

STYRING,
LEDELSE OG
MOTIVATION I
DEN OFFENTLIGE
SEKTOR

ANALYSERAPPORT 3

**PRODUKTIVITETS
KOMMISSIONEN //**

Produktivitetskommissionen
Bredgade 38, 1.
1260 København K

Tlf.: 5077 5680

E-mail: post@produktivitetskommissionen.dk
www.produktivitetskommissionen.dk

Oplag: 500

Dato: September 2013

Forsidefoto: Scanpix, Viggo Rivad

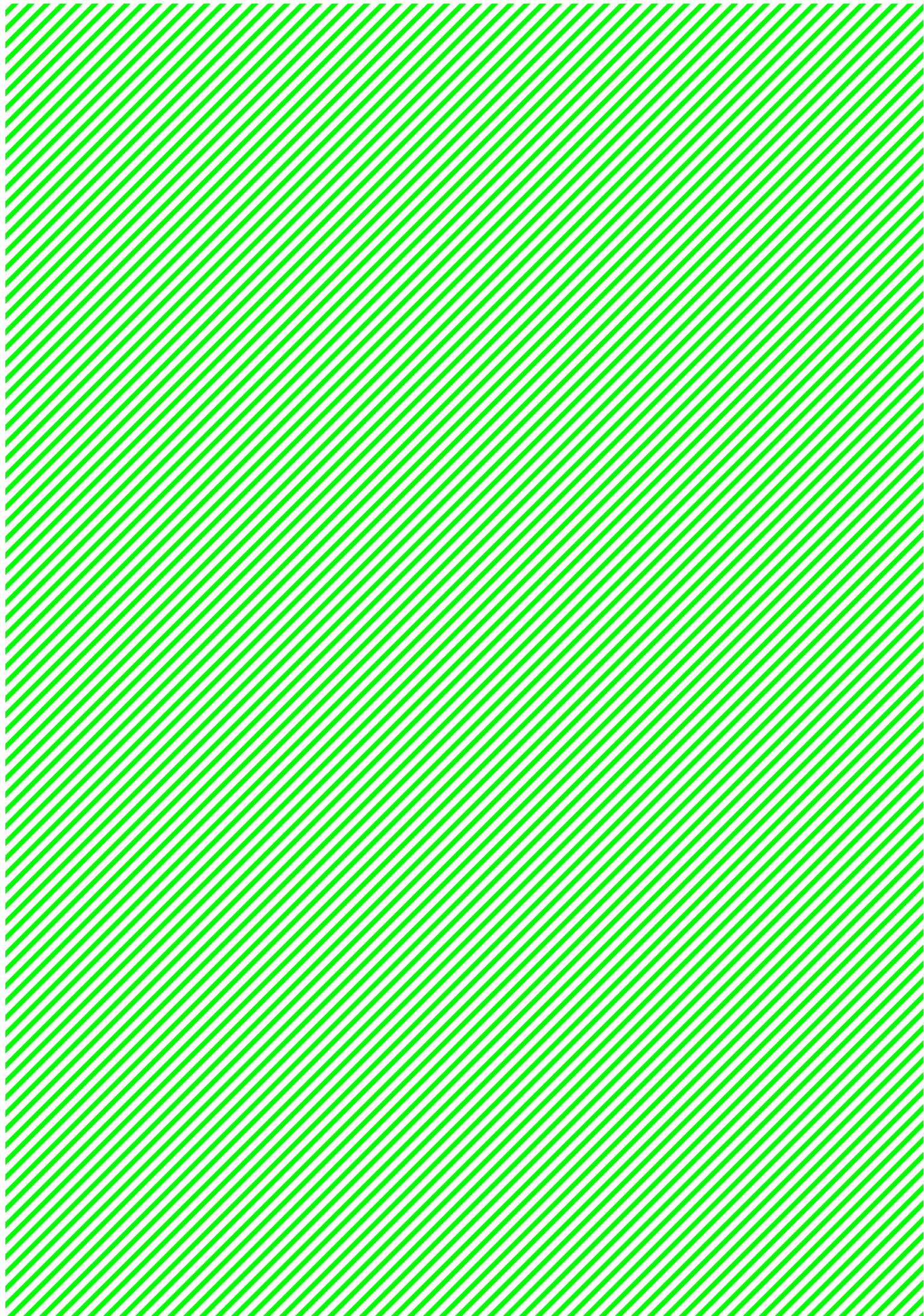
Portrætfotos: Anders Find/Finds Photo

Design: Slotsholm

Tryk: Rosendahls

ISBN: 978-87-995669-5-2

Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor

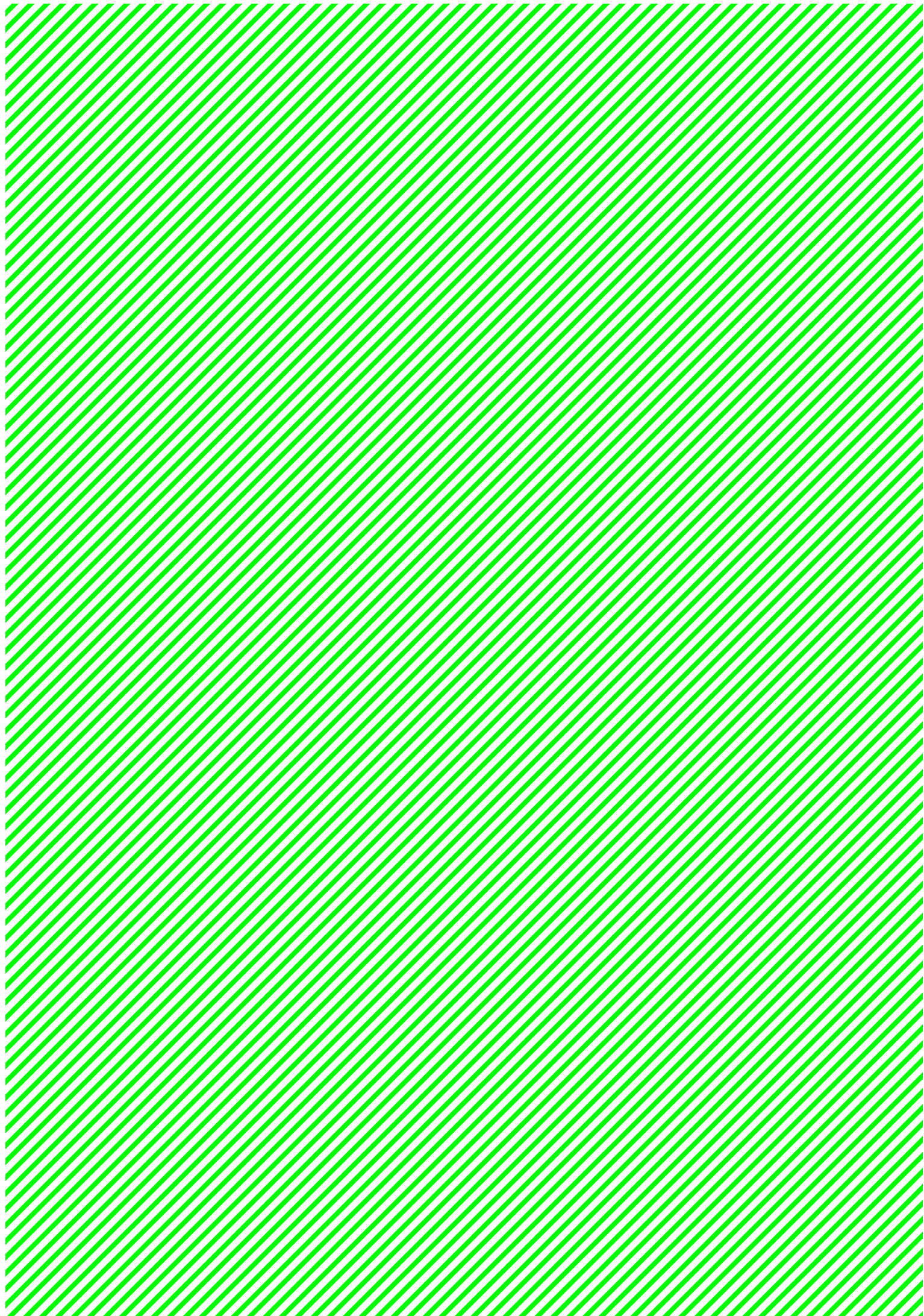


Indhold

KAPITEL 1		
OVERBLIK		9
1.1	Definition af produktivitet og effektivitet	10
1.2	Fokus på resultater for borgerne	11
1.3	Afbureaukratisering og fleksibel opgaveløsning	13
1.4	Tydelig ledelse og motiverede medarbejdere	15
1.5	Økonomisk styring der fremmer effektivitet og samarbejde	17
1.6	Administrative og politiske reformer	18
1.7	Baggrundsmateriale	19
DEL 1: TILSKYNDELSER		
KAPITEL 2		
POLITISK FOKUS PÅ PRODUKTIVITET OG EFFEKTIVITET		23
2.1	Manglende politisk fokus på høj produktivitet og effektivitet	25
2.2	Den administrative organisation understøtter ikke altid produktivitet	27
KAPITEL 3		
FOKUS PÅ RESULTATER I KONTRAKTSTYRINGEN		31
3.1	Øget brug af kontraktstyring	32
3.2	Resultatkontrakter har ikke været et effektivt styringsredskab	33
KAPITEL 4		
ØKONOMISK STYRING DER FREMMER GODE RESULTATER		39
4.1	Den økonomiske styring i den offentlige sektor	41
4.2	Samfundsøkonomisk effektivitet frem for lokal optimering	41
4.3	Afregningssystemerne bør understøtte tværgående samarbejde	43
4.4	Kommunerne bør have tilskyndelse til og mulighed for at forebygge	46
KAPITEL 5		
LØN KOBLET TIL KOMPETENCER OG PRÆSTATIONER		49
5.1	Kun en begrænset del af lønmidlerne udmøntes lokalt	50
5.2	Der er ønsker om mere lokal løndannelse	53
5.3	Gode erfaringer med præstationsafhængig løn i det private	56

KAPITEL 6		
MOTIVATION OG TRIVSEL GIVER GODE RESULTATER		59
6.1	Et godt arbejdsmiljø giver gode resultater	60
6.2	Styring, der virker motiverende, giver bedre resultater	60
DEL 2: MULIGHEDER		
KAPITEL 7		
FRA BUREAUKRATI TIL FLEKSIBILITET I OPGAVELØSNINGEN		65
7.1	Bureaukrati avler bureaukrati	66
7.2	Politiske initiativer til afbureaukratisering	68
7.3	Bureaukrati tager ressourcer fra kerneopgaven	76
7.4	Bureaukrati kan koste på motivation og tillid	80
KAPITEL 8		
OVERENSKOMSTER OG FLEKSIBILITET I OPGAVELØSNINGEN		83
8.1	Offentlige overenskomster er karakteriseret ved centralt aftalte regler	84
8.2	Fagspecifikke overenskomster kan hæmme arbejdstilrettæggelsen	85
8.3	Ufleksible arbejdstidsregler kan hæmme arbejdstilrettæggelsen	87
8.4	Kompetencen til at indgå lokale arbejdstidsaftaler ligger ofte centralt	88
KAPITEL 9		
ØKONOMISK RÅDERUM TIL INVESTERING OG OPSPARING		91
9.1	Rammerne for økonomistyringen i den offentlige sektor	93
9.2	Budgetreserver og risiko for benzinafbrænding	94
9.3	Begrænset råderum til langsigtet planlægning	95
9.4	Fokus på god økonomistyring	96
KAPITEL 10		
KOMPETENTE LEDERE		99
10.1	Betydningen af god og tydelig ledelse	101
10.2	Case: Betydning af gode folkeskoleledere	103
10.3	Politiske initiativer til at opkvalificere offentlige ledere	107
10.4	Konklusioner om udvikling af ledelseskompetencer i det offentlige	111

KAPITEL 11		
KOMPETENTE MEDARBEJDERE		113
11.1	Initiativer til kompetenceudvikling blandt offentligt ansatte	114
11.2	Medarbejdernes involvering i effektivisering og innovation	116
APPENDIKS 1		
BUDGETLOV OG ØKONOMISTYRING		123
LITTERATURLISTE		141



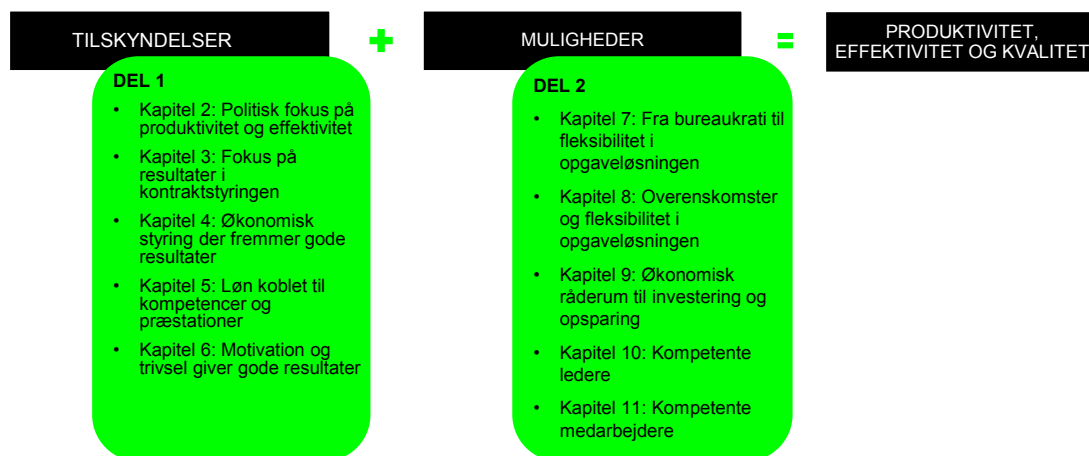
Forord

Denne analyserapport om *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor* følger op på Produktivitetskommissionens tidligere analyser af produktiviteten i det offentlige. Vores hidtidige analyser har vist tre ting:

1. Det er vanskeligt at måle produktivitet i den offentlige sektor, og datagrundlaget i nationalregnskabet egner sig ikke til det formål.
2. Der er et betydeligt potentiale for at øge produktiviteten. For de dele af den offentlige sektor, hvor der foreligger brugbare data, er potentialet omkring 10 pct., hvis de mindre effektive enheder over en årrække kan hæve deres produktivitet op på niveau med de bedste sammenlignelige enheder. Det er dog næppe realistisk, at alle enheder kan nå op på samme høje produktivetsniveau. Til gengæld vil selv de bedste enheder hen ad vejen kunne blive mere effektive – bl.a. ved at indføre ny teknologi, ny viden og bedre arbejdsgange.
3. Den grundlæggende udfordring er, at de rammevilkår, som ledere og medarbejdere arbejder under, giver mindre *tilskyndelse* til og færre *muligheder* for at effektivisere og forny den offentlige sektor, når man sammenligner med forholdene i den private sektor.

I denne rapport fremlægger Produktivitetskommissionen konkrete anbefalinger til, hvordan rammevilkårene i det offentlige kan forbedres, og en del af produktivetspotentialet høstes. Rapporten diskuterer ikke grænserne mellem den offentlige og private sektor, og den behandler derfor ikke emner som konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver, innovative offentlige udbud og offentligt-privat samarbejde. De spørgsmål vil blive taget op i en senere rapport.

Kapitel 1 giver et overblik over rapportens anbefalinger. Resten af kapitlerne er samlet i to dele: Første del af rapporten fokuserer på *tilskyndelserne*, og anden del handler om *mulighederne* for at effektivisere og innovere. Kapitlerne kan læses hver for sig.



Anbefalingerne har fokus på at indrette den offentlige sektor, så vi i højere grad måler, belønner og styrer efter, at der bliver skabt så gode resultater for borgerne som muligt inden for de budgetmæssige rammer.

Den offentlige sektor er en stor og kompleks organisation. Det vil ofte afhænge af særlige lokale forhold, hvilke konkrete midler der er bedst egnede til at fremme produktiviteten i den enkelte enhed. En stor del af anbefalingerne i denne rapport er derfor formuleret som generelle principper for arbejdet med at fremme produktivitet og effektivitet i det offentlige.

En del af anbefalingerne er opfordringer til at fremskaffe ny viden på områder, hvor bestræbelserne på at fremme produktiviteten i dag fx hæmmes af mangel på gode data. I en række tilfælde vil det således kræve yderligere udredninger, før rapportens anbefalinger kan omsættes til konkret praksis. Rapporten indeholder dog også en del specifikke anbefalinger, der umiddelbart kan føres ud i livet, hvis den politiske vilje er til stede.

God læselyst!

Peter Birch Sørensen
Formand for Produktivitetskommissionen

Kapitel 1

Overblik

Den offentlige sektor er stor i Danmark – næsten en tredjedel af alle beskæftigede er offentligt ansatte.¹ Hvis vi kan give dem bedre muligheder for og større tilskyndelse til at styrke produktiviteten, er der et stort potentiale for at øge velstanden og velfærden i Danmark.

Højere produktivitet i det offentlige skabes grundlæggende på samme måde som i det private, nemlig ved at indføre ny teknologi, ny viden og bedre arbejdsgange. Men anderledes rammevilkår i den offentlige sektor giver typisk ledere og medarbejdere mindre tilskyndelse til og ringere muligheder for at effektivisere og forny. Produktivitetspotentialet kan således være mindst lige så stort som i det private, men gevinsterne kan være sværere at høste.²

En afgørende forskel på den offentlige og den private sektor er de mål, der styres efter. Private virksomheder er nødt til at tjene penge for at overleve. De styrer efter en veldefineret og målbar bundlinje, og presset fra konkurrenterne giver dem en permanent tilskyndelse til at effektivisere, innovere og tilpasse deres produkter til kundernes behov. Offentlige institutioner er derimod underlagt en politisk styring, som kan resultere i mangeartede mål, der kan være svære at forene, og som tilsammen giver en kompleks bundlinje. Samtidig er offentlige enheder normalt ikke udsat for et konkurrencepres for at forny og effektivisere, og de risikerer på den måde ikke at gå konkurs.

I denne rapport diskuterer Produktivitetskommissionen, hvordan styringen af den offentlige sektor kan indrettes, så de offentlige institutioner skaber de bedst mulige resultater for borgerne med de ressourcer, de har til rådighed. Med det mål for øje fremlægger kommissionen en lang række anbefalinger. De kan samles under fem overskrifter:

1. Fokus på resultater for borgerne.
2. Afbureaukratisering og fleksibel opgaveløsning.
3. Tydelig ledelse og motiverede medarbejdere.
4. Økonomisk styring der fremmer effektivitet og samarbejde.
5. Administrative og politiske reformer.

Rapporten diskuterer ikke grænserne mellem den offentlige og private sektor, og den behandler derfor ikke emner som konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver, innovative offentlige udbud og offentligt-privat samarbejde. De spørgsmål vil blive taget op i en senere rapport.

Mange af de temaer, som berøres i denne rapport, har været diskuteret meget længe. Fx har skiftende regeringer i mindst 30 år talt om behovet for regelforenkling og afbureaukratisering. Et hovedbudskab i rapporten er, at hvis vi for alvor vil bryde med nogle af de udviklingstendenser, der hæmmer effektiviteten i den offentlige sektor, så vil det kræve, at vores politikere er villige til at opstille nogle nye og væsentligt anderledes spilleregler for de offentlige institutioner og for den politiske styring af institutionerne.

¹ Danmarks Statistik (2012).

² Se arbejdsnotatet "Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne?".

I dette kapitel opsummerer vi Produktivitetskommissionens hovedanbefalinger til, hvordan de nye spilleregler kunne se ud. I rapportens øvrige kapitler uddyber vi anbefalingerne og begrundelserne for dem, og vi fremlægger også en række konkrete forslag, som vil understøtte effekten af hovedanbefalingerne.

Alle anbefalinger i denne rapport har til formål at styrke produktiviteten og effektiviteten i den offentlige sektor. Vi starter derfor med at præcisere, hvad vi mener med disse begreber. Derefter gennemgår vi rapportens hovedanbefalinger, som er samlet i fem afsnit – ét for hvert af de fem ovennævnte temaer.

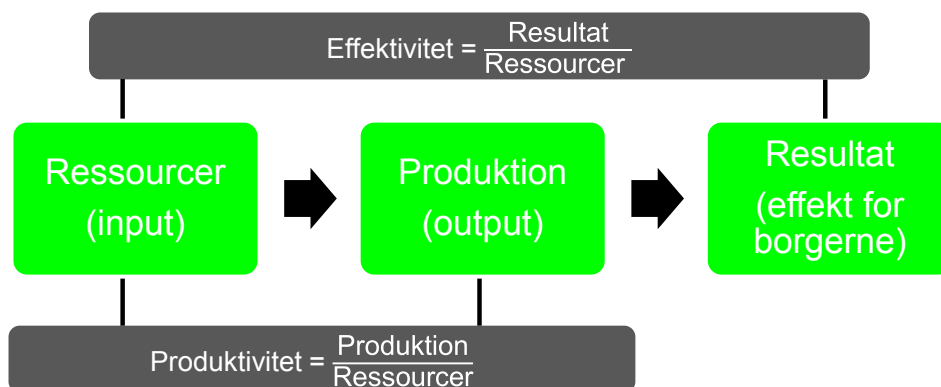
1.1 Definition af produktivitet og effektivitet

Figur 1 illustrerer, hvad der i rapporten menes med ord som produktivitet og effektivitet i det offentlige.

Produktiviteten er forholdet mellem produktionen og det anvendte forbrug af ressourcer. Produktionen er her typisk en serviceydelse – fx undervisning. Ressourcerne kan være personale, bygninger, computere mv.

Ved måling af produktionen bør man ikke blot fokusere på den producerede mængde – fx antallet af gennemførte undervisningstimer – men også på *kvaliteten* af den ydelse, der leveres, selvom den i praksis kan være vanskelig at måle. En stigning i kvaliteten af produktionen ved uændret ressourceforbrug er altså udtryk for en produktivetsstigning. Det er også en produktivetsstigning, hvis der sker en stigning i den producerede mængde med uændret ressourceforbrug og kvalitet.

FIGUR 1: RESSOURCER, PRODUKTIVITET OG EFFEKTIVITET



Kilde: Arbejdsnotatet "Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne?".

I sidste instans er vi dog mest interesserede i den offentlige sektors *effektivitet*. Effektiviteten er forholdet mellem resultatet, altså effekten for borgerne, og ressourceforbruget. Effekten af en undervisningstime kan fx måles på elevens faglige resultater, og effekten af en sundhedsydelse kan måles på, i hvilket omfang patienterne bliver helbredt eller får reduceret deres lidelser.

En højere produktivitet i det offentlige vil typisk også medføre en højere effektivitet, da borgerne bliver tilbudt flere eller bedre serviceydelser med den samme ressourceindsats. Det forudsætter dog, at politikerne og de offentligt ansatte arbejder på at sikre, at den offentlige sektors produktion afspejler borgernes og samfundets behov – at der fx undervises i fag, som er anvendelige og bliver efterspurgt ude i samfundet.

Men selvom den offentlige sektor producerer det rigtige ud fra borgernes og samfundets synspunkt, vil effekten for borgerne ikke kun afhænge af produktiviteten i det offentlige. Effekten vil ofte også afhænge af en række faktorer, som de enkelte offentlige institutioner kun har meget ringe eller ingen indflydelse på.

Effekten for den enkelte elev af en undervisningstime i folkeskolen vil fx afhænge af, i hvilket omfang elevens forældre understøtter indsatsen ved lektiehjælp i hjemmet. Effekten af offentlige sundhedsydelse på folkesundheden kan afhænge af befolkningens livsstilsvaner.

I sidste ende er det altså effektiviteten af det offentliges indsats, man bør fokusere på, da det er den, der har tættest sammenhæng med borgernes velfærd. Effektiviteten afhænger både af, hvilke aktiviteter der udføres i det offentlige – om aktiviteterne opfylder relevante behov – og af produktiviteten i udførelsen af opgaverne. Begge disse forhold kan påvirkes af politikere og de offentligt ansatte.

1.2 Fokus på resultater for borgerne

Den offentlige sektor har nogle helt andre rammevilkår end den private sektor.³ Ydelserne stilles til rådighed for borgerne uden direkte betaling, og fraværet af en markeds mekanisme gør, at der i stedet kræves politisk styring og prioritering. Den politiske styring kan resultere i mange og modsatrettede mål, der kan være svære at forene. Hertil kommer målsætninger fra andre led i styringskæden – fx regions- og byråd. Tilsammen giver de mange mål en kompleks bundlinje for de offentlige institutioner.

Hvis man ønsker at styrke hensynet til produktivitet og effektivitet, må styringen af den offentlige sektor – herunder den politiske styring – indrettes derefter.

Der er tegn på, at produktivitetshensynet sjældent indgår som et væsentligt element i topembedsmændenes rådgivning af den politiske ledelse. Hvis politikerne giver topprioritet til overholdelse af budgetter og regler for arbejdsgange og til at undgå fejl for enhver pris, så er det højst sandsynligt det, som de offentlige ledere og medarbejdere lægger vægt på at levere til de politiske opdragsgivere.

For at sikre, at der bliver skabt så stor effekt for borgerne som muligt, er det derfor vigtigt, at krav om høj produktivitet og effektivitet formuleres som et klart politisk mål over for topembedsmænd i stat, regioner og kommuner, og at det krav forplanter sig ned gennem hele styringskæden i den offentlige sektor.

Systematisk måling og benchmarking af de offentlige institutioners præstationer kan bruges som redskaber til at opnå dette, forudsat at der findes tilstrækkeligt gode data for produktivitet og effektivitet. Bliver målingerne gjort offentlige, vil det betyde, at politikerne i højere grad står til ansvar over for vælgerne, og at de offentlige ledere bedre kan holdes ansvarlige for deres resultater af politikerne og offentligheden. Det vil øge tilskyndelsen til at opprioritere hensynet til produktivitet i styringen af den offentlige sektor.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at der sker en kraftig opprioritering af arbejdet med at skaffe gode data for produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor. For at sikre den højest mulige grad af troværdighed og ensartethed i målingerne anbefaler kommissionen endvidere, at benchmarkingen så vidt muligt henlægges til en eller flere uafhængige institutioner med dokumenterede kompetencer inden for denne type af analyser. Derudover anbefaler kommissionen, at de offentlige ledere systematisk holdes ansvarlige for deres resultater med regelmæssige mellemrum.

³ En nærmere gennemgang af den offentlige sektors rammevilkår er givet i kapitel 2 i arbejdsnotatet "Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne?".

Kontrakter er et blandt flere midler til at styre efter resultater. Et departement og en styrelse kan fx indgå en resultatkontrakt. Kontraktstyring blev indført i staten i løbet af 1990'erne. Den oprindelige tanke bag kontraktstyringen var, at en konsekvent styring efter resultatet skulle ledsages af stor frihed for de enkelte offentlige enheder til at bestemme, hvordan de bedst kunne løse de givne opgaver.

I praksis har kontraktstyringen ikke levet op til de oprindelige formål og forventninger. Med tiden er der typisk blevet indarbejdet stadig flere forskellige mål og proceskrav i kontrakterne. Dermed bliver det uklart, hvad der er det overordnede mål for kerneydelsen, og institutionernes frihed til at vælge "skræddersyede" opgaveløsninger svækkes. Der er behov for at overveje, om kontraktstyringen af den offentlige sektor er nødvendig, eller om styring efter resultater kan ske på en enklere måde. En effektiv kontraktstyring forudsætter, at der kun formuleres få, men tydelige mål relateret til kerneopgaven.

En konsekvent styring efter resultater for borgerne vil kræve et langt bedre datagrundlag, end vi har til rådighed i dag. I en analyse af produktivitetspotentialet i kommunerne, som Produktivitetskommissionen har fået lavet, viste det sig fx, at der kun på folkeskoleområdet er et datagrundlag, der kan give et nogenlunde pålideligt billede af forskellene i produktivitet, kvalitet og effektivitet i ydelserne på tværs af kommuner.⁴

Problemet i dag er ikke nødvendigvis mangel på måling i den offentlige sektor. Problemet er, at vi i mange tilfælde måler de forkerte ting.

Ofte fokuserer vi på at måle og registrere, om arbejdsprocesserne i det offentlige er blevet udført på en bestemt måde frem for at fokusere på, om man har opnået den ønskede effekt for borgerne. Og i det omfang vi faktisk måler den producerede mængde og kvalitet af serviceydelsen og/eller effekten for borgerne, så sættes disse mål ofte ikke i forhold til de anvendte ressourcer. Dermed kan vi ikke måle, om vi får et tilfredsstillende resultat i lyset af de ressourcer, vi sætter ind.

Når Produktivitetskommissionen anbefaler en mere systematisk måling og sammenligning af de offentlige institutioners præstationer, bygger det på en vurdering af, at der på de fleste områder er en høj grad af politisk konsensus om, hvad der er de væsentligste kerneopgaver. I mange tilfælde vil der derfor kunne opstilles kvantitative indikatorer for, hvor godt de enkelte offentlige institutioner løser deres kerneopgave.

Her er det dog vigtigt at tage hensyn til, at de enkelte offentlige institutioner kan være underlagt vidt forskellige rammevilkår som følge af forskelle i socioøkonomiske forhold blandt de borgere, de betjener. I vurderingen af de enkelte institutioners præstationer er det også vigtigt at tage hensyn til, at de enkelte kommuner kan have forskellige prioriteringer med hensyn til serviceniveauet inden for de enkelte serviceområder. I den førnævnte analyse af produktivitetspotentialet i kommunerne beskrives en metode til benchmarking, der i videst muligt omfang tager hensyn til forskelle i socioøkonomiske baggrundsvilkår og politiske prioriteringer.

Det er også vigtigt at anerkende, at en række væsentlige samfundsmæssige mål for de offentlige institutioners resultater hverken kan eller bør sammenfattes i kvantitative indikatorer. Kvantitative resultatmål vil derfor typisk skulle suppleres med relevante kvalitative målsætninger.

⁴ Se baggrundsnotaterne "Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne?", "Kommunale serviceniveauer og produktivitet" og "Måling af produktivitet i den offentlige sektor".

Hvis resultatstyring anvendes for mekanisk, er der risiko for, at styringen kommer til at fokusere for ensidigt på de faktorer, der er lettest at måle. Aftaler om resultatstyring kan således ikke erstatte behovet for sund dømmekraft og fagligt og etisk funderede professionelle skøn, når der skal foretages vanskelige afvejninger mellem forskellige hensyn.

Endelig er det vigtigt, at det nødvendige arbejde med at måle de offentlige institutioners resultater ikke fører til, at der bliver mindre tid til overs til udførelsen af kerneopgaverne. Produktivitetskommissionens anbefalinger om en mere konsekvent styring efter resultater for borgerne skal derfor ses i tæt sammenhæng med kommissionens anbefalinger om afbureaukratisering og fleksibel opgaveløsning, der bl.a. har til formål at frigøre mere tid til kerneopgaverne.

ANBEFALINGER OM FOKUS PÅ RESULTATER FOR BORGERNE //

Produktivitetskommissionen anbefaler, at:

- Arbejdet med at indsamle og offentliggøre sammenlignelige data for ressourceanvendelse, produktion og resultater i offentlige institutioner opprioriteres væsentligt.
- En eller flere uvildige instanser gennemfører og offentliggør systematiske benchmarking analyser af produktivitet og effektivitet i opgaveløsningen i sammenlignelige offentlige enheder.
- Offentlige ledere på alle niveauer holdes ansvarlige for deres resultater med regelmæssige mellemrum.
- Resultatkontrakter og lignende aftaler ved udløb følges systematisk op ud fra forudbestemte kriterier for at vurdere, om de opstillede mål er blevet opfyldt.
- Resultatkontrakter og resultataftaler indeholder få og tydelige mål relateret til kerneopgaven.
- Det overvejes i enhver konkret situation, om kontraktstyring er hensigtsmæssig, eller om styring efter resultater kan tilrettelægges på en enklere og mindre ressourcekrævende måde.

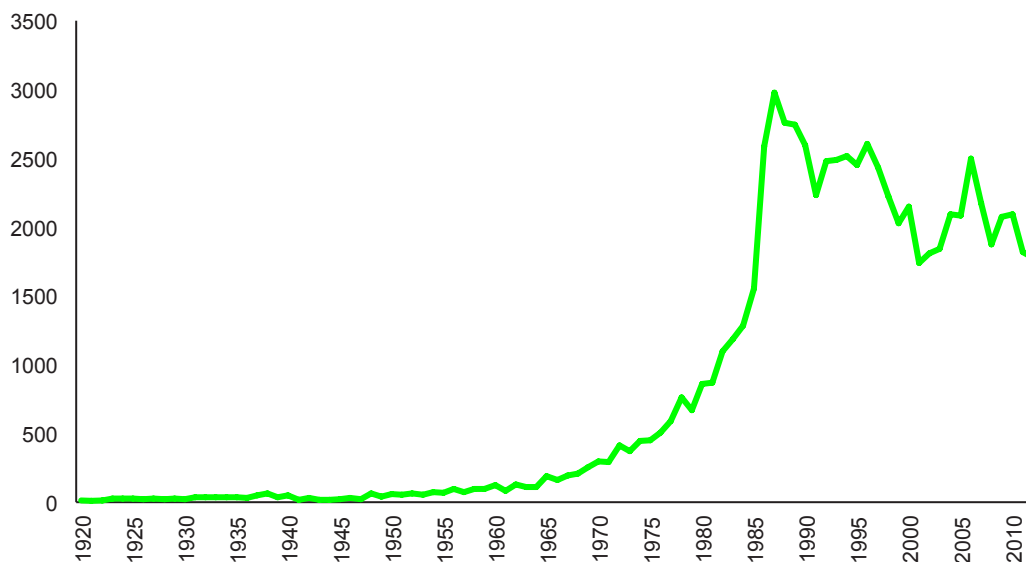
1.3 Afbureaukratisering og fleksibel opgaveløsning

Hvis produktiviteten i den offentlige sektor skal styrkes, forudsætter det fleksibilitet i opgaveløsningen, så ressourcerne kan blive anvendt bedst muligt. Flexibiliteten påvirkes i høj grad af de lovgivningsmæssige og overenskomstmæssige rammer for opgaveløsningen.

Politikernes naturlige behov for at vise initiativ og handlekraft fører ofte til en vedvarende strøm af nye styringstiltag, regler og proceskrav, der lag på lag lægges oven i de eksisterende regelsæt og styringsmekanismer. Antallet af nye love, bekendtgørelser og cirkulærer eksploderede i 1970'erne og 1980'erne, jf. figur 2. Siden da har der været en faldende tendens i antallet af nye regler per år, men det modvirkes af, at regler og love bliver mere omfattende og detaljerede.

Mens det er let at opnå støtte til at afskaffe og fjerne unødige regler og detailstyring på det principielle plan, har det vist sig overordentlig vanskeligt at frembringe faktiske resultater på dette område. Alle regeringer de sidste 30 år har haft regelforenklning og afbureaukratisering på dagsordenen i en eller anden form. Alligevel klager medarbejderne i den offentlige sektor over tendenserne til fortsat bureaukratisering.

FIGUR 2: UDVIKLING I ANTALLET AF NYUDSTEDTE REGLER PER ÅR, 1920-2011



Note: Regler er love, bekendtgørelser, cirkulærer mv., der udstedes af ministerierne og de centrale statslige myndigheder. Alle dokumenttyper er medregnet.

Kilde: Retsinformation.dk.

Kontrol og detailstyring tager ressourcer fra kerneydelsen, demotiverer medarbejderne, hæmmer skræddersyede løsninger til borgerne og forringer i sidste ende kvaliteten af velfærdsydelserne. Dokumentationskrav til de offentlige institutioner og deres ansatte, der er direkte relateret til kerneydelsen, og som giver de enkelte medarbejdere spillerum til at udøve selvstændige faglige skøn, vil derimod understøtte produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor frem for at give anledning til unødigt bureaukrati.

Nogle af de seneste politiske initiativer til regelforenkling og afbureaukratisering udfordrer løbende de eksisterende regler, herunder frikommuneforsøgene og udfordringsretten. Men der er behov for at udvide initiativerne.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at udfordringsretten udvides til hele den offentlige sektor, herunder statslige institutioner. Kommissionen anbefaler, at regeludstedende instanser i stat, regioner og kommuner forpligtes til at bruge erfaringerne fra udfordringsretten og frikommuneforsøgene til at afskaffe eller forenkle eksisterende regler og procedurer. På nogle områder kan det overvejes, om lovgivningen med fordel kan skrives om fra grunden.

Uhensigtsmæssige detailkrav og regler i de offentlige overenskomster kan også begrænse ledelsens og medarbejdernes muligheder for at tilrettelægge arbejdet fleksibelt og effektivt. Offentlige overenskomster er i højere grad end private overenskomster karakteriseret ved centralt aftalte regler, der begrænser mulighederne for lokale tilpasninger af fx arbejdstidsregler. Dermed begrænser de offentlige overenskomster også mulighederne for at udnytte ressourcerne effektivt. Det offentlige overenskomstsystem er også mere opdelt i faggrupper end det private, hvilket kan besværliggøre en effektiv planlægning af fx arbejdstid på tværs af faggrænser.

Der er med andre ord behov for at indrette det offentlige overenskomstsystem mere fleksibelt. I den forbindelse er det en væsentlig forudsætning, at de offentlige ledere påtager sig ledelsesansvaret og rent faktisk sikrer, at muligheder for øget fleksibilitet udmøntes i en bedre anvendelse af ressourcerne.

ANBEFALINGER OM AFBUREAUKRATISERING OG FLEKSIBEL OPGADELØSNING //

Produktivitetskommissionen anbefaler, at:

- Udfordringsretten udvides til at omfatte alle offentlige institutioner, inklusive de statslige. Alle offentlige institutioner får hermed ret til med regelmæssige mellemrum at søge om fritagelse fra regelsæt, dokumentations- og proceskrav og specifikke lovbestemmelser, som de finder unødigt snærende.
- Alle regeludstedende instanser og politikere i både stat, region og kommune forpligtes til løbende at afskaffe overflødige regler eller omskrive regler, som er unødigt snærende.
- Det vurderes, om lovgivningen på visse områder med fordel kan skrives om fra grunden med sigte på en fundamental forenkling.
- Parterne på det offentlige arbejdsmarked indgår mere rammeprægede overenskomster, der i højere grad decentraliserer kompetencen til at indgå lokale aftaler om bedre udnyttelse af arbejdstiden, og bredere overenskomster for større grupper af ansatte, så der skabes mulighed for en mere fleksibel opgavetilrettelæggelse på tværs af fagområder.

1.4 Tydelig ledelse og motiverede medarbejdere

Kompetente ledere og medarbejdere er en grundlæggende præmis for produktivitet og effektivitet i den offentlige såvel som den private sektor.

Kompetente offentlige ledere skaber et godt arbejdsmiljø, hvor medarbejdernes faglighed og kompetencer bliver udnyttet bedst muligt, og hvor medarbejderne trives og er motiverede. Dydige offentlige ledere holder fokus på resultater, sikrer tværgående samarbejde og involverer borgerne i opgaveløsningen. På den måde giver god hospitalsledelse fx lavere dødelighedsrater, lavere udgifter per indlæggelse og bedre patienttilfredshed. God skoleledelse giver bedre trivsel og læring blandt eleverne.

I forbindelse med Kvalitetsreformen blev der sat midler af til at opkvalificere de offentlige ledere, og der blev oprettet to nye lederuddannelser. De offentlige ledere vurderer, at lederuddannelserne har styrket deres personlige og kommunikative kompetencer. Uddannelserne har også styrket ledernes kompetencer inden for forandrings- og personaleledelse. Men uddannelserne har været mindre fokuserede på at uddanne lederne i at effektivisere og optimere den daglige drift. Fremover er der derfor behov for at udvide de offentlige lederes erfaringer med at bruge forskellige effektiviserings- og økonomistyringsredskaber.

Et redskab til at udvikle ledernes kompetencer er at bruge ledelsesevalueringer og dermed gøre god ledelse til en del af bundlinjen i den offentlige sektor. En del offentlige ledere angiver, at de mangler topledelsens støtte og opbakning i evalueringsprocessen, og at der ikke bliver fulgt op på evalueringen. Der er derfor behov for i højere grad at holde offentlige topledere ansvarlige for at sikre god og tydelig ledelse i deres organisation.

Kompetente og motiverede medarbejdere er en afgørende forudsætning for høj kvalitet i løsningen af de offentlige institutioners kerneopgaver. Medarbejdernes viden, faglige ekspertise og personlige kompetencer kan med fordel inddrages i arbejdet med at effektivisere den offentlige sektor.

Ved at give medarbejderne ret til at udfordre stive regler for arbejdets udførelse kan de offentlige ledere fx inddrage medarbejderne i arbejdet med at afbureaukratisere den offentlige sektor. Og ved at inddrage medarbejdernes erfaringer fra det daglige møde med borgerne i tilrettelæggelsen af arbejdet og udformningen af mål for enheden kan man komme tættere på borgernes behov og dermed sikre, at højere produktivitet også medfører højere effektivitet.

Det er vigtigt, at opkvalificeringen af de offentlige ansatte fortsætter, og at midlerne til kompetenceudvikling anvendes, hvor de skaber størst mulig værdi. Det betyder bl.a., at kompetenceudviklingen bør målrettes og anvendes strategisk på den enkelte arbejdsplads med fokus på medarbejderens kerneopgave og institutionens behov. Det samme gælder de offentlige midler til kompetenceudvikling, hvor midler øremærket til specifikke fagområder kan betyde, at midlerne ikke bliver brugt bedst muligt.

Forskellige medarbejdere motiveres af forskellige forhold. Nogle bliver motiverede af anerkendelse i form af højere løn, mens andre især værdsætter medindflydelse på jobbet, spændende arbejdsopgaver og kompetenceudvikling. Det er derfor vigtigt, at de offentlige ledere har mulighed for at bruge en bred palette af ledelsesredskaber til at skabe et godt arbejdsmiljø, hvor den enkelte medarbejder føler sig værdsat og anerkendes for at yde en god indsats.

Sammenlignet med den private sektor spiller decentrale og individuelle lønforhandlinger en meget beskeden rolle i det offentlige. Produktivitetskommissionen opfordrer parterne på det offentlige arbejdsmarked til at skabe en tættere kobling mellem medarbejdernes kompetencer og præstationer og deres løn. Det vil kræve, at en større del af lønmidlerne bringes i spil til individuelle lønforhandlinger og ekstraordinære bonusudbetalinger til enkeltpersoner eller en gruppe af medarbejdere, der har ydet en særlig indsats. Det vil også kræve, at rammerne for de individuelle lønforhandlinger gøres mere enkle og fleksible. Det er vigtigt at give den daglige leder medbestemmelse i lønforhandlingerne, så der sker en reel kobling mellem den enkelte medarbejders løn og indsats, og så lønforhandlingerne opleves som fair.

ANBEFALINGER OM TYDELIG LEDELSE OG MOTIVEREDE MEDARBEJDERE //

Produktivitetskommissionen anbefaler, at:

- Opkvalificeringen af de offentligt ansatte fortsætter, men i højere grad målrettes og anvendes strategisk på den enkelte arbejdsplads.
- Topledere i den offentlige sektor holdes ansvarlige for at sikre god og tydelig ledelse i deres organisation.
- De offentlige ledere giver deres medarbejdere mulighed for at udføre selvstændige faglige skøn inden for de overordnede rammer, der er gældende inden for de respektive fagområder.
- De offentlige ledere inddrager medarbejdernes viden og kompetencer i arbejdet med at afbureaukratisere og effektivisere den offentlige sektor. Herunder kan lederne give medarbejderne ret til at udfordre stive regler for arbejdets udførelse.
- Opkvalificeringen af de offentlige ledere fortsætter, men med større vægt på at udvide kendskabet til forskellige effektiviserings- og økonomistyringsredskaber.
- Parterne på det offentlige arbejdsmarked arbejder for, at der i den praktiske anvendelse af de offentlige overenskomster skabes en tættere kobling mellem medarbejdernes kompetencer og præstationer og deres løn.

1.5 Økonomisk styring der fremmer effektivitet og samarbejde

Et centralt element i styringen af den offentlige sektor er den økonomiske styring. Her har der på det seneste været stramme overordnede økonomiske rammer bl.a. som følge af den økonomiske krise.

Stat, kommuner og regioner har i de seneste år haft fokus på at overholde deres budgetter. Budgetstyringen er blevet understøttet af lovbestemte sanktioner, hvis kommuner eller regioner overskrider den fastlagte ramme for serviceudgifterne. Med den nye budgetlov bliver sanktionerne videreført, og størstedelen af de samlede serviceudgifter bliver fra 2014 omfattet af fireårige udgiftslofter. Her fastsættes hvert år en udgiftsramme for et nyt fjerdeår.

Budgetloven gør en mere effektiv styring af de samlede offentlige udgifter mulig. Men loven indeholder også visse elementer, der kan svække muligheden for en hensigtsmæssig økonomistyring i de enkelte offentlige enheder.

Det er bl.a. vigtigt, at økonomistyringen af stat, kommuner og regioner indrettes, så der er tilskyndelse til og mulighed for at investere i omkostningsbesparende og produktivitsfremmende tiltag, der på kort sigt kan betyde øgede udgifter, men som tjener sig hjem på lidt længere sigt. Det gælder på det overordnede niveau såvel som i de enkelte offentlige institutioner.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at kommuner, regioner og ministerier inden for budgetlovens rammer eksperimenterer med interne opsparings- og låneordninger, der giver mulighed for at foretage omkostningsbesparende eller produktivitsfremmende investeringer. Desuden kan det overvejes at give kommuner og regioner mulighed for, at mindreforbrug i forhold til budgettet for et givet år kan give adgang til et ekstra forbrug i efterfølgende år, forudsat at udgifterne holder sig inden for budgetlovens fireårige udgiftsramme, og forudsat at Danmark er kommet i en situation, hvor der er en betydelig sikkerhedsafstand til Finanspagtens grænser for det offentlige budgetunderskud.

Det er ligeledes vigtigt, at den økonomiske styring ikke giver incitament til unødvendigt forbrug af midler af frygt for, at det fremtidige budget vil blive skåret ned, hvis ikke alle de tildelte midler forbruges her og nu – det der sommetider bliver kaldt for *benzinafbrænding*. Hensynet til produktivitet og effektivitet taler for, at den faktiske udgiftsstyring i både stat, kommuner og regioner giver gode muligheder for langsigtet planlægning, og at dette tænkes ind ved den årlige fastsættelse af et nyt fjerdeår for budgetlovens udgiftslofter.

Udover budgetloven og generel rammestyring indeholder den økonomiske styring af den offentlige sektor en lang række andre ordninger. Eksempler er takstfinansiering i sundheds- og uddannelsessektoren, kommunal medfinansiering i sundhedssektoren, den mellemkommunale udligningsordning mv.

De gældende finansieringssystemer kan undertiden hæmme samarbejdet mellem fx kommuner og regioner om sammenhængende opgaveløsninger med udgangspunkt i borgernes behov. Det sker, hvis den enkelte enhed har fokus på sit eget ressourceforbrug frem for de samlede ressourcer, der bliver brugt i forløbet. Den aktivitetsbaserede takstfinansiering kan også give et utilsigtet incitament til at nedprioritere hensynet til kvalitet i opgaveløsningen, hvis afregningen ikke tager hensyn til kvaliteten i ydelsen.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at regler for afregning og refusion mellem offentlige myndigheder i højere grad bliver udformet, så de understøtter gode resultater for borgeren. Konkret anbefaler kommissionen, at takstfinansieringssystemet på sundhedsområdet gøres mere fleksibelt, så offentlige enheder i regioner og kommuner får mulighed for at indgå aftaler om egne indbyrdes afregningsformer, hvis den centralt fastlagte afregning ikke understøtter samarbejdet mellem dem. Kommissionen anbefaler også, at den kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet koncentrerer sig om de områder, hvor kommunerne har en reel mulighed for at påvirke sundhedstilstanden og forebygge sygdom.

ANBEFALINGER OM ØKONOMISK STYRING DER FREMMER EFFEKTIVITET OG SAM-ARBEJDE //

Produktivitetskommissionen anbefaler, at:

- Kommuner, regioner og ministerier inden for budgetlovens rammer fortsat eksperimenterer med interne opsparings- og låneordninger, der sikrer, at de enkelte institutioner har mulighed for at foretage omkostningsbesparende og produktivitetsfremmende investeringer.
- Udgiftsstyringen i både stat, kommuner og regioner indrettes, så der er gode muligheder for langsigtet planlægning, og at dette tænkes ind ved den årlige fastsættelse af et nyt fjerdeår for budgetlovens udgiftslofter.
- Budgetloven justeres, så sanktioner alene baseres på den aftalte udgiftsramme, og så der er mulighed for en vis overførsel af forbrug mellem årene i situationer, hvor der er et betydeligt økonomisk råderum.
- Regler for afregning og refusion mellem offentlige myndigheder i højere grad bliver udformet, så de understøtter gode resultater for borgeren. Konkret anbefales det, at:
 - Offentlige myndigheder får tilskyndelse til at sikre samfundsøkonomisk effektivitet frem for optimering af egne ressourcer.
 - Takstfinansieringssystemet fremmer og understøtter effektivt tværgående samarbejde om opgaveløsningen, der i højere grad tager udgangspunkt i borgernes behov.
 - Takstfinansieringssystemet indrettes så fleksibelt, at offentlige enheder i regioner og kommuner får mulighed for at indgå aftaler om egne regler for afregning imellem sig, hvis den centralt fastlagte afregning ikke understøtter samarbejdet mellem dem.
- Den kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet fokuserer på de områder, hvor kommunerne har en reel mulighed for at yde en forebyggende indsats.

1.6 Administrative og politiske reformer

Hvis man vil opprioritere produktivitetshensynet i den offentlige sektor, er det selvsagt vigtigt, at den politiske og administrative organisering af sektoren er indrettet på det. På den baggrund foreslår Produktivitetskommissionen evalueringer af styringen i stat og kommuner.

I staten er der behov for mere viden om, hvorvidt den eksisterende koncernledelsesstruktur mellem departementer og styrelser sikrer et tilstrækkeligt fokus på hensynet til produktivitet og effektivitet.

Der er også behov for en kritisk evaluering af de politiske styreformer i kommunerne. De nuværende politiske styreformer kan indimellem medføre en uklar politisk ansvarsfordeling, der kan gøre det vanskeligt for borgerne at finde ud af, hvem der er ansvarlige for den førte politik. Styreformerne kan også i nogle tilfælde hæmme den tværgående prioritering og økonomistyring og dermed effektiviteten i opgaveløsningen. Magistratsstyreform og det såkaldte mellemformstyre i de store byer er desuden mere administrations- og omkostnings-tunge end udvalgsstyreform. Udvalgsstyret har været stort set uforandret siden starten af 1970'erne og kan dermed også trænge til et serviceeftersyn.

Administrative fællesskaber mellem offentlige enheder kan være en måde, hvorpå man kan spare ressourcer og øge produktiviteten gennem udnyttelse af stordriftsfordele og fælles it-systemer mv. Denne samarbejdsform kan dog rejse det problem, at det kan blive uklart, hvor det politiske ansvar for opgaveløsningen ligger. Produktivitetskommissionen anbefaler at undersøge mulighederne for yderligere udbredelse af administrative fællesskaber under hensyntagen til behovet for en klar politisk ansvarsfordeling.

Mere generelt er der på alle niveauer i den offentlige sektor behov for at sikre en klar arbejdsdeling mellem politikere og offentlige ledere, hvor politikerne fastlægger de overordnede mål for de offentlige institutioners virke og de tilhørende budgetter, men hvor lederne får tilstrækkelige frihedsgrader til at realisere de opstillede mål på den mest effektive måde.

ANBEFALINGER OM UDREDNING AF BEHOVET FOR ADMINISTRATIVE OG POLITISKE REFORMER //

Produktivitetskommissionen anbefaler, at:

- Koncernstyreform i centraladministrationen evalueres for at afdække, om den i tilstrækkelig grad tilgodeser hensynet til produktivitet og effektivitet.
- Den politiske styreform i kommunerne evalueres for at afdække, om den i tilstrækkelig grad tilgodeser hensynet til produktivitet og effektivitet.
- Det undersøges, om der er muligheder for at effektivisere den offentlige administration ved at etablere yderligere administrative fællesskaber mellem offentlige enheder samtidigt med, at der sikres en klar placering af det politiske ansvar for opgaveløsningen.
- Der i styringen af den offentlige sektor er en klar arbejdsdeling mellem de offentlige ledere og deres politiske opdragsgivere, og at lederne får tilstrækkelige frihedsgrader til at realisere de overordnede mål, som politikerne fastlægger.

1.7 Baggrundsmateriale

Sammen med denne rapport offentliggøres:

- Baggrundsrapport om *Overenskomster, arbejdstid og løndannelse i den offentlige sektor*.

Rapporten bygger desuden videre på Produktivitetskommissionens tidligere analyser og baggrundsmateriale om produktivitet i den offentlige sektor:

- Arbejdsnotatet *Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne?*
- Debatoplægget *Fokus på resultater i den offentlige sektor*.
- Baggrundsrapporten *Måling af produktivitet i den offentlige sektor*.
- Debatpublikationen *Det handler om velstand og velfærd*.

Herudover trækker rapporten på analyser og baggrundsmateriale, som Produktivitetskommissionen har rekvireret udefra:

- Baggrundsnotatet *Kommunale serviceniveauer og produktivitet* af Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA).
- Casesamlingen *Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor* af den uafhængige tænketank Mandag Morgen.
- Baggrundsnotatet *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor* af Carsten Greve og Niels Ejersbo.
- Baggrundsnotatet *Arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd* af Jørgen Grønnegård Christensen.
- Præsentationer på Produktivitetskommissionens konference *Ledelse, motivation og produktivitet i den offentlige sektor*, der fandt sted i december 2012.
- Baggrundsnotatet *Styring af den offentlige sektor: Incitamenter, motivation og normer* af Lotte Bøgh Andersen.

Baggrundsmaterialet er tilgængeligt på Produktivitetskommissionens hjemmeside.

Del 1

Tilskyndelser //

Del 2: Konklusioner //

- Ufleksible lovgivnings- og overenskomstmæssige rammer kan hæmme mulighederne for at indrette opgaveløsningen, så ressourcerne bliver anvendt bedst muligt.
- Frygt for sanktioner og begrænsede muligheder for at overføre midler mellem årene kan mindske tilskyndelserne til og mulighederne for at investere i omkostningsbesparende og produktivetsfremmende tiltag.
- Øget fokus på og investering i ledelseskompetencer kan skabe bedre muligheder for effektivitet og innovation i den offentlige sektor.
- Målrettet og strategisk opkvalificering af medarbejderne kan give højere kvalitet i løsningen af de offentlige opgaver og gøre det muligt i højere grad at inddrage medarbejdernes viden og kompetencer i arbejdet med at afbureaukratisere og effektivisere den offentlige sektor.

Kapitel 2

Politisk fokus på produktivitet og effektivitet

I et folkestyre bliver den offentlige sektor ledet og styret af folkevalgte politikere. De er som udgangspunkt optaget af de politiske processer, herunder at gennemføre en bestemt politik, opnå det størst mulige stemmetal og at opnå politiske poster. Politikere har ikke nødvendigvis en tilskyndelse til at arbejde for at sikre højst mulig produktivitet og effektivitet på de områder, de er ansvarlige for eller arbejder med.

Hvis den politiske ledelse ikke har fokus på høj produktivitet og effektivitet, har ledere og medarbejdere i den offentlige sektor ikke en selvstændig tilskyndelse til at prioritere produktivitet og effektivitet frem for andre hensyn.

For at sikre, at der bliver skabt så gode resultater for borgerne som muligt inden for de budgetmæssige rammer, er det derfor vigtigt, at krav om høj produktivitet og effektivitet formuleres som et klart politisk mål overfor topembedsmænd i stat, regioner og kommuner, og at dette krav forplanter sig ned gennem hele styringskæden i den offentlige sektor.

Den offentlige sektor har været underlagt stram økonomisk rammestyring i de seneste år. Der er desuden indført sanktioner over for merforbrug i stat, regioner og kommuner for at sikre kontrol med de samlede offentlige udgifter. Sammen med den økonomiske krise har det skabt ekstra fokus på de offentlige finanser og budgetoverholdelse.

Budgetpres kan medvirke til at presse nytænkning og forbedringer i produktiviteten igennem. Men der er ikke noget, der tyder på, at der har været systematisk fokus på produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor. Bl.a. indgår hensynet til produktivitet tilsyneladende ikke som et væsentligt element i embedsmændenes rådgivning af den politiske ledelse. Denne konklusion er bl.a. baseret på analysen i baggrundsnotatet *Arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd* og på arbejdsnotatet *Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne?*

BOKS 1: VIDEN OM POLITISK FOKUS PÅ PRODUKTIVITET OG EFFEKTIVITET I DET OFFENTLIGE

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke den offentlige sektors produktivitet gennem øget politisk fokus på produktivitet og effektivitet tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Der er meget lidt viden om produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor – det gælder både, hvor mange ressourcer vi bruger på bestemte typer af offentlige ydelser, og hvad vi får ud af pengene (resultater).
- Der er tegn på, at produktivitetshensynet ikke indgår som et væsentligt element i embedsmændenes rådgivning af den politiske ledelse: Der er tilsyneladende ringe efterspørgsel efter det, og der er svage tilskyndelser til, at embedsmændene selv trækker det ind i deres rådgivning.
- U hensigtsmæssig organisering af den administrative ledelse af kommuner, regioner og stat kan hæmme fokus på produktivitet og effektivitet.

Men hvordan kan politikere og topledere stille krav om høj værdiskabelse, når produktiviteten og effektiviteten i mange offentlige enheder ikke bliver målt? Og hvordan skal de kunne vide, hvor forbedringspotentialerne ligger? Der er ofte utilstrækkelig viden om, hvordan produktiviteten udvikler sig over tid, og hvor godt den enkelte institution præsterer i forhold til andre sammenlignelige institutioner. Hvis man vil fremme produktivitetshensynet, er det altså afgørende at måle de resultater, som de offentlige institutioner skaber for borgerne.⁵

Der foregår ganske vist megen måling i den offentlige sektor allerede i dag. Mange offentligt ansatte klager således over, at en masse krav om dokumentation af deres indsats tager tid fra deres kerneopgave. Problemet er, at vi i mange tilfælde måler de forkerte ting. Ofte fokuserer vi på at måle og registrere, om arbejdsprocesserne i det offentlige er blevet udført på en bestemt måde frem for at fokusere på, om man har opnået den ønskede effekt for borgerne.⁶ Og i det omfang vi faktisk måler effekten, så sættes disse mål ofte ikke i forhold til ressourceindsatsen, og dermed kan vi ikke måle, om vi får et tilfredsstillende resultat i lyset af de ressourcer, vi sætter ind.

