkelte rammer for, hvor mange ressourcer som lederne må bruge på ledelse, da *"... de problemer som er tættest på lederen synes oftest størst for den enkelte leder"* (Bilag 6 – Interview med Rebild), hvorfor den lokale ledelse ikke kan udvide ledelsen med henblik på, at løse egne problemer ved at anvende ressourcer der går ud over kvaliteten i undervisningen.

Kontrakterne sendes til forvaltningschefen til feedback, som resulterer i en læringssamtale med forvaltningschefen og skolelederne i distrikterne. Dette medfører, at *"man typisk laver distriktskontrakter"* (Bilag 3 – Interview med Rebild), hvor skole og SFO samarbejder om at nå de ønskede mål, der indgår i kontrakterne. Der kan hermed drages paralleller til NPG, hvor et samarbejde på tværs af afdelinger vil sikre de bedste tilbud til borgerne, hvilket er grundtanken med distriktsamarbejdet (jf. 6.2 New Public Governance). Denne kontrakt evalueres 2-3 gange årligt, hvor forvaltningen ønsker at medvirke til at løse udfordringerne. Denne evaluering sikrer ligeledes, at forvaltningen kan gennemskue, om det er de samme mål, som distrikterne og skolerne er bagud

med, hvormed initiativer kan igangsættes for alle forvaltningens afdelinger, da *"... vi forsøger at skabe sammenhæng mellem det operationelle arbejde og forvaltningens strategier"* (Bilag 6 – Interview med Rebild).

Kommunen ønsker at arbejde med effektmål, men er imod styring, hvor eksplicitte mål styrer dagligdagen, hvilket er én af grundpræmisserne i NPM, da der er flere faktorer, der påvirker eventuelt karaktergennemsnit, hvorfor kommunen overordnet ønsker en dialogbaseret styring af effektmålene (jf. 6 Teori). Kerneopgaven i folkeskolen anses i Rebild kommune som værende læring, trivsel og dannelse, der hænger sammen i et forsøg på at skabe livsduelige mennesker (Bilag 6 – Interview med Rebild). Dette har medført, at kommunen betragter folkeskolen i et større perspektiv end blot gennem den traditionelle undervisning, hvilket har medført at *"vi tilbyder alle 9. klasses elever en træneruddannelse, så de kan varetage træneropgaver i den lokale forening"* (Bilag 6 – Interview med Rebild), hvilket anses som et effektmål, der har et længere fokus end selve udgangen af 9. klasse, hvormed det differentierer sig fra effektmålene i folkeskolereformen (jf. 7.1 Statens styring af kommunerne). Kommunens fokus er på at skabe livsduelige mennesker fremfor at styre efter folkeskolereformens effektmål. De indgår dog i selve rapporteringen, hvorfor der, i forhold til de administrative værdier i NPM, primært er fokus på *theta-værdierne* og processen for eleverne, og i en mindre grad fokus på måling af forholdet mellem *input* og *output*, hvorfor kommunens dialogbaserede tilgang skal sikre, at der styres efter de tre overordnede mål; læring, trivsel og dannelse (Bilag 6 – Interview med Rebild).

Udover effektmålene har kommunen opsat en række 'risiko-målstyringstal', som skal formidles op på forvaltningsniveau. Et eksempel herpå er, hvis en elev har fravær på mere end 10%, skal dette rapporteres op til forvaltningen, som indgår en dialog med skolelederen herom (Bilag 6 – Interview med Rebild). Hvis dette eksempelvis skyldes ferie, sygdom eller lignende, skal der ikke tages aktion, hvorimod hvis det skyldes at eleven holdes hjemme grundet at moderen er udenfor jobmarkedet, er det forvaltningens ansvar at formidle denne information over til den del af forvaltningen, der kan igangsætte initiativer for at aktivere moderen. Dette kan relateres til teorien om NPG, hvor samarbejde på tværs af kommunens forvaltninger skal løse de samfundsmæssige udfordringer (jf. 6.2 New Public Governance). *"Det er sjovt at sådan et effektmål påvirker dagligdagen i skolerne, da lærerne fortæller forældrene, at det bliver en sag for kommunen hvis barnet kommer over 10% fravær"* (Bilag 6 – Interview med Rebild), hvilket vidner om, at de eksplicitte måltal har en adfærdsændrende effekt som NPM foreskriver (jf. 6.1 New Public Management).

7.2.3 Tildelingsprincipper på folkeskoleområdet

Rebild Kommunes samlede udgifter til undervisning er på 303,37 mio. kr., hvor 187,54 mio. kr. går til almenundervisning, og 48,8 mio. kr. går til specialundervisning (Rebild, 2017a). Allokeringen af ressourcer til skolerne i Rebild Kommune er inddelt i tre separate tildelingsmodeller for henholdsvis 1) ejendoms- og pedeludgifter, 2) almen- og 3) specialområdet, hvor forskellige tildelingsprincipper er anvendt.

Ejendoms- og pedeludgifter

Midlerne til ejendoms- og pedeludgifter er opdelt i to tildelinger, én for ejendomsudgifter og én for pedeludgifter. Det samlede budget til ejendomsudgifter udgør 6,4 mio. kr., som tildeles skolerne efter præcedens, da tildelingen bygger på en gennemsnitsbetragtning af de tre foregående års faktiske udgifter (Rebild, 2016; jf. 6.4.3 Former for finansiering). Det samlede pedelbudget er på 6 mio. kr., der tildeles skolerne i forhold til størrelse, hvormed m^2 er anvendt som fordelingsnøgle (Rebild, 2016). Begge former for finansiering udgøres dermed af en fast tildeling, som er fastsat efter en omkostningsanalyse for det samlede skoleområde (jf. 6.3.2 Den økonomiske styring). Pedeludgifterne udgøres dog samtidig af en kapita-finansiering, hvor skolernes størrelse er anvendt som risikojustering (jf. 6.4.4 Kapita-finansiering).

Budgetrisikoen for tildelingen af midlerne på området er delt mellem kommunen, som betaler, og skolerne, som udføre enheder, idet skolernes tildeling til ejendomsudgifter kan stige, hvis de samlede udgifter hertil stiger. Dog kompenseres skolerne ikke med den fulde stigning, da de først opnår fuld effekt efter tre år. Skolerne har dog den fulde budgetrisiko forbundet med udgifterne til pedelarbejde, da det fulde budget herfor er lagt ud til skolerne (Bilag 6 – Interview med Rebild). Dermed har skolerne overordnet set den største budgetrisiko forbundet med den del af kapacitetsomkostningerne til driften af skolerne, da de udelukkende kompenseres for udgifter til ejendomsudgifter, som samtidig først indtræffer med fuld effekt efter tre år (jf. 6.4.6 Budget risiko).

Almenområdet

Midlerne til normalundervisning tildeles i henhold til folkeskolelovens krav for timetal på de respektive klassetrin (jf. 7.1 Statens styring af kommunerne). Midlerne tildeles ud fra en minimum-/maksimum model, hvor der minimum gives midler til undervisning af 22 elever og maksimum til 26 elever (Rebild, 2016). Hvis en skole har klasser med færre end 22 elever, vil skolen være sikret midler til minimum 22 elever, og dermed tilstrækkelige midler til at opfylde lovens bestemmelser (Bilag 6

– Interview med Rebild). Denne form for tildeling kan kategoriseres som en klasse tildeling, hvor skolen modtager en takst pr. klasse som en *case-finansiering*, der suppleres med yderligere en *case-finansiering*, hvor skolen tildeles en takst pr. elev i de klasser, hvor elevtallet overstiger 22, dog maksimalt til 26 elever, hvilket kan betragtes som en form for risikojustering, da skolernes budgetrisiko mindskes herigennem (jf. 6.4 Formula Funding). Idet skolerne tildeles midler ud fra bestemmelsen om antallet af undervisningstimer gennem folkeskoleloven, tildeles de midler efter aktivitet eller *output* (jf. 6.3.2 Den økonomiske styring). Ledelsesrummet for skolelederne øges dog, da de modtager midler til undervisning for skolens klasser for ét skoleår af gangen, hvormed de kan strukturere undervisningen, da ingen af midlerne er øremærket til konkrete aktiviteter. Til at supplere tildelingen til normalundervisning, modtager indskolingsklasserne, 1.-3. klasse, midler til indskolingstimer. Tildelingen er bygget op som en *case-finansiering*, hvor skolerne modtager en takst på 10 timer pr. elev i indskoling (Rebild, 2016).

Skolerne tildeles også midler til inklusionsindsatser, da de er forpligtede til at give støtte i op til 9 timer ugentligt for elever, der ikke er omfattet af reglerne for specialundervisning (Retsinformation, 2017). Midlerne differentieres i forhold til indskoling, mellemtrin og udskoling, så skolerne modtager flere midler til inkluderende indsatser for elever i indskoling, da behovet er størst her (Rebild, 2016). Da tildelingen er bygget op som en takstmodel, hvor skolerne modtager et fast sat antal timer pr. elev afhængigt af klassetrin, kan den kategoriseres som en *case-finansiering*, der tildeler efter *output*, da skolelederen har autonomi til at beslutte, hvordan midlerne anvendes bedst muligt (jf. 6.3.2 Den økonomiske styring; 6.4.5 Case-finansiering).

Som en fast tildeling til skolerne, tildeles der også midler til administration samt midler til pædagogisk servicecenter og undervisningsmidler og andet (Bilag 6 – Interview med Rebild). Midlerne til administration er bygget som en *kapita-finansiering*, hvor skolerne ved hjælp af en omkostningsanalyse fast tildeles 800 timer (Rebild, 2016; jf. 6.3.2 Den økonomiske styring; 6.4.4 Kapita-finansiering). Som en risikojustering hertil tildeles skolerne gennem en *case-finansiering* en takst på henholdsvis 80 timer pr. specialfunktion og 4 timer pr. elev (Rebild, 2016; jf. 6.4 Formula Funding). Risikojusteringen udgøres af en *outputbaseret* tildeling, da skolerne modtager midler pr. elev (jf. 6.3.2 Den økonomiske styring). Ligeledes er midlerne til pædagogisk servicecenter gennem en *kapita-finansiering*, som risikojusteres med en *case-finansiering*, hvor der fast tildeles 16.735 kr. pr. skole, der suppleres af en takst på 264 kr. pr. elev (Rebild, 2016; jf. 6.4 Formula Funding). Midlerne til undervisningsmidler og andet udgøres af en *case-finansiering*, hvor hver elever tæller en

takst på 3.417 kr., hvilket kategoriseres som en tildeling efter *output* (Rebild, 2016; jf. 6.3.2 Den økonomiske styring; 6.4.5 Case-finansiering).

For at mindske budgetrisikoen for de mindste skoleafdelinger er der vedtaget en tildeling af midler til sikring af små skoleafdelinger (Rebild, 2016; jf. 6.4.6 Budget risiko). Midlerne er fastsat gennem en omkostningsanalyse, hvor de små skoleafdelinger gennem en *kapita-finansiering* fast tildeles midler til fire klasser, med minimum 22 elever, hvormed skolerne gennem en tildeling på 5.971 timer sikres midler til normalundervisning, indskolingstimer, administration samt inklusionsindsatser (Rebild, 2016; jf. 6.3.2 Den økonomiske styring; 6.4.4 Kapita-finansiering).

Foruden midlerne til undervisningsmidler og andet, er alle tildelinger i modellen for almenområdet opgjort i timer, hvilket omsættes til kroner ved at finde prisen på en undervisningstime, som er opgjort til 655,53 kr. Beregningen for prisen for en undervisningstime er foretaget ud fra,

$$\frac{\text{Gennemsnitslønnen}}{\text{Undervisningstid pr.lærer i timer}} = \frac{= 492.961 \text{ kr.}}{752 \text{ timer}} = 655,53 \text{ kr. i timen (Rebild, 2017b).}$$

Specialområdet

Budgetrammen til inklusion og specialundervisning udgøres af 48,8 mio. kr., hvoraf 17,6 mio. kr. udlægges til skolerne. De resterende midler tilbageholdes i en centralpulje, da skolerne ikke økonomisk skal belastes af de elever, der fra centralt hold er visiteret til et specialtilbud (Bilag 6 – Interview med Rebild). Skolerne afholder ligeledes kun udgifter til elever i kommunes egne specialtilbud (Rebild, 2016). Midlerne til udlægning til skolerne på 17,6 mio. kr. dækker dermed skolernes udgifter ved visitation af en elev til et kommunalt specialtilbud, samt til iværksættelse af særlige inklusionsforanstaltninger på egen skole, til inkludering af elever med behov for indsatser udover 9 ugentlige timer (Rebild, 2016).

Midlerne der tildeles skolerne, tildeles gennem en *kapita-finansiering*, hvor budgetrammen er fast (jf. 6.3.2 Den økonomiske styring). Tildelingen til skolerne sker gennem fordeling af midler ud fra elevtal, som vægtes 100% i forhold til en socioøkonomisk faktor, som derved fungerer som risikojustering i tildelingen (jf. 6.4.4 Kapita-finansiering).

Skolerne har på baggrund af tildelingen på specialområdet den fulde budgetrisiko, da de ikke er garanteret tilstrækkelige midler til at dække deres behov på specialområdet. Alle midler fra de forskellige tildelingsmekanismer tilgår dog skolerne som et samlet driftsbudget, hvorved ingen midler er øremærket konkrete aktiviteter. Skolerne modtager dermed en bevilling svarende til den budgetterede drift af skolen i et skoleår, hvormed skolelederen kan tilrettelægge undervisning og andet, som det ønskes. På denne baggrund er den samlede tildeling af midler til skolerne i Rebild

Kommune en *output*-baseret tildelingsmodel (jf. 6.3.2 Den økonomiske styring). Årsagen hertil er, at det er svært at skelne mellem tildeling efter aktivitet og tildeling efter *output*, men idet skolerne modtager midler til et dække omkostningerne for et skoleår, og dermed et forløb eller en række aktiviteter i sammenhæng af hinanden, har skolelederne et øget ledelsesrum til at styre, hvordan aktiviteterne i løbet af året skal tilrettelægges. Principperne om at fordele budgetrisikoen mellem betaler og udføreenhed fra Smiths (2008) teori følges også, idet de forskellige tildelingsmekanismer medfører, at forvaltningen og skolerne har delt budgetrisikoen mellem sig (jf. 6.4.6 Budget risiko).

7.2.4 Sammenfatning

Dette afsnit indeholder en sammenfatning af analysen omkring styringen af folkeskoleområdet i Rebild Kommune. Den strategiske styring er fra forvaltningens side bygget op omkring en kontraktstyring, hvor udføreenhederne, der er inddelt i distrikter, indgår en to-årig kontrakt med forvaltningen med tilhørende handlingsplaner. På trods af at kontraktstyring er et styringsprincip fra NPM, anvendes det i Rebild Kommune med en række blødere værdier, da kontrakterne principielt ikke indeholder kvantificerede mål, men derimod bygger på en dialogbaseret evalueringsform, hvor der er fokus på den enkelte elev, som det bl.a. er kendt fra NPG. Kontraktstyringen er formuleret bredt og giver de decentrale ledere på udføreenhederne et stort ledelsesrum, hvor forvaltning udelukkende involverer sig, hvis en række risikomålstyringskrav overskrides. Forvaltningens forventninger til udføreenhederne bygger generelt på, at de skal formå at skabe dannede, livsduelige og fagligt kompetente mennesker, der trives og er en aktiv del af det miljø de færdes i, hvormed forvaltningen har fokus på effekten af den enkelte elevs skoleforløb.

Grundlaget i den økonomiske styring er en rammestyring, hvor udføreenhederne på baggrund af en række tildelingsmekanismer tildeles skolerne en rammebevilling, hvorved skolelederne har stor autonomi til at planlægge og strukturere undervisningen. Dermed tildeles skolerne midler gennem en *output*-baseret model, hvor ledelsesrummet øges for udføreenhederne, da midler modtages til et samlet forløb fremfor til bestemte aktiviteter. Budgetrisikoen på området er generelt velafbalanceret mellem forvaltningen og udføreenhederne, da tildelingsmekanismerne bygger på en blanding af faste- og variable tildelinger. Da udføreenhederne tildeles den fulde budgetramme, har de dog budgetansvar, hvormed det ses, at der er en høj grad af decentralisering af den økonomiske styring såvel som på den strategiske styring, da operationaliseringen af strategierne hovedsageligt er skoleledernes ansvar.

7.3 Randers Kommune

Randers Kommune er landets 6. største med et indbyggertal på 98.265, hvoraf 62.563 er bosat i Randers, hvorfor kommunen i afhandlingen kategoriseres som en bykommune (Randers, 2018).

Forvaltningen i Randers Kommune er organiseret med Kommunaldirektøren øverst, som har 5 direktører under sig, hvor området for Børn og Skole ledes af direktør Michael Maaløe. Indenfor Børn og Unge området er der en forvaltningschef for henholdsvis (1) Skole, (2) Børn og (3) Familie. Hermed ses det, at Randers Kommune i sin organisatoriske opbygning har valgt at opdele området for Børn og området for Skole. Dette medfører at dagtilbuddet for de mindste, 0-5-årige, ligger under børneområdet, og at folkeskolen med børn og unge fra 6-16 år ligger under skoleområdet (Bilag 7 – Organisationsdiagram Randers Kommune).

Skoleområdet i kommunen består af 8.935 elever på 19 skoler, der hver har eget skoledistrikt (Randers, 2017a, Bilag 8 – Skolestruktur Randers Kommune). I de kommunale specialklasser er der på de respektive specialklassekategorier fordelt 348 børn (Randers, 2017b). På baggrund af den organisatoriske opbygning, hvor børneområdet og skoleområdet er opdelt, er distriktsopdelingen på skoleområdet udelukkende for kommunens folkeskoler og SFO'er, men ikke for dagtilbuddene i kommunen, da de styres fra et andet sted i forvaltningen (Bilag 2 – Interview Randers Kommune).

7.3.1 Overordnet styring - Randersmodellen

Målene bag styringsmodellen i Randers Kommune er at sikre en effektiv service med høj kvalitet til borgerne, mere udvikling, råderum til de kommunale ledere og medarbejdere samt bedre muligheder for kommende byråd til at styre kommunen (Randers, 2006). Fremadrettet skal der i højere grad fokuseres mere på kvalitet og udvikling i opgaveløsningen fremfor detailstyring og kontrol i traditionel forstand, men samtidig give bedre mulighed for decentral opgaveløsning, da modellen hviler på, at medarbejdere og ledere i kommunen har viljen og lysten til at arbejde efter de fastsatte mål og rammer, samt er fornuftige og ansvarlige, og har potentiale til at udvikle sig selv samt organisationen (Randers, 2006).

De overordnede principper i modellen er, at organisationen understøtter og sammentænkes, hvor ledelsesgrundlaget baseres på visions- og værdibaseret ledelse, samt en organisationsstruktur baseret på (1) central styring – decentral ledelse, (2) brugerorientering og borgerinvolvering, (3) faglighed, kvalitet og helhed samt (4) effektivitet. Styringen af kommunen sker gennem en mål- og rammestyringsmodel, som består af 4 dele: (Randers, 2006)

- Vision og værdier – Byrådets vision, de overordnede pejlemærker samt det grundlæggende værdigrundlag.
- Politikker – Omsætningen af vision og værdier til mål for områderne med politiske ønsker samt indsatsområder for fire år, der skal sikre helhed og sammenhæng på tværs af områderne.
- Politikerne omsættes i konkrete mål og indsatser på bevillingsområderne.
- Aftaler – Institutionernes mål og indsatsområder samt opnåelse heraf, der kan indeholde fælles og individuelle mål.

Til at binde byrådets vision og politik sammen med aftaleenhedernes udviklingsmål anvendes aftalestyring med to årigt sigte, hvor målstyringen forudsætter dialog og opfølgning mellem byrådet og aftaleenhederne (Randers, 2006). Sammen med styringsprincippet om central styring – decentral ledelse medfører aftalestyringen at økonomien decentraliseres, hvilket betyder at aftaleenhederne samlet får en økonomisk ramme, der er omfattet af et samlet budget til løn og drift (Randers, 2006). Det er væsentligt at pointere, at der er tale om aftalestyring og ikke kontraktstyring, og at principperne herfor skal være i overensstemmelse med principperne for økonomisk decentralisering (Randers, 2006).

