

Redaktionelt forord

Produktiviteten i et samfund er helt afgørende for et samfunds velstand, og for hvor mange valgmuligheder et samfund og dets borgere har. Offentlig serviceproduktion udgør ca. en fjerdedel af den samlede økonomi, og en produktivetsgevinst i den offentlige serviceproduktion er præcist lige så meget værd som produktivetsgevinster i den private sektor. I 2012 nedsatte Thorning-Smith regeringen en Produktivitetskommission, der fik til opgave at »kulegrave den danske produktivetsudvikling og komme med konkrete anbefalinger, der kan styrke Danmarks produktivitet – både i dansk erhvervsliv og i den offentlige sektor«.

I foråret 2013 afsluttede kommissionen sit arbejde under stor bevågenhed. Et år er gået, og støvet har lagt sig. I dette nummer af Samfundsøkonomen gør vi status. Vi har bedt en række forskere diskutere kommissionens arbejde på hvert deres ekspertområde. Forfatterne ser først og fremmest på, om der er belæg for kommissionens anbefalinger.

Produktivetskommissionen havde 25 hovedanbefalinger, der kan øge væksten i produktiviteten. Den offentlige produktion har været et omdrejningspunkt i kommissionens arbejde. Af de 25 anbefalinger vedrører ti direkte den offentlige serviceproduktion, og yderligere seks omhandler offentlige uddannelser. Vi har i dette temanummervalgt at sætte fokus på de ti førstnævnte anbefalinger.

Der er stærke produktivetsfremmende kræfter i den konkurrenceudsatte private sektor. Lavproduktive producenter giver lavere overskud og aflønning. Mange bliver elimineret af konkurrencen. Det er dog naivt at forestille sig, at konkurrencen er stærk nok alle steder til at sikre produktivetsudviklingen. En hovedkonklusion i rapporten var, at en stor del af det danske efterslæb skyldes lav vækst i den private servicesektor gennem to årtier. Nogle konkurrenceudsatte sektorer, f.eks. byggeriet, har ringe produktivetsudvikling, mens andre, f.eks. landbruget, i perioder har haft en imponerende vækst i produktiviteten.

Der er vægtige grunde til at være bekymret for produktivetsudviklingen i den offentlige sektor. Alene det forhold, at det er notorisk svært at måle værdien af den offentlige serviceproduktion, er et problem. Der er i praksis ikke en konkurrence i den offentlige sektor, som automatisk straffer lavproduktive enheder. Endelig er den offentlige sektor meget arbejdskraftintensiv. Den er som hovedregel afskåret fra nogle af de forholds-

vis nemme produktivetsgevinster, som skabes af mekanisering og automatisering indenfor industri og landbrug.

Det er bestemt ikke sådan, at ingen interesserer sig for produktiviteten i den offentlige sektor. Tværtimod spiller produktivetsspørgsmålet i praksis en stor politisk rolle. Der er et løbende pres på politikere, administratorer og fagfolk til at prøve at finde »smarte« eller rimelig smertefrie besparelser. På et retorisk plan møder man hyppigt synspunkter om, at den offentlige sektor »bør kunne køre længere på literen«. På et mere praktisk plan er der en omfattende diskussion om store og små reformer, f.eks. med øget brug af IT, udvidet og styrket ledelse, øget transparens, afbureaukratisering, øget brug af evalueringer, introduktion af afregningsmekanismer, bestiller-udfører opdeling, kvalitetsmåling og resultatkontrakter mv. Der er en konsulentbranche, der omsætter for milliardbeløb, som i hvert fald i salgsmaterialerne slår på, at den lever af at sælge øget produktivitet. I de senere år er der kommet mere forskning i hvilken effekt, der egentlig kommer ud af offentlige indsatser indenfor f.eks. uddannelse og socialt arbejde, hvilket igen peger på mulige produktivetsfremskridt.

På et enkelt område har den offentlige sektor måske et fortrin, nemlig at gode ideer til og forskningsresultater om højere produktivitet principielt er i public domain endda på et globalt plan. Private virksomheder vil ofte have svært ved at patentere produktivetsfremmende ideer og vil derfor have stærke incitamenter til at holde dem hemmelige. Der er derfor særligt gode grunde til at prøve at indsamle og vurdere ideer til højere produktivitet inden for den offentlige sektor.

Men som forfatterne påviser i dette nummer, er vi stadig langt fra en situation, hvor der er en stor global fond af viden om, hvad der kan give højere produktivitet i offentlige sektorer. På mange områder er der kun ganske få eller slet ingen undersøgelser af god kvalitet. Produktivetskommissionen har derfor haft en svær opgave, endda indenfor en snæver tidshorisont, med at komme med anbefalinger. Alligevel er det lykkedes at komme rundt om en række sektorer og behandle dem i dybden. Kommissionens arbejde fortjener at blive diskuteret videre også i akademiske kredse.

Artiklerne i dette temanummer er meget egnede til at sætte gang i en debat. På forskellig vis vender og drejer de anbefalingerne, og forfatterne trækker på deres egen forskning for

at nuancere temaerne. Formanden for kommissionen kommer afsluttende med en række interessante kommentarer og betragtninger, der belyser tingene yderligere.

Lotte Bøgh Andersen, Lene Holm Pedersen og Niels Westergård-Nielsen tager i artiklen »Ledelse, belønning og præstationer version 2.0?« fat på to af Produktivitetskommissionens hovedanbefalinger: »Øg fokus på tydelig ledelse, motivation og trivsel« og »skab bedre sammenhæng mellem medarbejdernes kompetencer, præstationer og løn«. Andersen et al påviser, at der er en begrænset, men dog voksende evidens i form af studier af høj metodisk kvalitet bag kommissionens anbefalinger. Det er f.eks. påvist, at medarbejdere med høj altruistisk motivation leverer højere produktivitet.

Kjeld Møller Pedersen argumenterer i artiklen »Økonomisk styring: Kvantitet og kvalitet« for, at en del af Produktivitetskommissionens kritik af afregningssystemet overfor sygehuse er baseret på misforståelser og/eller savner dokumentation. Samtidigt har de alternativer til den nuværende afregning, der fremhæves i debatten, i betydeligt omfang karakter af gammel vin på nye flasker. På et punkt er Pedersen endvidere enig med Produktivitetskommissionen: nemlig i kritikken af den kommunale medfinansiering af sygehuse, der ikke giver kommunerne de tilsigtede incitamenter.

Mads Leth Felsager Jakobsen og Peter Bjerre Mortensen følger op med artiklen »Bureaukrati og produktivitet«, der er en analyse af præmisserne for og indholdet i Produktivitetskommissionens anbefaling om at satse på afbureaukratisering og regelforenkligning. Jakobsen og Mortensen påviser, at Produktivitetskommissionen ikke har gennemført en retvisende analyse af den

faktiske udstedelse af regler, men overvurderer med en faktor 10-30, hvor mange nye lov og bekendtgørelser, der egentlig kommer til.

Anders Hede behandler i artiklen »Resultatstyring – en anbefaling fra Produktivitetskommissionen uden empirisk eller teoretisk belæg« Produktivitetskommissionens anbefaling af øget brug af resultatstyring i den offentlige sektor. Grundlæggende er offentlig serviceproduktion så kompliceret, at det kun yderst sjældent er muligt for en offentlig institution at vide, hvad der egentlig ligger bag et evt. bedre resultat. I praksis handler den i blinde, hvis den handler ud fra resultatdata. I stedet argumenterer Hede for, at Produktivitetskommissionen burde have anbefalet en omfattende satsning på forskning i effektive indsatser og bæredygtig implementering af effektive indsatser.

*Ole Helby Petersen og Ulf Hjelmar*s artikel »Offentlig-privat samarbejde: Var der videnskabeligt belæg for Produktivitetskommissionens anbefalinger?« beskriver, at nyere forskning i effekter af udlicitering peger på meget blandede resultater. Petersen og Hjelmar beskriver, hvordan Produktivitetskommissionen er opmærksom på dette forbehold, men alligevel er tilbøjelig til i sine konklusioner at lægge for stor vægt på konsulentundersøgelser, som har en klar tendens til at finde større gevinster end uafhængige forskere.