Der er derfor behov for mere systematisk måling og benchmarking af produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor.⁷ Hvis sådanne målinger bliver gjort offentlige, vil det betyde, at politikerne i højere grad får viden om og står til ansvar for, at der bliver skabt så gode resultater for borgerne som muligt inden for de budgetmæssige rammer. Når der kommer politisk fokus på høj produktivitet og effektivitet, har også de offentlige topledere tilskyndelse til at udforme styringen, så drift og opgaveløsning i de decentrale led indrettes mere effektivt. På den måde bliver offentlige ledere på alle niveauer i højere grad holdt ansvarlige for deres resultater.

I aftalen om regionernes økonomi for 2014 er der fokus på, at øget synlighed om resultater kan være en drivkraft for forbedringer af sundhedsvæsenet. Det er bl.a. blevet besluttet at gennemføre en synlighedsreform, der skal skabe bedre dokumentation af resultater og større åbenhed. Produktivitetskommissionen anbefaler, at der overalt i den offentlige sektor tages yderligere skridt i den retning.

Behovet for at sikre politisk fokus på produktivitet og effektivitet skal ses i sammenhæng med de øvrige udfordringer i den offentlige sektor, der bliver beskrevet i denne rapport. Detailstyring af arbejdsprocesser, uklare og skiftende målsætninger, og fokus på regelefterlevelse og nulfejlkultur er problemer, som kan blive forstærket af en uhensigtsmæssig politisk styring, der forplanter sig til resten af organisationen.

⁵ Se arbejdsnotatet "Produktivitet i den offentlige – hvor er problemerne?".

⁶ Hvis der er stærk evidens for, at man opnår gode resultater ved at udføre arbejdet på en ganske bestemt måde, kan det dog give god mening at stille specifikke krav til arbejdsprocesserne. Men hvis der ikke findes en sådan evidens, kan det være vanskeligt forsvares at indskrænke de offentlige lederes og medarbejderes handlemuligheder via detaljerede krav til arbejdets udførelse.

⁷ Sådanne målinger bør tage hensyn til forskelle i de enkelte offentlige institutioners produktionsvilkår, så man får det mest retvisende billede af effektiviteten i opgaveudførelsen. Et eksempel på, hvordan den slags målinger kan udføres, er givet i baggrundsnotatet "Kommunale serviceniveauer og produktivitet", jf. afsnit 2.1 nedenfor.

ANBEFALINGER //

For at styrke det politiske fokus på at skabe resultater for borgerne anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Arbejdet med at indsamle og offentliggøre sammenlignelige data for ressourceanvendelse, produktion og resultater i offentlige institutioner opprioriteres væsentligt.
- En eller flere uvildige instanser gennemfører og offentliggør systematiske benchmarking analyser af produktivitet og effektivitet i opgaveløsningen i sammenlignelige offentlige enheder. For at opnå så høj en kvalitet som muligt, er det vigtigt, at
 - Der indsamles gode indikatorer for effekterne for borgerne af den offentlige service – hvor disse effekter er specielt svære at måle, indsamles gode indikatorer for de offentlige enheders produktion, så vidt muligt justeret for kvalitet.
 - Den kommunale konteringspraksis harmoniseres, så de bogførte udgifter på de forskellige serviceområder bliver fuldt sammenlignelige.
 - Der indsamles gode eksempler på innovation og effektivisering i de enheder, der ser ud til at klare sig bedst.
- Koncernstyreformen i centraladministrationen evalueres for at afdække, om den i tilstrækkelig grad tilgodeser hensynet til produktivitet og effektivitet.
- Den politiske styreform i kommunerne evalueres for at afdække, om den i tilstrækkelig grad tilgodeser hensynet til produktivitet og effektivitet.
- Der i styringen af den offentlige sektor er en klar arbejdsdeling mellem de offentlige ledere og deres politiske opdragsgivere, og at lederne får tilstrækkelige frihedsgrader til at realisere de overordnede mål, som politikerne fastlægger.

2.1 Mænglende politisk fokus på høj produktivitet og effektivitet

De folkevalgte politikere har en vidtspændende og omfattende ledelsesopgave. Opgaven nødvendiggør en omfattende uddelegering af ansvar fra den politiske ledelse til topledere i forvaltningen samt til ledelsen i de decentrale offentlige institutioner, myndigheder og virksomheder. Politikerne er derfor i høj grad afhængige af rådgivning fra toplederne i den offentlige sektor.

Hvis der i den offentlige sektor skal være tilskyndelse til at skabe så gode resultater for borgerne som muligt inden for de budgetmæssige rammer, er det således en forudsætning, at der fra toppen af hierarkiet er politisk fokus på og efterspørgsel efter høj produktivitet og effektivitet.

Arbejdsdelingen i den administrative organisation i staten, regionerne og kommunerne vil have betydning for, hvor meget krav om høj produktivitet og effektivitet vægter. Selvom de institutionelle rammer for centraladministrationen og den kommunale og regionale forvaltning er forskellige, kan man alligevel drage visse generelle konklusioner vedrørende disse krav i arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd.⁸

⁸ Dette afsnit trækker i høj grad på analysen i baggrundsnotatet "Arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd".

Politikere kan være drevet af flere forskellige motiver. De kan fx ønske at realisere en bestemt politik, maksimere stemmer eller opnå politiske poster. Når afstanden mellem de politiske partier er beskeden, og når de politiske poster fordeles forholdsmæssigt mellem partierne, kan politikere på nationalt plan have tilskyndelse til at lægge stor vægt på at opnå regerings- og ministerposter. På regionalt og kommunalt niveau kan politikerne tilsvarende prioritere at opnå borgmesterposter eller den størst mulige andel i formands- og udvalgsposter højere end bestemte politiske mål.

Den politiske ledelse kan kun i begrænset omfang forventes at være optaget af produktivitet i de decentrale led. Det er der to grunde til.

Den ene grund er, at de decentrale ledere har bedre viden om den daglige drift. Det gør det svært for politikerne at vurdere, om der ligger et potentiale for højere produktivitet og effektivitet på forskellige områder, hvis ressourcerne bliver brugt bedre. Den politiske ledelse har derfor i højere grad fokus på budgetoverholdelse og regelefterlevelse, så der ikke opstår uheldige sager, der tiltrækker mediernes opmærksomhed.

Den anden grund er, at politikerne risikerer at miste stemmer, hvis tiltag til højere produktivitet og effektivitet involverer dem i forløb og forhandlinger med fx personaleorganisationer og andre interessenter, som kan være konfliktbetonede, og som ikke nødvendigvis har tilslutning i den brede befolkning.

Politologiske studier peger da også på, at produktivitetshensyn tilsyneladende har lille vægt i embedsmændenes rådgivning af politikerne.

Mens politikerne er afhængige af bistand og rådgivning fra deres embedsmænd, er embedsmænd, der ønsker at gøre karriere i det offentlige, ligeledes afhængige af, at de bevarer den politiske ledelses tiltro til dem. Politikerne kan afskedige og udskifte de nærmeste topledere for at sikre sig rådgivning fra medarbejdere, som de har tillid til.

Hvis den politiske ledelse ikke har fokus på og efterspørgsel efter høj produktivitet og effektivitet, har topledere i den offentlige sektor ikke nødvendigvis en selvstændig tilskyndelse til at lade dette hensyn indgå i rådgivningen af politikerne og til at styre efter det.

Topembedsmændene er selv afhængige af bistand fra de decentrale ledere og medarbejderne længere nede i hierarkiet. Har topembedsmændene ikke fokus på produktivitet og effektivitet, vil disse hensyn også fremstå svagere i styringen af de decentrale led.

Det er Produktivitetskommissionens vurdering, at der er behov for mere politisk fokus på at skabe så gode resultater for borgerne som muligt inden for de budgetmæssige rammer. Skal produktiviteten hæves i den offentlige sektor, skal den blive langt bedre til at måle, belønne og styre efter resultater.

Det kræver dels, at produktivitet og effektivitet bliver et mål i sig selv, og dels at politikerne får bedre viden om, hvordan produktivitet og effektiviteten i de offentlige institutioner udvikler sig over tid og i forhold til andre sammenlignelige enheder.

En systematisk måling og benchmarking af de offentlige institutioners præstationer kan som nævnt tilskynde politikere og offentlige ledere til at opprioritere hensynet til produktivitet og effektivitet. Produktivitetskommissionen anbefaler derfor, at en eller flere uvildige instanser får til opgave at gennemføre og offentliggøre systematiske benchmarkanalyser af produktivitet og effektiviteten i opgaveløsningen i sammenlignelige offentlige enheder. Tidsanvendelsesstudier kan ligeledes være et nyttigt redskab.

KORA har i samarbejde med Produktivitetskommissionen udviklet en metode, som kan anvendes til at benchmarke kommunernes produktivitet og effektivitet.⁹ Anvendelsen af metoden er dog begrænset af, at datagrundlaget for ressourceanvendelse, produktion og resultater ofte har lav kvalitet og ikke altid er direkte sammenligneligt mellem enheder – fx fordi kommunerne konterer deres udgifter forskelligt. I nogle tilfælde mangler data helt. Produktivitetskommissionen anbefaler, at arbejdet med at skaffe gode data opprioriteres væsentligt.

Det er også vigtigt at anerkende, at en række vigtige samfundsmæssige målsætninger for de offentlige institutioner hverken kan eller bør sammenfattes i kvantitative indikatorer. Kvantitative resultatmål vil derfor typisk skulle suppleres med relevante kvalitative målsætninger.

Forudsat der er data til rådighed, kan måling og benchmarking kan bruges som redskaber til at skabe fokus på produktivitet og effektivitet. Men for at få størst mulig effekt, er det vigtigt, at de også bliver brugt som fremadrettede læringsredskaber.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at de kvantitative benchmarkanalyser bliver fulgt op med kvalitative studier og gode eksempler på innovation og effektivisering i de enheder, der klarer sig bedst.

Det er vigtigt, at det nødvendige arbejde med at måle de offentlige institutioners resultater ikke fører til, at der bliver mindre tid til overs til udførelsen af kerneopgaverne. Produktivitetskommissionens anbefalinger om en mere konsekvent styring efter resultater for borgerne skal derfor ses i tæt sammenhæng med kommissionens anbefalinger om afbureaukratisering og muligheder for mere fleksible opgaveløsninger, der netop bl.a. har til formål at frigøre mere tid til kerneopgaverne.

2.2 Den administrative organisation understøtter ikke altid produktivitet

I centraladministrationen indebærer ministerstyret, at hvert ministerium er en selvstændig politisk og organisatorisk enhed, hvor der samtidig er samlet en betydelig ekspertise ude i styrelserne. Politologiske studier peger på, at denne arbejdsdeling kan bidrage til at skævvride informationsfordelingen mellem ministerium og styrelse, skabe grobund for institutionelle interesser, hvad angår både politikens indhold og dens ressourcemæssige rammer, og koble styrelsen sammen med interesser uden for ministeriet. Det betegnes undertiden som et sektoriseringsproblem.¹⁰

Man har siden 1970'erne søgt at sikre en mere effektiv arbejdsdeling gennem en såkaldt koncernledelse, hvor departementets ledelse regelmæssigt mødes med ledelsen af ministeriets styrelser.

Hvis koncernledelserne fortrinsvis er fora for informationsudveksling og generel samordning af ministeriernes interne drift, så adresserer de ikke et eventuelt sektoriseringsproblem. Ligeledes er der ikke systematisk viden om, hvor meget hensynet til produktivitet vægter i denne ledelsesstruktur.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at der foretages en evaluering af koncernledelsesstrukturen i centraladministrationen for at få viden om, hvordan den bruges, og hvor meget produktivitetshensynet vægter.

Organiseringen og styringen af den kommunale forvaltning er i høj grad anderledes. Politisk har både den tidligere og nuværende regering været optaget af spørgsmålet.

⁹ Metoden og de anvendte data er nærmere beskrevet i arbejdsnotatet "Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne?" og baggrundsnotatet "Kommunale serviceniveauer og produktivitet".

¹⁰ Se baggrundsnotatet "Arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd".

Udvalgsstyret er den mest udbredte styreform i kommunerne. I dets klassiske form indebærer udvalgsstyret, at kommunalbestyrelsen nedsætter en række stående udvalg, der har ansvar for den umiddelbare forvaltning inden for den enkelte sektor. De stående udvalg serviceres af en forvaltningsorganisation, hvis direktør eller forvaltningschef har ansvar for bi-stand og rådgivning af udvalget.

Koordinationen på tværs af sektorer ligger dels hos borgmesteren, økonomiudvalget og økonomiforvaltningen, dels i kommunalbestyrelsen. Den stærke sektoropdeling kan give anledning til, at der bliver dannet alliancer mellem de enkelte forvaltninger og deres fagudvalg, som vanskeliggør tværgående prioritering og koordination samt placering af et tydeligt ansvar for beslutningerne. Udvalgsstyret kan dermed også være forbundet med et sektoriseringsproblem.¹¹

De store kommuner har mulighed for at vælge en anderledes styreform. Aarhus er politisk og administrativt ledet af en såkaldt magistrat. Magistraten er et kollektivt organ, der vælges af kommunalbestyrelsen. Den består af borgmesteren samt en række rådmænd og eventuelt menige medlemmer af kommunalbestyrelsen.

Magistratstyret indebærer, at rådmændene har en arbejdsdeling, hvor de fungerer som politiske chefer for hver deres forvaltning. Disse forvaltninger har til opgave at gennemføre beslutninger truffet af kommunalbestyrelsen.

En af fordelene ved magistratstyret er, at der er en bred politisk sammensætning af magistraten. Magistratstyret kan derved understøtte et kommunalbestyrelsesarbejde, hvor der i bred enighed kan træffes store og vigtige beslutninger for kommunen. En anden fordel er, at det kan understøtte en politisk proces og kultur i kommunalbestyrelsen, der fremmer lokaldemokratiet. Alle sager fremlægges i kommunalbestyrelsen, hvor alle de politiske synspunkter i en sag præsenteres og debatteres. Borgere og medier har således mulighed for at høre de politiske synspunkter og argumenter.

Andre store kommuner – fx København – har et såkaldt mellemformstyre med delt administrativ ledelse. I mellemformstyret har økonomiudvalget sammen med et eller flere stående udvalg ansvaret for kommunens forvaltning. Udvalgene har til opgave at forberede sager til behandling i kommunalbestyrelsen, ligesom de gennemfører de allerede trufne beslutninger. Udvalgene har desuden kompetence til selvstændigt at træffe beslutninger i de sager, der ikke skal forelægges kommunalbestyrelsen. Rådmændene, der er udvalgenes formænd, er ligesom borgmesteren fuldtidsansatte politikere, der varetager den daglige ledelse af hver sit forvaltningsområde.¹²

En af fordelene ved mellemformstyret med delt administrativ ledelse er, at alle kommunalbestyrelsesmedlemmer er medlemmer af et eller flere stående udvalg og derved får en betydelig indsigt i den kommunale opgaveløsning. Den politiske forberedelse af sagerne i udvalgene giver mulighed for en effektiv afvikling af kommunalbestyrelsesmøderne med fokus på den politiske meningsudveksling. En anden fordel kan være, at borgmesteren og rådmændene alle er medlemmer af økonomiudvalget og derved har mulighed for at værne mod et eventuelt sektoriseringsproblem.

Magistratstyret og mellemformstyret har imidlertid vist sig ikke at være uden problemer i praksis. Der er tegn på, at de to styreformer medfører betydelige administrative udgifter og et stort forbrug af administrativt personale.¹³

¹¹ Strukturkommissionen (2004): 212.

¹² I København benævnes udvalgenes formænd borgmestere, og økonomiudvalget ledes af overborgmesteren. Kommunalbestyrelsen benævnes borgerrepræsentationen.

¹³ Københavns Kommune (2012) og Juhl m.fl. (2009).

Der er opbygget parallelle sekretariater og administrationer, og der anvendes mange administrative ressourcer på at skrive notater og redegørelser, når opgaver kræver samarbejde på tværs. Det kan endvidere være vanskeligt at opnå enighed om at få gennemført fælles administrative systemer.

Beregninger fra 2009 tyder fx på, at Københavns Kommune årligt kunne spare 161-177 mio. kr. på at centralisere administrative opgaver mv.¹⁴

En anden ulempe ved den nuværende styreform i de store kommuner er, at der er en uklar politisk ansvarsfordeling, hvilket kan gøre det vanskeligt for borgerne at finde ud af, hvem der er ansvarlige for den førte politik.

I mellemformstyret består uklarheden i, at ansvaret for den umiddelbare forvaltning ligger i udvalgene. De er sammensat af repræsentanter for både flertallet og mindretallet, og formanden (rådmanden) kan godt tilhøre mindretallet. Det kan være en vanskelig opgave at forene ansvaret for gennemførelsen af flertallets beslutninger med en politisk dagsorden for den enkelte rådmand.¹⁵

Også i magistratstyret ligger problemet i, at en kommunalbestyrelse kan vedtage en sag, der skal gennemføres af en rådmand, som måske ikke har været en del af flertallet i kommunalbestyrelsen.

Disse forhold – herunder især tendensen til et stort administrativt ressourceforbrug - peger i retning af, at der kan opnås betydelige effektiviseringer ved at ændre styreformen for de store danske kommuner.

Det gængse udvalgsstyre er dog heller ikke uden problemer. Også her kan det være vanskeligt for borgerne at placere det politiske ansvar.¹⁶ Det er ikke tydeligt, hvem der "regerer" og "opposition". Udvalgsstyret indebærer som tidligere nævnt et potentielt sektoriseringsproblem. En anden udfordring i udvalgsstyrede kommuner med stærk central koordinering og økonomistyring er troværdigheden omkring de decentrale enheders budgetter. Hvis decentrale besparelser fører til, at budgettet reduceres, kan det give incitamenter til *benzinafbrænding*, det vil sige afholdelse af overflødige udgifter.¹⁷ For at forebygge dette er det vigtigt, at der er stabilitet omkring de decentrale enheders økonomiske rammer. Skarpe krav til enhedernes resultater skal gå hånd i hånd med frihedsgrader til at løse opgaverne.

Udvalgsstyret i de kommuner, der anvender denne styreform, har kun undergået få justeringer siden Kommunalreformen i 1970. Strukturreformen i 2007 førte til færre og dermed betydeligt større kommuner, som blev tildelt flere opgaver. Ændringen har aktualiseret behovet for at undersøge, om arbejdsdelingen mellem det politiske niveau og den administrative topledelse fungerer hensigtsmæssigt. Hertil kommer spørgsmålet om, hvorvidt lederne har tilstrækkelige frihedsgrader til at realisere de overordnede mål, som politikerne fastlægger.

På ovenstående baggrund anbefaler Produktivitetskommissionen, at der bliver foretaget en evaluering af, om den politiske styreform i kommunerne i tilstrækkelig grad tilgodeser hensynet til produktivitet og effektivitet. Her kan det bl.a. undersøges, om nogle af de udenlandske erfaringer og eksperimenter med andre styreformer og nye samarbejdsrelationer kan overføres til Danmark.¹⁸

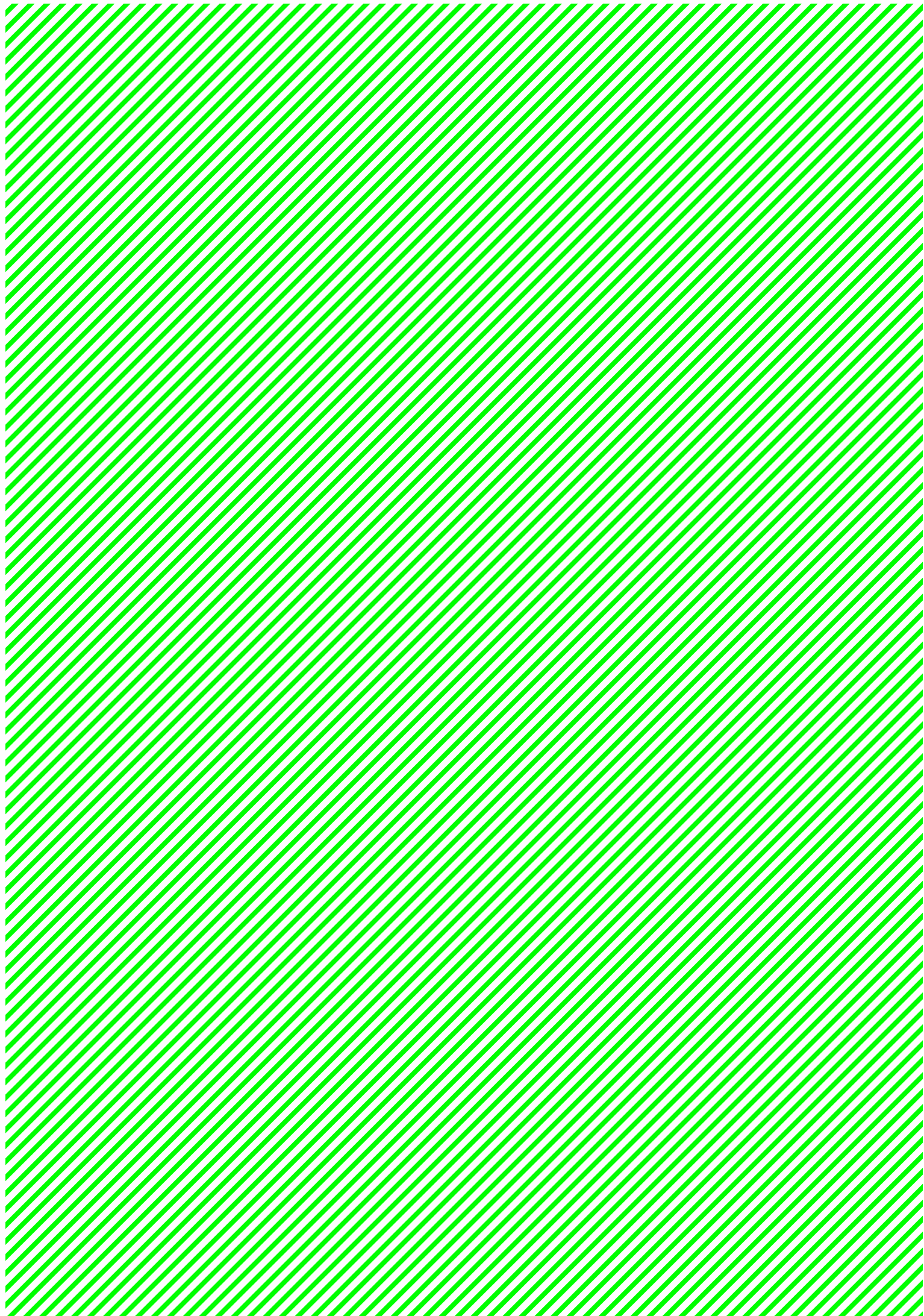
¹⁴ Rambøll (2009a).

¹⁵ Juhl m.fl. (2009).

¹⁶ Se Berg (2004).

¹⁷ Problematikken omkring benzinafbrænding bliver nærmere diskuteret i kapitel 9.

¹⁸ Der bliver eksperimenteret med styreformen i andre lande – fx kommunal parlamentarisme i Norge og England. Se bl.a. Berg (2004).



Kapitel 3

Fokus på resultater i kontraktstyringen

Resultatkontrakter og lignende aftaler med resultatmål er nogle af de instrumenter, som topledelsen i den offentlige sektor benytter for at tilskynde til, at de offentlige institutioner leverer en effektiv service til borgerne. Da kontraktstyringen blev indført, var den grundlæggende tankegang ”noget-for-noget”. De offentlige institutioner skulle have betydelige frihedsgrader i opgaveløsningen og den daglige drift mod til gengæld blive holdt ansvarlige for institutionens resultater. I praksis har kontraktstyringen dog ikke givet det forventede fokus på resultater.

Konklusionerne i dette kapitel er baseret på arbejdsnotatet *Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne?* og baggrundsnotatet *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor*. Notaterne indeholder også en beskrivelse af de forskellige moderniseringsprogrammer, herunder brugen af de såkaldte New Public Management-metoder i den offentlige sektor.

BOKS 2: VIDEN OM FOKUS PÅ RESULTATER I KONTRAKTSTYRINGEN

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke den offentlige sektors produktivitet gennem større fokus på resultater i kontraktstyringen tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Kontraktstyring har gennem de seneste 20 år været benyttet i et forsøg på at tilskynde offentlige ledere til at forbedre kvaliteten i den offentlige opgavevaretagelse og effektivisere driften.
- En effektiv og troværdig kontraktstyring er baseret på få og konkrete mål relateret til kerneopgaven og en systematisk opfølgning på, om resultaterne bliver nået.
- I praksis har resultatkontrakter i den offentlige sektor stadig for mange mål, og målene er ofte ikke direkte relaterede til kerneopgaven. Endvidere er der ofte ingen konsekvens af manglende målopfyldelse, hvilket gør kontraktstyringen mindre troværdig.
- Kontraktstyringen tager sjældent højde for kvaliteten i opgaveløsningen, og der bliver ofte brugt aktivitets- eller procesmål frem for effektmål eller økonomiske mål. Det kan betyde, at resultatkontrakterne bliver mindre effektive styringsredskaber.
- Den oprindelige noget-for-noget tankegang i kontraktstyringen er gledet i baggrunden til fordel for kontrol og detailstyring.

En forøgelse af produktiviteten og effektiviteten i den offentlige sektor forudsætter, at den bliver langt bedre til at styre efter resultaterne. Det kræver, at der formuleres få og tydelige mål knyttet tæt til kerneopgaven, og at der måles og følges systematisk op på, om målene er blevet indfriet. Det kan ske med eller uden formelle kontrakter. Anvendes – som nu – kontrakter i styringen, er der behov for at forbedre og forenkle den praktiske brug af kontrakterne.

Det er bl.a. vigtigt, at kontrakterne giver tilstrækkelig fleksibilitet i opgaveløsningen. Flexibiliteten påvirkes også af en række andre faktorer. De økonomiske frihedsgrader til at foretage fornuftige omkostningsbesparende og produktivitetsfremmende investeringer kan fx blive begrænset af budgetlovens udgiftslofter og sanktioner (kapitel 9).

Samtidig har detailstyring og overdreven kontrol i nogle tilfælde mindsket dispositionsfriheden i den offentlige sektor (kapitel 7). Nye styringstiltag, regler og proceskrav lægges lag på lag oven i de eksisterende regelsæt og styringsmekanismer og fører derved til manglende fokus på resultater. Endelig bliver fleksibiliteten i arbejdstilrettelæggelsen i nogle tilfælde begrænset af de offentlige overenskomster (kapitel 8).

Anbefalingerne i dette kapitel, der er gengivet i boksen nedenfor, skal derfor ses i lyset af de øvrige anbefalinger i denne rapport.

ANBEFALINGER //

For at styrke den offentlige sektors produktivitet gennem øget fokus på resultater anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Offentlige ledere på alle niveauer holdes ansvarlige for deres resultater med regelmæssige mellemrum.
- Det overvejes i enhver konkret situation, om kontraktstyring er hensigtsmæssig, eller om styring efter resultater kan tilrettelægges på en enklere og mindre ressourcekrævende måde.
- Resultatkontrakter og resultataftaler kun indeholder få og tydelige mål relateret til kerneopgaven. Konkret anbefales det, at resultatkontrakterne og resultataftalerne bliver formuleret, så de
 - Tager højde for opgavens karakter og indeholder få og tydelige mål relateret til kerneopgaven og effekter for borgerne.
 - I højere grad bygger bro mellem overordnede mål og operationelle drifts- og udviklingsaktiviteter, så kontrakterne opleves som nyttige styringsredskaber af såvel de offentlige ledere som deres politiske opdragsgivere.
- Resultatkontrakter og lignende aftaler ved udløb følges systematisk op ud fra forudbestemte kriterier for at vurdere, om de opstillede mål er blevet opfyldt.
- Der indsamles viden om effekterne af kontraktstyring i kommunerne og regionerne.

3.1 Øget brug af kontraktstyring

Kontraktstyring er et instrument, der kan anvendes til at opstille mål for offentlige institutioners opgavevaretagelse, og som kan gøre det nemmere for lederen at prioritere og navigere inden for de givne rammevilkår. Hvis lederen af institutionen har tydelige arbejdsopgaver og resultatmål, der er relateret til kerneopgaven, bliver arbejdet mere gennemsigtigt, og det bliver nemmere at vurdere, om institutionen leverer ydelser af høj kvalitet – og at holde ledelsen ansvarlig.

Kontraktstyring blev for alvor introduceret i Danmark som led i de løbende moderniseringsprogrammer i 1990'erne, som skiftende regeringer har formuleret for at takle de styringsmæssige udfordringer i den offentlige sektor. I den oprindelige tanke indgik, at opstillingen af præcise resultatmål skulle ledsages af øgede økonomiske frihedsgrader. Denne noget-for-noget-tankegang skulle på den ene side give de enkelte offentlige institutioner rum og plads til at selv at tilrettelægge opgavevaretagelsen, og på den anden side give klare mål om øget effektivitet og kvalitet. Der lå dermed også et ønske om afbureaukratisering.

En aktuel optælling viser, at mere end 100 enheder i centraladministrationen har resultatkontrakter.¹⁹ I regioner og kommuner er kontrakterne kommet til lidt senere, men også her har de hurtigt spredt sig. I 2007 anvendte to ud af tre kommuner således kontrakter på forskellige sektorområder.²⁰ Der er dog begrænset viden om effekterne af kontraktstyring i kommunerne og regionerne.

3.2 Resultatkontrakter har ikke været et effektivt styringsredskab

For at resultatkontrakterne fremstår *troværdige*, er det vigtigt, at de opstillede resultatmål hverken er uambitiøse eller urealistiske i forhold til de hidtidige præstationer i den pågældende institution. Målene må hverken være for lette eller for svære at nå.

Troværdighed i kontraktstyringen forudsætter endvidere, at de opstillede mål er verificerbare og rimeligt stabile over en længere periode. Dermed skabes der tiltro til, at målene faktisk betragtes som vigtige, og der bliver bedre mulighed for at vurdere, hvordan en institutions præstation udvikler sig over tid, og hvor god den er i forhold til andre sammenlignelige enheder.

I det omfang der er knyttet en bonus til målopfyldelse, er det væsentligt, at topledelsen tager stilling til, om målene er blevet opfyldt, så bonussen ikke får karakter af et årligt fast tillæg. Der skal således være en form for straf eller manglende belønning i tilfælde af, at målene ikke nås. Hvis en leder over en længere periode ikke formår at indfri målene i resultatkontrakten, bør det få konsekvenser i form af fx tilbageholdelse af bonus og, i yderste konsekvens, afskedigelse.

På nogle områder i den offentlige sektor kan det være svært at opstille konkrete mål for resultatet af de offentlige ydelser.²¹ Indretningen af kontraktstyringen og den efterfølgende evaluering skal derfor tage højde for opgavens karakter. Det er også vigtigt, at der er en vis elasticitet i kontrakterne, så de ikke ender med at stå i vejen for at sætte ambitiøse mål.

For at være *effektive* styringsinstrumenter skal kontrakterne samtidig indeholde få resultatmål relateret til kerneopgaven. For mange og upræcise mål svarer reelt til ikke at have et mål, da lederen i sidste ende selv skal prioritere de mange mål. Målene skal også være dækkende for kerneopgaven, så der ikke bliver skabt uheldige incitamenter til at nedprioritere vigtige opgaver.²²

Nyere undersøgelser peger på, at mange statslige resultatkontrakter hverken er troværdige eller effektive nok. Rigsrevisionen (2009) konkluderede således, at:

“Det er efter Rigsrevisionens opfattelse nødvendigt, at Finansministeriet, departementerne og institutionerne forholder sig kritisk til resultatkontrakter som styringsredskab og løbende sikrer, at kontrakterne har en reel styringsfunktion. Uden en sådan indsats kan der være en risiko for, at udarbejdelse, gennemførelse og opfølgning på resultatkontrakter bliver til et ritual uden indhold.”

Binderkrantz og Christensen (2012) har gennemført en analyse af styrelseskontrakter, direktørkontrakter og direktørlønninger. Analysen finder, at der ikke er nogen systematisk sammenhæng mellem opfyldelsen af kontrakterne og direktørens løn på trods af, at der i mange direktørkontrakter indgår en bonus, hvis styrelsen lever op til alle sine mål.

¹⁹ Oplysning fra Moderniseringsstyrelsen 18.03.2013.

²⁰ KREVI (2008).

²¹ En diskussion af måleproblemer kan findes i arbejdsnotatet "Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne" og baggrundsrapporten "Måling af produktivitet i den offentlige sektor". Se også Rigsrevisionen (2009).

²² I arbejdsnotatet "Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne" har vi opstillet nogle principper for gode outputmål. Der kan dog være situationer, hvor et eller flere relevante mål for en offentlig institution kan være svære at kvantificere. I sådanne tilfælde må kvantitative mål suppleres med klart formulerede kvalitative mål for kerneopgaven.

I Deloitte (2011) skønnes det, at det samlede ressourceforbrug til administration af kontraktstyring i staten udgør i størrelsesordenen 700 årsværk. En forklaring på det forholdsvis betydelige ressourceforbrug og det manglende udslag i direktørens løn kan være, at der ikke altid ved kontraktindgåelsen er aftalt klare kriterier for vurdering af målopfyldelsen.

Resultatkontrakterne vil formentlig blive mere effektive redskaber til at styre de offentlige institutioner, hvis gentagen mangel på målopfyldelse i højere grad får konsekvenser for de offentlige ledere og institutioner. I den forbindelse vil det være en fordel på forhånd at opstille klare kriterier for, hvordan målopfyldelsen skal vurderes – og af hvem.

Binderkrantz og Christensen (2010) finder, at antallet af krav i statslige resultatkontrakter steg med 85 pct. i perioden 1995 til 2005, mens der blev registreret et fald på 20 pct. i perioden 2005 til 2008. En nyere kortlægning resultatkontrakterne i ni statslige institutioner i Deloitte (2011) understøtter, at der er kommet større opmærksomhed i mange ministerier på at gøre resultatkontrakterne mere fokuserede via færre mål og på at prioritere strategiske mål og projekter.²³

Devoteam og Next Puzzles (2011) finder samme tendens i tre offentlige styrelser (Banedanmark, Naturstyrelsen og Servicestyrelsen). Banedanmark havde 13 mål i 2010 mod 27 i 2008, Servicestyrelsens mål faldt fra 74 til 14, mens Naturstyrelsens mål er vanskeligere at opføre, fordi styrelsen er resultat af en fusion af to styrelser. Fra 2011 til 2013 er der imidlertid sket et fald i antal mål fra 37 til 28.

I de opstillede mål bliver der sjældent taget højde for kvalitetsændringer, og der er ofte fokus på mellemål som fx beståelsesprocenter og sagsbehandlingstid. Ifølge Deloitte (2011) og Devoteam og Next Puzzles (2011) vedrører driftsmålene i resultatkontrakterne ofte et aktivitetsniveau frem for effektmål eller økonomiske mål, hvilket kan være udgiftsdrivende. En af forklaringerne er, at det i nogle tilfælde kan være så svært at måle de faktiske effekter, at man i stedet måler på det, der kan måles. Det kan forklare, at igangsættelse af projekter og proceskrav til indholdet i opgaveløsningen er de hyppigst forekommende krav i styrelsernes resultatkontrakter, som det ses af tabel 1. Det ses også, at krav til produktivitet kun indgår i fem pct. af de undersøgte kontrakter.

TABEL 1: TYPER AF KRAV I STYRELSESKONTRAKTER, FORDELING I PCT.

KRAV	1995	2000	2005	2008
Projektinitiering	20	31	31	25
Organisationstilpasning	29	28	21	15
Indhold i opgaveløsning	17	14	20	28
Produktion	13	13	14	18
Produktivitet	15	7	5	5
Andet	5	7	9	8

Kilde: Binderkrantz og Christensen (2010).

²³ Undersøgelsen omfatter Sundhedsstyrelsen, Erhvervs- og Byggestyrelsen, Slots- og Ejendomsstyrelsen, Beredskabsstyrelsen, Statens Museum for Kunst, Pensionsstyrelsen, De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS), IT- og Telestyrelsen og Kriminalforsorgen.

Der er tegn på, at langt størstedelen af de opstillede resultatmål nås.²⁴ Krav om projektinitiering og produktionsmål bliver oftest imødekommet, og Binderkrantz og Christensen (2010) finder, at det både er "hårde" krav (fx sagsbehandlingstider) og "bløde" krav (fx igangsættelse af projekter og kampagner), der opfyldes. Resultaterne i Binderkrantz (2010) tyder dog på, at det primært er de "lette" mål (fx projektinitiering), der bliver indfriet.²⁵ Målopfyldelsen er nemlig betydeligt lavere, når det gælder mere vanskelige og langsigtede indsatser som nedbringelse af sygefravær eller højere brugertilfredshed.

Overordnet set tyder undersøgelserne på, at statslige resultatkontrakter mangler troværdighed, idet der ofte ikke er nogen konsekvens ved gentagen mangel på målopfyldelse. De statslige resultatkontrakter fremstår heller ikke som et effektivt styringsredskab. Resultatkontrakterne indeholder ofte for mange resultatmål, og resultatmålene er sjældent knyttet til effekter for borgeren.

Herudover indeholder kontrakterne sjældent en specifikation af, hvilke ressourcer, der er til rådighed for at opfylde målene. Manglende fokus på ressourceanvendelse i resultatkontrakterne fjerner fokus fra produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor (jf. kapitel 2). Det gør det også vanskeligt at prioritere ressourcer mellem forskellige opgaver. Endelig er kontrakterne administrativt tunge, og de indeholder fortsat mange mål uden klare kriterier for vurdering af målopfyldelsen.

På den baggrund anbefaler Produktivitetskommissionen, at det i enhver konkret situation vurderes, om kontraktstyring er hensigtsmæssig, eller om styring efter resultater kan tilrettelægges på en enklere og mindre ressourcekrævende måde.

Den oprindelige noget-for-noget tankegang bag kontraktstyringen ser ud til at være gledet i baggrunden. Her indgik, at opstillingen af præcise krav til opgavevaretagelsen skulle ledsages af øgede økonomiske frihedsgrader til de enkelte institutioner.

Økonomiske frihedsgrader var også et markant element i den første generation af kontrakter. Styrelserne fik garantier for de budgetmæssige rammer i kontraktperioden, de fik tildelt flere midler, og de fik udvidet kompetence i løn- og budgetsager, jf. tabel 2.

TABEL 2: RESULTATKONTRAKTERNES ØKONOMISKE IMPLIKATIONER, I PCT.

	1995	2000	2005	2008
Budgetgaranti	78	3	2	0
Flere midler	67	6	7	0
Færre midler	44	9	4	2
Delegation på lønområdet	78	9	0	0
Økonomisk delegation	56	6	2	2
Antal kontrakter	9	34	54	58

Kilde: Binderkrantz og Christensen (2010).

²⁴ Omkring to tredjedele af alle mål opfyldes ifølge Binderkrantz og Christensen (2010), mens målopfyldelsen ifølge Deloitte (2011) er 80-90 pct.

²⁵ Binderkrantz (2010).

Allerede i 2000 var økonomisk delegation imidlertid stort set forsvundet fra kontrakterne. Kun en mindre del indeholdt her større dispositionsfrihed til styrelserne. I det senere år er dette element så godt som helt faldet ud. Som det forklares i kapitel 9, er en del af forklaringen dog, at uddelegering af økonomisk ansvar og overordnet rammestyring er blevet et generelt styringsprincip. Det har gjort det mindre nødvendigt at specificere de budgetmæssige rammer i resultatkontrakterne.

Baseret på erfaringer med bl.a. kontraktstyring skrev en række tidligere medarbejdere i Finansministeriet i 2007 en kronik om, hvordan styringstænkningen i den offentlige er gået over gevind. Kronikken er opsummeret i boks 3.

Resultatkontrakter og andre styringstiltag, der bliver omtalt som New Public Management, kan berettiget kritiseres for at have ført til en for høj grad af bureaukrati i den offentlige sektor. Detail- og processtyring er blevet et væsentligt problem (se kapitel 7).

Det er dog Produktivitetskommissionens vurdering, at en række af de centrale ideer omkring det at styre efter mål og resultater samt at følge op herpå er helt nødvendige led i arbejdet med at skabe en mere produktiv og effektiv offentlig sektor. Hermed bliver de offentlige ledere holdt ansvarlige for deres resultater. Disse styringstiltag skal kombineres med vidtgående frihedsgrader i den decentrale opgaveløsning. Den vanskelige udfordring er at få fastlagt enkle, men meningsfulde og klare mål relateret til kerneopgaven og effekter for borgerne.

I det omfang man fastholder styring efter formelle kontrakter, anbefaler Produktivitetskommissionen, at kontrakterne formuleres, så de i størst mulig grad tager højde for opgavens karakter og indeholder få og tydelige mål relateret til kerneopgaven og effekter for borgerne. Det er ligeledes vigtigt, at resultatkontrakter og lignende aftaler bygger bro mellem overordnede mål og operationelle drifts- og udviklingsaktiviteter, så kontrakterne opleves som nyttige styringsredskaber af såvel de offentlige ledere som deres politiske opdragsgivere.

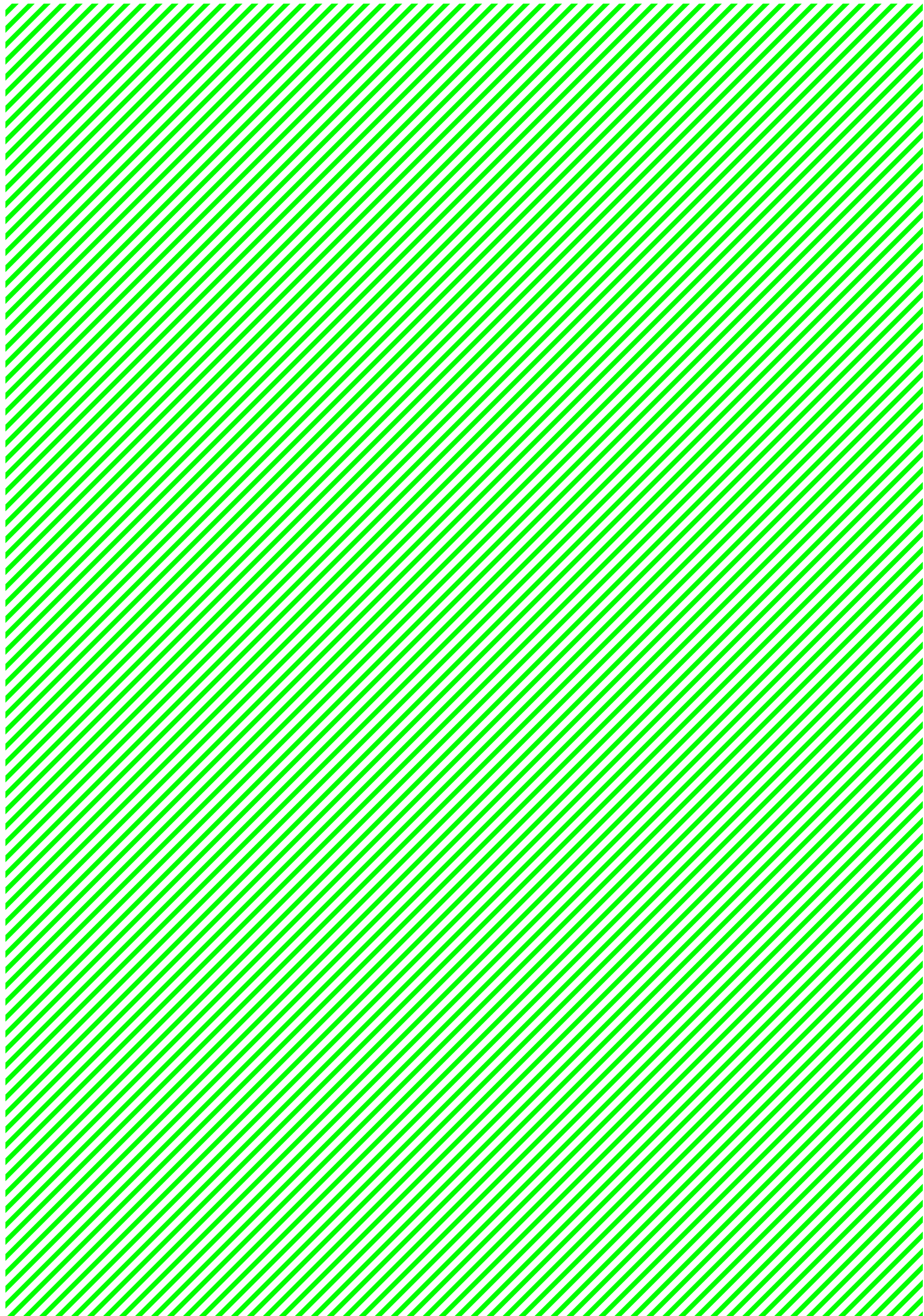
Produktivitetskommissionen anbefaler også, at resultatkontrakter og lignende aftaler ved udløb følges systematisk op ud fra forudbestemte kriterier for at vurdere, om de opstillede mål er blevet opfyldt.

BOKS 3: KONTRAKTSTYRING GENNEM TIDEN

Opsummering af hovedpunkterne fra kronikken "Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde" skrevet af Jes Gjørup, Henrik Hjortdal, Tommy Jensen, Leon Lerborg, Claus Nielsen, Niels Refslund, Jakob Suppli og Jasper Steen Winkel, alle tidligere medarbejdere i Finansministeriet, og bragt i Politiken d. 29. marts 2007.

I velmente bestræbelser på at synliggøre, klargøre og motivere til øget kvalitet gennem dokumentation er vi nået til et stade, hvor styringen er kammet over og er blevet sin egen værste fjende. Vi har sat et vældigt system i gang, som udarbejder omfangsrige kontrakter, evalueringer, årsrapporter, akkrediteringer og så videre, uden at det har ført til øget tilfredshed med kvaliteten:

- Moderniseringsprogrammer, afbureaukratiseringsplaner og grønthøstermetoder havde ikke ført til de ønskede resultater.
- I begyndelsen af 1990'erne lanceredes de første såkaldte fristyreiser, hvor den grundlæggende idé var at bryde barrierer og fjerne hindringer for effektiv ledelse og udvikling af institutionerne inden for rammerne af et noget-for-noget princip. På den ene side skulle institutionerne have ekstraordinære frihedsgrader i forhold til løn, bevillingsform, fleråsaftaler og ressortpolitiske krav. På den anden side skulle de levere øget produktivitet og kvalitet. Rammerne skulle udfyldes i konstruktiv dialog mellem departement og institution – med et samtidigt fuldt medejerskab og ansvar herfor på begge sider.
- Kontraktstyringen i de første fristyreiser var bevidst lavet simpelt for at undgå bureaukratisering og unødige transaktionsomkostninger.
- Efter et par års forsøgsvirksomhed blev konceptet *kontraktstyring* paradigmet for alle gode relationer mellem departementerne og deres underliggende institutioner. Konceptet rullede ud over det kommunale landskab med bestiller-udfører-modeller og lignende. Herefter begyndte den bestandige menneskelige drift imod perfektionering af instrumentet. Kontrakterne skulle indeholde flere og flere mål, indikatorer, aktivitetstal og udviklingsprojekter. De blev mere og mere uoverskuelige og forsvandt ud af den øverste ledelses bevågenhed bortset fra i de rituelle danse en gang om året – dagligdagen og driften blev overladt til et fuldmægtigstyre.
- Den omsiggribende detailstyring har også fået uønskede bivirkninger, fordi ledelsens og medarbejdernes opmærksomhed skævvrides fra det svært målelige til det lette.
- Der skal skabes større fokus på den gode ledelse og den dygtige leder. Det er stort set fortsat risikofrit at være en dårlig leder. Hvis de formelle krav til økonomistyring og resultatkontrakt er opfyldt, den politiske ledelse betjenes loyalt – så er 'bundlinjen' jo overholdt. Fra politisk side er der ikke megen interesse for, om institutionsledere og forvaltningschefer er dygtige virksomhedsledere, der kan skabe praktiske resultater, kan lede andre mennesker, er dygtige til at kommunikere med borgerne osv.



Kapitel 4

Økonomisk styring der fremmer gode resultater

Kontraktstyring og resultataftaler kan som nævnt medvirke til, at de offentlige ledere holdes ansvarlige for deres resultater. Det er imidlertid også vigtigt, at den overordnede økonomiske styring indrettes, så den fremmer gode resultater, og så der kommer øget fokus på langsigtede resultater frem for kortsigtede aktivitetsmål. Belønning af gode resultater betyder i denne sammenhæng flere ting.

For det *første* bør den økonomiske styring tilskynde til at vælge den samfundsøkonomisk mest effektive løsning. Det kræver en helhedstænkning i fastlæggelsen af økonomistyringen af stat, kommuner og regioner, så der skabes overensstemmelse mellem, hvad der er optimalt for de enkelte myndigheder, og hvad der er optimalt for den offentlige sektor som helhed.

For det *andet* bør den økonomiske styring understøtte samarbejde og sammenhængende forløb, der tager udgangspunkt i borgernes behov. Inden for flere serviceområder (fx sundhed, integration og det sociale område) er samarbejde på tværs af offentlige myndigheder nødvendigt for at sikre gode resultater. Tendensen til flere ældre og kronisk syge blandt patienterne i sundhedsvæsenet skaber fx mange og vekslende behov for koordinerede tilbud på sygehusene, i den almene lægepraksis og i den kommunale sundheds- og ældrepleje.

For det *tredje* bør den økonomiske styring fremme kvalitetsforbedringer inden for de budgetmæssige rammer. Fokus på at øge aktiviteten i den offentlige sektor må ikke ske på bekostning af kvaliteten af serviceydelserne (som det fx sker, hvis en reduktion af den gennemsnitlige indlæggelsestid opvejes af et større antal genindlæggelser).

BOKS 4: VIDEN OM DEN ØKONOMISKE STYRING I DET OFFENTLIGE

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke den offentlige sektors produktivitet gennem en bedre økonomisk styring tager udgangspunkt i følgende forhold:

- U hensigtsmæssig indretning af den økonomiske styring kan medføre ineffektive valg af løsninger, hæmme samarbejdet mellem offentlige myndigheder og fjerne fokus fra kvalitet i de offentlige velfærdsydelser.
- For en del behandlingstyper med kommunal medfinansiering har kommunerne reelt kun begrænset mulighed for at forebygge.
- Afregningssystemet for sygehusene fremmer ikke altid kvalitetsforbedringer, men har et fokus på at øge aktiviteten, hvilket kan virke udgiftsdrivende i sundhedsvæsenet.
- Begrænset viden- og datadeling, regler og love samt interessekonflikter kan hæmme samarbejdet mellem offentlige enheder og medføre snitfladeproblematikker.

Produktivitetskommissionen ser et potentiale for at styrke effektiviteten i den offentlige sektor ved at indrette den økonomiske styring, så den i højere grad fremmer gode resultater.

Indretningen af den økonomiske styring er et kontroversielt emne, som er under konstant politisk bevågenhed. Det er også et vidtrækkende og bredt emne. Alene inden for sundhedsområdet har et *Udvalg for bedre incitaments* brugt mere end et år på at undersøge, hvordan afregning i forhold til private sygehuse og mellem regioner kan indrettes mere hensigtsmæssigt, hvordan man opgør kvaliteten i sundhedsydelse, og hvilke fordele og ulemper der ligger i den nuværende incitaments- og takststyring.²⁶

I dette kapitel beskriver Produktivitetskommissionen nogle overordnede principper for indretningen af den økonomiske styring, der kan understøtte høj produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor. Principperne bliver eksemplificeret ved den økonomiske styring af de offentlige sundhedsydelser.²⁷ Mange andre elementer i den økonomiske styring kan påvirke tilskyndelserne til at levere en god indsats (fx den kommunale udligningsordning og hvile-i-sig-selv princippet i forsyningssektoren), men vil ikke blive undersøgt nærmere her.

ANBEFALINGER //

For at styrke den offentlige sektors produktivitet og effektivitet gennem en bedre økonomisk styring anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Regler for afregning og refusion mellem offentlige myndigheder i højere grad bliver udformet, så de understøtter gode resultater for borgeren. Konkret anbefales det, at:
 - Offentlige myndigheder får tilskyndelse til at sikre samfundsøkonomisk effektivitet frem for optimering af egne ressourcer.
 - Takstfinansieringssystemet indrettes så fleksibelt, at offentlige enheder i regioner og kommuner får mulighed for at indgå aftaler om egne regler for afregning imellem sig, hvis den centralt fastlagte afregning ikke understøtter samarbejdet mellem dem.
 - Takstfinansieringssystemet fremmer og understøtter effektivt tværgående samarbejde om opgaveløsningen, der i højere grad tager udgangspunkt i borgernes behov.
- Den kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet fokuserer på områder, hvor kommunerne har reel mulighed for at yde en forebyggende indsats. Konkret anbefales det, at
 - Den kommunale medfinansiering på sygehusområdet begrænses til at omfatte de patienter, hvor kommunerne reelt har mulighed for at påvirke sundhedstilstanden og forebygge sygdom.
- Investeringer i nye it-systemer i højere grad integreres med eksisterende systemer og understøtter tværgående samarbejde, hvor der er behov for det.
- Der gives gode muligheder for at dele data mellem offentlige enheder, så eksisterende love og regler ikke blokerer for tværgående samarbejde i den offentlige sektor.

²⁶ Der er blevet fulgt op på udvalgets arbejde i aftalerne om regionernes og kommunernes økonomi for 2014.

²⁷ I en senere rapport vil Produktivitetskommissionen komme med en vurdering af, om der er behov for at revidere takstfinansieringssystemet (det såkaldte taksametersystem) på uddannelsesområdet.

4.1 Den økonomiske styring i den offentlige sektor

Den økonomiske styring i den offentlige sektor er hovedsageligt baseret på rammestyring, hvor de offentlige myndigheder forventes at løse deres opgave inden for et givet budget, jf. appendiks 1. Ud over rammestyringen benyttes forskellige former for takstfinansiering bl.a. inden for uddannelse og sundhed.

Inden for sundhedsvæsenet er rammestyring det grundlæggende princip. Regionerne har ansvaret for den økonomiske styring af sygehusene og praksissektoren. Regionernes sundhedsbudgetter består af et statsligt bloktilskud, den statslige aktivitetspulje samt den kommunale medfinansiering. Bloktilskuddet fordeles dels som et basisbeløb og dels efter en række objektive kriterier, der afspejler regionernes udgiftsbehov (såsom alderssammensætningen i regionen, den socioøkonomiske struktur mv.). Bloktilskuddet giver regionerne budgetmæssig sikkerhed og mulighed for langsigtet planlægning af ressourcerne.

Behandlinger og kontroller ud over et på forhånd aftalt niveau bliver finansieret af den statslige aktivitetspulje.²⁸ Tanken bag den statslige aktivitetspulje er at sikre, at regionerne har fokus på aktiviteter og omkostninger, så staten ikke udbetaler midler uden at have sikkerhed for et vist aktivitets- og produktivitsniveau.²⁹ Hermed giver den statslige aktivitetspulje regionerne tilskyndelse til ekstraordinært at behandle flere patienter i situationer med høj efterspørgsel og stigende ventetider.

Det er den enkelte region, der forestår den konkrete styring og herunder udmønter den samlede finansiering til sygehusene. I tilfælde, hvor sygehusene kan påvirke deres eget aktivitetsniveau, kan takstfinansieringen være udgiftsdrivende, idet sygehusene kan have incitament til at tilbyde kontroller og behandlinger, der ligger ud over det nødvendige. Regionerne har derfor fastlagt en øvre grænse for hvor mange behandlinger og kontroller, der kan afregnes under den statslige aktivitetspulje.

Kommunerne bidrager til at finansiere regionernes aktiviteter på sygehusene og i praksissektoren. Den kommunale medfinansiering bliver udmøntet ved, at kommunerne skal betale en andel af regionernes udgifter til hver enkelt behandling i sygehusvæsenet og i praksissektoren. Den grundlæggende tanke bag den kommunale medfinansiering er at give kommunerne yderligere tilskyndelse til at prioritere og investere i forebyggelse ud over de øvrige kommunaløkonomiske konsekvenser på bl.a. social- og arbejdsmarkedsområdet af syge borgere.³⁰ En forebyggende indsats i en kommune, der mindsker borgernes behov for sundhedsydelse på hospitalerne eller i praksissektoren, vil således reducere den kommunale medfinansiering og øge det økonomiske råderum i kommunerne.

4.2 Samfundsøkonomisk effektivitet frem for lokal optimering

En uhensigtsmæssig indretning af den økonomiske styring kan give tilskyndelse til at fravælge den løsning, der set fra samfundets side skaber de bedste resultater for så få ressourcer som muligt. I stedet kan den enkelte offentlige myndighed have tilskyndelse til at vælge en løsning, som optimerer myndighedens eget ressourceforbrug, men som ikke nødvendigvis giver det bedste resultat for borgeren. I sådanne tilfælde vil den offentlige opgave ikke blive løst i overensstemmelse med princippet om Laveste Effektive OmkostningsNiveau (det såkaldte LEON-princip).

²⁸ Afregningen sker med behandlingsspecifikke takster kaldet DRG-takster, hvor DRG står for Diagnose Relaterede Grupper. DRG-taksterne udtrykker sygehusenes gennemsnitlige driftsudgifter inden for hver DRG. Den statslige aktivitetspulje udgør tre pct. af regionernes samlede finansiering inden for det samlede udgiftsloft og forudsætter, at regionerne set under ét realiserer den aktivitet, der er aftalt i økonomiaftalerne.

²⁹ Regeringen og Danske Regioner (2013).

³⁰ Derudover finansierer kommunerne fuldt færdigbehandlede patienter, patienter på hospice og den specialiserede ambulante genoptræning. For flere oplysninger henvises til Finansministeriet (2010b).

