



# Politik og produktivitet. En diskussion af Produktivitetskommissionens anbefalinger

*I skrivende stund har Produktivitetskommissionen offentliggjort seks delrapporter, mere end ti baggrundsrapporter og en række baggrundsnotater. Læg dertil adskillige debatpublikationer, kronikker, afholdelse af debatarrangementer, m.v. Det er ganske enkelt imponerende, hvad kommissionen har nået, siden den blev nedsat for mindre end to år siden.*

**AF PETER BJERRE MORTENSEN, PROFESSOR (MSc), INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, AARHUS UNIVERSITET**

Denne artikel diskuterer to af de anbefalinger, som Produktivitetskommissionen selv fremhæver som vigtige i forhold til produktivitetsforbedringer i den offentlige sektor.

Det er anbefalinger, der primært knytter sig til Analyserapport 3 ("Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor") samt Analyserapport 6 ("Offentlig-privat samarbejde").

De to anbefalinger er i koncentreret form sammenfattet i rapporternes ledsagende pressemeddelelser:

1. "Udskift regler om processer med klare krav til resultater ... Beløn dem, der når resultaterne, og stil nye krav til dem, der ikke gør" (Produktivitetskommissionen 2013a)
2. "Skab konkurrence om offentlige opgaver. Det fremmer produktiviteten ... Potentialet er særlig stort indenfor de bløde serviceområder" (Produktivitetskommissionen 2014a)

» **Spørgsmålet er imidlertid, hvor meget nytte politikerne reelt har af det råd i en verden, hvor brugere, medarbejdere, interesseorganisationer, medier og i sidste ende vælgerne ofte synes at gå mere op i, hvordan opgaven løses, end i, hvad resultatet ender med at blive.**

Det er klare anbefalinger, der umiddelbart lever op til kommissoriets formulering om, at kommissionen skal komme med konkrete anbefalinger, der kan styrke produktiviteten i den offentlige sektor. Ikke desto mindre er der en del politologisk forskning, der på forskellig vis udfordrer den økonomiske logik, der ligger til grund for disse anbefalinger. Det er udgangspunktet for diskussionen i det følgende.

## **Styring på resultater frem for produktion**

Læser man videre end de skarpt formulerede pressemeddelelser, vil man se, at Produktivitetskommissionen peger på en række udfordringer ved at styre på mål og resultater frem for på proces og indhold (Produktivitetskommissionen 2013b). Det gælder blandt andet velkendte problemer med at kvantificere målene, og det gælder problemer med at skelne mål fra midler i den forstand, at de politiske opdragsgivere ofte ender med at have fokus på produktionen, eksempelvis antallet af undervisningstimer i skolen, frem for resultatet af den undervisning, eleverne modtager. Løsningen er ifølge kommissionen, at de politiske ledere – eksempelvis fagudvalgene i kommunerne – melder klart ud til deres institutionsledere og medarbejdere, at de vil blive bedømt på de resultater, de leverer, samtidig med at politikerne følger op med måling af relevante resultatindikatorer.

Kommissionen kan have ret i, at en sådan adfærd vil styrke produktiviteten. Spørgsmålet er imidlertid, hvor meget nytte politikerne reelt har af det råd i en verden, hvor brugere, medarbejdere, interesseorganisationer, medier og i sidste ende vælgerne ofte synes at gå mere op i, hvordan opgaven løses, end i, hvad resultatet ender med at blive. Som påvist af den britiske forvaltningsforsker Christopher Hood, der tilbage i 1991 var

den første, der satte navn på New Public Management-doktrinen, som kommissionens anbefalinger ligger i umiddelbar forlængelse af, vil de politiske fristelser til at blande sig i opgaveløsningen ofte ende med at trumfe de mere langsigtede tilskyndelser til kun at fokusere på resultaterne (se bl.a. Hood og Lodge 2006).

Dertil kommer, at politikere ofte har særdeles svært ved at formulere præcise krav til resultaterne af offentlig serviceproduktion. Som eksempelvis udvalget, der i 2009 evaluerede det danske universitetsområde, konstaterede, er det langt fra klart, hvad der menes med politiske målsætninger som ”universitetsforskningens gennemslagskraft” og ”verdensklasse”. Et alternativ kunne være at decentralisere/delegere selve formuleringen af resultatmålene, men her tyder nyere forskning på, at dette ikke nødvendigvis giver bedre resultater, tværtimod (Nielsen 2013).