Oven på artiklerne tager formanden for Produktivitetskommissionen Peter Birch Sørensen det sidste ord i artiklen »Produktivitetskommissionens anbefalinger om den offentlige sektor: En foreløbig status«. Birch Sørensen gennemgår kommissionens anbefalinger om den offentlige sektor i helhed og kommenterer dernæst forfatternes indlæg.

Mette Wier
Københavns Universitet

Lisbeth Pedersen
SFI – Det Nationale
Forskningscenter for Velfærd

Anders Hede
TrygFonden

Ledelse, belønning og præstationer version 2.0?

Produktivitetskommissionens anbefalinger diskuteres kritisk i lyset af den nye forskning på feltet. Fokus er på, om der er noget nyt under solen, eller om der er tale om gammel vin på nye flasker, når man anbefaler at koble tydelig ledelse med motivation og trivsel, og at koble kompetencer med præstationer og løn?



LOTTE BØGH ANDERSEN
Professor
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet



LENE HOLM PEDERSEN
Professor, Ph.d.
Department of Business
and Politics,
Copenhagen Business School



**NIELS WESTERGÅRD-
NIELSEN**
Professor,
Department of International
Economics and Management,
Copenhagen Business School

Indledning

Skab gode rammer for nye løsninger og effektivitet i det offentlige – det var overskriften for Produktivitetskommissionens anbefalinger, som kom for et år siden. I forhold til styring og ledelse i det offentlige blev det anbefalet at øge fokus på tydelig ledelse, motivation og trivsel og at skabe bedre sammenhænge mellem medarbejdernes kompetencer, præstationer og løn. I denne artikel gør vi status. Vi ser på, hvad det nye var i anbefalingerne, om de giver mening og på evidensgrundlaget bag dem. Derefter diskuterer vi, om der er sket noget siden, og om der kommer til at ske noget nyt i den nærmeste fremtid. Er vi på vej mod en ny tænkning omkring offentlig ledelse, belønning og præstationer, eller er det hele 'gammel vin på nye flasker'?

Hvad var det nye i anbefalingerne?

Anbefalingen om at skabe bedre sammenhæng mellem medarbejdernes kompetencer, præstationer og løn lægger op til, at præstationer skal belønnes. Det kan ske i form af resultatløn, hvilket er i tråd med en klassisk anbefaling i New Public Management (NPM). Anbefalingen kan ses i forlængelse af Le Grands (2003; 2010) teoretisering af betydningen af forskellige antagelser hos beslutningstagerne om hhv. offentligt ansatte og brugere af offentlige serviceydelser. Hovedargumentet er, at nogle beslutningstagerne anser offentligt ansatte for at være egoister (*knaves*), der kun handler på baggrund af deres egen nytte, mens andre beslutningstagerne ser dem som altruister (*knights*). Udtrykt med en metafor fra skakspillet kan beslutningstagerne tilsvarende basere deres styring på opfattelsen af brugerne som bønder (svage individer med begrænset handlingskapacitet, der skal hjælpes) eller dronninger (brættets stærkeste brik med høj

handlingskapacitet). I forhold til Produktivitetskommissionens anbefaling af større grad af kompetence- og præstationsrelateret aflønning er det især opfattelsen af de ansatte, der er relevant, idet brugere ikke her tillægges en styringsmæssig rolle. Le Grand (2010) argumenterer for, at beslutningstagerne vil vælge styring, der tilskynder medarbejderne til højere arbejdsindsats ud fra incitamenter eller sanktioner, hvis de ser de ansatte som egoister, og vægten på præstationsrelaterede lønsystemer i NPM indeholder da også nogle af disse tanker. Set i det lys er Produktivitetskommissionens anbefaling en re-artikulation snarere end et nybrud.

Den anden anbefaling (om at øge tydelig ledelse, motivation og trivsel) svarer i nogen grad til Le Grands forventninger til styringen hos beslutningstagerne, der antager, at de ansatte er altruister. Så bliver medarbejdermotivation vigtig, og de ansatte skal »bare« være klar over den ønskværdige retning for organisationen for at kunne præstere optimalt. Ledelse, motivation og trivsel er klassiske begreber i ledelseslitteraturen, så det nye er at koble begreberne til præstationer, altså at betone, at tydelig ledelse, motivation og trivsel kan være veje til at skabe bedre resultater i den offentlige sektor for de samme eller færre penge.

En anden ny ting i Produktivitetskommissionens anbefalinger er faktisk, at de har begge anbefalinger med. I stedet for at se offentligt ansatte alene som enten egoister eller altruister, har de således anbefalinger, der spiller på begge strenge. Empiriske undersøgelser tyder da også på, at de fleste danske offentligt ansatte har begge motivationsformer (Andersen, Kristensen & Pedersen 2010).

Giver det mening?

Højere produktivitet betyder egentligt bare, at man producerer flere enheder med samme mængde ressourcer, og det giver grundlæggende kun mening i den offentlige sektor, hvis der også inddrages en kvalitetsdimension. Det er nemlig ret nemt at øge produktiviteten i landets vuggestuer ved at sætte en voksen til at passe 50 børn under to år, men det giver sjældent mening i forhold til målsætningerne bag de offentlige ydelser. Produktivitetskommissionen formulerer da også (i analyserapport 3, side 7) ambitionen for dette område som at indrette den offentlige sektor, så der bliver skabt så gode resultater for borgerne som muligt inden for de budgetmæssige rammer. Vi skal altså bedømme anbefalingerne ud fra, om de giver bedre resultater for borgerne for de samme penge.

I det lys giver anbefalingen om tydelig ledelse mening, hvis tydeligere ledelse fører til større motivation og trivsel, som så igen fører til bedre præstationer. Og det er faktisk tilfældet, hvis vi tolker »tydelig ledelse« som ledelse, der først opstiller målsætningerne for organisationen, derefter kommunikerer målsætningerne til medarbejderne på en måde, der begejstrer, og endelig husker at fastholde fokuset på langt sigt. Denne type ledelse benævnes også transformationsledelse. Forskningsresultater fra Antonakis og hans forskergruppe (2012) tyder på, at især en karismatisk fremførelse af den tydelige ledelse er effektiv. At udøve tydelig ledelse er dog ikke så nemt, som det lyder. Der er således typisk store forskelle mellem, hvordan lederne selv opfatter deres egen ledelse, og hvordan medarbejderne opfatter den (Jacobsen et al. 2015). En betingelse for meningsfuldheden af denne anbefaling er også, at lederen faktisk har råderum til at udøve denne tydelige ledelse.

Motivationsdelen af anbefalingen giver især mening, hvis vi taler om den altruistiske motivationsform, der er knyttet til at gøre godt for andre og samfundet i forbindelse med leverancen af offentlige ydelser, nemlig *public service motivation*. Idéen er her, at især offentligt ansatte føler sig tilskyndet til at gøre en ekstra indsats for at hjælpe andre mennesker og samfundet som helhed, fordi de identificerer sig med mennesker, der har det svært, føler sig normativt forpligtede til at bidrage samfundsmæssigt og gerne vil bidrage til at forme samfundet i den retning, de selv ser som ønskværdig. Denne del af anbefalingen er meningsfuld, hvis medarbejderne faktisk i deres daglige arbejde har mulighed for at bidrage samfundsmæssigt og/eller hjælpe andre mennesker (Kjeldsen et al. 2013). Der kan i højere grad stilles spørgsmålstegn ved, om trivsel i en bredere forstand nødvendigvis fører til bedre præstationer, hvorimod det er mere sikkert, at det at præstere godt og føle sig kompetent bidrager til trivsel (Gagné og Deci 2005).