Silkeborg Kommune og Region Midtjylland er fx gået sammen om at etablere Psykiatriens Hus. I forbindelse med Psykiatriens Hus blev der udviklet nye ambulante behandlinger for borgeren, som tilsyneladende har givet større patienttilfredshed, og som samlet set er billigere for samfundet.³¹ Den nuværende indretning af takstfinansieringen betyder imidlertid, at det kan være dyrere for kommunerne, hvis borgeren modtager ambulante behandling sammenlignet med en hospitalsindlæggelse. Årsagen er, at der er loft over den kommunale medfinansiering ved indlæggelse, mens dette ikke er tilfældet ved ambulante behandling. Det kan betyde, at kommunen mangler tilskyndelse til at etablere sådanne ambulante tilbud. Det vil ikke være i overensstemmelse med LEON-princippet.

Den nuværende indretning af den aktivitetsbaserede finansiering i sygehusvæsenet kan undertiden også tilskynde til uhensigtsmæssig adfærd. Udvalget for bedre incitament (2013) påpeger således, at der i det seneste årti har været fokus på, at sygehusene skal levere mere aktivitet i stedet for fokus på den rette aktivitet med en kvalitet, der bidrager til at forbedre befolkningens sundhedstilstand.

Det nuværende finansieringssystem kan fx give problemer, hvis sygehusene omlægger deres tilbud til en ny og mere effektiv behandlingsform (som ambulante behandlinger), der kræver færre konsultationer, men hvor kvaliteten af behandlingen er den samme eller højere. Hvis afregningen, sygehusene modtager, afhænger af antallet af konsultationer, vil sygehusene i det nævnte eksempel blive straffet økonomisk for en omlægning, der giver højere kvalitet eller effektivitet i behandlingstilbuddet.

Et konkret eksempel er den såkaldte patientkuffert for patienter med rygerlunger (KOL-patienter) fra Odense Universitetshospital. Patientkufferten er en kuffert, som patienterne får med hjem, og som indeholder video- og overvågningsudstyr. Patientkufferten betyder, at KOL-patienten nu i højere grad kan være i kontakt med hospitalets læger og sygeplejersker hjemmefra. Konsultation af en KOL-patient var tidligere klassificeret som en hospitalskonsultation, hvoraf kommunerne medfinansierede en del.

Videokonferencer indgik ikke i DRG-systemet på det tidspunkt, hvor patientkufferten blev udviklet, og det var derfor nødvendigt at ændre DRG-taksterne. Da det kan tage 3-4 år at oprette en ny DRG-takst, betød det, at Odense Universitetshospital i en periode ikke modtog afregning for de patienter, der gjorde brug af videokonsultation.³²

Et andet eksempel stammer fra Aarhus Universitetshospital, der har sparet patienter med kronisk tarmbetændelse for kontrolbesøg ved at lade patienterne få taget en række blodprøver og udfyldt et spørgeskema. Efterfølgende bliver patienterne ringet op af en sygeplejerske, der sammen med patienten gennemgår svarene på spørgeskemaet og blodprøven. Herefter vurderer sygeplejersken, om patienten skal indkaldes til et kontrolbesøg. De nye arbejdsgange sparer patienterne og sygehusene for unødvendige kontrolbesøg. Indretningen af takstfinansieringssystemet betyder imidlertid, at sygehusene modtager færre penge med den nye behandlingsform og dermed bliver straffet økonomisk for at gennemføre omlægningen.³³

Produktivitetskommissionen anbefaler, at regler for afregning og refusion mellem offentlige myndigheder i højere grad bliver udformet, så de tilskynder offentlige myndigheder til at sikre samfundsøkonomisk effektivitet frem for optimering af egne ressourcer.

³¹ Se case 2 i casesamlingen "Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor".

³² Se case 9 i casesamlingen "Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor".

³³ Læserbrev af Bent Hansen, Regionsformand, Region Midtjylland, (2013). For at modvirke denne type af problemer har man udviklet såkaldte "gråzonetakster", der ligger i intervallet mellem omkostningerne ved ambulante behandling og omkostningerne ved at udføre behandlingen i stationært regi, hvor patienten er indlagt.

I den forbindelse kan det nævnes, at det ved aftalen om regionernes økonomi for 2014 blev besluttet at udvikle en business-case model, som skal gøre det muligt for regioner og kommuner at indgå egne aftaler om konkret finansiering af sundhedsopgaver på tværs af sektorgrænser. Initiativet skal også gøre det nemmere at udvikle flere takster for telemedicinske løsninger. Det er endnu for tidligt at vurdere effekten af dette initiativ.

4.3 Afregningssystemerne bør understøtte tværgående samarbejde

Målet for den offentlige sektor er at skabe så gode resultater for borgerne som muligt inden for de givne økonomiske rammer. Inden for flere serviceområder kræver gode resultater samarbejde mellem myndigheder i kommuner, regioner og stat. Derfor bør regler for afregning og refusion mellem offentlige myndigheder udformes med henblik på at fremme effektivt tværgående samarbejde om opgaveløsningen, så der i højere grad tages udgangspunkt i borgernes behov.

På sundhedsområdet er en af de fremadrettede udfordringer, at der bliver stadig flere ældre og kronisk syge patienter.³⁴ Disse patienter er karakteriseret ved komplekse behandlings- og plejebestanden, og indsatsen over for denne gruppe går ofte på tværs af speciale-, fag- og sektorgrænser. Fx stiller indsatserne krav til samarbejde mellem sygehuset, den almene praksissektor og kommunerne, herunder især den kommunale ældrepleje.

Uhensigtsmæssige tilskyndelser i den offentlige organisering og styring kan virke hæmmende for samarbejdet mellem de offentlige myndigheder og give anledning til snitfladeproblematikker. Det sker, hvis den offentlige sektor i sin indretning, ydelser og produktudvikling tager afsæt i systemets logik frem for åbenhed og lydhørhed over for borgernes og brugernes behov.

Den aktivitetsafhængige finansiering kan tilskynde regionerne til at fastholde patienter i sygehusregi, uanset hvilke andre tilbud der findes uden for sygehusene.³⁵ På samme måde kan den kommunale medfinansiering tilskynde kommunerne til at benytte kommunale tilbud frem for regionale tilbud. Begge dele kan udgøre en barriere for sammenhængende forløb på tværs af fx kommuner og regioner.

Aftalen om regionernes økonomi for 2014 indeholder en justering af den aktivitetsafhængige finansiering, der har til formål at dæmpe aktivitetspresset og understøtte kvalitet og sammenhængende løsninger. I den forbindelse reduceres den statslige aktivitetspulje til 1,3 mia. kr.

Aftalen indeholder herudover tiltag til at sikre mere sammenhængende indsatser for patienter med behandlingsforløb på tværs af offentlige sundhedsmyndigheder. Regionerne har bl.a. afsat 250 mio. kr. til at styrke sammenhængende patientforløb.³⁶ Det er også blevet besluttet at indsamle forslag til, hvordan almen praksis fremadrettet kan fornyes, styrkes og i højere grad integreres med det øvrige sundhedsvæsen.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at der fortsat er fokus på at udforme takstfinansieringssystemet, så det fremmer og understøtter effektivt tværgående samarbejde om opgaveløsningen, der i højere grad tager udgangspunkt i borgernes behov.

³⁴ Udvalget for bedre incitamenter (2013): 25.

³⁵ Udvalget for bedre incitamenter (2013): 57.

³⁶ Regeringen og Danske Regioner (2013).

En række kommuner omkring Glostrup Hospital udarbejdede tilbage i 2003 en model for opfølgende hjemmebesøg, der har til formål at skabe bedre og mere sammenhængende patientforløb og undgå genindlæggelser og fejlmedicinering.³⁷ Når Glostrup Hospital udskriver en ældre patient, der har behov for opfølgende hjemmebesøg, sender hospitalet besked til den praktiserende læge samt til den kommunale hjemmepleje. Den ældre får i alt tre opfølgende besøg, hvoraf det første besøg involverer både den praktiserende læge og en sygeplejerske fra hjemmeplejen.

Initiativet kræver således samarbejde mellem sygehuset, den praktiserende læge og den tilknyttede hjemmepleje. Erfaringerne fra projektet viste, at det var vigtigt at få aftalt honorarer for de opfølgende hjemmebesøg af de praktiserende læger, så det tidligt blev tydeligt, hvem der bærer udgifterne ved besøgene.

Generelt anbefaler Produktivitetskommissionen, at finansierings- og afregningssystemet indrettes så fleksibelt, at offentlige enheder får mulighed for at indgå aftaler om deres egne "skræddersyede" afregningsformer, hvis den centralt fastlagte afregning ikke understøtter samarbejdet mellem dem.

Andre faktorer kan også hæmme samarbejdet mellem offentlige myndigheder

Ud over den økonomiske styring kan en række andre faktorer også virke hæmmende for det tværgående samarbejde i den offentlige sektor. Nogle af disse forhold er kort beskrevet i boks 5 og illustreret med konkrete eksempler. Listen er langt fra udtømmende, og forskelle i organisationskultur kan ligeledes udgøre en barriere, når forskellige offentlige enheder skal arbejde sammen.

Det er Produktivitetskommissionens vurdering, at der er et potentiale for ressourcebesparelser og bedre brugeroplevelser ved at sikre mere sammenhængende teknologiske løsninger i den offentlige sektor. Det vil således blive lettere at arbejde på tværs i den offentlige sektor, hvis nye investeringer i it-systemer i højere grad integreres med eksisterende systemer.

Det vil også lette samarbejdet, hvis der er gode muligheder for at dele data mellem offentlige myndigheder. Arbejdsskadestyrelsen etablerede Fastholdelsescentret i 2008 for at øge kvaliteten af sagsbehandlingen i komplekse sager, hvor skadesramte borgere er i fare for at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet. Centret bidrog til at bryde barrieren mellem de to spor, der er i en arbejdsskadesag: Sygedagpengesagen i kommunen og arbejdsskadesagen hos Arbejdsskadestyrelsen i staten.

En udfordring i samarbejdet var, at kommunerne ikke automatisk får oplysninger om en verserende arbejdsskadesag. Det kan forsinke iværksættelsen af et samarbejde omkring borgen mellem Fastholdelsescentret og kommunen og kan potentielt føre til, at borgerens periode på sygedagpenge forlænges.³⁸ Eventuelle ændringer af eksisterende love og regler (fx loven om persondatabeskyttelse) skal selvfølgelig respektere hensynet til borgernes og øvrige private aktørers retssikkerhed.

³⁷ Se case 1 i casesamlingen "Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor".

³⁸ Se case 3 i casesamlingen "Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor".

Sammenhængende teknologiske løsninger

Offentlige institutioner mangler undertiden adgang til nødvendige data, fordi centrale registre ikke sammenkøres – enten på grund af forskellige teknologiske løsninger, fordi eksisterende love og regler blokerer for deling af data, eller fordi det er omkostningsfuldt at få private it-leverandører til at lave de nødvendige dataudtræk.

Elektroniske patientjournaler kan fx fremme samarbejdet i sundhedsvæsenet, ved at relevante informationer om patienten bliver samlet ét sted, så fx den privatpraktiserende læge kan se sygehusets kommentarer til patientens journal digitalt (og vice versa). Ifølge Danske Regioner har 4 ud af 5 regioner indført elektroniske patientjournaler i 2013.³⁹ Rigsrevisionen (2011) finder dog, at der er forskelle på de forskellige regioners systemer, så regionerne fortsat vil have vanskeligheder ved at dele oplysninger. Der er også tegn på, at læger og sygeplejersker endnu ikke for alvor har taget løsningerne i brug.⁴⁰

Regeringen, KL og Danske Regioner har for nyligt aftalt en ny fællesoffentlig strategi for digitalisering af sundhedsvæsenet for 2013-2017.⁴¹ Strategien skal skabe bedre sammenhænge på tværs og sikre behandling, der tager afsæt i den enkeltes muligheder og behov. Her er det bl.a. en målsætning at sikre fuld anvendelse af it-arbejdspladser (herunder elektroniske patientjournaler) i regionerne inden udgangen af 2014.

Regler og love

Eksisterende regler og love kan hver for sig have deres berettigelse, men kan samlet set besværliggøre samarbejdet om at sikre et sammenhængende tilbud for borgeren. En evaluering af den tværfaglige integrationsindsats i 12 kommuner tyder fx på, at:⁴²

- Regler for organisering af indsatsen kan give ekstra administrativt arbejde (fx fordi beskæftigelsesindsatsen, den socialfaglige indsats og den økonomiske administration skal være fysisk og organisatorisk adskilte).
- Indsatser og faglige hensyn underlægges ufleksible regler (ufleksible regler om opfølgning og aktivering kan fx give anledning til parallelle tilbud).
- Sanktioner vanskeliggør økonomiske helhedsbetragtninger (fx hvis udeblivelse fra jobsamtale eller tilbud betyder, at a-kassen eller ydelseskantoret lukker for udbetaling af ydelser, hvilket kan påføre andre myndigheder ekstra opgaver og udgifter).
- Aldersovergange kan give anledning til afbrudte forløb og overdragelse af myndighedsansvar (fx hvis indsatsen stopper eller skifter myndighed, når den unge fylder 18 år).

Modsattede hensyn

Forskellige institutioner kan legitimt have forskellige mål med et samarbejdsprojekt. Hos den daværende Erhvervs- og Selskabsstyrelse (nu Erhvervsstyrelsen) har man involveret virksomheder og Danmarks Statistik i et samarbejde om at videreudvikle en brugervenlig løsning til registrering af branchekoder. I Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har det primære fokus været at øge brugervenligheden og mindske bureaukratiet for erhvervslivet, mens Danmark Statistik primært har været interesseret i at bibeholde eksisterende branchekoder for at imødekomme omverdenens ønske om kontinuitet i statistikken.⁴³

³⁹ Danske Regioner (2013b).

⁴⁰ Regeringen og Danske Regioner (2013).

⁴¹ Digitalisering med effekt - National strategi for digitalisering af sundhedsvæsenet 2013-2017.

⁴² LG Insight (2012).

⁴³ Se case 11 i casesamlingen "Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor".

4.4 Kommunerne bør have tilskyndelse til og mulighed for at forebygge

Udover krav om mere systematisk samarbejde mellem offentlige myndigheder stiller de fremadrettede udfordringer i sundhedsvæsenet også strengere krav til den forebyggende indsats. Her skelner man mellem den borgerrettede og den patientrettede forebyggelse.⁴⁴

Den borgerrettede forebyggelse har det formål at forebygge, at sygdom og ulykker opstår. Det kan fx dreje sig om rådgivning om kost, kampagner mod rygning, initiativer til øget motion i befolkningen og fremme af sunde arbejdspladser. Det kan være svært at skabe incitamenter til borgerrettet forebyggelse, fordi gevinsterne ofte ligger langt ude i fremtiden. Det vil heller ikke nødvendigvis være tilfældet, at gevinsten kan høstes af den samme myndighed, som foretager den forebyggende indsats.

Rigsrevisionen (2013) finder, at den kommunale medfinansiering ikke giver en stærk tilskyndelse til borgerrettet forebyggelse i kommunerne, fordi gevinsterne er svære at sætte tal på og ligger relativt langt ude i fremtiden. Undersøgelsen argumenterer for, at kommunerne kan få øget deres tilskyndelse til at forebygge, hvis de får mere viden om konsekvenserne ved ikke at forebygge, og hvis de får bedre dokumentation for, hvor meget andre kommuner investerer i forebyggelse.⁴⁵

Den patientrettede forebyggelse har det formål at forebygge, at en eksisterende sygdom udvikler sig yderligere, samt at begrænse eller udskyde eventuelle komplikationer i forbindelse med sygdommen. Forebyggelsen skal bidrage til at optimere behandlingen og sætte den enkelte patient i stand til at tage bedst muligt vare på sig selv. Det kan fx dreje sig om egenbehandling af kronisk syge patienter.⁴⁶

I dette afsnit fokuserer vi på, om indretningen af den kommunale medfinansiering på sundhedsområdet giver kommunerne tilstrækkelig økonomisk tilskyndelse til at investere i patientrettet forebyggelse. Vi overvejer også, i hvilket omfang den kommunale medfinansiering er begrænset til områder og patientgrupper, hvor kommunerne reelt set har mulighed for at forebygge.

Kommunernes tilskyndelser til forebyggelse er blevet undersøgt af flere instanser i de senere år. Udvalget for bedre incitamenter (2013) konkluderer fx, at der fortsat er et stort potentiale for forebyggelse i sundhedsvæsenet.⁴⁷

Den kommunale medfinansiering af regionale sundhedsydelser kan dog give kommunerne svagere tilskyndelse til at investere i forebyggelse. Takstfinansieringen betyder nemlig, at sygehusene har en tilskyndelse til at realisere et højt aktivitetsniveau, så længe den øvre grænse for takstfinansieringen ikke er nået. Hvis kommunerne gør en ekstra indsats for at forebygge behandlinger på sygehusene, har sygehusene en tilskyndelse til at anvende den frigjorte kapacitet til at tilbyde flere behandlinger og kontroller til patienterne. Det kan betyde, at de samlede sundhedsudgifter ikke falder, men at der bliver tilbudt behandlinger til flere borgere, som kommunerne skal være med til at finansiere.⁴⁸

I økonomiaftalen om regionernes økonomi for 2014 blev det besluttet, at der skal igangsættes en evaluering af den kommunale medfinansiering af regionale sundhedsydelser i 2014.

⁴⁴ For flere oplysninger se www.handicap.dk/politik/sundhedspolitik/fakta-om./sundhedsaftaler/ordbog/borgerrette-og-patientrettet-forebyggelse.

⁴⁵ Sundhedsstyrelsen (2012) opgør fx de kommunale meromkostninger ved borgeres overforbrug af alkohol til 3,1 mia. kr. Meromkostningerne stammer fra øgede udgifter til den kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet, kommunale udgifter til overførsler og ydelser samt anbringelser og hjælpeforanstaltninger.

⁴⁶ Se fx www.sst.dk/kronisksygdom.

⁴⁷ Rapporten fra Udvalget for bedre incitamenter trækker på Deloitte (2013). Deloitte's analyse omfatter resultater fra mere end en tredjedel af de medicinske afdelinger. Analysen finder, at i gennemsnit burde hver femte patient på de medicinske afdelinger være behandlet ambulant, i hjemmet eller i kommunale behandlingstilbud.

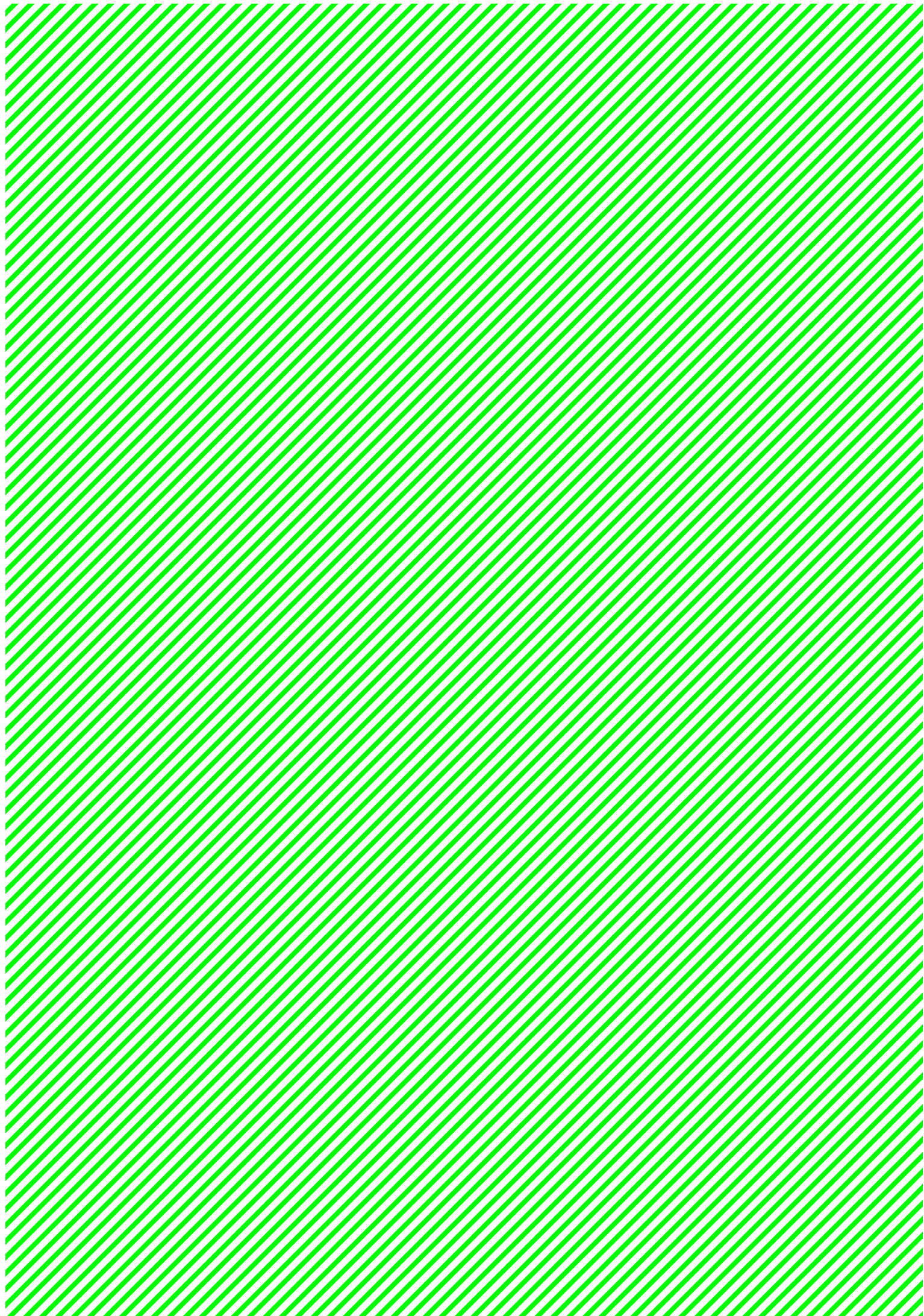
⁴⁸ Omfanget af behandlinger på sygehusene er dog i stort omfang bestemt af, hvor mange patienter der henvises til sygehusene af de praktiserende læger.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at målet med evalueringen er en incitamentsstruktur, der sikrer, at kommunerne rent faktisk kan høste gevinsterne, i det omfang de udfører en ekstra forebyggende indsats.

Evalueringen af den kommunale medfinansiering bør også omfatte en vurdering af, på hvilke områder kommunerne har mulighed for at udføre en meningsfuld forebyggende indsats. På det somatiske område, der omfatter alle kropslige sygehusbehandlinger og dermed ikke inkluderer psykiatrien og behandlinger i praksissektoren, betaler kommunerne 34 pct. af taksten. Der er et loft over medfinansieringen på 14.025 kr. per indlæggelse, og den kommunale medfinansiering omfatter ikke langtidssyge patienter.⁴⁹ Sygehusbehandlingerne omfatter fx hjernerystelser eller brækkede ben, hvor kommunerne har begrænsede muligheder for at forebygge, men ikke desto mindre står for en del af finansieringen.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at man i evalueringen af den kommunale medfinansiering overvejer at begrænse medfinansieringen til de behandlingsformer, hvor kommunerne har en rimelig mulighed for at påvirke aktiviteten på sygehusene gennem forebyggende foranstaltninger. Hvis kommunerne ikke har mulighed for at forebygge og selv høste en væsentlig del af gevinsten, kan det overvejes at overlade finansieringen til staten.

⁴⁹ Taksten er angivet for stationær behandling. For ambulante behandlinger betaler kommunerne 34 pct. af DAGS-taksten med et loft på maksimalt 1.384 kr. per besøg.



Kapitel 5

Løn koblet til kompetencer og præstationer

Det foregående kapitel beskrev, hvordan den overordnede økonomiske styring kan indrettes, så den fremmer gode resultater og tilskynder de offentlige institutioner til at prioritere langsigtede resultater frem for kortsigtede aktivitetsmål. Også for den enkelte medarbejder kan økonomisk belønning tilskynde til at yde en god indsats, og løn er et vigtigt ledelsesredskab.

En tæt kobling mellem medarbejdernes løn, kompetencer og præstationer kan bidrage til at sikre, at der bliver skabt størst mulig værdi for de offentlige ressourcer. Når løn, kompetencer og præstationer kobles sammen, føler medarbejderne sig anerkendt og bliver motiverede til at yde deres bedste. Samtidig tilskyndes medarbejderne til at udvikle og dygtiggøre sig inden for områder, hvor arbejdspladsen har behov for nye kompetencer (se kapitel 11).

Det er dog individuelt, hvad der motiverer den enkelte medarbejder, og erfaringer fra den private sektor kan ikke nødvendigvis overføres 1:1 til den offentlige sektor. Forskning i offentlig ansattes motivation peger fx på, at andre motivationsfaktorer end de økonomiske står stærkt. Som i det private har offentlige ledere brug for at kunne trække på en bred palette af løn- og personalegoder, og præstationsafhængig løn er kun én måde, hvorpå lederne kan tilskynde medarbejderne til at yde deres bedste. I det næste kapitel beskriver vi, hvordan medindflydelse på jobbet, spændende arbejdsopgaver og kompetenceudvikling også kan bringes i spil for at skabe et arbejdsmiljø, hvor medarbejderne trives og er motiverede.

BOKS 6: VIDEN OM SAMMENHÆNG MELLEM LØN, KOMPETENCER OG PRÆSTATIONER

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke den offentlige sektors produktivitet gennem en tættere sammenhæng mellem løn, kompetencer og præstationer tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Størstedelen af de offentlige lønmidler udmøntes centralt – typisk i form af de samme procentvise lønstigninger til alle ansatte – på trods af, at der kan være forskelle i produktivitet og efterspørgsel. I det private forhandles størstedelen af lønnen på de enkelte virksomheder, så der skabes en mere direkte kobling mellem løn, kompetencer og præstationer. Lønspredningen er derfor større i det private end i det offentlige.
- Reguleringsordningen betyder, at den offentlige lønudvikling kobles tæt til den private. Det er dermed de private produktivitetstigninger, der bliver afgørende for lønudviklingen i det offentlige – ikke produktiviteten i den enkelte offentlige enhed.
- Ledere og medarbejdere i det offentlige bakker generelt op om principperne bag Ny Løn. Flere medarbejdere ønsker derudover i højere grad selv at forhandle deres løn.
- Ledere og medarbejdere påpeger, at de lokale lønforhandlinger er administrativt tunge, og at der er få midler reserveret til lokal løndannelse. De peger også på, at der er en tendens til, at de offentlige ledere udmønter lønmidlerne rutinepræget.
- Erfaringerne fra det private viser, at brugen af præstationsafhængig løn har en gunstig effekt på sygefravær, medarbejdertilfredshed og effektivitet. Erfaringerne fra det private kan ikke nødvendigvis direkte overføres til det offentlige, men også i det offentlige er der tegn på, at præstationsafhængig løn virker motiverende.

Konklusionerne i dette kapitel er baseret på baggrundsrapporten *Overenskomster, arbejdstid og løndannelse i den offentlige sektor*. Baggrundsrapporten finder, at forskelle i offentlige og private overenskomster er én af forklaringerne på, at løn i mindre grad bliver anvendt som et aktivt ledelsesredskab i den offentlige sektor sammenlignet med den private sektor.

En anden forklaring kan dog også være, at der mange steder ikke har været tradition (og mulighed) for at bruge løn og bonusordninger til at belønne den enkelte medarbejder eller grupper af medarbejdere i den offentlige sektor. Det er derfor vigtigt, at de decentrale ledere påtager sig den ledelsesopgave, der ligger i at fylde de overenskomstmæssige rammer ud og bevæge sig væk fra en rutinepræget udmøntning af lønmidlerne. Det kræver kompetente ledere (se kapitel 10) med tilskyndelse til at holde fokus på resultater (se kapitel 3).

Det er Produktivitetskommissionens vurdering, at der er et potentiale for at styrke den offentlige sektors produktivitet ved at skabe bedre og mere fleksible overenskomstmæssige rammer for individuelle lønforhandlinger. Dermed vil lønnen i højere grad kunne bruges til at belønne gode resultater og til at tiltrække og fastholde kvalificerede medarbejdere.

ANBEFALINGER //

For at styrke den offentlige sektors produktivitet gennem en tættere kobling mellem løn, kompetencer og præstationer anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Parterne på det offentlige arbejdsmarked arbejder for, at der i den praktiske anvendelse af de offentlige overenskomster skabes en tættere kobling mellem medarbejdernes kompetencer og præstationer og deres løn. Det kan ske ved, at
 - En større del af lønmidlerne bringes i spil til individuelle lønforhandlinger. Hvis lønmidlerne fra reguleringsordningen og de centrale lønforhandlinger i højere grad fordeles på de enkelte institutioner, og udmøntningen sker lokalt, kan der skaffes flere midler til lokal løndannelse.
 - Der skabes bedre muligheder for individuelle lønforhandlinger, så rammerne for tilrettelæggelse og afholdelse af individuelle lønforhandlinger på den enkelte arbejdsplads bliver enklere og gøres mere fleksible.
 - En god indsats i højere grad belønnes ekstraordinært – fx ved at en enkelt medarbejder eller en gruppe af medarbejdere modtager en bonus efter et tilfredsstillende resultat.
 - Lade den daglige leder have stor medbestemmelse i lønforhandlingerne, så der sker en reel kobling mellem den enkelte medarbejders løn og præstation, og så lønforhandlingerne opleves som fair.

5.1 Kun en begrænset del af lønmidlerne udmøntes lokalt

I 1997 introducerede de offentlige overenskomstparter et nyt lønsystem, kendt som Ny Løn, der bygger på en forudsætning om, at en del af lønnen forhandles lokalt.⁵⁰ De væsentligste elementer i Ny Løn fremgår af boks 7.

⁵⁰ Lønkommissionen (2010): 393.

BOKS 7: GAMLE OG NYE LØNSYSTEMER I DET OFFENTLIGE⁵¹

Gamle lønsystemer:

- Centralt aftalt grundløn, der typisk består af en række løntrin med automatisk anciennitetsbaseret oprykning på skalaen.
- Overenskomsterne kan herudover indeholde generelle tillæg.
- Den lokale løndannelse er reguleret via centralt aftalte lokal- og cheflønpujler, der kan anvendes til varige og midlertidige tillæg, engangsvederlag mv. Udmøntningen af puljerne skal aftales mellem de lokale parter.

Nye lønsystemer:

- Centralt aftalt grundløn/basisløn med forholdsvis få anciennitetsbestemte løntrin eller et løninterval uden anciennitetstrin.
- Der kan være aftalt generelle tillæg, som kobler sig til bestemte stillingskategorier eller nærmere definerede funktioner eller kvalifikationer.
- Herudover er det forudsat, at en del af løndannelsen sker på den enkelte arbejdsplads, ved at de lokale parter (ledelse og tillidsrepræsentanter) indgår aftale om lønforbedringer i form af tillæg, højere løntrin eller indplacering. Visse personalegrupper har derudover mulighed for selv at forhandle løn med deres chef.

I dag er stort set alle ansatte i kommuner og regioner og omkring 80 pct. af de ansatte i staten omfattet af de nye lønsystemer.⁵² De nye lønsystemer har dog ikke ændret grundlæggende på løndannelsen, der fortsat afviger betydeligt fra løndannelsen i det private. I dag bliver omtrent 86 pct. af lønnen i den private sektor forhandlet lokalt på de enkelte virksomheder, mens dette kun er tilfældet for otte pct. af lønsummen i det offentlige.⁵³

Lønkommissionen konkluderede i den forbindelse, at mulighederne for at foretage mærkbare justeringer af lønnen i det offentlige via lokal løndannelse er relativt beskedne.⁵⁴

Det er ikke kun spørgsmålet, om lønnen primært forhandles centralt, der adskiller de overenskomstmæssige rammer i den offentlige og private sektor. Også den løbende regulering af de ansattes lønninger finder sted på grundlæggende forskellige måder. I det private afhænger det økonomiske råderum i lønforhandlingerne på sigt af virksomhedernes evne til at skabe omsætning og indtjening og dermed af virksomhedernes produktivitet, efterspørgslen efter virksomhedens produkter og omfanget af den internationale konkurrence mv.

Når der aftales lønstigninger i det offentlige, er fokus ikke rettet mod udviklingen i den offentlige sektors produktivitet. Lønstigningerne knytter sig derimod tæt til de private lønstigninger og dermed til udviklingen i den private sektors produktivitet. Som beskrevet i boks 8 skyldes det reguleringsordningen, der automatisk udligner 80 pct. af forskellen i lønudviklingen mellem det offentlige og det private.

⁵¹ Lønkommissionen (2010): 393-397.

⁵² Lønkommissionen (2010): 393.

⁵³ Tabel 8 i baggrundrapporten "Overenskomster, arbejdstid og løndannelse i den offentlige sektor". På mange områder er der dog mulighed for at vælge mellem mange grundlønninger, og en højere grundløn kan være et alternativ til at give et tillæg.

⁵⁴ Lønkommissionen (2010): 392.

BOKS 8: REGULERINGSORDNINGEN⁵⁵

- Reguleringsordningen udligner 80 pct. af forskellen mellem den offentlige og private lønudvikling.
- Stiger lønningerne i det private med 1 pct. mere end i det offentlige, udmønter reguleringsordningen automatisk en lønstigning på 0,8 pct. til de offentligt ansatte.
- Reguleringsordningen kan både udmønte positivt og negativt. Har offentligt ansatte haft en lavere lønudvikling end privatansatte, vil reguleringsordningen automatisk øge de offentlige lønninger. Hvis de offentligt ansatte omvendt har haft en højere lønudvikling end de privatansatte, nedjusterer reguleringsordningen de offentlige lønstigninger.
- Udmøntningen fra reguleringsordningen sker typisk en gang årligt i en procentregulering af lønnen.
- Der er forskellige tekniske forskelle på, hvordan ordningen anvendes i henholdsvis stat, kommuner og regioner, men grundprincippet om, at 80 pct. af forskellen mellem den offentlige og private sektor automatisk udlignes, er det samme.
- Reguleringsordningen har eksisteret siden 1984. Før det var andre reguleringsmekanismer såsom dyrtids- og taktregulering i brug. Videreførelse af reguleringsordningen aftales mellem parterne ved overenskomstforhandlingerne.

Parterne på det offentlige arbejdsmarked følger typisk et princip om centralt at udmønte de samme, procentuelle lønstigninger til alle offentligt ansatte.⁵⁶ Der er dog ikke noget til hinder for, at lønmidlerne kan differentieres mellem forskellige personalegrupper eller arbejdspladser – fx på grund af forskelle i produktivitet, efterspørgsel eller eventuelle ønsker om at tiltrække højt kvalificerede medarbejdere til særlige områder. Det sker imidlertid kun i begrænset omfang.

Det betyder samlet set, at lønrelationerne og lønhierarkiet mellem personalegrupperne fastholdes. Løndannelsen i den offentlige sektor får på den måde et statisk og bevarende præg.⁵⁷

I det private spiller overvejelser om lønrelationer mellem grupper selvsagt også en rolle i lønfastsættelsen. Men da lønstigningerne inden for mange private brancher fastlægges ved lokale forhandlinger på de enkelte virksomheder, skal en særlig lønstigning til en gruppe af lønmodtagere ikke på samme direkte måde som i det offentlige kompenseres eller modregnes i andre gruppers lønstigninger.⁵⁸

Den begrænsede udbredelse af lokal løndannelse i den offentlige sektor sammenlignet med den private sektor giver sig udslag i en noget mindre lønspredning. Lønningerne for ansatte beskæftiget med kontor- og sekretærarbejde samler sig i højere grad omkring gennemsnittet, end det er tilfældet i det private, hvor de i højere grad varierer, som man kan se i figur 3. Samme billede tegner sig for andre personalegrupper i den offentlige sektor.⁵⁹

Forskellene i lønspredning betyder, at de offentligt ansatte i højere grad tjener det samme, end det er tilfældet for ansatte i den private sektor.

⁵⁵ Lønkommissionen (2010): 397-398.

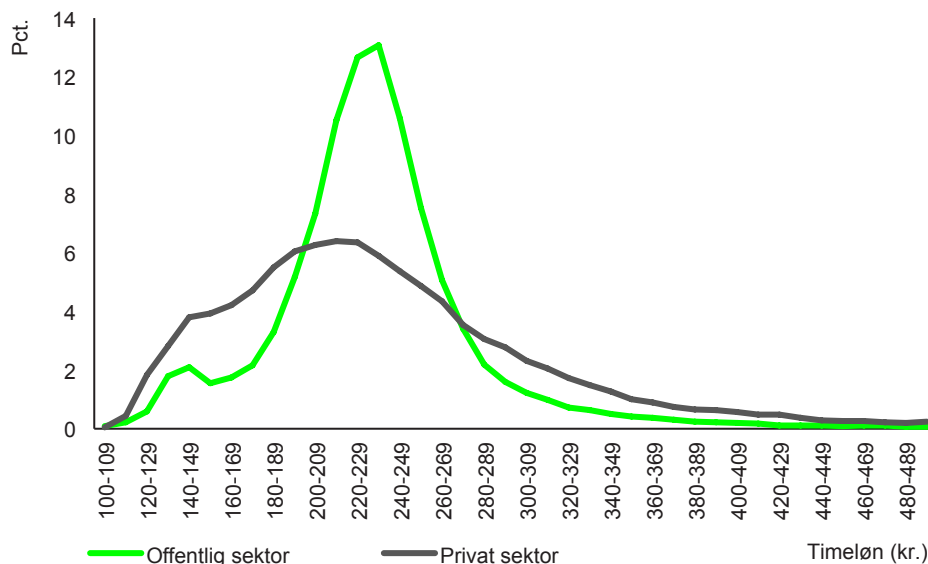
⁵⁶ Lønkommissionen (2010): 391.

⁵⁷ Kraka (2013), Lønkommissionen (2010): 409-410 og Scheuer (2010).

⁵⁸ Scheuer (2010): 35.

⁵⁹ Se baggrundsnotatet "Overenskomster, arbejdstid og løndannelse i den offentlige sektor".

FIGUR 3: LØNSPREDNING FOR ANSATTE BESKÆFTIGET MED KONTOR OG SEKRETÆRARBEJDE, OFFENTLIG OG PRIVAT, 2010



Note: Se noten til figur 19 i baggrundsrapporten "Overenskomster, arbejdstid og løndannelse i den offentlige sektor" for afgrænsninger mv.

Kilde: Lønstatistikken (Danmarks Statistik) og egne beregninger.

Den sammenpressede lønstruktur i det offentlige kan betyde, at man i mindre grad end i det private har en incitamentsstruktur, der tilskynder den enkelte medarbejder til at yde en ekstra indsats. Det kan resultere i lavere produktivitet i det offentlige sammenlignet med den private sektor. Derudover kan det medføre, at den enkelte leder betaler for meget i løn til de medarbejdere, der ikke leverer den forventede kvalitet, og for lidt til de medarbejdere, hvis opgaveløsning befinder sig på et højt kvalitetsniveau.

5.2 Der er ønsket om mere lokal løndannelse

Den centrale udmøntning af lønsummen giver lederne på de enkelte offentlige arbejdspladser begrænsede muligheder for aktivt at bruge løn som et ledelsesværktøj og fx tilpasse lønnen til jobbet's vanskelighed eller til medarbejderens/teamets resultater. Hertil kommer, at det lokale råderum i nogle tilfælde begrænses af diverse former for forhåndsftaler og "skaltillæg", hvor det under visse omstændigheder pålægges de lokale parter at udmønte lønforbedringer på en bestemt måde – fx ved varetagelse af særlige funktioner eller gennemførelse af nærmere definerede efteruddannelsesaktiviteter.

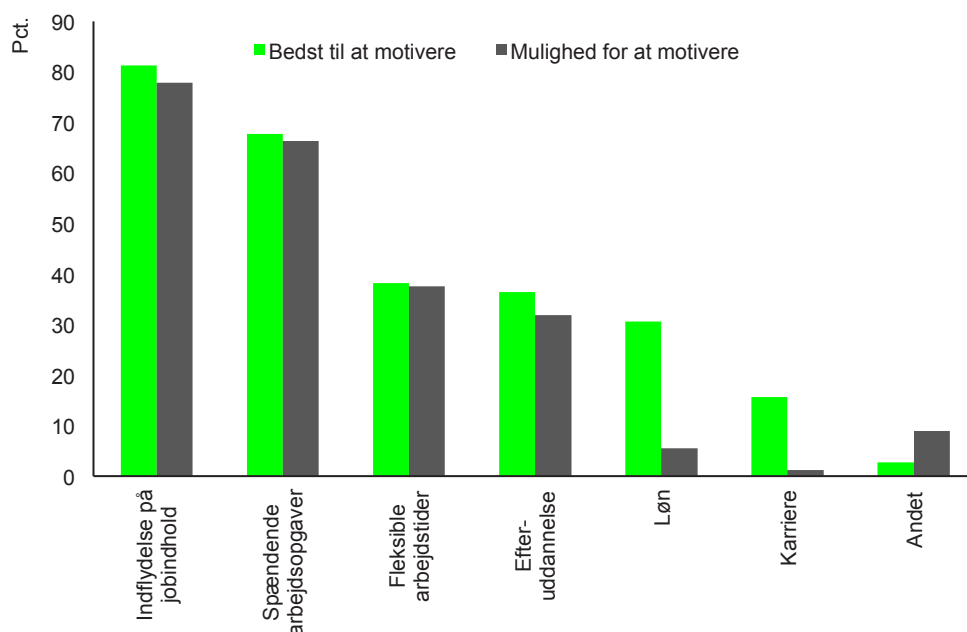
Risikoen ved den centrale løndannelse er, at det er sværere at belønne medarbejdere, der udfører et godt stykke arbejde. Mere end seks ud af 10 ansatte i staten vurderer fx, at den lønstigning, der gives for deres egen eller teamets præstation, er mere motiverende end generelle lønstigninger.⁶⁰

Som det ses af figur 4 og figur 5, vurderer de offentlige ledere, at de har begrænset mulighed for at bruge løn som motivationsfaktor. Man kan dog også sætte spørgsmålstejn ved, om præstationsafhængig løn har tilstrækkelig stor bevågenhed hos den enkelte leder.⁶¹

⁶⁰ Personalestyrelsen (2000).

⁶¹ Bidrag fra HK om løndannelse i den offentlige sektor.

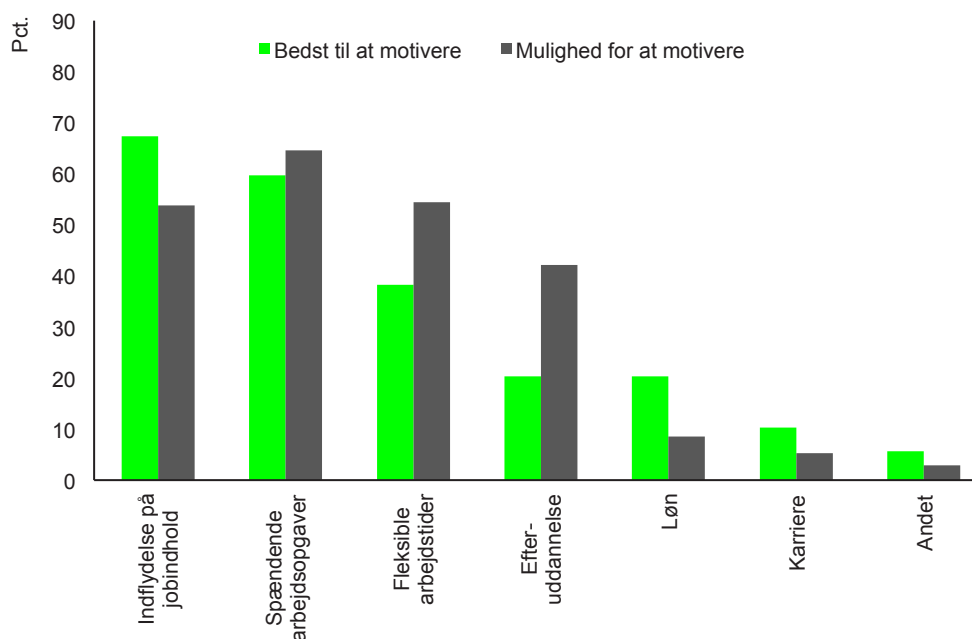
FIGUR 4: LEDERES SYN PÅ MOTIVATIONSFAKTORER OG MULIGHEDER, KOMMUNER, 2011



Note: Summerer ikke til 100, da der var mulighed for flere svar. Spørgsmålene lød: "Hvilke redskaber, vurderer du, er de bedste til at motivere medarbejderne?" og "Hvilke effektive muligheder har du for at motivere dine medarbejdere?" Resultaterne skal tages med forbehold, da de er tale om en lille stikprøve (n=54).

Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening (2011): 193.

FIGUR 5: LEDERES SYN PÅ MOTIVATIONSFAKTORER OG MULIGHEDER, STATEN, 2011



Note: Summerer ikke til 100, da der var mulighed for flere svar. Spørgsmålene lød: "Hvilke redskaber, vurderer du, er de bedste til at motivere medarbejderne?" og "Hvilke effektive muligheder har du for at motivere dine medarbejdere?" Resultaterne skal tages med forbehold, da de er tale om en lille stikprøve (n=55).

Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening (2011): 193.

Lederes og medarbejderes syn på lokal løn var også et væsentligt emne for Lønkommissionen. Den fandt, at såvel ledere som medarbejdere er positive over for principperne bag Ny Løn, herunder muligheden for at belønne en ekstra indsats. Som boks 9 beskriver, påpegede Lønkommissionens analyser imidlertid en række udfordringer og barrierer, der indebærer, at den lokale løndannelse i praksis langt fra altid fungerer efter hensigten.

Disse barrierer tyder på, at omkostningerne ved at gennemføre individuelle lønforhandlinger under det nuværende system undertiden er uforholdsmæssigt store i forhold til de midler, der er til rådighed. Men der er også tegn på, at der inden for rammerne af det nuværende system kan skabes mere lokal løndannelse, hvis de offentlige ledere påtager sig ledelsesrollen og udmønter de tilgængelige ressourcer mindre rutinepræget. I kapitel 10 vender vi tilbage til betydningen af kompetente ledere i den offentlige sektor.

BOKS 9: BARRIERER FOR ANVENDELSEN AF NY LØN⁶²

- *For få midler*
Flertallet af ledere og medarbejdere finder, at der er for få lokale lønmidler til stede i systemet til, at det kan få de tilsigtede effekter. Tillæg er ofte af en så ringe størrelse, at de ikke for alvor opleves som motiverende.
- *Manglende lokal beslutningskompetence*
Både ledere og medarbejdere oplever, at den daglige leder ikke altid har den endelige beslutningskompetence, da forhandlingerne foregår på centralt/ forvaltningsniveau, eller der er vedtaget en normerende lønpolitik for fordelingen af lønmidlerne mellem forskellige fag- og personalegrupper.
- *For meget administration*
Blandt ledere og medarbejdere er der helt overvejende enighed om, at processen omkring lokale lønforhandlinger er for bureaukratisk og tidskrævende – der skal aftales procedurer, udarbejdes lønstatistik, foretages indstillinger, gives begrundelser og afslag, følges op osv.
- *Forhåndsftaler lægger bånd på lokale midler*
Mange ledere og medarbejdere oplever forhåndsftaler, hvor det fx på forhånd er fastlagt, at særlige funktioner skal udløse tillæg, som begrænsende for det ledelsesmæssige råderum og muligheden for at honorere en ekstra indsats.
- *Manglende gennemsigtighed*
Særligt på medarbejderside kritiseres Ny Løn for at være uigennemsigtig. Dels i forhold til hvor mange midler, der egentlig er i spil, dels i forhold til hvilke kriterier, der ligger til grund for fordelingen af midler.
- *Rutinepræget udmøntning*
På medarbejdersiden peges der på, at fordelingen af de lokale lønmidler til tider sker efter "plejer-princippet" eller ud fra et turnussystem, hvor det springende punkt er, hvem der sidst modtog tillæg. Lederne peger på udfordringer i forhold til de faggruppeopdelte lokale forhandlinger, som kan gøre det sværere at belønne det tværgående teams indsats – eksempelvis på sygehusområdet.

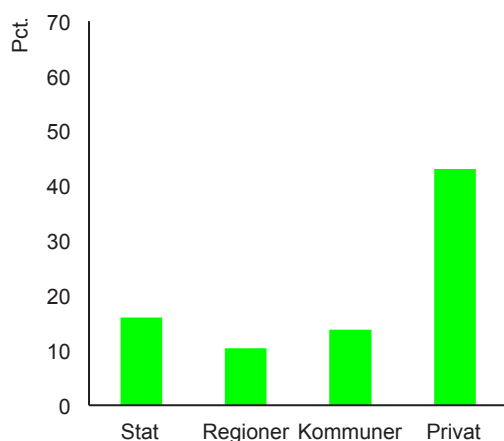
Når de lokale lønmidler skal fordeles, kan det enten ske ved forhandling mellem ledelsen og tillidsrepræsentanten eller direkte mellem lederen og den enkelte medarbejder. Som hovedregel sker forhandlingen i den offentlige sektor mellem ledelsen og tillidsrepræsentanten.⁶³

⁶² Lønkommissionen (2010): 458-461.

⁶³ Lønkommissionen (2010): 406.

Individuel lønforhandling er således ikke særlig udbredt inden for det offentlige – især ikke, når der sammenlignes med forholdene i det private. I staten er det ca. 16 pct. og i regionerne og kommunerne under 15 pct. af medarbejderne, der angiver, at de selv forhandler løn med deres leder, jf. figur 6. I det private gælder det for lidt over 40 pct. Som det ses af figur 7, vil mere end 40 pct. af de offentligt ansatte imidlertid gerne i højere grad forhandle deres løn individuelt.

FIGUR 6: ANDEL MEDARBEJDERE, DER SELV FORHANDLER LØN MED DERES LEDER, 2010/2011



Note: Se figur 24 i baggrundsrapporten Overenskomster, arbejdstid og løndannelse i den offentlige sektor.

Kilde: Stat: Epinion (2010). Regioner, kommuner og privat: Dansk Arbejdsgiverforening (2011).

FIGUR 7: ANDEL MEDARBEJDERE, DER ØNSKER SELV AT FORHANDLE LØN MED DERES LEDER, 2010/2011



Note: Se figur 25 i baggrundsrapporten Overenskomster, arbejdstid og løndannelse i den offentlige sektor.

Kilde: Stat: Epinion (2010). Kommuner: Capacent (2010). Regioner og privat: Dansk Arbejdsgiverforening (2011).

Tallene dækker over en vis variation mellem de forskellige faggrupper. Særligt på uddannelsesområdet kan der spores en større skepsis over for lokal løndannelse og individuelle lønforhandlinger end på andre områder.⁶⁴ På skoleområdet i kommunerne er det fx kun tre ud af 10, der selv ønsker at forhandle løn. Blandt de administrative medarbejdere i kommunerne ønsker knap seks ud af 10 til sammenligning selv at forhandle løn.⁶⁵

5.3 Gode erfaringer med præstationsafhængig løn i det private

Den forholdsvis fleksible løndannelse i det private giver gode muligheder for aktivt at anvende løn som et ledelsesværktøj og afstemme aflønningen til den enkelte medarbejders eller teamets præstationer og resultater. Udenlandske erfaringer fra den private sektor viser, at en målrettet brug af lønnen, hvor der sker en kobling til præstationer og resultater, i mange tilfælde virker produktivetsfremmende og motiverende.⁶⁶

Også studier af forholdene i danske virksomheder peger på en positiv sammenhæng mellem virksomheders resultater og deres brug af resultatløns. Smith og Smith (2010) finder, at præstationsafhængig løn har en gunstig effekt på sygefraværet, medarbejdertilfredsheden og organisationens effektivitet.

⁶⁴ Lønkommissionen (2010): 458-460.

⁶⁵ Capacent (2010): 25.

⁶⁶ Se fx Lazear (2000) og Prendergast (1999).

Eriksson og Westergård-Nielsen (2005) finder, at 82 pct. af de virksomheder, der anvender resultatløns for alle medarbejdere, har forbedret organisationens effektivitet inden for det seneste år. Blandt de virksomheder, der ikke anvender resultatløns, er tallet 74 pct.⁶⁷

Dahl m.fl. (2013) finder, at decentraliseringen af løndannelsen på det danske arbejdsmarked har betydet, at lønnen i gennemsnit er steget, og at afkastet til arbejdserfaring og uddannelse er blevet højere. De finder også, at lønspredningen stiger som følge af decentralisering. Resultaterne peger på, at decentraliseringen har skabt en bedre overensstemmelse mellem aflønning og lokale virksomhedsforhold samt individuel arbejdsproduktivitet.

Endelig finder DI (2013), at lønspredning på grundlag af forskelle i indsats, kvalifikationer mv. virker motiverende og bidrager til at øge medarbejdernes indsats og dermed produktiviteten.

Erfaringerne fra det private kan ikke nødvendigvis overføres 1:1 til den offentlige sektor. Forskning i offentligt ansattes motivation peger fx på, at motivationsfaktorer udover de økonomiske står stærkt. I litteraturen argumenteres der i denne sammenhæng særligt for vigtigheden af *public service motivation* forstået som den ansattes ønske om at gøre noget godt for andre mennesker og samfundet som helhed. Dertil kommer i mange tilfælde stærke fagprofessionelle normer, som offentligt ansatte typisk ikke ønsker at gå på kompromis med.⁶⁸

Det betyder dog ikke, at resultatafhængig løn er uden virkning i den offentlige sektor. Forskellige studier finder således effekter selv ved relativt beskedne økonomiske incitamenter, men virkningen af økonomiske incitamenter synes mere kompleks end i den private sektor.⁶⁹ Incitamentene skal fremstå troværdige, hvilket bl.a. kræver, at de ikke ændres med kort varsel. Og aflønningen skal skrues sammen på en måde, så medarbejderne ikke oplever de økonomiske incitamenter som et forsøg på at kontrollere deres adfærd, men derimod som understøttende for deres indre motivation.⁷⁰

Det er Produktivitetskommissionens vurdering, at det vil være til gavn for produktivitet, kvalitet og effektivitet i den offentlige sektor, hvis parterne på det offentlige arbejdsmarked skaber rum for, at det i højere grad bliver muligt at anvende løn som en motivationsfaktor. Det kan ske ved, at en større del af lønmidlerne bringes i spil til individuelle lønforhandlinger eller ved at belønne en gruppe af medarbejdere for at have ydet en god indsats. Hvis lønmidlerne fra reguleringsordningen og de centrale lønforhandlinger i højere grad fordeles på de enkelte institutioner, og udmøntningen sker lokalt, kan der således skaffes flere midler til lokal løndannelse og ekstraordinær belønning. Samtidig vil det give medarbejderne bedre viden om, hvor mange lønmidler, der er i spil.

I forlængelse af dette kan man arbejde for, at rammerne for tilrettelæggelse og afholdelse af individuelle lønforhandlinger på den enkelte arbejdsplads (fx udarbejdelse af lønstatistik, indstillinger og begrundelser) bliver enklere og gøres mere fleksible, så de ikke sluger uforholdsmæssigt mange ressourcer.

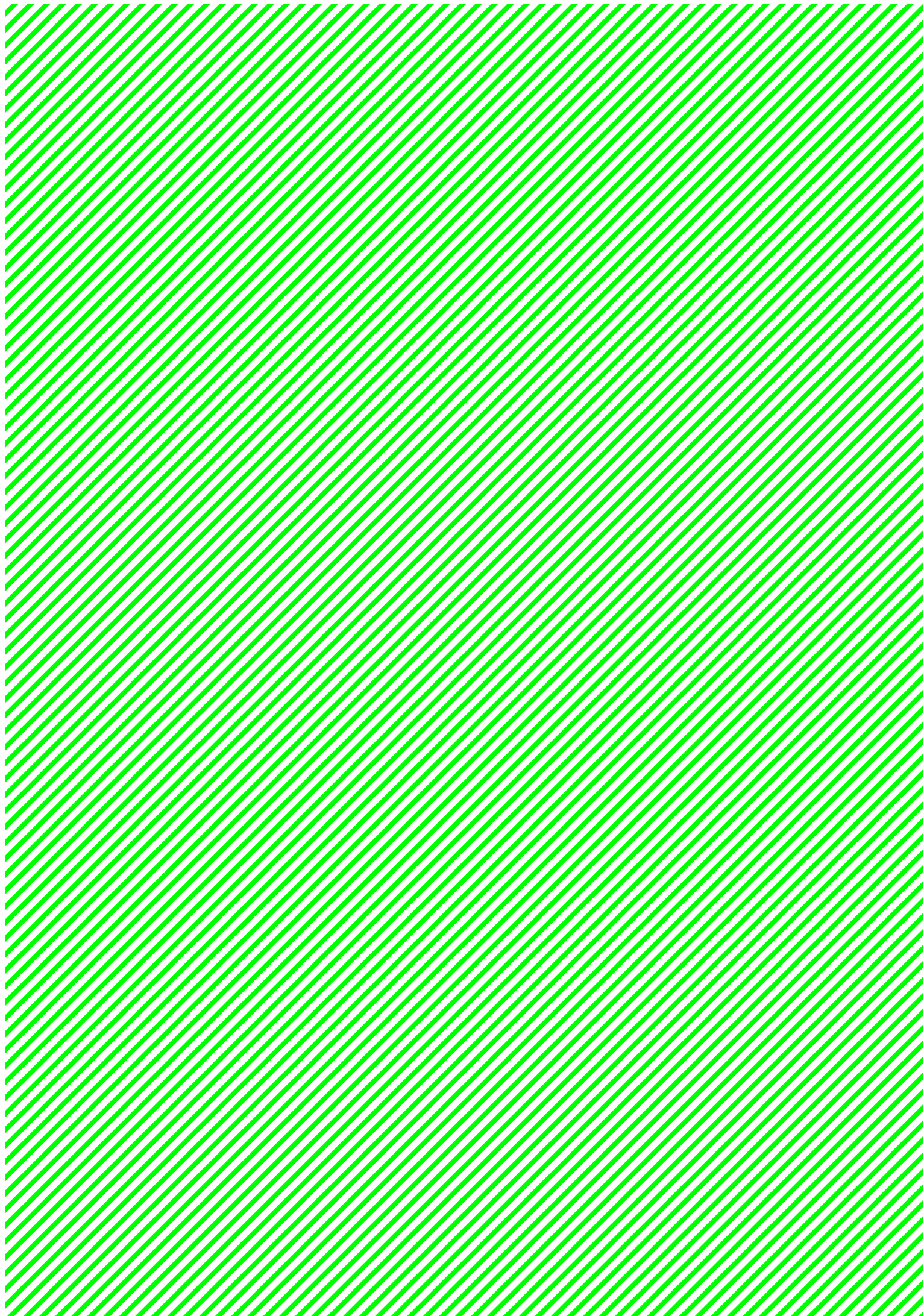
For at sikre, at der reelt sker en kobling mellem løn, kompetencer og præstationer, og at lønforhandlingerne bliver opfattet som fair, er det vigtigt, at det er den daglige leder, der deltager i lønforhandlingerne, og som har den endelige beslutningskompetence. Der kan dog være behov for at koordinere på tværs af enheder inden for samme institution.