Men hvad er implikationerne af disse problemer, som Produktivitetskommissionen i et vist omfang selv anerkender? Skal man, som kommissionen synes at gøre, holde fast i, at styringsinstrumentet virker? Det er blot de politikere, der skal implementere det, der ikke er i stand til at bruge dem med tilstrækkelig kløgt og disciplin. Eller er det snarere et eksempel på, at der er grænser for nytten af økonomiske analyser og anbefalinger i en verden, hvor politiske omkostninger ofte vægter tungere end de økonomiske? Sidstnævnte var den amerikanske politolog Aaron Wildavskys konklusion, da han tilbage i 1970'erne som alternativ til de økonomiske analyser udviklede policy-analysen, hvis mål ikke er at formulere optimale løsninger, men derimod løsninger, som politikerne faktisk er i stand til at implementere (se Mortensen og Serritzlew 2012, 57).

Et eksempel på de problemer, der kan opstå, hvis man ikke medtænker den politiske logik, når man sætter nye styringssystemer i søen, finder vi på skoleområdet. Her er resultatstyringen ganske vist slået igennem i form af adskillige nye regler om mål, test og karakterer i folkeskolen, men man undlod i perioden fra 1989 til 2011 at reducere mængden af regler om indhold og procesregulering. Det betyder, at det samlede resultat er endt med at være mere regulering frem for mindre, sådan som ideen bag mål- og resultatstyringen ellers tilsiger (se Jakobsen og Mortensen 2014, kapitel 6).

Hvis dette var et enestående eksempel, kunne man måske blot konkludere, at politiker-

## » Og hvis man af politiske grunde ikke er villig til at give frihed, giver det så overhovedet mening at holde fast i de klare resultatmål?

ne på folkeskoleområdet med kommissionens rapport i hånden nu er klar til at gøre det bedre, men samme halvhjertede implementering af resultatstyringsdoktrinen kan genfindes mange steder, både i Danmark og i andre lande (se eksempelvis Moynihan 2008). Og hvis man af politiske grunde ikke er villig til at give frihed, giver det så overhovedet mening at holde fast i de klare resultatmål?

### Belønning og straf

Kravene til den politiske ledelse begrænser sig imidlertid ikke kun til at blande sig udenom, hvordan den offentlige service produceres. Det er i sidste ende også politikernes ansvar, at de ledere, der når deres mål, bliver belønnet, mens de ledere, der ikke gør, bliver sanktioneret.

Det er imidlertid ikke så enkelt, hvad den mest hensigtsmæssige reaktion på manglende målopfyldelse bør være. Var det, fordi de pågældende ledere og medarbejdere ikke oppe sig, eller havde de uforudsete og særligt svære betingelser? Leverede de det, de egentlig skulle, men som blot ikke kunne formuleres kvantitativt, da resultatkontrakten blev indgået?

Et nyt eksperimentelt studie, der tester kommunalpolitikeres reaktion på, hvordan kommunens folkeskoleelever klarer sig i forhold til andre kommuner, er i den sammenhæng interessant. Det viser, at kommunalpolitikere, i tråd med kommissionens anbefalinger, går ind for at belønne skoler, der har klaret sig særlig godt. Imidlertid er politikerne i tilsvarende omfang tilbøjelige til at give de skoler, der klarede sig dårligt, flere penge, og en sådan eftergiveness går jo ikke an i et konsekvent mål- og resultatstyringsregime (Bækgaard og Nielsen 2014).

Faktisk er det ikke kun politikerne, men også embedsmændene, der har problemer med at efterleve visionerne bag resultatstyringen. Det viser studier af kontraktstyring i staten, hvor der ingen systematisk sammenhæng er mellem opfyldelse af målene i kontrakten og den efterfølgende bonus, som direktøren for

» **Det kan altså godt være, at konkurrence generelt får folk til at oppe sig, men når de særlige vilkår for den offentlige sektor tænkes med, kan den samlede produktivtetsgevinst ligefrem være negativ.**

den pågældende organisation (typisk styrelser) får udbetalt (Binderkrantz og Christensen 2012).

Det betyder formodentlig ikke, at de pågældende direktører og styrelser ikke bliver bedømt og evalueret af ledelsen i departementerne. Det har tilsyneladende blot ikke meget at gøre med det, der står i kontrakterne.

Igen kunne man hævde, at sådanne problemer vil blive afhjulpet, nu hvor kommissionen gør det klart, hvad ideen bag mål- og resultatstyringen egentlig er. Givet at dette er ideer, man har kendt til de sidste 30 år, synes det imidlertid mere oplagt at tilskrive problemerne indbyggede svagheder i selve styringsdoktrinen snarere end manglende information og viden. Og så længe vi ikke ved, om det faktisk er tilfældet, bør det overvejes, om der er tilstrækkeligt grundlag for at anbefale mere frem for mindre resultat- og kontraktstyring.