Den anden anbefaling har også to dele. Meningen bag forslaget om at skabe bedre sammenhæng mellem kompetencer og løn skal findes i det forhold, at medarbejderne har forskellige alternative muligheder for ansættelse, og dårlig aflønning til medarbejderne med rigtigt gode kompetencer kan føre til, at de finder et mere velbetalt job andetsteds, fx i et privat firma. Modsat kan man spare penge ved ikke at overbetale medarbejdere med færre kompetencer.

Derudover giver det også mening at belønne kompetencer i den forstand, at det kan tilskynde medarbejderne til at erhverve sig flere kompetencer. Det er dog ikke nødvendigvis helt så simpelt i virkelighedens offentlige organisationer. Det giver kun mening at aflønne efter kompetencer, der rent faktisk bliver brugt i organisationen, og det er derfor sjældent meningsfuldt at indføre et fast krav om kvalifikationsløn for bestemte typer formelle kompetencer. I forhandlingerne om Ny Løn (der jo bestemt ikke længere er ny, givet det blev indført i 1999) bestræber de fleste fagforeninger sig på at få opstillet faste kriterier for løntildelingen. Her er det værd at bemærke, at automatisk belønning af alle kompetencer uanset anvendelse af disse ikke er meningsfuld i forhold til bestræbelsen på at sikre bedre præstationer for de samme penge.

Den anden del af anbefalingen, nemlig forslaget om at skabe bedre sammenhæng mellem præstationer og løn, er grundlæggende meningsfuld i den forstand, at et system, der belønner god indsats og gode resultater, både indeholder en økonomisk tilskyndelse til at gøre arbejdet bedre og en potentiel psykologisk understøttelse af individets behov for at føle sig kompetent. Der er altså potentielt både en pengemæssig effekt og en signalværdi i præstationsrelateret aflønning. Denne type styring kan i øvrigt ses som en del af den ledelsesstrategi, som litteraturen kalder transaktionsledelse. Anvendelsen af den er heller ikke helt så simpel, som den lyder. Dels er præstationerne i visse dele af den offentlige sektor ikke altid nemme at måle (som Produktivitetskommissionen selv skriver flere steder i analyserapport 3), og dels kan styring gennem præstationsaflønning have andre effekter som diskuteret nedenfor. Faktisk har Produktivitetskommissionen (2013) fokus på mange af betingelserne for, at anbefalingerne kan virke. Eksempelvis nævnes på side 50 i analyserapport 3, at det er en forudsætning for en reel kobling mellem løn og præstation, at den daglige leder har stor medbestemmelse i lønforhandlingerne. De inddrager også forskningen i *motivation crowding*, som peger på, at medarbejdernes motivation er knyttet til deres opfattelse af, hvorvidt styringen er understøttende eller kontrollerende for arbejdet (Andersen & Pallesen 2008; Jacobsen et al. 2014). Der viser sig at være en stor variation i, hvordan styringen opfattes, ligesom den måde, ledelsen implementerer styringen på, også har betydning (Mikkelsen et al., 2015). Dertil kommer, at *gaming* kan være en reel risiko, idet de ansatte alene for at få gevinsten bevidst kan skævvride information på bekostning af deres præstation. Ved betaling for vægten på det indsamlede skrald hos renovationsmedarbejdere risikerer man fx, at disse medarbejdere selv kommer sten i affaldet.

Fra den private sektor ved man, at de ansatte under bestemte omstændigheder yder mere, hvis lønnen afhænger af resultaterne. En del studier af den offentlige sektor viser efterhånden det samme, og Hasnain et al. (2014: 256) konkluderer, at præstationsafhængig aflønning virker efter hensigten, hvis beslutningstagerne er påpasselige i forhold til at undgå *gaming*, samt at de ansattes handlinger let kan observeres. De nævner undervisning som et af eksemplerne sammen med sundhedsydelser og skatteindsamling. Samtidig er der imidlertid en del

studier, der viser mindre entydige resultater, se fx Neal (2011) om indførelse af resultatløns for skolelærere.

Et af de store problemer med at indføre præstationsafhængig løn i den offentlige sektor synes ifølge først Lønkommissionen og så Produktivitetskommissionen at være, at der er så få midler til rådighed for resultataflønning. Selv hvis de andre betingelser diskuteret ovenfor er til stede, kan små beløbstørrelse begrænse effekten af løndifferentieringen. Mange offentlige institutioner og styrelser har efterhånden resultatkontrakter, som formelt set knytter chefens aflønning til opfyldelsen af forudbestemte målsætninger. Men når Binderkrantz og Christensen (2012) undersøger, om der reelt er en sammenhæng mellem målopfyldelse og løn, finder de, at de to forhold overhovedet ikke hænger sammen. Dertil kommer, at resultatkontrakterne sjældent belønner de medarbejdergrupper, der direkte skaber resultaterne. Et andet aspekt ved resultatlønsaftalerne er, om de er formuleret tilstrækkeligt præcist til, at de i alle tilfælde kan anvendes til at skelne mellem situationer, der hhv. skal udløse og ikke udløse resultatløns. Det er netop en forudsætning for, at sådanne tildelinger kan anvendes til at motivere medarbejderne, at de kan se, at der er en sammenhæng mellem deres indsats og det resultat, de belønnes for.

Overordnet set er løn, der afhænger af resultater, ikke mere en fremmed fugl i den offentlige sektor, men anvendelsen er stadig meget beskedent. Med forsigtighed kan det potentielt anvendes mere og flere steder, end det er tilfældet i dag, men det kræver et blik for de omstændigheder, hvorunder resultatlønnen anvendes. Samlet set giver anbefalingerne altså mening, men i sig selv er de noget forsimplede.

Hvad var evidensgrundlaget?

Da Produktivitetskommissionen udgav sin analyserapport om styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor i september 2013, var evidensgrundlaget for, at højere motivation skulle give bedre præstationer, stadig i sin vorden. Hvad angår *public service motivation*, var der analyseresultater på vej i konferencepapirer med koblinger af motivationsmålinger og objektive registerdata, men ellers bestod evidensgrundlaget i høj grad af undersøgelser, hvor medarbejderens motivation og organisationens præstationer blev målt i samme spørgeskemaundersøgelse og vurderet ved hjælp af medarbejderne selv (Brewer 2008). Metodisk er det et relativt svagt design, fordi data om motivation og effekt stammer fra samme datakilde og derfor kan være præget af den samme skævhed. Derfor er det ikke muligt at sige noget om kausalitet i den type undersøgelser. De giver imidlertid en første indikation på, at der kan være en sammenhæng, og der er nu som nævnt også undersøgelser på vej med mere uafhængige præstationsmålinger.

Hvis vi ser på evidensgrundlaget for den anden anbefaling, nemlig at knytte tættere bånd mellem medarbejdernes kompetencer, præstationer og løn, så er anbefalingen baseret på studier fra den private sektor, som peger på, at præstationsløns har en positiv virkning på sygefravær, medarbejdertilfredshed og produktivitet. Litteraturen har efterhånden mange studier,

der viser en sammenhæng mellem aflønningsform og produktivitet, hvor eksisterende medarbejdere tilskyndes til at producere mere. Hertil kommer, at mere effektive medarbejdere søger hen, hvor de kan tjene en højere løn, dvs. en selektions-effekt. Produktivitetskommissionen henviser således til Lazear (2000), som netop viser denne dualitet. Ud over dette studie er der meget få egentlige kausale analyser, der viser, at indførelsen i sig selv hjælper på produktiviteten uden, at den følges op af andre tiltag, se fx Neal (2011). Et af dem er Lavy (2015), som viser, at resultatløns for lærere faktisk har haft en positiv effekt på elevernes senere uddannelses- og arbejdsmarkedskarriere.

Selvom erfaringer fra det private ikke kan overføres direkte, lægger kommissionen vægt på, at der er tegn på, at præstationsløns også giver resultater i den offentlige (Produktivtetskommissionen 2013:49). Produktivitetskommissionen inddrager også evidens, der tydeliggør kompleksiteten i brugen af præstationsbaseret løn i offentlige organisationer fx betydningen af lønsystemets troværdighed samt opfattelsen af præstationsaflønningen som enten kontrollerede eller understøttende.