Den overordnede styring af Randers Kommune er generelt afspejlet af principperne fra NPM, hvor der særligt kan drages paralleller mellem kommunens anvendelse af mål- og resultatstyring til doktrin 2 og 7, hvor det er beskrevet at styringen skal foregå ud fra eksplicitte fastsatte mål for at øge produktiviteten (jf. 6.1.1 De syv doktriner). I kommunens overordnede principper for styring er effektivitet ligeledes beskrevet som et eksplicit punkt, idet der lægges vægt på optimering af ressourceudnyttelsen samt organisationens arbejde med evaluering og kvalitetssikring. Herved ses det tydeligt, at kommunes fokus på optimering af ressourceudnyttelsen er inspireret af tankerne bag NPM, hvor grundfilosofien er at øge produktiviteten ved at forbedre forholdet mellem ressourceforbruget og aktiviteterne. Organisationens arbejde med evaluering og kvalitetssikring følger ligeledes filosofien bag NPM, idet præstationsevalueringerne sker på baggrund af eksplicitte fastsatte mål, som kan karakteriseres som *output* orienterede resultatmål, da *Sigma-værdierne* i NPM sammenhæng skal sikre øget fokus på *output* fremfor på processen (jf. 6.1 New Public Management). Foruden effektivitet beskrives central styring – decentral ledelse som et af kommunes overordnede styringsprincipper, hvilket kan sammenkædes med doktrin 1 i NPM, hvor ledelsen på udføreenhederne skal udføre aktiv, synlig og skønsmålt ledelse indenfor et velafgrænset fagområde (jf. 6.1.1 De syv doktriner). Der kan derfor drages paralleller til kommunes organisatoriske opbygning, hvor det ses, at forvaltningen er opdelt i børneområdet og skoleområdet, hvormed

pædagoger og lærer som fagprofessioner generelt er opdelt i forvaltningen. Filosofien bag en ledelsesmæssig opdeling af fagprofessioner i NPM er, at der drives bedre ledelse ved at have fokus på ét fagområde, hvor lederen kan motivere og arbejde med performance. Dette ses i sammenhæng med *sigma-værdierne*, hvor der ikke må være overlap mellem områderne, da der skal arbejdes ud fra *single objectives* for at øge produktiviteten og hermed *output* (jf. 6.1.2 De tre grupper af administrative værdier). I definitionen af *sigma-værdierne* er det ligeledes beskrevet, at der skal være en klar opdeling mellem de tænkende enheder og de eksekverende enheder. I mål- og rammestyringens fire dele er der i kommunen en klar adskillelse mellem de politiske- og de forvaltningsmæssige niveauer. Visioner og værdier samt politikker udarbejdes på politiske niveau i henholdsvis byrådet og udvalgene, hvilket kan kategoriseres som de tænkende enheder, da disse udstikker den retning, som forvaltningen er underlagt. Konkretiseringen af mål og indsatser sker på et overordnet forvaltningsniveau og de konkrete aftaler med udføreenhederne foregår på chefniveau, hvormed direktørerne og cheferne er ansvarlige for eksekveringen af politikerne (Bilag 2 – Interview Randers Kommune). Hermed er der i kommunen en klar adskillelse mellem de tænkende og de eksekverende enheder, som NPM foreskriver.

Foruden en klar afspejling af styringsprincipperne fra NPM, bygger kommunens overordnede styring også på principper fra NPG, idet ledelsesgrundlaget bygger på visions- og værdibaseret ledelse. Her forsøges det at nedbryde de klassiske hierarkiske strukturer og bureaukratiet, da det i højere grad er værdierne, der skal guide ledere og medarbejdere i deres daglige virke (jf. 6.2 New Public Governance). Foruden det værdibaserede ledelsesgrundlag kan brugerorienteringen og borgerinvolveringen også kædes sammen med principperne fra NPG, hvor borgerne skal anses som aktiver for de offentlige ydelser, der tilbydes. Dette betyder at borgerne skal anvendes aktivt i udviklingen af de offentlige ydelser, hvormed den værdibaserede ledelse og øget borgerinvolvering skal styrke de decentrale enheders styringsgrundlag, så den lokale ledelse på udføreenhederne sikrer den bedste ressourceanvendelse (jf. 6.2 New Public Governance). Kommunen har dog et ønske om at sikre en central styring, hvorfor de lokale ledelser på udføreenhederne ikke sikres et bedre styringsmæssigt grundlag, men udelukkende et bedre ledelsesmæssigt grundlag, da de er underlagt målstyring med fastlagte eksplicitte mål, hvorfor processerne er fastlagte uagtet borgerinvolveringen.

7.3.2 Styring af skoleområdet

Børn og Unge politikken bygger på lovgivningen indenfor dagtilbud, skole og familie, og ønsket er, at alle børn og unge vokser op med de bedste mulige betingelser for læring, udvikling og trivsel, hvor

politikken skal danne afsæt for mål og indsatser på området for at sikre kvalitet og kontinuitet i indsatser og pædagogisk arbejde (Randers, 2015). Den hviler på værdierne (1) barnet i centrum, (2) helhed i indsatsen og (3) tværfaglighed, hvorfor sammenhænge, fællesskaber og inklusion er i fokus (Randers, 2015).

I politikken er formuleret 10 temaer, som er kvalificeret ved at inddrage relevant viden fra forskning og praksis (Randers, 2015).

1. Børn og unge udfordres og udvikler deres potentialer – og bliver fremtidsparate.
2. Børn og unge udvikler i fællesskaber forståelse for mangfoldighed.
3. Børn og unge skaber kreative miljøer.
4. Børn og unge indtager aktivt Randers kommunes natur.
5. Børn og unge inddrages aktivt i at leve et sundt liv.
6. Børn og unge deltager aktivt i beslutninger og valg i hverdagen.
7. Børn og unge bruger aktivt digitale medier i deres læring.
8. Børn og unge understøttes i samarbejde mellem professionelle og forældre.
9. Børn og unge med særlige behov understøttes i deres læring, udvikling og trivsel.
10. Børn og unge understøttes i at undgå kriminalitet og misbrug.

Til opfølgning på Børn og Ungepolitikken er kvalitetssikring og effektmål formuleret, hvor kvalitetssikringen fokuserer på indsatsområder med mere kvalitativt formulerede mål, og hvor effektmålene enten er delmål med succeskriterier eller nøgletal (Randers, 2015).

Indsatsområderne er forløb, der er iværksat for at understøtte temaer og mål fra politikken, som bl.a. indeholder (1) forskningsprojektet ”Fremtidens dagtilbud”, (2) sammenhængsprojekter mellem skole og dagtilbud, børn og familie institutioner samt kulturinstitutioner, (3) bevægelsesfremmende læringsmiljøer, (4) læringsfællesskaber i skoler som drivkraft for elevernes læring og trivsel, (5) forældreinddragelse og involvering og (6) Randers-trappen¹ (Randers, 2015).

De formulerede effekt- og delmål er ligeledes formuleret med udgangspunkt i politikkens opstillede temaer og mål, hvor der også tages højde for nationale mål og bugetmål mm. Målene der involverer skoleområdet indeholder (1) kompetencedækning, med et mål på 95% i skoleåret 2020/21, (2) Randers Kommune skal være på landsgennemsnittet eller højere i folkeskolens afgangsprøve, når der tages højde for socioøkonomisk faktor, (3) 95% af alle unge gennemfører mindst en

¹ Randers-trappen er et arbejdsredskab, hvor formålet er at systematisere processer i forbindelse med arbejdet med børn, der har behov for støtte.

ungdomsuddannelse og (4) bruger oplevet kvalitet i skoler, som undersøges gennem brugertilfredshedsundersøgelser hvert andet år, hvor målet er en samlet tilfredshed på minimum 85% (Randers, 2015).

Randers Kommune arbejder hovedsageligt efter effektmålene, der er opstillet i forbindelse med folkeskolereformen samt efter et selvdefineret effektmål, der kan kategoriseres som et *outcome*-mål, hvor den samlede tilfredshed på skoleområdet som minimum skal være på 85%, der undersøges igennem brugertilfredsundersøgelser. Målet om at 95% af alle unge skal gennemføre en ungdomsuddannelse, er dog ændret fra undervisningsministeriets side, hvor det er erstattet af et mål om, at mindst 90% af de 25-årige skal have gennemført en ungdomsuddannelse i 2030, samt at andelen af unge op til 25 uden tilknytning til uddannelse eller arbejdsmarked skal halveres i 2030 (jf. 6.3 Effektbaseret styring; 7.1 Statens styring af kommunerne). Overordnet behandler Randers Kommune disse effektmål ud fra en kvantitativ betragtning og anlægger de kvantitative rapporteringer høj vægt, og ”... *Det er overordnet en styring efter resultater men ikke 1-til-1 på effekten*” (Bilag 2 – Interview med Randers). Citatet vidner om, at kommunen arbejder ud fra en NPM betragtning på effektmålene, som søges kvantificeret i rapporteringen til det politiske niveau (jf. 6.1 New Public Management). Herudover ønskes der, at ”... *der er en dialog mellem det politiske niveau og udføreenhederne på baggrund af de fastlagte kvalitetsmål*” (Bilag 2 – Interview med Randers), hvorfor dialog indgår i selve behandlingen af resultaterne, men hovedvægten er lagt på rapporteringen. Den overordnede ramme af præstationsmålene tager udgangspunkt i de 10 temaer og indeholder en række præstationsmål, hvor ”*der i overvejende grad er fokus på præstationsmålene, såsom karakter og medarbejderfravær*” (Bilag 2 – Interview med Randers). Selve præstationsmålene tilpasses og udarbejdes i samarbejde med den enkelte udføreenhed og det politiske niveau, da udføreenheden, som er tættest på eleverne, har de bedste forudsætninger for udarbejdelsen af kvalitetsrapporterne. Der kan dermed drages paralleller til NPG, som ønsker at udføreenhederne og øvrige interessenter er medvirkende til udvikling af de mål og processer, der giver mest mulig værdi for borgerne, her eleverne (jf. 6.2 New Public Governance).

Organiseringen af skoleområdet med 19 skoler der hver udgør et distrikt, kan argumenteres ud fra NPM paradigmet forskrifter om, at udføreenhederne indgår som *Single Objectives* for at øge den interne konkurrence og herved produktiviteten (jf. 6.1 New Public Management). NPG ønsker et samarbejde mellem udføreenhederne, såfremt de har en indflydelse på den effekt som borgerne ønsker, hvilket vurderes som vanskelig grundet adskillelsen af institutioner og skoler (jf. 6.2 New Public Governance). Herudover kan den dialogbaserede styring af skolerne, fra forvaltningschefens

side, argumenteres for at være vanskelig, da behandlingen og evalueringen af de enkelte skoler formodes at kræve mange ressourcer med den nuværende organisering.

7.3.3 Den økonomiske styring af skoleområdet

Den samlede budgetterede bevilling for skoleområdet i Randers Kommune i 2018 er på 870,1 mio. kr., hvor 973,5 mio. kr. er budgetterede udgifter, og 103,4 mio. kr. er budgetterede indtægter. Ud af den samlede budgetterede ramme tilgår 520,6 mio. kr. nettoudgifterne til folkeskolen, hvor 96,3 mio. kr. er nettoudgifter budgetterede til kommunale specialskoler (Randers, 2017b). Foruden disse områder tilgår en samlet budgetterede bevilling til (1) fælles udgifter, (2) befordring, (3) efterskoler og ungdomskostskoler, (4) skolefritidsordning, (5) fritidshjem og klubber, (6) specialundervisning i regionale tilbud, (7) ungdomsskolevirksomhed, (8) ungdommens uddannelsesvejledning og (9) bidrag til privatskoler. Det er dog kun udgifterne til folkeskolen samt til de kommunale specialtilbud, der indgår i resourceallokeringen gennem tildelingsmodellen på området (Randers, 2017b).

Almenundervisning

I tildelingen af ressourcer til almenområdet forudsættes det, at der sker en central klassesdannelse med maksimalt 28 elever i hver klasse ved skoleårets start, som folkeskoleloven foreskriver det (Retsinformation, 2017). Tildelingen af ressourcer til kommunens skoler sker på baggrund af en klassetildeling, hvor der tildeles ressourcer til normalklasser (Randers, 2017b). Alle normalklasser tildeles minimumstimetallet til undervisning og understøttende undervisning, hvilket udgør en *case-finansiering*, da der tildeles en takst pr. klasse til skolerne (jf. 6.4 Formula Funding; 7.1 Statens styring af kommunerne). Foruden en *case-finansiering* er tildelingen også en tildeling efter aktivitet eller *output*, da minimumstimetallet for undervisning og understøttende undervisning tildeles (jf. 6.3.2 Den økonomiske styring). Midlerne er dog ikke tildelt med en øremærkning til bestemte aktiviteter, men gives som en samlet tildeling til undervisning for et skoleår, hvilket øger ledelsesrummet i forhold til en tildeling pr. aktivitet, da skolelederne dermed har autonomi til at strukturere skoleåret. På 0.-3. klasse understøttes tildelingen af en *case-finansiering* til understøttende indskoling, hvor der tildeles ekstra ressourcer til bibeholdelse af lærer/pædagog samarbejdet i indskolingen (Randers, 2017b; jf. 6.4.5 Case-finansiering).

Foruden tildelingen til minimumstimetallet tildeles klasser med 21 elever eller mere 0,9 lektioner pr. elev, hvilket anvendes til deletimer og to-lærer ordninger mm. Klasser med 25 elever eller mere tildeles 1,5 lektioner pr. elev til samme formål. Den ekstra tildeling af ressourcer til store klasser

udgøres ligeledes af en *case-finansiering*, da det er en takst, der gives pr. elev (jf. 6.4.5 Case-finansiering). Finansieringen er *output* baseret, da den tildeles pr. elev, og ikke nødvendigvis til en bestemt aktivitet, da det er op til den enkelte skole at vurdere, hvorvidt de ekstra ressourcer anvendes bedst (Randers, 2017b; jf. 6.3.2 Den økonomiske styring).

Ovenstående tildeling af ressourcer er opgjort i timetal og den samlede tildeling til skolerne i kroner udregnes til lønsummen heraf, hvor undervisningsandelen udgør 44%. Den endelig lønsumsberegning sker pr. 5. september når det faktiske elevtal er dokumenteret (Randers, 2017b).

Skolerne tildeles yderligere 4,5% af lønsummen til vikarudgifter og 0,77% af lønsummen til personalerelaterede udgifter, der afsættes til uddannelse og øvrige personaleudgifter (Randers, 2017b). Begge tildelinger udgør en *kapita-finansiering*, da de udgør et rammebudget for skolerne, der er beregnet gennem en omkostningsanalyse (jf. 6.3.2 Den økonomiske styring; 6.4.4 Kapita-finansiering).

Slutteligt tildeles skolerne elevafhængige udgifter samt administrations- og andre udgifter (Randers, 2017b). Tildelingen udgøres ligeledes af en *kapita-finansiering*, hvor hver skole modtager et grundbeløb, som er beregnet ud fra en omkostningsanalyse, da de skal anvendes til at dække en del af skolernes kapacitetsomkostninger (jf. 6.3.2 Den økonomiske styring; 6.4.4 Kapita-finansiering). Finansieringen hertil suppleres dels af klasse afhængige og dels af elevafhængige tildelinger, som er baseret på en *case-finansiering*, som i denne sammenhæng anvendes som en form for risikojustering samt for at fordele budgetrisikoen mellem forvaltningen, som betaler, og skolerne, som udføre enheder, da den skal sikre at skolerne uanset klasse og elevtal, har midler til at dække de elevafhængige udgifter samt administrations- og andre udgifter (jf. 6.4 Formula Funding).

Specialundervisning

Skolerne modtager gennem en separat tildelingsmekanisme midler til specialundervisning, hvor den samlede budgetramme for midler til kommunale specialskoler udgøres af 96,3 mio. kr. (Randers, 2017b). Denne ramme tildeles skolerne gennem en *kapita-finansiering*, hvor 50% tildeles efter elevtal, og 50% tildeles efter et vægtet elevtal i forhold til en socioøkonomisk faktor, som i modellen fungerer som risikojustering (Randers, 2017b; jf. 6.4.4 Kapita-finansiering). Skolerne får på baggrund af denne finansiering udlagt det fulde budget på området, hvor de betaler en enhedstakst i forbindelse med visitation af en elev til et specialtilbud. Budgetansvaret samt budgetrisikoen for området ligger derved hos skolerne, idet mer-/mindre-udgifter til området påvirker det øvrige budget (jf. 6.4 Formula Funding).

7.3.4 Sammenfatning

Dette afsnit indeholder en sammenfatning af analysen omkring styringen af folkeskoleområdet i Randers Kommune. Den strategiske styring på kommunalt niveau gennem Randers-modellen er hovedsageligt præget af styringsprincipper fra NPM med aftale- og målstyring, der indeholder eksplicitte kvantitative mål på *single objectives*. På baggrund af forvaltningens organisering på børne- og skoleområdet er den dialogbaserede styringsform fra NPG svær at praktisere. Den strategiske styring af skoleområdet bygger på en aftalestyring, hvor kvalitativt formulerede kvalitetssikring og effektmål evalueres på baggrund af målstyringen, hvor kvantitative mål for effekt er fastlagt, hvilket anvendes til rapportering. Aftalestyringsprincipperne i forvaltningens styring af udføreenhederne øger ledelsesrummet for de decentrale ledere, da de er bredt formulerede, hvilket foreskrives i NPG. Denne styringsform følges dog ikke op af præstationsevalueringen, der bygger på målstyringen, hvormed forvaltningens evaluering af udføreenhederne udelukkende sker på baggrund af kvantitative effektmål fra folkeskolereformen, hvilket er i overensstemmelse med principperne fra NPM.

Den økonomiske styring af skoleområdet bygger på en rammestyring, hvor det fulde budget er lagt ud til skolerne, hvilket øger decentraliseringen samt ledelsesrummet for udføreenhederne. Da skolerne tildeles midler til et samlet forløb, kategoriseres tildelingen som en *output*-baseret tildeling, idet ingen af midlerne er fastlagt til bestemte aktiviteter. I tildelingen anvendes både faste- og variable tildelinger, hvormed budgetrisikoen er delt mellem forvaltningen og udføreenhederne, hvor skolerne dog har budgetansvaret.

7.4 Frederikshavn Kommune

Frederikshavn Kommunes indbyggertal udgør 60.130 personer, hvor den største by er Frederikshavn med 25.501 indbyggere. Kommunen er relativ geografisk stor, med større byer fordelt på kommunens areal (Frederikshavn, 2018a).

Kommunen er organisatorisk opbygget med kommunaldirektør Michael Jentsch, som har tre direktører der refererer til ham, hvor Børne-, Skole- og arbejdsmarkedsdirektør er Carsten Sand Nielsen, som bl.a. har ansvaret for det samlede Børne- og Ungeområde. Forvaltningschefen for Børne- og ungeområdet er Vibeke Post Madsen (Frederikshavn, 2018b).

Skoleområdet består af 5.110 elever fordelt på 12 skoler i 4 distrikter med 2-4 skoler, som både indeholder skoler og SFO'er (Frederikshavn, 2018c). Styringen skal sikre, at der tages hånd om barnet fra 0-16 år igennem en samarbejdende proces mellem fritidsordninger og skolerne (Bilag 3 – Interview med Frederikshavn, Frederikshavn, 2018d).

7.4.1 Kommunens overordnede styringsprincipper

Frederikshavn Kommunes overordnede strategi er, *International Strategi*, hvis hovedmål er, at binde Frederikshavn sammen med hele verden grundet globaliseringen. For at udvikle Frederikshavn som kommune skal borgerne være; (1) internationalt orienteret om den verden, som vi lever i, (2) internationalt aktive, hvor borgerne skal rejse ud i verden, for at samle nye indtryk, idéer og handle på tværs af landegrænser, samt (3) at kommunen som samlet hele, skal være internationalt attraktivt for udenlandske virksomheder og borgere. Disse tre overordnede målsætninger skal sikre at; virksomhederne vækster på tværs af landegrænser, øger netværket både i private- og erhvervsmæssige sammenhænge, de unge søger udfordringer og svar på verdens udfordringer samt at turisterne får bedst mulige opfattelse af Frederikshavn og Danmark som hele (Frederikshavn, 2018e).

”Den overordnede styring er meget den rene økonomiske styring, hvor økonomiudvalget sidder på pengekassen, som deler midlerne ud til de enkelte udvalg efter en politisk stillingstagen” (Bilag 3 – Interview med Frederikshavn).

Citatet vidner om, at økonomitildelingen sker ud til udvalgene på baggrund af en politisk fastsat ramme, som samtidigt ofte foregår efter præcedens fra de tidligere år. De enkelte udvalg har forskellige styringsmetoder, hvorfor der fra kommunalside ikke er fastlagt en overordnet

styringsmodel udover den internationale strategi. I afhandlingen vil der udelukkende tages udgangspunkt i styringsmodellen for skoleområdet.

Den overordnede styring i Frederikshavns Kommune er præget af de økonomiske vanskeligheder, som kommunen har været i, hvilket har medført en relativ stor afstand mellem udføreenhederne og den politiske side. Hertil skal det pointeres, at *"Der har ikke været (red: politisk) fokus på output, men derimod, hvordan man kan få pengene til at strække"* (Bilag 3 – Interview med Frederikshavn), hvorfor det vurderes at den stramme økonomiske situation har medført et fokus på ressourceforbruget fremfor fokus på *output* eller *outcome*, hvorfor der de seneste år ikke har været fokus på forbedring af henholdsvis produktiviteten eller omkostningseffektiviteten. Det mindre fokus på *Sigma*-, og *Theta*-værdierne har medført, at byrådets vigtigste opgave er at skabe en robust kommune, der kan stå imod de økonomiske vanskeligheder og samtidigt skabe et øget likviditetsmæssigt overskud pr. borger, hvorfor der kan drages paralleller til *Lambda*-værdierne i NPM (jf. 6.1.2 De tre grupper af administrative værdier).

Frederikshavn Kommune har ikke en overordnet styringsfilosofi, som eksempelvis Hood (1991) vil forskrive, da dette vil medføre en øget produktivitet i den offentlige sektor. Kommunen er præget af, at de enkelte udvalg selv udarbejder de styringsfilosofier, der passer bedst til de enkelte afdelinger. I selve visionerne kan tankerne bag NPG tydes, hvor det ønskes at borgere og virksomheder sammen er medvirkende til at øge væksten i Frederikshavn Kommune. Herudover er organisationen opbygget så, der arbejdes med et tværorganisatorisk perspektiv mellem skoler og fritidstilbud for at skabe de bedst mulige rammer og vilkår for eleverne (jf. 6.2 New Public Governance).