⁶⁷ Se også DI (2008) samt Eriksson og Smith (2007).

⁶⁸ Se fx Andersen (2009) og det tilknyttede baggrundsnotat "Styring af den offentlige sektor: Incitamenter, motivation og normer".

⁶⁹ Se det tilknyttede baggrundsnotat "Styring af den offentlige sektor: Incitamenter, motivation og normer" og Pallesen (2008).

⁷⁰ Se det tilknyttede baggrundsnotat "Styring af den offentlige sektor: Incitamenter, motivation og normer" og referencer heri.



Kapitel 6

Motivation og trivsel giver gode resultater

Det er i høj grad hænder og ikke maskiner, der producerer de offentlige velfærdsydelser. Medarbejderne i den offentlige sektor er derfor en vigtig ressource, og der ligger en vigtig ledelsesmæssig opgave i at skabe offentlige arbejdspladser med et godt arbejdsmiljø, hvor medarbejderne trives og er motiverede til hver dag at gøre deres bedste. På den måde bliver der skabt så gode resultater for borgerne som muligt.

BOKS 10: VIDEN OM MOTIVATION, TRIVSEL OG PRODUKTIVITET

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke den offentlige sektors produktivitet gennem bedre motivation og trivsel på de offentlige arbejdspladser tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Medarbejdere, der er motiverede og trives, arbejder mere effektivt, er mindre syge og leverer en bedre kvalitet i opgaveløsningen.
- Der ligger derfor en vigtig ledelsesmæssig opgave i at skabe et godt arbejdsmiljø, hvor den enkelte medarbejder føler sig værdsat og anerkendes for at yde en god indsats.
- Forskellige medarbejdere motiveres af forskellige forhold, så en given ledelses- og styringsform kan virke motiverende for nogle typer medarbejdere, men kan have den modsatte effekt på andre typer medarbejdere.
- Offentligt ansatte bliver ikke kun motiveret af lønnen, men i høj grad også af medindflydelse på jobbet, spændende arbejdsopgaver og kompetenceudvikling.

Produktivitetskommissionen ser et potentiale for at styrke effektivitet og innovation i den offentlige sektor ved at understøtte medarbejdernes motivation og trivsel. Som nævnt i kapitel 4 bliver offentligt ansatte ikke nødvendigvis motiverede af de samme ting, som motiverer ansatte i den private sektor. Det er heller ikke altid tilfældet, at ansatte inden for forskellige dele af den offentlige sektor bliver motiverede af de samme ting.

Det er således individuelt, hvad der skaber motivation og trivsel hos den enkelte medarbejder. En vigtig udfordring for de offentlige ledere er at bringe forskellige motivationsfaktorer i spil så effektivt og målrettet som muligt, så medarbejderne føler sig anerkendt og bliver motiverede for at indfri de opstillede mål for institutionen og den enkelte medarbejder.

I perioder, hvor det er svært at tiltrække og fastholde offentligt ansatte, vil forskellige motivationsfaktorer også kunne bruges aktivt i rekrutteringen og fastholdelsen af dygtige medarbejdere.⁷¹

⁷¹ KORA, Aarhus Universitet og CBS har for nyligt fået syv mio. kr. til et nyt forskningsprojekt, der skal finde svar på, hvad ledelse betyder for medarbejdernes motivation og præstationer.

ANBEFALINGER //

For at styrke den offentlige sektors produktivitet gennem bedre motivation og trivsel på de offentlige arbejdspladser anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- De offentlige ledere giver deres medarbejdere mulighed for at udføre selvstændige faglige skøn inden for de overordnede rammer, der er gældende inden for de respektive fagområder.
- De offentlige ledere inddrager medarbejdernes viden og kompetencer i arbejdet med at afbureaukratisere og effektivisere den offentlige sektor. Herunder kan lederne give medarbejderne ret til at udfordre stive regler for arbejdets udførelse.
- Medarbejderne får medindflydelse på hvilke mål, enheden skal styre efter.

6.1 Et godt arbejdsmiljø giver gode resultater

En måde at vurdere, om en institution har et godt arbejdsmiljø, er at se på institutionens sociale kapital. Social kapital er ifølge Olesen m.fl. (2008) og Kristensen (2010) sammensat af de tre hovedelementer: Samarbejde, tillid og retfærdighed.

Motivation og trivsel stiger ved, at ledelse og medarbejdere samarbejder om at tilrettelægge arbejdet. Tilliden vokser, når man sammen definerer roller, opgaver og succeskriterier. Og øget medindflydelse og gennemsigtighed om belønning og anerkendelse, samt en mere konsekvent opfølgning, øger oplevelsen af retfærdighed.

Når samarbejde, tillid og retfærdighed tænkes sammen og går op i en højere enhed, stiger institutionens sociale kapital. På skolerne er der fx tegn på en positiv sammenhæng mellem ledelseskvalitet og indikatorer for social kapital (fx medarbejdertilfredshedsundersøgelser og sygefravær)⁷², og social kapital kan give bedre kirurgi på hospitalerne.⁷³

Et godt arbejdsmiljø kan derudover reducere uønsket personaleafgang, lette rekruttering og mindske sygefraværet.⁷⁴ En undersøgelse blandt 3.000 sundhedsfaglige medarbejdere i ældreplejen viser, at medarbejdere, der oplever at have høj grad af indflydelse på deres arbejde, har lavere risiko for langvarigt sygefravær end andre.⁷⁵

Det viste sig for eksempel at være tilfældet på Østby Plejehjem i Haderslev Kommune, hvor ledelsen tilbage i 2000 søsatte en række initiativer for at forbedre trivslen blandt personalet og for at gøre medarbejderne gladere for at gå på arbejde. Det var en bevidst ledelsesmæssig strategi at uddelegere ansvaret til medarbejderne og øge deres mulighed for indflydelse på deres arbejde. Fra 2000-2004 faldt sygefraværet og således også vikarudgifterne. Her er det dog en forudsætning, at medarbejderne ønsker at tage ansvar, og på Østby Plejehjem var der enkelte medarbejdere, der havde svært ved at finde sig til rette med de mange nye tiltag og valgte at forlade plejehjemmet.⁷⁶

6.2 Styring, der virker motiverende, giver bedre resultater

Forskellige medarbejdere motiveres af forskellige forhold, så en given ledelses- og styringsform kan virke understøttende for nogle typer medarbejders trivsel og motivation, mens den kan have den modsatte effekt for andre typer medarbejdere.

⁷² Kristensen (2010).

⁷³ Gittel (2009).

⁷⁴ Kristensen (2010).

⁷⁵ Clausen m.fl. (2012).

⁷⁶ Se case 8 i casesamlingen "Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor".

I kapitel 5 beskrev vi, hvordan en sammenkobling af løn, kompetencer og præstationer kan få medarbejderne til at føle sig anerkendt og blive motiverede til at yde deres bedste. Løn er således en økonomisk motivationsfaktor.

Herudover skelner forskningen mellem to hovedformer for ikke-økonomisk motivation: Ydre og indre motivation. *Ydre motivation* handler om at gavne sig selv ved at søge belønning eller undgå straf, mens *indre motivation* er knyttet til selve opgaveløsningen ("arbejdet bærer lønnen i sig selv") eller til det at handle til fordel for andre, fællesskabet (at vise "samfundssind"). Sidstnævnte motivationsform kaldes også public service motivation. Fysioterapeuter med høj grad af indre motivation prioriterer fx patienter med svært fysisk handicap højere end andre fysioterapeuter.⁷⁷

Indre motivation er relevant i både den offentlige og private sektor.⁷⁸ Eksisterende studier tyder dog på, at mens offentligt ansatte er lidt mere motiverede af at bidrage til hele samfundet (public service motivation), så har privatansatte inden for samme faggruppe en højere grad af brugerorientering.⁷⁹

Forskellene i motivationsfaktorer kan være udtryk for, at personer med bestemte motivationsprofiler vælger at søge ind i henholdsvis den offentlige og private sektor – såkaldt selvselektion. Men de kan også skyldes, at individernes indre motivation eller samfundssind stiger, når de er i den offentlige sektor – en såkaldt socialiseringseffekt.

De fleste internationale studier tyder på, at indre motivation har en positiv effekt på individets og organisationens præstationer.⁸⁰ Der ser fx ud til at være en positiv sammenhæng mellem graden af en lærers indre motivation og elevernes karakterer ved folkeskolens afgangsprøve.⁸¹ Generelt er den målte effekt af indre motivation dog ikke særlig stor, og en del af undersøgelseerne lider under, at der er brugt selvrapporterede præstationsmål.

Ifølge en undersøgelse foretaget af Personalestyrelsen (2006) vurderer de offentligt ansatte, at den største fordel ved at arbejde i den offentlige sektor er, at arbejdet forekommer meningsfuldt, jf. figur 8.

De offentligt ansatte vægter også indflydelse på arbejdet højt. Kontrol og detailstyring kan derfor virke demotiverende. Der er fx tegn på, at sygehjælpere, der opfatter dokumentation som en kontrolforanstaltning frem for en understøttelse af deres arbejde, er mindre motiverede og har et højere sygefravær.⁸² Tillid kan til gengæld trække i den anden retning og øge motivationen, arbejdsglæden, fleksibiliteten, kvaliteten og kreativiteten.⁸³

De offentlige ledere kan med fordel give deres ansatte mulighed for at udøve selvstændige faglige skøn inden for de overordnede rammer, der er gældende for de forskellige fagområder, herunder hensyn til borgernes retssikkerhed og ligebehandling.

De offentlige ledere kan også med fordel inddrage medarbejdernes erfaringer og faglige ekspertise i arbejdet med at afbureaukratisere og forny den offentlige sektor. Det kan fx ske ved at give medarbejderne ret til at udfordre stive regler for arbejdets tilrettelæggelse og udførelse, der efter medarbejdernes vurdering medfører unødigt bureaukrati og mangel på fleksibilitet.

⁷⁷ Andersen og Serritzlew (2011).

⁷⁸ Steen (2008).

⁷⁹ Andersen m.fl. (2011) og Kjeldsen (2012).

⁸⁰ Brewer (2008), Petrovsky og Ritz (2010) og Ritz (2009).

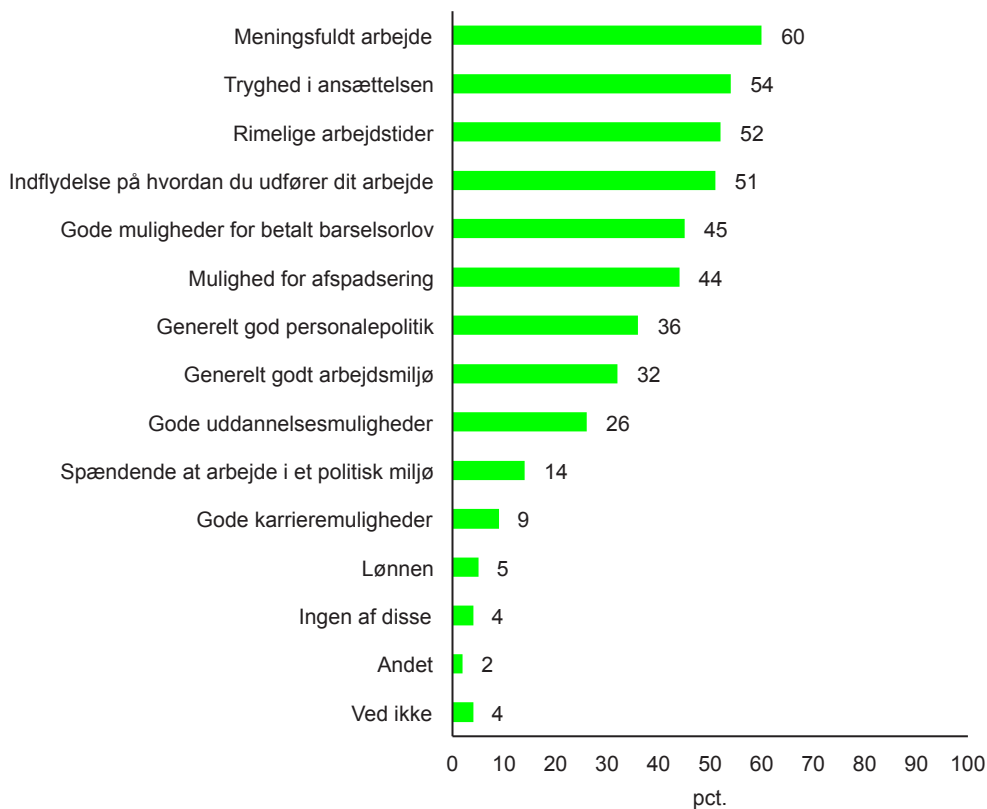
⁸¹ Andersen, Heinesen og Pedersen. (2012). Denne undersøgelse kontrollerer for elevernes sociale baggrund og forhold på skolerne ved at sammenligne de samme elevers resultater i forskellige fag, hvor de har haft forskellige lærere med forskellige grader af indre motivation.

⁸² Smith og Smith (2010). Se også andre danske studier som Jacobsen m.fl. (2012), Andersen og Pallelsen (2008) og Jacobsen (2012).

⁸³ Petersen og Willig (2013) og BUPL (2009).

Det kan også øge medarbejdernes motivation at give dem medindflydelse på, hvilke mål enheden skal styre efter – med respekt for de rammer, der er fastlagt for området.

FIGUR 8: MEDARBEJDERNES SYN PÅ DET AT ARBEJDE I DET OFFENTLIGE



Note: De ansatte besvarede følgende spørgsmål "Hvilke fordele mener du, der er forbundet ved at arbejde i en kommune eller et amt?". 2.856 ansatte i kommuner og amter svarede.

Kilde: Personalestyrelsen (2006).

Del 2

Muligheder //

Del 2: Konklusioner //

- Ufleksible lovgivnings- og overenskomstmæssige rammer kan hæmme mulighederne for at indrette opgaveløsningen, så ressourcerne bliver anvendt bedst muligt.
- Frygt for sanktioner og begrænsede muligheder for at overføre midler mellem årene kan mindske tilskyndelserne til og mulighederne for at investere i omkostningsbesparende og produktivitsfremmende tiltag.
- Øget fokus på og investering i ledelseskompeterer kan skabe bedre muligheder for effektivitet og innovation i den offentlige sektor.
- Målrrettet og strategisk opkvalificering af medarbejderne kan give højere kvalitet i løsningen af de offentlige opgaver og gøre det muligt i højere grad at inddrage medarbejdernes viden og kompetencer i arbejdet med at afbureaukratisere og effektivisere den offentlige sektor.

Kapitel 7

Fra bureaukrati til fleksibilitet i opgaveløsningen

Hvis produktiviteten i den offentlige sektor skal styrkes, forudsætter det fleksibilitet i opgaveløsningen, så ressourcerne kan blive anvendt bedst muligt. Flexibiliteten påvirkes i høj grad af de love, regler og procedurer, der udformes af politikerne og de ledende embedsmænd.

På nogle områder inden for det offentlige kan arbejdet med fordel udføres efter helt faste og standardiserede regler og procedurer. Det kan give ensartethed i opgaveløsningen og spare ressourcer.

På en række områder vil en effektiv opgavevaretagelse imidlertid kræve, at de offentlige ledere og medarbejdere har en høj grad af frihed til at vurdere og beslutte, hvordan en opgave kan udføres.

Fælles for alle områder i den offentlige sektor er, at overdreven kontrol og detailstyring – populært sagt bureaukrati – begrænser mulighederne for at sikre høj produktivitet, kvalitet og effektivitet.

BOKS 11: VIDEN OM AFBUREAUKRATISERING OG FLEKSIBILITET I OPGAVELØSNINGEN

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke den offentlige sektors produktivitet gennem mere fleksibilitet i opgaveløsningen tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Politikernes naturlige behov for at vise initiativ og handlekraft fører ofte til en vedvarende strøm af nye styringstiltag, regler og proceskrav, der lag på lag lægges oven i de eksisterende regelsæt og styringsmekanismer.
- Resultatet af den politiske detailstyring er et kompliceret styringssystem, der er flettet så tæt sammen, at det er svært at lave om på.
- Skiftende regeringer har gennem årene iværksat forsøg på regelforenkling og afbureaukratisering, fx via frikommuneforsøg og udfordringsret, men bureaukratiets negative spiral er endnu ikke blevet brudt.
- Kontrol og detailstyring tager ressourcer fra kerneydelsen, demotiverer medarbejderne, hæmmer skræddersyede løsninger til borgerne og forringer i sidste ende kvaliteten af velfærdsydelse.
- Ved at formulere klare visioner og mål for deres institution kan de offentlige ledere bidrage til, at medarbejderne i mindre grad oplever nødvendige regler og kontrolforanstaltninger som unødigt bureaukrati.

I kapitel 2 beskrev vi, hvordan der er behov for at indrette styringen af den offentlige sektor, så der bliver en hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem det politiske og det udførende lag. Vi fremhævede vigtigheden af, at hensynet til produktivitet og effektivitet får større politisk prioritet frem for politisk detailstyring af den daglige opgavevaretagelse.

I dette kapitel beskriver vi andre initiativer, der kan mindske detailstyringen i den offentlige opgavevaretagelse. Vi beskriver også initiativer, der kan give mere fleksibilitet inden for de eksisterende lovgivningsmæssige rammer.

Kapitlet omhandler ikke den offentlige regulering af private virksomheder, men også her er der behov for initiativer til at forenkle og forbedre de mange regelsæt, jf. Produktivitetskommissionens Analyserapport 2 om *Konkurrence, internationalisering og regulering*.

Konklusionerne i dette kapitel er bl.a. baseret på baggrundsnotatet *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor*.

Der er behov for at afhjælpe den underliggende tendens til, at bureaukrati avler mere bureaukrati i et politisk system, hvor uheldige enkeltsager ofte medfører udstedelse af nye generelle love eller regelsæt, og hvor nye styrings- og kontroltiltag ofte bliver lagt oven på de eksisterende. Produktivitetskommissionens anbefalinger til at afhjælpe denne tendens fremgår af boksen her.

ANBEFALINGER //

For at styrke den offentlige sektors produktivitet gennem øget fleksibilitet i opgaveløsning anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Udfordringsretten udvides til at omfatte alle offentlige institutioner, inklusive de statslige. Alle offentlige institutioner får hermed ret til med regelmæssige mellemrum at søge om fritagelse fra regelsæt, dokumentations- og proceskrav og specifikke lovbestemmelser, som de finder unødigt snærende.
- Alle regeludstedende instanser og politikere i både stat, region og kommune forpligtes til løbende at afskaffe overflødige regler eller omskrive regler, som er unødigt snærende. Konkret anbefales det, at
 - Arbejdet med afbureaukratisering og regelforenkling bliver systematiseret, og at alle de regeludstedende instanser og politikere i både stat, region og kommune bliver forpligtet til løbende at tage stilling til, om nogle af de eksisterende regler kan undværes eller bør omskrives.
 - Alle regeludstedende instanser forpligtes til at bruge erfaringer fra udfordringsretten og frikommuneforsøgene til at afskaffe overflødige regler eller omskrive regler, som er unødigt snærende. Det forudsætter, at arbejdet med evaluering af erfaringerne opprioriteres, og at ansvaret for evalueringen ikke kun hviler på den enkelte kommune.
- Der fremadrettet er fokus på, at nye nødvendige dokumentationskrav skal være mere direkte relateret til kerneydelsen.
- Det vurderes, om lovgivningen på visse områder med fordel kan skrives om fra grunden med sigte på en fundamental forenkling.
- Det undersøges, om der er muligheder for at effektivisere den offentlige administration ved at etablere yderligere administrative fællesskaber mellem offentlige enheder samtidigt med, at der sikres en klar placering af det politiske ansvar for opgaveløsningen.

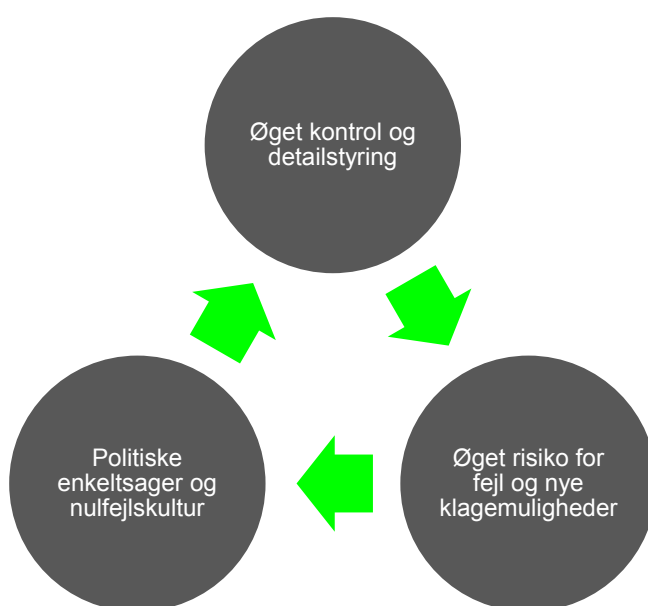
7.1 Bureaukrati avler bureaukrati

Et vigtigt arbejdsredskab for en politiker er at udstede nye regler. Nye regler kan være nødvendige for at følge samfundsudviklingen, og de kan være et instrument til at markere politiske holdninger og prioriteringer.

I en politisk styret organisation vil enkeltsager, der giver negativ omtale i medierne, ofte give anledning til øget kontrol og detailstyring, for at politikerne kan demonstrere ansvarlighed og handlekraft.

Når nye styringstiltag indføres, bliver de ofte lagt oven på de gamle frem for at erstatte dem. Men risikoen for fejl og klager stiger med stadig flere komplekse regler, der kan afspejle modsatrettede mål og krav. Dermed bliver der større risiko for nye enkeltsager. Som vist i figur 9 er der på den måde en iboende tendens til, at bureaukrati avler mere bureaukrati.

FIGUR 9: BUREAUKRATI AVLER BUREAUKRATI



Kilde: Produktivitetskommissionen.

I Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning har man siden 2008 arbejdet med at bruge tillidsbaseret ledelse til at bryde den negative spiral og afskaffe unødigt bureaukrati.⁸⁴ Som led i de nye ledelsesprincipper har institutionslederne inden for forvaltningen fået fuld råderet over deres budgetter, og institutionerne kan beholde eventuelle overskud og selv beslutte, hvad pengene skal bruges til. Samtidig afskaffede man alle faste kontrolforanstaltninger og regler om afrapportering fra de enkelte institutioner til forvaltningen. Nu rapporterer institutionslederne kun til forvaltningen, når der er afvigelser fra de mål, institutionen styrer efter.

Forandringerne har frigjort administrative ressourcer. Og sideløbende med indførelsen af de nye ledelsesprincipper er sygefraværet blandt medarbejderne faldet.

Tillidsparadigmet har vundet så stor indpas i Københavns Kommune, at det er skrevet ind i 2013-budgettet i seks af kommunens andre forvaltninger.

⁸⁴ Se case 6 i casesamlingen "Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor".

For at udøve tillidsbaseret ledelse skal politikerne turde uddelegere et betydeligt ansvar. De skal også være i stand til ikke at handle overilet, hvis de får kendskab til uregelmæssigheder eller bliver bekendt med opgaver, der ikke løses hensigtsmæssigt på kommunens arbejdspladser. På den måde ønsker Københavns Kommune at undgå, at enkeltsager udløser generelle styringstiltag.

Også på nationalt plan er der bred politisk opbakning til at afskaffe og fjerne unødige regler og detailstyring. Men som det fremgår af næste afsnit, har det vist sig svært at skabe betydelige resultater.⁸⁵

7.2 Politiske initiativer til afbureaukratisering

På nationalt plan har skiftende regeringer over de seneste årtier iværksat forsøg på regelforenkling og afbureaukratisering.⁸⁶ Som det var tilfældet med Moderniseringsprogrammet fra 1983, var regelforenkling også en del af regeringens moderniseringsprogram i 2002. Regelforenklingsinitiativet indebar lancering af en samlet handlingsplan for regelforenkling, administrativ forenkling og digitalisering.

I 2008 fremlagde den daværende regering handlingsplanen *Borgernær service* med det formål at frigøre ressourcer til at forbedre mødet med borgeren. Året efter lancerede den daværende regering planen *Mere tid til velfærd*, der indeholdt 105 initiativer til mindre bureaukrati i kommuner og regioner. I 2010 fulgte samme regering op med tiltaget *Enkel administration i staten*, der indeholdt 30 initiativer til at lette og smidiggøre den offentlige administration.⁸⁷ Også i kommunerne har der været arbejdet med regelforenkling, og KL (2010) indeholder en række eksempler herpå.

Mens det er let at opnå principiel støtte til målet om at afskaffe unødige regler og detailstyring, har det vist sig langt vanskeligere at skabe faktiske resultater. Siden begyndelsen af 1970'erne er omfanget af nye regler steget støt år for år. Som det fremgår af figur 10, tog udviklingen for alvor fart fra 1980. I 1990'erne var der dog tegn på en nedadgående tendens i regeludstedelsen. Der har dog ikke været nogen klar udviklingstendens i det seneste årti, hvor antallet af nye regler fortsat har ligget på et højt niveau trods de politiske moderniseringsprogrammer og initiativer til afbureaukratisering.

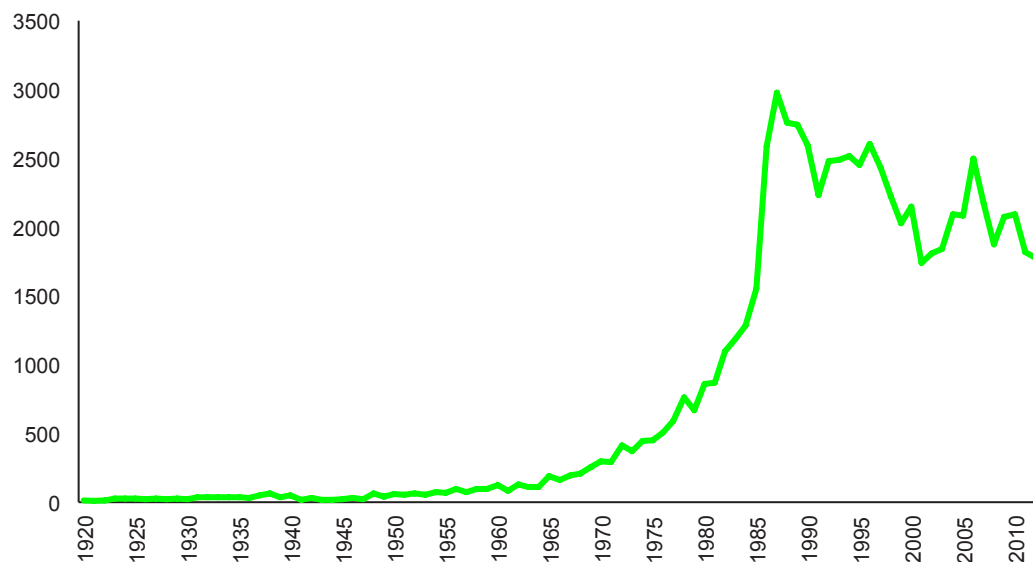
En af måderne, hvorpå man har søgt at reducere antallet af regler, har været at samle to eller flere love i én. Det betyder, at selvom antallet af regler falder, vil den indholdsmæssige kompleksitet af regelsættene (fx målt ved antallet af sider i lovteksterne) ikke nødvendigvis falde tilsvarende. Alene i 2011 nåede mængden af nye regler op på et omfang svarende til en papirslange på seks kilometer, jf. figur 11.

⁸⁵ Se yderligere referencer i baggrundsnotatet "Udviklingen i styringen af den offentlige sektor".

⁸⁶ Se baggrundsnotatet "Udviklingen i styringen af den offentlige sektor".

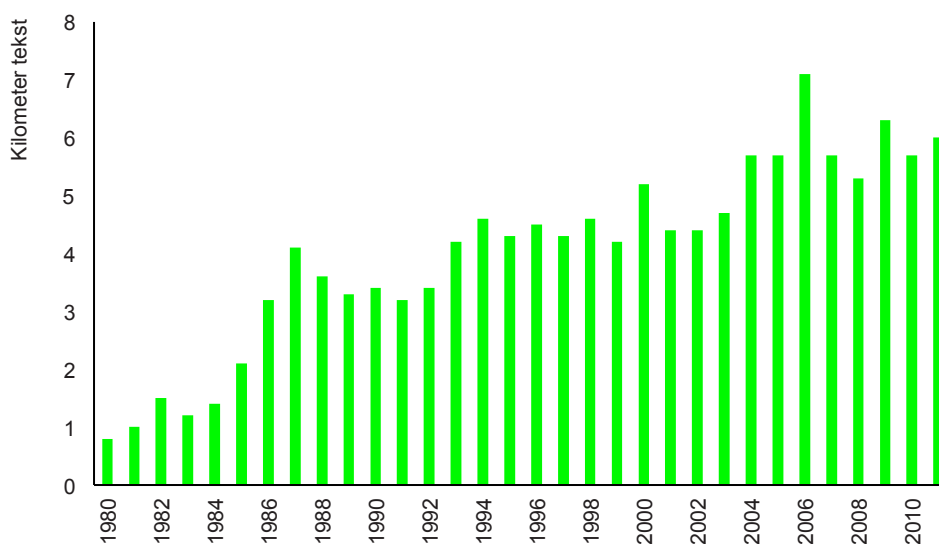
⁸⁷ Finansministeriet (2010a).

FIGUR 10: ANTALLET AF NYE REGLER, 1920-2011



Note: Regler er defineret som love, bekendtgørelser, cirkulærer mv., der udstedes af ministerierne og de centrale statslige myndigheder. Alle dokumenttyper er medregnet.
Kilde: Retsinformation.dk.

FIGUR 11: KILOMETER TEKST I NYE REGLER, 1980-2011



Note: Regler er defineret som love, bekendtgørelser, cirkulærer mv., der udstedes af ministerierne og de centrale statslige myndigheder. Alle dokumenttyper er medregnet.
Kilde: Ugebladet A4 (2012).

Problemet med et betydeligt antal nye regler er mindre, hvis man samtidig afskaffer gamle regler for at begrænse stigningen i lovgivningens omfang og kompleksitet. Omfanget og kompleksiteten mindskes også ved, at der hele tiden er regler, der udløber. I 1987 kom der fx næsten 3.000 nye regler, men kun 300 af dem er gældende i dag.⁸⁸ Produktivitetskommissionen har forsøgt at indsamle informationer om udviklingen i det samlede antal love og regler, men det har vist sig at være en større udfordring.⁸⁹

En af vanskelighederne ved at afskaffe eksisterende lovgivning er, at reglerne i de fleste tilfælde kan forekomme velbegrundede, når man ser dem hver for sig. Samtidig er den centrale procesregulering ofte begrundet i, at man ikke ønsker store forskelle i opgavevaretagelsen. Et stigende antal regler afspejler heller ikke nødvendigvis *unødigt* bureaukrati. Nye regler kan virke afbureaukratiserende, hvis de giver mere klarhed over komplicerede arbejdsgange og procedurer.

Nogle af de seneste politiske initiativer til regelforenklning og afbureaukratisering udfordrer løbende de eksisterende statslige regler. Det gælder fx frikommuneforsøget og udfordringsretten. Andre og mere fremadrettede initiativer har derimod til formål at undgå, at nye regler skaber unødigt bureaukrati. Det gælder fx VAKKS.⁹⁰

Erfaringerne med disse initiativer er kort beskrevet nedenfor. Andre initiativer er målrettet det offentlige møde med borgerne og virksomhederne. En række af disse initiativer er beskrevet på Erhvervsstyrelsens hjemmeside (www.regelforenklning.dk). De vil ikke blive berørt her.

I et forsøg på mere grundlæggende regelforenklning har den nuværende regering udviklet en metode til styrings- og reguleringseftersyn af de offentlige velfærdsområder.⁹¹ Metoden indebærer, at styringen gennemgås område for område med henblik på at skabe bedre sammenhæng mellem mål og midler. Formålet med eftersynet er at sikre en mere sammenhængende og effektiv anvendelse af de offentlige ressourcer samt en bedre og mere koordineret indsats over for borgeren.

Regeringen har bl.a. besluttet at gennemføre et styrings- og reguleringseftersyn af området for dagtilbud. Som udgangspunkt for eftersynet afdækkes de eksisterende mål for området. Det undersøges også, om målene er tilstrækkeligt klare til, at kommunerne og dagtilbuddene kan styre efter dem, eller om der er behov for tydeligere mål for området, fx. effektmål, som kan understøtte dagtilbuddenes overordnede mål. Der har i forbindelse med eftersynet været holdt to workshops. Her har deltagerne haft til opgave at gennemgå lovgivningsmål og anden relevant styring af dagtilbudsområdet. Der har været fokus på bl. a. brugen af detaljerede styringsmidler, økonomi og organisering, proces- og kvalitetskrav samt eventuelle modsatte mål for området. Man har også drøftet behovet for i højere grad at anvende effektmål.⁹² Det er endnu for tidligt at vurdere, om eftersynet har givet anledning til reel regelforenklning.

Produktivitetskommissionen er generelt positiv overfor disse initiativer. Kommissionen anbefaler, at udfordringsretten udvides til at omfatte alle offentlige institutioner, inklusive de statslige. Hermed får alle offentlige institutioner ret til med regelmæssige mellemrum at søge om fritagelse fra regelsæt, dokumentations- og proceskrav og specifikke lovbestemmelser, som de finder unødigt snærende.

⁸⁸ Retsinformation.dk.

⁸⁹ En forskergruppe på Aarhus Universitet har gennem de sidste to år arbejdet på at danne et samlet overblik over regeludviklingen i Danmark fra 1989 og frem. Resultaterne bliver offentliggjort i en bog, som forventes udgivet sidst på året. Hvis det er tidsmæssigt muligt, vil resultaterne blive inddraget i Produktivitetskommissionens endelige rapport.

⁹⁰ Vurdering af Administrative Konsekvenser for Kommunerne ved ny Statslig regulering.

⁹¹ Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013b).

⁹² Børne- og Kulturforeningens nyhedsbrev april 2013.

Samtidig er det dog vigtigt at understrege, at frikommuneforsøg og en generel udfordringsret blot bidrager til at afbøde nogle af problemerne ved den eksisterende lovgivning. Produktivitetskommissionen anbefaler derfor, at alle regeludstedende instanser og politikere i både stat, region og kommune forpligtes til løbende at afskaffe overflødige regler eller omskrive regler, som er unødigt snærende. Fremadrettet anbefaler Produktivitetskommissionen, at der kommer fokus på at sikre, at nye nødvendige dokumentationskrav er mere direkte relateret til kerneydelsen.

Frikommuneforsøg

Frikommuneforsøget blev lanceret af den foregående regering i forbindelse med finanslovs-aftalen for 2011. Formålet med frikommuneforsøget er at give kommunerne mulighed for at afprøve nye måder at styre opgaveløsningen på.⁹³ Under frikommuneforsøget kan kommunerne få dispensation fra statslige regler og dokumentationskrav (ud over hvad der er mulighed for under udfordringsretten, jf. nedenfor), hvis de kan dokumentere, at det skaber afbureaukratisering og giver kommunerne en bedre udnyttelse af deres ressourcer.

I 2011 blev ni kommuner efter ansøgning udvalgt som frikommuner, og kommunerne har efterfølgende indsendt konkrete ansøgninger om forsøg på en række forskellige områder. Udover at udføre egne forsøg kan frikommunerne også ansøge om at kopiere andre frikommuners forsøg. Frikommunerne har desuden pligt til at evaluere forsøgene, og evalueringen skal offentliggøres på frikommunernes hjemmeside. Der er indtil videre ikke offentliggjort nogen evalueringer.

Fredensborg Kommunes skoler har fx fået mulighed for at tilbyde en mere målrettet og differentieret undervisning ved at organisere eleverne i årgange frem for klasser og benytte skiftende holddelinger på tværs af årgangen og på tværs af klassetrin. På den måde har skolerne vurderet, at de kan give mere passende faglige udfordringer til alle elever – på trods af forskellige sociale og faglige forudsætninger. Forsøget har bl.a. krævet fritagelse for paragraffer i Folkeskoleloven, der lovgiver om maksimalt elevantal i en klasse, varighed af holddannelse og beskrivelse af klasselærerfunktionen. Forsøget er blevet kopieret af Fredericia Kommune.

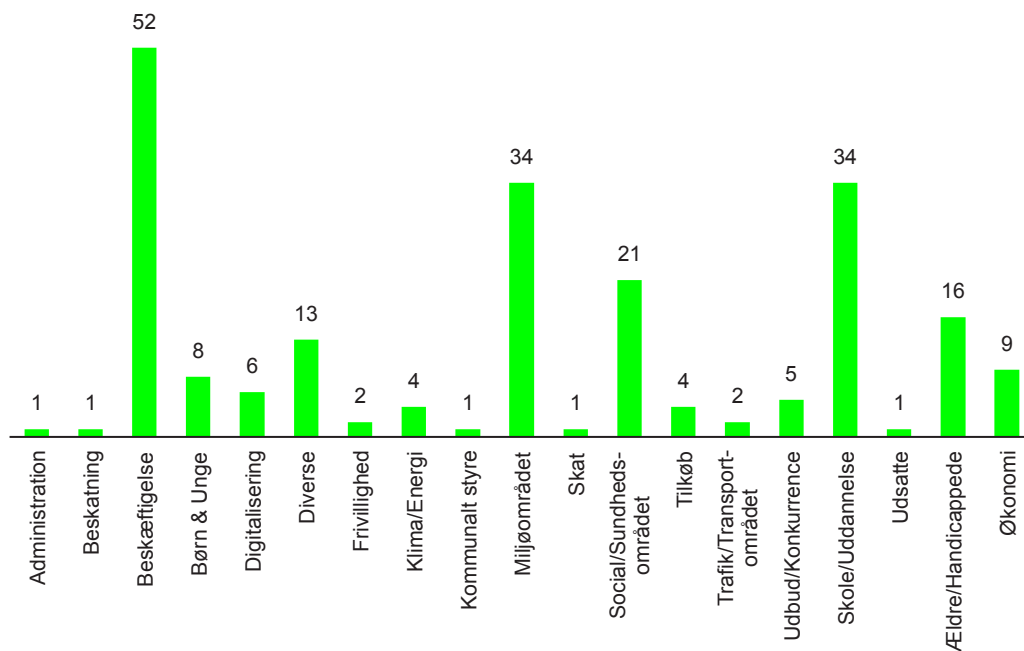
I de første to ansøgningsrunder blev der indgivet 215 konkrete ansøgninger. Som det fremgår af figur 12, ansøger kommunerne primært inden for beskæftigelses-, skatte- og skole- samt uddannelsesområdet. I den tredje ansøgningsrunde blev der indgivet 73 nye ansøgninger, hvoraf 35 blev helt eller delvist imødekommet. Ud af de 35 nye forsøg krævede 11 forsøg ny hjemmel. Afslagene på ansøgninger om frikommuneforsøg er blevet begrundet med henvisninger til grundloven, EU-regler, konventioner, borgernes retssikkerhed eller med en vurdering af, at forsøget ville medføre økonomiske fordele for den enkelte frikommune på bekostning af andre dele af den offentlige sektor.⁹⁴

Frikommunerne har i de fire ansøgningsrunder indsendt i alt 366 ansøgninger om konkrete forsøg. Det er ikke alle frikommuner, der har ansøgt i alle fire ansøgningsrunder. Der er ikke planlagt yderligere ansøgningsrunder. Initiativerne drejer sig overvejende om afbureaukratisering, men kommunerne bruger også frikommuneforsøget til at målrette indsatsen i forhold til borgernes behov, jf. figur 13.

⁹³ Frikommunerne er underlagt frikommuneloven, jf. Retsinformation (2012). Frikommuneloven består af en række forsøgshjemler. Det er lovtækt, der fritager frikommunerne fra forskellige statslige regler. Der eksisterer forskellige forsøgshjemler i Frikommuneloven afhængigt af hvilket serviceområde, man betragter. På beskæftigelsesområdet har frikommunerne ifølge § 6 ret til at give mentorstøtte til personer under 30 år, der er begyndt på et ordinært uddannelsesforløb på almindelige vilkår. På området for erhverv og vækst kan frikommunerne ifølge § 10 fravige afsnit II i lov om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentligt støttede kontrakter. Det er dog ikke alle forsøg, hvor Frikommuneloven indeholder de nødvendige forsøgshjemler. Derfor justeres Frikommuneloven løbende i Folketinget for at imødekomme frikommunernes ønsker.

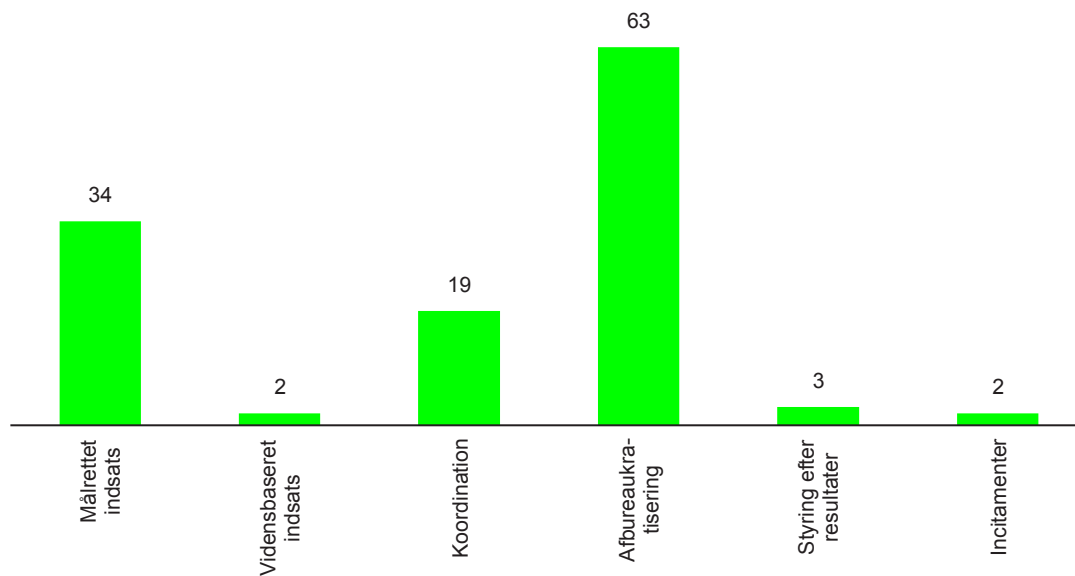
⁹⁴ Frikommuneforsøget kan følges på Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside <http://oim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/frikommuneforsog-og-udfordringsret/frikommuneforsog/frikommunernes-ansoegninger.aspx>.

FIGUR 12: ANTAL ANSØGNINGER FORDELT PÅ SEKTOROMRÅDER



Kilde: AKF (2012d).

FIGUR 13: ANTAL ANSØGNINGER OPDELT EFTER FORMÅL



Kilde: AKF (2012d).

Produktivitetskommissionen er positiv over for frikommuneforsøgets mål: At afprøve de eksisterende regelsæt og forsøge med nye måder at levere offentlig service på. Frikommuneforsøget kan være et nyttigt værktøj til at identificere og fjerne unødvendigt bureaukrati i den offentlige sektor, hvis der fra statens side er reel vilje til at imødekomme forslag om regelforenkling, også selvom det måtte medføre større forskelle i den måde, kommunerne varetager deres opgaver på.

I arbejdet med regelforenkling må der dog tages hensyn til, at nogle af de eksisterende regler er baseret på evidens for, hvilke arbejdsmetoder og politikinstrumenter, der virker mest effektivt.⁹⁵ Det er med andre ord vigtigt ikke at afskaffe regler, der har vist sig at virke godt. I nogle sammenhænge kan efterlevelse af fælles, centralt fastsatte regler også være vigtig for borgernes retssikkerhed. Disse forhold berettiger, at frikommuneforsøgene først kan gennemføres efter central godkendelse.

For at kunne drage fuld nytte af de erfaringer, frikommunerne høster, er det vigtigt at foretage en systematisk evaluering for at vurdere, om målene med forsøgene realiseres. Der er tegn på, at den efterfølgende evaluering ofte ikke i tilstrækkeligt omfang bliver tænkt ind i starten af forsøget, og at der generelt ikke er tilstrækkelig viden i frikommunerne om, hvordan man laver en solid effektvurdering.⁹⁶ Samtidig er gevinsten for den enkelte kommune ved at lave en solid effektvurdering begrænset i forhold til gevinsten for kommunerne samlet set, hvis forsøget ender med at resultere i en ændring af lovgivningen.

Hvis frikommuneforsøget bliver forlænget, anbefaler Produktivitetskommissionen derfor, at evalueringsindsatsen opprioriteres, og at ansvaret for evalueringen ikke kun pålægges den enkelte kommune. I de tilfælde, hvor der foreligger dokumenterede positive effekter, anbefaler Produktivitetskommissionen, at alle regeludstedende instanser og politikere i både stat, region og kommune forpligtes til løbende at afskaffe overflødige regler eller omskrive regler, som er unødigt snærende.

Det store antal ansøgninger på beskæftigelsesområdet under frikommuneforsøget (og andre analyser på området) kan fx give anledning til overvejelser om, hvorvidt lovgivningen på beskæftigelsesområdet med fordel kan skrives om fra grunden. Som det fremgår af boks 12, finder kommunerne, at de statslige regler, trods tidligere initiativer, fortsat hæmmer en effektiv beskæftigelsesindsats.

Det er på den baggrund, at den nuværende regering har nedsat en ekspertgruppe, som skal gennemføre en udredning af beskæftigelsesindsatsen i Danmark med afsæt i en række overordnede mål, herunder at:⁹⁷

- Den aktive beskæftigelsesindsats skal bidrage til at bringe den enkelte ledige i varig beskæftigelse hurtigst muligt.
- Der skal fokus på relevant opkvalificering, såfremt det er nødvendigt for, at den enkelte ledige står bedre rustet til at opnå varig beskæftigelse.
- Den aktive indsats skal sikre, at de ledige overholder deres rådighedsforpligtelse, men indsatsen skal samtidig tage udgangspunkt i den enkelte og i højere grad bygge på tillid.
- Beskæftigelsessystemet skal bidrage til, at virksomhederne har adgang til den arbejdskraft, de efterspørger.
- Beskæftigelsessystemet skal være omkostningseffektivt, så ressourcerne i højere grad bruges på redskaber, som hjælper den enkelte i job.

⁹⁵ AKF (2012a).

⁹⁶ AKF (2012b) gennemgår nogle af de metodiske faldgruber i effektmålinger.

⁹⁷ Beskæftigelsesudvalgets kommissorium kan findes på <http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/Udredning%20af%20beskaeftigelsesindsatsen/Kommissorium.aspx>.

BOKS 12: AFBUREAUKRATISERING AF BESKÆFTIGELSESIKTSATSSEN

Kommunernes indsats på beskæftigelsesområdet er i høj grad reguleret af statslige regler. På beskæftigelsesområdet var der 421 siders lovtæst i 1951, mens der i 2010 var 22.408 siders lovtæst.⁹⁸ Det svarer til en ny side om dagen i 60 år. Senest er der bl.a. blevet vedtaget en kontanthjælpsreform, der berører beskæftigelsesområdet.

Beskæftigelsesministeriet og KL har i 2007 og 2008 gennemført et omfattende fælles udredningsarbejde om afbureaukratisering og regelforenkling. I den forbindelse blev der gennemført et tidsstudie, der viste, at for en sagsbehandler i jobcentrene går 45 minutter af hver time med administrative opgaver.⁹⁹ Ikke alt bureaukrati er dog unødigt. Ifølge KORA (2013a) vurderer medarbejderne inden for beskæftigelsesområdet, at de i gennemsnit bruger 16 pct. af deres arbejdstid på unødigt bureaukrati, hvilket svarer til fem seks timer om ugen.

På baggrund af bidrag fra jobcentrene blev der i foråret 2007 udarbejdet et bruttokatalog med 169 forslag til forenkling.¹⁰⁰ I forlængelse heraf blev der indgået en bred aftale om forenkling af ungereglerne, sanktionsreglerne og regler i forbindelse med jobcentrenes modtagelse. KL (2009) peger derudover på, at der er områder, hvor kommunerne selv kan afbureaukratisere indsatsen på beskæftigelsesområdet. Det er særligt i forbindelse med modtagelsen i jobcentret og samarbejdet mellem jobcentret og ydelseskontoret, der kan forbedres.

I maj 2011 blev der indgået en bred politisk aftale om forenkling af beskæftigelsesindsatsen, som indeholder 44 initiativer, der skal bidrage til at rydde op i overflødige regler og bureaukrati.¹⁰¹ KL (2012a) peger dog på, at der fortsat er konkrete eksempler på krav og regler, som modvirker en effektiv indsats for borgeren. Det drejer sig om:

- Procesreglerne om rettidige kontaktsamtaler og aktiveringstilbud.
- Reglerne om strafrefusion baseret på proceskrav.
- Reglerne om den politiske og administrative organisering af beskæftigelsesindsatsen.

Udfordringsret

Udfordringsretten blev lanceret i december 2008 og giver institutioner i kommuner og regioner mulighed for på forsøgsbasis og efter konkret ansøgning fra kommunen/regionen at blive fritaget for nogle af de gældende statslige, lokale og overenskomstaftalte regler. Tilsvarende kan kommunen/regionen selv behandle interne forenklinger af egne regler.

Oprindeligt var forsøg under udfordringsretten afgrænset til at løbe frem til slutningen af 2011, men i forbindelse med økonomiaftalerne for 2011 blev udfordringsretten forlænget til udgangen af 2015. Ved samme lejlighed blev udfordringsretten udbredt til at omfatte alle ministerområder med kommunal og regional relevans, herunder også beskæftigelsesområdet, som oprindeligt var undtaget.

Den overordnede forskel i forhold til frikommuneforsøget er, at udfordringsretten gælder for alle kommuner og regioner. Frikommuneforsøget gælder kun for udvalgte kommuner, men tillader til gengæld mere vidtgående forsøg.

⁹⁸ Steen (2011), artikel bragt i *Politiken* baseret på en analyse af CEVEA.

⁹⁹ KL (2009).

¹⁰⁰ Beskæftigelsesministeriet (2007).

¹⁰¹ Beskæftigelsesministeriet (2011).

Tilkøbsydeler i hjemmeplejen er et eksempel på, at frikommuneforsøget tillader mere vidtgående eksperimenter. Under den nuværende udmøntning af udfordringsretten gives der ikke tilladelse til, at den kommunale hjemmepleje må sælge ekstra ydelser såsom mere rengøring, vinduespudsning og ledsagelse ved indkøb. Det er tilladt for den private hjemmepleje, og det gives der også tilladelse til, hvis kommunen har status af frikommune. Den mulighed har frikommunerne Fredensborg, Odsherred, Fredericia, Viborg, Odense og Vejle benyttet sig af.

Der er ikke udarbejdet systematiske evalueringer af udfordringsretten. Men i 2011 gennemførte det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium en midtvejsevaluering af ansøgninger om dispensation fra de gældende statslige regler.¹⁰² Evalueringen viste, at der er stor interesse for udfordringsretten i kommunerne og regionerne. Antallet af ansøgninger var på det tidspunkt over 700, og næsten alle kommuner og regioner havde indsendt en eller flere ansøgninger under udfordringsretten. De positive erfaringer har fået regeringen til at forlænge udfordringsretten til og med 2015, hvor resultaterne vil blive evalueret.

Kommunerne og regionerne har udtrykt frustrationer over lange sagsbehandlingstider og afslag på ansøgninger. Ud af 710 ansøgninger er der blevet givet 231 afslag.

Kommunerne har ofte fået afslag med begrundelsen, at *der i lovgivningen ikke er hjemmel til at iværksætte det pågældende forsøg*, eller at *det ønskede forsøg strider imod regeringens politik*. En høring i fagministerierne har dog vist, at afslag på grund af manglende forsøghjemmel i en række tilfælde har været brugt upræcist. Afslagene begrundes bl.a. med fordelingspolitiske hensyn, rets- og patientsikkerhedsmæssige hensyn, åbenhed over for borgerne, sikring af landsdækkende statistikker samt EU-retlige forhold.¹⁰³

For regionerne bliver brugen af udfordringsretten især begrænset af, at midlertidig fritagelse for opgaver og regler i nogle tilfælde vil være mere bureaukratiserende, da en eventuel genindførelse vil medføre en stor administrativ indsats, der ikke bliver opvejet af gevinsterne.

Udfordringsretten vurderes at have bidraget til flere generelle regelforenklinger, herunder:¹⁰⁴

- Ændringer i serviceloven i forbindelse med vedtagelsen af Barnets Reform.
- Lempeligere tilsynskrav i plejeboliger og plejehjem samt betaling for midlertidig hjemmehjælp.
- Ophævelse af kravet til kommunalbestyrelsen om at opstille kvantificerbare mål for hvert serviceområde i kommunen i en kvalitetskontrakt og årligt at følge op på kontrakten.
- Forenkling af reglerne vedrørende kommunernes annoncering af offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme.
- Forenkling af regler på miljøområdet vedrørende farligt affald.

En undersøgelse fra Offentligt Ansattes Organisation (OAO) af kendskabet til udfordringsretten viser, at der er potentiale for at kunne anvende den nuværende udfordringsret mere aktivt. Fx kender 93 pct. af medlemmerne i Fag og Arbejde (FOA) ikke til mulighederne for at benytte sig af udfordringsretten, og næsten ingen er bekendt med, at deres arbejdsplads har benyttet sig af muligheden.¹⁰⁵

¹⁰² Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2011). *Da hovedparten af de igangsatte forsøg stadig var i gang, fokuserede midtvejsevalueringen på selve udfordringsretten som initiativ og ikke de enkelte forsøg.*

¹⁰³ Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2011).

¹⁰⁴ Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2011).

¹⁰⁵ OAO (2012a).

VAKKS

VAKKS står for Vurdering af Administrative Konsekvenser for Kommunerne ved ny Statslig regulering.

Formålet med en VAKKS-undersøgelse er at afdække, hvilken betydning kommende regulering forventes at få for kommunernes administration og handlemuligheder. Med regulering menes alle nye regler eller ændringer af eksisterende regler samt bekendtgørelser. En VAKKS-undersøgelse bliver udarbejdet, før en kommende regulering træder i kraft. Så kan den lovansvarlige myndighed nå at tage højde for resultaterne, inden reguleringen bliver vedtaget.

Opdragsgiver på en VAKKS-undersøgelse er det pågældende ressortministerium og Finansministeriet, mens det har været KORA, der har udført undersøgelserne. For at afdække betydningen af ny regulering for kommunernes administration gennemfører KORA interviews med typisk seks kommuner. Kommunerne udvælges på baggrund af en række kriterier, og deres svar aggregeres til et landeestimat – altså et skøn for alle 98 kommuner.¹⁰⁶ Overordnet set består en VAKKS-undersøgelse af tre elementer:

- *De forventede administrative konsekvenser for kommunerne.* Denne del af undersøgelsen afdækker alene de forventede administrative ændringer og ikke de samlede ressourcemæssige konsekvenser for kommunerne som følge af det nye lovforslag. Den afdækker heller ikke eventuelle langsigtede kvalitetsforbedringer som følge af regelændringen.
- *Styringsmæssige konsekvenser.* Denne del af undersøgelsen afdækker, om kommunernes frihedsgrader i opgaveløsningen reduceres eller forøges som konsekvens af det nye lovforslag, og om kommunernes mulighed for styring (fx kapacitetsplanlægning) forbedres eller forringes.
- *Forslag til regelforenklinger og andre initiativer, der kan lette de administrative konsekvenser for kommunerne.* Denne del af undersøgelsen indsamler og analyserer forslag til ændringer eller initiativer, der kan lette lovforslagets administrative byrder og samtidig bevare lovforslagets idé og indhold.

På nuværende tidspunkt er der gennemført 14 VAKKS-undersøgelser.¹⁰⁷

7.3 Bureaucrati tager ressourcer fra kerneopgaven

På trods af at alle nye regler og bekendtgørelser kan have deres berettigelse, vil de mange nye love og regler ofte i sig selv trække i retning af mere administration, når de ikke erstatter eksisterende styringstiltag. Der er dermed risiko for, at de tager tid fra kerneydelsen.

Overdrevent bureaukrati og detailstyring koster, fordi der skal ansættes administrativt personale til at sørge for dokumentation og sagsbehandlere til at håndtere klagebehandling. Ved fx at digitalisere, omlægge arbejdsgange og standardisere kan man i nogle tilfælde reducere udgifterne til offentlig administration. Skal man skære mere drastisk i de administrative udgifter, kan det dog være nødvendigt at tænke anderledes og mere innovativt.

Et eksempel er den hollandsk-inspirerede metode, *Styrket Borgerkontakt*, som er blevet benyttet i projekter i Danmark i perioden 2011-2012.¹⁰⁸ Borgerklager over myndighedsafgørelser afføder ofte en lang og ressourcekrævende klageproces.

¹⁰⁶ Kriterierne omfatter indbyggertal, geografisk placering samt hvorvidt kommunen er "normal effektiv". Det vil sige, at kommunen er normal relativt til, hvordan den traditionelt løser administrative opgaver, og at kommunen ikke er foregangskommune eller omvendt på det pågældende serviceområde.

¹⁰⁷ Se <http://krevi.dk/hvad-har-krevi-lavet/vakks>.

¹⁰⁸ På kommunalt niveau inddrager projektet Favrskov Kommune og Furesø Kommune, og på regionalt niveau er Frederiksberg Hospital og Bispebjerg Hospital involverede. Se case 17 i casesamlingen "Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor".