Opsummerende kan man sige, at evidensgrundlaget for, at koblingen mellem ledelse, motivation og trivsel såvel som mellem kompetencer, præstationer og løn vil skabe bedre resultater, i nogen grad var til stede, da Produktivitetskommissionen virkede. Sammenhængene er mere komplekse, end anbefalingerne giver indtryk af, men det bliver i nogen grad diskuteret i kommissionens baggrundsrapporter.

Er der sket noget siden?

Nu blot et par år senere er evidensgrundlaget for, at der er en sammenhæng mellem public service motivation og præstationer faktisk allerede meget bedre. For det første er der kommet et eksperimentelt studie, der viser, at der er en sammenhæng mellem public service motivation og sygeplejerskers præstationer i forbindelse med pakning af nødhjælp (Bellé, 2013). Konkret pakker sygeplejerskerne på frivillig basis nødhjælpsudstyr, som sendes til en krigszone i Afrika, og studiet viser, at sygeplejersker med høj public service motivation pakker mere nødhjælpsudstyr med færre fejl og på kortere tid end sygeplejersker med lav public service motivation. Men nu kan der være langt fra frivilligt nødhjælpsarbejde rettet mod Afrika til den danske offentlige sektor, og det er ikke givet, at resultater fra Italien også gælder i Danmark. Derfor er det relevant, at et dansk studie (Andersen, Heinesen & Pedersen 2014) bekræfter sammenhængen. Det undersøger relationen mellem folkeskolelærernes niveau af public service motivation og elevernes præstationer målt som karakterer i den danske folkeskole. Styrkerne ved dette studie er, at data kommer fra uafhængige datakilder, og at målingen foregår på individniveau, så det er den enkelte lærers public service motivation, der knyttes til de karakterer, som lærerens elever opnår. Evidensen for en sammenhæng mellem motivation og præstationer er altså styrket betydeligt siden Produktivitetskommissionens anbefalinger.

I forhold til sammenhængen mellem ledelse og motivation er der også her kommet ny evidens, som styrker anbefalingen.

Forskeren bag det italienske studie af sygeplejersker har nemlig også vist, at transformationsledelse giver bedre præstationer, og at der er en positiv interaktion mellem public service motivation og transformationsledelse. Når begge ting er til stede, præsteres der endnu mere (Bellé, 2014). Igen er det et eksperimentelt design, der gør det muligt at konkludere, at der findes en kausal sammenhæng, hvor de tidligere studier på området i høj grad påviser tilstedeværelsen af korrelationer. I Danmark er der desuden kommet et studium, der identificerer en af betingelserne for, at tydelig ledelse virker. Transformationsledelse viser sig nemlig kun at hænge positivt sammen med public service motivation, når der ikke er alvorlig værdikonflikt (Krosgaard et al. 2014).

Én ting er, om der er sket noget siden Produktivitetskommissionens arbejde ud fra en forskningsmæssig vinkel, en anden ting er udviklingen i den faktiske styring og ledelse. Selv om der ikke er givet et samlet startskud i forhold til at implementere Produktivitetskommissionens anbefalinger, springer det i øjnene, at debatten i nogen grad er polariseret efter konflikten om lærernes arbejdstid. Man kan se udviklingen som to modsatte tendenser svarende til hver af de to anbefalinger – og ved første øjekast svarende til styring rettet mod Le Grands *knights* og *knaves*. På den ene side står arbejdet med tillidsreformen med fokus på medarbejdermotivation, og på den anden side står en (oplevet) fortsat udrulning af NPM med fokus på belønningssystemer. Eksempelvis er Moderniseringsstyrelsens udspil om god arbejdsgiveradfærd i staten blevet fortolket som det sidstnævnte på grund af fokus på præstationsledelse. Forskningen peger netop på, at der er behov for en nuanceret position, hvor vi dels inddrager brugernes rolle i styringen og dels optimerer alle typer af styring i forhold til indsigten om, at der både er *knight* og *knaves* – og mange ansatte med begge typer motivation.

Lad os starte med det sidste først. Som nævnt har *motivation crowding* litteraturen fundet, at det er vigtigt, at styringstiltag så som præstationsafłønning og regler opfattes af de ansatte som understøttende for opgaveløsningen. Når man kigger nærmere på Moderniseringsstyrelsens udspil (2015), indeholder den faktisk en bestræbelse på netop at bruge disse indsigter sammen med de traditionelle NPM anbefalinger. Det kan imidlertid være svært at kommunikere, fordi alle parter oplever kommunikationen ud fra de erfaringer og opfattelser, de allerede har af bl.a. Moderniseringsstyrelsen og af konsulentfirmaet McKinsey, som lavede nogle af analyserne.

Bestræbelsen på at se offentligt ansatte som både *knights* og *knaves* kan også rette fokus på, at samme styringstiltag giver forskellige resultater alt efter den ledelsesmæssige autonomi (Aaes Nielsen 2013). Hvis den lokale leder ikke har et råderum til at tilpasse styringsinstrumenterne til de konkrete medarbejdere, er det vanskeligt at få dem til at blive opfattet understøttende.

Vi har længe vidst, at »vi får, hvad vi måler«, men eksistensen af de indre motivationsformer bør gøre os endnu mere opmærk-

somme på områder, hvor præstationsmålene er langt fra at være indikatorer på de målsætninger, man faktisk gerne vil opnå. Ikke alene kan der ske en målforskydning, vi kan også risikere at fortrænge medarbejdermotivation, hvis styringssystemet opleves som meget kontrollerende og meningsløst. På sådanne områder bør man overveje at lade være med at måle, fordi en måling af noget forkert kan være værre end ingen måling.

I forhold til den anden dimension i Le Grands model (brugernes handlingskapacitet og dermed skellet mellem at se brugerne som enten bønder eller dronninger) har vi også set en styringsmæssig udvikling siden Produktivitetskommissionens rapport. Både styring via uddelegering til de (altruistiske) offentligt ansatte og styring via præstationsbaseret aflønning tillægger som nævnt ikke brugerne nogen styringsmæssig rolle. Le Grand argumenterer for, at det oplagte valg af styring for beslutningstagere, der ser de ansatte som egoister og brugerne som dronninger, er valgfrihed til brugerne (hvor pengene følger brugeren). Det er en klassisk NPM model, hvor de kapable brugeres valg disciplinerer de egoistiske offentligt ansatte til at levere nogle gode ydelser. Ellers lukker den pågældende offentlige organisation. Modsat er det mere oplagt at vælge brugerinddragelse som styringsmodel, hvis man som beslutningstager ser brugerne som dronninger og de ansatte som altruister. Her forventes de ansatte at være villige til at tilpasse serviceydelserne til brugernes ønsker, når brugerne artikulerer disse. Udviklingen i retning af styringsmodeller, der tillægger brugerne større og større handlingskapacitet var allerede i gang, da Produktivitetskommissionen udgav sine rapporter, men den er fortsat med forøget styrke.

Le Grands model maner imidlertid til eftertanke. Vi ved fra forskningen (Andersen et al. 2012), at der er variation i brugernes kapacitet ligeså vel som i de ansattes motivation, og det er efter vores opfattelse vigtigt at overveje, hvad der sker, når hhv. *knaves* og *knights* møder bønder og dronninger i de forskellige styringsmodeller. Det er ikke nok at sige, at vi laver en styringsmodel til altruisterne (tydelig ledelse med fokus på motivation og trivsel) og en anden til egoisterne (især præstationsbaseret aflønning). Hvordan spiller de sammen, og hvordan virker en ledelse, der kombinerer begge anbefalinger? Fremadrettet kan brugerne også med fordel tænkes mere aktivt ind i styringen, bl.a. fordi det ikke er givet, at de (altruistiske) ansatte har samme opfattelse af det ønskværdige som brugerne (og politikerne). Hvad gør man styringsmæssigt, hvis de ansatte vil noget andet end brugerne og politikerne? Netop politikernes rolle er et af de temaer, som bliver behandlet i igangværende forskning. Et andet tema er mere robust viden om samspillet mellem de to anbefalinger, som Produktivitetskommissionen kommer med.