7.4.2 Styring på skoleområdet

De strategiske mål er rammesat i bl.a. skolepolitikken, hvor fokus er på, én af de største udfordringer i Frederikshavn Kommune, som er at sikre vækst i lokalområdet, hvorfor det politisk er besluttet, at 45% af en ungdomsårgang skal vælge en erhvervsfaglig ungdomsuddannelse, hvorfor dette mål har en væsentlig rolle i strategien på området. Skolerne indgår i et samarbejde med erhvervslivet for at sikre, at eleverne i skolerne får et praktisk indblik i, hvad virksomhederne i kommunen kan tilbyde, hvilket skal hjælpe til at danne grundlag for elevernes valg af ungdomsuddannelse (Bilag 3 – Interview med Frederikshavn).

Kommunen måler, på baggrund af de nationale test, afgangsprøver, læse og matematik test, skolerne på elevernes faglige progression, samt gennem løbende dialog med skolelederne. Progressionen måles på baggrund af en samlet klasses resultater i eksempelvis 4. klasse med progressionen til 6.

klasse i forhold til landsgennemsnittet. *"Skoleområdet har, ligesom den øvrige offentlige sektor, ikke været vant til, at blive målt på de outcome, som de laver"* (Bilag 3 – Interview med Frederikshavn), hvilket betyder at styringen af skolevæsenet og rapporteringen har stået overfor en relativ stor forandring i Frederikshavn Kommune.

"... På vores udvalg (red: skoleområdet) er det i høj grad målstyring, der er tale om, gennem en normeringsstyring" (Bilag 3 – Interview med Frederikshavn). Målene er hovedsageligt sat igennem folkeskolereformen (jf. 7.1 Statens styring af kommunerne). Herudover er kommunens egne interesser indarbejdet i målstyringen gennem ønsket om, at 45% af en årgang skal gennemføre en erhvervsfaglig ungdomsuddannelse, da prognoser viser, at der på sigt vil være mangel på denne type arbejdskraft i kommunen. Trivsel, kompetencedækning og elevernes faglige kompetencer er tre afgørende målepunkter i styringen af folkeskolen, som skolelederne løbende skal rapportere op til forvaltningschefen, som evalueres gennem dialog 2-3 gange årligt (Bilag 3 – Interview med Frederikshavn).

Frederikshavn Kommune målstyrer primært efter folkeskolereformens målsætning, men denne styring er relativt ny for kommunen. Ovenstående citat vidner om, at der historisk ikke er blevet målt på effekt i kommunen, hvilket sandsynligvis skyldes et stort fokus på de økonomiske vanskeligheder, der har været i kommunen. Hertil bør det tilføjes, at kommunen i princippet styrer efter de effektmål, der er opstillet i forbindelse med folkeskolereformen. Effektmålene der indgår som styring og rapporteringsværktøj fra skolelederne til forvaltningschefen, skal bidrage med at vise udviklingen, men *"Politikkerne har ikke fulgt op på effektmålene, efter de er blevet fastsat"*, hvorfor det kan vurderes, at der ikke har været politisk fokus på effektmålene.

Kommunen har fastsat eksplicite krav til hver enkelt udførelse, som evalueres på baggrund af kvantitative mål fra de nationale test, som ifølge NPM vil øge produktiviteten, da det vil medføre konkurrence mellem skolerne (jf. 6.1 New Public Management). Behandlingen af resultaterne fra de nationale test sker, ved at se på progressionen for den enkelte klasse, hvorved der skabes en vurdering af, om effekten af undervisningen øges, da det formodes at effekten af undervisningen er højere, hvis den pågældende klasses resultater hæves i forhold til tidligere års resultater sammenlignet med de nationale gennemsnit.

Kommunens organisering af skoler og SFO'er i distrikter med én overordnet distriktsledelse har medført, at der tænkes i tværorganisatoriske sammenhænge med eleven i fokus. Dette skyldes, at *"man ved, at børn som ikke har de grundlæggende sprogkunderskaber i 4 års-alderen, sjældent bliver rigtig dygtige læsere"* (Bilag 3 – Interview med Frederikshavn), hvorfor det er afgørende at skolerne

og institutionerne samarbejder, hvor det er væsentligt, at respons fra skolerne indgår i det daglige arbejde i institutionerne for at hæve elevernes faglighed. Der kan derfor drages paralleller til NPG, hvor afdelinger og interessenter skal samarbejde for at løse de samfundsmæssige udfordringer. Kommunens primære målsætning er, at 45% af eleverne skal gennemføre en erhvervsfaglig ungdomsuddannelse, hvorved effektmålet kan betragtes ud fra principperne fra NPG, hvor kommunen og øvrige interessenter skal samarbejde for at løse de kommunale udfordringer, som i Frederikshavns Kommunes tilfælde har resulteret i, at folkeskolens primære effektmål er, at få unge til at gennemføre en erhvervsfagliguddannelse (jf. 6.2 New Public Governance).

7.4.3 Tildelingsprincipper på folkeskoleområdet

Undervisningsdel

I tildelingen af midler til undervisningsdelen anvendes en elevbaseret model, hvor distrikterne tildeles en takst pr. elev, der er differentieret i forhold til klassetrin, hvilket kategoriseres som en *case-finansiering* (Bilag 3 – Interview med Frederikshavn; Frederikshavn, 2017; jf. 6.4.5 Case-finansiering). Tildelingen indeholder midler til (1) timer til den faglige undervisning, (2) timer til holddannelse, (3) understøttende undervisning, (4) timer til særlig støtte/praktisk støtte samt (5) delvis finansiering af den 6. ferieuge (Frederikshavn, 2017). I modellen er taksten pr. elev opgjort i undervisningstimer, hvorved distrikternes samlede budget til undervisningsdelen findes ved at udregne prisen for en undervisningstime. Midlerne til undervisningsdelen tildeles distrikterne som en *output*-baseret variabel tildeling, da der tildeles forløbsbaseret midler pr. elev, der kan angives som den producerede mængde (jf. 6.3.2 Den økonomiske styring). Idet finansieringen af området tildeles som en *case-finansiering*, har forvaltningen som betaler den hovedsagelige budgetrisiko, da det samlede budget hertil varierer med antallet af elever (jf. 6.4 Formula Funding). Områdelederne for distrikterne har budgetansvaret overfor forvaltningen, hvormed den enkelte skoleleder udelukkende er budgetansvarlig i forhold til distriktslederen. Distrikterne bærer samtidig også en del af budgetrisikoen, idet skolerne har en del faste irreversible kapacitetsomkostninger, hvormed deres samlede omkostningsniveau ikke nødvendigvis følger tildelingen i forhold til elever, hvis der er store udsving i forhold til det prognosticerede. Dog er budgetrisikoen for distrikterne mindre, end den er for den enkelte skole, idet elevtallet på flere skoler aggregeres i distrikterne, hvorved flere budgetområder samles i et samlet budgetområde, som medfører en mindre budgetrisiko (jf. 6.4.6 Budget risiko).

Inklusion og specialundervisning

De samlede ressourcer til inklusion og specialundervisning tildeles gennem forskellige kriterier, hvor midlerne til inklusion tildeles skolerne, og midlerne til specialundervisning udelukkende tildeles de skoler med specialklasser. Inklusionsmidlerne er fastsat ud fra en pulje, hvor skolerne tildeles budget gennem en *kapita-finansiering*, som kun justeres ud fra elevtal, hvormed skolerne har budgetrisikoen herved (Bilag 10; jf. 6.4 Formula Funding).

Midlerne til specialundervisning tildeles ikke skolerne, hvormed de ikke skal betale for visitationen af en elev til specialområdet, da denne betaling foregår centralt fra forvaltningen (Bilag 3 – Interview med Frederikshavn). Skolerne har dermed ikke nogen budgetrisiko forbundet med visitation af en elev til specialområdet (jf. 6.4.6 Budget risiko). Alle tildelingerne til elever, visiteret til specialområdet, tildeles skolerne med specialklasser ud fra en takst pr. visiteret elev, der er differentieret i forhold til tilbuddet, hvormed alle tildelingerne er *case-baserede*, der bygger på faktiske udgifter (jf. 6.4.5 Case-finansiering).

I tildelingen af ressourcer er det forvaltningen, der har den største budgetrisiko, da en stor del af tildelingskriterierne baseres på variable tildelinger gennem takster, og dermed *case-finansieringer*, hvormed hver elev udløser en takst (jf. 6.3.2 Den økonomiske styring; 6.4 Formula Funding). Det samlede budget til skoleområdet kan for kommunen være svært at styre, da det i høj grad er afhængigt af det samlede elevtal, som kan variere fra år til år samt afvige fra det prognosticerede. Da midlerne til området tildeles distrikterne, og derigennem skolerne, som en forløbsbaseret tildeling, kategoriseres denne som en *output-baseret* tildeling, hvor ledelsesrummet øges for udføreenhederne, da de har autonomi til at planlægge forløb og ikke styre efter aktiviteter (jf. 6.3.2 Den økonomiske styring).

7.4.4 Sammenfatning

Dette afsnit indeholder en sammenfatning af analysen omkring styringen af folkeskoleområdet i Frederikshavn Kommune. I Frederikshavn Kommune eksisterer ikke en gennemgående styringsmodel, som alle forvaltningsområder er underlagt. Dermed er det op til det enkelte område i forvaltningen at udarbejde en styringspraksis for området. De udarbejdede politikker på forvaltningsområder skal være i overensstemmelse med den overordnede vision for kommunen, hvilket også skal være afspejlet i styringen af udføreenhederne. På Børn og Ungeområdet anvendes der en form for aftalestyring, som evalueres gennem en dialogbaseret evaluering med udgangspunkt i en målstyring, hvor kvantitative effektmål fra folkeskolereformen samt fra politisk hold i kommunen

er opstillet. Aftalestyringen samt evalueringsformen medfører et tværorganisatorisk samarbejde, hvor der er fokus på progression i faglighed, trivselsmæssig- samt dannelsesmæssig udvikling hos børnene i daginstitutionerne samt eleverne i skolerne. Den strategiske styring af området er i høj grad i overensstemmelse med styringsprincipperne fra NPG, hvor der er fokus på forøgelse af ledelsesrummet samt på tværsektorielt samarbejde, hvilket er afspejlet i den organisatoriske opbygning i forvaltningen, at dagtilbud og skoler er samlet i distrikter, samt at distrikterne tildeles rammebevillinger til at strukturere forløb.

Den økonomiske styring af området bygger på en distriktsmodel, hvor kommunens daginstitutioner og skoler er samlet i 4 distrikter. Midlerne tildeles distrikterne gennem en *output*-baseret model, hvilket medfører en øget grad af decentralt ansvar for udføreenhederne, da de herigennem har mulighed for at strukturere forløb fremfor at styre efter aktiviteter. Modellen bygger på en høj grad af variabel tildeling, hvorfor forvaltningen overordnet har den største budgetrisiko, hvor udføreenhederne dog har budgetrisiko i forbindelse med afholdelse af faste kapacitetsomkostninger, da det er nødvendigt at opretholde et tilstrækkeligt elevtal for at kunne afholde disse omkostninger. Skolerne har ikke nogen budgetrisiko forbundet med specialområdet, da visitation af en elev medfører, at forvaltningen afholder udgifterne til en elev hertil gennem en central pulje.

7.5 Syddjurs Kommune

Det samlede indbyggertal i Syddjurs Kommunes er 42.193 borgere, hvor Ebeltoft er den største by med 7.430 indbyggere. Kommunen kategoriseres i afhandlingen som en landkommune med mange byer under 3.000 indbyggere (Syddjurs Kommune 2018a).

Kommunen er organisatorisk opbygget med tre direktører i direktionen. Øverst er kommunaldirektør Jesper Hosbond Jensen, som har 2 direktører under sig. Direktør Jørgen Andersen har det overordnede ansvar for Sundhed og omsorg, Børn og Læring samt Social og Familie, hvor forvaltningschefen for Børn og Læring er Per Viggo Larsen, som har ansvaret for dagtilbud samt skole og uddannelse. Forvaltningschefen for Børn og Læring har hermed ansvaret for børnene og de unges læring op til ungdomsuddannelse, hvor ansvaret for Fritid er placeret i en anden del af forvaltningen (Syddjurs Kommune, 2018b).

Skoleområdet består af 4.044 elever fordelt på 10 skoler, som alle udgør et distrikt. Udgifterne pr. elev ligger relativt højt i Syddjurs Kommune i forhold til sammenlignelige kommuner, og elevtallet er markant faldende. I 2027 forventes der at være indskrevet 3.145 elever i skolerne, hvilket svarer til et fald på 23%. Herudover har der de seneste 7 år været en stigning på 12,6%-point i antallet af elever, der vælger privatskole fremfor de kommunale tilbud (Syddjurs Kommune, 2018c).

7.5.1 Kommunens overordnede styringsprincipper

Syddjurs Kommunes vision er at være regionens mest attraktive bosætningsområde for familier, da strand, natur samt et sundt og attraktivt liv kan kombineres. Herudover ønsker kommunen at skabe en velfærdsalliance med borgeren i centrum igennem åbenhed, nærhed og inddragelse. Visionen skal nås igennem fire indsatsområder; (1) bosætning, hvor den negative udvikling i antallet af bosiddende i kommunen skal ændres, (2) erhvervsudvikling og beskæftigelse, hvor kommunen skal være omdrejningspunkt for skabelse af nye arbejdspladser, (3) natur, kultur og landskab, som skal sikre at kommunen og borgerne bibeholder de naturlige omgivelser, samt (4) det innovative Syddjurs hvor målet er, at serviceydelserne skal forbedres gennem innovation, hvor forbedring anses som bedre ydelser til et mindre forbrug af ressourcer (Syddjurs, 2018d).

Lederne for kommunens udføreenheder er budgetansvarlige og holdes ansvarlige for både mer- og mindre-forbrug, hvor der er overførselsadgang mellem årene. Udføreenhederne må overføre 3% mindre forbrug, hvor der kræves handlingsplaner ved budgetoverskridelser (Bilag 5 – Interview med Syddjurs). Det daglige arbejde med at sikre styring af udføreenhederne sker hovedsageligt gennem

kommunens strategiske styringscockpit, der er en formel struktur, som udføreenhederne, i samarbejde med økonomiafdelingen, skal udarbejde til direktionen og byrådet.

”Styringscockpittet handler om kvartalsvise budgetopfølgninger til direktion- og politisk niveau men også en ikke-finansiell del, hvor der evalueres på de effektmål som er sat på tværs af kommunen” (Bilag 5

– Interview med Syddjurs)

Ovenstående citat vidner om, at kommunen både bruger kvantitative og kvalitativ rapportering, hvor kommunens fastlagte effektmål, som alle er forbundet med de fire ovenstående indsatsområder, der dog er modificeret til de enkelte forvaltninger. Effekt og kvalitetsmålene for afdelingerne følges tæt, og er i fokus både på direktions- og politiskniveau, og evalueres flere gange årligt. Herudover er tildelingen af midler ikke bundet sammen, da det er kommunens opfattelse, at økonomiske incitament på individ og afdelingsniveau ikke vil øge effekten af ydelsen (Bilag 5 – Interview med Syddjurs). Denne overbevisning bygger på en antagelse om, at udføreenhederne i kommunen har et højt niveau af *Public Service Motivation*, hvor offentlige institutioner, ifølge Bøgh et.al. (2017), tilsidesætter egne interesser for samfundet som hele.

I Syddjurs Kommune fastsætter politikkerne retningen for kommunen, der resulterer i strategiske mål, som skal forfølges af hele kommunen, hvorfor forvaltningscheferne udarbejder handlingsplaner for hver enkelt udføreenhed. Denne handlingsplan indarbejdes i styringscockpittet, der er et evalueringssystem, som ønsker at binde forbruget sammen med de opnåede effektmål. I denne sammenhæng kan der drages paralleller til teorien om effektbaseret styring, hvor kommunen ønsker at evaluere på baggrund af de tilgæede udgifter til opnåelse af effekten (Bilag 5 – Interview med Syddjurs; jf. 6.3 Effektbaseret styring). Som Hood (1991) foreskriver, bør lederne evalueres hver periode for at sikre, at lederne har de nødvendige ressourcer, men ikke mere eller mindre, da dette vil blive inddraget eller krævet ind igen gennem handlingsplaner. Dette understøttes af den historiske kommunale økonomistyring, hvor eventuelt mindre-forbrug påvirkede kommende års budgetramme, hvilket medførte incitament til at anvende de tildelte ressourcer uagtet deres effekt i frygt for at få en mindre tildeling det kommende år (Bøgh et. al., 2017). Syddjurs kommune arbejder i højere grad med et langsigtet perspektiv, hvor overførselsadgangen på op til 3% af de samlede ressourcer giver udføreenhederne mulighed for opsparing, hvilket kan relateres til styringsfilosofien i effektbaseret styring, hvor det tilstræbes, at der fokuseres på længere sigt samt øget fleksibilitet fremfor stramme periodiske statusopgørelser (jf. 6.3 Effektbaseret styring).

De enkelte udføreenheders handlingsplaner og effektmål skal godkendes af forvaltningschefen, som er ansvarlig for, at de opstillede effektmål efterleveres. Effektmålene skal understøtte de fire overordnede indsatsområder, der skal sikre udviklingen i Syddjurs Kommune. Da ”... *det ingen mening giver*” har Syddjurs Kommune endvidere aktivt valgt at undlade at inkorporere økonomiske incitamenten i styringsmodellerne, idet opfattelsen er, at medarbejderne ikke vil ændre deres handling på baggrund heraf. (Bilag 5 – Interview med Syddjurs).

7.5.2 Styring på skoleområdet

Byrådet i Syddjurs Kommune har udviklet en samlet politik for børn og unge i alderen 0-18 år, som indeholder tre pejlemærker; (1) skabe inkluderende læringsmiljøer for alle, (2) et tværorganisatorisk samarbejde for at alle børn og unge skal lykkes samt (3) sammenhæng mellem børn og unges læring, trivsel, sundhed og udvikling. De tre overordnede pejlemærker skal sikre retningen i kommunens børne- og ungeområde, men skal operationaliseres i handlingsplaner for den enkelte udføreenhed. Kommunen anser det som nødvendigt, at hele kommunen samarbejder for at skabe kvalitet for den unge, herudover skal forældre, foreninger og det lokale erhvervsliv ligeså medvirke til at børn- og unge lykkes, og bliver så dygtige som de kan (Syddjurs Kommune, 2018e).

De strategiske mål som Syddjurs Kommune arbejder efter, er tæt forbundet med målene opstillet i forbindelse med folkeskolereformen, hvor særligt inklusion, gennemførsel af ungdomsuddannelse og trivsel er i fokus (jf. 7.1 Statens styring af kommunerne).

”... vi arbejder med effektmål på skoleområdet, men de er ikke knyttet op på økonomien, hvor vi arbejder med at alle unge skal gennemføre en ungdomsuddannelse, hæve karakterniveauet og følger egentlig meget folkeskolereformens mål” (Bilag 5 – Interview med Syddjurs)

Kommunens progression på de fastsatte effektmål vil blive evalueret gennem de kvartalsvise opfølgninger på baggrund af styringscockpittet og tre årlige samtaler med forvaltningen. Samtalerne udarbejdes efter en fast rutine, hvor der i den første samtale fastsættes strategiske mål og fokus for det kommende år, som operationaliseres i en handlingsplan, hvor der i anden samtale udarbejdes klynger med daginstitution- og skoleledere, hvor de har mulighed for at sparre med hinanden samt en tredje samtale, hvor året evalueres i forhold til budget- og effektmål. De tre årlige samtaler bidrager med en høj grad af decentralt ansvar for udføreenhederne, da ”... *det giver god mening, at skolelederne, som har ansvaret for det faglige også har ansvaret for det økonomiske*” (Bilag 5 –

Interview med Syddjurs), hvilket vidner om, at kommunen mener der bør være en tæt relation mellem det faglige og økonomiske ansvar hos skolelederne.

Syddjurs arbejder med effektmålene samt progression, hvor styringscockpittet er en skabelon, som ønsker at samle de ønskede effekter, ressourcetilgangen og processerne i én model, som fordrer at udføreenhederne er nødsaget til at forholde sig til disse faktorer i planlægningen og evalueringen.

Der arbejdes generelt med en høj grad af decentralisering, igennem involvering, og evaluering af de realiserede resultater gennem de tre årlige samtaler samt styringscockpittet, hvor den tredje samtale forsøger at inddrage ressourceforbruget ift. den effekt om udføreenhederne har opnået. I den anden samtale ønsker forvaltningen at samle daginstitutionsledere og skoleledere som et led i erfaringsudveksling samt for at øge samarbejdet, hvorved der kan drages paralleller til NPG, som ønsker at organisationen samarbejder og løser de fælles udfordringer (jf. 6.2 New Public Governance).