#### **Øget konkurrence om offentlige opgaver**

Anbefalingerne i den 6. analyserapport om øget brug af udbud og udlicitering ligger fint i tråd med anbefalingerne om mål- og resultatstyring i den 3. analyserapport. Kommissionen ser nemlig udbud som en hjælp til at tydeliggøre målene med en given ydelse og øget konkurrence som en mulighed for at skabe mere troværdige sanktioner, hvis målene ikke nås. Det sidste virker umiddelbart plausibelt. Igen er der imidlertid nogle empiriske studier, der er værd at tage notits af.

Det gælder først og fremmest et studie af, hvad konkurrence mellem offentlige og private skoler betyder for elevernes karakterer samt for de kommunale udgifter pr. skoleelev (se Andersen og Serritzlew 2007). Resultatet er, at konkurrencen fra private ingen effekt har på elevernes karakterer, men til gengæld er udgifterne pr. elev højere, der hvor konkurrencen fra privatskoler er stærkest. Det kan der være flere forklaringer på, herunder at udfordringerne med at tilpasse udbud til efterspørgsel kan være betydelige og omkostningsfulde i kommuner med mange privatskoler. Det kan altså godt være, at konkurrence generelt får folk til at oppe sig, men når de særlige vilkår for den offentlige sektor tænkes med, kan den samlede produktivtetsgevinst ligefrem være negativ. Lignende resultater har man fundet i studier af amerikanske skoler (Meier og O'Toole 2009).

Dertil kommer, at selv hvis konkurrencen skulle virke som tilsigtet, er det ingen "free

lunch", idet udlicitering og konkurrenceudsættelse temmelig sikkert vil komme i konflikt med regelforenkling og afbureaukratisering, som kommissionen i sin 3. analyserapport fremhæver som vigtige for produktivitetsudviklingen i Danmark. I den internationale litteratur om liberalisering og konkurrenceudsættelse af opgaver er det alment anerkendt, at indførelse af konkurrence giver flere regler (se fx Vogel 1996). Med andre ord er den traditionelle hierarkiske organisationsform komparativt set ganske effektiv, når det kommer til at begrænse mængden af regler. Og kombineret med den svage evidens, som de forventede gevinster bygger på (se også Produktivitetskommissionen 2014b, 58), er det ikke oplagt, hvorfor der skal investeres betydelige ressourcer i at gøre langt flere offentlige serviceopgaver klar til konkurrenceudsættelse.

#### **Hvad er så anbefalingen?**

En konklusion på ovenstående diskussion er, at der er behov for mere systematisk viden om effekterne af diverse tiltag, såsom resultatstyring, udlicitering, m.v. Den konklusion gør kommissionen sig i et vist omfang til talsmand for. Det er samtidig en udbredt opfattelse inden for dele af forvaltningsforskningen, hvor der i disse år er en fremskridtstro på, at felteksperimenter og effektmålinger til sidst vil gøre os så kloge, at ingen kan være uenige, og der derfor ikke længere er brug for politik. En mindre vidtløftig, men mere plausibel forudsigtelse er, at politikken er kommet for at blive, og at mere viden ikke alene løser produktivitetsudfordringerne i den offentlige sektor.

En anden mulighed er at bevæge sig frisk ud over isen efter devisen om, at der altid er usikkerhed, og at man jo må gøre noget. Elementer af den strategi kan genfindes i kommissionens arbejde i den forstand, at der i analyserapporterne er et ganske godt blik for mange af de problemer, der er blevet diskuteret ovenfor, men når det kommer til anbefalingerne i de pressemeddelelser og faktaark, som må formodes at blive læst af beslutningstagerne, er forbeholdene skudt i baggrunden og anbefalingerne temmelig skrår-sikre.

Der er imidlertid en tredje mulighed. Den indebærer, at man i lyset af den usikre viden går forsigtigt frem og forsøger sig med afgrænsede eksperimenter og små skridt ad gangen. Den mulighed har kommissionen også blik for eksempelvis i dens anbefalinger om at styrke frikommuneforsøgene.

Fremgangsmåden med de små skridts vej kunne dog have fortjent en mere prominent plads i kommissionens anbefalinger. Sammenlignet med overførselsindkomsterne, hvor virkningerne af reformer er nogenlunde til at forudsige, og hvor man ganske effektivt kan rette op på skævheder i et snuptag, er offentlig servicelevering en langt mere kompleks opgave, hvor den langsigtede skade af fejlslagne reformer kan være betydelig.