Kommer der til at ske noget nyt?

Vi forventer, at den fremtidige videnskabelige udvikling på området især kommer til at ske på tre områder: Flere eksperimentelle studier, flere kombinationer af forskellige datakilder og bedre identifikation af præstationerne.

Et eksempel på et eksperimentelt studie er et igangværende felteksperiment med 600 offentlige og private ledere og deres knap 20.000 medarbejdere (www.LEAP-projekt.dk). Lederne er ved lodtrækning fordelt i fire grupper, hvoraf de tre grupper får et års undervisning i bestemte ledelsestilgange (transformationsledelse, transaktionsledelse og kombinationen deraf), mens den sidste fjerdedel er kontrolgruppe. Idéen er at gøre lederne bedre til at udøve den ledelsesstrategi, de bliver undervist i, hvorved der kommer en eksperimentel variation i ledelsesstrategierne. Det vil gøre det muligt at se, om de omtalte italienske resultater kan overføres til danske forhold og til ledelse af reel offentlig ydelsesproduktion på langt sigt.

Eksperimenter giver gode muligheder for at måle kausale effekter af ledelse, men derudover forventer vi også, at kommende forskning i endnu højere grad vil kombinere forskellige datakilder, således at vi får relativt objektive målinger af præstationerne kombineret med mere subjektive målinger af fx ledelsestilgang og medarbejdermotivation. På den måde bliver vores viden om sammenhængen mellem disse begreber og organisationernes præstationer mere robust. Et eksempel herpå er den nævnte analyse af public service motivation og elevpræstationer (Andersen et al. 2014).

I forhold til vores forventning om bedre identifikation af præstationer er det en velkendt pointe, at der er mange dimensioner af præstationer i (offentlige) organisationer. Vi forventer, at litteraturen i den kommende tid vil gå videre fra denne konsta-

tering til en mere udtømmende og systematisk diskussion af, hvilke kriterier der kan lægges til grund for vurderingen af præstationerne i offentlige organisation. Her kunne en distinktion være, hvilke interessenter der har fastlagt det givne kriterium for, hvad der er en god præstation. Det kan sætte fokus på det særlige ved at lede i den offentlige sektor, hvor politikerne og ultimativt borgerne er de ultimative principaler. I forlængelse heraf håber vi at få mere viden om, hvorvidt der er forskel på ledelse i private og offentlige organisationer. Det er nemlig et område, hvor der er fortsat er nogen uenighed i litteraturen.

Konklusion

Selvom Produktivitetskommissionens to anbefalinger (hhv. om tydelig ledelse, motivation og trivsel og om kobling mellem præstationer, kompetencer og løn) er både meningsfulde og nogenlunde evidensfunderede (faktisk bedre nu end på udgivelsestidspunktet), er der stadig behov for mere viden. Vi mener især, at kombinationen af de to anbefalinger med fordel kan blive udforsket mere, ligesom vi også vurderer, at viden om de betingede sammenhænge – de forhold, der gør, at samme styring kan skabe vidt forskellige resultater – er vigtig. Vi kommer med andre ord til at arbejde med at nuancere Produktivitetskommissionens anbefalinger. Om vi så er på vej mod »(offentlig) ledelse, belønning og præstationer version 2.0«, må de kommende undersøgelser af især kombinationen af anbefalingerne afgøre. Vi ser i hvert fald synet på offentligt ansatte som både altruister og egoister som det afgørende nye i anbefalingerne samt i forvaltningsforskningen, som den foregår lige nu.

REFERENCER:

- 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): 28-47.
- Andersen, L.B., E. Heinesen, and L.H. Pedersen. 2014. 'How does Public Service Motivation among Teachers Affect Student Performance in Schools?' *Journal of Public Administration Research and Theory* 24 (3): 651.
- Andersen, L.B., N. Kristensen & L.H. Pedersen. 2012. 'Motivation og handlingskapacitet. Relationen mellem producenter og brugere af offentlige ydelser' *politica* 44 (1): 5-25.
- Antonakis, J., M. Fenley & S. Liechti. 2012. 'Learning Charisma', *Harvard business review*, 90 (6): 127-130.
- Bellé, N. 2013. Experimental Evidence on the Relationship between Public Service Motivation and Job Performance, *Public Administration Review*, 73 (1): 143-153.
- Bellé, N. 2014. 'Leading to Make a Difference: A Field Experiment on the Performance Effects of Transformational Leadership, Perceived Social Impact, and Public Service Motivation', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (1) 109-136.
- Binderkrantz, A. & J.G. Christensen (2012) Agency Performance and Executive Pay in Government: An Empirical Test *Journal of Public Administration Research & Theory* 22 (1): 31-54.
- Brewer, G.A. 2008. 'Employee and organizational performance', i J.L. Perry & A. Hondeghem (red.), *Motivation in public management. The call of public service*, Oxford University Press, Oxford.
- Hasnain, Z., N. Manning og J.H. Pierskalla. 2014. The Promise of Performance Pay? Reasons for Caution in Policy Prescriptions in the Core Civil Service. *World Bank Research Observer* 29 (2): 235-264.
- Gagné, M. & Deci, E.L. 2005, 'Self-determination theory and work motivation', *Journal of Organizational Behavior*, vol. 26, no. 4, pp. 331-362.
- Jacobsen, C.B. & L.B. Andersen. 2015. *Is Leadership in the Eye of the Beholder? A Study of Intended and Perceived Leadership Strategies and Organizational Performance*. Accepteret til publicering i *Public Administration Review*.
- Jacobsen, C.B.; J. Hvitved & L.B. Andersen. 2014. Command and motivation: How the perception of external interventions relates to intrinsic motivation and public service motivation *Public Administration* 92 (4) 790-806.
- Kjeldsen, A.M. & Andersen, L.B. 2013. 'How Pro-social Motivation Affects Job Satisfaction: An international analysis of countries with different welfare-state regimes'. *Scandinavian Political Studies* 36 (2): 153-176.
- Krogsgaard, J.A., P. Thomsen & L.B. Andersen. 2014. Only if we agree? How value conflict moderates the relationship between transformational leadership and public service motivation. *International Journal of Public Administration* 37 (12): 895-907.
- Le Grand, J. 2003. *Motivation, agency and public policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Le Grand, J. 2010. 'Knights and knaves return: public service motivation and the delivery of public services', *International Public Management Journal*, vol. 13, no. 1, 56-71.
- Lavy, V. 2015. *Teachers' Pay for Performance in the Long-run: Effects on Students' educational and Labor Market Outcomes in Adulthood*, Working Paper 20983, NBER.
- Lazear, E. (2000). 'Performance Pay and Productivity', *American Economic Review*, 90(5): 1346-1361.
- Mikkelsen, M.F., C.B. Jacobsen & L.B. Andersen. 2015. Managing employee motivation: Exploring the connections between managers' enforcement actions, employee perceptions, and employee intrinsic motivation. Accepteret til publicering i *International Public Management Journal*.
- Moderniseringsstyrelsen. 2015. *God arbejdsgeveradferd*. <http://www.modst.dk/ServiceMenu/Nyheder-og-presse/Presse/Presseinformation/~media/Files/Presse/Pjece%20%20Godarbejdsgeveradfrd.pdf> (tilgået 25. februar 2015).
- Neal, D. 2011. 'The Design of Performance Pay in Education', *Handbook of the Economics of Education*, 4: 495-550.
- Produktivitetskommissionen (2013) *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor. Analyserapport 3* <http://produktivitetskommissionen.dk/media/151231/Analyserapport%20til%20web.pdf> (tilgået 25. februar 2015).
- Aaes Nielsen, P. (2013). *Performance Information in Politics and Public Management: Impacts on Decision Making and Performance*. Aarhus: Forlaget Politica. (Politica ph.d.-serie).