7.5.3 Tildelingsprincipper på folkeskoleområdet

Den samlede bevilling på skoleområdet er i 2018 på 386,4 mio. kr., hvoraf 271,3 mio. kr. tildeles folkeskolerne. Foruden en tildeling af midler til folkeskolerne, tildeles også midler til (1) skoleområdet – fælles formål, (2) specialskoler, (3) bidrag til private skoler samt (4) ungdomsskolen (Syddjurs, 2015). Fra 2016 til 2019 er der fra byrådet indlagt en bevillingsreduktion på samlet 30,6 mio. kr., hvor af 12,3 mio. kr. er reguleringer på baggrund af den demografiske udvikling. Det samlede budget for tildelingsmodellen til folkeskolen falder ligeledes fra 250,65 mio. kr. i 2016 til 244,75 mio. kr. i 2019 (Syddjurs, 2015).

Tildelingsmodellen i Syddjurs Kommune består af en elevbaseret tildeling, hvormed skolerne ikke sikres midler til administration, bygningsdrift mm., idet skolernes samlede budget udelukkende skabes ud fra elevtallet. Tildelingsmodellen er dog skabt som en knæktakst model, hvor *”der tildeles 120% pr. elev op til 150 elever, 100% pr. elev op til 300 elever og 80% pr. elev over 300 elever”* (Bilag 5 – Interview Syddjurs). Procentsatserne i modellen er opsat på baggrund af en analyse, hvor finansieringen af en elev svarer til 59.500 kr. (Syddjurs, 2015). Årsagen til at knæktakst modellen anvendes er, at skolerne ikke kompenseres gennem andre tildelingsmekanismer, hvormed budgetrisikoen, der opstår på baggrund af differencen i skolestørrelserne, udlignes, hvorved mindre skoler gennemsnitligt modtager flere midler pr. elev end de større skoler. Modellen udgøres af en ren takst baseret model, hvorved en *case-finansiering* anvendes (jf. 6.4.5 Case-finansiering). Da der i modellen er taget udgangspunkt i en tildeling til udgifterne pr. elev, anvendes der en *output*-baseret

tildeling, da skolerne modtager midler til at dække udgifterne for en elev til et skoleår (jf. 6.3.2 Den økonomiske styring).

I tildelingen pr. elev tildeles skolerne også midler til specialområdet. Det er dog ikke alle midler, der er lagt ud til området, da 10,9 mio. kr. tilbageholdes i en centralpulje. Skolerne har en betaling på 200.000 kr. ved visitation af en elev til et tilbud, der ligger udenfor egen skole, uanset tilbuddets karakter, hvor den resterende del finansieres fra den centrale pulje (Bilag 5 – Interview med Syddjurs; Syddjurs, 2016).

Skolerne har på baggrund af tildelingsmodellen det fulde budgetansvar, da budgettet tildeles som en rammebevilling for skolerne. Kommunen har den største del af budgetrisikoen, da den samlede finansiering af skoleområdet er bygget op omkring en *case-finansiering*, hvormed de samlede udgifter til området stiger eller falder i takt med ændringer i elevtallet. Der er de kommende år budgetteret med en nedsættelse af ressourcerne på området, hvilket skal realiseres gennem et faldende elevtal, hvorfor forvaltningens budgetrisiko i denne sammenhæng afhænger af, hvorvidt elevtallet falder, som det er prognosticeret. Tildelingsmodellen er politisk besluttet i 2016, og den bygger på en beslutning om en fastholdelse af alle nuværende skoleafdelinger, samt at ressourceniveauet fra 2015 har skabt grundlag for ressourceniveauet i modellen (Syddjurs, 2016). På baggrund af det prognosticerede elevtal og en beslutning om ren takst finansiering efter elevtal, er der reelt set skabt en model, hvor der er indarbejdet besparelser på området. Da skoleområdet har en stor andel af faste kapacitetsomkostninger, der er forholdsvis irreversible, og tildelingen er bygget op omkring en variabel tildeling, har skolerne dog også en del af budgetrisikoen, da store udsving i elevtal kan give skolerne økonomiske udfordringer. Årsagen her er, at ledelse, administration, bygningsdrift mm. kan være svære omkostninger at afhænde på kort sigt (jf. 6.4 Formula Funding).

7.5.4 Sammenfatning

Dette afsnit indeholder en sammenfatning af analysen omkring styringen af folkeskoleområdet i Syddjurs Kommune. Den strategiske styring i Syddjurs Kommune er overordnet bygget op omkring styringscockpittet, hvor formålet er at skabe sammenhæng mellem ressourcer, processer og effekter. Overordnet kan det sammenfattes, at kommunen arbejder med effektmål i styringen både på et overordnet kommunalt plan og på skoleområdet, som dog ikke er koblet sammen med ressourceforbruget. Organiseringen og evalueringsformerne bærer præg af tanker fra NPG og effektbaseret styring, hvor det ønskes, at der tænkes i helheder på trods af at fritidsområdet organisatorisk, er hører under en anden del af forvaltningen.

Den økonomiske styring er opbygget på baggrund af en variabel tildeling, der udelukkende bygger på en takst pr. elev, som dog differentieres i forhold til udføreenhedens samlede elevtal. Hermed er modellen *output*-baseret, hvormed den øger ledelsesrummet på udføreenhederne, da de har en høj grad af autonomi til at strukturere elevernes forløb, hvilket også understøttes af den strategiske styring gennem styringscockpittet, hvor økonomien indgår ved evalueringen i den tredje samtale. Den hovedsagelige budgetrisiko ligger hos forvaltningen, da det er det samlede elevtal, der er afgørende for, hvor mange ressourcer der tilgår området. Udføreenhederne har dog også en budgetrisiko ved modellen i forbindelse med et faldende elevtal, da de har en høj grad af relativt irreversible kapacitetsomkostninger, samt at deres tildeling udelukkende er en variabel tildeling ved elevtal.

7.6 Aarhus Kommune

Aarhus Kommune er landets 2. største kommune med et indbyggertal på 335.684, hvoraf 269.022 bor i Aarhus (Den Store Danske – Aarhus, 2018).

Aarhus Kommune er organisatorisk opbygget med 6 magistratsafdelinger, hvor Børn og unge er samlet under Rådmand Thomas Medom. Afdelingen tager hånd om de ca. 65.000 børn og unge som er bosat i Aarhus Kommune, og er opdelt i tre afdelingskategorier (1) Dagtilbud for 0-6-årige, (2) Skoler som ligeledes har ansvaret for SFO samt (3) Ung i Aarhus, hvor kulturarrangementer og fritidsaktiviteter indgår (Aarhus Kommune 2018a, Aarhus Kommune 2018b).

Skoleområdet i Aarhus består af 46 folkeskoler inklusiv tilhørende SFO, som samlet har 33.758 elever fordelt på 8 distrikter, hvor distrikterne både har ansvaret for skoler og SFO (Aarhus Kommune 2018a, Aarhus Kommune 2018b).

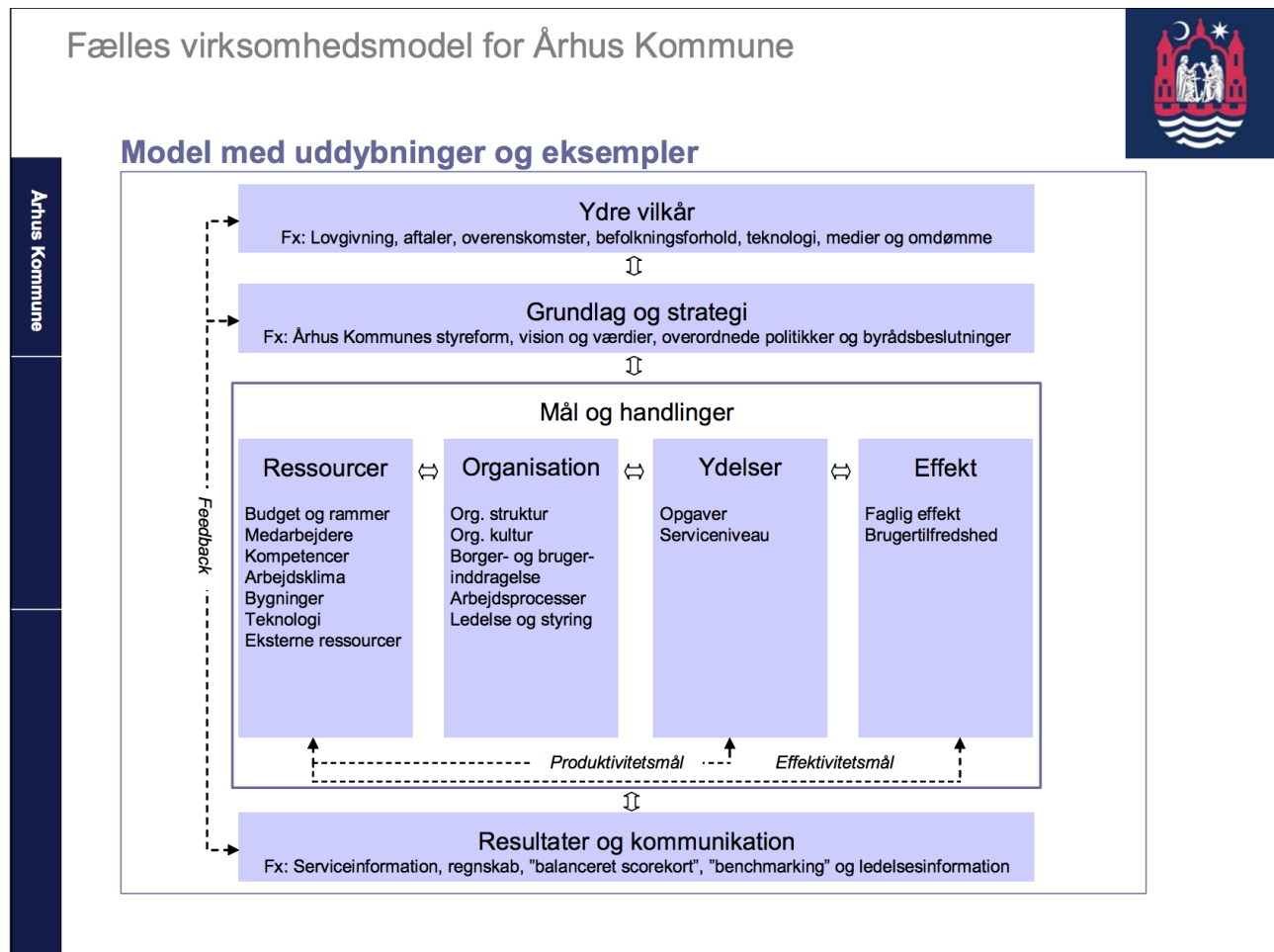
7.6.1 Kommunens overordnede styringsprincipper

Den primære styringsmekanisme i Aarhus Kommune er virksomhedsmodellen, der skal sikre en sammenhæng mellem Aarhus Kommunes aktiviteter, så hver enkelt afdeling bidrager med projekter til kommunens samlede interesser. Som et led i styringen af aktiviteterne skal afdelingerne benytte følgende værktøjer; budgetmål, virksomhedsmål, regnskaber og statusredegørelser for at sikre, at aktiviteterne stemmer overens med kommunens visioner og mål (Bilag 4 – Interview med Aarhus, Aarhus Kommune, 2018c).

”Aarhus Kommune arbejder med Aarhus Kommunes virksomhedsmodel, som blev meget udskældt i forbindelse med vedtagelsen, da flere kritikere så den som et resultat af NPM” (Bilag 4 – Interview med Aarhus). Pointen med virksomhedsmodellen var ikke at øge produktiviteten og inddrage private ledelsesfilosofier ind i den offentlige sektor, men at udarbejde en model, som kunne bruges på tværs af kommunale afdelinger, hvor der arbejdes med effekt for borgeren. I forbindelse med udarbejdelsen af modellen var målet at sikre, hvordan de ressourcer kommunen havde kunne omdannes til størst mulig effekt for borgerne. Alle officielle dokumenter, styringstiltag og handlingsrapporter er bygget op på baggrund af virksomhedsmodellen (Bilag 4 – Interview med Aarhus, Aarhus Kommune, 2018c).

Overordnet findes der tre kerneopgaver i virksomhedsmodellen; (1) styr på effekt for borgeren og samfundet, (2) implementering af politiske og administrative beslutninger på et operativt niveau samt (3) at oparbejde en evaluerende kultur, hvor evaluering skal sikre, at afdelingerne har de nødvendige

ressourcer for at skabe effekt for borgerne, hvor der er fokus på det politiske- og udførende niveau (Bilag 4 – Interview med Aarhus, Aarhus Kommune, 2018c).



Figur 7 - Virksomhedsmodellen Aarhus Kommune (Aarhus Kommune, 2018c)

Figur 7 illustrerer parametrene, som kommunens afdelinger skal inddrage i forbindelse med udvikling af nye tiltag. Byrådet beslutter hvilke større aktiviteter, der skal vedtages, men bruger virksomhedsmodellen til at prioritere mellem forskellige forslag.

Aarhus Kommunes virksomhedsmodel skal sikre en sammenhæng mellem *input*, i denne sammenhæng ressourcer, og effekten af tiltagene. Det medfører, at der tænkes i sammenhænge i magistraten og i kommunen som helhed. Der kan betragtes flere styringsfilosofier i virksomhedsmodellen, hvor principperne fra NPG indgår, da det er strategien, der skal være omdrejningspunkt for udarbejdelsen af mål og handlinger (jf. 6.2 New Public Governance). Herudover indgår både produktivitetsmål og effektmål, som alle skal beskrives og vurderes i forhold til den enkelte borger eller borgergruppe, hvorved byrådet har mulighed for at vælge aktiviteter, som skaber højst mulig produktivitet og effekt for de tilgængelige ressourcer, som er omdrejningspunktet for

effektbaseret styring (Bilag 4 – Interview med Aarhus, Aarhus Kommune 2018d, jf. 6.3 Effektbaseret styring). I modellen er der fokus på *sigma-værdierne*, i form af ressourceudnyttelsen og produktivitetsmålet og på *theta-værdierne*, da aktiviteternes processer gennemgås.

Overordnet søger Aarhus Kommune at give et decentralt ansvar ved at, alle nye tiltag udarbejdet af både forvaltning, afdelingerne og institutionerne skal udarbejdes på baggrund af virksomhedsmodellen, hvor de selv har mulighed for at beskrive og analysere ressourcer, processer, organisation, ydelserne og beregne den ønskede effekt. Det er afdelingerne, der selv fastsætter arbejdsnormen, under hensyntagen til de gældende love og regler. Dette medfører at afdelingerne skal indregne effekt i de nye tiltag, hvorfor kommunens overordnede styring hovedsageligt kan kategoriseres som effektbaseret styring (Bilag 4 – Interview med Aarhus).

7.6.2 Styring på skoleområdet

Aarhus Kommune har ikke en selvstændig skole politik, men derimod en politik for hele magistraten Børn- og Unge, som ikke indeholder operationelle planer, men derimod bør betragtes som en værdimæssig ramme for området. Der er overordnet tre indsatsområder i politikken; (1) læring og udvikling, hvor det er vigtigt at eleverne bliver så dygtige som de kan, (2) fællesskaber, hvor de unge skal lære at indgå i et fællesskab med de øvrige borgere, samt (3) sundhed og trivsel, hvor børnenes trivsel skal øges og mindske uligheden i sundhed (Aarhus Kommune, 2018d).

Det overordnede styringsprincip for skoleområdet er mål- og rammestyring, hvor opfølgningen sker efter de mål, der er sat for den enkelte skole, på baggrund af byrådets ønskede målsætninger på området. Kvalitetsplanen evalueres hvert andet år med distriktslederen, hvor datagrundlaget bl.a. er de kvantitative rapporteringer, som den enkelte skole har registeret såsom budgetopfølgning og sygefravær, samt de kvalitative rapporteringer (Bilag 4 – Interview med Aarhus).

”Aarhus Kommune arbejder ud fra et bredt videns-begreb” (Bilag 4 – Interview med Aarhus). Det brede videns-begreb skal i denne sammenhæng forstås ud fra, at kvantitative data aldrig bliver evalueret uden, der er indgået dialog med skolelederen herom. Den store grad af autonomi og decentralisering bevirker, at kommunens opfattelse er, at der er en forklaring på de kvantitative data. Der arbejdes ud fra, at der er stor respekt gennem hele ledelseskæden, fra direktør til skoleleder, hvilket medfører, at skolelederne har de bedst mulige kompetencer til at ændre udviklingen (Bilag 4 – Interview med Aarhus, Aarhus Kommune 2018d).

Udover de årlige kvalitetsplaner udvikler hver skole en udviklingsplan, som skal medvirke at den enkelte skole igangsætter initiativer, der skal øge den ønskede effekt for eleverne under hensyntagen til Aarhus Kommunes overordnede strategi. Denne udviklingsplan udvikles i samarbejde med forældre, elever, medarbejdere, skoleledelsen og skolebestyrelsen, da disse interessenter har det bedst mulige grundlag for udarbejdelse af planen (Bilag 4 – Interview med Aarhus).

Virksomhedsmodellen har bl.a. medført, at skoleområdet er nødsaget til at tænke i sammenhænge på tværs af magistraten for at opnå de højest mulige effektmål under hensyntagen til de tre overordnede indsatsområder. Det store fokus på effektmål, som kan være vanskelige at kvantificere gør, at kommunen rapporterer og styrer efter en blanding af kvantitative og kvalitative data, der beskrives som det brede 'videns begreb'. Målene evalueres i kvalitetsrapporter i forhold til den tildelte økonomiske ramme hvert andet år, hvor Hood (1991) argumenterer for, at evalueringer skal forekomme oftere, hvorved muligheden for at ændre fokus på eventuelle udfordringer forbedres. Dette medfører, at kommunen har et relativt højt fokus på processerne i dagligdagen, da udføreenhederne 'har fingeren på pulsen' og herved kan justere ind løbende, hvorfor kommunens fokus herpå, ifølge NPM kan beskrives som *Theta-værdierne* (jf. 6.1.2 De tre grupper af administrative værdier).

7.6.3 Tildelingsprincipper på folkeskoleområdet

Tildelingsmodellen i Aarhus Kommune er en budgettildelingsmodel, hvorved skolerne tildeles et samlet budget ud fra forskellige tildelingsmekanismer, hvormed ingen midler er målrettet konkrete aktiviteter (Bilag 5- Interview med Aarhus). Budgettet for skolerne udgør dermed en rammebevilling, hvormed udføreenhederne har det fulde budgetansvar.

Grundbudget

Skolernes grundbudget er bygget op omkring fire tildelingsmekanismer; (1) budget til normalundervisning inkl. garantiressourcer, (2) budget til børnehaveklasser, (3) budget til ledelse og administration og (4) øvrige budget poster (Aarhus, 2017).

Budgettet til normalundervisning udgøres af en *case-finansiering*, hvor skolerne modtager en takst for hver elev (jf. 6.4.5 Case-finansiering). Taksten pr. elev varierer med klassetrin, da der gennem lovgivningen er opgjort forskellige krav til antallet af undervisningstimer på de forskellige klassetrin (Aarhus, 2017; jf. 7.1 Statens styring af kommunerne). På baggrund af denne tildeling tildeles skolerne midler til normalundervisning ud fra *output*, da eleverne udgør den producerede mængde i

produktionsprocessen (jf. 6.3.2 Den økonomiske styring). Taksten pr. elev er fastsat i kroner, og varierer fra år til år. Derudover varierer den også skolerne imellem for at tilgodese skoler med højere lønninger, da nogle skoler har lærere/børnehaveklasseledere med højere anciennitet (Aarhus, 2017). I tildelingsmodellen er der også indbygget en kompensation, som kaldes garantiressourcer, til skoler med lave klassekvotienter, da der nogle skoleår kan opstå en uheldig balance mellem antallet af elever og antallet af klasser (Aarhus, 2017). Differentieringen i tildelingene til de enkelte skoler hjælper til med at udligne den budgetrisiko skolerne har i deres fasteomkostninger, da en *case-finansiering* kan medføre, at udføreenhederne ikke tildeles tilstrækkelige midler til dækning af høje faste omkostninger (jf. 6.4 Formula Funding).

Budgettet til børnehaveklasse udgøres af fire forskellige tildelinger. Skolerne tildeles midler til børnehaveklasseledelse gennem en *case-finansiering* pr. klasse, hvor taksten udgøres af gennemsnitslønnen for en lærer/børnehaveklasseleder på den enkelte skole (Aarhus, 2017; jf. 6.4.5 Case-finansiering). Denne tildeling suppleres af yderligere en *case-finansiering*, som udgøres af en takst pr. elev udover 22 elever pr. børnehaveklasse (Aarhus, 2017). Herudover tildeles også gennem *case-finansieringer* midler til elevaktiviteter med en takst på 1.763 kr. pr. elev, samt puljemidler hvor skolerne får en takst på 28.700 pr. klasse og en elevbaseret takst på 629 kr. (Aarhus, 2017; jf. 6.4.5 Case-finansiering). Tildelingen af midler til budgettet til børnehaveklasse er dermed aktivitets- eller *output*-baseret, da der hovedsageligt tildeles midler pr. elev eller pr. klasse, som skal finansiere elevernes børnehaveklasseforløb (jf. 6.3.2 Den økonomiske styring).

Til ledelse og administration tildeles skolerne gennem en *kapita-finansiering* et budget svarende til 1 skoleleder, 1 pædagogisk leder, 1 administrativ leder, samt budget svarende til 0,4 administrativ medarbejder, hvilket er opgjort til standardsatser for de forskellige funktioner. Udover den faste tildeling modtager skolerne også en takst pr. elev udover 300 elever gennem en *case-finansiering* (Aarhus, 2017; jf. 6.3.2 Den økonomiske styring; 6.4 Formula Funding). Tildelingen er dermed hovedsageligt fastsat ud fra en omkostningsanalyse, hvor omkostningerne til ledelse og administration for en skole med 300 elever er beregnet. Denne tildeling suppleres med en variabel tildeling pr. elev, der fungerer som risikojustering, da skolernes budgetrisiko mindskes gennem denne tildeling (jf. 6.3.2 Den økonomiske styring; 6.4.6 Budget risiko).