Som alternativ til den traditionelle klagesagsbehandling indebærer projektet personlig henvendelse til borgeren, hvor sagsbehandlerne forsøger at forstå borgerens oplevelse af et givent problem. Projektet har betydet, at mellem 48 pct. og 88 pct. af henvendelserne i forsøgsperioden blev håndteret, før de udviklede sig til egentlige klagesager. På hospitalsområdet peger evalueringen på, at kun én ud af 11 sager blev sendt videre i det formelle klagesystem.

Ressourcer til administration i den offentlige sektor

Administrationen tegner sig for en ikke uvæsentlig del af de kommunale driftsudgifter, og stigende udgifter hertil kan være et tegn på uhensigtsmæssig anvendelse af ressourcerne og overdrevent bureaukrati. Antallet af administrative medarbejdere i den kommunale administration steg svagt fra 2007 til 2010, men faldt lidt tilbage året efter i 2011. Samme mønster gør sig gældende for administrationen i regionerne.¹⁰⁹

Beregningerne, der viser en stigning i antallet af ansatte i administrationen fra 2007-10, tager ikke hensyn til flytning af arbejdsopgaver fra staten og regionerne til kommunerne. KL (2011) finder, at der samlet set har været en stigning på omkring 3.000 akademikere, kontoransatte og chefer i kommunerne. KL skønner, at overflytningen af arbejdsopgaver fra stat og regioner til kommunerne kan forklare en stigning i antallet af medarbejdere i disse grupper på ca. 1.300 personer.

Perioden fra 2007 er ikke valgt tilfældigt, da Kommunalreformen trådte i kraft her. En forventet gevinst ved reformen var, at sammenlægningerne skulle gøre det muligt at høste administrative stordriftsfordele. Men gevinsterne ved kommunesammenlægningerne i form af administrative stordriftsfordele lod vente på sig. Det kan der være flere grunde til, jf. boks 13.

BOKS 13: ADMINISTRATIVE STORDRIFTSFORDELE VED KOMMUNALREFORMEN

I diskussionen om Kommunalreformen er der blevet peget på en række mulige forklaringer på, at de administrative stordriftsfordele ved reformen lod vente på sig:¹¹⁰

- Beregningerne bag stordriftspotentialet var baseret på udgiftsmodeller, der undervurderer de administrative omkostninger i store kommuner med høj grad af administrativ decentralisering.
- Den nye kommunale struktur har givet arealmæssigt større kommuner, og de administrative udgifter er større, jo mere spredt indbyggerne bor.
- Sammenlægningen i sig selv har kostet penge. Kommunerne har bl.a. oprustet med nye kompetencer i administrationen, og eventuelle rationaliseringer kan være omsat til mere professionelle og dyrere medarbejdere.

Nyere analyser tyder dog på, at de sammenlagte kommuner for nylig er begyndt at høste de forventede administrative rationaliseringsgevinster.¹¹¹ I 2011 fortsatte de sammenlagte kommuner med at reducere administrationsudgifterne, og samtidig ser de administrative udgifter nu også ud til at falde i de ikke-sammenlagte kommuner.

¹⁰⁹ KORA (2012a). Fra 2010 til 2011 faldt også antallet af ikke-administrative medarbejdere i kommunerne, så de administrative medarbejders andel af den samlede kommunale beskæftigelse steg faktisk fra 2010 til 2011.

¹¹⁰ Houlberg (2011). Ud over de i boksen nævnte forhold er det i debatten blevet fremført, at analytikere og politikere forud for reformen kan have opjusteret stordriftspotentialerne for at legitimere Kommunalreformen.

¹¹¹ KORA (2012b).

Tilbage i 2009 udgjorde kommunernes administrative udgifter 10,4 procent af de samlede udgifter. I 2010 var tallet faldet til 10,1 procent, og i 2011 faldt de administrative udgifter til 9,6 procent af kommunernes samlede udgifter. Det svarer til, at kommunerne i 2011 brugte 169 kroner mindre per indbygger på administrative udgifter end i 2010. I alt løber det op i 1,1 mia. kr. på landsplan.¹¹² Faldet i det administrative ressourceforbrug er størst inden for kategorien administrative chefer, særligt decentrale ledere.¹¹³

Fremover forventer kommunerne at reducere udgifterne til administration ved at centralisere økonomifunktionen og ved at etablere fælles centre på løn- og personaleområdet samt regnskabsområdet.¹¹⁴ Tendensen til tværgående samling af regnskabs-, bogførings- og lønopgaverne svarer til den udvikling, som også sker i staten og regionerne.

Ministeriet for Børn og Undervisning arbejder bl.a. på, at de almene gymnasier, erhvervsskolerne, social- og sundhedsskolerne og voksenuddannelsescentrene kan etablere administrative fællesskaber.¹¹⁵ På tværs af ministerområder i staten bliver Statens Lønssystem fx anvendt til at beregne, anvise og kontere løn til langt den overvejende del af de statslige lønmodtagere.

I den forbindelse kan det være en udfordring, at staten ikke er en koncern, men består af ca. 20 ministerier med hver deres politiske styring. Hvis fælles funktioner samles på tværs af ministerierne, kan det medføre uklarhed om, hvor det politiske ansvar for opgaveløsningen er placeret.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at det undersøges, om der er muligheder for at effektivisere den offentlige administration ved at etablere yderligere administrative fællesskaber mellem offentlige enheder samtidigt med, at der sikres en klar placering af det politiske ansvar for opgaveløsningen (jf. kapitel 2).

Bureaukrati tager tid fra kerneydelsen

Som led i Kvalitetsreformen indledte den tidligere regering et afbureaukratiseringsprogram, der havde til formål at give medarbejdere på de centrale velfærdsområder mere tid til omsorg og service. Det skulle ske ved at mindske den tid, der bruges på administration. I samarbejde med KL og Danske Regioner blev der gennemført en kortlægning af administrative opgaver.

Arbejdstidsstudier viste, at integrationsområdet, uddannelsesområdet, folkeskoler og udsatte børn og unge er de områder, hvor der bliver brugt mest tid på administrative opgaver, der ikke direkte er relaterede til kerneopgaven.¹¹⁶ Arbejdstidsstudierne er også blevet brugt til at skabe overblik over koblingen mellem de administrative opgaver og den regulering, der er tilknyttet disse opgaver. Sagsbehandlere på integrationsområdet vurderer således, at mere end 80 pct. den tid, de bruger på administrative opgaver, skyldes statslig regulering, jf. figur 14.

¹¹² KORA (2012b).

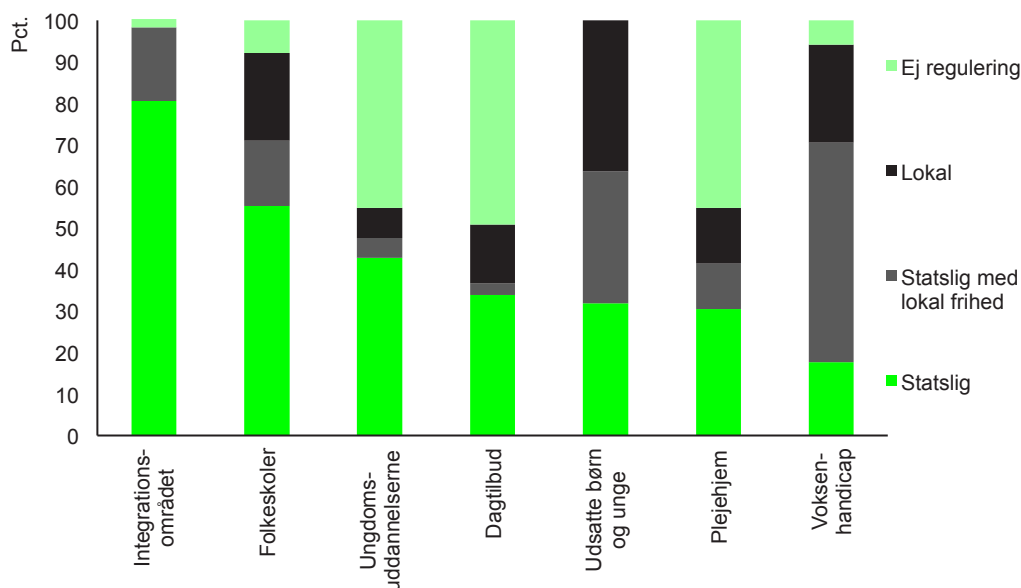
¹¹³ KORA (2012b).

¹¹⁴ KL (2013b). Andre initiativer omfatter mere effektive udbud og indkøb samt øget brug af it, digitalisering og velfærdsteknologi. I det kommende arbejde vil Produktivitetskommissionen undersøge, om der er uhensigtsmæssig regulering, der kan hæmme kommunernes brug af disse effektiviseringsredskaber.

¹¹⁵ Retsinformation (2009).

¹¹⁶ Tid anvendt til administrative opgaver kaldes indirekte brugerrelateret tid i tidsanvendelsesstudierne. Et overblik over fordelingen af tidsanvendelsen på direkte og indirekte brugerrelateret tid kan findes i arbejdsnotatet "Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne?".

FIGUR 14: FORDELING AF TID ANVENDT TIL ADMINISTRATION EFTER TYPE AF REGULERING



Note: Tid anvendt til administrative opgaver kaldes indirekte brugerrelateret tid i tidsanvendelsesstudierne.

Kilde: Integrationskontraktområdet: Deloitte (2009d), Folkeskoler: Rambøll (2009c), Ungdomsuddannelserne: Deloitte (2009c), Dagtilbud: Deloitte (2009b), Udsatte børn og unge: Rambøll (2009b), Plejehjem: Deloitte (2009a) og Voksen-handicap: Rambøll (2009d).

Folkeskolelærerne og vejlederne på ungdomsuddannelserne vurderer, at de bruger henholdsvis 55 pct. og 43 pct. af deres tid anvendt til administration på statslig regulering. Derudover er det værd at bemærke, at den lokale regulering også fylder en del på folkeskoleområdet. For pædagoger, der arbejder med udsatte børn og unge, fylder den lokale regulering mere end en tredjedel af den samlede tid brugt på administration.

Det er således *både* på det statslige og kommunale plan, at der er behov for at overveje, om de eksisterende love og regler kan forenkles.

Det er Produktivitetskommissionens vurdering, at arbejdstidsstudier kan udgøre et nyttigt effektiviseringsredskab – både til at afdække, hvor megen tid medarbejdere inden for et givent område har til kerneydelsen, til at pege på ledig tid hen over en arbejdsdag og til at sammenligne tidsanvendelsen på tværs af institutioner.

I et igangværende projekt gennemfører KORA et tidsanvendelsesstudie for at belyse effektiviteten i hjemmeplejen i udvalgte kommuner. I projektet indsamles data, der time for time viser anvendelsen af personaleressourcer for hver kommune. Analysens formål er at undersøge, hvordan hjemmeplejen i de udvalgte kommuner i dag planlægger anvendelsen af deres personaleressourcer, og om der er et potentiale for at udnytte ressourcerne mere effektivt.

Tidsanvendelsesstudier kan dog være forbundet med relativt store omkostninger ved at indsamle og behandle data, der er repræsentative for området. Samtidig skal det holdes for øje, at data ofte er baseret på medarbejdernes egne indberetninger om tidsforbrug. Sammenligning på tværs af medarbejdere og institutioner kræver derfor, at medarbejderne har en fælles forståelse af, hvordan deres opgaver er afgrænset.

7.4 Bureaukrati kan koste på motivation og tillid

I nogle tilfælde kan procesregulering virke understøttende for de ansatte. I forbindelse med sagsbehandling kan procesregulering fx bruges aktivt i kontakten med borgeren. Regler og skemaer kan således øge sagsbehandlerens legitimitet og give borgerne en fornemmelse af ensartethed i behandlingen.¹¹⁷ I andre tilfælde vil procesregulering dog begrænse medarbejdernes muligheder for at udøve selvstændige faglige skøn, hvilket kan virke demotiverende og hæmme effektiviteten i opgaveløsningen. Omfattende procesregulering øger også risikoen for, at medarbejderne holder sig slavisk til administrative regler og skemaer i forsøget på at opnå ensartethed og dermed glemmer det individuelle syn på borgeren.

Der findes kun et sparsomt datamateriale vedrørende sammenhængen mellem motivation og bureaukrati. De eksisterende studier er ofte baseret på enkeltstående spørgeskemaundersøgelser, som gør det vanskeligt at sammenligne på tværs af undersøgelser og mellem år. Desuden er de stillede spørgsmål ofte holdningsbaserede, og svarene er baseret på de udspurgte personers egne vurderinger af fx omfanget af bureaukrati og af egen indsats.¹¹⁸ Resultaterne fra de nedenfor omtalte spørgeskemaundersøgelser bør derfor tolkes med forsigtighed. Hvor det er muligt, kan resultaterne fra sådanne undersøgelser med fordel sammenholdes med mere objektive indikatorer for institutionernes præstationer som fx sygefravær.

Mange offentligt ansatte har en oplevelse af stigende og unødigt bureaukrati. En rundspørge blandt mere end 1.200 offentligt ansatte foretaget af Gallup i 2012 på vegne af OAO finder, at:¹¹⁹

- 41 pct. af de adspurgte synes, at der er kommet mere kontrol af deres arbejde det seneste år. Kun ni pct. oplever, at der er kommet mindre.
- Mere end hver tredje af de adspurgte synes, at de har fået mindre indflydelse på deres arbejde i det offentlige. Kun en ud af 10 oplever at have fået mere indflydelse.
- Mere end halvdelen af de adspurgte mener, at dokumentation på deres fagområde kan være med til at øge kvaliteten, hvis de har indflydelse på form og indhold, hvis de har gavn af dokumentationen, og hvis dokumentationen fokuserer på kerneopgaven.

Samme billede tegner sig for de ansatte i daginstitutionerne. I BUPL's tillidsbarometer fra 2012 giver 38 pct. af pædagogerne udtryk for, at de bruger mere tid på dokumentation i dag end for et år siden. 50 pct. oplever i mindre grad eller slet ikke, at den dokumentation, de udarbejder, bliver brugt til noget. 69 pct. oplever, at der i høj eller nogen grad er behov for, at kommunen forenkler og letter den administrative og dokumentationsmæssige belastning af institutionerne.

Selvom medarbejderne i nogle tilfælde opfatter nogle regler for unødvendige, er det ikke nødvendigvis det samme som, at de er det. Alligevel er det vigtigt at tage oplevelsen af unødigt bureaukrati alvorligt, idet oplevelsen i sig selv kan demotivere og medføre mindre effektivitet og højere sygefravær. Sygefraværet er fx højere for medarbejdere, der opfatter regelregulering og krav til dokumentation som værende kontrollerende frem for understøttende, om end det er uklart, hvor stor effekten er.¹²⁰ Der er til gengæld ikke tegn på, at oplevelsen af unødigt bureaukrati spiller en tydelig rolle for medarbejdernes oplevelse af et innovativt råderum på arbejdspladsen.¹²¹

¹¹⁷ AKF (2011).

¹¹⁸ Se fx Bozeman og Feeney (2011) for en oversigt over udfordringerne ved at bruge spørgeskemaundersøgelser. En udfordring er bl.a., at der kan være stor forskel på de resultater, man finder ved at tage udgangspunkt i personens egen vurdering af sin indsats frem for mere objektive præstationsmål.

¹¹⁹ OAO (2012b).

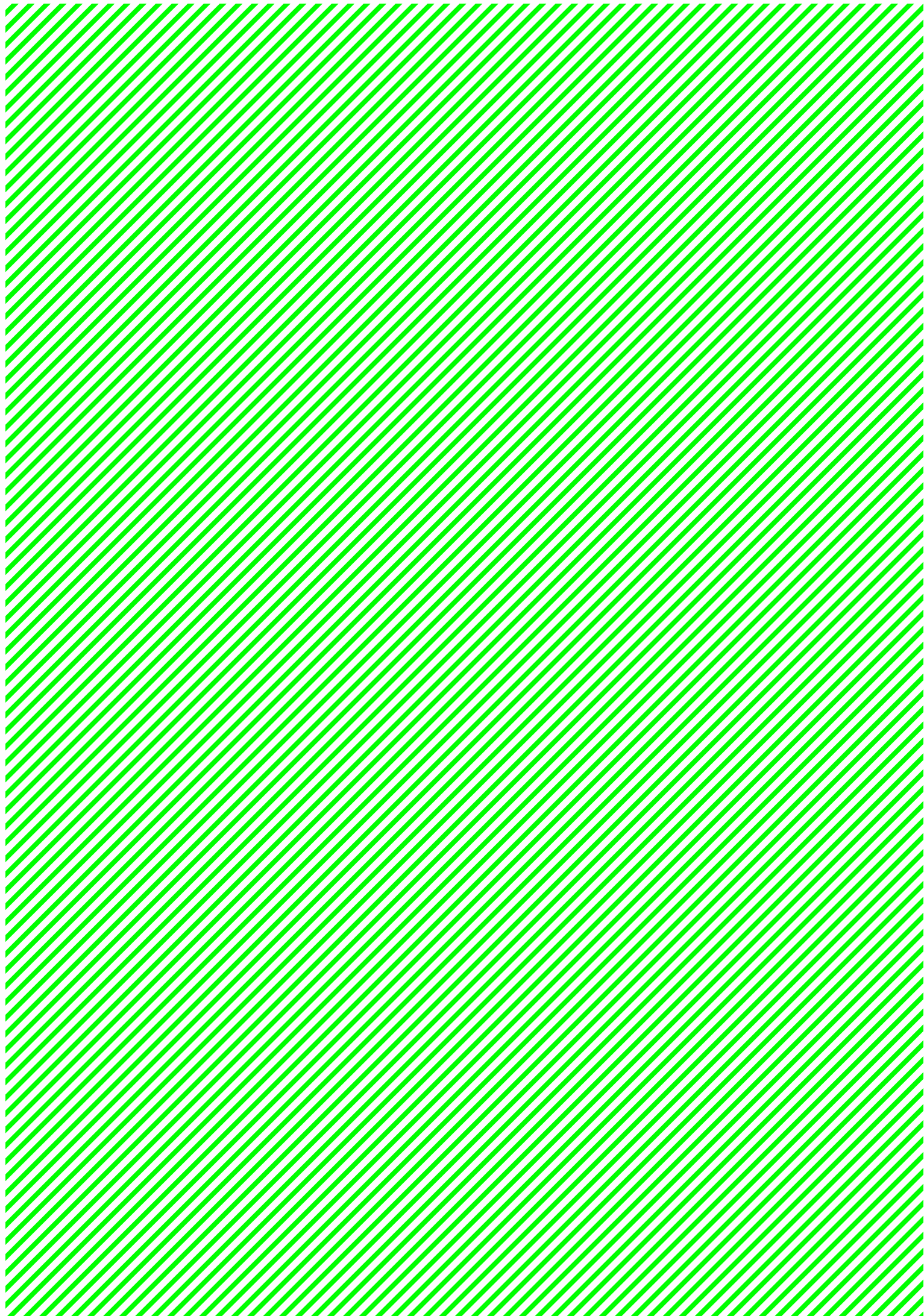
¹²⁰ AKF (2012c) og Andersen, Kristensen og Pedersen (2012).

¹²¹ KORA (2013a).

I den sammenhæng er det vigtigt at fremhæve, at ledelsen har en betydning for oplevelsen af unødigt bureaukrati. På arbejdspladser, hvor man har klare mål og en høj grad af selvbestemmelse i sit daglige arbejde, oplever medarbejderne i mindre grad unødigt bureaukrati.¹²²

En ledelsesindsats, der er rettet mod at skabe værdier og visioner på arbejdspladsen, og hvor medarbejderne støttes i deres faglige udvikling og i at anskue problemerne på nye måder, kan således supplere øvrige afbureaukratiseringstiltag. Vi vender tilbage til betydningen af kompetente offentlige ledere i kapitel 10.

¹²² KORA (2013a).



Kapitel 8

Overenskomster og fleksibilitet i opgaveløsningen

Det er som nævnt vigtigt for produktiviteten, at ledere og medarbejdere i den offentlige sektor har mulighed for at tilrettelægge arbejdet på en fleksibel og effektiv måde. Flexibilitet i opgaveløsning og ressourceanvendelse kan ikke blot hæmmes af de love, regler og procedurer, som politikerne vedtager, men også af de bestemmelser, der er i overenskomsterne. U hensigtsmæssige detailkrav og regler i de offentlige overenskomster kan fx forhindre nye samarbejdsformer og optimering af arbejdsgange.

Konklusionerne i dette kapitel er baseret på baggrundsrapporten *Overenskomster, arbejdstid og løndannelse i den offentlige sektor*.

BOKS 14: VIDEN OM OVERENSKOMSTER OG FLEKSIBILITET I OPGADELØSNINGEN

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke den offentlige sektors produktivitet gennem mere fleksibilitet i arbejdstilrettelæggelsen tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Det offentlige overenskomstersystem kan begrænse ledelsens og medarbejdernes muligheder for at tilrettelægge arbejdet fleksibelt og effektivt, når der sammenlignes med forholdene i det private, idet
 - Offentlige overenskomster er karakteriseret ved centralt aftalte regler, der i mindre omfang end de mere rammeprægede private overenskomster lægger op til lokale tilpasninger af fx arbejdstidsregler, som giver mulighed for en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne.
 - Det offentlige overenskomstersystem er på trods af indførelsen af forskellige tværgående regelsæt fortsat mere faggruppeopdelt end det private. Det kan besværliggøre en effektiv planlægning af fx arbejdstid på tværs af faggrænser.
 - Den decentralisering, der ses i de private overenskomster, hvor ledelsen, tillidsrepræsentanten og medarbejderne på de enkelte virksomheder i vidt omfang selv kan indgå aftaler om øget arbejdstidsfleksibilitet uden godkendelse af fagforeningen, er ikke i samme omfang ført igennem i det offentlige.

Som led i arbejdet med at modernisere den offentlige sektor har regeringen i samarbejde med arbejdsmarkedets parter i den offentlige sektor igangsat forsøg med fritagelse fra overenskomstmæssige bindinger.¹²³ Hensigten er at vurdere, om de nuværende overenskomster udgør en barriere for en mere effektiv opgaveløsning.

Produktivitetskommissionen ser et potentiale for at styrke produktiviteten ved at indrette det offentlige overenskomstersystem, så det i højere grad giver mulighed for fleksibel arbejdstilrettelæggelse.

¹²³ Regeringen og Danske Regioner (2013).

Anbefalingerne er angivet i boksen nedenfor og skal ses i sammenhæng med resten af rapporten. Det er fx en væsentlig forudsætning, at de offentlige ledere påtager sig ledelsesansvaret og rent faktisk sikrer, at mulighederne for øget fleksibilitet udmøntes i en bedre anvendelse af ressourcerne. Det kræver kompetente ledere, jf. kapitel 10.

ANBEFALINGER //

For at styrke produktiviteten i den offentlige sektor gennem en mere fleksibel arbejdstilrettelæggelse anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Parterne på det offentlige arbejdsmarked indgår mere rammeprægede overenskomster, der giver mulighed for større fleksibilitet i løsningen af de offentlige serviceopgaver. Konkret anbefales det, at
 - Parterne på det offentlige arbejdsmarked indgår bredere overenskomster for større grupper af ansatte, så der skabes mulighed for en mere fleksibel opgavetilrettelæggelse på tværs af fagområder.
 - Kompetencen til at indgå lokale aftaler om bedre udnyttelse af arbejdstiden decentraliseres, så lederne, medarbejderne og de lokale tillidsrepræsentanter får bedre muligheder for at indgå sådanne aftaler.

8.1 Offentlige overenskomster er karakteriseret ved centralt aftalte regler

For langt størstedelen af de danske lønmodtagere er løn- og ansættelsesvilkår fastlagt i overenskomster, og stort set alle medarbejdere i den offentlige sektor er omfattet af en overenskomst. Der er dog stor forskel mellem den private og offentlige sektor på, hvordan overenskomstsyste­merne er bygget op. En væsentlig forskel vedrører spørgsmålet om, på hvilket niveau løn- og arbejdstidsforhold bliver fastlagt.

I den private sektor sker fastlæggelsen af løn- og arbejdstidsforhold fortrinsvis på det lokale niveau, det vil sige i den enkelte virksomhed inden for rammerne af centralt aftalte brancheoverenskomster. Der er derudover tale om rammeprægede overenskomster, som lægger op til og forudsætter, at den endelige og konkrete fastlæggelse af løn- og arbejdstidsforhold sker i virksomheden. For langt størstedelen af de privatansatte forhandles lønnen fx i dag lokalt, jf. kapitel 4. Baggrunden er bl.a. et ønske om, at ledere og medarbejdere skal have mulighed for lokalt at tage højde for den konkrete markeds-, efterspørgsels- og konkurrence-situation, som den enkelte virksomhed står i.

I det offentlige har overenskomsterne ikke den samme rammeprægede karakter. I stedet bliver løn- og ansættelsesvilkår forhandlet i henholdsvis kommuner, regioner og stat fra centralt hold og er dermed (set fra den enkelte arbejdsplads) i højere grad end i det private på forhånd reguleret i forskellige centrale aftaler og overenskomster. Langt størstedelen af lønnen i det offentlige fastlægges fx mellem de centrale overenskomstparter. Ligesom i det private er der i det offentlige mulighed for lokalt at supplere og/eller fravige visse af overenskomstens bestemmelser – fx vedrørende arbejdstid – ved at indgå lokalaf­taler på de enkelte arbejdspladser.¹²⁴

¹²⁴ Lønkommissionen (2010): 450.

Bredere overenskomstaftaler, som man har set i store del af den private sektor, er efter Produktivitetskommissionens vurdering vigtige for at skabe fleksible rammevilkår for de offentlige institutioner. Formålet er at give ledere og medarbejdere de bedst mulige betingelser for at tilrettelægge arbejdet på en måde, der sikrer en effektiv varetagelse af de offentlige opgaver til gavn for borgerne.

8.2 Fagspecifikke overenskomster kan hæmme arbejdstilrettelæggelsen

Overenskomsterne i den offentlige og private sektor adskiller sig ikke blot ved forskelle i graden af centralisering, men også ved forskelle i bredden af overenskomsterne.

De private overenskomster er typisk kendetegnet ved at omfatte flere organisationer og faggrupper.¹²⁵ Fx gælder der i dag i vid udstrækning én overenskomst på tværs af faggrupper i industrien. Derimod er mange offentlige overenskomster stadig kendetegnet ved fagopdeling (fx for pædagoger og skolelærere på folkeskoler eller for læger, sygeplejersker og SOSU-assistenten på sygehuse).

Bredden i overenskomsterne har betydning for, hvor kompliceret det er for ledere og medarbejdere at tilrettelægge arbejds gange og samarbejdsformer, så ressourcerne bliver brugt bedst muligt.

Mens den private sektor altså typisk opererer inden for forholdsvis brede og rammeprægede overenskomster, skal de offentlige institutioner forholde sig til et mere komplekst overenskomsts system, hvor løn og arbejdstid i højere grad er reguleret fra centralt hold og i flere tilfælde varierer på tværs af faggrupper.

Omkring fagopdelingen konkluderede Lønkommissionen:¹²⁶

// (...) at der gælder forskellige løn- og ansættelsesvilkår for forskellige faggrupper. Det gælder også faggrupper indenfor samme branche, eksempelvis sundhedsområdet. Her er fastsat forskellige centrale arbejdstidsregler for fx læger og sygeplejersker. //

Sygehusområdet er et eksempel på et område, der i disse år gennemgår en udvikling, hvor indhøstning af effektiviseringstiltag bl.a. forudsætter et tættere samarbejde på tværs af faggrupper.

På akutområdet etableres der fx i stigende grad fælles akutmodtagelser, hvor skadestuer slås sammen med de øvrige enkeltafdelingens akutmodtagelser på en fælles fysisk lokalitet. Akutmodtagelserne er bemandede med læger, sygeplejersker og andet personale. Ideen er, at der kun skal være én indgang til sygehuset for patienterne i tilfælde af akut sygdom eller skade, så der etableres bedre mulighed for at samarbejde om akutte patienter på tværs af specialer og på den måde bidrage til at skabe et sammenhængende patientforløb.¹²⁷

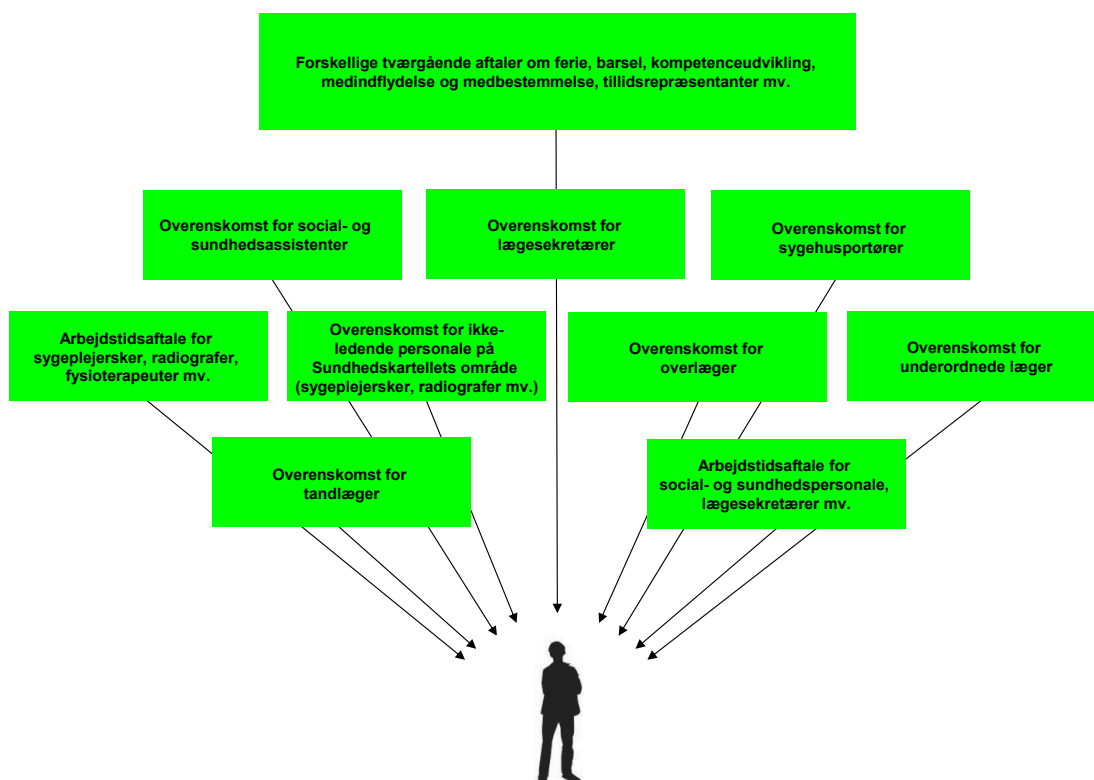
Det kan derfor være problematisk, når ledelsen på et sygehus samlet set skal administrere et forholdsvis kompliceret overenskomstmæssigt regelsæt for mange faggrupper. Det er forsøgt illustreret i figur 15.

¹²⁵ Due og Madsen (2009c): 83-88.

¹²⁶ Lønkommissionen (2010): 449.

¹²⁷ Sundhedsstyrelsen (2007): 30.

FIGUR 15: OVERENSKOMSTER OG AFTALER PÅ ET SYGEHUS SET FRA LEDELSENS SYNSVINKEL



Note: Fremstillingen omfatter ikke alle overenskomster og aftaler på sygehusområdet.
 Kilde: Produktivitetskommissionen på baggrund af Danske Regioners OK-portal.

En uensartet og faggruppeopdelt arbejdstidsregulering kan vanskeliggøre en fleksibel tilrettelæggelse og planlægning af arbejdet på tværs af faggrænser.¹²⁸ Netop på sygehusområdet pegede Lønkommissionens undersøgelser blandt ledere og medarbejdere på problematikker relateret til den faggruppeopdelte overenskomstdækning:¹²⁹

„På sygehusområdet fremhæves tværfaglighed og teambaseret samarbejde som essentielt for at sikre kvalitet i opgaveløsningen, fx i form af sammenhængende patientforløb og sømløse overgange mellem sygehusafdelinger og mellem sygehuse og kommuner. Dette betones kraftigt og entydigt både af ledere og medarbejdere. Forskelle i arbejdstidsregler, regler for honorering af merarbejde og begrænsede muligheder for via Ny Løn at honorere teams nævnes af deltagerne som eksempler på udfordringer, som udspringer eller forstærkes af fagopdelte overenskomster. Dette italesættes tydeligst af lederne, men er også en opfattelse, der er udbredt på tværs af medarbejdergrupperne.“

På den baggrund anbefaler Produktivitetskommissionen, at parterne på det offentlige arbejdsmarked indgår brede overenskomster for større grupper af ansatte, så der skabes mulighed for en mere fleksibel opgavetilrettelæggelse på tværs af fagområder.

¹²⁸ Lønkommissionen (2010): 463, 467-468.

¹²⁹ Lønkommissionen (2010): 468.

8.3 Ufleksible arbejdstidsregler kan hæmme arbejdstilrettelæggelsen

Et væsentligt rammevilkår for muligheden for at bruge medarbejdernes ressourcer optimalt er reguleringen af arbejdstiden.

Arbejdstidsreguleringen sætter rammer for betalt frihed og fravær og er dermed også afgørende for, hvor stor en del af arbejdstiden der er til rådighed for institutionerne, når arbejdet skal tilrettelægges. Den sætter også rammer for, hvordan ledere og medarbejdere kan tilrettelægge arbejdstiden, herunder bestemmelser om hvordan arbejdstiden kan placeres og fordeles over tid, rummet til lokalt at tilpasse de centrale regler mv.

Set ud fra et produktivitetsspektiv har specielt rammerne for placeringen og fordelingen af arbejdstiden betydning for, om de offentlige arbejdspladser har mulighed for at skabe de bedst mulige resultater inden for de budgetmæssige rammer.¹³⁰ Produktivitetskommissionen anbefaler, at parterne på det offentlige arbejdsmarked indgår mere rammeprægede overenskomster, så de offentlige institutioner får mere fleksibilitet og bedre muligheder for at tilrettelægge arbejdet på en måde, der understøtter en effektiv udnyttelse af ressourcerne.

Følgende eksempel illustrerer, hvordan fleksible arbejdstidsregler kan bidrage til at skabe større effektivitet og en bedre brugeroplevelse.

På Det Kongelige Teater blev ledere og medarbejdere i 1997 enige om, at der var behov for at ændre arbejdsgangene, så de i højere grad passede til teatrets forestillinger. Komplerede sceneopsætninger betød nemlig, at der var store gevinster at hente ved at lade de samme sceneteknikere følge den samme forestilling hele spilleperioden. Sceneteknikernes tilidsrepræsentant og ledelsen indgik en ny overenskomst, hvor arbejdstiden ikke blev opgjort per uge som tidligere, men i stedet blev opgjort per år. Overarbejdsbetaling blev kun udløst ved ikke planlagt arbejde, hvilket tilskyndede ledelsen til at undgå dårlig planlægning. Aftalen indebar derfor også, at puljen til overtidsbetalinger blev brugt til at finansiere en betydelig stigning i sceneteknikernes grundløn. Overenskomsten blev i første omgang vedtaget for en 2-årig periode med et snævert flertal, men blev efter de to år endeligt godkendt med en overvældende majoritet.¹³¹

I mere tekniske termer betød den nye aftale, at sceneteknikerne gik fra at have en normperiode på en uge til en normperiode på et år. *Normperioden* er en betegnelse for den periode, hvori den ugentlige arbejdstid kan varieres, så længe den gennemsnitligt giver 37 timer. Jo længere normperioden er, jo mere fleksibilitet er der til at planlægge arbejdet.

I den private sektor er udviklingen over tid gået mod længere normperioder og øget fleksibilitet i arbejdstilrettelæggelsen. I den offentlige sektor er billedet mere uklart, men generelt set synes lange normperioder at være mindre udbredt end i den private sektor. Der eksisterer dog både i de private og offentlige overenskomster bestemmelser, der åbner mulighed for at indgå lokale arbejdstidsaftaler.

Inden for industrien er der sket en udvikling mod øget brug af lokale aftaler om arbejdstiden, og behovet herfor er i vidt omfang opstået nede fra på virksomhederne. Medarbejderne har i mange tilfælde en høj grad af indflydelse på den konkrete arbejdstidsfastlæggelse, fx i forhold til afspadsering af opsparede timer eller hvornår arbejdsdagen begynder og slutter.¹³²

¹³⁰ I baggrundsrapporten "Overenskomster, arbejdstid og løndannelse i den offentlige sektor" sammenlignes den effektive arbejdstid i den private og offentlige sektor.

¹³¹ Se case 16 i casesamlingen "Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor".

¹³² *Ilsoe* (2006): 56; *Ilsoe* (2009): 74-75.

Mange offentligt ansatte vurderer "rimelige arbejdstider" som en af fordelene ved at arbejde i en kommune eller en region, jf. figur 8 i kapitel 6. Hvad "rimelige arbejdstider" betyder, vil være forskelligt fra medarbejder til medarbejder. Studier viser dog, at både tillidsrepræsentanter og ledere vurderer, at der er flere positive effekter forbundet med lokale aftaler om fleksibel arbejdstid.

Ifølge Ilsøe (2009) vurderer over halvdelen af lederne og tillidsrepræsentanterne, at de lokale arbejdstidsaftaler fører til større motivation og medarbejdertilfredshed samt øget produktivitet. Her skal der dog tages forbehold for, at ledere og tillidsrepræsentanter vurderer aftaler, de selv har indgået. De dårlige erfaringer med lokale arbejdstidsaftaler synes betydeligt mindre, idet kun omkring 20 pct. af tillidsrepræsentanterne mener, at de lokale arbejdstidsaftaler har ført til en dårligere balance mellem arbejds- og familieliv samt øget sygefravær.

8.4 Kompetencen til at indgå lokale arbejdstidsaftaler ligger ofte centralt

Det er vigtigt at påpege, at såvel de offentlige som de private overenskomster giver mulighed for at indgå lokale arbejdstidsaftaler.

Men hvor ledelse og medarbejdere i det private som nævnt opererer på baggrund af forholdsvis rammeprægede og brede overenskomster, hvor kompetencen til at indgå lokale arbejdstidsaftaler entydigt er flyttet ud på de enkelte virksomheder, skal man i det offentlige indgå lokalaftaler på baggrund af et mere komplekst sæt af overenskomster og aftaler. Hver faggruppe har i flere tilfælde sin egen overenskomst. Det kan gøre det vanskeligt at nå et fælles resultat på tværs af faggrupper.

Derudover er kompetencen til at indgå lokale arbejdstidsaftaler ikke blevet decentraliseret i samme grad som i det private.

Opnås der ikke enighed om en lokal arbejdstidsaftale, gælder de centrale bestemmelser. Vanskeligheder med at nå til enighed lokalt har ifølge Lønkommissionen været den væsentligste barriere for at indgå lokale arbejdstidsaftaler. Der kan både være tale om uenigheder mellem de forskellige faggrupper eller mellem de enkelte offentlige institutioner og de faglige organisationer. På flere områder fandt Lønkommissionen eksempler på, at ledere og medarbejdere lokalt ønskede at indgå en aftale, men at de faglige organisationer modsatte sig.¹³³

Undersøgelser viser desuden, at lokalaftalerne inden for det offentlige – i det omfang de indgås – orienterer sig mod andre emner end lokalaftaler i det private.

Offentlige ledere og tillidsrepræsentanter peger samstemmende på, at formålet med lokale arbejdstidsaftaler i første række er at opnå en bedre sammenhæng mellem medarbejdernes arbejds- og familieliv eller at forbedre arbejdsmiljøet, jf. tabel 3. I industrien afspejler indgåelsen af lokale arbejdstidsaftaler primært et behov for at øge produktiviteten. Herefter kommer ønsket om at kunne foretage tilpasninger til ændringer i efterspørgslen.

¹³³ Lønkommissionen (2010): 465-466.

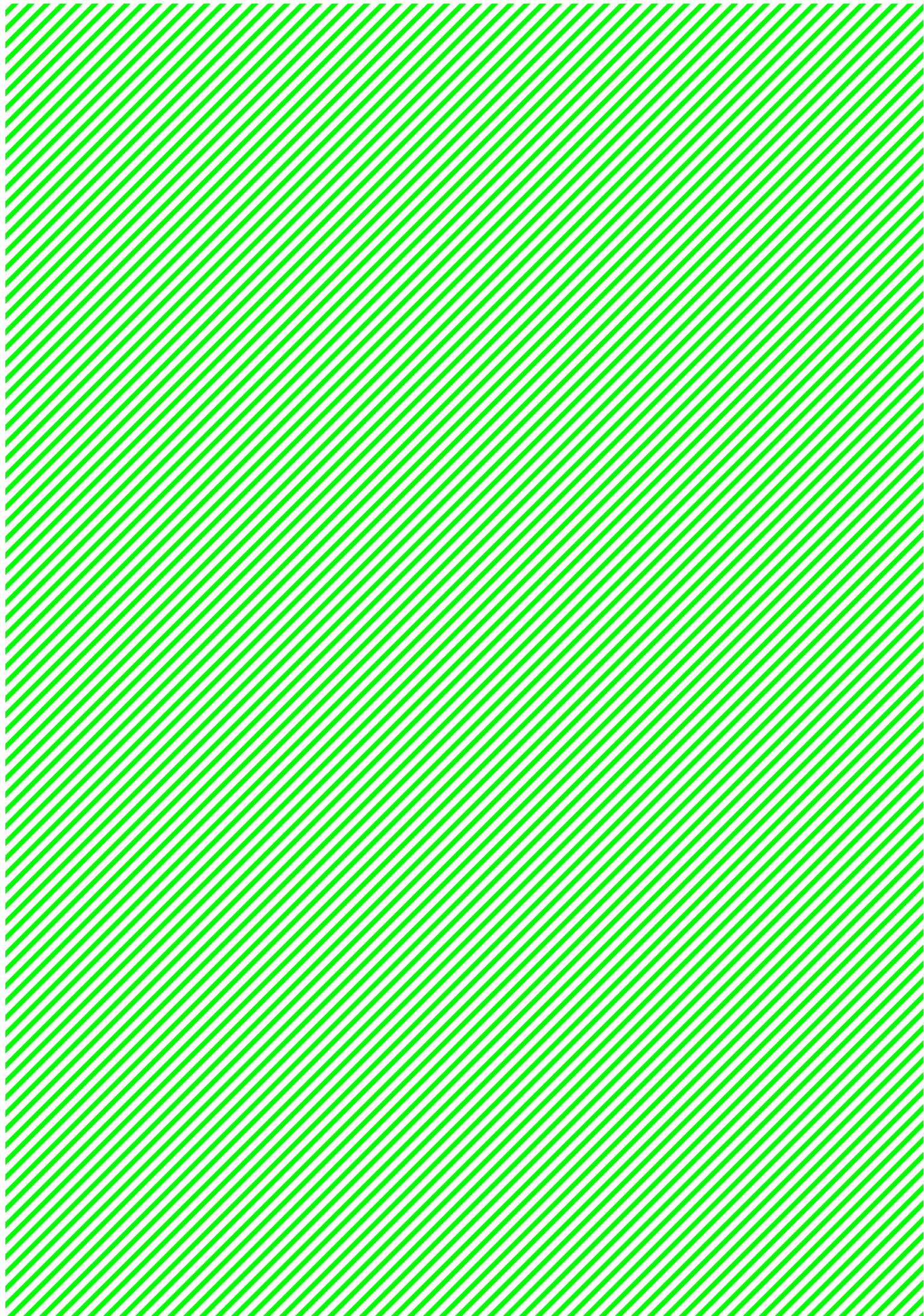
TABEL 3: DE TRE VÆSENTLIGSTE FORMÅL I FORBINDELSE MED INDGÅELSE AF LOKALE ARBEJDS-TIDSAFTALER, 2008 (INDUSTRI) OG 2010 (KOMMUNER)

SVAR FRA	1	2	3
Private ledere	Behov for at øge produktiviteten (45 pct.)	Ændringer i efterspørgslen (40 pct.)	Behov for at fastholde/tiltrække medarbejdere (38 pct.)
Private tillidsrepræsentanter	Behov for at øge produktiviteten (56 pct.)	Behov for at fastholde/tiltrække medarbejdere (38 pct.)	Ændringer i efterspørgslen (34 pct.)
Offentlige ledere	Højere grad af balance mellem arbejds- og privatliv (57 pct.)	Bedre arbejdsmiljø på arbejdspladsen (49 pct.)	Bedre opgaveløsning (48 pct.)
Offentlige tillidsrepræsentanter	Højere grad af balance mellem arbejds- og privatliv (62 pct.)	Bedre arbejdsmiljø på arbejdspladsen (49 pct.)	Bedre mulighed for medarbejderindflydelse (33 pct.)

Note: Pct. angiver, hvor mange af henholdsvis lederne og tillidsrepræsentanterne, der har svaret, at det pågældende formål har været af betydning for forhandlingen og indgåelsen af lokalaftaler. Tal for det private er fra 2008 og baserer sig på et survey blandt tillidsrepræsentanter og ledere i produktionsvirksomheder i industrien. Tal for det offentlige er fra 2010 og baserer sig på et survey blandt tillidsrepræsentanter og ledere i kommunerne. Der er tale om forskellige undersøgelser, hvor formuleringer og svarkategorier ikke er fuldstændig identiske, se appendiks 2 i baggrundsrapporten "Overenskomster, arbejdstid og løndannelse i den offentlige sektor" for en oversigt. Deloitte har i en anden analyse undersøgt anvendelsen af lokalaftaler i regionerne og får overordnet set de samme resultater som i kommunerne (se Deloitte (2010b)).

Kilde: Ilsøe (2009): 67; Deloitte (2010a): 35.

Samlet set er det Produktivitetskommissionens vurdering, at kompetencen til at indgå lokale aftaler om bedre udnyttelse af arbejdstiden med fordel kan decentraliseres, så lederne, medarbejderne og de lokale tillidsrepræsentanter får bedre muligheder for at indgå sådanne aftaler.



Kapitel 9

Økonomisk råderum til investering og opsparing

Når en privat virksomhed investerer i en ny maskine eller omlægger arbejdsgange, er formålet at øge produktiviteten. Investeringen vil typisk medføre ekstra udgifter her og nu, men hvis den resulterer i øget produktivitet, vil den betale sig ind på længere sigt. Hvis tilbagebetalingstiden ikke er for lang, vil investeringen være sund fornuft for virksomheden.

Også i det offentlige kan der være sund fornuft i at foretage investeringer, der på kort sigt medfører ekstra udgifter, men som inden for en overskuelig årrække sikrer en mere effektiv opgavevaretagelse såvel økonomisk som kvalitetsmæssigt. Det gælder for stat, kommuner og regioner som helhed, men også for de enkelte offentlige institutioner.

Omkostningsreformen har givet de statslige institutioner mulighed for at afskrive traditionelle investeringer i fx nyt it-udstyr over en årrække frem for at bogføre dem som en udgift i investeringsåret.¹³⁴ Det giver bedre mulighed for at foretage langsigtede investeringer inden for de givne budgetrammer. De nye afskrivningsregler omfatter dog kun staten. Der er fortsat andre typer af investeringer, der ikke kan bogføres over en årrække, selvom de sænker driftsudgifterne på længere sigt.

Et eksempel på en sådan investering er Fredericia Kommunes rehabiliteringsindsats *Længst muligt i eget hjem*.¹³⁵ Indsatsen betød, at Fredericia Kommune investerede i flere timer i hjemmeplejen for at gøre de ældre mere selvhjulpne, hvilket på længere sigt resulterede i en besparelse i form af reduceret plejebæhov.

Den type af investering forudsætter, at kommunen har et økonomisk råderum, der tillader ekstra udgifter her og nu, som først bliver finansieret på længere sigt, eller at kommunen må bruge af tidligere opspareret overskud. Desuden er det en forudsætning, at kommunen har en tilskyndelse til at gennemføre investeringen i form af sikkerhed for, at den vil kunne disponere over det fremtidige afkast af investeringen.

Den økonomiske krise fra 2008 og frem betød en kraftig forværring af de offentlige finanser. Det har medført et øget fokus på at opnå bedre kontrol med udviklingen i de offentlige udgifter, og siden 2008 er der indført forskellige former for sanktioner over for merforbrug i kommuner, regioner og stat. Siden 2011 har der både været sanktioner over for merforbrug i budgetterne og i regnskaberne. Formålet med sanktionsmekanismerne er at understøtte, at kommuner og regioner overholder de aftalte økonomiske rammer.

Fra 2014 træder budgetloven i kraft, hvorved der indføres fireårige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner, herunder sanktionsmekanismer for kommuner og regioner svarende til de sanktionsmekanismer, der gælder i dag. Udgiftslofterne indebærer, at det ikke er muligt at aftale, at et mindreforbrug i forhold til udgiftsloftet for ét år kan udløse et merforbrug i et senere år.

¹³⁴ Omkostningsreformen blev indført i stat og kommuner fra 2005 og i regionerne fra 2009. Reformen indebærer en ændret periodisering af økonomiske hændelser i regnskabet, så det bærende princip for regnskabsregistrering nu er tidspunktet for ressourcemandag fremfor betalings- eller leveringstidspunktet. Se www.fm.dk/arbejdsomraader/offentlige-udgifter/budgetvejledning/omkostningsreformen/.

¹³⁵ Se case 14 i casesamlingen "Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor".

Samlet set er der sket en markant ændring af kommunernes adfærd, som formentlig kan tilskrives de ændrede styringsprincipper i en kombination med den almindelige kriseforståelse.

BOKS 15: VIDEN OM ØKONOMISK RÅDERUM FOR INVESTERING OG OPSPARING

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke råderummet for investering og opsparing i den offentlige sektor tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Stat, kommuner og regioner har i de senere år fokuseret på budgetoverholdelse. Budgetoverholdelsen er blevet understøttet af lovbestemte sanktioner, hvis kommuner eller regioner overskrider den fastlagte ramme for serviceudgifterne. Med budgetloven fra 2012 bliver sanktionerne videreført, og størstedelen af de samlede serviceudgifter bliver omfattet af fireårige udgiftslofter.
- Budgetloven muliggør en mere effektiv styring af de samlede offentlige udgifter, men loven indeholder visse elementer, der kan svække muligheden for en hensigtsmæssig udgiftsplanlægning i de enkelte offentlige enheder.
- Moderniseringsstyrelsen har gennemført en kortlægning af økonomistyringspraksis i stat, kommuner og regioner. Kortlægningen tyder på, at de offentlige institutioners økonomistyring fokuserer på overholdelse af bevillinger og budgetter, og at der er begrænset viden om resultaterne af den service, institutionerne leverer, samt om de væsentligste omkostningsdrivere i de enkelte institutioner.
- Den økonomiske styringspraksis er et afgørende element i udviklingen af den offentlige sektor. Det er en vedvarende udfordring at justere de centrale styringstiltag samtidig med, at der fastholdes et decentralt ansvar og lokalt råderum.

Den overordnede økonomiske styring af den offentlige sektors økonomi er underlagt en række målsætninger – herunder konjunkturpolitiske hensyn og hensynet til EU's Finanspagt. Produktivitetskommissionen finder det væsentligt, at de økonomiske instrumenter til at realisere disse mål udformes og anvendes på en måde, der i videst muligt omfang muliggør en effektiv ressourceudnyttelse i de forskellige led i den offentlige sektor.

Det er således vigtigt, at budgetstyringen i stat, kommuner og regioner indrettes, så der er tilskyndelse til og mulighed for at investere i omkostningsbesparende tiltag. Det gælder på det overordnede niveau såvel som i de enkelte offentlige institutioner.

Det er ligeledes vigtigt, at styringen ikke giver incitament til unødvendigt forbrug af midler af frygt for, at det fremtidige budget vil blive skåret ned, hvis ikke alle de tildelte midler forbruges her og nu – det der sommetider bliver kaldt for *benzinafbrænding*.

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke råderummet for opsparing og investering tager udgangspunkt i den nuværende indretning af budgetstyringen i den offentlige sektor, der senest er blevet fornyet med vedtagelsen af budgetloven i 2012.

I appendiks 1 giver vi nærmere detaljer om indholdet i og baggrunden for budgetloven samt den nuværende økonomistyringspraksis i stat, kommuner og regioner.

ANBEFALINGER //

For at styrke den offentlige sektors produktivitet gennem større økonomisk råderum for investering og opsparing anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Kommuner, regioner og ministerier inden for budgetlovens rammer fortsat eksperimenterer med interne opsparings- og låneordninger, der sikrer, at de enkelte institutioner har mulighed for at foretage omkostningsbesparende og produktivitetsfremmende investeringer.
- Udgiftsstyringen i både stat, kommuner og regioner indrettes, så der er gode muligheder for langsigtet planlægning, og at dette tænkes ind ved den årlige fastsættelse af et nyt fjerdeår for budgetlovens udgiftslofter.
- Budgetloven justeres, så sanktioner alene baseres på den aftalte udgiftsramme, og så der er mulighed for en vis overførsel af forbrug mellem årene i situationer, hvor der er et betydeligt økonomisk råderum. Konkret anbefales det, at
 - Udmåling af sanktioner for overskridelse af udgiftsloftet i kommunernes og regionernes regnskaber alene baseres på den udgiftsramme, der er aftalt med staten.
 - Kommuner og regioner får mulighed for en vis overførsel af midler mellem årene inden for budgetlovens fireårige udgiftsramme, forudsat at Danmark er kommet i en situation, hvor der er en betydelig sikkerhedsafstand til Finanspagtens grænser for det offentlige budgetunderskud.

9.1 Rammerne for økonomistyringen i den offentlige sektor

Det er vigtigt, at økonomistyringen i den offentlige sektor sikrer økonomisk råderum og tilskyndelse til at investere i en mere effektiv opgavevaretagelse. Specielt bør indretningen af økonomistyringen ikke tilskynde til såkaldt *benzinafbrænding*. Benzinafbrænding beskriver situationer, hvor en offentlig enhed bruger flere midler end nødvendigt og dermed undlader at realisere et besparelspotentiale af frygt for, at et mindreforbrug i forhold til budgettet vil medføre en nedskæring af budgetterne for de kommende år.

I den kommunale sektor har tilgangen til at modvirke benzinafbrænding traditionelt været at uddelegere det økonomiske ansvar, så de decentrale enheder får tilladelse til at overføre mer- eller mindreforbrug mellem budgetår. Typisk har kommunerne fastlagt procentsatser for, hvor stor en andel af budgetrammen, der maksimalt kan overføres til eller fremrykkes fra det efterfølgende år. Nogle kommuner har endvidere gjort procentsatserne afhængige af tidspunktet for enhedernes indmeldelse af mer- eller mindreforbrug. Procentsatsen er lavere, desto tættere på budgetårets afslutning man kommer.

På det overordnede plan har kommunerne historisk været underlagt en rammebaseret styring, hvor man i de årlige økonomiforhandlinger mellem regeringen og KL har indgået aftaler om det kommunale udgiftsniveau, herunder størrelsen af statens bloktilskud til kommunerne.¹³⁶ Bloktilskuddet bliver fordelt mellem kommunerne hovedsageligt på baggrund af indbyggertallet og danner sammen med den kommunale skatteudskrivning og indtægter fra brugerbetaling de økonomiske rammer for en kommune.¹³⁷

¹³⁶ Bloktilskuddet er en del af et samlet system, der består af en række forskellige tilskuds- og udligningsordninger samt forskellige særtilskud.

¹³⁷ I 2013 udgør bloktilskuddet ca. 19 pct. af den samlede økonomiske ramme for de 98 kommuner, mens skatteudskrivningen udgør ca. 55 pct., jf. KL (2013c), tabel 8.1.

I regionerne er den rammebaserede styring blevet suppleret med aktivitetsbaseret styring i form af takstfinansieringssystemet.

Siden 2008 er den rammebaserede styring af kommuner og regioner blevet suppleret med sanktionsmekanismer i enten budget, regnskab eller begge. Formålet er at understøtte årlig budgetoverholdelse.

Også økonomistyringen på det decentrale niveau bærer præg af rammebaseret styring i såvel kommuner som regioner. Regionerne supplerer dog den rammebaserede styring af sygehusene med takststyringsmodeller.

I den rammebaserede aftale ligger der en forventning om budgetoverholdelse såvel centralt som decentralt, og med sanktionsmekanismerne er tilskyndelsen til budgetoverholdelse blevet styrket for kommunerne og regionerne. Kommunerne har årligt overholdt deres budget siden 2011 og har i gennemsnit overholdt deres budgetter over hele perioden siden gennemførelsen af strukturreformen i 2007, jf. appendiks 1. Regionerne overskred deres budgetter fra 2007 til 2010, men har overholdt budgetterne siden 2011.

Hvis et realiseret mindreforbrug i ét år betyder, at rammerne nedsættes i de efterfølgende år, kan kommunerne eller regionerne under ét have tilskyndelse til *benzinafbrænding*. For kommunerne har mindreforbruget i forhold til de aftalte udgiftsrammer for 2011 og 2012 ført til, at den samlede serviceramme for 2013 og 2014 er blevet nedsat med henholdsvis 2,5 mia. kr. og 2 mia. kr. i forhold til tidligere års aftale.¹³⁸ En sådan praksis forstærker alt andet lige kommunernes incitament til at forbruge hele den aftalte serviceramme, selvom de potentielt kunne levere samme service for færre ressourcer.

Nedsættelsen af udgiftsrammen for service med 2 mia. kr. fra 2013 til 2014 skal dog ses i sammenhæng med, at regeringen og KL i starten af 2013 aftalte en forøgelse af rammen for kommunernes anlægsinvesteringer i 2014 svarende til nedsættelsen af rammen for serviceudgifterne. Derudover er det i foråret 2013 aftalt mellem KL og regeringen, at budgetlovens udgiftsloft for service i 2014 vil udgøre et bundniveau for de aftalte serviceudgifter for 2015 og frem. Dermed skulle det omtalte incitamentsproblem være neutraliseret.

Dertil kommer, at sanktionerne for budgetoverskridelse i sig selv giver kommunerne en tilskyndelse til at holde en vis sikkerhedsafstand til det aftalte udgiftsloft for at undgå sanktioner. Det er formentlig en væsentlig årsag til, at kommunernes budgetter og regnskaber har ligget under det aftalte udgiftsniveau i 2011 og 2012, jf. appendiks 1.