Økonomisk styring: Kvantitet og kvalitet

Produktivitetskommissionens tre grundregler for økonomisk styring i den offentlige sektor diskuteres kritisk med vægt på DRG og den kommunale medfinansiering. To alternativer til DRG-systemet diskuteres: Et forsøg i Region Midtjylland og arbejdet med såkaldt værdibaseret afregning, hvor der tages hensyn til kvalitet.



KJELD MØLLER PEDERSEN
Professor ved Syddansk Universitet

Produktivitetskommissionen fremhæver tre grundregler for økonomisk styring i den offentlige sektor (Produktivitetskommissionen 2013). For det første skal konkrete ordninger fremme samfundsøkonomiske løsninger i modsætning til kasseøkonomiske. For det andet skal økonomistyringen fremme kvalitetsforbedringer, og endelig skal økonomistyringen fremme samarbejde og sammenhængende ydelsesforløb. Forfølger man disse principper, skulle det angiveligt under ét føre til gode resultater i en ikke nærmere defineret forstand, men der tænkes formentlig på bedre kvalitet og bedre sammenhæng i ydelseskæder.

Til kommissionens tre principper for økonomistyring kan man med fordel tilføje yderligere to: Ordningerne skal være lette at administrere og transparente. Der sker nemlig det, at nye ordninger i forsøget på at opfylde flere mål samtidig ofte ender med at blive (for) komplicerede. Det kan føre både til øgede administrationsomkostninger, fx i form af øget kontrol, og kan indbyde til 'gaming'.

De tre principper bliver eksemplificeret ved den økonomiske styring af de offentlige sundhedsydelser, men kommissionen mener, de har bredere gyldighed. Det følgende fokuserer på sundhedsområdet.

Produktivitetskommissionen gør langt mere ud af svaghederne ved eksisterende ordninger end alternativerne, der som hovedregel kun skitseres løst. Derfor gøres der en del ud af alternativerne i denne artikel for at vurdere, om de reelt er bedre. I analysen af uddannelsesområdets taxameterordninger hedder

det med klædelig beskedenhed: »Hvordan finansiering og styring af lærestalterne præcis skal gribes an, er et kompliceret spørgsmål, som ikke har noget simpelt svar«, s. 124 (Produktivitetskommissionen 2014). Det er utvivlsomt sandt.

På den ene side er det urimeligt at forvente gennemarbejdede alternativer, men på den anden side skaber kombinationen af relativ hård kritik af eksisterende ordninger og løse skitser af nye løsninger en svaghed, hvor kritikken huskes, medens nye løsninger virker tillokkende, men hvor man overser, at djævelen altid ligger i detaljen.

Økonomistyring er ikke defineret præcist, men ud fra sammenhængen drejer det sig overordnet om incitamenterne i forskellige afregningsordninger, fx taxameterordningen for undervisningsområdet eller DRG-afregning for sygehusene (DRG: Diagnose-relaterede grupper). Afregningsordninger er de måder, hvorpå den finansierende part, fx et ministerium, en region eller en kommune, betaler for ydelser produceret af relevante institutioner (uddannelse, sundhed m.m.).

Produktivitetskommissionens kritik af de offentlige afregningsordninger er karakteriseret ved

- skepsis over for aktivitetsbaseret afregning – uanset om det er taxameterordningen eller DRG-systemet på sygehusene
- at aktivitetsbaseret afregning ikke understøtter kvalitet
- at aktivitetsbaserede ordninger ikke altid er samfundsøkonomisk hensigtsmæssige

Produktivitetskommissionen illustrerer også et gammelkendt dictum om, at økonomiske incitamenter virker, men ikke altid efter hensigten. Udformning af afregningsordninger er kompliceret og kræver både økonomisk og dyb faglig indsigt i den pågældende sektor. Dette vil bl.a. blive illustreret nedenfor ved diskussionen af den kommunale medfinansiering, der er usædvanligt dårligt gennemtænkt.

Det følgende er opbygget således, at der startes med en skitse af sundhedsvæsenets økonomiske mekanismer efterfulgt af en kritisk vurdering af argumenterne mod DRG i form af seks ofte hørte påstande, som Produktivitetskommissionen videregiver lidt for ukritisk. Derefter følger en beskrivelse af et forsøg i Region Midtjylland, der skulle være et alternativ til DRG. Dette glider over i svenske forsøg med 'værdibaseret' afregning, hvor der fokuseres på såvel forløbstakster som kvalitet. Det sidste hovedafsnit drejer sig om den kommunale medfinansiering, som udsættes for en krads kritik og støtte til Produktivitetskommissionens forslag.

Baggrund

Hvis man skal forstå væsentlige dele af kritikken af DRG, skal man have et overblik over sundhedsvæsenets økonomi, figur 1, der læses oppe fra og nedefter.

I forhold til denne artikels problemstillinger er der tre nedslagspunkter i figuren: 1) aktivitets-puljen, 2) den kommunale medfinansiering og 3) DRG/DAGS-afregning med sygehusene.

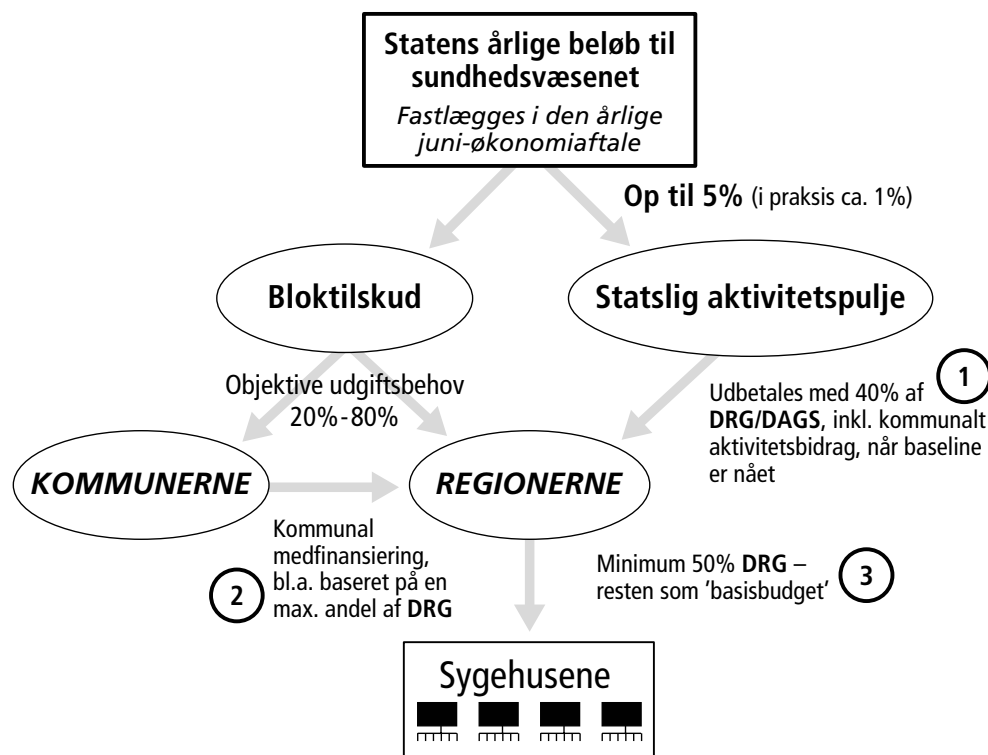
DRG: Diagnose-relaterede grupper.
Et takstsystem for sygehuse, der omfatter knap 700 grupper. Fx en takst for blodprop i hjertet eller en kunstig hofte. Beregnet som gennemsnit af omkostninger per gruppe på tværs af sygehuse, der udfører de pågældende behandlinger.