Budgettet til øvrige poster afspejles af de politiske prioriteringer, som kan være gældende på kort eller lang sigt, hvilket kan være skolefrokostordning, to-voksenordninger og særlige tildelinger til buskort (Aarhus, 2017). Alle midler til øvrige poster tildeles som en *case-finansiering*, hvor hver elev

tæller en takst, hvilket gør tildelingen aktivitets- eller *output*-baseret (Aarhus, 2017; jf. 6.3.2 Den økonomiske styring; 6.4.5 Case-finansiering).

Budget til bygningsdrift

I budgettildelingen til bygningsdrift af skolerne indgår flere tildelingskriterier, hvor nogle gælder alle skoler, og nogle af afhængige af skolernes faciliteter. Alle skoler tildeles en variabel tildeling ved en takst gennem en *case-finansiering* pr. antal m² på skolen, der skal rengøres, en fast tildeling gennem en *kapita-finansiering* pr. skole eller geografisk lokation, samt yderligere en variabel tildeling gennem en *case-finansiering* med en takst pr. elev (Aarhus, 2017; jf. 6.3.2 Den økonomiske styring; 6.4 Formula Funding). På denne baggrund deles budgetrisikoen for bygningsdriften på skolerne mellem betaleren, forvaltningen, og udføreenheden, skolerne, da finansiering er bygget op omkring forskellige tildelingsmekanismer (jf. 6.4.6 Budget risiko). Dog har skolerne budgetansvar, da tildelingen blot indgår i skolernes samlede budget, hvormed de ikke er sikret tilstrækkelige midler til bygningsdriften gennem denne tildeling.

Det resterende budget der tildeles skolernes bygningsdrift, tildeles udelukkende skoler med særlige faciliteter. Skoler hvor SFO eller klub er placeret på skolen, tildeles skolerne en takst pr. barn, der er indskrevet. Denne finansiering er dermed en variabel tildeling gennem en *case-finansiering* (Aarhus, 2017; jf. 6.3.2 Den økonomiske styring; 6.4.5 Case-finansiering). Skoler med tilhørende svømmehal modtager ligeledes en variabel tildeling med en takst baseret på om svømmehallen er stor eller lille, hvormed denne finansiering også kategoriseres som en *case-finansiering* (Aarhus, 2017, 6.3.2 Den økonomiske styring; 6.4.5 Case-finansiering). Kommunens skoler har dermed reelt ingen budgetrisiko forbundet med bygningsdriften med ekstra faciliteter, da de udelukkende tildeles midler til driften heraf gennem *case-finansieringer* (jf. 6.4.6 Budget risiko).

Budget til specialklasser og specialpædagogisk støtte

Budgettet til specialklasser og specialpædagogisk støtte er opdelt i to tildelingskriterier, hvor der findes en fordelingsmodel til støttecentre samt en fordelingsmodel til specialklasserne. De to modeller fordeler begge midler til skolerne på baggrund af en kombination mellem elevtal og socioøkonomi. Årsagen til at socioøkonomi anvendes i modellerne er, at der på baggrund af en undersøgelse i Aarhus Kommune er blevet påvist en meget stærk statistisk sammenhæng mellem en række sociale kriterier og forbruget af specialklassepladser (Bilag 11).

Fordelingsmodellen til støttecentre er opbygget som en *kapita-finansiering*, hvor 60% af tildelingen vægter på elevtal og 40% på de sociale kriterier gennem en socioøkonomiske faktor, som dermed fungerer som risikojustering (jf. 6.4.4 Kapita-finansiering). Der tages i modellen højde for de sociale kriterier på elevniveau, hvorved de følger eleven, hvis eleven ikke går på distriktsskolen, så den skole, eleven går på, modtager midler til støtte af eleven (Bilag 11). Budgetrisikoen ligger i modellen hos skolerne, da de tildeles en ramme af midler til støtte af elever, hvorved de ikke er garanteret tilstrækkelige midler hertil (jf. 6.4.6 Budget risiko).

Fordelingsmodellen til specialklassemidlerne er ligeledes opbygget som en *kapita-finansiering*, hvor vægtningen dog er 50% på elevtal og 50% på socioøkonomi, som ligeledes er risikojusteringen i modellen (Bilag 11; jf. 6.4.4 Kapita-finansiering). I denne model bygger tildelingen på specialklasseelevernes bopælsdistrikt, hvorved det er distriktsskolerne, der afholder udgifterne forbundet med en visiteret elev til en specialklasse. I modellen er det ligeledes skolerne der har budgetrisikoen, da de tildeles en samlet budgetramme til visitation af elever til specialklasser (jf. 6.4.6 Budget risiko). Dog er det distriktsskolen, der i denne sammenhæng har budgetrisikoen, og dermed ikke nødvendigvis den skole, der foretager visitationen af eleven.

Budget til børn med dansk som andet sprog

Budgettet til børn med dansk som andet sprog er bygget op om række tildelingskriterier. Alle elever med dansk som andetsprog tildeles midler gennem et point system, hvor et point udløser en takst. Der udløses 0,75 point for alle elever med dansk som andet sprog, og elever der er udsluset fra modtager klasser udløser 3,4 point det første år, som udfases med et fald på et point pr. år, så der i år 4 tildeles 0,4 point (Bilag 12). I teorien har forvaltningen budgetrisikoen herved, da det samlede point antal der skal tildeles årligt varierer (6.4.6 Budget risiko). Dog fastsættes taksten, der udløses pr. point årligt, hvorfor forvaltningen derigennem kan styre, hvor mange midler der tildeles, hvorved det reelt er skolerne, der har budgetrisikoen herved. Herved kan tildelingen kategoriseres som en *kapita-finansiering*, hvor risikojusteringen udgøres af point skalaen, så det samlede antal point relateres med de samlede puljemidler, hvorved taksten pr. point findes årligt (6.4.4 Kapita-finansiering).

Foruden denne tildeling modtager skoler med mere en 20% elever med dansk som andet sprog opgavebestemte ressourcer gennem yderligere en *kapita-finansiering* ved en takst, som kan svinge mellem årene, da midlerne findes i puljer (Bilag 12; jf. 6.4.4 Kapita-finansiering). Skolerne har dermed budgetrisikoen forbundet hermed, da taksten kan ændre sig mellem årene (jf. 6.4.6 Budget risiko).

Til og med 2018 har skoler, som har elever overført fra to skolelukninger i 2008 også modtaget skolelukningsressourcer, gennem en fastsat takst pr. elev, hvilket udgør en *case-finansiering* (jf. 6.4.5 Case-finansiering). Taksten er differentieret for de to skoler, og ressourcerne skal sikre basis undervisning i dansk i modtagerklasser (Bilag 12). Forvaltningen har på denne baggrund budgetrisikoen, da skolerne er sikret midler til alle elever (jf. 6.4.6 Budget risiko).

Centralt oprettes der modtagerklasser på udvalgte skoler, som modtager ressourcer hertil i forhold til antal klasser og klassetrin, der oprettes (Bilag 12). Tildelingen er dermed ligeledes en *case-finansiering*, hvor forvaltningen har budgetrisiko, da midlerne til området er afhængig af antallet af modtagerklasser (jf. 6.4.5 Case-finansiering; 6.4.6 Budget risiko).

Der tildeles også midler til byrådsbeslutede magnetskoler gennem en fast takst, hvilket også er en *case-finansiering*, som skal sikre fastholdelse af distriktets elever (Bilag 12; 6.4.5 Case-finansiering). Der tildeles også midler til tolkebistand, hvor tildelingen udgøres af en *kapita-finansiering*, hvormed skolerne har budgetrisikoen, da midlerne fordeles mellem skoler efter den procentvise andel af elever med dansk som andet sprog, hvilket fungerer som risikojustering (Bilag 12; jf. 6.4.4 Kapita-finansiering; 6.4.6 Budget risiko).

Slutteligt tildeles der en takst pr. elev, der er henvist skolen fra anden skole, by eller udlandet (Bilag 11). Tildelingen er en *case-finansiering*, hvor hver henvist elev tildeles en fast takst, hvormed forvaltningen har budgetrisiko, da antallet af henviste elever kan variere mellem årene (jf. 6.4.5 Case-finansiering; 6.4.6 Budget risiko).

Den samlede budgetrisiko forbundet med tildelingen af midler til børn med dansk som andet sprog er dermed delt mellem skolerne som udføreenheder og forvaltningen som betaler, da tildelingen dels er opbygget som *case-finansiering* ved takster og *kapita-finansieringer* ved fordeling af midler fra puljer med en fast størrelse (jf. 6.4.6 Budget risiko).

7.6.4 Sammenfatning

Dette afsnit indeholder en sammenfatning af analysen omkring styringen af folkeskoleområdet i Aarhus Kommune. Den strategiske styring er overordnet for kommunen opbygget omkring virksomhedsmodellen, hvor der skal sikres sammenhæng den enkelte forvaltnings aktiviteter og den medførte effekt. Styringsmodellen giver udføreenhederne høj grad af decentralt styringsansvar, da både den planlægningsmæssige del med udarbejdelse af produktivitets- og effektmål for den enkelte borger, samt operationaliseringen heraf er udlagt til enhederne. Præstationsevalueringen sker på baggrund af kvalitetsplanerne, der er udarbejdet i forbindelse med virksomhedsmodellen, hvor

udførehederne evalueres i forhold til deres opfyldelse af effektmålene, som både er kvalitative og kvantitative mål. På skoleområdet har virksomhedsmodellen medført, at der arbejdes tværsektorielt for at opnå højst mulig effekt for eleverne, da der tages udgangspunkt i den ønskede effektopnåelse, hvilket medfører et samarbejde på tværs af daginstitution, SFO, skole mm., da der bevidst om, at flere af de berøringsflader eleverne har med forvaltningsområderne, har indflydelse på opfyldelsen af effektmålene.

Tildelingen af midler til skolerne er på baggrund af analysen *output*-baseret, da skolerne tildeles en forløbsbaseret bevillingsramme, hvor ingen midler er øremærket specifikke formål eller aktiviteter (jf. 6.3.2 Den økonomiske styring). Budgetrisikoen i den samlede model ligger hovedsageligt hos forvaltningen, da størstedelen af midlerne tildeles gennem *case-finansiering* ved takster, hvormed det samlede elev- og klassetal er afgørende for den samlede budgetramme på området (jf. 6.4.5 Case-finansiering). Det er dog tydeligt, at forvaltningen med modellen vil sikre skolerne tilstrækkelige midler til driften, hvor deres budgetter varierer i forhold til deres ressourceanvendelse på aktiviteter samt til inklusion og visitation til specialklasser.

7.7 Sammenfatning af analyse

Formålet med sammenfatningen af analysen er at belyse de væsentligste fund, som skal danne grundlag for afhandlingens diskussion. I Tabel 3 er kommunernes styrings- og tildelingsprincipper illustreret. Illustrationen har udelukkende til hensigt at skabe overblik for læseren over de respektive kommuners anvendelse af strategisk- og økonomisk styring. Den anvendes dermed ikke til komparativ analyse af kommunerne, da den analyse form ikke er relevant i afhandlingen, da analysen skal bidrage med forståelse for kommunernes erfaringer med styring af skoleområdet, som anvendes i diskussionen.

	Rebild Kommune	Randers Kommune	Frederikshavn Kommune	Syddjurs Kommune	Aarhus Kommune
Forvaltnings opbygning	Samlet børn- og unge-område.	Separate Børn og skole-afdelinger.	Samlet børn- og ungeområde.	Samlet skole- og dagtilbuds område.	Separate Skole- og dagtilbuds områder.
Skole- struktur	8 skoledistrikter med 1-3 skoler i hver.	19 skoler i 19 distrikter.	4 distrikter med 2-4 skoler.	10 skoler i 10 distrikter.	8 distrikter med 4-8 skoler.
Styrings- princip	Kontrakt-styring.	Mål- og rammestyring.	Intet styringsprincip for hele kommunen. Skoleområdet benytter målstyring.	Styringscockpit.	Virksomhedsmodellen.
Evaluerings- former	Primært dialog på baggrund af kvantitative mål og kontrakten 2-3 gange årligt. Brug af risikomålstyringstal.	Hovedsageligt kvantitative rapporteringer.	Dialog på baggrund af kvantitative mål 2-3 årligt samt erfaringsudveksling mellem institutioner og skoler.	Styringscockpittet bruges som evalueringsredskab.	Løbende på baggrund af 'det brede videns-begreb' i forhold til virksomhedsmodellen.
Primære strategiske mål	Læring, trivsel og dannelse.	Folkeskole-reformens effektmål.	Folkeskole-reformens effektmål samt 45% elever skal gennemføre en ungdoms-uddannelse.	Folkeskole-reformens effektmål samt at unge skal gennemføre en ungdoms-uddannelse, progression i karakter.	En række effektmål som udarbejdes af de enkelte udføreenheder.
Tildelings- principper	Output-baseret rammestyring med kapita- og case-finansiering.	Output-baseret rammestyring med kapita- og case-finansiering.	Output-baseret rammestyring med case-finansiering.	Output-baseret med case-finansiering.	Output-baseret med kapita- og case-finansiering.

Tabel 3 - Illustration af analysens fund (Egen tilvirkning)

7.7.1 Den strategiske styring

Alle fem undersøgte kommuners mål for skoleområdet anvender effektmål, som et led i styringen, hvor særligt de effektmål der er opstillet i forbindelse med folkeskolereformen, er styrerende i Randers-, Frederikshavn- og Syddjurs Kommune. Udover disse effektmål har alle kommuner, på nær Randers Kommune, på baggrund af de overordnede visioner og strategier fastsat egne effektmål for at sikre, at skoleområdet bevæger sig i den retning, som det ønskes politisk. Effektmålene evalueres forskelligt kommunerne imellem, hvor fire ud af fem kommuner anvender kvalitative- og kvantitative mål i evalueringen. Randers Kommune er den eneste af de undersøgte kommuner, der ikke eksplicit anvender kvalitative evalueringer gennem dialog med udføreenhederne. Rebild-, Syddjurs- og Aarhus Kommune arbejder ydermere med erfaringsudveksling mellem lederne i dagtilbuddet, SFO'en og skolerne flere gange årligt for at sikre, at de udfordringer parterne har, løses hurtigst og bedst muligt.

De fem undersøgte kommuner anvender alle forskellige styringsprincipper i deres overordnede styring af kommunerne. Frederikshavn Kommune er den eneste kommune, der ikke har et overordnet styringsprincip, som anvendes i hele forvaltningen, hvor Rebild Kommune anvender kontraktstyring, Randers Kommune aftalestyring, Aarhus Kommune virksomhedsmodellen og Syddjurs Kommune styringscockpittet. Virksomhedsmodellen i Aarhus Kommune er den eneste af de undersøgte kommuners overordnede styringsmodel, der direkte anvender principperne fra effektbaseret styring, da effektmålene kobles sammen med ressourceanvendelsen i evalueringen af tiltagene. Dermed har erfaringerne fra Aarhus Kommune bidraget til at skabe forståelse for, hvordan effektbaseret styring i praksis kan anvendes, hvilket bidrager til afhandlingens diskussion om styrkelse af den effektbaserede styring på området.

Kommunernes organisering af forvaltningerne adskiller sig naturligt fra hinanden, grundet kommunernes forskelligheder i størrelser og prioriteringer af områder, hvor alle dog har dagtilbud og skole i samme forvaltning. Rebild-, Frederikshavn-, og Syddjurs Kommune har dog ydermere samlet dagtilbuds- og skoleområdet under samme chef, hvormed politikker og strategier på området i højere grad afspejler et samlet fokus på hele området. En årsag til at denne organisering ikke er valgt i Aarhus- og Randers Kommune kan være kommunernes størrelse. Organiseringen i forvaltningen kan påvirke muligheden for tværsektorielt samarbejde, da sammenlægning af dagtilbud og skole under samme chef bevirker, at lederne referer til samme chef, hvormed de ligeledes er underlagt den samme styring.

Rebild-, Frederikshavn- og Aarhus Kommune har valgt at organisere skolestrukturen i distrikter med flere skoler, hvor distrikterne i Rebild- og Frederikshavn Kommune både indeholder dagtilbud og skoler. Handlingsplanerne udarbejdes dermed på distriktsniveau, hvorfor de både omfatter dagtilbud og skole. Forståelsen om kommunernes erfaringer med organiseringen af forvaltningen samt af skolestrukturen bidrager til diskussionen om, hvordan organiseringen påvirker styringen af området, samt hvordan denne kan medvirke til styrkelse af den effektbaserede styring.

7.7.2 Den økonomiske styring

Ressourcetildelingen i de undersøgte kommunernes tildelingsmodeller er alle baseret på en *output*, hvormed der tildeles midler til et samlet forløb fremfor til bestemte aktiviteter, hvilket øger decentraliseringen samt ledelsesrummet på udføreenhederne, da de derigennem har autonomi til at strukturere forløbet.

De specifikke tildelingskriterier varierer dog meget i de fem kommuner, hvor Syddjurs Kommune har den mest simple og gennemsikkelige model, hvor tildelingen udelukkende er baseret på en variabel tildeling, der baseres på elevtal. De øvrige kommuner tildeler alle i varieret omfang udføreenhederne en fast tildeling af midler til driften, hvorved budgetrisikoen for dem mindskes. Et fælles tildelingskriterium er dog at modellerne anvender minimumstimetallet fra folkeskoleloven i tildelingen af midler til almenundervisning. Rebild-, Randers- og Aarhus Kommune anvender alle en socioøkonomisk faktor til risikojustering af tildelingen til specialområdet, da der argumenteres for at ressourceanvendelsen hertil varierer med en række socioøkonomiske forhold. Det er ligeledes fælles for alle modellerne, at de alle tildeler en bevillingsramme, hvormed udføreenhederne er budgetansvarlige. Overførselsgraden af henholdsvis mer- og mindre forbrug varierer dog i modellerne, men fælles for dem er, at styringen af udføreenhederne i forbindelse med budgetoverholdelse er forholdsvis stram, særligt ved budgetoverskridelser.

Idet alle tildelingsmodellerne er *output*-baseret, opfordrer de til at undlade unødvendige aktiviteter samt til at være omkostningsreducerende, men da ingen af modellerne anvender effektmål som et specifikt tildelingskriterie, opfordrer modellerne ikke til at øge effekten, hvilket behandles i afhandlingens diskussion.

8 Diskussion

Afhandlingens diskussion tager udgangspunkt i analysen, hvor det er påvist, at kommunerne, trods forskellige styringsprincipper, generelt udøver en styring på skoleområdet, hvor effektmål er indarbejdet i den strategiske styring, og hvor ressourcerne til området tildeles gennem en *output*-baseret model. I denne sammenhæng er det derfor relevant at diskutere, hvorvidt den redegjorte teori om effektbaseret styring, der for nuværende ikke er anvendt i de undersøgte kommuner, kan styrke den effektbaserede styring på området. Det hører sig, (1) hvordan forståelsen for de undersøgte kommuners erfaringer med de forskellige styringsformer, kan styrke den strategiske styring i en effektbaseret styrings sammenhæng, (2) hvordan forvaltningens organisering samt skolestrukturen påvirker det tværsektorielle samarbejde, (3) hvordan økonomien i højere grad kan sættes i sammenhæng med effekten, hvormed omkostningseffektiviteten kan beregnes, samt de problemstillinger der kan være herved, samt (4) hvordan en effektbaseret ressourcefordeling kan opstilles og anvendes på skoleområdet, hvor ledelsesrummet og styringsansvaret øges gennem yderligere decentralisering.

8.1 Den strategiske styring

Formålet med følgende afsnit er at diskutere hvordan danske kommuner bør arbejde med strategisk styring for at styrke den effektbaserede styring af skoleområdet. Afsnittet vil indledningsvist indeholde en redegørelse for kerneopgaven, samt hvordan denne kan defineres for folkeskolen, der anvendes til diskussion om, hvordan effektmål kan opstilles og anvendes i sammenhæng med den strategiske styring. Kommunernes forskellige anvendelse af styringsprincipper diskuteres herefter i en effektbaseret styringskontekst, hvor der er fokus på opbygningen af den strategiske styring med udgangspunkt i effektmål, samt hvordan disse evalueres. Slutteligt indeholder afsnittet en diskussion af konsekvenserne ved forvaltningernes organisering samt skolestrukturen, der relateres til ønsket om øget decentralisering samt tværsektorielt samarbejde.

I afhandlingen afgrænser diskussionen sig fra at forholde sig til, hvilke effektmål der skal opstilles for skoleområdet, men blot hvordan effektmål anvendes i en styringsmæssig sammenhæng. Årsagen hertil er, at der skal være fagprofessionelle indblandet i opstillingen af effektmålene, hvorved økonomifunktionens opgave i højere grad er at opstille en styring, der fordrer til effekt opnåelse bedst. Det er dog væsentligt, at effektmålene knytter sig til kerneopgaven, hvormed denne skal defineres for folkeskolen.