9.2 Budgetreserver og risiko for benzinafbrænding

Budgetloven indeholder fortsat en potentiel hindring for en hensigtsmæssig budgetstyring i kommunerne. Ifølge loven træder sanktionen over for merforbrug i de kommunale regnskaber som udgangspunkt i kraft, hvis de konstaterede udgifter overstiger de budgetterede udgifter.¹³⁹ Dermed får kommunerne et incitament til at holde de faktiske udgifter i en vis sikkerhedsafstand af det budgetterede udgiftsniveau for at undgå en regnskabssanktion. Det kan svække budgetternes effektivitet som instrument i kommunernes økonomistyring, bl.a. ved at tilskynde til at indlægge "kunstige" reserver i budgetterne med deraf følgende øget risiko for benzinafbrænding sidst på året.

¹³⁸ Regeringen og KL (2012) samt Regeringen og KL (2013).

¹³⁹ Finansministeriet (2012).

Dette problem kan imødegås, hvis regnskabssanktionen kun træder i kraft, såfremt kommunernes udgifter overstiger det udgiftsniveau, der er aftalt med staten. Kommunerne vil da fortsat have en tilskyndelse til at lægge budgetter, der holder sig lidt under det aftalte udgiftsniveau, men den enkelte kommunes tilskyndelse til at lægge ekstra buffere ind i sit budget for at undgå sanktioner vil blive mindre.

Budgetloven indeholder allerede i dag en bemyndigelse til ministeren til at korrigere målepunktet for udløsning af regnskabssanktionen op til det aftalte udgiftsniveau. For 2013 og 2014 er målepunktet for regnskabssanktionen for kommunerne fastlagt til det aftalte udgiftsniveau, mens målepunktet for regnskabssanktionen for regionerne er budgettet.¹⁴⁰ Produktivitetskommissionen anbefaler, at budgetloven justeres, så målepunktet for regnskabssanktionen altid svarer til det aftalte udgiftsniveau.

Sanktionernes skarpe fokus på det enkelte budget- og regnskabsår kan også give anledning til u hensigtsmæssige reaktioner i den decentrale økonomistyring. Ifølge KL har mange kommuner således i de seneste år indskrænket de decentrale institutioners muligheder for overførsler af mer- eller mindreforbrug mellem årene af frygt for at blive ramt af sanktioner for budgetoverskridelser. Dette kan hæmme de decentrale enheders muligheder for at foretage fornuftige opsparings- og investeringsdispositioner, ligesom det kan forstærke incitamenterne til benzinafbrænding.

9.3 Begrænset råderum til langsigtet planlægning

Dilemmaet mellem ønsket om en effektiv overordnet udgiftsstyring og ønsket om en vis fleksibilitet i den decentrale udgiftsstyring er reelt. I situationer, hvor Danmark er tæt på at støde mod Finanspaktens lofter for det faktiske og det strukturelle offentlige budgetunderskud, er det naturligt at lægge afgørende vægt på den overordnede udgiftsstyring og have skarpt fokus på budgetoverholdelse inden for hvert enkelt år.

I sådan en situation ligger der en vigtig udfordring for de enkelte ministerier, regioner og kommuner i at sikre, at de decentrale enheder inden for deres område fortsat har visse muligheder for at spare op til fornuftige investeringer samtidigt med, at områdets overordnede budgetramme nøje overholdes i hvert enkelt år. Det stiller krav til de enkelte kommuner, regioner og ministerier om øget koordination og informationsudveksling mellem enheder om realiseret og forventet mindre- eller merforbrug.

I staten har man adresseret denne udfordring ved, at der på et ministerområde tillades merforbrug i en institution, såfremt en anden institution har et tilsvarende mindreforbrug. Desuden er det tilladt for et ministerområde under ét at have et merforbrug, hvis dette modsvares af et tilsvarende mindreforbrug på et andet ministerområde. Udfordringen med koordination er formentlig større for de 98 kommuner end for de 19 ministerier. Både fordi der er flere enheder, og fordi ministerierne i sidste ende er underlagt den samme politiske ledelse i form af regeringen. For kommunerne udgøres den politiske ledelse derimod af 98 forskellige folkevalgte byråd.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at kommuner, regioner og ministerier inden for budgetlovens rammer fortsat eksperimenterer med interne opsparings- og låneordninger, der sikrer, at de enkelte institutioner inden for deres område har råderum til mere langsigtet planlægning.

¹⁴⁰ Regeringen og KL (2012), Regeringen og KL (2013), Regeringen og Danske Regioner (2012) samt Regeringen og Danske Regioner (2013).

På længere sigt er det ønskeligt, at Danmark bringer sig i en situation, hvor der er en solid sikkerhedsafstand til underskudsgrænserne i Finanspagten. Det vil mindske risikoen for, at Danmark igen bliver underlagt EU's procedure for afvikling af uforholdsmæssigt store budgetunderskud.¹⁴¹ I en sådan situation kan man overveje at indbygge en vis fleksibilitet i anvendelsen af budgetlovens sanktionssystem for at forbedre kommunernes og regionernes muligheder for at planlægge over en flerårig horisont.

Når der er tilvejebragt en passende sikkerhedsafstand til Finanspagtens grænser for det offentlige budgetunderskud, anbefaler Produktivitetskommissionen, at hvis kommuner og regioner i et givet år har haft et mindreforbrug, så hæves udgangspunktet for udmåling af regnskabssanktionen for det følgende år med et beløb svarende til det foregående års mindreforbrug eller en vis andel heraf. Dermed får kommuner og regioner under ét en vis mulighed for at overføre midler mellem år uden at blive sanktioneret, hvilket kan fremme effektiviteten i den decentrale økonomistyring.¹⁴²

Af hensyn til den kortsigtede konjunkturpolitiske udgiftsstyring anbefaler Produktivitetskommissionen dog, at der sættes snævre grænser for, hvor meget de samlede kommunale og regionale udgifter må afvige fra det aftalte niveau, uden at der udløses sanktioner. Det er ligeledes vigtigt at fastholde princippet om, at den samlede udgiftsramme skal overholdes inden for budgetlovens flerårige planlægningshorisont.

9.4 Fokus på god økonomistyring

Ved at styrke økonomistyringspraksis i kommuner og regioner kan man opnå bedre kontrol med udgifterne på centralt og decentralt niveau. Det giver større sikkerhed for, at budgetter og regnskaber overholder udgiftsloftet, og mindsker tilskyndelsen til benzinafbrænding. Samtidig kan god økonomistyring i sig selv skabe et bedre overblik og øge det økonomiske råderum.

I økonomiaftalerne for 2013 indgik regeringen en aftale med henholdsvis KL og Danske Regioner om en styrket indsats i økonomistyringen i kommunerne og regionerne. På den baggrund har Moderniseringsstyrelsen igangsat *Projekt god økonomistyring*. Tanken med projektet er, at en fælles tilgang på tværs af den offentlige sektor kan bidrage til at professionalisere økonomistyringen, skabe bedre mulighed for benchmarking, etablere bedre faglige miljøer og fremme fælles kompetenceudvikling i form af kurser mv. Målet er, at økonomistyringen tilrettelægges, så der sikres gennemskelighed og overblik over sammenhængen mellem økonomi og resultater. Det forudsætter et godt kendskab til, hvad udførelsen af opgaverne koster, og viden om effekten af forskellige indsatser, dvs. de faglige resultater.

Projekt god økonomistyring har givet anledning til en kortlægning af økonomistyringspraksis i den offentlige sektor. Overordnet set understreger resultaterne behovet for, at god økonomistyring på den ene side har fokus på målfastsættelse og overvågning af resultater og på den anden side etablerer et grundlag for hensigtsmæssig prioritering af ressourceanvendelsen og på omkostningseffektivitet i opgavevaretagelsen. I nogle tilfælde vil god økonomistyring derfor nødvendiggøre et forbedret datagrundlag.¹⁴³ Et bedre datagrundlag er samtidigt også forudsætningen for, at de offentlige institutioner i højere grad kan styre efter resultater knyttet til kerneydelsen, som beskrevet i kapitel 2.

¹⁴¹ Finanspagten betyder, at Danmarks strukturelle underskud (faktisk underskud korrigeret for konjunkturer) maksimalt må udgøre 0,5 pct. af BNP. I 2011 og 2012 var underskuddet hhv. 0,8 og 1,1 pct. af BNP. I 2013 forventer Regeringen, at underskuddet udgør 0,2 pct. af BNP, jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013c).

¹⁴² For at sikre hensigtsmæssige incitamenter for de enkelte kommuner bør tilladelse til et merforbrug i forhold til den aftalte budgetramme kun gives til kommuner, der i et foregående år har præsteret et mindreforbrug.

¹⁴³ Se mere herom på Moderniseringsstyrelsens hjemmeside samt Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL (2013).

Mere konkret har kortlægningen af økonomistyringen afdækket fire områder, hvor der synes at være rum for forbedringer af den nuværende praksis:

- Budgetlægning.
- Budgetopfølgning.
- Brug af benchmarking til identificering af effektiviseringspotentialer.
- Incitamentsstrukturerne mellem de forskellige styringsled i stat, kommuner og regioner.

På baggrund af kortlægningen vurderer Moderniseringsstyrelsen, at økonomistyringspraksis kan forbedres gennem større kendskab til udgiftsdrivere, kobling af aktiviteter til omkostninger og øget anvendelse af periodisering. En mere detaljeret gennemgang af kortlægningens resultater er givet i appendiks 1.

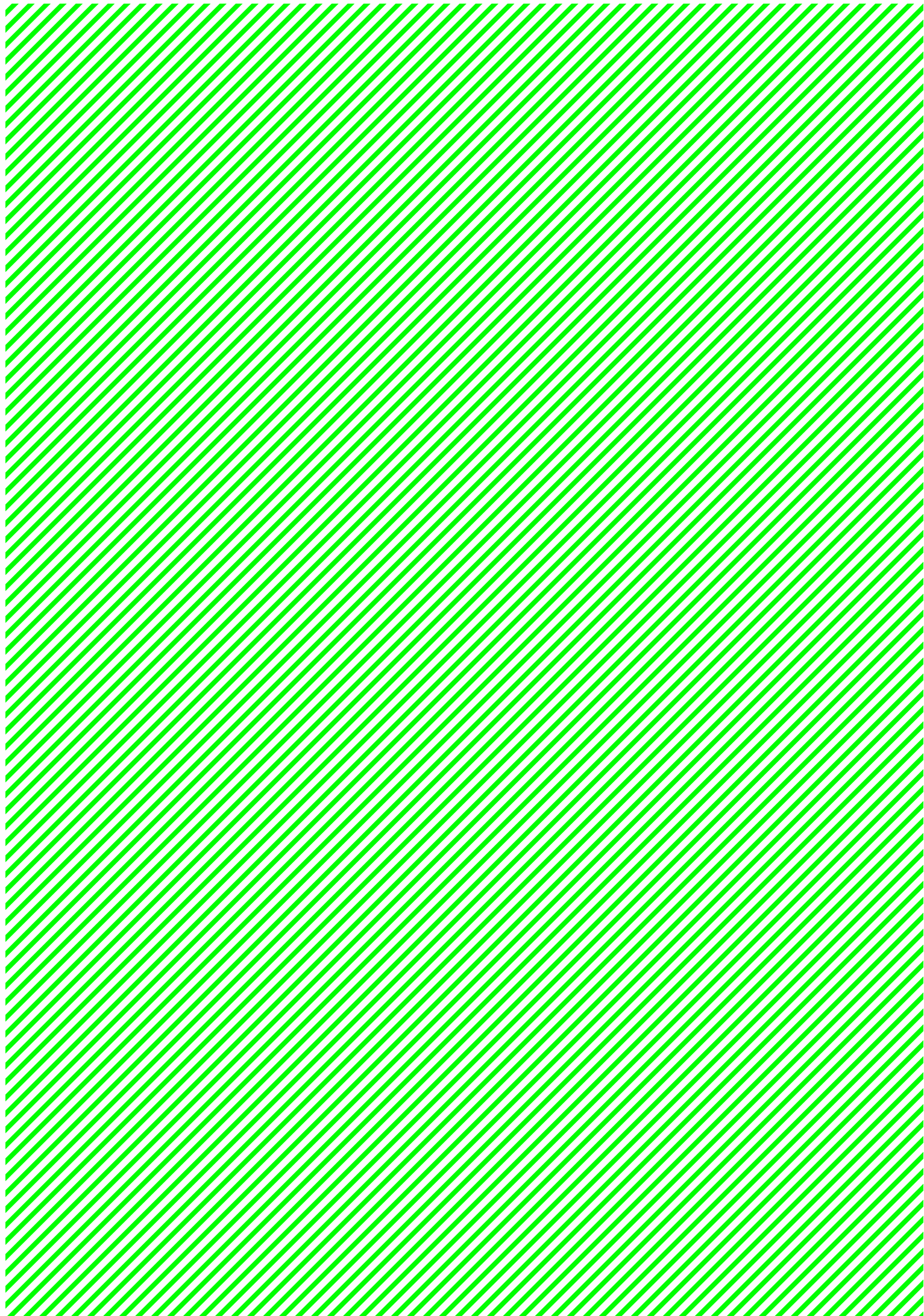
I økonomiaftalen for 2014 mellem staten og kommunerne udtrykker parterne enighed om at igangsætte en række initiativer, der skal bidrage til at forbedre økonomistyringen i kommunerne. Der skal bl.a. opstilles flerårige mål, der afspejler den enkelte kommunes politik, og der skal gennemføres en årlig status for økonomistyringen, som skal danne grundlag for en opfølgning i foråret 2014.¹⁴⁴

I økonomiaftalen for 2014 mellem staten og regionerne er der på samme måde som for kommunerne opnået enighed om et målbillede og en række initiativer til en styrket regional økonomistyring på sygehusene.

Økonomiaftalerne og kortlægningen af økonomistyringspraksis indeholder en række væsentlige elementer, der kan bidrage til forbedre økonomistyringen og produktiviteten i den offentlige sektor. Produktivitetskommissionen anbefaler dog, at de omtalte initiativer så vidt muligt ikke giver sig udslag i øgede dokumentationskrav over for kommuner og regioner, der fjerner fokus fra de decentrale enheders kerneopgaver og mindsker de decentrale lederes muligheder for at tilrettelægge opgaveløsningen, så ressourcerne bliver brugt bedst muligt.

Tendensen til øget professionalisering af de offentlige ledere, hvor den faglige forankring er blevet suppleret med offentlige lederuddannelser, må forventes at understøtte god økonomistyring. Til gengæld viser evalueringerne af de offentlige lederuddannelser, at det er de blødere ledelsesdiscipliner, der er blevet prioriteret, og at lederuddannelserne har været mere udviklingsorienterede end fokuserede på at uddanne lederne i at effektivisere og optimere den daglige drift. Denne problematik vil blive nærmere omtalt i det følgende kapitel.

¹⁴⁴ Regeringen og KL (2013).



Kapitel 10

Kompetente ledere

I den private sektor har kvaliteten af ledelsen afgørende betydning for virksomhedens bundlinje.¹⁴⁵ Effekten af god ledelse kan være svær at måle i den offentlige sektor, men også her opnår dygtige ledere bedre resultater end mindre dygtige ledere. God hospitalsledelse giver lavere dødelighedsrater, lavere udgifter per indlæggelse og bedre patienttilfredshed.¹⁴⁶ God skoleledelse giver bedre trivsel og læring blandt eleverne.¹⁴⁷

I Aalborg Kommunes Familie- og beskæftigelsesforvaltning arbejder man fx med at skabe en bedre og mere effektiv opgaveløsning gennem tydelig og værdibaseret ledelse. Forvaltningen lægger stor vægt på at måle og dokumentere de resultater, som medarbejderne skaber. Som led i strategien foretages der månedlige stikprøver i sagsbehandlingen, hvor ledelsen plukker sager ud, som gennemgås i medarbejdergrupper. Formålet er at skabe en fælles retning i sagsbehandlingen og sikre, at man hele tiden tager ved lære af eventuelle fejl.¹⁴⁸

BOKS 16: VIDEN OM LEDELSESKOMPETENCER I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke den offentlige sektors produktivitet gennem bedre offentlig ledelse tager udgangspunkt i følgende forhold:

- God og tydelig ledelse er en grundlæggende præmis for effektivitet og innovation i den offentlige sektor
 - Offentlige ledere skaber effektivitet og innovation ved at sikre et godt arbejdsmiljø, hvor medarbejdernes faglighed og kompetencer bliver udnyttet bedst muligt, og hvor medarbejderne trives og er motiverede.
 - Offentlige ledere skaber effektivitet og innovation ved at holde fokus på resultater, sikre samarbejde på tværs i den offentlige sektor og involvere borgerne i opgaveløsningen.
- De offentlige ledere vurderer, at lederuddannelser har styrket deres kompetencer. Lederne har især fået styrket deres personlige og kommunikative kompetencer samt kompetencer inden for forandrings- og personaleledelse. Uddannelserne er mindre fokuserede på at uddanne lederne i at effektivisere og optimere den daglige drift.
- Udbyttet af lederuddannelserne begrænses af, at deltagerne mangler sparring, opbakning fra topledelsen og adgang til ledelsesnetværk.
- Der er positive erfaringer med brugen af ledelsesevalueringer, men en del offentlige ledere angiver, at de mangler topledelsens støtte og opbakning i evalueringsprocessen, og at der ikke bliver fulgt op på evalueringen.

¹⁴⁵ Eriksson og Smith (2007), Smith og Smith (2010), Böhlmark m.fl. (2012) samt Eriksson m.fl. (2007). Et resultat fra litteraturen er også, at produktiviteten i den private sektor øges via øget konkurrence, og en af kanalerne, som konkurrence virker igennem, er bedre ledelse – se Bloom and Van Reenen (2010). Den mekanisme er fraværende i den offentlige sektor.

¹⁴⁶ Bloom and Van Reenen (2010) og McKinsey (2010a).

¹⁴⁷ SFI (2011a) og andre referencer i afsnit 10.2.

¹⁴⁸ Se case 5 i casesamlingen "Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor". Se også Schütze (2013), der argumenterer for, at den offentlige sektor skal have en forbedringskultur.

Ledere i den offentlige sektor har gennem tiden fået en mere central placering (bl.a. så tidligt som i programmet til modernisering af den offentlige sektor fra 1983), hvilket er understøttet af diverse reformer og aftaler.

Op gennem 1990'erne og 2000'erne iværksatte skiftende regeringer forskellige tiltag til bedre ledelse, og der blev udgivet en række publikationer om ledelse i den offentlige sektor: *Statslig lederpolitik* fra 1994, *Lederpolitisk redegørelse* fra 2001, *Kodeks for god offentlig topledelse* fra 2005 og *Kodeks for uddannelsesledelse* fra 2009.¹⁴⁹ Hertil kom en række publikationer, der satte forskellige aspekter af offentlig ledelse på dagsordenen, fx *Strategisk ledelse af mangfoldighed – en vej til bedre opgaveløsning*.¹⁵⁰

Holdningen til lederens rolle og baggrund har også ændret sig. Ledelse opfattes i stigende grad som en profession for sig og er ikke snævert koblet til et bestemt fag.¹⁵¹ Den faglige tilknytning spiller mange steder i den offentlige sektor stadig en stor rolle, men det er blevet et afgørende krav, at en fagprofessionel baggrund er suppleret med ledelsesmæssige kompetencer.¹⁵² Strategisk ledelse er således blevet en del af offentlig ledelse.

Udfordringen ved at lede i det offentlige er blevet større i takt med, at de offentlige budgetter er blevet strammere. Hertil kommer, som omtalt i kapitel 2, at den offentlige sektor er underlagt rammevilkår, der kan hæmme mulighederne for og tilskyndelserne til at sikre høj effektivitet og løbende modernisering. Der er derfor et stort behov for kompetente ledere.

ANBEFALINGER //

For at styrke den offentlige sektors produktivitet gennem bedre ledelseskompetencer anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Topledere i den offentlige sektor holdes ansvarlige for at sikre god og tydelig ledelse i deres organisation. Konkret anbefales det, at
 - Topledere i den offentlige sektor holdes ansvarlige for at opbygge gode ledelseskompetencer i deres organisation, fx gennem ledelsesevalueringer, feedback og konkrete mål i resultatkontrakter.
 - Der på toplederniveau kommer større fokus på, at lederuddannelse forankres solidt i den daglige praksis og afspejles i den løbende ledelsesmæssige dialog.
- Opkvalificeringen af de offentlige ledere fortsætter, men med større vægt på at udbrede kendskabet til forskellige effektiviserings- og økonomistyringsredskaber.
- Der iværksættes en undersøgelse af, hvordan der i praksis arbejdes med udvikling af ledelseskompetencer i den offentlige sektor med det formål at udbrede bedste praksis og sikre, at investeringer i lederuddannelse i højere grad forankres i den daglige drift.

¹⁴⁹ Se flere detaljer og referencer i baggrundsnotatet "Udviklingen i styringen af den offentlige sektor".

¹⁵⁰ Personalestyrelsen (2011).

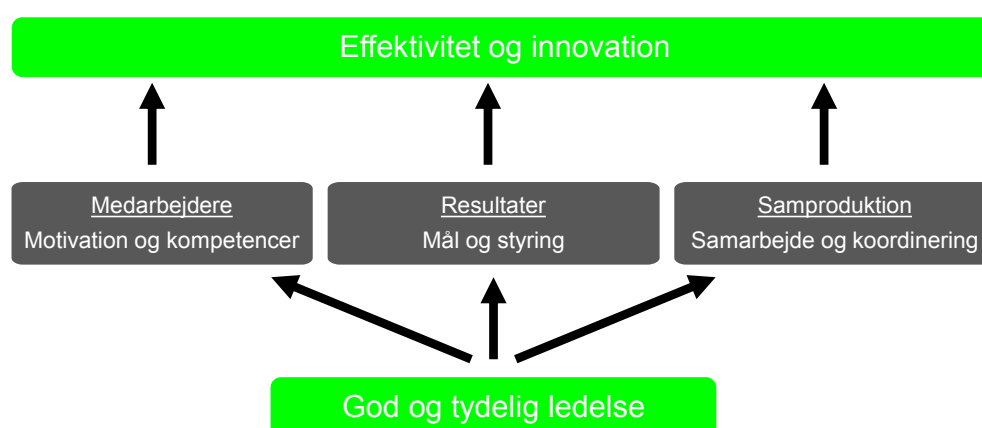
¹⁵¹ Hansen m.fl. (2013) samt Hansen (2011).

¹⁵² Klausen m.fl. (2011). Der kan være forskelle inden for de enkelte sektorer, men i dette kapitel trækkes nogle generelle tendenser ud.

10.1 Betydningen af god og tydelig ledelse

God og tydelig ledelse er en grundlæggende præmis for effektivitet og innovation i den offentlige sektor. Det er illustreret i figur 16.¹⁵³

FIGUR 16: GOD OG TYDELIG LEDELSE UNDERSTØTTER EFFEKTIVITET OG INNOVATION



Kilde: Produktivitetskommissionen.

Den høje arbejdskraftintensitet i den offentlige sektor betyder, at *medarbejderne* er en vigtig drivkraft for effektivitet og innovation. Offentlige ledere, der sætter mål for deres medarbejdere og lykkes med at skabe et arbejdsmiljø med god motivation og trivsel, kan således opnå bedre resultater end institutioner med mindre fokus på anerkendelse og personaleledelse.¹⁵⁴ Samtidig tyder nye analyser på, at medarbejdere, der arbejder efter klare mål, oplever en mindre grad af unødigt bureaukrati.¹⁵⁵

På Øsby Plejehjem i Haderslev Kommune søsatte ledelsen tilbage i 2000 en række initiativer for at forbedre trivslen blandt personalet og øge medarbejdernes stolthed over at arbejde på plejehjemmet. Nøgleordene var tillid og nærvær fra ledelsen. Et af resultaterne blev et fald i sygefraværet og lavere vikarudgifter.¹⁵⁶

For at udløse medarbejdernes potentiale er det vigtigt, at de offentlige ledere har de rette personalemæssige kompetencer (fx via efteruddannelse, ledelsesnetværk og sparring), har tilskyndelser til at prioritere personaleledelse (fx feedback fra ledelsevalueringer og fokus i organisationen) og har muligheder for at bruge forskellige motivationsfaktorer i det daglige arbejde (fx anerkendelse, belønning af gode præstationer og midler til medarbejdernes kompetenceudvikling).

Effektiv opgaveudførelse kræver også, at ledere og medarbejdere har konstant fokus på *resultater*. Det betyder, at økonomiske styringsredskaber (fx budgetstyring, resultatkontrakter og løn) og arbejdsplanlægningen har fokus på kerneopgaven og den overordnede strategi.

¹⁵³ Det er ikke hensigten i denne rapport at pege på én ledelsesstil frem for andre. God og tydelig ledelse vil ofte være kendetegnet ved at bruge det bedste fra flere ledelsesstile og -teorier samtidig, fordi lederne har en grundlæggende og praksisrelateret forståelse for, hvad der skal til for at nå gode resultater. Det er ligeledes ikke hensigten at give en udtømmende beskrivelse af mulige ledelsesredskaber.

¹⁵⁴ Nielsen (2013).

¹⁵⁵ KORA (2013a).

¹⁵⁶ For flere eksempler henvises til Kristensen (2010).

Offentlige ledere med tydelige mål, viden om de vigtigste omkostningsdrivere i driften og forståelse for sammenhængen mellem indsats og resultat vil således have bedre mulighed for at opnå højere effektivitet og skabe økonomisk råderum til innovation.

Offentlige ledere, der evner at anvende mere tekniske ledelsesredskaber (fx nøgletal, benchmarking, tidsanvendelsesstudier og LEAN), har større viden om, hvordan de præsterer, og hvilke effektiviseringspotentialer, der gemmer sig i deres institution. For at lederne i sidste ende lykkes med at indfri disse potentialer, er det vigtigt, at de har de rette tilskyndelser – fx via resultatkontrakter – til at gennemføre til tider upopulære effektiviseringstiltag. Det er ligeledes vigtigt, at de har mulighed for at føre løsningerne ud i livet fx via fleksibelt valg af opgaveløsning og arbejdstilrettelæggelse.

På Næstved Sygehus er man fx blevet i stand til at gennemføre én operation mere om dagen på den centrale operationsgang ved at udnytte ressourcer bedre og mindske ventetid og flaskehalse.¹⁵⁷

Det er også de offentlige ledere, der sætter rammerne for *samproduktion* i den offentlige sektor. Gode resultater kræver ofte samarbejde mellem offentlige enheder for at undgå resourcespild og for at sikre et sammenhængende brugerforløb. Her er det en vigtig opgave for de offentlige ledere at sikre den koordinering og videndeling mellem medarbejdere i den samme institution og på tværs af organisatoriske skel, som et sådant samarbejde typisk kræver. For at lederen i sidste ende har incitament til at prioritere samarbejdet, er det ligeledes vigtigt, at den økonomiske styring understøtter det tværgående samarbejde, jf. kapitel 4.

Mulighederne for samproduktion strækker sig ud over den offentlige sektor. Ofte kan brugerne og deres nærmeste med fordel involveres i opgavevaretagelsen – både for at målrette ydelsen til brugerens konkrete behov – og dermed opnå større effekt – og for at mobilisere nye ressourcer.

Et eksempel på involvering af brugerne er såkaldt *hverdagsrehabilitering*, hvor projektet *Længst muligt i eget liv* fra Fredericia Kommune er et af de mest kendte. Projektet indebar, at man i 2008 begyndte at arbejde med at rehabilitere de ældre borgere, så de i stedet for passiv pleje modtog træning med det sigte, at de skulle forblive selvhjulpne så længe som muligt.¹⁵⁸

På samme måde kan samarbejdet med den frivillige sektor i Danmark mobilisere nye ressourcer. Som det fremgår af boks 17, kan spørgsmålet om frivillighed dog være et kontroversielt emne.

Det er Produktivitetskommissionens opfattelse, at der er behov for at tage en åben og saglig debat om, hvad Danmark vil med den frivillige sektor, og for at udvikle nogle principper for samarbejdet mellem den offentlige og den frivillige sektor.

¹⁵⁷ Se case 18 i i casesamlingen "Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor".

¹⁵⁸ Se case 14 i casesamlingen "Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor".

BOKS 17: SAMARBEJDE MED DEN FRIVILLIGE SEKTOR

I forbindelse med et frikommuneforsøg fik Fredericia Kommune grønt lys fra staten til at gennemføre et forsøg i de kommunale daginstitutioner, der indebærer, at forældrene fik udvidet åbningstiderne ved selv at stå for pasningen i ydertidspunkterne. Projektet skulle imødekomme et ønske fra forældrene om at få et mere fleksibelt pasningstilbud.

Pædagogernes fagforening (BUPL) fremhævede dog, at projektet ville betyde, at pasningen ikke længere ville være et pædagogisk tilbud, at det var en form for løntrykkeri, og at der i virkeligheden var tale om besparelser. Derudover blev det påpeget, at hvis behovet og efterspørgslen er tilstrækkeligt store, så burde kommunen udvide åbningstiden på regulær vis.

Fredericia Kommune står ikke alene med ønsket om at inddrage frivillige mere i den kommunale opgavevaretagelse. Således svarer 89 pct. af kommunaldirektørerne i en KL-undersøgelse, at de frivilliges indsats kan tænkes mere ind i den kommunale service fremover.¹⁵⁹

Øget inddragelse af den frivillige sektor er også et element i regeringens moderniseringsdagsorden. For at fremme den udvikling har regeringen bl.a. taget initiativ til at opdatere charteret for samspil mellem det frivillige Danmark og den offentlige sektor. Det arbejde skal bidrage til at skabe nye visioner, rammer og spilleregler for samarbejdet.¹⁶⁰

Øget samarbejde med og involvering af frivillige kræver ledelsesmæssige kompetencer. Ved inddragelse af frivillige skal de offentlige ledere nemlig lede individer, der primært er motiveret af deres personlige lyst og engagement – ikke deres ansættelsesforhold. Derudover kan de frivillige kun i begrænset omfang ledes gennem regler, ordrer og kontrol eller ved hjælp af præstationsfremmende løn- og karrieresystemer.¹⁶¹

10.2 Case: Betydning af gode folkeskoleledere

Der er generelt meget lidt empirisk viden om effekten af god ledelse i det offentlige. En undtagelse er på folkeskoleområdet. I det følgende gives et overblik over kvalitative og kvantitative undersøgelser af skoleledelsens direkte betydning for elevernes trivsel og læring samt skoleledelsens indirekte betydning, der virker gennem lærernes motivation, trivsel og kompetencer.

De eksisterende undersøgelser understreger betydningen af god ledelse, herunder vigtigheden af at have en konkret ledelsespolitik, der både bliver eksekveret, evalueret og (om nødvendigt) forbedret. Undersøgelserne viser, at det langt fra altid sker i praksis.

¹⁵⁹ KL (2013a).

¹⁶⁰ Se bl.a. <http://modernisering.nu/om-modernisering/frivillighed.aspx>.

¹⁶¹ Sørensen og Torfing (2012) har udarbejdet en rapport som et led i Væksthusprojektet "Lederens rolle i samspillet mellem den offentlige sektor og civilsamfundet". Rapporten peger på nogle overordnede ledelsesmæssige udfordringer ved at inddrage frivillige og kommer med forslag til, hvordan forskellige aktører kan bidrage til at få samarbejdet til at fungere.

SFI (2011a) har undersøgt betydningen af skoleledelse for folkeskolernes funktion og præstationer.¹⁶² Undersøgelsen finder, at de skoler, der har de bedste faglige resultater og høj trivsel, er dem, hvor:

- Skolelederen har en lederuddannelse. Der er dog ingen forskel på, om lederuddannelsen er kort eller lang. Det kan være et tegn på, at det måske ikke er uddannelsen i sig selv, der har betydning, men at gode ledere vælger at tage mere efteruddannelse, og at uddannelse (uanset længde) sætter fokus på god ledelse.
- Skolen har en høj grad af autonomi ved tilrettelæggelse af undervisningen. Dette understøttes endvidere af internationale studier.¹⁶³ Hver tredje skoleleder finder dog, at kommunen har meget eller temmelig stor indflydelse på skolens faglige mål, ansættelse af lærere og fastsættelse af undervisningsmetoder.¹⁶⁴
- Der er en kultur på skolen, der vægter faglighed højt, bl.a. ved at skolelederen i læreransættelser lægger vægt på ansøgenes faglige kvalifikationer fra læreruddannelsen. International uddannelsesforskning peger ligeledes på, at lærernes viden og kompetencer er de væsentligste forklaringer på elevernes udbytte af undervisningen.¹⁶⁵

Disse konklusioner bliver understøttet af en svensk analyse, der finder, at skolelederen har stor betydning for elevernes faglige resultater og for arbejdsmiljøet på skolen.¹⁶⁶ Andre internationale studier finder lignende resultater.¹⁶⁷

Ifølge SFI (2011a) er der dårligere resultater blandt elever på skoler, der i højere grad anvender økonomiske belønninger til at motivere lærerne, men undersøgelsen siger ikke noget om, hvad der kan forklare dette forhold.

Forklaringen kan være, at de økonomiske belønninger demotiverer lærerne og gør kvaliteten af undervisningen dårligere, fordi anvendelse af økonomiske incitamenter kan stride mod lærernes fagprofessionelle etik. Forklaringen kan dog også være, at skoler med et udfordrende elevgrundlag i højere grad er nødt til at anvende økonomiske belønninger for at rekruttere og fastholde dygtige lærere. Under alle omstændigheder er brugen af økonomiske belønninger begrænset af lærernes overenskomster.

SFI (2011a) finder også, at der er en indirekte sammenhæng mellem skoleledelsen og trivselen blandt lærere og elever:

- Der er en tendens til, at eleverne trives bedre på skoler, hvor skolelederen har lagt stor vægt på lærernes faglige kundskaber ved ansættelse samt efteruddannelse af lærerkorpset. Undersøgelsen peger dog på, at dette resultat også kan forklares ved, at elever, der er fagligt dygtige, generelt også trives bedre (og omvendt).
- Forældre oplever bedre trivsel hos deres børn på skoler, hvor skolelederen har efteruddannelse i ledelse.
- Lærerne oplever bedre trivsel på skoler, hvor der eksisterer en høj faglig kultur blandt lærerkorpset, og hvor skolelederen engagerer sig i pædagogiske spørgsmål som faglig sparringspartner. Her betyder det bl.a. noget, hvor tilgængelig lederen er for lærerne.¹⁶⁸

¹⁶² Undersøgelsen handler om: Skoleledernes efteruddannelse i ledelse, skolernes autonomi, skoleledelsens eksterne samarbejde, skolernes faglige målstyring og opfølgning, organiseringen af lærersamarbejdet, personaleledelsen af lærere og skoleledernes pædagogiske ledelse. Undersøgelsen tager udgangspunkt i en tværnsnitsanalyse af registerdata kombineret med data fra spørgeskemaundersøgelser af danske folkeskoler i et forsøg på at isolere effekten af skoleledelsen på forskellige mål for folkeskolen. I undersøgelsen indgik 501 skoleledere, 1.130 lærere, 4.401 forældre og henholdsvis 4.311 og 52.420 elever kombineret med karakterdata og data om social baggrund for 83.881 elever.

¹⁶³ OECD (2010) og McKinsey (2010b).

¹⁶⁴ SFI (2011b).

¹⁶⁵ Darling-Hammond and Bransford (2005) og Hattie (2008).

¹⁶⁶ Böhlmark m.fl. (2012). Arbejdsmiljøet er defineret som personaleomsætning og langtidssygemelding.

¹⁶⁷ McKinsey (2010b), Leithwood m.fl. (2004) samt Branch m.fl. (2012).

¹⁶⁸ Nordenbo m.fl. (2010).

De fleste skoler har en egentlig efteruddannelsesplan, og skolerne brugte i gennemsnit omkring 26 timer per lærer til efteruddannelse i skoleåret 2010-11. Der er dog stor forskel på, hvor mange timer de enkelte skoler bruger på efteruddannelse.¹⁶⁹ En OECD-undersøgelse tyder på, at Danmark er et af de lande, der efteruddanner lærerne mindst, jf. boks 18. Og når det sker, bliver lærerne ofte erstattet af vikarer.¹⁷⁰

BOKS 18: OECD'S LÆRER- OG LEDERUNDERSØGELSE (TALIS)

TALIS er en international undersøgelse af lærere og skoleledere, der blev gennemført blandt 24 OECD-lande i 2008. Nedenfor er opsummeret nogle af de resultater fra undersøgelsen, som er relevante i et lederspærpektiv (kompetenceudvikling, evaluering og feedback samt ledelseskultur).¹⁷¹ Undersøgelsens resultater for Danmark sammenlignes nedenfor med resultaterne for Norge, der er det eneste andet skandinaviske land, som der er data for.

Kompetenceudvikling:

- 25 pct. af de danske lærere har ikke deltaget i kompetenceudvikling (fx efteruddannelse) af mindst én dags varighed i de seneste 18 måneder. Til sammenligning var det kun 13 pct. af lærerne i Norge. Danmark ligger tredje lavest blandt TALIS-landene.
- 38 pct. af de danske lærere har svaret, at arbejdsgiveren ikke støtter, at man får efteruddannelse. Gennemsnittet for deltagerlandene er 15 pct., mens manglende opbakning fra arbejdsgiveren spiller en større rolle i Norge (26 pct.). I Norge er den væsentligste begrundelse for manglende efteruddannelse, at deltagelse var i konflikt med skema.
- 42 pct. af de danske lærere vurderede, at manglende udbud af passende kurser var en begrænsende faktor for deres efteruddannelse. I Norge var det kun tilfældet for 30 pct.
- 90 pct. af danske lærere angiver, at skolerne har en klar indflydelse på fastlæggelsen af midler til lærernes faglige udvikling. Det er lavere end i Norge (98 pct.), men væsentligt over TALIS-gennemsnittet på 60 pct.

Evaluering og feedback:

- 68 pct. af danske lærere arbejder på skoler, der har udarbejdet en selvevalueringsrapport mindst én gang inden for de seneste fem år. I Norge er det 74 pct., mens gennemsnittet for TALIS-landene er 80 pct. Samme billede tegner sig for eksterne evalueringer.
- 69 pct. af de danske lærere modtager evaluering eller feedback fra deres leder mindst én gang om året, mens 14 pct. af lærerne aldrig har modtaget evaluering fra deres leder.
- Danske skoleledere udøver generelt ledelse med fokus på pædagogisk praksis, det vil sige fokus på drøftelse af lærernes undervisning og de udfordringer, den giver.

Undersøgelsen er ved at blive opdateret, og nye resultater foreligger i sommeren 2014.

¹⁶⁹ SFI (2011b).

¹⁷⁰ Uni C (2012) finder, at 15 pct. af den manglende undervisning på landets skoler i 2011 skyldtes lærernes efteruddannelse.

¹⁷¹ Skolestyrelsen (2009).

For at understøtte den faglige sparring og for at spare udgifter til vikardækning ved efteruddannelse uden for skolen, er skolelederne i stigende grad begyndt at kigge med, når lærerne underviser. Ud af 314 skoleledere svarer 46 pct., at de evaluerer lærernes undervisning ved at møde op i klassen og overvære undervisningen med det formål at give lærerne feedback.¹⁷² På Holmegårdsskolen i Hvidovre arbejder man fx med projektet *Undervisning i undervisningen*, der skal understøtte lærernes efteruddannelse, mens de er på arbejde.¹⁷³

Der er tegn på, at lærernes indsats belønnes i mere begrænset omfang end i andre OECD-lande. Lønændringer, engangstillæg og officiel anerkendelse bliver brugt i mindre omfang end i de øvrige OECD-lande, og lærerevalueringerne giver også mindre hyppigt anledning til ændringer i ansvarsområder eller pladser i udvalg/udviklingsgrupper, jf. tabel . I Danmark bruges muligheden for faglig udvikling dog lidt hyppigere som opfølgning på en lærerevaluering.

TABEL 4: OPFØLGENDE INDSATS I FORBINDELSE MED LÆREREVALUERINGER

INDSATS	DANMARK	NORGE	TALIS-GENNEMSNIT
Lønændring	2	7	9
Engangstillæg eller anden materiel belønning	3	3	11
Mulighed for faglig udvikling	26	21	24
Ændring af sandsynligheden for forfremmelse	5	7	16
Officiel anerkendelse fra skoleleders og/eller kollegaers side	25	26	36
Ændringer i ansvarsområde, som gør jobbet mere attraktivt	19	15	27
Plads i skolens udvalg/udviklingsgrupper	16	22	30

Note: Tabellen angiver andelen af lærere, der vurderede, at den evaluering, de har fået på skolen, har medført nogen eller store ændringer inden for forskellige områder (pct.).

Kilde: Egelund (2009) baseret på OECD's TALIS undersøgelse fra 2008.

Langt de fleste danske skoler har fastsat mål eller værdier for elevernes trivsel (91 pct.), skolens faglige niveau (77 pct.), elevernes læringsmål for de enkelte fag (74 pct.) og elevernes efterfølgende optagelse på og gennemførelse af en ungdomsuddannelse (60 pct.).¹⁷⁴ På Maglegårdsskolen i Gentofte har man taget skridtet videre og anvendt styringslaboratorier til at udvikle indikatorer for kvalitet og kompetencyk.¹⁷⁵ Indikatorerne indgår som et styringsredskab for ledelsen.

¹⁷² Berlingske Tidende (2012).

¹⁷³ Berlingske Tidende (2013).

¹⁷⁴ SFI (2011b).

¹⁷⁵ FORUM (2009). Projektet blev også brugt til at reducere omfanget af dokumentation og administrativt ressourceforbrug. Skolen brugte bl.a. udfordringsretten til at reducere kvalitetsrapportering til hvert fjerde år med en mindre midtvejsstatus.

10.3 Politiske initiativer til at opkvalificere offentlige ledere

I kølvandet på Kvalitetsreformen fra 2007 blev der iværksat en række initiativer til at opkvalificere de offentlige ledere:

- Alle offentlige institutionsledere skal have ret til en anerkendt lederuddannelse.
- Der skal gives mere fleksible tilbud om efteruddannelse af offentlige ledere.
- Offentlige ledere skal evalueres mindst hvert tredje år og have krav på en årlig lederudviklingssamtale med deres overordnede.
- Offentlige ledere skal have et klart ledelsesansvar og rum til at lede.
- God ledelse skal anerkendes og belønnes.
- Der skal etableres ledelsesnetværk.
- Der skal oprettes et nyt dialogforum for offentlig ledelse.

Udover tiltag til efteruddannelse og ledelsesevalueringer, som vil blive beskrevet i de kommende afsnit, har Kvalitetsreformen også givet anledning til etableringen af en række nye ledelsesnetværk og dialogfora, herunder SLIP-programmet, der er beskrevet i boks 19.

BOKS 19: SLIP

SLIP er et strategisk forskningsprogram, som blev startet op i 2010 på initiativ af Folketinget og Finansministeriet efter Kvalitetsreformen.

Programmet skal afdække vilkår for ledelse i den offentlige sektor, de konkrete udfordringer og problemer, lederne møder i deres hverdag, og hvilke kompetencer offentlige ledere har brug for nu og i fremtiden.

Med udgangspunkt i de konkrete ledelsesudfordringer i den offentlige sektor og med inspiration fra den private sektor og den offentlige sektor i udlandet skal der gives bud på, hvordan fremtidens lederskab i den offentlige sektor skal se ud.

Programmet har fire strategiske indsatsområder:

- Fremtidens medarbejdere og arbejdspladser – hvilken type ledelse bliver efterspurgt?
- Fremtidens organisationer og organisationsformer – hvilke typer krav stiller det til lederne?
- Effektiv kompetenceudvikling – hvordan efteruddanner vi bedst vores ledere?
- Fremtidens styringsformer – hvilken betydning har de for ledelsesrollen?

Der blev afsat midler til at realisere Kvalitetsreformens målsætning om efteruddannelse af offentlige ledere. Resultatet blev etablering af to nye uddannelser i offentlig ledelse: Den fleksible masteruddannelse i offentlig ledelse og den offentlige lederuddannelse (som supplement til diplomuddannelsen i ledelse). I det følgende gennemgås resultaterne fra en række evalueringer af såvel de ældre som de nyligt etablerede lederuddannelser.

Evaluering af lederuddannelser på diplomniveau

En evaluering af diplomuddannelsen i ledelse (DIL) og den offentlige lederuddannelse (DOL, oprettet i 2009) tyder på, at der har været stor tilslutning til uddannelserne.¹⁷⁶ Fra 2008 til 2010 steg den samlede modulaktivitet med 93 pct., og antallet af ledere, der begyndte på en lederuddannelse på diplomniveau, steg med 47 pct.¹⁷⁷

Evalueringens hovedkonklusion er, at uddannelsesretten i Kvalitetsreformen har styrket ledelseskompetencerne i den offentlige sektor. 98 pct. af lederne vurderer, at uddannelsesforløbet i høj eller nogen grad har været relevant for deres daglige arbejde, og 93 pct. vurderer, at de i høj eller nogen grad anvender det, de har lært, i deres nuværende arbejde som leder. Evalueringen peger på, at det forhold, at lederuddannelserne på diplomniveau har fokus på centrale udfordringer i mellemliderrollen, såsom forandringsledelse, personaleledelse og ansvar for den daglige drift, kan være en forklaring på den gode evaluering.

Lederne vurderer, at uddannelsen i høj eller nogen grad har styrket deres personlige udvikling som leder (96 pct.), deres evner til at håndtere interne forandringer og at kommunikere med deres medarbejdere (92 pct.) og deres evner til at understøtte læring og kompetenceudvikling, til at skabe rammer for trivsel og til at motivere medarbejderne (92 pct.). Lederne vurderer dog, at uddannelsen kun i mindre grad har styrket deres evner til at koordinere, uddelegere, planlægge og resultatstyre (75 pct.). Evalueringen forklarer dette ved, at uddannelserne er mere udviklingsorienterede, end de er fokuserede på at opbygge lederens kompetencer til at effektivisere og optimere den daglige drift.

En tilsvarende evaluering, der kun omhandler DOL-uddannelsen, bekræfter, at de offentlige ledere har prioriteret de moduler, der handler om personaleledelse og forandringsledelse.¹⁷⁸ Ud af 2.809 beståede moduler er 585 inden for *Det personlige lederskab*, 410 er inden for *Kommunikation*, og 351 er inden for *Udvikling, forandring og innovation*. Alle tre moduler indgår som standardmoduler i DOL-uddannelsen. Dertil kommer 32 valgmoduler. Til sammenligning har kun 15 ledere bestået modulet *Modernisering i offentlige organisationer*, 21 har bestået modulet *Strategisk ledelse i den offentlige sektor*, og 28 har bestået modulet *Ledelse og økonomistyring*.

Uddannelsesforløbet ser også ud til i høj eller nogen grad at have forbedret lederens kompetencer til at skabe gode rammer for innovation og nytænkning (90 pct.), mens lederne i mindre omfang vurderer, at uddannelsesforløbet har gjort dem bedre til at udvikle kerneydelsen (75 pct.). Der peges i evalueringen på den forklaring, at innovation og nytænkning er centrale fokuspunkter i flere moduler, mens diskussioner af kerneopgaven ikke er defineret som et tema i uddannelsesforløbet.

Evalueringen peger på områder, hvor offentlige institutioner kan blive bedre til at drage nytte af uddannelserne. 30 pct. af lederne vurderer, at de har oplevet barrierer i forhold til at anvende uddannelsen. De vigtigste barrierer var arbejdspladskulturen (37 pct.), mangel på tid til nye tiltag (21 pct.) og manglende opbakning fra ledelsen (14 pct.). Samtidig vurderer 27 pct., at de i mindre grad eller slet ikke har kunnet sparre med nogen i deres organisation om at bruge uddannelsen, og 53 pct. svarer, at uddannelsesforløbet i mindre grad eller slet ikke har givet mulighed for at skabe et netværk, som er gavnligt i arbejdssammenhæng. Sparring fra kollegaer på arbejdspladsen eller med andre ledere i et netværk gør det lettere at anvende nye kompetencer og tilpasse viden fra uddannelserne til ens egen organisation.

¹⁷⁶ Danmarks Evalueringsinstitut (2012). *Evalueringen måler virkningen af lederuddannelsen indirekte ved at undersøge offentlige leders egen vurdering af betydningen af lederuddannelserne, hvilket anses som en minimumbetingelse for effekt. Deltagerne er afgrænset til offentlige ledere, der enten havde gennemført diplomuddannelsen i perioden 2005-2010, eller som var i gang med uddannelsen i 2010. 758 deltagere besvarede spørgeskemaet svarende til en svarprocent på 81. Hertil kom to fokusgruppeinterview.*

¹⁷⁷ Denne stigning kan dog ikke alene tilskrives uddannelsesretten, idet stigningen også hænger sammen med den nye bekendtgørelse fra juni 2009, som betød en ændring i modulantallet fra fem til ni.

¹⁷⁸ DAMVAD (2012).

Evaluering af den fleksible masteruddannelse i offentlig ledelse

En evaluering af den nye masteruddannelse tyder på, at der har været en stor tilslutning til uddannelserne, men at søgningen er faldende.¹⁷⁹ Deltagerne er generelt tilfredse med, at uddannelsen er fleksibel, hvad angår varighed, indhold af moduler, antal moduler og holddannelse. Der er også tilfredshed med, at uddannelsen tilstræber en integration mellem udvikling af det personlige lederskab, lederens teoretiske forståelse og vedkommendes ledelsespraksis.

Deltagerne er generelt positive over for undervisningens indhold og form, herunder afveksling, relevans og evne til at koble teori og praksis. Flexibiliteten giver god mulighed for at tage moduler, der supplerer deltagerens uddannelsesmæssige baggrund og erfaringsgrundlag. En konsekvens af den fleksible modulopbygning har dog været, at uddannelsen kun i begrænset omfang har stimuleret netværk mellem deltagerne.

Størstedelen (65 pct.) af deltagerne har oplevet en positiv effekt på egen ledelsespraksis, og at deres kompetencer generelt set er blevet styrket. Det er hovedsagligt personlig udvikling af eget lederskab, reflektive kompetencer samt ledelsesteoretiske og faglige kompetencer, der er blevet styrket. Uddannelsen har haft begrænset oplevet effekt på kompetencer inden for styring og eksekvering. 60 pct. af deltagerne angiver, at uddannelsen kun i nogen eller mindre grad har givet anledning til dialog med den nærmeste chef om at omsætte det lærte i praksis. 15 pct. angiver, at der slet ikke har været dialog.

Erfaringer fra andre uddannelsesforløb

Erfaringerne fra de offentlige lederuddannelser er i tråd med erfaringer fra andre uddannelsesforløb. En evaluering af effekterne af kompetenceudvikling i kommunerne baseret på medarbejdernes vurdering konkluderede, at:¹⁸⁰

- Der ikke er nogen tydelig sammenhæng mellem læringsform og effekt.
- Effekten af læring på jobbet er højere end læring gennem uddannelse og kurser.
- Effekten er størst, hvis kompetenceudvikling indgår i en samlet plan eller politik. Efteruddannelse, der ikke følges op af ændringer i arbejdsopgaver hjemme på arbejdspladsen, har mindre værdi.

Brug af ledelsesevalueringer til at understøtte kompetent ledelse

I forbindelse med Kvalitetsreformen vedtog den daværende regering, KL og Danske Regioner, at alle offentlige ledere skal have evalueret deres ledelsespraksis mindst hvert tredje år med henblik på at udvikle deres ledelseskompeterencer. Samtidig blev det vedtaget, at alle offentlige ledere skal have en årlig lederudviklingssamtale med deres nærmeste overordnede. Ledelsesevalueringerne blev også efterspurgt af lederne selv. En undersøgelse fra 2008 blandt FTF's ledermedlemmer i kommuner og regioner viste, at fire ud af fem ønsker systematiske lederevalueringer. Andelen er højere blandt dem, der allerede har prøvet at blive evalueret.¹⁸¹

Det er op til den enkelte institution, kommune og region at fastlægge, hvordan evalueringen skal foregå, men medarbejderne skal inddrages i evalueringen. For at fungere må evalueringen dog være forankret i organisationens øverste ledelse og være drøftet grundigt i hele organisationen.

¹⁷⁹ Connector og Conmoto (2012). I evalueringen er 827 igangværende deltagere (svarprocent på 54 pct.) og 63 dimmitterede blevet bedt om at vurdere, om de har lært noget, og om det har ændret deres ledelsespraksis – ikke om det har gavnet organisationens ydelser. Evalueringen omfatter også interview med otte dimmitteredes nærmeste chef, lederkolleger og/eller medarbejdere.

¹⁸⁰ Bottrup m.fl. (2008).

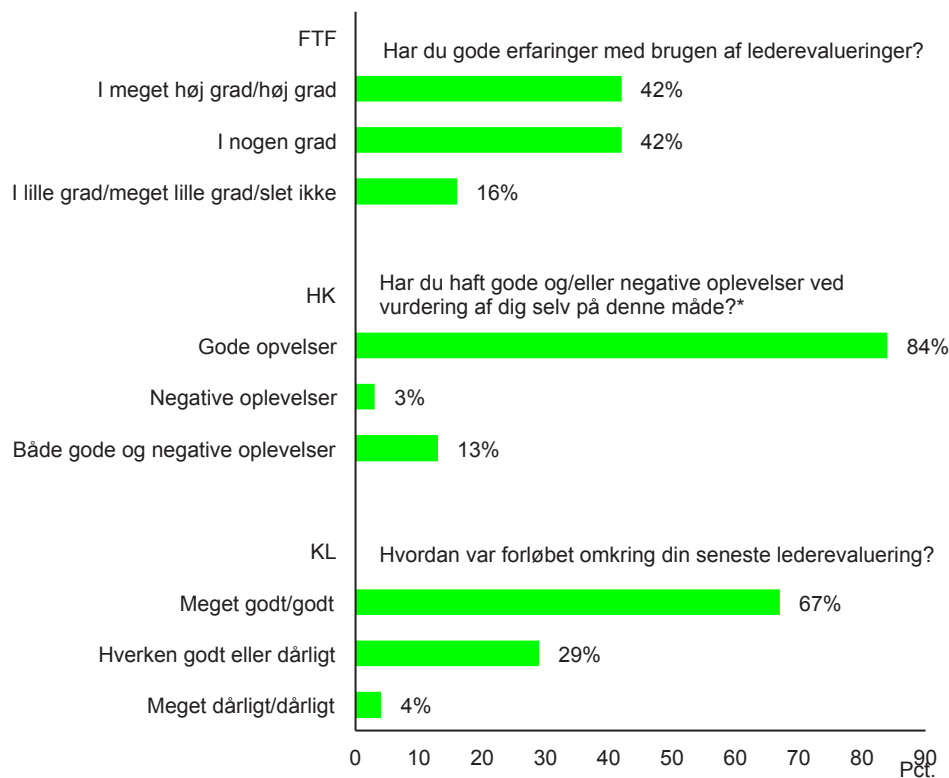
¹⁸¹ FTF (2008).

Væksthus for Ledelse har samlet resultaterne fra tre undersøgelser af erfaringer med ledelsevalueringer i den offentlige sektor:¹⁸²

- En FTF undersøgelse af næsten 2.200 ledermedlemmer, hvoraf 44 pct. har gennemgået en ledelseevaluering (52 pct. i regionerne og 41 pct. i kommunerne). Til sammenligning har 71 pct. af de private (FTF) ledere været igennem en evaluering.
- En HK/Kommunal undersøgelse med 466 ledermedlemmer, hvoraf 42 pct. af deltagerne har gennemgået en eller flere ledelsevalueringer.
- En KL undersøgelse af 764 kommunale ledere, hvoraf 52 pct. af deltagerne er blevet evalueret en eller flere gange.

Samlet set tegner undersøgelseerne et overvejende positivt billede af brugen af ledelsevalueringer, jf. figur 17.

FIGUR 17: ERFARINGER MED LEDELSESEVALUERINGER I DEN OFFENTLIGE SEKTOR



Kilde: Væksthus for Ledelse (2008).

¹⁸² Væksthus for Ledelse (2008).

Væksthus for Ledelse peger dog på nogle kritiske tendenser i de tre undersøgelser:

- Seks pct. af FTF-lederne nævner, at de i høj/meget høj grad har negative erfaringer med metoden. Blandt HK's ledermedlemmer var andelen endnu højere.
- Kun cirka en femtedel af FTF-lederne føler, at de har – i blot nogen grad – haft indflydelse på, hvilke metoder der er anvendt i ledelsesevalueringen.
- Knap en tredjedel af deltagerne i to af undersøgelserne angiver, at de ikke har oplevet støtte og opbakning i evalueringsprocessen fra deres nærmeste chef.
- Ca. en tredjedel af FTF-lederne hælder til, at evalueringerne ingen eller meget lille effekt har haft på en række centrale punkter. Det gælder bl.a. udsagn som *"lederevaluering har udviklet samarbejdet i organisationen i positiv retning"* og *"lederevaluering har bidraget til, at man er blevet bedre til at tale om, hvad der er god ledelse"*.
- Evalueringerne har i høj grad den enkelte leder i fokus og ikke så meget den ledelse, der udøves. Det er således mere lederevaluering end ledelsesevaluering.
- Hver femte af de kommunale ledere har ikke oplevet nogen form for opfølgning på evalueringen.