DAGS: Dansk ambulans grupperingsystem.
Ca. 200 takster for ambulans behandling, fx for skadestuebesøg og ambulante kontroller. Baseret på gennemsnitlige sygehusomkostninger for de pågældende behandlinger.

Den statslige aktivitetspulje for 2015 er på 1,3 milliarder kr. og fordeles mellem regionerne ud fra bloktilskudsnøglen. Puljebeløbet er gradvist blevet mindre, fx var det i 2011 knap 4 mia. kr. Puljen blev dannet i 2002 med det formål at give sygehuse incitament til at øge behandlingskapaciteten og nedbringe ventelisterne ('Løkke-puljen').

Princippet i aktivitetspuljen er, at regionerne får del i aktivitetspuljen, hvis aktiviteten opgjort i DRG-værdi når højere op end et fastlagt aktivitetsniveau kaldet baseline. Det fastsatte aktivitetsniveau (baseline) fastlægges i forbindelse med økonomiforhandlingerne ud fra værdien af det foregående års behandlingsaktivitet, dvs. i en vis forstand, hvad man med rimelighed kan forventes realiseret med regionernes egne midler. Regio-

Figur 1: Sundhedsvæsenets økonomiske rammer og mekanismer



nerne får derfor del i de midler, der er afsat i aktivitetspuljen, hvis behandlingsaktiviteten er større end den fastsatte baseline.

Mange mener, at aktivitetspuljen er aktivitets-drivende i en tid, hvor man af al kraft forsøger at dæmpe aktivitetsvæksten. Logikken er simpel: Skal man have andel i pengene, skal produktionen være højere end det foregående år. Det er dog vigtigt at notere, at puljen sjældent har udgjort mere end 2% af de samlede sygehusudgifter. Den aktivitetsdrivende virkning er derfor nok overdrevet.

Med økonomaftalen for 2014 (Regeringen and Danske Regioner 2013) tog man dog meget af det aktivitetsdrivende ud af ordningen. Man reducerede puljens størrelse, reducerede betalingen for marginale aktivitetsforøgelse ud over baseline fra 70% (og i nogle tilfælde 100%) til 40% af DRG/DAGS-taksten, og der blev givet øget fleksibilitet i forhold til at korrigere for ikke DRG-baseret aktivitet.

Den kommunale medfinansiering er en kommunal betaling for behandling af kommunens borgere i det regionale sundhedsvæsen. For sygehusenes vedkommende er betalingen for somatisk behandling en andel af DRG-taksten. Ordningen kan opfattes som aktivitetsdrivende i den forstand, at de kommunale penge jo kun kommer til udbetaling, hvis der er behandlingsaktivitet – og da de 20% til kommunerne reelt er en del af den samlede finansiering af det regionale sundhedsvæsen, har regionerne i sagens natur brug for disse penge.

DRG er en forkortelse af diagnose relaterede grupper – et system, der grundlæggende blev udviklet i USA i 1980'erne og har bredt sig til hele verden. Det danske DRG-system består af godt 700 takster for stationær behandling, fx blodprop i hjertet, blindtarmsbetændelse og kunstig hofte (DRG=diagnose-relateret gruppering). Taksterne er de samme for alle sygehuse – dvs. en slags eksogene 'priser' – baseret på omkostninger fra de sygehuse, der udfører de pågældende aktiviteter. Den konkrete DRG-takst er et gennemsnit på tværs af de sygehuse, der udfører de pågældende behandlinger. Der findes tilsvarende omkring 200 takster for ambulant-behandling, såkaldte DAGS-takster (dansk ambulant grupperings-system). DRG og DAGS vedligeholdes og videreudvikles af Statens Serum Institut (Statens SerumInstitut 2015). Den systematiske indførelse af DRG skete i perioden 1999 – 2005.

Det tredje nedslagspunkt i figur 1 vedrører den DRG-baserede afregning mellem region og sygehus. I forskellige økonomaftaler er den andel af sygehus-budgettet, der betales som DRG, gradvist blevet udvidet fra 20% til minimum 50%, ligesom DRG bruges ved afregning mellem regioner for behandling af andre regioners patienter. Her afregnes med 100% DRG-takst. DRG-systemet er blevet kritiseret for mange ting. Dette diskuteres kritisk i næstfølgende afsnit.

DRG som syndebug

Seks eksempler illustrerer overskriften. Det er i varierende omfang kommissionens eksempler. Når man ser på kritikken

af DRG-systemet, kan det virke som en nærmest socialkonstruktivistisk italesættelse, hvor der enten er tale om teoretiske og ofte meget stiliserede argumenter og/eller fravær af understøttende empiri. Det er tankevækkende, hvor lidt empiri der faktisk understøtter centrale udsagn om (de negative effekter) af DRG-systemet, inkl. Produktivitetskommissionens argumenter.

Eksemplerne nedenfor skal ikke tages som forsvar for DRG-systemet, snarere at debatten ville vinde meget ved at forholde sig til fakta og konkret viden om det, man kritiserer. Eksemplerne er relativt korte og dækker de hyppigst forekommende kritikpunkter. De kombineres med kritiske 'drillende spørgsmål'.

1. »Den DRG-drevne aktivitet går ud over kvaliteten. Og slag-ordsagtigt: Mere volumen giver mindre kvalitet«

Med reference til incitamentsudvalgets rapport (Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse and Danske Regioner 2013) noterer Produktivitetskommissionen s. 42, at man i rapporten påpegede, 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. Med andre ord – her og utallige andre steder – er det underforstået, at der i jagten på aktivitet og DRG-kroner bliver givet køb på kvalitet og/eller, at indikationerne er skredet.

Drillende spørgsmål: Findes der empirisk og rimelig videnskabeligt belæg for fald i kvalitet under DRG? I hvert fald ikke i incitamentsudvalgets rapport. De mere end 60 kliniske databaser (Databasernes Fællessekretariat 2015) og erfaringerne fra det såkaldte NIP-projekt (nationale indikator projekt) peger ikke på faldende faglig kvalitet – snarere tværtimod. De landsdækkende undersøgelser af patientoplevelser peger ikke på en kvalitetsforringelse (Enhed for Evaluering og Brugerinddragelse 2014).

Med hensyn til 'den rette aktivitet' udarbejder Sundhedsstyrelsen i disse år 50 nationale kliniske retningslinjer, der skal medvirke til at sikre ensartede behandlingstilbud af høj faglig kvalitet på tværs af landet. De adresserer ikke direkte spørgsmålet om indikation, men kommer tæt på. Meget tyder på, at spørgsmålet om den rette aktivitet mere er et fagligt end et økonomisk spørgsmål, ligesom litteraturen om efterlevelse af kliniske retningslinjer viser, at det er svært at få dem efterlevet, bl.a. spiller den kliniske frihed og det kliniske skøn i sagens natur en rolle. Med andre ord: Hvor meget 'den rette aktivitet' påvirkes af DRG står hen i det uvisse og er i bedste fald udokumenteret.

Sammenhørende med 'den rette aktivitet' hører man ofte udsagn om 'overbehandling' (underforstået drevet af økonomiske hensyn). Der er to varianter af argumentet: Der bliver behandlet unødvendigt således som det fx kommer til udtryk ved lavere/ændrede indikationsgrænser, eller behandlingsintensiteten for den enkelte patient er for høj, fx 'for mange' ambulante

efterkontroller. Det kan ikke afvises, men også her savnes der empirisk belæg for, at det hænger sammen med DRG og ikke fx lægefaglige normer. Det er velkendt, at der er en livlig faglig diskussion om indikationsgrænser.

2. Et andet tema har været, at »DRG-styring øger aktiviteten mere end under rammestyring«.

Ingen steder i sygehusvæsenet afregner man med 100% DRG-betaling bortset fra interregional afregning. Et fortsat gældende krav fra den daværende VK-regering lød, at mindst halvdelen af sygehusenes budgetter skulle fremkomme ved DRG-afregning. Der er ikke tvivl om, at grundtanken med at indføre (delvist) aktivitetsbaseret betaling til sygehusene var at øge aktiviteten – underforstået mere end under rammestyring. Som påvist i *Incentivstyring i sygehusvæsenet* er grundhypotesen tvivlsom (Pedersen et al. 2006).