8.1.1 Kerneopgaven

Offentlige organisationer har en række interessenter herunder borgere, brugere, klienter, ansatte og interesseorganisationer, hvorved der er mange, der forsøger at påvirke kerneopgaven i organisationen. Dermed kan der opstå konflikt omkring, hvordan kerneopgaven defineres eller opfattes i en organisation, hvorfor det er væsentligt at få kerneopgaven fastlagt, da det for organisationen skaber en fælles retning, samt for interessenterne samtidig skaber et fælles diskussionsgrundlag (Hasle et al., 2016). Kerneopgaven kan i denne sammenhæng derfor defineres som:

”... en given organisatorisk enheds overordnede opgave i form af at skabe langsigtede effekter eller forandringer, som den på et givent tidspunkt er fastlagt af enhedens interessenter.” (Hasle et al., 2016. s.5)

Der kan være forskellige niveauer for beskrivelsen af kerneopgaven, da den kan være overordnet for kommunen, for en forvaltning, eller for en bestemt enhed, hvormed den konkretiseres jo længere ud den fastlægges. Kerneopgaven er dog en abstraktion, hvor en organisatorisk enheds formål og opgaver sammenfattes, idet den minder om det, der i strategilitteraturen defineres som en virksomheds mission og vision, da de langsigtede effekter er knyttet hertil (Hasle et al., 2016). Årsagen til at der lægges fokus, på de langsigtede effekter i kerneopgaven er, at det forsøges at give mere generelle sigtelinjer samt kriterier for de konkrete ydelser og opgavers vurdering, fremfor at definere disse. Det frigør sig fra snævre fagspecifikke mål, dog uden at fagligheden udelukkes, da alle interessenters udnyttelse af ydelsen tænkes ind i kerneopgaven (Hasle et al., 2016).

Kerneopgaven i folkeskolen

For at skabe værdi for interessenterne og dermed opnå den ønskede langsigtede effekt, er det nødvendigt at definere kerneopgaven, da de opstillede effektmål skal relatere sig hertil. Der er ingen af de fem kommuner, der har deltaget i undersøgelsen, der har en klar definition af, hvad kerneopgaven er i folkeskolen. De effektmål der anvendes i de undersøgte kommuner, relaterer sig hovedsageligt til folkeskolereformen eller til politikker, visioner eller strategier i kommunerne eller forvaltningerne (jf. 7.7 Sammenfatning af analyse). I nogle af de undersøgte kommuner vurderes kerneopgaven i folkeskolen hovedsageligt at relatere sig til det faglige, da det er væsentligt, for at eleverne har evnerne til at fortsætte i uddannelsessystemet, hvor der også er et mål fra statens side om, at mindst 90% af de 25-årige har gennemført en ungdomsuddannelse i 2030, samt at unge op til 25 uden tilknytning til uddannelse og arbejdsmarkedet halveres i 2030 (jf. 7.1 Statens styring af kommunerne). Der er på baggrund af folkeskolereformen ligeledes defineret faglige mål om, at

eleverne generelt skal hæve det samlede karakter niveau, hvor det ligeledes er et specifikt krav, at karakteren øges i dansk og matematik (jf. 7.1 Statens styring af kommunerne). Det er dog ikke det eneste fokuspunkt omkring folkeskolen, hvor der også er defineret mål omkring elevernes trivsel, som skal forbedres, hvilket på denne baggrund er et fokus punkt i de fleste kommuner. En del af folkeskolens opgave ifølge folkeskoleloven er dog også at lære eleverne om samfundet og religion mm., hvormed elevernes dannelse er i fokus (jf. 7.1 Statens styring af kommunerne). Det kan dog i modsætning til faglighed, som kan måles gennem faglig progression og karakterer, og trivsel, som kan måles gennem trivselstests, være svært at måle effekten af dannelse, hvormed dette kan kategoriseres som en *impact*, da det er en langsigtet effekt, hvor faglighed og trivsel kan kategoriseres som *outcome*, idet de er mere kortsigtede effekter (jf. 6.3 Effektbaseret styring). Når kerneopgaven skal defineres for folkeskolen, er det derfor nødvendigt både at fokusere på de kortsigtede *outcomes*, faglighed, trivsel og de langsigtede *impacts* dannelse. Et bud på en definition på kerneopgaven i folkeskolen kunne derfor være: *"At give børn kundskaber og færdigheder, som gør dem i stand til at forvalte deres liv i et demokratisk samfund."* (Hasle et al., 2016, s. 6).

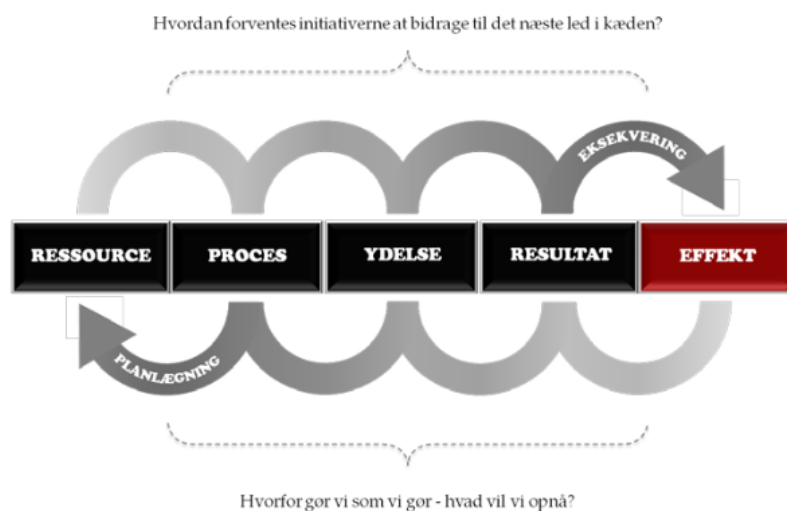
Effekten af folkeskolens opgaver skal dog ikke måles gennem kerneopgaven, hvormed der skal opstilles effektmål, der skal understøtte opfyldelsen af kerneopgaven. Hvorvidt de nuværende opstillede effektmål i de undersøgte kommuner er anvendelige, er ikke formålet med denne afhandling, hvorfor der afgrænses fra at forholde sig hertil. Dog stemmer processen omkring opstillingen af effektmålene ikke overens med procesbeskrivelsen i den teoretiske fremstilling, da kerneopgaven her først skal defineres, og effektmålene skal relateres hertil for at bidrage til opfyldelse af kerneopgaven. Det er dog væsentligt, at processen med at opstille, definere og beskrive effektmålene og de ønskede effekter ikke bliver for lang, da der er fare for at transaktionsomkostningerne herved kan overstige gevinsterne ved en effektbaseret styring.

8.1.2 Styring efter- og evaluering af effektmål

Kerneopgaven bør defineres af fagprofessionelle efter hensyntagen til interessenterne, og de ønskede effektmål for folkeskolen skal relateres hertil, hvorfor følgende diskussion hovedsageligt er koncentreret om proces, styring og evaluering af de fastsatte effektmål (jf. 6.3 Effektbaseret styring). NPG foreskriver, at de strategiske og visionære mål for forvaltningen bør afspejle det operationelle arbejde i udføreenhederne, hvorfor effektmålene bør udarbejdes under hensyntagen til forvaltningens overordnede strategiske målsætninger, eksempelvis Børn- og Ungeområdets overordnede politik (jf. 6.2 New Public Governance).

Styring efter effektmål

I analysen er det påvist, at Aarhus Kommune er den eneste af de undersøgte kommuner, der anvender en form for effektbaseret styring gennem virksomhedsmodellen (jf. 7.7 Sammenfatning af analyse). På baggrund af forståelsen for Aarhus Kommunes erfaringer herved, er effektkæden inddraget, som er et teoretisk læringsværktøj, der er udarbejdet i Guldborgsund Kommune, hvor formålet er at give en grundlæggende forståelse for, hvordan kommunen arbejder med effektbaseret styring til ledere og medarbejdere. Effektkæden er udarbejdet på baggrund af en forandringsteoretisk tilgang, hvor den bygger på en årsags- og virkningssammenhæng, da hvert led i kæden er en forudsætning for påbegyndelse af det næste led i kæden, hvilket er illustreret i Figur 8 (Lundkvist & Vedsted, 2017).



Figur 8 - Effektkæden i Guldborgsund Kommune (Lundkvist & Vedsted, 2017)

Formålet med effektkæden er at tage udgangspunkt i de fastlagte effektmål og arbejde koncentreret i den forberedende fase og derigennem sikre, at de langsigtede effektmål understøttes af en række milepæle, som effekten er afhængig af. Det er væsentligt, at de understøttende milepæle til effektmålet opstilles på baggrund af viden omkring samt erfaringer om, at de bidrager til opnåelse af effekten. Der er grundlæggende fem trin i planlægningsdelen af effektkæden, der udgøres af; (1) fastsættelse af effektmål, der er relateret til værdiskabelsen hos den enkelte borger eller borgergruppen, (2) udarbejdelse af præstationsindikatorer ved milepæle, hvor de resultater og delmål som afdelingen skal levere, tilsammen skal bidrage med opnåelse af den ønskede effekt, (3) fastlæggelse og præcisering af hvilken ydelse, udføreenheden leverer til den enkelte borger eller borgergruppe, (4) hvilke tiltag udføreenhederne skal foretage i processen for at opnå de bedst mulige resultater og herved effekter, samt (5) ressourcebehovet for at opnå de ønskede kortsigtede milepæle samt de langsigtede effektmål, der kan relateres til begreberne fra effektbaseret styring ved *outcome*

og *impact*. Borgere, netværk, personale, økonomi og infrastruktur anses alle som ressourcer i effektkæden, hvilket følger forskrifterne i NPG, hvor flest mulige interessenter bør bidrage til udviklingen af ydelser, der skaber størst mulig værdi for borgeren eller borgergruppen (Lundkvist & Vedsted, 2017; jf. 6.2 New Public Governance). I effektkædens trin om resultater skal, der udarbejdes præstationsindikatorer, der rapporteres på baggrund af de leverede resultater ved milepælene. Det er påvist i analysen at flere af de undersøgte kommuners styring af effektmål er relateret til NPM, hvorfor det kan argumenteres for at Torfing og Triantfillous (2017) argumentation om, at de allerede opbyggede rapporteringssystemer i NPM med mindre modificeringer kan medvirke til at udbrede NPG, hvormed en tilpasning hertil ikke er af omfattende karakter for de undersøgte kommuner (jf. 6.1 New Public Management; 6.2 New Public Governance; 7.7 Sammenfatning af analyse).

Effektkæden kan relateres til den effektbaserede styring, hvor der ligeledes er opstillet en kæde (jf. Figur 5). I effektkæden tages der udgangspunkt i fastsættelse af et overordnet effektmål, der enten kan være et kortsigtet, *outcome*-mål, eller et langsigtet, *impact*-mål, hvor opnåelse heraf er afhængig af opnåelse af delmålene gemmen milepælene, der skal opstilles med et kortere sigte end effektmålet. Omdrejningspunktet for opnåelse af milepælene er leveringen af den konkrete ydelse til borgeren eller borgergruppen, som kan relateres til *output* i den effektbaserede styring, hvor der i processen skal opstilles konkrete aktiviteter for ydelsen. Ressourcerne er i modellen *input*, hvor det er de samlede tilgængelige ressourcer, gennem omkostninger, til opnåelse af effekten, der skal danne grundlag for beregning af omkostningseffektiviteten (jf. 6.3 Effektbaseret styring).

Evaluering af effektmål

I evalueringen er det afgørende, at de opsatte effektmål og milepæle både evalueres kvantitativt, på baggrund af rapportering om opnåelsen, samt kvalitativt gennem dialog med udføreenhederne, der skal bidrage med forståelse for årsagerne til den opnåede effekt (Lundkvist & Vedsted, 2017). Herved adskiller den effektbaserede styring sig markant fra principper i NPM, idet behandlingen af effektmål ikke nødvendigvis kan opsættes og evalueres på baggrund af eksplicite opsatte performancemål. Årsagen hertil er, at det er nødvendigt at skabe forståelse for årsags- virkningssammenhængene i effektkæden for at styrke værdiskabelsen af ydelsen for borgeren eller borgergruppen (jf. 6.1 New Public Management). Herved er den kvalitative evaluering gennem dialog essentiel i denne sammenhæng, da den bidrager med refleksion omkring, hvorvidt sammenhængen mellem processer, ydelsen og milepælene medfører det planlagte, eller om der skal foretages ændringer i planlægningen, for i højere grad at opnå det ønskede effektmål.

I effektbaseret styring skal der foruden evaluering af opnåelse af effektmål også være en evaluering, der relaterer ressourceforbruget til effektskabelsen, da det er en væsentlig forudsætning, at omkostningseffektiviteten øges. Dette er væsentligt, da kommunerne er udsat for et øget udgiftspres, hvorfor det er nødvendigt at vurdere ressourceforbruget i sammenhæng med de opnåede effekter for at prioritere kommunens samlede ressourcer, så de skaber højest mulig effekt.

8.1.3 Forvaltningens organisering

I analysen er det påvist, de undersøgte kommuner har organiseret forvaltningen på børn og ungeområdet forskelligt, hvilket kan relateres til kommunernes forskellighed i størrelse samt prioriteringer på området. Ligeledes er det påvist, at skolestrukturen er forskellig i de undersøgte kommuner, hvorfor analysen har bidraget med en forståelse for, hvordan samarbejdet mellem dagtilbud og skole kan øges ved at samle dem i fælles distrikter. Teorien omkring NPG foreskriver et fokus på tværsektorielt samarbejde, da opnåelse af effekter er relateret til flere grene i forvaltningen, der i denne sammenhæng kan være relationen mellem dagtilbud og skole (jf. 6.2 New Public Governance). Den effektbaserede styring bidrager med et øget fokus på den enkelte borger eller borgergruppe, hvorved effekter der skabes, skal være målrettet disse (jf. 6.3 Effektbaseret styring). Dermed er forvaltningens organisering samt skolestrukturen essentiel i opnåelsen af effektmål, da borger fokuset nødvendiggør et samarbejde på tværs af dagtilbud og skole, idet processer og ydelser kan være relateret til flere grene af forvaltningen. Eksempelvis kan effektmålene relateret til folkeskolereformen være relateret til både dagtilbud, skole og SFO. Det er i flere studier påvist, at elevernes færdigheder ved skolestart er i tæt korrelation med deres muligheder for at opnå en tilstrækkelig faglighed, hvormed dagtilbuddene også kan være årsagsgivende til opnåelsen af effektmål relateret hertil. Ligeledes er elevernes trivsel udenfor skoletiden i SFO'en også i tæt korrelation med elevernes trivsel i skolen, da de her opholder sig sammen med deres skolekammerater (KL, 2016).

En opsplitning i forvaltningen mellem dagtilbud og skole, kan derfor være en udfordring i denne sammenhæng, da styring af- og handlingsplanerne for udføreenhederne kan være udarbejdet separat, hvormed de ikke nødvendigvis understøtter hinanden eller opnåelse af fælles effektmål. En samling af dagtilbud og skole i fælles distrikter kan yderligere understøtte samarbejdet, da der herigennem kan skabes konkret fokus på indsatser i et lokalområde. Ligeledes kan bevillingsniveauerne der er fastsat for forvaltningen være en udfordring for samarbejdet, hvis dagtilbud og skole ikke er på samme bevillingsniveau, da processer og ydelsen relateret til opnåelse af effekten dermed ikke

finansieres på samme niveau, hvormed der kan opstå diskussion om, hvem der skal afholde udgifterne (Heeager & Olesen, 2014).

8.2 Effektbaseret økonomistyring

Som det påvises i analysen, anvender alle de fem undersøgte kommuner effektbaseret styring i forbindelse med deres strategiske styring af skoleområdet. Det kommer sig til udtryk ved, at der er formuleret effektmål i deres respektive politikker på området, samt at der i kontrakterne/aftalerne med udføreenhederne er formulerede effektmål, som i de flestes tilfælde opfølges ved hjælp af en form for målstyring, hvor der anvendes både kvantitative og kvalitative mål. Det påvises dog også, at det kun er Aarhus Kommune der har bundet økonomi sammen med effektmålene i deres strategiske styring. Metoden hertil fremgår dog ikke eksplicit af den indsamlede empiri, hvorved det ikke kan vurderes, hvorvidt det er muligt at beregne omkostningseffektiviteten (jf. 7.7 Sammenfatning af analyse). Dermed ønskes det at diskutere, hvordan økonomien i højere grad kan kobles sammen med den strategiske styring efter effekt, hvormed en effektbaseret økonomistyring opnås.

8.2.1 Produktionen i folkeskolen

I afhandlingens analyse påvises det, at samtlige af de undersøgte kommuner ressourcefordeler på baggrund af en *output*-baseret tildelingsmodel, hvormed antallet af ressourceenheder der medgår produktionen findes, hvilket også kan udtrykkes som *input*. *Output* kan i denne sammenhæng være antallet af elever, der færdiggør folkeskolen, hvormed alle forudsætninger for at finde produktiviteten er opfyldt (jf. 7.7 Sammenfatning af analyse).

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

Når kommunerne sammenligner sig med hinanden, fokusere de ligeledes på produktiviteten, da antallet af ressourceenheder, som er *input* gennem de samlede udgifter, sættes i forhold til den producerede mængde, som er *output* gennem den samlede produktion af elever, hvorved de gennemsnitlige udgifter pr. elev pr. år findes.

For at sikre at produktiviteten medfører det ønskede, anvendes ofte målstyring, hvor der opstilles mål for, hvad der skal komme ud af produktionen. Da der på baggrund af folkeskolereformen er opstillet effektmål gennem elevernes karakterer, trivsel samt 90% målet om de 25-åriges gennemførelse af en ungdomsuddannelse, anvendes disse mål generelt i kommunernes målstyring (jf. 7.7 Sammenfatning af analyse). Denne form for styring er et styringsprincip fra NPM, hvor der blot er indarbejdet

effektmål fremfor resultatmål, som det oftest er set, da denne styringsform almindeligvis omtales resultatbaseret styring (jf. 6.1 New Public Management).

8.2.2 Omkostningseffektivitet

For at flytte fokus fra produktivitet og målopfyldelse, men nærmere fokusere på hvorvidt de ønskede effekter opnås, samt hvilken værdi de offentlige ydelser skaber for borgerne, er det væsentligt at få sat økonomien i relation til effekten. Aarhus Kommune er den eneste af de undersøgte kommuner der tilstræber dette gennem virksomhedsmodellen, men det har på baggrund af den indsamlede empiri ikke været muligt at påvise, hvilke udgifter/omkostninger de medregner i forhold til effekten (jf. 7.7 Sammenfatning af analyse). Hermed er det relevant at diskutere, hvordan omkostningseffektiviteten i teorien beregnes, samt hvilke udfordringer der er herved.

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

En af problematikkerne i forbindelse med beregningen af omkostningseffektiviteten er, at der anlægges et driftsøkonomiske fokus, hvor omkostningerne fremfor udgifterne sættes i forhold til effekten. Årsagen til problematikken er, at kommunernes regnskaber, bevillinger og tildelinger er udgiftsbaseret, hvormed en vurdering af de tilgæede omkostninger til at skabe effekten er en udfordring (jf. 6.3 Effektbaseret styring).

Udgifter og omkostninger

En udgift kan defineres som: "*Pengeværdi af en forpligtelse.*" (Wolffsen, 2009).

Årsagen til statens stramme styring af de kommunale udgifter er, at der fra statens side siden 80'erne har været gjort store bestræbelser på at styre den offentlige økonomis udvikling, hvor der har været fokus på sunde offentlige finanser. Herudover har politiske prioriteringer; (1) hensyn til beskæftigelsen, (2) til betalingsbalanceudviklingen samt (3) til ønske om at stabilisere skattetrykket, også medført et behov for en stram styring, hvilket overordnet må koordineres af staten (Larsen & Pedersen, 2015). I 2012 blev statens styring af kommunerne strammet yderligere, da budgetloven trådte i kraft. Her indførtes sanktioner mod kommunerne, hvis serviceudgifterne under ét overskrider budgettet, hvor kommunerne ligeledes sanktioneres ved en forhøjelse af skatterne under ét (jf. 7.1 Statens styring af kommunerne). På baggrund af den stramme styring er det nødvendigt at anvende udgiftsbaserede regnskaber, hvor alle indtægter og udgifter registreres på resultatopgørelsen, hvorved

eksempelvis investeringer ikke kan aktiveres i balancen, ligesom omkostningerne ikke kan periodiseres.

En omkostning kan defineres som: *"Det i penge vurderede forbrug af produktionsfaktorer (ressourcer) ved produktion af varer eller tjenesteydelser."* (Israelsen, 2011).

Ved omkostninger skelnes mellem variable- og fasteomkostninger, eller kapacitetsomkostninger, og summen heraf karakteriseres som totalomkostningerne. Variable omkostninger er variable med produktionsomfanget, og ved et voksende produktionsomfang kan de være proportionale, progressive eller degressive pr. produceret vareenhed. Produktionen ved yderligere én vareenhed karakteriseres som marginalomkostningerne, hvorved kapacitetsomkostningerne aldrig har indflydelse herpå, da marginalomkostningerne blot stiger eller falder med produktionsomfanget (Israelsen, 2011). Herudover skelnes der mellem særbestemte- og sambestemte omkostninger, hvor særbestemte omkostninger udelukkende påvirkes af produktionen af én vare, hvor sambestemte omkostninger påvirkes af produktionen af flere varer. I driftsøkonomien er der ligeledes fokus på omkostningers reversibilitetsgrad samt på specialomkostninger, der kan udtrykkes, som falde bort eller komme til omkostninger, i forbindelse med nedlæggelse eller opstart af en produktion (Israelsen, 2011). Derudover fokuseres der på alternativomkostninger, eller offeromkostninger, som er fortjenesten der ofres ved gennemførelse af en beslutning eller handling, hvormed alternative handlinger udelukkes (Hedegaard, 2009).