10.4 Konklusioner om udvikling af ledelseskompetencer i det offentlige

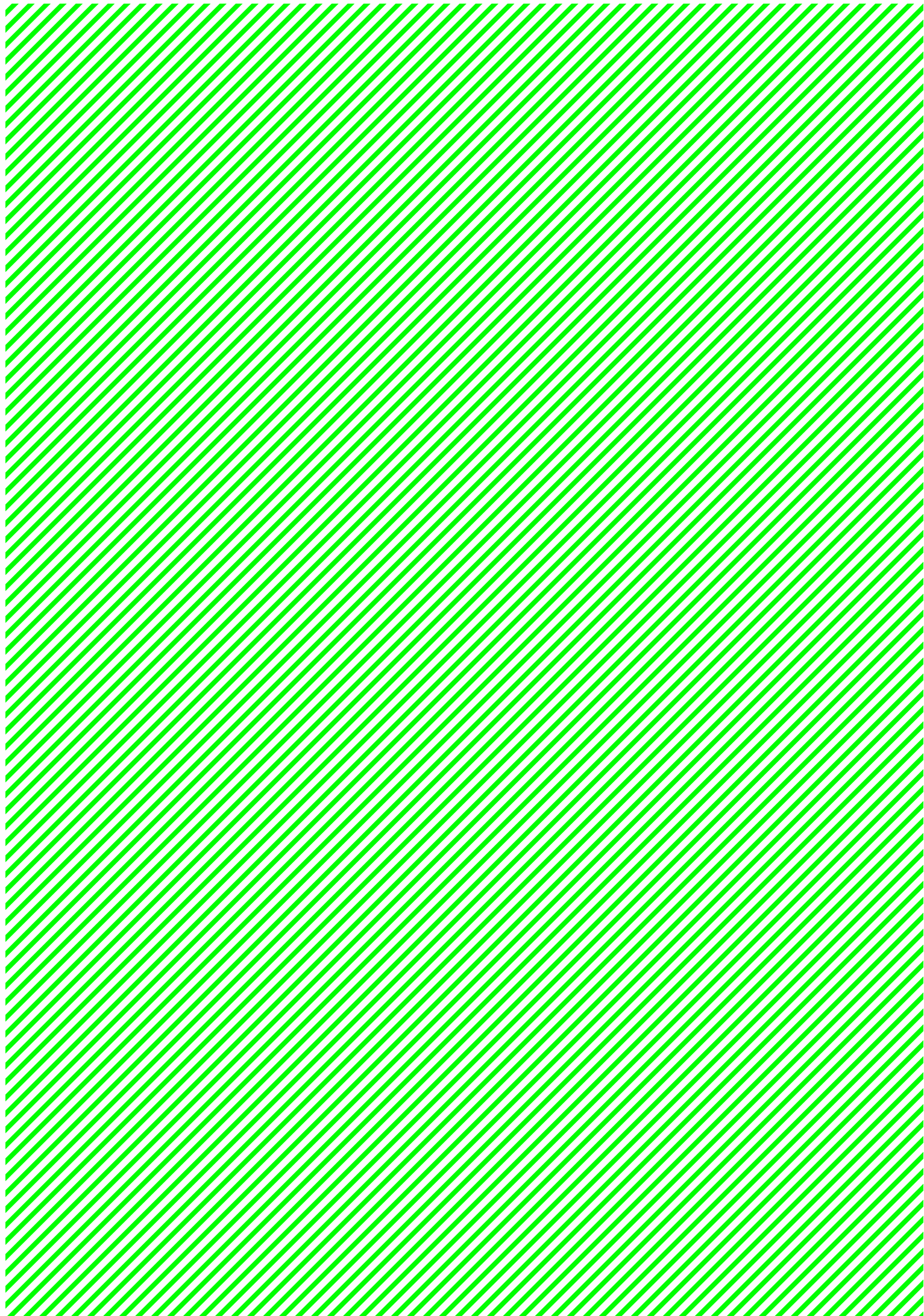
De nye offentlige lederuddannelser er relevante og har givet de offentlige ledere nye ledelsesredskaber.

Evalueringer af de nye uddannelser tyder dog også på, at udbyttet af uddannelserne kunne blive større, hvis deltagerne mødte større opbakning fra deres ledere og medarbejdere, hvis deltagerne havde bedre mulighed for sparring, og hvis uddannelsen i højere grad gav anledning til opbygning af et netværk.

Produktivitetskommissionen ser det som en vigtig opgave at holde de offentlige topledere ansvarlige for at opbygge gode ledelseskompetencer i deres organisation, fx gennem ledelsesevalueringer, feedback og konkrete mål i resultatkontrakter. Det er ligeledes vigtigt, at der på toplederniveau kommer større fokus på, at lederuddannelse forankres solidt i den daglige praksis og afspejles i den løbende ledelsesmæssige dialog.

Evalueringerne af de offentlige lederuddannelser viser endvidere, at det er de blødere ledelsesdiscipliner, der er blevet prioriteret, og at lederuddannelserne har været mere udviklingsorienterede end fokuserede på at effektivisere og optimere den daglige drift. Erfaringerne med ledelsesevalueringer i den offentlige sektor tyder på, at sådanne evalueringer endnu ikke foregår tilstrækkeligt systematisk, at der ikke altid er nok fokus på vurdering af ledelsesmetoder, og at der ofte ikke følges tilstrækkeligt op på evalueringerne.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at opkvalificeringen af de offentlige ledere fortsætter, men med større vægt på at udbrede kendskabet til forskellige effektiviserings- og økonomistyringsredskaber.



Kapitel 11

Kompetente medarbejdere

Mulighederne for at skabe øget effektivitet og innovation i den offentlige sektor afhænger ikke kun af kompetente ledere. Værdien af de offentlige ydelser bliver skabt i et samspil mellem eleven og læreren, mellem patienten, lægen og sygeplejersken, mellem den ledige og sagsbehandleren, osv. Kompetente medarbejdere er på den måde en nøglefaktor, da kvaliteten i opgaveløsningen og den samlede brugeroplevelse afhænger af medarbejdernes viden, faglige ekspertise og personlige kompetencer. Personlige kompetencer skal her forstås som fx medarbejdernes engagement, fleksibilitet og omstillingsparathed.

BOKS 20: VIDEN OM BETYDNINGEN AF MEDARBEJDERNES KOMPETENCER

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke den offentlige sektors produktivitet gennem medarbejderkompetencer og medarbejderdrevet innovation tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Medarbejdernes kompetencer er en nøglefaktor, når det drejer sig om sikre høj faglig kvalitet i løsningen af de offentlige kerneopgaver.
- Offentlige ledere kan understøtte medarbejdernes kompetenceudvikling og læring på arbejdspladsen ved at give dem tilbagemelding, anerkendelse for god indsats og gode vilkår for videre- og efteruddannelse.
- Videre- og efteruddannelse virker bedst, når den er relateret til de daglige arbejdsopgaver og arbejdspladsens konkrete behov.
- Flere studier viser, at medarbejdernes viden, faglige ekspertise og personlige kompetencer med fordel kan inddrages i organisationens effektiviserings- og innovationsarbejde. For at opnå gode resultater skal de offentlige ledere anvende en samarbejds- og medinddragelsesstrategi, der kombineres med klare krav til de resultater, der ønskes opnået.
- Medarbejderne kan dog være mindre motiverede, hvis effektiviserings- og innovationsarbejdet risikerer at gøre dem overflødige i deres nuværende job.

Mange medarbejdere i den offentlige sektor ser uddannelse som et gode (jf. kapitel 6). Efteruddannelse kan altså både bruges til at motivere og belønne medarbejderne og til at opbygge deres kompetencer.

I kompetenceudviklingen er det ofte vigtigt at tænke langt bredere end i traditionelle efteruddannelseskurser. Læring på jobbet, jobtræning og feedback i det daglige arbejde kan i nogle sammenhænge være lige så kompetencegivende. På samme måde er det vigtigt at være opmærksom på, at kulturen på arbejdspladsen og medarbejdernes personlige kompetencer også skal tænkes ind i effektiviserings- og innovationsprojekterne, hvis der skal opnås gode resultater.

Når en kommune fx begynder at arbejde med rehabilitering med det formål, at de ældre skal forblive selvhjulpne i længere tid, vil projektet typisk kræve en udbygning af den viden og de kompetencer, som medarbejderne i hjemmeplejen har. Denne form for kompetenceudvikling kan som regel opnås ved efteruddannelse og læring på arbejdspladsen.

Men projektet vil også kræve, at medarbejdernes personlige kompetencer kommer i spil, så rehabilitering bliver en del af kulturen på arbejdspladsen. Hvis ikke der sker en kulturændring, risikerer rehabilitering at blive opfattet som en serviceforringelse frem for et tilbud til de ældre, der kan hjælpe dem til at bevare deres selvstændighed og livskvalitet.

Det er Produktivitetskommissionens vurdering, at der er et betydeligt potentiale for at opnå bedre resultater ved at give offentligt ansatte mulighed for at udvikle og anvende deres kompetencer.

ANBEFALINGER //

For at styrke produktiviteten i den offentlige sektor gennem mere kompetente medarbejdere anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Opkvalificeringen af de offentligt ansatte fortsætter, men i højere målrettes og anvendes strategisk på den enkelte arbejdsplads. Det indebærer bl.a., at
 - Offentlige ledere anvender kompetenceudvikling af deres medarbejdere systematisk og strategisk, både gennem det daglige arbejde og ved deltagelse i videre- og efteruddannelse, og at kompetenceudvikling i høj grad er relateret til medarbejderens konkrete arbejdsopgaver og institutionens behov.
 - Arbejdsmarkedets parter arbejder for at sikre, at de offentlige midler til kompetenceudvikling bliver anvendt der, hvor behovet og effekten skønnes at være størst.

11.1 Initiativer til kompetenceudvikling blandt offentligt ansatte

Behovet for nye kompetencer i en organisation kan fx være relateret til implementering af ny teknologi eller til oplysning om nye behandlingsformer eller ændret lovgivning.

I Favrskov, Randers og Aarhus havde man fx noteret, at hjælpemidler ofte stod ubrugte hen i mange ældres hjem. Kommunerne søsatte et pilotprojekt, der skulle undersøge og afprøve, hvordan et styrket samarbejde mellem visitator, terapeut og hjemmepleje om øget inddragelse af hjælpemidler og træning i brug af disse kan gøre borgerne mere selvhjulpne. Projektet involverede oplæring og uddannelse af medarbejderne, så visitatorer og terapeuter fik ny viden om relevante hjælpemidler, hvordan de skal bruges, og hvordan hjælpemidlerne kan præsenteres for borgerne.¹⁸³

Der har gennem mange år været en politisk målsætning om, at de offentligt ansattes kvalifikationer og kompetencer løbende skal udvikles. Inden for de senere år har særligt Kvalitetsreformen og trepartsforhandlingerne sat fokus på medarbejderne og deres kompetenceudvikling.¹⁸⁴ For at fremme kompetenceudviklingen blev der som led i Kvalitetsreformen afsat 700 mio. kr. til efter- og videreuddannelse. Derudover blev det besluttet, at der overalt i den offentlige sektor skulle afholdes årlige medarbejderudviklingssamtaler, og at der skulle gennemføres regelmæssige målinger af medarbejdernes tilfredshed og trivsel.

En evaluering af initiativet til kompetenceudvikling i kommunerne viser, at medarbejderne er motiverede og ønsker at dygtiggøre sig.¹⁸⁵ Der er dog ingen tydelig sammenhæng mellem læringsform og effekt, og medarbejderne vurderer effekten af læring på jobbet højere end læring gennem uddannelse og kurser.

¹⁸³ Se case 15 i casesamlingen "Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor".

¹⁸⁴ Se Finansministeriet (2008) og andre referencer i baggrundsnotatet "Udviklingen i styringen af den offentlige sektor".

¹⁸⁵ Dansk Arbejdsgiverforening (2011) og Personalestyrelsen (2006).

Herudover peger evalueringen på, at kompetenceudvikling giver et større udbytte, hvis den indgår i en samlet plan eller politik for organisationens udvikling.¹⁸⁶ Der ligger dermed en ledelsesmæssig opgave i at opbygge en systematik omkring kompetenceudvikling i den enkelte organisation.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige ledere anvender kompetenceudvikling af deres medarbejdere systematisk og strategisk, både gennem det daglige arbejde og ved deltagelse i videre- og efteruddannelse, og at kompetenceudvikling i høj grad er relateret til medarbejderens konkrete arbejdsopgaver og institutionens behov.

Udmøntning af midler til kompetenceudvikling

Der findes ikke en samlet opgørelse over, hvor mange midler, der bliver brugt på kompetenceudvikling på de offentlige arbejdspladser. Mellem 30 og 40 pct. af lederne i kommunerne vurderer, at efteruddannelse er en betydelig motivationsfaktor for medarbejderne, jf. figur 4 i kapitel 6. Lidt færre vurderer, at efteruddannelse er tilgængelig for medarbejderne. Men forskellen er ikke særlig stor.

I staten vurderer omtrent 20 pct. af lederne, at efteruddannelse er en betydelig motivationsfaktor, mens over 40 pct. vurderer, at efteruddannelse er tilgængeligt som ledelsesværktøj, jf. figur 5 i kapitel 6. Generelt tyder undersøgelsen ikke på, at lederne vurderer, at der mangler midler til kompetenceudvikling.

Men udvikling af nye metoder, teknologier og arbejdsgange kan betyde, at der med kort varsel kan opstå behov for nye medarbejderkompetencer. KORA (2013b) peger fx på, at manglende opkvalificering af personalet er en udfordring i kommunernes arbejde med rehabilitering på ældreområdet.

En effektiv udnyttelse af midlerne til kompetenceudvikling kræver, at midlerne bliver fordelt på de personalegrupper, hvor behovet og effekten vurderes at være størst. To forhold kan imidlertid virke begrænsende i denne sammenhæng. For det *første* kan der være omkostningstung administration forbundet med adgangen til kompetencemidlerne, hvilket kan forhindre en optimal fordeling af midlerne. For det *andet* kan organisationsopdelte midler betyde, at nogle faggrupper fra en effektivitetssynsvinkel har for få midler til rådighed, mens andre faggrupper har flere midler, end de effektivt kan udnytte.

Midler til kompetenceudvikling i den offentlige sektor fremkommer både gennem overenskomstaftaler og gennem de offentlige institutioners prioriteringer af egne midler til kompetenceudvikling. Der findes ikke viden om det samlede omfang af de sidstnævnte midler og derfor heller ikke viden om de samlede kompetenceudviklingsmidler i den offentlige sektor.

Kompetenceudviklingsmidlerne, der fremkommer gennem overenskomstaftalerne, er sammenfattet i aftaleteksterne. I overenskomstforhandlingerne 2013 har der på det kommunale og statslige område været en tendens til, at administrationen af kompetenceudviklingsmidlerne i højere grad bliver samlet i fonde med det formål at reducere administrationsomkostningerne. På det statslige område kan institutionerne ansøge om midler hos *Kompetencefonden* eller *Fonden til Udvikling af Statens Arbejdspladser (FUSA)*.¹⁸⁷ I kommunerne kan institutionerne søge om kompetenceudviklingsmidler gennem *Den Kommunale Kompetencefond*.

¹⁸⁶ Socialpædagogernes Landsforbund (2008).

¹⁸⁷ Gennem Kompetencefonden kan de statslige arbejdspladser bl.a. ansøge om midler til betaling af kursusafgifter, undervisningsmaterialer og vikarudgifter. Gennem FUSA kan der ansøges om midler, der tager hånd om konkrete udviklingsbehov på arbejdspladsen. Indsatsen kan omfatte en eller flere personalegrupper på tværs af arbejdspladsen. Desuden kan indsatsen omfatte en eller flere statslige arbejdspladser. Se mere på www.kompetenceudvikling.dk.

I konstruktionen af de fælles fonde har der været fokus på evaluering med henblik på at få større indblik i, hvad kompetenceudviklingsmidlerne bliver anvendt til, samt hvilken effekt de har. Den Kommunale Kompetencefond skal fx evalueres inden udløbet af den næste overenskomstperiode i april 2015. Der er forskel på målretningen af midlerne i de statslige og kommunale fonde. Hvor der i de statslige fonde reserveres omkring 80 pct. af midlerne til tværgående indsatser, er midlerne i den kommunale kompetencefond inddelt i fire fondsområder, der hver især repræsenterer forskellige overenskomstparter.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at arbejdsmarkedets parter arbejder for at sikre, at de offentlige midler til kompetenceudvikling bliver anvendt der, hvor behovet og effekten skønnes at være størst.

11.2 Medarbejdernes involvering i effektivisering og innovation

I de fleste offentlige organisationer har udfordringen med strammere økonomiske budgetter og stigende efterspørgsel skabt behov for fornyelse og innovation. Behovet for nye kompetencer hos medarbejderne kan således også opstå i organisationens effektiviserings- og innovationsarbejde.

Fornyelse og innovation kan finde sted som justeringer og forbedringer af det bestående, der ikke kræver fundamentale forandringer i praksis eller i indretningen af de enkelte offentlige institutioner. Større innovationsprojekter (såkaldt radikal innovation) involverer derimod i højere grad pilotprojekter, prototyper, interessentinvolvering og laboratorier, jf. boks 21.

Inden for alle former for innovation spiller medarbejderne en rolle i forbindelse med at identificere problemerne, udvikle ideer og implementere løsninger.¹⁸⁸

På Anæstesiologisk Afdeling på Aalborg Sygehus har ledere og medarbejdere gjort det til en del af afdelingens kultur at udvikle innovative produkter og løsninger. Innovation er i fokus hos ledelsen og prioriteres højt. Dels med det formål at forbedre kvaliteten af afdelingens behandlingstilbud, og dels fordi de nye løsninger ofte samtidig optimerer nogle arbejdsgange og frigør ressourcer til andre opgaver.

Sygeplejersker oplevede fx, at små børn, der vågner op efter en operation og narkose, er tilbøjelige til at rive de slanger ud, som fører ilt op til næsten. Tilstrækkelig ilttilførsel er afgørende for at sikre en hurtig helingsproces og hindre følgeskader, så de ansatte kom på idéen at udforme en sut, der samtidig fører to slanger med ilt op til barnets næsebor. I løbet af de sidste par år har sutten været gennem forskellige afprøvninger på sygehuset, og opfindelsen har fået 2,1 millioner kroner i udviklingsstøtte af Erhvervsstyrelsens Fornylsesfond.¹⁸⁹ Der er nu fundet en producent og forhandler af sutten, som forventes at komme på markedet næste år.

Der ligger en vigtig ledelsesmæssig opgave i at skabe et miljø, hvor der er plads til (og anerkendelse af) nytænkning og innovativ adfærd, og hvor medarbejderne føler medejerskab til innovationsprojekterne. Ledere, der kommunikerer klare og præcise krav til medarbejderne som led i en samarbejds- og medinddragelsesstrategi, kan således opnå bedre resultater. Omvendt kan en mere vidtgående medinddragelse af medarbejderne have en negativ effekt på ydeevnen, hvis den ikke er ledsaget af klart og præcist kommunikerede krav og mål.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Hvid (2013), notat udarbejdet på anmodning fra LO, OAO og FTF i anledning af Produktivitetskommissionens arbejde.

¹⁸⁹ Eksemplet er beskrevet nærmere på www.ideklinikken.dk/index.php?nid=118.

¹⁹⁰ Grissom (2012).

BOKS 21: INNOVATIONSLABORATORIER¹⁹¹

Laboratorier er såkaldte aftalte 'rum' eller læringsformer med særlige rammer, kompetencer, metoder og arbejdsprocesser. Laboratorier omfatter typisk flere former for ekspertise (brugerviden, fagprofessionel viden, viden om offentlig administration, teknologi, design, etc.) og arbejder på tværs af traditionelle skel. Laboratorier kan bruges til at udvikle og afprøve nye løsninger og styringsformer under kontrollerede forhold.

I Danmark findes adskillige permanente laboratorier i den offentlige sektor, eksempelvis MidtLab i Region Midtjylland, og MindLab i staten.

Der er ligeledes eksperimenterende miljøer i forskningsverdenen, hvor forskningen bringes i kontakt med praktikere og beslutningstagere. Det gælder eksempelvis på RUC (Forskningsprojektet CLIPS ved Institut for Samfund og Globalisering med tilhørende Ministeriernes Innovationsakademi (MIA) og Kommunernes Innovationsakademi (KIA)), og på CBS (Forskningsprojektet SLIP på Center for Virksomhedsudvikling og Ledelse, netværket FORUM for Fremtidens Offentlige Styring og Ledelse samt Tillidsakademiet på Institut for Ledelse, Politik og Filosofi). Laboratorier kan også benyttes ude på de enkelte arbejdspladser.

Et netværk for videndeling og metodeudvikling bestående af MindLab, MidtLab og FORUM samt de nævnte forsknings- og udviklingsmiljøer på RUC og CBS er under etablering for at styrke gennemslagskraften.

I forbindelse med aftalen om kommunernes økonomi for 2014 blev regeringen og kommunerne enige om to nye initiativer til innovation i den offentlige sektor:

- Udvikling af nye styreformer med fokus på tillid og samarbejde. Der gennemføres i samarbejde med MindLab et antal styringslaboratorier til at udvikle ideer til nye styringsformer i den offentlige sektor.
- Oprettelse af et Center for Offentlig Innovation. Innovationscentret skal understøtte, at innovation spredes og forankres på tværs af den offentlige sektor. Centret skal også styrke medarbejder- og brugerreven innovation i det offentlige.

Med *medarbejderdrevet innovation* eller *arbejdspladsbaseret innovation* sættes der fokus på værdien af at inddrage medarbejderne, deres viden, samarbejde og ideer i innovationsprocessen på den enkelte arbejdsplads.

¹⁹¹ Teksten er et uddrag af Bason m fl. (2013).

Medarbejderdrevet innovation eller *arbejdspladsbaseret innovation* kan karakteriseres på følgende måde:¹⁹²

- Fokus er på innovativ praksis, som medarbejdere i hele organisationen og på alle niveauer kan bidrage til.
- Innovation foregår i en kombineret 'top-down' og 'bottom-up' proces. Idéudvikling og implementering kan ske 'bottom-up', men det sker med ledelsesmæssig støtte og under nogle rammer, som er ledelsesmæssigt formulerede.
- Drivkraften bag innovationsprocessen udspringer af en fælles forståelse af aktuelle udfordringer.
- Der sker en udveksling af viden, kompetencer, erfaringer, ideer, kreativitet og evne til at håndtere udfordringer.
- De innovative aktiviteter er integrerede i arbejdspladsens og medarbejdernes daglige arbejdsaktiviteter.
- Innovationen sker oftest i samspil mellem medarbejdere i afdelingen, mellem afdelinger i samme virksomhed/organisation eller med eksterne parter: Brugere, faglige netværk, andre virksomheder mv.

På Amager Fælled Skole var medarbejdernes aktive involvering et centralt element i skolens innovationsarbejde, der formåede at vende en skole med faldende elevtal og højt sygefravær til en skole med stigende elevtal og en af de højeste undervisningseffekter i Københavns Kommune.¹⁹³ Skolelederen holdt samtaler med alle skolens lærere og formulerede ud fra lærernes input en ny vision for skolen. Den tydelige vision gav de enkelte medarbejdere bedre mulighed for at spille nye ideer på banen, fordi de vidste, hvad skolen arbejdede hen imod.

Arbejdspladsbaseret innovation er for nyligt blevet udnævnt til et prioriteret område i EU-sammenhæng. I forlængelse heraf er et netværk (European Workplace Innovation Network) under etablering. Det består af virksomheder, konsulenter, forskere og politikere.¹⁹⁴ En undersøgelse af 600 virksomheder viser, at medarbejderinvolvering og samarbejde i det daglige arbejde stimulerer innovation.¹⁹⁵ Det samme ser ud til at være tilfældet i offentlige organisationer.

Resultaterne fra en undersøgelse af medarbejderindflydelse og social kapital med interview af 50 medarbejdere og ledere samt en spørgeskemaundersøgelse af mere end 400 medarbejdere tyder på, at medansvar bl.a. giver bedre trivsel, større brugertilfredshed og mere innovation.¹⁹⁶ Også i Norge har man gode erfaringer med arbejdspladsbaseret innovation og produktivitet, jf. boks 22.¹⁹⁷

¹⁹² Nordisk Ministerråd (2013).

¹⁹³ Se case 7 i i casesamlingen "Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor".

¹⁹⁴ Hvid (2013).

¹⁹⁵ Nielsen m.fl. (2012).

¹⁹⁶ Danske Kommuner (2012).

¹⁹⁷ Hvid (2013).

BOKS 22: OFFENTLIG FORNYELSE OG INNOVATION I NORGE

I 2006 tog den norske Kommune- og regionsminister initiativ til et nationalt udviklingsprogram: *Kvalitetskommuneprogrammet*.¹⁹⁸ På landsplan var der tale om et samarbejdsprojekt mellem tre ministerier, den kommunale arbejdsgiverorganisation (KS) og Hovedorganisationen for Arbejdstagere i den Offentlige Sektor (norsk LO).

Kvalitetskommuneprogrammet kørte 2007 - 2010, og i alt 138 kommuner har deltaget i programmet. Programmet havde to fokusområder: Kvalitetsforbedring inden for børneområdet (skole og daginstitution) og inden for plejesektoren, samt nedbringelse af sygefraværet gennem et bedre arbejdsmiljø.

De godkendte kvalitetskommuner blev inddelt i grupper og organiseret i netværk. Ideen bag kvalitetskommuneprogrammet var, at læring om og udvikling af gode arbejdsprocesser og metoder til kvalitetsforbedring i mødet med borgeren skulle ske internt på arbejdspladsen, i kommunen og gennem udveksling af erfaringer og gode historier inden for netværkene og mellem disse.¹⁹⁹

Af andre norske projekter om kvalitet, medindflydelse og udvikling i kommunerne kan nævnes et regeringsforankret program om udvikling af kommunerne *Sammen Om* og et tværsektorielt projekt *Den Inkluderende Arbejdsplads*, der er forankret i Arbejdsministeriet, men med en fælles styregruppe, hvor alle arbejdsmarkedets parter deltager, og som en række kommuner også er med i.

Man skal dog ikke undervurdere betydningen af, at innovation også kan indgå som en del af offentlige besparelser. Medarbejdernes tilskyndelser til at indgå i innovationsprocessen kan være begrænsede, hvis de i den forbindelse risikerer at miste deres arbejde.²⁰⁰

I Odense Kommune har man satset på at anvende talegenkendelsesteknologi for at effektivisere og samtidig forbedre arbejdsmiljøet ved at mindske skrivebordsarbejdet. Teknologien gør det muligt at indtale en tekst fremfor at skrive den på en computer. Indtil videre har 700 medarbejdere i kommunen gennemført et kursus om talegenkendelse. Men erfaringerne viser, at det er en svær og tidskrævende proces. Implementeringen af den nye teknologi kræver stor ledelsesmæssig opmærksomhed og engagement fra medarbejderne. Nogle af medarbejderne har dog været skeptiske over for brugen af den nye teknologi, hvilket bl.a. begrundes i generel modvilje over for at bidrage til generelle sparerunder.²⁰¹

En undersøgelse af 8.000 danske, svenske og norske medarbejdere i både den offentlige og private sektor viser, at medarbejdere i den private sektor ser det at deltage i innovationsprojekter som karrierefremmende. For de offentligt ansatte er der i højere grad usikkerhed om, hvilke konsekvenser innovation har for den enkelte medarbejder med hensyn til tryghed og jobsikkerhed.

¹⁹⁸ Projektet byggede på modelkommuneforsøget, som Fagforbundet (FOA's søsterorganisation i Norge) igangsatte i 1996. Målet var at bringe trepartsforhandlingerne, der foregik på makroniveau mellem regeringen, arbejdsgiver og medarbejder, ned på mikroniveau. Kommunerne indgik derfor en trepartsaftale mellem lokale politikere, den administrative ledelse og tillidsrepræsentanter. Tre kommuner var involveret i det første forsøg, og siden da har syv andre kommuner deltaget i samme forsøg.

¹⁹⁹ Læs mere på www.kvalitetskommuner.no. Projektevalueringer kan findes på www.ks.no/PageFiles/10268/samarb-rapport%20NIBR-NOVA-IRIS%20slutrapport.pdf og

www.regjeringen.no/upload/KRD/Kampanjer/kvalitetskommuner/samarbidsrapport_NIBR_NOVA_IRIS.pdf.

²⁰⁰ Jespersen (2011).

²⁰¹ Se case 12 i casesamlingen "Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor".

Forklaringen på de forskellige holdninger til innovation kan være forskellene i rammevilkårene for offentlige og private organisationer. Når private virksomheder har succes med deres innovationsarbejde, vil det ofte betyde, at de styrker deres position i markedet, og dermed vil de ansatte opleve større tryghed i ansættelsen. Når en offentlig institution har succes med sit innovationsarbejde, kan det betyde, at budgettet næste år skæres, og de ansatte vil derfor opleve mindre tryghed i ansættelsen.

I perioder med høj naturlig afgang af personale fra den offentlige sektor, og hvor offentlige institutioner og enheder har svært ved at rekruttere medarbejdere, må der antages at være mindre modvilje mod innovationsprojekter, der kan ende med arbejdspladsnedlæggelser. Der er også tegn på, at medarbejderindflydelse og udsigterne til en lønbonus kan have en positiv indflydelse på motivationen, så længe projektet er i overensstemmelse med medarbejdernes faglighed og professionalisme.²⁰²

Tryghedspuljen er en støtteordning, der er overenskomstmæssigt aftalt mellem KL og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO), og som yder op til 10.000 kr. til medarbejdere, der bliver afskediget som følge af kommunale nedskæringer. Puljens midler tildeles efter ansøgning og kan anvendes til følgende aktiviteter:

- Kompetenceudvikling og efteruddannelse.
- Karrieresparring og – afklaring, realkompetenceudvikling.
- Individuel rådgivning om personlige og arbejdsmæssige udfordringer, som opstår med baggrund i afskedigelsen.

Ud af de 80 mio. kr., der blev afsat til Tryghedspuljen, var der per september 2012 kun brugt seks mio. kr. En evaluering af Tryghedspuljen tyder på, at kendskabet blandt lokale ledere og afskedigede medarbejdere har været godt, men at puljen kom for sent i forhold til afskedigelser i 2010 og starten af 2011.²⁰³ Et problem ved Tryghedspuljen er, at aktiviteterne skal afholdes inden for opsigelsesperioden, og at den ikke omfattes af flere overenskomstgrupper.

I Odense Kommune er man bevidst om, at kommunens rehabiliteringsprojekt, der skal gøre ældre og handicappede borgerne mere selvhjulpne, kan risikere at skabe modstand blandt medarbejderne, da projektet forventes at medføre nedlæggelse af arbejdspladser. Med hjælp fra MindLab har man identificeret nogle initiativer, som kan gøre medarbejderne mere motiverede for at indgå i innovationsprojektet, jf. boks 23.

Mange kommuner er begyndt at uddele innovationspriser til deres medarbejdere – fx Frederiksberg, Herning og Hvidovre. Derudover bliver der også uddelt flere sektor-specifikke innovationspriser (fx Organisationen af Topchefer i den Kommunaltekniske Sektor, Ergoterapeutforeningen og Dagens Medicin). For at sætte fokus på de mange innovative tiltag i kommunerne og for at indsamle og videreformidle, hvordan kommunerne innoverer i praksis, uddele KL i samarbejde med Kommunaldirektørforeningen to priser årligt: En pris for et radikalt innovationsprojekt, der har skabt banebrydende nytænkning, og en pris for et mindre tiltag, der med små midler har skabt innovativ merværdi.

I kommunerne arbejdes der også med forskellige former for *genanvendelsespriser*, hvor ledere og medarbejdere anerkendes for at kopiere effektiviseringsprojekter fra andre dele af den offentlige sektor. I Lolland Kommune har topledelsen under overskriften *Stjæl med stolthed* indsamlet ideer til, hvordan man kan skabe bedre og billigere løsninger ud fra, hvad der har virket andre steder i den offentlige sektor.

²⁰² Se referencer i kapitel 5 samt Jespersen m.fl. (2013).

²⁰³ Team Arbejdsliv (2012).

Innovationspriserne kan virke motiverende på medarbejderne og giver samtidig den ekstra gevinst, at viden bliver spredt uden for den enkelte organisation. Det har nemlig vist sig vanskeligt at sprede erfaringer og bedste praksis fra én arbejdsplads til en anden til trods for, at de positive effekter ofte er veldokumenterede. I den kommunale sektor kan en forklaring på den langsomme spredning af bedste praksis måske være, at mobiliteten blandt de decentrale ledere på tværs af kommuner er begrænset og faldende, således at størstedelen af de decentrale ledere bliver rekrutteret inden for samme kommune.²⁰⁴

Produktivitetskommissionens anbefalinger fra kapitel 2 om at tilvejebringe flere og bedre data for de offentlige institutioners præstationer og om at gennemføre mere systematisk benchmarking og opfølgning herpå kan bidrage til at sikre en mere effektiv spredning af viden om vellykket innovation og bedste praksis i den offentlige sektor.

BOKS 23: MEDARBEJDERNES TILSKYNDELSE TIL AT INNOVERE

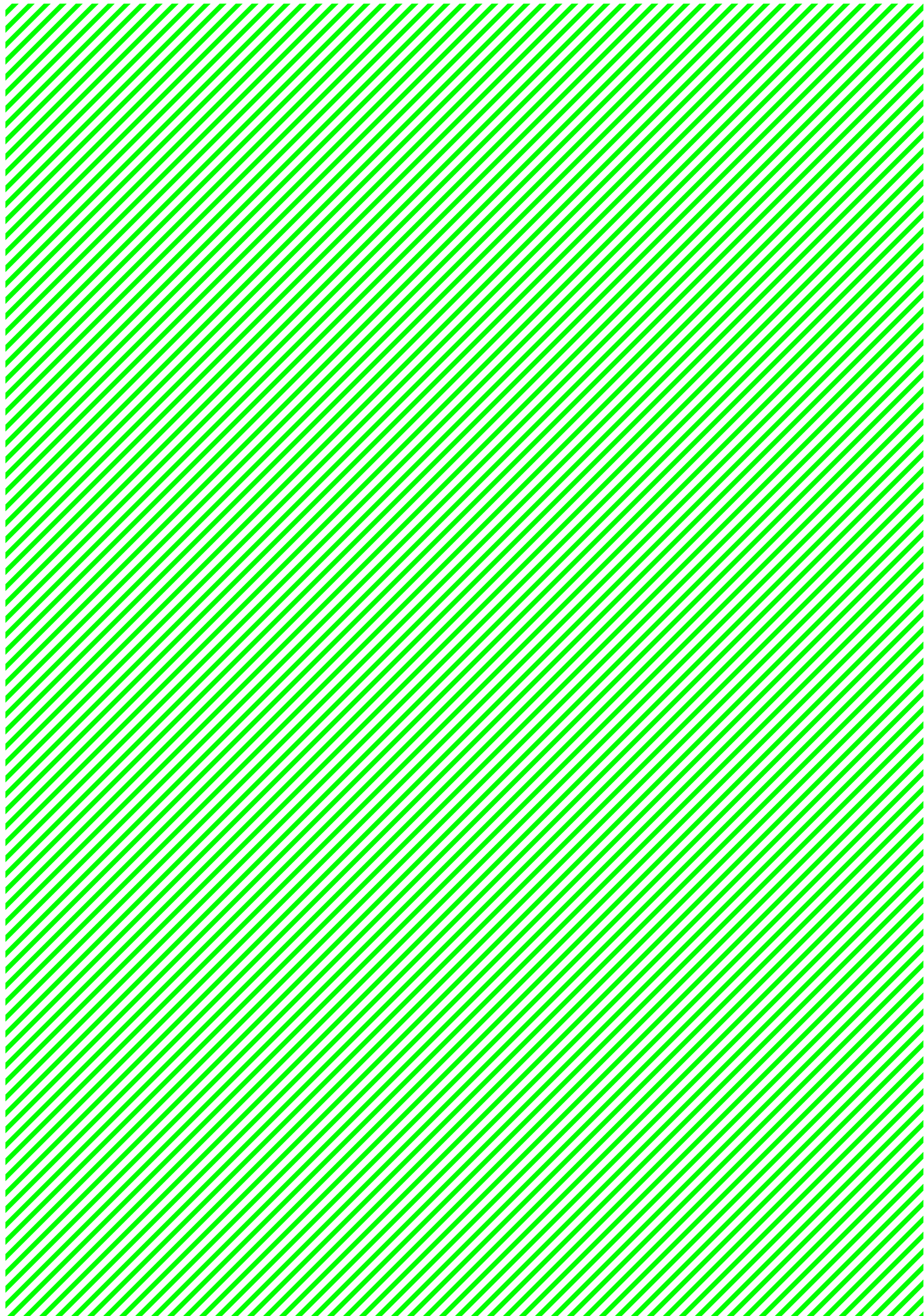
I Odense Kommunes innovationsarbejde med rehabilitering inden for ældre- og handicapområdet forventer man at realisere besparelser og nedgang i personaleforbruget. Kommunen er stødt på en udfordring i innovationsarbejdet: *"Hvordan sikrer vi, at medarbejderne vil indgå i effektiviserings- og innovationsprocesser, som i sidste ende kan gøre deres job overflødig?"*

I samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet og MindLab har kommunen holdt en workshop med det formål at definere initiativer, som kan være med til at motivere medarbejderne til at bidrage til innovationsarbejdet.

Baseret på workshoppen har Odense Kommune iværksat tre initiativer:

- *Læring på job.* Projektet skal understøtte Odense Kommunes ambition om at arbejde systematisk med at skabe en ny praksis for arbejdet med de ældre og handicappede. Projektet har fokus på at bruge hverdagspraksis til at opkvalificere og kompetenceudvikle medarbejderne til "det næste job", hvor rehabilitering er den grundlæggende tankegang. Projektet er bl.a. rettet mod at stimulere den enkelte medarbejders nysgerrighed over for, hvad der er den rehabiliterende tilgang til kerneydelsen.
- *Muligheder i opsigelsen og frem til sidste dag.* Projektet handler dels om at udarbejde forslag til et fælles sæt fastholdelseskriterier for området og dels at komme med bud på, hvilke initiativer der kan sættes i værk over for afskedigede medarbejdere fra afskedigelsessamtalen og frem til sidste arbejdsdag. Fastholdelseskriterierne skal beskrive, hvilke kompetencer organisationen fremadrettet har brug for, så medarbejderne ved, hvilke kvalifikationer de forventes at have i den nye praksis. Samtidig skal projektet tilrettelægge et professionelt forløb for afskedigede medarbejdere frem til sidste arbejdsdag, så medarbejderen kan kvalificere sig bedst muligt til næste job og bevare lysten til at komme på arbejde frem til sidste arbejdsdag.
- *At kunne være spydspids.* Projektet skal bidrage til at fortælle en historie om organisationens udvikling, der indeholder både gode og dårlige hændelser. Det gør historien troværdig og afspejler bedre medarbejdernes oplevelse. Historien kan hjælpe medarbejderne med at være i det gamle og det nye på samme tid og at give slip på gamle opgaver. Spørgsmål som *Hvis det fremover skal være både billigere og bedre, var det så ikke godt nok før?* kan bl.a. adresseres. Historien skal derudover gøre rehabilitering konkret for medarbejderne og tydeliggøre, at det er funktioner, der nedlægges – ikke medarbejdere.

²⁰⁴ Klausen m.fl. (2011).



Appendiks 1

Budgetlov og økonomistyring

Dette appendiks beskriver de overordnede rammer for styringen af de offentlige budgetter samt principperne for og de senere års erfaringer med økonomistyring i stat, regioner og kommuner.

I årene op til den internationale finanskrisen var der problemer med styringen af de offentlige udgifter, hvilket i samspil med andre faktorer bidrog til overophedningen af dansk økonomi. Den økonomiske krise betød en kraftig forværring af de offentlige finanser. Det har medført et øget fokus på at opnå bedre kontrol med udviklingen i de offentlige udgifter, og siden 2008 er der indført forskellige former for sanktioner over for merforbrug i kommuner, regioner og stat.

Siden 2011 har der både været sanktioner over for merforbrug i budgetterne og i regnskaberne. Fra 2014 træder budgetloven i kraft, hvorved der indføres udgiftslofter for stat, kommuner og regioner, herunder sanktionsmekanismer for kommuner og regioner svarende til de sanktionsmekanismer, der gælder for kommunerne i dag. Formålet med sanktionsmekanismerne er at understøtte, at kommuner og regioner overholder de aftalte økonomiske rammer. Samlet set er der sket en markant ændring af kommunernes adfærd, som formentlig kan tilskrives de ændrede styringsprincipper i kombination med den almindelige kriseforståelse.

De overordnede økonomiske rammer for kommunerne og regionerne er historisk set blevet fastlagt ved de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og Danske Regioner samt KL. Ressourcetilførslen fra staten til regionerne og kommunerne sker især via bloktilskud. For regionerne er en del af ressourceførslen dog knyttet til adfærd eller aktivitet. Derudover får kommunerne tilført ressourcer via selvstændig skatteudskrivning.

I det følgende beskriver vi først budgetloven. Dernæst beskrives den nuværende økonomistyringspraksis i stat, kommuner og regioner, der historisk er fremkommet som et resultat af eksperimenter med forskellige økonomistyringsformer såsom rammestyring, såkaldt markedsbaseret styring osv. Den historiske udvikling er nærmere beskrevet af Greve og Ejersbo (2013).

Budgetloven

Budgetloven er et nyt udgiftsstyringsystem, der skal understøtte, at de offentlige udgifter udvikler sig i overensstemmelse med målsætningerne og prioriteringerne i 2020-planen, herunder Finanspaktens balancekrav til de offentlige finanser.

Budgetloven indeholder udgiftslofter for hver af de tre overordnede offentlige delsektorer *kommuner*, *regioner* og *stat*. Disse lofter er gældende for en fireårig periode, hvor loftet for et nyt *fjerdeår* fremsættes som lovforslag af Finansministeren sammen med finanslovsforslaget. Udgiftslofterne træder i kraft fra 2014, og der er med regeringens vækstplan vedtaget udgiftslofter for perioden 2014 til 2017.²⁰⁵ I efteråret 2014 vedtages udgiftslofterne for 2018.²⁰⁶

²⁰⁵ Regeringen (2013).

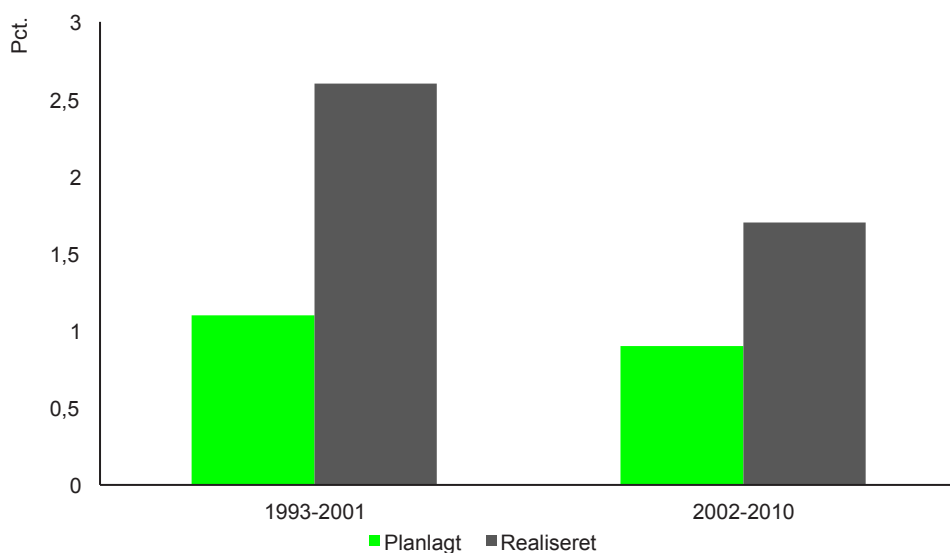
²⁰⁶ Finansministeret (2012).

For at understøtte overholdelsen af udgiftslofterne videreføres og udvides sanktionsmekanismen, som blev indført med *sanktionsloven* fra 2008. Et nyt element med budgetloven er, at De Økonomiske Råd får til opgave løbende at vurdere, om udgiftslofterne er overholdt og afstemt med de finanspolitiske målsætninger for de offentlige finanser.

Baggrund

Vedtagelsen af budgetloven skal ses som udtryk for statens ønske om at opnå større kontrol med de offentlige udgifter, herunder det offentlige forbrug. Historisk har man ikke været i stand til at holde det offentlige forbrug inden for den planlagte ramme, jf. figur A. Budgetlovens indførelse skal derfor ses i lyset af det nuværende underskud på de offentlige finanser, den europæiske gældskrise samt Danmarks tilslutning til EU's Finanspagt. Disse elementer styrker kravene til en disciplineret offentlig udgiftspolitik.

FIGUR A: PLANLAGT OG REALISERET ÅRLIG REALVÆKST I OFFENTLIGT FORBRUG



Kilde: Finansministeret (2012).

En række lande har tidligere indført udgiftslofter med rimelig succes. Sverige indførte statslige udgiftslofter i 1997 og har overholdt lofterne i alle år. Holland indførte udgiftslofter i 1994, og lofterne er kun blevet overskredet få gange siden. Østrig indførte udgiftslofter for de statslige udgifter i 2009 og har overholdt udgiftslofterne i både 2009 og 2010.

Danmarks tilslutning til EU's Finanspagt stiller et balancekrav til det strukturelle underskud, der højst må udgøre 0,5 pct. af BNP. Danmark har siden 2010 haft et større strukturelt underskud, end balancekravet tillader, jf. tabel A. Der er imidlertid en forventning om, at det strukturelle underskud i 2013 vil være i overensstemmelse med balancekravet.

TABEL A: DEN STRUKTURELLE OFFENTLIGE BUDGETSALDO I PROCENT AF BNP

	2010	2011	2012	2013
Strukturel saldo	-1,7	-0,8	-1,1	-0,2

Note: Strukturel saldo er udtryk for den faktiske saldo korrigeret for konjunkturer. Tallet for 2013 er et foreløbigt skøn.
 Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013c).

Indholdet af budgetloven

Fireårige udgiftslofter

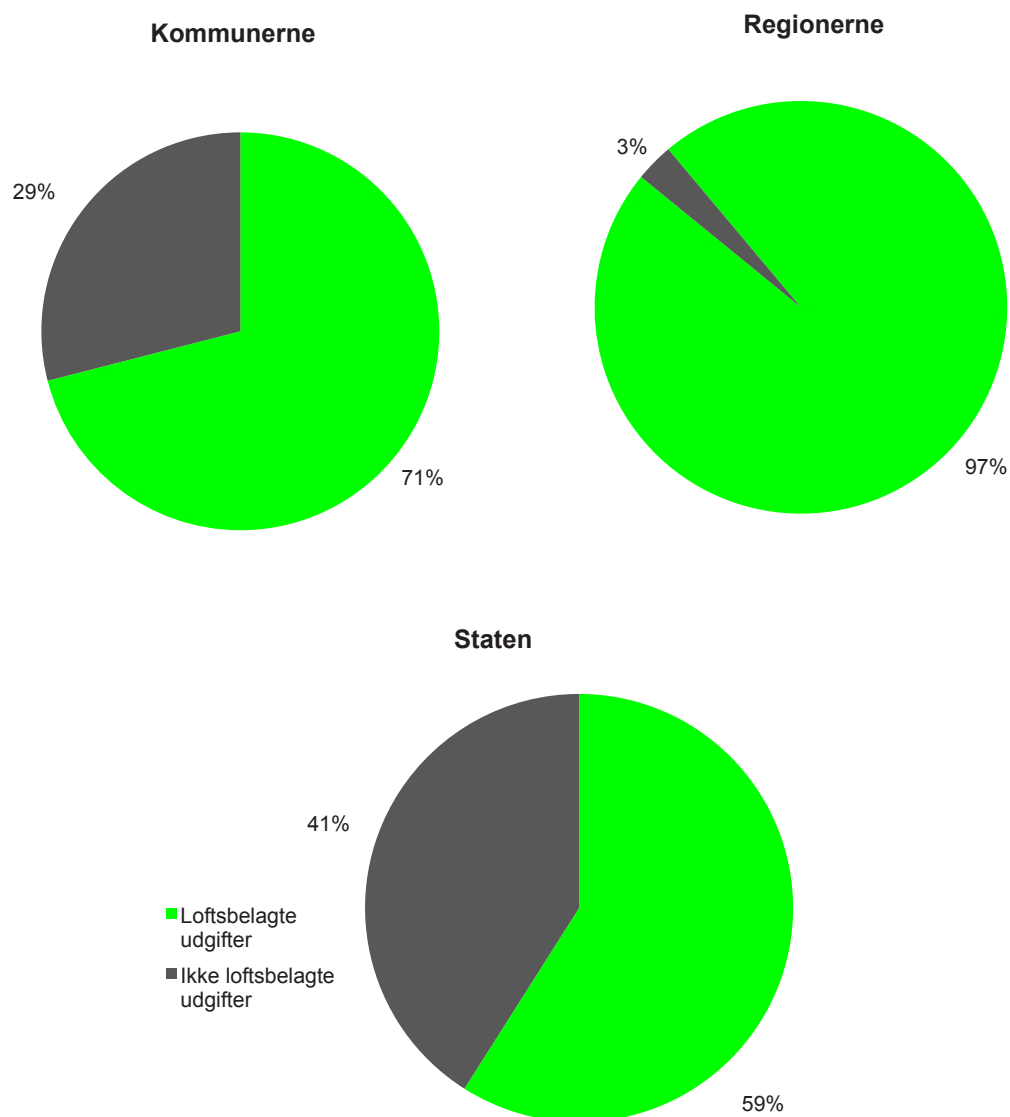
Med budgetloven indføres separate udgiftslofter for staten, kommunerne og regionerne. Formålet hermed er at placere ansvaret for udgiftsstyringen hos hver af de tre sektorer. Det er dog ikke alle udgifter, der er omfattet af et udgiftsloft.

Det *statslige udgiftsloft* er opdelt i to dellofter: Det statslige delloft for driftsudgifter (driftsudgifter, tilskud og betalinger til udlandet) og det statslige delloft for indkomstoverførsler (ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler samt lovbundne driftsudgifter i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen). De ledighedsrelaterede udgifter såsom arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp og driftsudgifter i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen holdes uden for udgiftsloftet for at sikre, at de automatiske finanspolitiske stabilisatorer kan virke frit. Uden for loftet holdes også anlægsbevillinger, herunder infrastrukturprojekter, nationalejendom, renteudgifter, afdrag på statsgæld samt øvrige kapitalbevægelser, jf. figur B.

De *kommunale og regionale udgiftslofter* omfatter henholdsvis serviceudgifterne og driftsudgifterne. I begge sektorer bliver anlægsudgifterne holdt uden for loftet, og det kommunale udgiftsloft omfatter heller ikke udgifter til forsikrede ledige, overførselsudgifter og den aktivitetsbestemte medfinansiering af det regionale sundhedsområde, jf. figur B.

Vedrørende anlægsudgifterne kan der ved de årlige økonomiforhandlinger aftales udgiftslofter, men der indføres ikke loft over anlægsudgifterne med budgetloven.

FIGUR B: KOMMUNALE, REGIONALE OG STATSLIGE UDGIFTER OMFATTET AF UDGIFTSLOFTER



Note: Udgiftsloftet for kommunerne dækker serviceudgifterne. Anlægsudgifter, overførselsudgifter, udgifter til forsikrede ledige og udgifter til den aktivitetsbestemte medfinansiering af sundhedsvæsenet omfattes ikke af udgiftsloftet. For regionerne omfatter udgiftsloftet driftsudgifterne, herunder medicinudgifter og nettodriftsudgifter til regional udvikling. Anlægsudgifterne er ikke omfattet af udgiftsloftet. For staten opdeles udgiftslofterne i to dellofter. Et delloft for de statslige driftsudgifter, samt et delloft for indkomstoverførsler. Statens anlægsudgifter, renteudgifter, ledighedsrelaterede udgifter samt tilskud til kommuner og regioner er ikke omfattet af udgiftsloft. Tallene er baseret på udgiftsfordelingen 2012.

Kilde: Finansministeriet (2012).

Udgiftslofterne dækker som nævnt en fireårig periode. Udover at placere ansvaret for udgiftsstyringen hos kommuner, regioner og stat er et andet formål med de fireårige udgiftslofter at sikre et længere perspektiv i de udgiftspolitiske rammer. Derved bliver det nemmere at realisere den mellemfristede målsætning om balance i de offentlige finanser i 2020. Hvis der vedtages reformer af dansk økonomi, kan dette indarbejdes i de mellemfristede fremskrivninger og give mulighed for fastlæggelse af ændrede udgiftslofter.

Balancekravet, der blev beskrevet ovenfor, påvirker rammerne for udgiftslofterne. Så længe det strukturelle underskud er større end eller tæt på balancekravet om højst 0,5 pct. af BNP, vil der blive stillet stramme krav til udviklingen i det offentlige forbrug og hermed til udgiftslofterne.

Korrektionsmekanismen

Danmark har tilsluttet sig EU's Finanspagt. Ifølge pagten skal de deltagende lande i national lovgivning indføre en *korrektionsmekanisme*, der automatisk iværksættes i tilfælde af betydelige afvigelser fra det førnævnte balancekrav.

Korrektionsmekanismen indebærer, at Finansministeren hvert år i august skal foretage et skøn over den strukturelle saldo for det følgende finansår. Hvis der forventes et væsentligt større strukturelt underskud, end balancekravet tilsiger (0,5 pct. af BNP), skal der gennemføres foranstaltninger, der retter op på underskuddet.²⁰⁷

Sanktioner i forhold til stat, kommuner og regioner

Det er især sanktionsmekanismerne og omfanget af disse, som er nye i forhold til de hidtidige principper for de årlige økonomiaftaler mellem regeringen, kommunerne og regionerne.

For den statslige sektor skal Finansministeriet i maj og september foretage en vurdering af den samlede overholdelse af det statslige udgiftsloft. Hvis der er udsigt til overskridelse af det statslige delloft for driftsudgifter, har Finansministeriet pligt til at gennemføre tiltag, som imødegår overskridelsen. Hvis udgiftsloftet ved årets afslutning er overskredet, reduceres udgiftsloftet i det nye år svarende til overskridelsen. Bærer udgiftsoverskridelser præg af permanent karakter for indkomstoverførslerne, har Finansministeriet pligt til at fremlægge forslag, der imødekommer overskridelsen fremadrettet. For det statslige delloft for indkomstoverførsler gælder alene, at overskridelser af permanent karakter skal redresseres fremadrettet.

For kommunerne og regionerne har sanktionerne indflydelse på deres økonomi gennem tre kanaler.

For det *første* videreføres den nuværende *sanktion i budgetsituationen*, der indebærer, at 3 mia. kr. af det samlede bloktilskud er betinget af, at kommunernes samlede budgetter overholder den samlede aftalte ramme for serviceudgifterne. Som udgangspunkt bliver kommunerne modregnet kollektivt og proportionalt i bloktilskuddene, hvis deres budgetter samlet overskrider den samlede aftalte ramme for serviceudgifterne. Budgetloven giver imidlertid Økonomi- og Indenrigsministeriet bemyndigelse til at beslutte, at modregningen i stedet helt eller delvist kan foretages individuelt i bloktilskuddet til de enkelte kommuner.²⁰⁸ Budgetloven indfører en tilsvarende sanktionsmekanisme for regionerne på 1 mia. kr.

For det *andet* foretages en modregning i bloktilskuddene, hvis de realiserede *regnskaber* for kommunerne under ét overskrider budgetterne. Denne sanktionsmekanisme gøres med budgetloven permanent. De kommuner, der ifølge deres regnskaber har overskredet deres budgetter, modregnes i deres individuelle bloktilskud med 60 pct. af deres individuelle overskridelse, mens de resterende 40 pct. modregnes kollektivt i alle kommuners bloktilskud. En tilsvarende ordning indføres for regionerne. Denne sanktionsmekanisme træder altså i kraft, hvis regnskaberne overskrider budgetterne, også selvom de samlede budgetter måtte ligge under den aftalte ramme, som det var tilfældet i 2011, 2012 og 2013.

²⁰⁷ Finansministeriet (2012).

²⁰⁸ En sådan individuel modregning forudsætter, at den samlede budgetramme for de kommunale udgifter fordeles ud på de enkelte kommuner, så hver kommunes faktiske budget kan sammenholdes med den tildelte budgetramme. Der er endnu ikke besluttet et præcist sæt af regler for, hvordan fordelingen af den samlede budgetramme på de enkelte kommuner skal foretages.

Det er dog muligt for Økonomi- og Indenrigsministeren at justere målepunktet for sanktionen i regnskaberne. Dette er fx sket i 2011, 2013 og 2014, hvor målepunktet blev justeret, så det svarer til den aftalte ramme.²⁰⁹

Den tredje sanktionsmekanisme giver Finansministeriet mulighed for at gøre 1 mia. kr. af bloktilskuddet til kommunerne og ½ mia. kr. til regionerne betinget af, at *bruttoanlægsudgifterne* holder sig inden for et eventuelt aftalt loft for anlægsinvesteringerne. Overskridelse indebærer en kollektiv modregning i bloktilskuddet. Denne sanktion iværksættes altså kun i de år, hvor der er aftalt et anlægsloft (indtil videre kun i 2007, 2009, 2013 og 2014).²¹⁰ Sanktioner på anlægsudgifterne bliver kun pålagt budgetterne og ikke regnskaberne.²¹¹

Med budgetloven skal kommuner og regioner altså forholde sig til tre sanktionsmekanismer, jf. opsummeringen i tabel B. Sanktionen i budgettet er siden 2009 blevet udmålt i forhold til den aftalte serviceramme. Sanktionen i regnskabet bliver som udgangspunkt udmålt i forhold til kommuner og regioners budgetter. Som nævnt kan Økonomi- og Indenrigsministeren dog justere målepunktet for sanktionen i regnskabet.

I 2008 og 2011 blev regnskabssanktionen udmålt i forhold til den aftalte ramme for kommunerne, men i 2012 blev sanktionen i regnskabet udmålt i forhold til budgetterne, som lå væsentligt under den aftalte ramme. Dette svarer til en stramning af sanktionslovgivningen. I 2013 og 2014 udmåles sanktionen i regnskabet i forhold til den aftalte serviceramme for kommunerne, mens målepunktet for regionerne er budgetterne.²¹²

TABEL B: BUDGETLOVENS SANKTIONSMEKANISMER FOR KOMMUNER OG REGIONER

SANKTION	BEMÆRKNING
Vedrørende budgetterne	3 mia. kr. af bloktilskud til kommuner betinges af, at budgetterne overholder rammen for serviceudgifterne. Tilsvarende 1 mia. kr. for regioner. Modregningen kan foretages helt eller delvist individuelt i kommunernes bloktilskud.
Vedrørende regnskaberne	Overskredne budgetter modregnes 60 pct. individuelt og 40 pct. kollektivt i bloktilskuddene. Økonomi- og Indenrigsministeren kan justere målepunktet for sanktionen.
Vedrørende anlægsudgifterne	1 mia. kr. af bloktilskud til kommuner betinges af, at bruttoanlægsudgifter overholder et aftalt anlægsloft. ½ mia. kr. for regionerne. Sanktionen træder dog først i kraft, hvis der er aftalt et anlægsloft mellem regeringen og KL henholdsvis Danske Regioner.