Dertil kommer, at undersøgelser har vist, at stabilitet og forudsigelighed faktisk kan have en positiv effekt på de resultater, som offentlige organisationer leverer (Andersen og Mortensen 2010; O'Toole & Meier 2003). Det taler ikke for inertie og uforanderlighed, men det taler for afgrænsede og mere inkrementelle reformer, hvor uundgåelige fejlskud kan korrigeres hen ad vejen, inden de volder for stor skade, og hvor den politiske ledelse har realistiske muligheder for at overskue konsekvenserne af reformerne.

Endelig er det værd at notere, at de udskaeldte politikere i virkeligheden allerede er i fuld gang med at forbedre produktiviteten i den offentlige sektor. Det gælder ikke mindst kommunalpolitikere, der i de seneste år har vist, at de kan indhøste betydelige effektiviseringsgevinster og træffe upopulære beslutninger i form af institutions- og skolelukninger, afskedigelser af et meget stort antal kommunale medarbejdere, m.v. Dertil kommer en betydelig kommunal eksperimenteren med nye måder at gøre tingene på, digitalisering, m.v. At kommunalpolitikere stadig skeler til, at de også skal genvælges, kan man dårligt fortænke dem i. En større risiko i det fremadrettede arbejde med at øge produktiviteten i den offentlige sektor er formodentlig, at man i jagten på det bedste kommer til at stå i vejen for det gode. ■

#### Litteratur:

Andersen, Simon Calmar og Peter B. Mortensen (2010). 'Policy Stability and Organizational Performance: Is There a Relationship?', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1): 1-22.

Andersen, Simon Calmar & Søren Serritzlew (2007). "The Unintended Effects of Private School Competition", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, Nr. 2, s. 335-356.

Binderkrantz, Anne & Jørgen Grønnegaard Christensen (2012). "Agency Performance and Executive Pay in Government. An Empirical Test", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22, Nr. 1, s. 31-54.

Bækgaard, Martin & Poul Aaes Nielsen (2014). "Performance Information, Blame Avoidance, and Politicians' Attitudes to Spending and Reform: Evidence From an Experiment", *Journal of Public Administration Research and Theory* (under udgivelse).

Hood, Christopher & Martin Lodge (2006). *The Politics of Public Service Bargains. Reward, competency, loyalty – and blame*. Oxford: Oxford University Press.

Jakobsen, Mads Leth Felsager & Peter Bjerre Mortensen (2014). *Regelstaten. Analyse af væksten i love og bekendtgørelser 1989 til 2011*. Aarhus: Jurisk- og Økonomiforbundets forlag (under udgivelse).

Meier, Kenneth J. & Laurence J. O'Toole, Jr. (2009). "The Proverbs of New Public Management: Lessons From an Evidence-Based Research Agenda", *The American Review of Public Administration*, Vol. 39, Nr. 4, s. 4-22.

Mortensen, Peter Bjerre & Søren Serritzlew (2012). *Aaron Wildavsky*. Aarhus: Jurist- og Økonomiforbundets forlag.

Moynihan, Donald P. (2008). *The dynamics of performance management: constructing information and reform*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Nielsen, Poul Aaes (2013). "Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance", *Journal of Public Administration Research and Theory* (under udgivelse).

O'Toole, Laurence J., Jr., & Kenneth J. Meier, K. (2003). "Plus ça change: Public management, personnel stability, and organizational performance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, s. 43-64.

Produktivitetskommissionen (2013a). *Nye spilleregler skal hæve produktiviteten i den offentlige sektor*. Pressemeldelse 9. september 2013, [www.produktivitetskommissionen.dk](http://www.produktivitetskommissionen.dk).

Produktivitetskommissionen (2013b). *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor*. Analyse-rapport 3, [www.produktivitetskommissionen.dk](http://www.produktivitetskommissionen.dk).

Produktivitetskommissionen (2014a). "Konkurrence om offentlige opgaver fremmer produktiviteten". Pressemeldelse 17. februar 2014, [www.produktivitetskommissionen.dk](http://www.produktivitetskommissionen.dk)

Produktivitetskommissionen (2014b). *Offentlig-privat samarbejde*. Analyserapport 6, [www.produktivitetskommissionen.dk](http://www.produktivitetskommissionen.dk).

Vogel, Steven Kent (1996). *Freer markets, more rules: regulatory reform in advanced industrial countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

» Der er imidlertid en tredje mulighed. Den indebærer, at man i lyset af den usikre viden går forsigtigt frem og forsøger sig med afgrænsede eksperimenter og små skridt ad gangen.