Omkostningsreform

Hidtil har der i regnskaber og budgetter i den offentlige sektor været fokus på udgiftsafholdelsen, hvor kalkulatoriske poster som afskrivninger, op- eller nedskrivninger af varelagre, forrentning og hensættelser til forpligtelser ikke var medtaget, hvilket blev ændret for det statslige og regionale regnskabssystem med omkostningsreformen (Larsen & Pedersen, 2015). Udgiftsprincippet fokuserer på dispositioners konstaterbarhed, men er til gengæld ikke velegnet til beregning af omkostninger ved aktiviteter, da forbrug af kapital og forrentning mm. medtages i beregningerne. Når offentlige udføreenheder skal sammenlignes med private aktører, er det væsentligt at kunne sammenligne priser og omkostninger, hvilket i stigende grad er gældende, da udlicitering flere steder overvejes, hvor det giver større værdi for borgerne (jf. 6.1 New Public Management). Herudover er det hensigtsmæssigt at anvende omkostningsbaserede regnskaber, når institutionspladser sælges internt i kommunen eller på tværs af kommuner (Larsen & Pedersen, 2015). Det udfordrende ved at indføre

omkostningsbaserede regnskaber i det offentlige er, at de mere kontante styringsmuligheder, ved aktuelle og faktiske udgifter, mistes.

Beregningen af omkostningseffektiviteten

På baggrund af kommunernes nuværende udgiftsbaserede styring betyder det, at omkostningerne til effekten i realiteten ikke kan beregnes, hvormed det i et kommunalt perspektiv er nødvendigt at vurdere, hvilke udgifter der tilgår effekten. Dermed er det ikke omkostningseffektiviteten, men nærmere udgiftseffektiviteten der beregnes, hvilket er en udfordring, da forbrug af kapital og forrentning mm. indgår heri. Problemet herved er, at beregningen af omkostningseffektiviteten ikke bliver ligeså nøjagtig, da en række omkostninger, som ikke indgår direkte i opnåelse af effekten, indgår i beregningen. I et økonomisk perspektiv er det dog væsentligt at få sat økonomien i relation til effektmålene på trods af, at denne metode kan virke en smule arbitrær. I økonomistyrings øjemed er det nødvendigt at kende omkostningseffektiviteten, hvor økonomien relateres til effekten, da det hermed er muligt at beregne, hvorvidt en besparelse på et område påvirker effekten, samt hvordan effekten påvirkes ved tildeling af yderligere ressourcer til et område (jf. 6.3 Effektbaseret styring). Kommunerne har i en årrække oplevet systematiske nedskæringer, hvorfor der er behov for konstant driftsoptimering samt omprioritering af budgetterne. Med en begrænset økonomi, er det en nødvendighed at fokusere på, hvad der fås for pengene, hvormed økonomistyringsmodellen skal designes, så den bedst muligt støtter op om, at der leveres mest mulig effekt for pengene (Bukh, 2017).

Udfordringen ved ikke at anvende omkostninger er, at forskellige omkostningskalkulationer ikke er mulige at foretage, hvormed præciseringen af de medgåede ressourcer til skabelse af effekten ikke er mulig. Herudover er der ved konsekvensberegninger, hvor konsekvensen ved forskellige besparelses indflydelse på effekten beregnes, ikke mulighed for at fastsætte, hvilke omkostninger der reelt har indflydelse på effekten, hvorfor dette skal vurderes i forhold til udgifterne. De faste- og variable omkostninger kan i hovedtræk vurderes, men marginalomkostninger, sær- og sambestemte omkostninger, omkostningers reversibilitet, specialomkostninger samt alternativomkostninger er svære at vurdere. Marginalomkostninger kan for skoleområdet være omkostningerne forbundet med den enkelte elev, eksempelvis ved visitation til specialområdet, hvor der ved sær- og sambestemte omkostninger skelnes mellem, hvorvidt omkostningerne vedrører én eller flere elever, klasser mm. Reversibiliteten af omkostningerne er deres evne til at falde bort, hvilket kan være forskellige, da udgifterne til en elev der bortvises, hurtigt falder bort, hvor lønomkostningerne til en lærer der

opsiges, kan strække sig over flere måneder. Specialomkostninger er tilkomst eller bortfald af omkostninger ved opstart eller nedlæggelse af produktion, hvilket for skoleområdet kan være åbning eller lukning af et spor på en årgang ved tilkomst eller bortfald af én elev. Alternativomkostninger, eller offeromkostninger, er den ofrede fortjeneste ved en handling eller beslutning, hvilket på skoleområdet kan være en kalkulation mellem at give en elev yderligere støtte og holde eleven på skolen, hvilket også kan påvirke effekten ved undervisningen for de andre elever, eller at visitere eleven til specialområdet, hvilket kan belaste skolens samlede økonomi. Ved udgiftsstyring er disse omkostninger svære at vurdere, hvilket dog skal tilstræbes, hvis kommunerne skal koble økonomi sammen med effekten.

8.3 Effektbaseret ressourcetildeling

I afhandlingens analyse blev det påvist, at samtlige af de undersøgte kommuner anvendte *output*-baserede ressourcetildelinger, da de generelt tildeler udføreenhederne elevbaserede bevillingsrammer, som opgøres gennem minimumstimetallet fra folkeskoleloven. Da bevillingsrammen for udføreenhederne fastsættes for et skoleår, og tildelingerne ikke fastsættes til bestemte aktiviteter, øges ledelsesrummet dog, idet skolelederen har autonomi til at strukturere undervisningsforløb. Herved har skolelederne også incitament til at reducere omkostningerne forbundet med forløbet, samt til at reducere ikke nødvendige aktiviteter (jf. 7.7 Sammenfatning af analyse). Tildelingerne fordrer dog ikke direkte til at øge effekten, hvorved det er relevant at diskutere, hvordan en effektbaseret ressourcetildeling kan struktureres, hvorved udføreenhederne får forøget incitament til at fremme omkostningseffektiviteten. I denne sammenhæng er det relevant at lade effektmål indgå som eksplicitte tildelingskriterier (Bukh & Christensen, 2018).

I en effektbaseret tildeling er det relevant, at rammen er dynamisk, hvorved den skal tilpasses opgaven, som skal løses. Hvis opgavens karakter ændrer sig, betyder det også at rammen ændrer sig (Bukh, 2017). Som det er påvist i analysen, tildeles skolerne et rammebudget, hvor antallet af skolebørn 5. september danner grundlag for næste års budget. Formålet med effektbaserede ressourcetildelinger er, at rammens størrelse reguleres afhængigt af opgaverne samt i forhold til udgiftsbehovene, da der skal tages højde for de konkrete børn i skoledistriktet, og at det er disse børn, der skal modtage undervisning (Bukh, 2017). Dermed er en budgetramme en fast størrelse, en udføreenhed skal holde sig indenfor, hvor en effektbaseret tildeling i modsætning skal sikre midler til udførelse af de nødvendige aktiviteter på baggrund af elevsammensætningen og deres forudsætninger.

Effektmål

Når effektmål skal anvendes i en tildelingsmæssig sammenhæng, er det væsentligt at have for øje, at det ikke er alle effektmål, der er lige relevante at anvende som tildelingskriterier. Det er der flere årsager til, hvor det bl.a. er afgørende, at effekten kan måles pålideligt med data og at effektmålet har relevans for tildelingen, hvormed udføreenhederne gennem en indsats skal have fornemmelse af, at effekten kan påvirkes. Derudover skal effektmålet være *outcome*-baseret, og dermed kortsigtet, da langsigtede *impact*-mål ikke kan anvendes som tildelingskriterie, da effekten først kan måles ude i fremtiden, hvormed den ikke er relevant for ressourcetildelingen, da denne er kortsigtet (jf. 6.3.2 Den økonomiske styring).

8.3.2 Tildeling efter effekt

For at sikre at skolelederne har incitament til at øge omkostningseffektiviteten, kan effektmål indarbejdes i ressourcetildelingen, hvormed en del af skolernes budgetramme gøres afhængig af effekt opnåelse. En metode hertil er en model, hvor skoledistrikterne modtager en fast bevilling til skolens drift samt en effekt afhængig bevilling, der ud fra en *baseline* eller en standard er afhængig af skolens opnåede effekt på en eller flere effektmål. Den samlede tildeling af midler skal udgøre et rammebudget for skoledistrikterne, hvor skolelederne har autonomi til at planlægge forløb på baggrund af de tildelte midler, hvormed ingen midler er aktivitetsbestemte. Den faste tildeling kan opbygges *output*-baseret, som det er påvist i analysen, at de undersøgte kommuner gør. Der er fordele og ulemper ved alle former for tildeling af ressourcer, da de er incitamentsskabende, hvorfor der gives et forslag til, hvordan den faste bevilling kan opbygges, hvor en øget grad af decentralisering af midlerne til området, skal øge ledelsesrummet på udføreenhederne yderligere. Denne opbygning er udarbejdet med inspiration fra tildelingsmodellen på skoleområdet i Vordingborg Kommune (Bukh & Christensen, 2018). Der gives ligeledes et forslag til, hvordan en effektafhængig tildeling gennem en *baseline* eller en standard kan opstilles, hvor udarbejdelsen er lavet med inspiration fra en effektbaseret tildelingsmodel på ældre- og sundhedsområdet i Odense Kommune (Bukh & Christensen, 2018).

Fast bevilling

For at sikre at der ikke er for stor variation i budgetrisikoen for udføreenhederne, anbefales det at samle skolerne i skoledistrikter, hvor elevtallene er nogenlunde ens, da store udsving i størrelserne på udføreenhederne medfører markant større budgetrisiko for mindre udføreenheder (jf. 6.4.6 Budget

risiko). Den faste bevilling skal først udgøres af en fast tildeling pr. distrikt, samt en fast tildeling pr. matrikel i distriktet. Årsagen hertil er, at der er nogle faste kapacitetsomkostninger forbundet med at drive en skole, som administration, rengøring, vand, varme, el mm., som distrikterne skal sikres midler til uafhængig af elevtal. Bevillingen udgøres af en *kapita-finansiering*, hvor skolerne på baggrund af en række tildelingsmekanismer modtager et samlet budget hertil (jf. 6.4.4 Kapita-finansiering). Denne del af den faste bevilling kan tildeles skoledistrikterne på samme vis som i flere af de undersøgte kommuner, der tildeler midler til ledelse og administration samt til bygningsdrift (jf. 7.7 Sammenfatning af analyse).

Den anden del af den faste bevilling udgøres af inklusionsmidler, hvor distrikterne tildeles en fast tildeling på baggrund af elevtallet, der er risikojusteret gennem en socioøkonomisk faktor med en vægtning på 100% (jf. 6.4.4 Kapita-finansiering). På denne baggrund tildeles udføreenhederne midler til at løse opgaven på specialområdet med udgangspunkt i elevsammensætningen i skoledistriktet, hvilket er i overensstemmelse med principperne omkring en effektbaseret tildeling. Det væsentlige i denne sammenhæng er, at den socioøkonomiske faktor udregnes på baggrund af de rigtige kriterier. Eksempelvis anvendes etnicitet i nogle udregningsmodeller, som kan anses for ikke at være i korrelation med, hvorvidt en elev har behov for inkluderende indsatser eller specialundervisning (Jakobsen, 2017).

Den sidste del af den faste bevilling udgøres af en variabel tildeling, hvor distrikterne tildeles en takst pr. elev i skoledistriktet, som er ens for alle elever uanset klassetrin (jf. 6.4.5 Case-finansiering). Taksten er ens for alle elever, da det er mere gennemskueligt for skolelederne, hvorfor de nemmere kan gennemskue konsekvenserne ved at få tilført eller miste en elev, hvilket øger ledelsesrummet (Bukh & Christensen, 2018). Taksten tildeles distrikterne for alle elever i skoledistriktet, 0.-10. klasse, og dermed ikke på baggrund af de faktiske elevtal på udføreenhederne. Udføreenhederne skal dermed selv afholde udgifterne for elever, der er distriktskrydsere, grænsekrydsere samt privatskole-, efterskole- eller 10. klasses elever. På denne vis øges ledelsesrummet yderligere for skolelederne, da de mærker konsekvensen ved at elever vælger alternative muligheder til distriktsskolen. Derudover giver det udføreenhederne incitament til at få eleverne i en ungdomsuddannelse efter 9. klasse, da de belastes økonomisk ved at sende elever på privatskole, efterskole eller i 10. klasse. Dette giver skolelederne incitament til at øge effekten, da et af effektmålene opstillet i forbindelse med folkeskolereformen er, at 90% af de 25-årige skal have gennemført en ungdomsuddannelse i 2030 (jf. 7.7 Sammenfatning af analyse). Dette kan skabe diskussion om, hvorvidt udføreenhederne vil blive påvirket af et økonomisk incitament til at presse eleverne direkte videre på en

ungdomsuddannelse fremfor at tage udgangspunkt i det, der er bedst for den enkelte elev. På baggrund af Andersen et al. (2017) vurderes det dog, at der er andre former for incitamenter og motivationsformer, der er afgørende for, hvorvidt udføreenhederne varetager elevernes interesse. *Public-service motivation*, hvor det vurderes, at mennesker der er beskæftiget i den offentlige sektor, motiveres af andet end ydre incitamenter, herunder økonomiske, da de har en høj grad af indre motivation for at gøre noget godt for samfundet. *Normer og værdier*, hvor det vurderes, at mennesker med en fagprofession, eksempelvis lærer, pædagoger mm., motiveres af andet end ydre incitamenter, da de har en høj grad af indre motivation forbundet med at løse deres opgave ud fra en faglig vurdering.

Effektafhængig bevilling

Tildelingsmodeller der er effektbaseret, skal baseres på tildelingsprincipper, der fremmer omkostningseffektivitet. Den effekt afhængige bevilling kan opbygges gennem en *baseline*-model. I denne model udregnes en *baseline* for effekten, som tildelingen direkte eller indirekte baseres på. Effekt som tildelingskriterium er en relativ effekt, hvilket betyder, at effekten sammenlignes med en reference, der betegnes som *effektbaseline*. Denne *baseline* udgøres af den effekt, der forventes opnået, når udgifterne er, hvad de plejer at være, hvilket betegnes *udgiftsbaseline*. Årsagen er, at det er nødvendigt både at have et sammenligningsgrundlag både for tildelingen og effekten, før en model kan opstilles (Bukh & Christensen, 2018).

I tildelingen skal omkostningseffektiviteten, opstilles som standard, vurderes i forhold til den opnåede omkostningseffektivitet, hvorved det er muligt at vurdere, hvorvidt den er forbedret eller ej. Omkostningseffektiviteten udgøres af *effektbaseline* i tælleren og *udgiftsbaseline* i nævneren, hvorved brøken ser således ud:

$$\text{Omkostningseffektivitet} = \frac{\text{Effektbaseline}}{\text{Udgiftsbaseline}}$$

Effektbaselinen opstilles ud fra ét eller flere relevante effektmål, der indekseres for at opstille en standard for effekten. Kriterierne for indekseringen skal fastsættes ved periodens begyndelse, så modellen er pålidelig for udføreenhederne, da de dermed ved, hvilke effektmål samt vægtningen heraf på forhånd (6.4.2 Fire institutionelle forhold).

Omkostningerne er svære at vurdere grundet den udgiftsbaserede styring af kommuner, men skal udgøres af en forventning til periodeudgifterne til opnåelse af effekten, som herved skal udgøre *udgiftsbaselinen* (jf. 8.2.2 Omkostningseffektivitet).

Der kan være flere måder til at bestemme standarden for omkostningseffektiviteten, som den opnåede omkostningseffektivitet skal vurderes i forhold til. Der kan blandt andet være forskel på, hvilket niveau den vurderes i forhold til, hvor kommune-, distrikts-, klasse- eller individniveau kan anvendes. Ifølge teorien fra NPG er det mest relevant at anvende individ niveau, da evalueringer samt tiltag skal foregå på dette niveau (jf. 6.2 New Public Governance). Dog kan det blive svært at vurdere periodeudgifterne på individniveau, hvorved det kan findes mere relevant at anvende klasse- eller skole niveau, da mange omkostninger forbundet med undervisning følger disse niveauer.

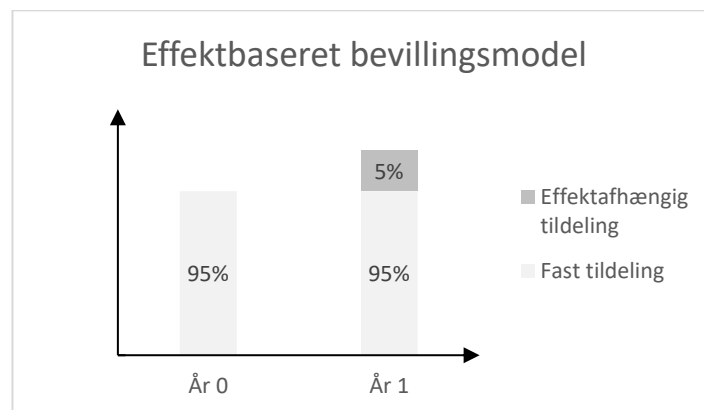
En måde at basere *effekt- og udgiftsbaselinen* på er på baggrund af data fra den indeværende periode. Herved fastsættes *effektbaselen* ud fra sammenligningen af effektmål mellem skolerne på kommunalt- eller nationalt niveau, som eksempelvis kan udgøres af karaktergennemsnit justeret for socioøkonomi og trivselsmålinger, som begge er effektmål der er opstillet i forbindelse med folkeskolereformen, hvorved der findes objektive data, der er opgjort på nationalt niveau (jf. 7.7 Sammenfatning af analyse). *Udgiftsbaselinen* udgøres af de forventede periodeudgifter til opnåelsen af effekten, som opstilles ved periodens start, og dannes på baggrund af de forventede udgifter til opnåelse af effekten inden for periodens bevillingsramme. Fordelen ved at basere standarden for omkostningseffektiviteten herved er, at vurderingen sker på baggrund af data for perioden, hvorved det er udgiftsforventningerne, der danner grundlag for *udgiftsbaselinen* samt indeværende periodes test af elever, der danner grundlag for *effektbaselen*. Herved anvendes *effekt- og udgiftsbaselinen* også i forhold til den aktuelle elevsammensætning samt i forhold til den aktuelle opgave, som skal løses. Dermed tages der højde for det udgiftsbehov, der er til løsningen af opgaven i indeværende år, hvilket er i overensstemmelse med principperne omkring effektbaseret tildeling af ressourcer. Det er ligeledes relevant at vurdere antallet af effektmål, da for mange effektmål kan gøre det uoverskueligt for skolelederne at vurdere, hvordan en enkelt elev eller en enkelt klasse påvirker den samlede indeksering af effekten. Herved kan det være mere relevant at anvende få, men sigende effektmål, til at udgøre effekten (Bukh & Christensen, 2018).

En anden måde kan være ved at udarbejde en historisk vægtning over en fastsat periode, på eksempelvis 3-, 5- eller 10 år. *Effektbaselen* udgøres i denne sammenhæng af et gennemsnit over periodens opnåede effekter, hvorved det indeværende års opnåede effekt sættes i relation til tidligere års opnåede effekt. *Udgiftsbaselinen* udgøres ligeledes af de historiske medgåede udgifter til opnåelse af effekter for perioden. I denne sammenhæng vurderes det, hvorvidt omkostningseffektiviteten forbedres eller ej i forhold til den sammenlignede periode. Fordelen herved er, at sammenligningen sker på baggrund af en historisk omkostningseffektivitet, hvorved det er muligt at vurdere

udviklingen heraf. Ulempen er, at der sammenlignes med tidligere år, hvor der kan have været andre forudsætninger, da elevsammensætningen kan være afgørende for, hvilken effekt der opnås, samt at bevillingen kan have været præget af udsving i perioden eksempelvis ved besparelser, hvorfor sammenligningsgrundlaget kan være en udfordring.

Tildelingsmodellen

Den faste tildeling i tildelingsmodellen skal sikre distrikterne tilstrækkelige midler til driften af udføreenheden/udføreenhederne. Tildelingen af midler hertil udgør derfor størstedelen af de samlede ressourcer, der tildeles distrikterne. Hvor stor en procentdel den faste tildeling skal udgøre af den samlede bevillingsramme, er en afgørelse der skal træffes i den enkelte forvaltning, hvor det er relevant at have for øje, hvor stort incitament den effektafhængige ressourcetildeling giver udføreenhederne til at skabe øget effekt. Denne model tager udgangspunkt i en fast tildeling, der udgør 95% af den samlede bevillingsramme, hvor den effektafhængige udgør 5%, hvormed udføreenhederne kan opnå en relativ stor gevinst ved at forøge omkostningseffektiviteten. Der er ligeledes flere måder at tildele den effektafhængige bevilling på, hvor hele bevillingen kan gives ved forøgelse af omkostningseffektiviteten, eller også kan den gives trinvis i forhold til, hvor meget omkostningseffektiviteten er forøget.