Note: Opsummering af sanktionsmekanismer i budgetloven.

²⁰⁹ Regeringen og KL (2012) samt Regeringen og KL (2013).

²¹⁰ Regeringen og KL (2012), Regeringen og KL (2013), Regeringen og Danske Regioner (2012) samt Regeringen og Danske Regioner (2013).

²¹¹ Finansministeriet (2012)

²¹² Regeringen og KL (2012), Regeringen og KL (2013), Regeringen og Danske Regioner (2012) samt Regeringen og Danske Regioner (2013).

De Økonomiske Råd og budgetloven

De Økonomiske Råd får en ny rolle i forbindelse med indførelse af budgetloven. De Økonomiske Råd skal årligt vurdere:

- Holdbarheden i de offentlige finanser.
- Den mellemfristede udvikling i den offentlige saldo, herunder udviklingen i den strukturelle saldo.
- Hvorvidt de vedtagne udgiftslofter er afstemte med de finanspolitiske målsætninger for de offentlige finanser.
- Om de vedtagne udgiftslofter overholdes såvel i planlægningsfasen, som når regnskabet foreligger.

Mange af disse vurderinger foretages allerede i De Økonomiske Råd, men med indførelse af budgetloven gives anbefalingerne fra rådet yderligere mandat.

Med budgetloven bliver økonomistyringen af de offentlige finanser koblet med de langsigtede finanspolitiske målsætninger. De fireårige udgiftslofter sætter rammerne for statens, kommunernes og regionernes økonomi, og skal udgiftslofterne hæves, kræver det reformer eller en strukturel saldo, der overholder balancekravet.

Sanktionsmekanismerne straffer stat, kommuner og regioner, såfremt budgetter eller regnskaber ikke er overholdt. Endelig får De Økonomiske Råd en eksplicit rolle som overvåger af de offentlige finanser. Budgetloven vil fremadrettet få en betydning for økonomistyringspraksis i de offentlige delsektorer. Nedenfor beskriver vi, hvordan økonomistyringspraksis er indrettet i de offentlige delsektorer.

Økonomistyring i staten

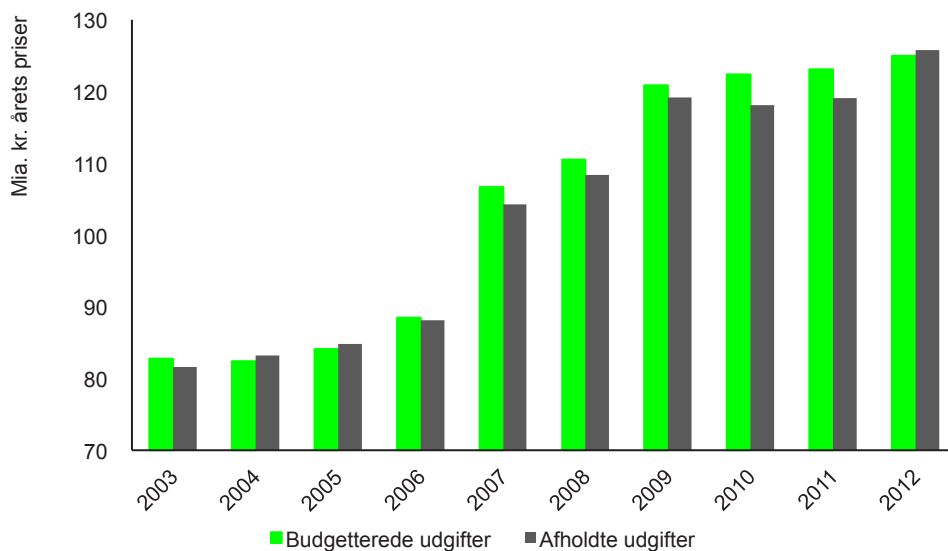
De økonomiske rammer for de forskellige ressortområder i staten bliver bestemt ved finanslovsforhandlingerne.²¹³ Statens udgifter er ligesom de regionale og kommunale udgifter omfattet af udgiftslofter fra budgetloven.

Styring i centraladministrationen er karakteriseret ved brug af mål- og resultatstyring mellem departementerne og de tilhørende institutioner eller styrelser. Det indebærer, at de statslige institutioner skal opstille mål for deres opgaver, og institutionerne skal ved årets afslutning vurdere, om målene er nået. Opstilling af mål sker på baggrund af dialog mellem institutionens ledelse og departementet, og målene bliver oftest nedfældet i en resultatkontrakt. På baggrund af de opstillede mål i resultatkontrakten er det den enkelte institutionsledelses opgave at realisere målene.

Inden for de sidste ti år har staten overholdt sin driftsramme i 2003 samt fra 2006 til 2011. I de øvrige år har der været beskedne budgetoverskridelser, jf. figur C.

²¹³ Den aktivitetsbaserede finansiering af uddannelsessystemet vil blive behandlet i Produktivitetskommissionens kommende rapport om forskning, uddannelse og innovation.

FIGUR C: STATENS DRIFTSUDGIFTER I BUDGET OG AFHOLDTE UDGIFTER



Note: Figuren indeholder driftsudgifter og udelader statens overførsels- og anlægsudgifter. Tallene tager ikke højde for forsinkede afløb, diverse reguleringer af teknisk karakter, udgiftsforskydninger mellem stat, kommuner og regioner (fx som følge af ændringer i opgavevaretagelsen) og udmøntede reserver mv. Tabellen er inkl. tillægsbevillinger der tiltræder i løbet af året.

Kilde: Særkørsel fra Finansministeriet.

Økonomistyring i kommunerne

Kommunernes overordnede økonomiske ramme bliver fastlagt i de årlige økonomiaftaler med regeringen, hvilket bl.a. resulterer i beregning af et bloktilskud til kommunerne.²¹⁴ Størstedelen af kommunernes finansiering kommer dog fra selvstændig skatteudskrivning, der udgør omtrent 55 pct. af de samlede indtægter i 2013.²¹⁵

Med budgetloven videreføres som nævnt sanktionsmekanismerne, hvilke er et centralt element i den overordnede styring af kommunernes økonomi. Budgetloven fastlægger fireårige udgiftslofter over kommunernes serviceudgifter og viderefører sanktionsmekanismer, der træder i kraft, hvis kommunernes budgetter ikke holder sig inden for de aftalte rammer, eller hvis regnskaberne viser, at kommunerne har brugt flere penge end planlagt.

Bloktilskuddet er en del af et samlet udligningssystem, der består af en række forskellige tilskuds- og udligningsordninger²¹⁶ samt forskellige særtilskud.²¹⁷ Som følge af forskelle i beskatningsgrundlag, alderssammensætning og social struktur varierer kommunernes mulighed for at tilbyde et gennemsnitligt serviceniveau. Udligningssystemet har til formål at sikre kommunerne lige økonomiske muligheder for at tilbyde et gennemsnitligt serviceniveau. Bloktilskuddet udgør en del af tilskuds- og udligningsordningerne.

²¹⁴ Fordelingen af bloktilskuddet bygger hovedsageligt på indbyggertallet i de enkelte kommuner.

²¹⁵ KL (2013c), tabel 8.1.

²¹⁶ Landsudligningen, hovedstadsudligningen samt en tilskudsordning for kommuner med højt strukturelt underskud.

²¹⁷ Tilskud til vanskeligt stillede kommuner, Tilskud til kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske problemer, Tilskud til kommuner, som i visse dele af kommunen har en høj andel af borgere med sociale problemer.

For den resterende del udmønter udligningen sig i, at nogle kommuner modtager et tilskud, mens andre skal betale til udligningsordningen. Beregningen af tilskud og betalinger sker på grundlag af nogle fastlagte kriterier for kommunernes udgiftsbehov og indtægtsmuligheder. Forskellen mellem udgiftsbehov og indtægtsmuligheder kaldes kommunens strukturelle underskud.²¹⁸

Kommunerne kan som udgangspunkt finansiere en udvidelse af servicerammen ved at forhøje kommuneskatten. Siden indførelsen af en skattesanktion i 2009 har kommunernes muligheder for at hæve skatten dog været begrænsede. Skattesanktionen træder i kraft, hvis den gennemsnitlige skatteprocent for alle kommuner under ét stiger over det aftalte niveau. I så fald bliver kommuner, der sætter skatten op, modregnet med 75 pct. af merprovenuet i deres bloktilskud det første år, med 50 pct. det andet og tredje år og med 25 pct. det fjerde år. Først i det femte år får kommunen således det fulde provenu af skattestigningen. Samtidigt bliver den andel af merprovenuet, der ikke modregnes i det individuelle bloktilskud, modregnet som en kollektiv nedsættelse af bloktilskuddet for alle kommuner.

Det statslige bloktilskud til kommunerne fastsættes således, at der er balance mellem de samlede aftalte udgifter og den samlede finansiering fra skatter, bloktilskud mv. Det betyder, at en forøgelse af den samlede kommunale skatteudskrivning alt andet lige bliver modsvaret af en tilsvarende nedjustering af bloktilskuddet. Dette gør sig gældende uanset sanktionerne ved skattestigninger. Sanktionsloven giver dog mulighed for, at der kan afsættes en pulje til skattestigninger, som de enkelte kommuner kan søge om at få del i, uden at der udløses sanktioner. Denne mulighed har været udnyttet i 2010, 2011, 2013. Også i 2014 er der afsat puljemidler.²¹⁹ I 2013 og 2014 er der samtidigt afsat puljer til at støtte skattenedsættelser.

Gennem den kommunale medfinansiering bidrager kommunerne til finansiering af sundhedsvæsenet. Den kommunale medfinansiering er aktivitetsafhængig og betyder, at kommunerne skal afregne med regionerne, hver gang en borger har modtaget en regionalt finansieret sundhedsydelse. Afregningen afhænger af antallet og tyngden af behandlingen borgeren modtager. Procentsatser og lofter fremgår af tabel C.

²¹⁸ Det strukturelle overskud eller underskud er udtryk for, om en kommune kan finansiere sit udgiftsbehov ved opkrævning af skat med en gennemsnitlig skatteprocent. Udgiftsbehovet beregnes på baggrund af alderssammensætningen og den socioøkonomiske sammensætning blandt borgerne i kommunen. Se evt. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013a).

²¹⁹ Regeringen og KL (2012) samt Regeringen og KL (2013).

TABEL C: OVERSIGT OVER PROCENTSATSER OG LOFTER FOR KOMMUNAL MEDFINANSIERING

BEHANDLINGSTYPE	PROCENTSAT FOR AFREGNING
Somatik	
Stationær behandling	34 pct. af DRG-takst (ekskl. lang-liggertakst), dog maksimalt 14.025 kr. per indlæggelse
Ambulant behandling	34 pct. af DAGS-takst, dog maksimalt 1.384 kr. per besøg. Det maksimale beløb for gråzone-patienter udgør 14.025 kr.
Genoptræning under indlæggelse	70 pct. af genoptræningstakst
Psykiatri	
Stationær behandling	60 pct. af sengedagstakst, dog maksimalt 8.113 kr. per indlæggelse
Ambulant behandling	30 pct. af besøgstakst
Praksissektoren	
Speciallægebehandling	34 pct. af honorarer, dog maksimalt 1.384 kr. per ydelse
Øvrig behandling i praksissektoren	10 pct. af honorarer

Note: DRG er en betegnelse for Diagnose Relaterede Grupper, mens DAGS betegner Dansk Ambulant Grupperingsystem. Med DRG og DAGS kan man knytte takster til stationære og ambulante behandlinger. Taksterne er baseret på sygehusenes gennemsnitlige omkostninger ved en given behandlingstype.

Kilde: Udvalget for bedre incitamenter (2013): 58 – tabel 3.4

Hensigten med den kommunale medfinansiering er at give kommunerne en økonomisk tilskyndelse til en forebyggende indsats.

Inden for de aftalte rammer for serviceudgifterne i økonomaftalen, lofterne givet af budgetloven samt det kommunale udligningssystem, det omtalte skatteloft samt den kommunale medfinansiering på sundhedsområdet har den enkelte kommune frihed til at indrette styringen af sin økonomi, som den finder det mest hensigtsmæssigt. De fleste kommuner anvender rammestyring som styringsredskab.²²⁰ Rammestyring indebærer, at kommunerne internt fastlægger forvaltningernes budgetter, hvorefter forvaltningerne må tilrettelægge deres aktiviteter efter dette budget.

Nogle kommuner supplerer den økonomiske rammestyring med politiske mål og rammer. Til at indfri disse mål anvender kommunerne typisk aftale- eller kontraktstyring.²²¹ Hvor meget rammestyring fylder sammenlignet med aftale- og kontraktstyring i kommunerne varierer med de rammevilkår og udfordringer, kommunerne er underlagt, såsom ældrebyrde, udvikling i børnetal eller om kommunerne oplever netto til- eller fraflytning.

²²⁰ Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL (2013).

²²¹ Se www.kl.dk/Fagomrader/Okonomi-og-dokumentation/styring/Styringsmodeller/.

Den ledelsesmæssige struktur i kommunerne består af flere styringsled, der danner en samlet styringskæde. Styringskædens øverste led er kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen sætter de overordnede mål og rammer for forvaltningerne, der samtidig leverer resultater til bestyrelsen. Forvaltningen sætter rammerne for de enkelte institutioner i kommunen såsom børnehaver, skoler, jobcentre mv. Institutionerne leverer servicen til brugerne. Styringen i en kommune er for alle led karakteriseret ved, at der sker en løbende tilbagemelding vedrørende de igangværende aktiviteter. Institutionerne får tilbagemelding fra brugerne, forvaltningen får tilbagemelding fra institutionerne, og kommunalbestyrelsen får tilbagemelding fra forvaltningen.²²²

Styringskæden beskriver den overordnede ledelsesmæssige struktur i kommunerne. Hvordan, de enkelte kommuner implementerer styringen i praksis, kan imidlertid variere betydeligt. Styringen varierer fx ved detaljeringsgraden i de mål, byrådet fastsætter for organisationen, eller ved institutionernes frihed til økonomistyring (adgang til budgetoverførsel mellem år, anvendelse af centrale puljer mv.).²²³ I nogle kommuner er byrådets mål meget generelle, mens de i andre kommuner er meget detaljerede. Igen spiller de rammevilkår og udfordringer, kommunerne er underlagt en betydelig rolle for, hvordan kommunerne implementerer styringen i praksis.

Økonomistyringspraksis kan variere på tværs af forvaltninger i samme kommune. De fleste forvaltninger bliver styret ud fra overordnede økonomiske rammer, som forvaltningens budget skal overholde, samtidig med at forvaltningen skal indfri nogle vedtagne politiske mål (fx vedrørende sundhed, uddannelse mv.).²²⁴ For andre er en del af ressourcetilførselen knyttet til adfærd og præstation. Eksempelvis har ressourcetildelingen til kommunerne fra staten på beskæftigelsesområdet længe været afhængig af kommunernes indsats og resultater på området.²²⁴

De fleste kommuner tillader institutionerne at overføre mindre- eller merforbrug mellem budgetår. Typisk er der fastlagt en procentsats for, hvor stor en andel af budgetrammen, der kan overføres til det efterfølgende år.

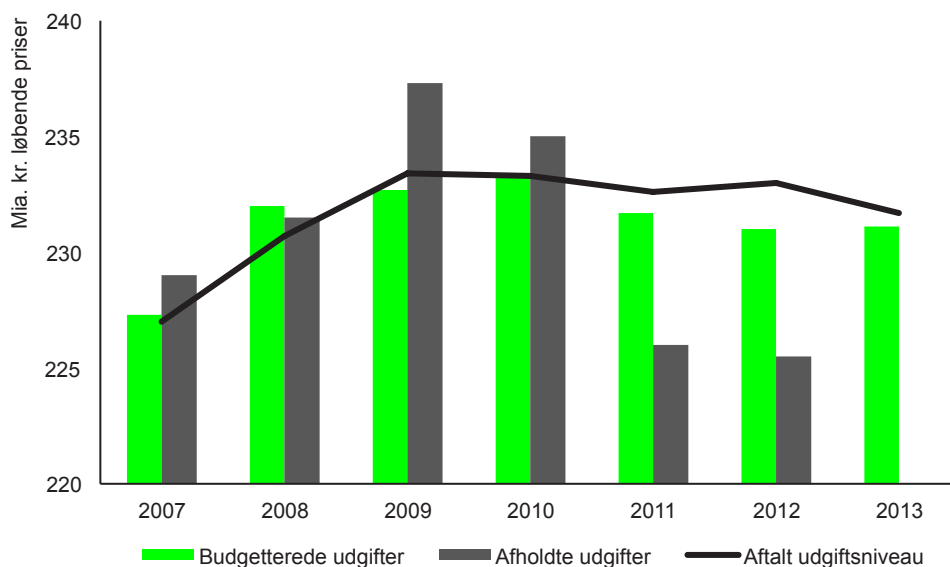
Over perioden 2007 til 2010 realiserede kommunerne samlet set større udgifter end aftalt med regeringen i de årlige økonomiforhandlinger og typisk større udgifter end de budgetterede. Denne udvikling er imidlertid vendt fra 2011 og frem, jf. figur D. Siden 2011 har kommunerne årligt overholdt deres budgetter – og mere til. Faktisk har de budgetterede udgifter i 2011, 2012 og 2013 ligget under den aftalte ramme, og de realiserede udgifter i 2011 og 2012 lå under de budgetterede, jf. figur D. Set over perioden 2007 til 2012 modsvares budgetoverskridelserne 2007 til 2010 stort set af mindreforbruget i 2011 og 2012.

²²² Se www.kl.dk/Fagomrader/Okonomi-og-dokumentation/styring/Styringsmodeller/.

²²³ KL (2008).

²²⁴ Arbejdsmarkedsstyrelsen (2010).

FIGUR D: KOMMUNERNES SERVICEUDGIFTER I AFTALE, BUDGET OG AFHOLDTE UDGIFTER



Kilde: Specialkørsel fra KL.
 Note: Mia. kr. i løbende priser.

Med andre ord er der opstået en ny situation i udviklingen i serviceudgifterne, hvor kommunerne systematisk bruger færre penge end aftalt. Det må antages, at de ændrede styringstiltag med sanktionsloven og budgetloven udgør en væsentlig årsag hertil. Det har også haft betydning, at der i 2012 var fastlagt en sanktion i forhold til det budgetlagte udgiftsniveau, som var lavere end det aftalte serviceniveau.

Økonomistyring i regionerne

Regionernes overordnede økonomiske rammer bliver fastlagt ved de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og Danske Regioner. Ligesom kommunerne er regionerne omfattet af udgiftslofter fastlagt i budgetloven, og overskridelse af disse bliver straffet gennem sanktionsmekanismer. På baggrund af disse overordnede rammer fastlægger regionerne de økonomiske rammer for sygehusvæsenet og praksissektoren.²²⁵

Ca. 75 pct. af regionernes samlede budget går til at drive sygehusene, mens den resterende del hovedsageligt består af udgifter til praksissektoren og medicinudgifter.²²⁶ Regionernes sundhedsudgifter bliver finansieret via statslige bloktilskud, statslige aktivitetsafhængige tilskud og den kommunale medfinansiering. Rammerne bliver fastlagt på baggrund af forventningerne til udviklingen i aktiviteten og produktivitetsudviklingen på sygehusene.²²⁷

²²⁵ Udgifter til praksissektoren omfatter tilskud til ydelser fra praktiserende læger, speciallæger, tandlæger, fysioterapeuter og psykologer samt medicin, jf. De Økonomiske Råd (2009).

²²⁶ Udvalget for bedre incitamenter (2013): 27.

²²⁷ Udvalget for bedre incitamenter (2013): 52-61.

I 2012 udgjorde statens bloktilskud ca. 77 pct. af regionernes samlede økonomiske ramme.²²⁸ Den statslige aktivitetspulje udgjorde ca. tre pct., og det kommunale aktivitetsbestemte bidrag udgjorde ca. 20 pct.²²⁹ Bloktilskuddet bliver udbetalt til den pågældende region. Ca. 23 pct. af regionernes samlede økonomiske ramme er således aktivitetsafhængige midler. Den statslige aktivitetsafhængige pulje bliver udbetalt efter nogle aftalte principper, og det er bl.a. gennem den statslige aktivitetspulje, at kravene til regionerne bliver udmøntet, jf. boks A. Formålet med finansiering med aktivitetsafhængige midler er at give regionerne et incitament til at levere en vis mængde aktivitet ved effektiv ressourceudnyttelse.

BOKS A: DEN STATSLIGE AKTIVITETSPULJE²³⁰

Den statslige aktivitetspulje skal ses i sammenhæng med den overordnede model for finansiering af regionerne. I finansieringsmodellen skelnes mellem aktivitet over og under et bestemt niveau, der betegnes *baseline*. Aktivitet over baseline-niveauet og op til et med staten aftalt niveau udløser midler fra den statslige aktivitetspulje. Aktiviteten bliver afregnet ved DRG/DAGS-taksterne, der afspejler de beregnede gennemsnitlige udgifter for behandling af henholdsvis en somatisk og en ambulans patient.

Den statslige aktivitetspulje bliver udbetalt a conto til de enkelte regioner. Ved udbetalingen forudsættes, at regionen realiserer det førnævnte aftalte aktivitetsniveau. Sker dette ikke, modtager regionen ikke den fulde aktivitetspulje. Aktivitet over det aftalte niveau udløser ikke ekstra midler fra den statslige aktivitetspulje. I det aftalte aktivitetsniveau er der indregnet et krav om produktivitetsvækst (typisk to pct. per år), hvilket betyder, at regionerne hvert år skal levere en større aktivitet til samme finansiering som sidste år. Derudover kan der blive tillagt en yderligere aktivitetsstigning, såfremt det er ønsket. Denne vil dog typisk være finansieret.

Det statslige aktivitetsbestemte tilskud bliver beregnet på baggrund af den realiserede meraktivitet over baseline, hvor meraktiviteten op til et givent "knæk-punkt" bliver afregnet fuldt ud med 100 pct. af den relevante DRG/DAGS-takst. Al aktivitet, der overstiger "knæk-punktet", bliver kun afregnet med 70 pct. af DRG/DAGS-takst. Niveauet for baseline tager typisk udgangspunkt i niveauet fra den forrige økonomiaftale og beregnes sådan, at fuld udmøntning af aktivitetspuljen netop svarer til den aftalte finansiering.²³¹

Regionernes styring af sygehusene

Bloktilskuddet bliver fordelt mellem regionerne i forhold til deres udgiftsbehov på sundhedsområdet. Inden for den økonomiske ramme givet ved bloktilskuddet, udmøntningen af den statslige aktivitetspulje samt det kommunale aktivitetsafhængige bidrag har den enkelte region frihed til at indrette styringen af sygehusene, som den finder det mest hensigtsmæssigt.

Regionernes styring af sygehusene er hovedsageligt baseret på takststyringsmodeller, hvor finansieringen af sygehusene kobles til deres aktivitet. Takststyringen bliver dog suppleret med løbende dialog, kontrakter, kvalitetsmål, benchmarking mv.²³² Takststyringsmodellerne bygger på samme princip som den statslige aktivitetspulje og tager udgangspunkt i de nationalt fastlagte takster i DRG- og DAGS-systemerne.

²²⁸ Bloktilskuddet fordeles under hensyn til lige muligheder mellem regionerne for at drive sundhedsvæsenet. Derfor fordeles en andel af bloktilskuddet som et basisbeløb og resten ud fra en række objektive fordelingskriterier, der afspejler regionsspecifikke udgiftskrav. Kriterierne er bl.a. antal af børn af enlige forsørgere, antal enlige i aldersgruppen 65 år og derover, beregnet. antal tabte leveår opgjort i forhold til den region, der har den højeste middellevetid mv., jf. Udvalget for bedre incitamentter (2013): 52, 54.

²²⁹ Udvalget for bedre incitamentter (2013): 52-53.

²³⁰ Udvalget for bedre incitamentter (2013): 54-57.

²³¹ Teknisk set beregnes baseline som det aftalte aktivitetsniveau fratrukket den aktivitet, som kan finansieres af aktivitetspuljen på baggrund af puljens størrelse og de marginale afregningstakster, der indgår i puljen.

²³² Udvalget for bedre incitamentter (2013): 48.

Der er dog regionale forskelle i taktstyringsmodellerne, fx mht. hvilke medicinske områder, der er dækket af taksstyringsmodellen, og mht. differentiering af produktivitetskrav, afregning af meraktivitet over baseline mv. For en grundigere diskussion af dette henvises til Udvalget for bedre incitament (2013).

Regionernes styring af praksissektoren

Ud over sygehusene har regionerne også ansvaret for økonomistyringen af praksissektoren, der fylder ca. 15 pct. af regionernes udgifter.²³³ Danske Regioner fastlægger selv fordelingen af midlerne mellem praksissektoren og sygehussektoren.²³⁴ Til at styre udgifterne til praksissektoren anvender regionerne forskellige redskaber, hvoraf to af nøgleredskaberne er aftalen om honorarer samt økonomiprotokollaterne.²³⁵

Honoreringen omfatter alle grupper i praksissektoren og bliver fornyet hvert tredje år.

I overenskomsterne med de praktiserende læger bliver det aftalt, hvilke ydelser praksissektoren kan udføre, hvem der kan tilbyde dem og til hvilken pris. Honoreringen er for de fleste ydelser i praksissektoren aktivitetsafhængig. Læger modtager dog et basishonorar per patient, der er tilmeldt lægen. På speciallægeområdet er der aftaler, det betyder, at honorarerne bliver reduceret, når omsætningen overstiger et vist niveau – de såkaldte *knækgrænser*.²³⁶

Økonomiprotokollaterne er bestemmelser for udgiftsniveauet i praksissektoren, der bliver fastlagt ved overenskomstforhandlingerne. Protokollaterne beskriver også, hvilke sanktioner der indtræder, hvis udgiftsniveauet bliver overtrådt. For udgifter til visse patientgrupper i praksissektoren indeholder protokollaterne ikke sanktionsmekanismer, hvilket typisk er for grupper med høj grad af egenbetaling.²³⁷ For andre grupper er der aftalt en fast økonomisk ramme for udgifterne kombineret med økonomiske sanktioner, hvis rammen bliver overskredet. Sanktionerne kan fx være reduktion af honoraret eller tilbageholdelse af bevillinger til dækning af løn- og prisstigninger fremadrettet. Sanktionerne er kollektive.²³⁸

Regionerne har overholdt deres budgetter siden 2011, jf. figur E.

²³³ Praksissektoren omfatter fysioterapeuter, kiropraktorer, psykologer, tandplejere, speciallæger, fodterapeuter, praktiserende læger og tandlæger. Se Danske Regioner (2011).

²³⁴ Rigsrevisionen (2012).

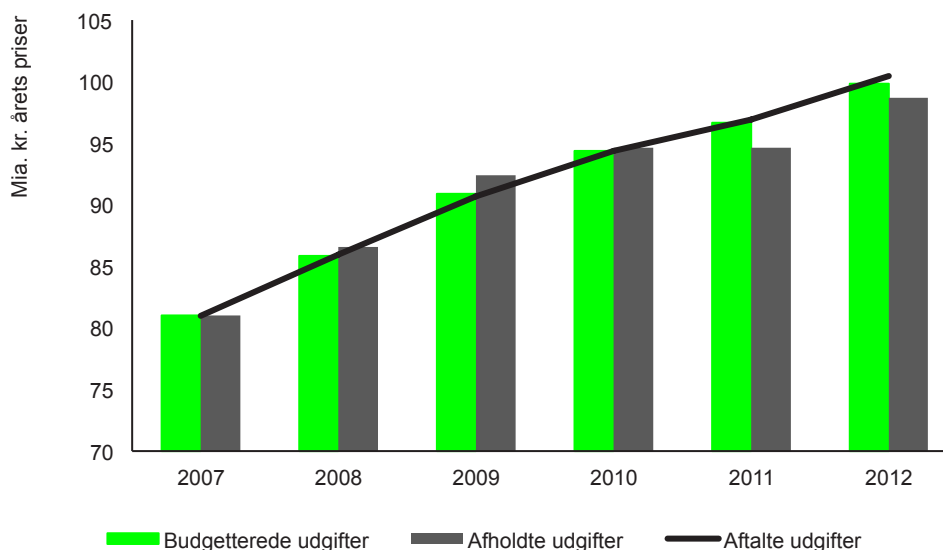
²³⁵ De resterende redskaber omfatter ydelsesbeskrivelser, reguleringer, krav om henvisning og regulering af adgang, brugerbetaling, kontrolstatistik, højeste grænser, praksisplaner samt kapacitet og effektiv organisering.

²³⁶ Danske Regioner (2012).

²³⁷ Fysioterapi, tandlægehjælp samt størstedelen af kiropraktorområdet.

²³⁸ Danske Regioner (2012).

FIGUR E: REGIONERNES BUDGETTEREDE OG AFHOLDTE UDGIFTER



Note: De budgetterede udgifter er DUT-korrigerede (hvor DUT står for Det Udvidede Totalbalanceprincip). Tallene skal læses med forbehold for, at visse korrektioner af udgifterne ikke er medtaget. Bl.a. blev regionernes budgetter udfordret under strejken i 2008, der også påvirkede aktivitetsniveauet på sygehusene i 2009.
Kilde: Specialkørsel fra Finansministeriet.

Fokus på god økonomistyring i den offentlige sektor

I økonomiaftalerne for 2013 indgik regeringen en aftale med KL og Danske Regioner om en styrket indsats i økonomistyringen i kommuner og regioner. Dette igangsatte et projekt i Moderniseringsstyrelsen med fokus på at kortlægge praksis for økonomistyring i den offentlige sektor. Projektet blev afsluttet i sommeren 2013. Konklusionerne for staten, regionerne og kommunerne er kort opsummeret her.

Konklusionerne peger i retning af, at god økonomistyring dels bør have fokus på målfastsættelse og overvågning af resultater og dels på at etablere et grundlag for hensigtsmæssig prioritering af ressourceanvendelsen og på omkostningseffektivitet i opgavevaretagelsen. I nogle tilfælde vil god økonomistyring derfor nødvendiggøre et forbedret datagrundlag.

Økonomistyring i staten

Som led i *Projekt god økonomistyring* gennemfører Moderniseringsstyrelsen en årlig undersøgelse af forhold, der vedrører økonomistyringen i staten. Målingen blev foretaget første gang i 2011, og vil blive gentaget årligt frem mod 2015. Undersøgelsen omhandler institutionernes styringsdokumenter, budgetlægning, budgetopfølgning og regnskab.²³⁹

²³⁹ Se www.modst.dk/God-okonomistyring.

Udviklingen i økonomistyringen fra 2011 til 2012 viste bl.a., at:

- Halvdelen af institutionerne har mål for økonomistyringen i deres overordnede styringsdokument (fx resultatkontrakt, forretningsstrategi eller udviklingskontrakt), og to ud af tre institutioner i 2012 havde mål for økonomistyring i toplederens styringsdokument (fx resultatkontrakt eller direktørkontrakt). I begge tilfælde er der en stigning i forhold til 2011.
- Et større antal institutioner inddrager ressortdepartementerne i budgetlægningsprocessen og i opfølgningen på budget og regnskab, og institutionerne anvender periodisering og prognostisering mere hyppigt.
- Institutionernes direktion får oftere forelagt en systematisk budget- og regnskabsopfølgning, hvor afvigelser mellem budgetteret og realiseret forbrug bliver suppleret med aktivtetsrelaterede forklaringer.

Derudover har projektet givet anledning til to konsulentrapporter. Deloitte (2011) har kortlagt økonomi- og virksomhedsstyring i ni statslige institutioner, mens Devoteam og Next Puzzles (2011) har analyseret økonomi- og virksomhedsstyring i tre statslige institutioner.

Analyserne tyder på, at mange institutioners økonomistyring har fokus på at overholde bevilninger og budgetter. Der er ofte begrænset viden om effekten i opgavevaretagelsen, ligesom der kun i ringe omfang er eksplicite forudsætninger om aktiviteter eller mål koblet til budgetterne. Der er således begrænset viden om, hvorvidt budgetoverholdelse blot er udtryk for, at projekter, anskaffelser og vedligeholdelse er blevet skudt til året efter.

Deloitte (2011) undersøgte også, i hvilket omfang økonomistyringen i staten understøtter et ledelsesmæssigt fokus på effektivisering og hensynet til øget produktivitet i institutionernes opgavevaretagelse. Resultaterne tyder på, at ansvaret for at sikre øget produktivitet og omkostningsproduktivitet overvejende ligger i de enkelte styrelser, mens departementet spiller en mindre fremtrædende rolle. For mere standardiserede opgaver som fx sagsbehandling er økonomistyringen ofte rettet mod produktivitetsstyring, typisk via takstmodeller.

Der er kun i begrænset omfang opmærksomhed på flerårige effektiviseringsstrategier, herunder implementering og sikkerhed for gevinstrealisering. Og endelig finder undersøgelsen, at intern benchmarking med fordel kan anvendes som redskab til sammenlignende produktivitetsmålninger og fastsættelse af krav til de enkelte enheder som led i den interne kontraktstyring.

Økonomistyring i kommunerne

Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet samt KL har i foråret 2013 gennemført en kortlægning af kommunernes økonomistyring, der bl.a. har fokus på kommunernes konkrete praksis for styring, budgettering, opfølgning samt kobling mellem økonomi og aktivitet. Udgangspunktet for kortlægningen har været, at kommunerne siden finanskrisen har oparbejdet et stærkt fokus på budgetoverholdelse. Dette udgør et solidt fundament for videreudvikling af økonomistyringen i kommunerne.²⁴⁰

²⁴⁰ Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL (2013).

Formålet med kortlægningen har været at skabe grundlag for anbefalinger til, hvor og hvordan kommunerne kan forbedre deres økonomistyring. De deltagende parter i projektet har udtaget følgende konklusioner af de bagvedliggende analyser:²⁴¹

- Der er fortsat muligheder for at forbedre kommunernes budgetlægning, fx ved at:
 - Kommunerne arbejder med flerårsperspektiver gennem brug af økonomiske målsætninger.
 - Kommunerne mere systematisk har fokus rettet på budgetforudsætninger, de væsentligste omkostningsdrivere og øget anvendelse af periodisering.
 - Kommunerne udvikler deres demografi- og budgetmodeller til strategisk at understøtte det politiske prioriteringsrum.
- Der er fortsat rum til at forbedre kommunernes budgetopfølgning, fx ved at:
 - Kommunerne tidligere har en dialog med de decentrale enheder om økonomi og aktivitet og forventet regnskabsresultat.
 - Kommunerne hurtigere får lukket regnskaberne og løbende validerer registreringerne i økonomisystemet.
 - Kommunerne får mere systematisk viden om enhedspriser og indarbejder disse i den løbende styring. Dette vil give kommunerne øget mulighed for at identificere besparelspotentiale gennem intern eller ekstern benchmarking.
 - Kommunerne videreudvikler ledelsesinformationerne ved brug af relevante nøgletal, der målrettes forskellige organisatoriske styringsniveauer internt i kommunerne. Ledelsesinformationerne kan med fordel udarbejdes med større fokus på sammenhængen mellem udviklingen i udgift og aktivitet.
- Kommunernes arbejde med politikker, strategier og mål i højere grad integreres med den økonomiske styring og opfølgning.
- Der er et potentiale i øget brug af benchmarking og udvikling af incitamentsstrukturer.

Økonomistyring i regionerne

Der er også i regionerne sat fokus på økonomistyringen på de offentlige sygehuse. PwC (2013) har gennemført en analyse af økonomistyringen på otte sygehuse. Kortlægningen tyder på, at:

- Sygehusenhederne udviser generelt stor økonomisk bevidsthed.
- Sygehusenes centrale økonomistyring er primært fokuseret på budgetoverholdelse, og der er mange steder kun et begrænset element af strategisk controlling og brug af mere tværgående og forklarende analyser.
- Økonomistyringen er generelt implementeret meget forskelligt.
- Budgetter har primært afsæt i historisk aktivitet og normering og tager sjældent afsæt i forventninger eller prioriteringer vedrørende fx opgavevaretagelse, arbejdstilrettelæggelse, effektivitet og kapacitetsudnyttelse.
- Aktiviteter, ressourceforbrug og økonomi er sjældent koblet, hvilket gør det vanskeligt at tilvejebringe viden om fx omkostningsdrivere, enhedsomkostninger og kapacitetsudnyttelse. Det begrænser sygehusledelsens muligheder for at anvende systematisk benchmarking og prioritere opgaverne ud fra et retvisende styringsgrundlag. En forklaring er, at der er mange forskellige datakilder, der er forankrede i forskellige systemer uden samlede standarder.
- Økonomiansvaret er decentraliseret til afdelingsniveau. Sammen med det historiske afsæt for budgetterne betyder det, at sygehusledelsen også har udlagt råderum og prioriteringsrum. Dermed kan det være vanskeligt at disponere på tværs og ud fra en top-down-revurdering af optimal allokering af opgaver og ressourcer.

²⁴¹ Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL (2013).

Analysen konkluderer dog, at der er et godt grundlag for at videreudvikle den økonomiske styring, fordi sygehusene har adgang til et detaljeret datagrundlag gennem takstfinansieringssystemet, der kan bruges til at beregne årsags-virkningsanalyser, benchmarking og afvigelsesforklaringer.

Litteraturliste

- AKF. (2011). Regler og skemaer kan fjerne pres fra sagsbehandlere. *AKF Nyt*(1).
- AKF. (2012a). Er en mere fleksibel beskæftigelsesindsats mere effektiv? *AKF Nyt*(1).
- AKF. (2012b). *Frikommuneforsøget – Hvordan opnås en brugbar effektmåling?*
- AKF. (2012c). *Forskningsprogram 2012 - Overordnet forskningsstrategi.*
- AKF. (2012d). Frihedstrangen bobler i det kommunale laboratorium. *AKF Nyt*(1).
- Andersen, L. B. (2009). What determines the behavior and performance of health professionals? *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), s. 79-97.
- Andersen, L. B., & Pallesen, T. (2008). "Not just for the money?" How financial incentives affect the number of publications at Danish research institutions. *International Public Management Journal*, 11(1).
- Andersen, L. B., & Serritzlew, S. (2011). Remunerating general practitioners with fees: Between economic incentives and professional norms. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 15(4).
- Andersen, L. B., Heinesen, E., & Pedersen, L. H. (2012). How does public service motivation affect performance in schools? *2012 Conference in Association for Public Policy Analysis and Management (APPAM).*
- Andersen, L. B., Kristensen, N., & Pedersen, L. H. (2012). Motivation og handlingskapacitet : Relationen mellem producenter og brugere af offentlige ydelser. *Politica. Tidsskrift for Politisk Videnskab*, 44, s. 5-25.
- Andersen, L. B., Pallesen, T., & Pedersen, L. H. (2011). Does ownership matter? Public service motivation among physiotherapists in the private and public sectors in Denmark. *Review of Public Personnel Administration*, 31(1).
- Arbejdsmarkedsstyrelsen. (2010). *Evaluering af de økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet.*
- Bason, C., Bendix, H., & Hjortdal, H. (2013). *Laboratorier som led i modernisering af den offentlige sektor. Principper for offentligt reformarbejde i praksis.*
- Berg, R. (2004). Kommunale styreformer - erfaringer fra ind- og udland. *Politologiske Skrifter*, 5.
- Berlingske Tidende. (maj 2012). Hentet fra Skolelederforeningen, www.skolelederforeningen.org/rss-nyheder/1284-skoleledere-i-klassevaerelset.
- Berlingske Tidende. (22. Januar 2013). Overvågning skal give færre vikarer.
- Beskæftigelsesministeriet. (2007). *Afbureaukratiseringsprojektet på beskæftigelsesområdet. De 169 forslag – og det videre forløb.*
- Beskæftigelsesministeriet. (2011). *Aftale om forenkling af beskæftigelsesindsatsen.*
- Binderkrantz, A. S. (2010). Afskaf kontraktstyring i staten. *Djøfbladet*.
- Binderkrantz, A. S., & Christensen, J. G. (2010). Kontraktstyring i centraladministrationen: Fra frihedsgrader til indholdsfokus. *Oekonomi og Politik*, 83(1).
- Binderkrantz, A. S., & Christensen, J. G. (2012). Agency performance and executive pay in government: An empirical test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1).
- Bloom, N., & van Reenen, J. (2010). Why do management practices differ across firms and countries? *Journal of Economic Perspectives*, 24(1).
- Bottrup, P., Jørgensen, C. H., & Roepstorff, L. (2008). *Fra transfer til transformativ læring: dilemmaer i praksisnær kompetenceudvikling.* VIA University College.
- Bozeman, B., & Feeney, M. K. (2011). *Rules and red tape: A prism for public administration theory and research.* ME Sharpe.
- Branch, G. F., Hanushek, E. A., & Rivkin, S. G. (2012). Estimation the effect of leaders on public sector productivity: The case of school principals. *NBER Working Paper No. 17803.*

- Brewer, G. A. (2008). Employee and organizational performance. I J. L. Perry, & A. Hondeghem, *Motivation in public management: The call of public service*.
- BUPL. (2009). *Mere tillid – mere kvalitet*.
- Böhlmark, A., Grönqvist, E., & Vlachos, J. (2012). *Rektors betydelse för skola, elever och lärare*. IFAU.
- Capacent. (2010). *Løn blandt kommunalt ansatte*. Udarbejdet for KL.
- Clausen, T., Nielsen, K., Carneiro, I. G., & Borg, V. (2012). Job demands, job resources and long-term sickness absence in the Danish eldercare services: A prospective analysis of register-based outcomes. *Journal of Advanced Nursing*, 68(1).
- Connector & Conmoto. (2012). *Evaluering: Den fleksible masteruddannelse i offentlig ledelse*.
- Dahl, C. M., Maire, D. I., & Munch, J. R. (2013). Wage dispersion and decentralization of wage bargaining. *Journal of Labor Economics*, 31(3), s. 501-533.
- DAMVAD. (2012). *Evaluering af certificering af uddannelseselementer i offentlig ledelse på diplomniveau*. Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte.
- Danmarks Evalueringsinstitut. (2012). *Lederuddannelsers betydning for ledelsespraksis*.
- Danmarks Statistik. (2012). *Tablet RASA11*. Danmarks Statistik.
- Dansk Arbejdsgiverforening. (2011). *Arbejdsmarkedsrapport 2011: Vækst og velstand - udfordringer for den offentlige sektor*. DA Forlag.
- Danske Kommuner. (2012). Medindflydelse øger produktiviteten. *Danske Kommuner*, 23.
- Danske Regioner. (2011). *Styr på regionerne – regionernes økonomi i 2011*.
- Danske Regioner. (2012). *Styr på regionernes økonomi*.
- Danske Regioner. (2013). Porteføljestatus marts-april 2013.
- Darling-Hammond, L., & Bransford, J. (2005). (Eds.). (2007). *Preparing teachers for a changing world: What teachers should learn and be able to do*. Jossey-Bass.
- De Økonomiske Råd. (2009). *Dansk Økonomi, Efterår 2009, Sundhedsudgifter og finansiering*.
- Deloitte. (2009a). Kortlægning og måling af administrative opgaver i plejeboliger m.v. *På vegne af Finansministeriet, Velfærdsministeriet og KL*.
- Deloitte. (2009b). Kortlægning og måling af administrative opgaver på dagtilbudsområdet. *På vegne af Finansministeriet, Velfærdsministeriet og KL*.
- Deloitte. (2009c). Kortlægning og måling af administrative opgaver i Ungdommens Uddannelsesvejledning. *På vegne af Finansministeriet, Undervisningsministeriet og KL*.
- Deloitte. (2009d). Kortlægning og måling af administrative opgaver på integrationskontraktområdet. *På vegne af Finansministeriet, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration samt KL*.
- Deloitte. (2010a). *Analyse af regnskab, bogføring og løn i kommunerne*.
- Deloitte. (2010b). *Arbejdstidsaftaler på det regionale område*.
- Deloitte. (2011). Kortlægning af økonomi- og virksomhedsstyring i udvalgte statslige institutioner.
- Deloitte. (2013). *Analyse af de medicinske afdelinger*.
- Devoteam og Next Puzzles. (2011). *Analyse af økonomi- og virksomhedsstyring i udvalgte statslige institutioner*. Moderniseringsstyrelsen.
- DI. (2008). *Lønnens betydning for konkurrenceevnen er stærkt undervurderet*. Indsigt - tema om løn.
- DI. (2013). *Løn og produktivitet*.
- Egelund, N. (2009). *TALIS - lærere og skoleledere om undervisning, kompetenceudvikling og evaluering - i et internationalt perspektiv*. Skolestyrelsen.
- Epinion. (2010). *Medarbejdere og lederes syn på løn- og ansættelsesvilkår i staten*. Udarbejdet for Personalestyrelsen.
- Eriksson, T. V., Madsen, E. S., & Smith, V. (2007). *Ledelse og performance – hvad betaler sig?* Nationaløkonomisk Institut og Handelshøjskolen, Aarhus Universitet.
- Eriksson, T., & Smith, V. (2007). Gavner god ledelse bundlinjen? Resultater fra en undersøgelse af 1100 danske virksomheder. *Ledelse og erhvervsøkonomi*, 71(1), s. 5-17.

- Eriksson, T., & Westergård-Nielsen, N. (2005). Resultatløn i danske virksomheder. I *Ledeshåndbogen Total Quality Management*.
- Finansministeriet. (2008). *I form til fremtiden*.
- Finansministeriet. (2010a). *Enkel administration i staten*.
- Finansministeriet. (2010b). *Kommunal medfinansiering på sundhedsområdet*.
- Finansministeriet. (2012). *Handouts vedrørende budgetloven*.
- Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL. (2013). *God økonomistyring i kommunerne – sammenfatning*.
- FORUM. (2009). Forenklet og forbedret offentlig styringsinformation – kvalitet på folkeskoleområdet.
- FTF. (2008). Kapitel 9: lederevalueringer. I *Lederpejling nr. 6*.
- Gittel, J. H. (2009). *High performance healthcare: Using the power of relationships to achieve quality, efficiency and resilience*. New York: McGraw-Hill.
- Greve, C., & Ejersbo, N. (2013). *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor - Baggrundsnotat til Produktivitetskommissionen*.
- Grissom, J. (2012). Revisiting the impact of participative decision making on public employee retention: The moderating influence of effective managers. *American Review of Public Administration* 42, s. 400-418.
- Hansen, B. (2013). En adfærd stik mod hensigten. *Læserbrev Jyllands-posten*.
- Hansen, M. B. (2011). The development and current features of the Danish civil service system. I *Civil service systems in Western Europe*. Edward Elgar Publishing, Incorporated.
- Hansen, M. B., Opstrup, N., & Villadsen, A. R. (2013). En administrativ elite under forandring. Udviklingen i danske kommunale topcheferes kollektive profil fra 1970 til 2008. *Politica*, 45(1).
- Hattie, J. (2008). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*.
- Houlberg, K. (2011). Administrative stordriftsfordele ved kommunalreformen i Danmark – sandede eller tilsandede? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 15(1).
- Hvid, H. (2013). *Arbejdspladsbaseret innovation og produktivitet - nordiske erfaringer*. LO, OAO og FTF.
- Ilsøe, A. (2006). *Flexicurity på virksomheden - en sammenlignende analyse af reguleringen af arbejdstidsfleksibilitet på danske og tyske industrivirksomheder*. FAOS forskningsnotat 069.
- Ilsøe, A. (2009). *Decentralisering i praksis - en spørgeskemaundersøgelse om løn og arbejdsvilkår i industrien*. FAOS forskningsnotat 103.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet. (2011). *Midtvejsstatus for udfordringsretten*.
- Jacobsen, C. B. (2012). *Management interventions and motivation crowding effects in public service provision*. Forlaget Politica.
- Jacobsen, C. B., Hvitved, J., & Andersen, L. B. (2012). (Mis)managing employee motivation? Obligatory student plans, intrinsic task motivation and public service motivation for Danish teachers.
- Jespersen, K. R. (2011). Online channels and innovation: Are users being empowered and involved? *International Journal of Innovation Management*, 15(6).
- Jespersen, K. R., & Bysted, R. (2013). Exploring managerial mechanisms that influence innovative work behavior: Comparing private and public employees. *Forthcoming, Public Management Review*.
- Juhl, C., Højberg, N., & Clausen, J. (2009). *Notat om nye styreformer for de største kommuner i Danmark*.
- Kjeldsen, A. M. (2012). Sector and occupational differences in public service motivation: Qualitative study. *International Journal of Public Administration*, 35(1).
- KL. (2008). *Det fælleskommunale kvalitetsprojekt - styringsmodeller i kommunerne*.
- KL. (2009). *Forenkling – også et kommunalt ansvar*.
- KL. (2010). *Forenkling - kommunerne er i gang*.
- KL. (2011). *Fakta om det administrative personaleforbrug i kommunerne*.
- KL. (2012). *Større politisk råderum*.
- KL. (2013a). Frivillige er nødvendige for fremtidens velfærd. *Momentum*.

- KL. (2013b). *De effektive kommuner 2012-2013*.
- KL. (2013c). *Kommunalstatistiske meddelelser*.
- Klausen, K. K., Michelsen, J., & Nielsen, D. M. (2011). *Den decentrale leder*. Lederne.
- KORA. (2012a). *Kommunernes administrative ressourceforgbrug 2007-2011*.
- KORA. (2012b). *Slankekur i den kommunale administration*.
- KORA. (2013a). *Det unødige bureaukrati – sammenhængen med motivation, innovation og organisatoriske forhold*.
- KORA. (2013b). *Kortlægning af kommunernes arbejde med rehabilitering på ældreområdet*.
- Kraka. (2013). *Reguleringsordningens finurlige dynamik*. Analyse□kraka.
- KREVI. (2008). *Kommunale kontrakter i overblik. En kortlægning af intern kontraktstyring i kommuner*.
- Kristensen, T. S. (2010). *Trivsel og produktivitet - to sider af samme sag*. HK/Danmark.
- Københavns Kommune. (2012). *Strukturudvalget - afrapportering om udvalgets arbejde*.
- Lazear, E. P. (2000). Performance pay and productivity. *The American Economic Review*, 90(5), s. 1346-1361.
- Leithwood, K., Louis, K. S., Anderson, S., & Wahlstrom, K. (2004). *Review of research: How leadership influences student learning*.
- LG Insight. (2012). *Tværfaglige integrationsindsatser*.
- Lønkommissionen. (2010). *Lønkommissionens redegørelse: Løn, køn, uddannelse og fleksibilitet*.
- McKinsey. (2010a). *Management in healthcare: Why good practice really matters*.
- McKinsey. (2010b). *How the world's most improved school systems keep getting better*.
- Nielsen, P. A. (2013). Performance management, managerial authority and public service performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, s. 849-866.
- Nielsen, P., Nielsen, R. N., Bamberger, S. G., Stamhus, J., Fonager, K., Larsen, A., et al. (2012). Capabilities for innovation: The Nordic model and employee participation. *Nordic Journal of Working Life Studies*, vol. 2(4).
- Nordenbo, S. E., Holm, A., Elstad, E., Scheerens, J., Larsen, M. S., Uljens, M., et al. (2010). *Input, process and learning in primary and lower secondary schools: A systematic review carried out for the Nordic Indicator Workgroup (DNI)*.
- Nordisk Ministerråd. (2013). *Nordiske strategier for medarbejderdrevet innovation*.
- OAO. (2012a). *Tillid giver verdensklasse – visionsark*.
- OAO. (2012b). *Undersøgelse blandt offentligt ansatte i LO-forbund*.
- OECD. (2010). *Education at a glance 2010*.
- Olesen, K. G., Thoft, E., Hasle, P., & Kristensen, T. S. (2008). *Virksomhedens sociale kapital*. Arbejdsmiljørådet/NFA.
- Personalestyrelsen. (2000). *Motivation i staten - drivkraft til udvikling og fornyelse*.
- Personalestyrelsen. (2006). *Personalepolitisk undersøgelse*.
- Personalestyrelsen. (2011). *Strategisk ledelse af mangfoldighed – en vej til bedre opgaveløsning*.
- Petersen, A., & Willig, R. (2013). Evaluations as a process of disenfranchisement. I K. Keohane, & A. Petersen, *The social pathologies of contemporary civilization*.
- Petrovsky, N., & Ritz, A. (2010). Do motivated elephants gallop faster? An assessment of the effect of public service motivation on government performance at the individual and organizational. *The International Conference on Public Service Motivation (PSM) and Public Performance in a Globalized World*.
- Prendergast, C. (1999). The provision of incentives in firms. *Journal of Economic Literature*, 37(1), s. 7-63.
- PwC. (2013). *Analyse af økonomistyring på otte sygehuse*.
- Rambøll. (2009a). *Københavns Kommune - Forslag til effektiviseringer*.
- Rambøll. (2009b). *Kortlægning og måling af administrative opgaver - Udsatte børn og unge. På vegne af Indenrigs- og Socialministeriet, Finansministeriet og KL*.
- Rambøll. (2009c). *Kortlægning og måling af administrative opgaver - Folkeskoleområdet. På vegne af Undervisningsministeriet, Finansministeriet og KL*.
- Rambøll. (2009d). *Kortlægning og måling af administrative opgaver - Voksen-handicap. På vegne af Indenrigs- og Socialministeriet, Finansministeriet og KL*.
- Regeringen. (2013). *Vækstplan DK – Stærke virksomheder, flere job*.

- Regeringen og Danske Regioner. (2012). *Aftale om regionernes økonomi for 2013*.
- Regeringen og Danske Regioner. (2013). *Aftale om regionernes økonomi for 2014*.
- Regeringen og KL. (2012). *Aftale om kommunernes økonomi for 2013*.
- Regeringen og KL. (2013). *Aftale om kommunernes økonomi for 2014*.
- Retsinformation. (2009). *Bekendtgørelse om administrative fællesskaber mellem uddannelsesinstitutioner på Undervisningsministeriets ressortområde, BEK nr. 158 af 19/02/2009*. Hentede 2013 fra www.retsinformation.dk.
- Retsinformation. (2012). *Lov om frikommuner, lov nr. 550 af 18/06/2012*. Hentede 2013 fra www.retsinformation.dk.
- Rigsrevisionen. (2009). *Beretning til Statsrevisorerne om mål- og resultatstyring i staten med fokus på effekt*.
- Rigsrevisionen. (2011). *Beretning til Statsrevisorerne om elektroniske patientjournaler på sygehusene*.
- Rigsrevisionen. (2012). *Beretning til Statsrevisorerne om aktiviteter og udgifter i praksissektoren*.
- Rigsrevisionen. (2013). *Beretning til Statsrevisorerne om borgerrettet forebyggelse på sundhedsområdet*.
- Ritz, A. (2009). Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1).
- Scheuer, S. (2010). Decentralisering og ligeløn. *Samfundsøkonomen*, 4, s. 33-37.
- Schütze, P. (2013). *Tre udfordringer for dansk produktivitet*.
- SFI. (2011a). *Ledelse af folkeskolerne*.
- SFI. (2011b). *Ledelse, læring og trivsel i folkeskolerne*.
- Skolestyrelsen. (2009). *Lærere og skoleledere om undervisning, kompetenceudvikling og evaluering – i et internationalt perspektiv*.
- Smith, A. M., & Smith, V. (2010). Hvilke ledelsesværktøjer virker i private og offentlige organisationer? *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 75(1), s. 7-23.
- Socialpædagogernes Landsforbund. (2008). *Notat - Hvad virker i kompetenceudvikling?* Doc nr. 343606 Sag.nr. 2008-SLCSFA-01021.
- Steen, J. J. (2011). *Bureaukrater drukner velfærden*.
- Steen, T. (2008). Not a Government monopoly: The private, nonprofit and voluntary sectors. I J. L. Perry, & A. Hondeghem, *Motivation in public management. The call of public service*. (s. 203-223). Oxford University Press.
- Strukturkommissionen. (2004). *Endelig rapport*.
- Sundhedsstyrelsen. (2007). *Styrket akutberedskab - planlægningsgrundlaget for det regionale sundhedsvæsen*.
- Sundhedsstyrelsen. (2012). *Kommunale omkostninger forbundet med overforbrug af alkohol*.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2012). *Offentlig ledelse af frivilliges samproduktion af velfærdsservice. Væksthus for Ledelse*.
- Team Arbejdsliv. (2012). *Evaluering af Tryghedspuljen*.
- Udvalget for bedre incitamenter. (2013). *Bedre incitamenter i sundhedsvæsenet. Danske Regioner, KL, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse*.
- Ugebrevet A4. (17. august 2012). *Regler og cirkulærer vokser årligt seks kilometer*.
- UNI C. (2012). *Undersøgelse af planlagt, gennemført og aflyst undervisning i folkeskolen, november 2011*.
- Væksthus for Ledelse. (2008). *Ledelsesevaluering: En guide til kommuner og regioner*.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet. (2013a). *Kommunal udligning og generelle tilskud 2014*.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet. (2013b). *Faktaark om modernisering*.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet. (2013c). *Økonomisk redegørelse, august*.

Produktivitetskommissionens medlemmer



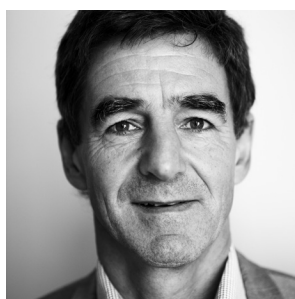
Formand: Peter Birch Sørensen, professor, Københavns Universitet //



Carl-Johan Dalgaard, professor, Københavns Universitet //



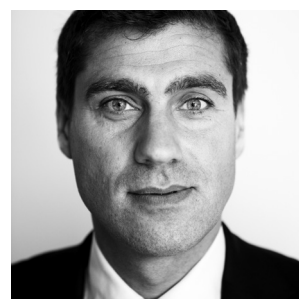
Agnete Gersing (tilforordnet), direktør, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen //



Hans Nikolaisen, kommunaldirektør, Randers Kommune //



Agnete Raaschou-Nielsen, bestyrelsesmedlem i en række danske virksomheder //



Philipp Schröder, professor, Aarhus Universitet //



Jan Rose Skaksen (tilforordnet), direktør, KORA //



Birgitte Sloth, prodekan, professor, Københavns Universitet //



Anders Sørensen, professor, Copenhagen Business School //

Læs mere om Kommissionens medlemmer på www.produktivitetskommissionen.dk //