Figur 9 - Effektbaseret bevillingsmodel (Egen tilvirkning)

I modellen tildeles distrikterne i overgangsåret, år 0, udelukkende den faste ramme på 95% af bevillingsrammen, hvor de i år 1 kan modtage 100% ved opnåelse af den effektafhængige bevilling forudsat, at omkostningseffektiviteten forbedres i år 0. Den effektafhængige tildeling udløses dermed i det kommende budgetår ved opnåelse af øget omkostningseffektivitet i det indeværende budgetår. I de undersøgte kommunerne findes der centrale puljer til forskellige udviklingstiltag, som udføreenhederne kan ansøge om eller blive tildelt ved en politisk beslutning. Den faste ramme, der

udgør 95% af bevillingsrammen, svarer derfor til den bevillingsramme kommunerne har til skoleområdet på nuværende tidspunkt. Dermed skal der ikke findes ekstra midler til den effektafhængige bevilling på 5%, da forvaltningerne har centrale puljer, hvor disse midler indgår i. Argumentet er at disse puljer ikke skal tildeles skolerne gennem ansøgninger eller ved politiske beslutninger, men skal tildeles som incitament til at øge omkostningseffektiviteten, hvorved ledelsesrummet for udføreenhederne øges, da de dermed selv kan beslutte, hvilke indsatser eller aktiviteter de vil igangsætte, og ikke ansøge eller tildeles øremærkede midler til bestemte indsatser eller aktiviteter (jf. 7.7 Sammenfatning af analyse).

Modellen har til formål at sikre en forøgelse af ledelsesrummet for udføreenhederne, som det foreskrives i NPG (jf. 6.2 New Public Governance). En metode hertil er at fastlægge distrikternes midler gennem rullende tildeling, hvor budgetterne fastlægges kvartalsvis fremad. Dermed tildeles der kvartalsvist budget på baggrund af det faktiske elevtal i distrikterne, og hvor undervisningen af dem foregår. Derigennem skabes der større sammenhæng mellem eleverne i distriktet, de anvendte undervisningstilbud samt distrikternes tildeling. Det medfører større incitament til at styrke udføreenhedernes undervisningstilbud, da budgetkonsekvensen ved udføreenhedernes indsatser sker hurtigere. Det samlede kommunale budget til undervisningstilbud opnår samtidig større budgetsikkerhed, da risikoen for uventede overskridelser af budgettet mindskes (jf. 6.4.6 Budget risiko). Børnetals ændringer kommunen i forhold til de prognosticerede udløser et større udgiftsbehov, hvorfor der centralt skal placeres en mindre risikopulje, hvor udsving i børnetallet opfanges. Hvis puljen ikke anvendes, vil skolerne kvartalsvist tildeles midler herfra med elevtal som fordelingsnøgle, hvorfor puljen fungerer som en form for risikojustering for forvaltningen.

Modellen bygger dermed på et princip om, at midlerne til undervisning skal følge det enkelte barn, hvorved der opnås et stort ledelsesrum på udføreenhederne samt økonomisk ansvar for, at alle børn i distriktet modtager undervisning.

9 Konklusion

Formålet med afhandlingen er at bidrage til diskussionen om udviklingen af den effektbaserede styring i den kommunale sektor i Danmark. Der er taget udgangspunkt i folkeskoleområdet, og til at skabe forståelse for styringen på området, er der foretaget en empirisk undersøgelse af fem kommuners erfaringer hermed. På baggrund heraf er problemformuleringen i afhandlingen:

Hvordan kan den effektbaserede styring af skoleområdet styrkes med udgangspunkt i erfaringen fra fem kommuners nuværende strategiske- og økonomiske styring af området?

Den empiriske indsamling, gennem primærempiri ved kvalitativ metode ved interview suppleret af sekundærempiri gennem offentlige styringsdokumenter, politikker og strategier, er analyseret op mod den anvendte teori, New Public Management, New Public Governance, effektbaseret styring samt Formula Funding, for at skabe forståelse for kommunernes erfaringer med henholdsvis den strategiske- og økonomiske styring af skoleområdet. Forståelsen der er skabt gennem analysen, danner grundlag for afhandlingens diskussion, hvor en styrkelse af den effektbaserede styring på området, primært er diskuteret op mod de strategiske- og økonomiske styringsprincipperne i New Public Governance samt effektbaseret styring. Følgende kan på baggrund af undersøgelsen i afhandlingen konkluderes.

Organiseringen af forvaltningen og skolestrukturen er forskellig i alle de undersøgte kommuner, hvilket kan skyldes størrelse samt politiske prioriteringer på området. Gennem diskussionen af kommunernes organiseringer og teorien i New Public Governance samt teorien bag effektbaseret styring er det påvist, at organiseringen af forvaltningen er en væsentlig faktor for at kunne opnå de undersøgte kommuners ønskede effektmål på området. Et tværsektorielt samarbejde, som det foreskrives i New Public Governance, og et borgerrettet fokus, som det foreskrives i effektbaseret styring, er derfor essentielt, da et tværsektorielt samarbejde mellem dagtilbud, skole og SFO mindsker udfordringerne ved opstilling af processer og ydelser forbundet med effektopnåelsen.

De opstillede effektmål i de undersøgte kommuner følger dog ikke teorien for opstilling af effektmål. Her argumenteres der for, at kerneopgaven skal defineres, før effektmålene kan opstilles, da disse skal relateres til kerneopgaven, så de understøtter opnåelse heraf. Ingen af de undersøgte kommuner har klart defineret kerneopgaven i folkeskolen, som der argumenteres for, kan være relateret til elevernes faglighed, trivsel og dannelse, hvorfor et bud herpå kan være: *"At give børn kundskaber og*

færdigheder, som gør dem i stand til at forvalte deres liv i et demokratisk samfund.” (Hasle et al., 2016, s. 6).

Aarhus Kommune er den eneste af de undersøgte kommuner, der har opstillet en form for effektbaseret styringsmodel gennem Virksomhedsmodellen, hvorfor forståelsen herfor har dannet udgangspunkt for inddragelse af effektkæden, der er udarbejdet på baggrund af en forandringsteoretisk tilgang, som bygger på forholdet mellem årsag og virkning. Planlægningsdelen i kæden tager derigennem udgangspunkt i effekten, hvorefter der arbejdes bagudrettet i kæden for at finde milepæle til opnåelse af effekten, ydelser der relaterer sig til *output*, processer i form af indsatser og aktiviteter og ressourcer ved *input*. Eksekveringen udføres på udføreenhederne, der er relateret til opnåelse af effekten gennem processen og ydelserne. Evalueringen af effektopnåelsen skal ske på baggrund af henholdsvis kvantitative rapporteringer og kvalitative dialoger, da ingen af disse kan stå alene. Dialogerne skal dermed bidrage til forståelse for den konkrete effektopnåelse, der er kvantificeret gennem rapporteringen. Denne evaluering skal bidrage med optimering af effektkæden, hvorfor planlægningsøvelsen gentages for at optimere på *input* ved ressourcer, processer, ydelser samt milepæle, der alle er relateret til effektopnåelsen.

I teorien bag effektbaseret styring foreskrives det, at der evalueres på omkostningseffektiviteten, da ressourceforbruget skal relateres til effektskabelsen. Dette er med et ønske om at kunne vurdere, hvorvidt omkostningseffektiviteten øges, da en forbedring af effekten alene ikke er tilstrækkelig. Omkostningseffektiviteten er dog ikke uproblematisk at beregne, da kommunernes udgiftsbasing gør det vanskeligt at vurdere de tilgæede omkostninger til effektskabelsen. I realiteten kan der derfor ikke foretages omkostningskalkulationer, hvorfor det i en kommunal sammenhæng er nødvendigt at lave en vurdering af, hvilket udgifter der tilgår effekten. Beregning af omkostningseffektiviteten bliver dermed ikke ligeså nøjagtig, men det er mere væsentligt at få skabt relation mellem ressourceforbruget og effekten gennem udgifter, end det er at undlade det. Kommunerne er underlagt et øget udgiftspres, hvorfor det er nødvendigt at kunne prioritere kommunens samlede ressourcer mellem områderne, hvilket relaterer sig til værdiskabelsen for borgerne og samfundet gennem effekten.

I analysen påvises det, at ingen af de undersøgte kommuner anvender effektafhængige bevillinger i deres tildelingsmodeller på området, idet alle anvender *output*-baserede tildelingsmodeller, der giver incitament til at reducere omkostninger forbundet med forløbet samt at reducere ikke nødvendige aktiviteter. Da ingen af de undersøgte kommuner anvender effekt som tildelingskriterium, er der opstillet en effektbaseret tildelingsmodel, der bygger på teorien bag effektbaseret styring og New

Public Governance samt forståelsen for de undersøgte kommuners erfaringer med tildelingsmodeller, der suppleres af inspiration fra opstillede effektbaserede tildelingsmodeller i Vordingborg- og Odense Kommune.

Tildelingsmodellen bygger på en distriktsmodel, hvor distrikterne tildeles midler efter antallet af børn i distriktet, og ikke på baggrund af elevtallet på udføreenhederne. Dermed afholder udføreenhederne selv midlerne, når elever vælger en anden skole end distriktsskolen. Hvis elever efter endt 9. klasse ikke vælger at tage på en ungdomsuddannelse, afholder skolen ligeledes midler til privat-, efterskole eller 10. klasse. Hermed øges ledelsesrummet og styringsansvaret for udføreenhederne gennem øget decentralisering, som det foreskrives i New Public Governance.

Tildelingen består grundlæggende af to tildelingsprincipper, en fast bevilling, der udgør 95%, og en effektafhængig bevilling, der udgør 5%. Til fastsættelsen af den faste bevilling indgår tre tildelingsmekanismer; (1) hvor udføreenhederne sikres midler til driften, (2) hvor distrikterne tildeles midler til inklusion samt specialundervisning, hvor tildelingen justeres 100% i forhold til en socioøkonomisk faktor, samt (3) hvor udføreenhederne tildeles midler pr. elev i distriktet. Den effektafhængige tildeling er baseret på en *baseline*-model, hvor der, ex ante, udregnes en *effektbaseline*, ud fra en indeksering af effektmål, og en *udgiftsbaseline*, ved de forventede periodeudgifter, hvorved omkostningseffektiviteten beregnes som en standard. Den effektafhængige bevilling udløses i modellen i kommende budgetår ved forbedring af omkostningseffektiviteten i indeværende år.

På baggrund af den forståelse der er skabt for de undersøgte kommuners anvendelse af effektbaseret styring i afhandlingen, vurderes det, at de generelt fokuserer på effektmål i forbindelse med den strategiske styring. En væsentlig styrkelse af den effektbaserede styring på området vil derfor være at forsøge at koble den økonomiske styring sammen med den strategiske styring, så de tilgængelige ressourcer til effektskabelsen i nogen grad kan vurderes.

10 Litteraturliste

Aarhus (2017) – *Bliv klogere på din skoles økonomi* – Egen publikation

Andersen L. B., Jacobsen, C., Jakobsen, M., Pallesen, T. og Serrizlew, S. (2017) *Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor* - 2. Udgave – Hans Reitzels Forlag.

Bukh, P. N. (2017) – *Effektbaseret økonomistyring – den ædle kunst at bruge pengene rigtigt* - Samfundsdesign.

Bukh, P. N. & Christensen, K. S. (2018) *Strategi og styring med effekt*, DJØF Forlag, 2018.

Burrell, G. & Morgan, G. (1979) *Sociological Paradigms and Organizational Analysis* – Ashgate Publishing.

Brinkmann S, Tanggaard L, (2015) - Kvalitative metoder, en grundbog - 2. udgave - København: Hans Reitzel Forlag; 2015. p. 13–29.

Frederikshavn (2017) – *Ressourcetildelingsmodel* (Set 5/6-2018)
<http://docplayer.dk/40961978-Ressourcetildelingsmodel.html>

Frederikshavn (2018a) – *Budget 2018* (Set 5/6-2018)
<https://frederikshavn.dk/politik/kommunens-oekonomi/budget-2018/>

Frederikshavn (2018b) – *Organisationsdiagram 1 april* (Set 5/6-2018)
<https://frederikshavn.dk/media/2116/organisationsdiagram-1-april-2018.jpg>

Frederikshavn (2018c) – *Referat og dagsorden* (Set 5/6-2018)
<https://frederikshavn.dk/media/1946/0referat-aaben.pdf>

Frederikshavn (2018d) – *Nutidens børn og unge, fremtidens medarbejdere* (Set 5/6-2018)
<https://tinyurl.com/ybnx8eq>

Frederikshavn (2018e) – *International strategi* (Set 5/6-2018)
<https://frederikshavn.dk/media/1635/international-strategi-dansk-version.pdf>

Guldborgsund (2018) – *Guide til effektbaseret styring* (Set 5/6-2018)
<http://docplayer.dk/41076952-Guide-til-effektbaseret-styring.html>

Hasle, P., Sørensen, O. H., Thoft, E. & Hvenegaard, H. (2016) – *Vidensgrundlag om kerneopgaven i den kommunale sektor* - Fremfærd.

Greve, C. (2002) - *New Public Management* (Set 5/6-2018)
<http://overlund.dk/samf/NPC.pdf>

Hedegaard, O. (2009) – *Alternativomkostninger*. Den Store Danske, Gyldendal. (Set 5/6-2018)
<http://denstoredanske.dk/index.php?sideId=36493>

Heeager, A. og Olesen S. (2014) – *Kommunaløkonomi* - Systime

Hood, C. (1991) - *A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS?* - Public Administration, March, Vol.69

Hood, C. & Peters, G. (2004) *The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?* - Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.14

Hood, C. & Dixon, R. (2015) - *A Government that Works Better and Costs Less?* - Oxford: Oxford University Press.

Israelsen, P. (2011) – *omkostninger* - Den Store Danske, Gyldendal. (Set 5/6-2018)
<http://denstoredanske.dk/index.php?sideId=135375>

Jakobsen, S. T. (2017) – *Specialundervisningsbehov i Vordingborg Kommunes skoledistrikter – En socioøkonomisk tildelingsmodel* - KORA.

Jensen, L. (1998) - *Interpreting New Public Management: The Case of Denmark* - Australian Journal of Public Administration. Vol.57

KL (2016) – *Læring for alle* (Set 5/6-2018)
<https://www.kl.dk/PageFiles/1324013/Laering-for-alle.pdf?epslanguage=da>

Kreiner, K. & Mouritsen, J. (2005) *The analytical interview – Relevance beyond reflexivity*.

Kurunmäki, L., Lapsley, I., & Miller, P. (2011) - *Accounting within and beyond the state* (Guest editorial). Management Accounting Research, Vol. 22.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015) *Interview – Det kvalitative forskningsinterview som håndværk* – 3. udgave – Hans Reitzels Forlag.

Lapsley, I. (2008) - *The NPM agenda: back to the future* - Financial Accountability & Management, Vol.24

Larsen, T. & Pedersen, N. (2015) – *Den offentlige sektor* – 8. Udgave – Handelshøjskolens forlag

Lukka, K. (2005) *Approaches to Case Research in Management Accounting – The Nature of Empirical Intervention and Theory Linkage*.

Lundkvist, M. & Vedsted, N. (2017) – *New Public Leadership – Fra strategi til effekt* – 2. udgave – Jurist og økonomforbundets forlag

Morgan, G. & Smircich, L. (1980) *The Case for Qualitative Research* - The Academy of Management Review, Vol. 5, No. 4 (Oct. 1980), pp. 491-500.

Pedersen, J. & Löfgren, K (2012) - *Public Sector Reforms: New Public Management without Marketization? The Danish Case*. - International Journal of Public Administration Vol.35

Randers (2017a) – *Klasse og elevtal I Randers Kommune* (Set 5/6-2018)
https://bornogunge5-16.randers.dk/media/41362/folkeskoler-2017-2018_faktiske-elevtal.pdf

Randers (2018a) – *Fakta om Randers* (Set 5/6-2018)
<https://velkommen.randers.dk/fakta/>

Randers (2018b) – Baggrundsmateriale til den nye skolestruktur (Set. 5/6-2018)
<https://bornogunge5-16.randers.dk/skole/skolestruktur-august-2015/baggrundsmateriale-til-den-nye-skolestruktur/de-nye-skoledistrikter/>

Rebild (2014) – *Vision* (Set 5/6-2018)
http://rebild.dk/sites/default/files/centre/hr_og_udvikling/folder_vision_juni_2014.pdf

Rebild Kommune (2016) - *Forslag til ny tildelingsmodel på skoleområdet fra 2017/18*. (set. 19/5-2018)
[http://bilag.rebild.dk/Dagsordener/Boerne-_og_Ungdomsudv\(2016\)/09-11-2016/Dagsorden\(ID793\)/Bilag/Punkt%20112%20Bilag%203%20Forslag_til_ny_tildelingsmodel_paa_s_koleomraadet__2_november.pdf](http://bilag.rebild.dk/Dagsordener/Boerne-_og_Ungdomsudv(2016)/09-11-2016/Dagsorden(ID793)/Bilag/Punkt%20112%20Bilag%203%20Forslag_til_ny_tildelingsmodel_paa_s_koleomraadet__2_november.pdf)

Rebild (2017) – *Befolkningsudvikling* (Set 5/6-2018)
http://rebild.dk/sites/default/files/wysiwyg_media_files/redegoerelser_planstrategi2014_2_1.pdf

Rebild (2018a) – *Om Kommunen* (Set 5/6-2018)
<http://rebild.dk/om-kommunen>

Rebild (2018b) – *Antal Elever* – Punkt 40 (Set 5/6-2018)
<http://rebild.dk/politik/dagsordener-og-referater/121/6998>

Rebild (2018c) – *Kontraktstyring* (Set 5/6-2018)
http://rebild.dk/sites/default/files/wysiwyg_media_files/kontraktstyring_-_gentaenkt.pdf

Rebild (2018d) – *Fremtidens folkeskole* (Set 5/6-2018)

http://rebild.dk/sites/default/files/wysiwyg_media_files/paavejmodfremtidensfolkeskole2020_vedt110825_pdf.pdf

Retsinformation (2017) – *Bekendtgørelse af lov om folkeskolen* (Set 5/6-2018)

<https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=196651#id022b0e44-841e-4caf-9378-363beeaf94c1>

Ryan, B., Scapens, R. W., & Theobald, M. (2002). *Research method and methodology in finance and accounting* (2. edition ed.) London: Thomson Learning.

Syddjurs (2015) – *Oplæg til ny tildelingsmodel* (Set 5/6-2018)

https://www.syddjurs.dk/sites/default/files/acadre/Files_2705_4552184/Skoleomr%C3%A5det%20-%20Opl%C3%A6g%20ny%20tildelingsmodel%20med%20till%C3%A6g.docx.pdf

Syddjurs (2016) – *Punkt 579 Skoleområdet – Oplæg til ny tildelingsmodel* (Set 5/6-2018)

<https://www.syddjurs.dk/noindex/punkt-579-skoleomraadet-oplaeg-til-ny-tildelingsmodel>

Syddjurs Kommune (2018a) – *Fakta om kommunen* (Set 5/6-2018)

<https://www.syddjurs.dk/om-kommunen/fakta-om-kommunen>

Syddjurs Kommune (2018b) – *Syddjurs organisationsdiagram* (Set 5/6-2018)

https://www.syddjurs.dk/sites/default/files/PDF/syddjurs_organisationsdiagram_03042018.pdf

Syddjurs Kommune (2018c) – *Oplæg til organisering af skoleområdet* (Set 5/6-2018)

https://www.syddjurs.dk/sites/default/files/PDF/skoleomraadet_-_oplaeg_til_organisering_af_skoleomraadet.pdf

Syddjurs (2018d) – *Ny vision* (Set 5/6-2018)

<https://www.syddjurs.dk/nyvision>

Syddjurs Kommune (2018e) – *Læring og trivselspolitik* (Set 5/6-2018)

https://www.syddjurs.dk/sites/default/files/PDF/laerings_og_trivselspolitik_0.pdf

Undervisningsministeriet (2017) - *Aftale om bedre veje til uddannelse og job* - Egen publikation

Undervisningsministeriet (2018a) – *Om nationale mål* (Set 5/6-2018)

<https://uvm.dk/folkeskolen/folkeskolens-maal-love-og-regler/nationale-maal/om-nationale-maal>

Undervisningsministeriet (2018b) - *Trivselsmåling* (Set 5/6-2018)

<https://uvm.dk/folkeskolen/elevplaner-nationale-test-og-trivselsmaaling/trivselsmaaling>

Wolffsen, P. (2009) – *udgift* - Den Store Danske, Gyldendal.
<http://denstoredanske.dk/index.php?sideId=176232>

Bilag – Vedlagt på USB.

Bilag 1 – Interviewguide

Bilag 2 – Interview med Randers

Bilag 3 – Interview med Frederikshavn

Bilag 4 – Interview med Aarhus

Bilag 5 – Interview med Syddjurs

Bilag 6 – Interview med Rebild

Bilag 7 - Organisationsdiagram Randers.

Bilag 8 - Skolestruktur Randers Kommune:

Bilag 9 – Organisationsdiagram Rebild

Bilag 10 – *Skoleåret 2018/2019 – Specialtilbud – Frederikshavn Kommune.*

Bilag 11 – *Kvalitetsudviklingsprojekt C.2 – Evaluering af udlægningen af midlerne til specialundervisning.*

Bilag 12 – *Sprogstimulerende støtte jf. §5 stk. 6 – Læring og udvikling.*