Det drillende spørgsmål er, om grundhypotesen er empirisk bekræftet. På den ene side tilsiger almindelig økonomisk teori, at aktivitetsbaseret afregning giver stærkere incitamenter til øget aktivitet end alm. budgetstyring (rammebudget). Spørgsmålet om aktivitets- og produktivitetsforøgende effekter af DRG sammenholdt med ramme- og kontraktstyring har været undersøgt i mindst tre rapporter (Ankjær A and Rath MB 2005; Bech M et al. 2006; Indenrigs- og sundhedsministeriet et al. 2005; Pedersen, Bech, & Hansen 2006). Hovedindtrykket fra dem er, at den aktivitetsforøgende effekt ikke har været større end under rammestyring. Dog skal der tages forbehold for den særskilte virkning af 'aktivitetspuljen', jfr. ovenfor, der især bliver udløst til ventelistenedbringelse.

De to videnskabelige rapporter kommer frem til at (med DSI-rapportens ord): »Aktiviteten er på landsplan steget med 3,5 % i takststyringens første år, men ...afviger ikke fra aktivitetsstigninger i tidligere år... Aktivitetsstigningen skal således ikke ses som et resultat af indførelse af økonomiske incitamenter...« Om produktivitet konkluderes det, at »... takststyringen har indtil ikke forstærket den indsats væsentligt«.

Embedsmandsrapporten konkluderer imidlertid anderledes: »...indførelse af takststyring har haft en positiv effekt på udviklingen i aktiviteten på sygehusene.« Men senere kommer dog forbeholdet: »Der kan dog ikke konstateres entydige sammenhænge mellem amternes og H:S' takststyringsmodeller og udviklingen i aktiviteten. Undersøgelsen viser, at omkostningsproduktiviteten på sygehusene har udviklet sig positivt efter indførelsen af takststyring«.

En analyse fra 2012 undersøger aktivitetsudviklingen i sygehusvæsenet 2005-2010 (Danske Regioner et al. 2012). I perioden 2005-2010 steg aktiviteten i sygehusvæsenet med 35 pct. Denne stigning skyldes en mængdeeffekt (behandler flere patienter) og en prisseffekt, der drejer sig om, at den enkelte patient i gennemsnit bliver dyrere. Prisseffekten skyldes, at den enkelte patient har flere kontakter med sygehuset og/eller, at hver sygehuskontakt bliver dyrere. Med hensyn til mængdeef-

ekten diskuterer man i rapporten ikke den selvstændige betydning af DRG-systemet.

På landsplan viste analysen, at ud af den samlede aktivitetsstigning på 35 pct. kunne knap $\frac{1}{3}$ svarende til ca. 10 pct.point henføres til, at der blev behandlet flere patienter (mængdeeffekt). De resterende godt 25 pct.point kan forklares med, at den enkelte patient i gennemsnit bliver dyrere (prisseffekt).

Udtrykt på en anden måde har halvdelen af den gennemsnitlige årlige stigning på 6% ikke rod i ændringer i sygdomsbilledet eller i demografien. En stor del af den øgede aktivitet på sygehusene er således gået til mere behandling af den enkelte patient, hvorfor behandlingsudgiften pr. patient i gennemsnit er blevet højere. Om dette har noget med DRG-systemet at gøre diskuteres ikke i rapporten. Det sygdomsområde, der har bidraget mest til væksten, er 'svulster', hvorunder bl.a. hører kræft. Det er samtidig det område, der har fået tilført markant flere bevillinger ('kræftpakker') netop med henblik på at øge såvel behandlingsaktivitet som behandlingsintensitet.

Til det foregående kan tilføjes, at Den kommunale Medfinansiering, jfr. ovenfor og nedenfor, har en klar aktivitetsøgende effekt, fordi den kommunale medfinansiering, som fører til, at ca. 20% af sundhedsudgifterne (til regional drift) kanaliseres ind over kommunerne for derefter at blive udbetalt til regionerne i takt med, at kommunernes borgere bliver behandlet ('matadorpenge'). Danske Regioner anfører i et notat fra 2013 (Danske Regioner 2013), at på sygehusområdet skyldes aktivitetsstigningen primært de incitamenter, der er indlagt via aktivitetspuljen og kommunal medfinansiering af sundhedsområdet. Dog uden egentlig dokumentation.

3. Det tredje tema lyder: »Undgå at omstille fra stationær til ambulans behandling, fordi aktivitetsværdien vil falde«, nævnt bl.a. af Produktivitetskommissionen s. 42 (Produktivitetskommissionen 2013).

Drillende spørgsmål: Se på den såkaldte 36-liste med operationer, som er særligt velegnede til ambulans udførelse (Statens SerumInstitut 2014). Listen går tilbage til 2001 – altså lige før den systematiske ibrugtagning af DRG. På tværs af de 36 operationer blev 52% udført ambulans i 2001 sammenlignet med 79% i 2013. Man kan naturligvis kontrafaktisk spørge, om andelen ville have været højere uden DRG, men stigningstakten har stabilt været på 1-3 pct.point per år.

Man overser ligeledes, at DRG-systemet indeholder såkaldte 'gråzone-takster', som er en DRG-takst beregnet som det vægtede gennemsnit ved at udføre den samme behandling ambulans og stationært. I 2012 var der 178 gråzonetakster ud af de godt 700 stationære takster.

4. Et fjerde udsagn lyder, at aktivitetsbaseret finansiering er med til at fastholde gammelkendte behandlingsmønstre: »MTV-undersøgelse (Region Nordjylland 2011) viser, at de fleste skulderoperationer ikke har nogen dokumenteret

sundhedseffekt i forhold til træning. Men det er god økonomi i at lave nogle flere« hedder det fx i en præsentation fra Region Midtjylland.

Dette argument bruges bl.a. i Region Midtjylland, når det nedenfor beskrevne forsøg skal forklares. Drillende spørgsmål: Gad vide om ikke indgroede lægenormer er en langt større hindring? Og findes der overhovedet evidens for, at den langsomme ændring i behandlingsmodalitet med rimelighed kan sammenkobles med DRG-incidenter? (Svar: Overhovedet ikke).

5. Det femte udsagn lyder: »Et uddynamisk DRG-system hindrer indførelse af nye behandlingsformer, fx telemedicin«. Produktivitetskommissionens eksempel: »Videokonferencer indgik ikke i DRG-systemet på det tidspunkt, hvor patientkufferten blev udviklet [... til patienter med kronisk obstruktiv lungelidelse, KOL], 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«.

Det drillende spørgsmål: Hvis den telemedicinske ydelser erstatter en anden sygehusydelse, fx et ambulatoriebesøg, er det vel selvfinansierende og ville så blive indført, hvis alle agerede økonomisk rationelt? Problemet er imidlertid, at de samfundsøkonomiske fordele ved rigtig meget af telemedicinen er dårligt/utilstrækkeligt dokumenteret. En såkaldt business-case (en kasseøkonomisk analyse) fra selvsamme hospital, som nævnes i eksemplet, viser klokkeklart, at der ikke er sygehusøkonomiske fordele – og da telemedicin ville flytte nogle af omkostningerne ud til almen praksis og kommunerne, men også mindske patienternes transportudgifter, er det ikke meget, der peger på samfundsøkonomiske fordele (Pedersen KM 2013a; Pedersen KM 2013b). Incitamentsudvalget nævner endvidere fem eksempler på allerede indførte telemedicinske takster.

6. Sjette og sidste eksempel er med ordene fra en præsentation af økonomi-direktøren i Region Midtjylland: »Sørg for at en patient, der har behov for flere ambulante undersøgelser, kun får et tilbud pr. dag. Ellers falder aktivitetsværdien«.

Det drillende spørgsmål lyder: Er systemet så idiotisk? Svaret er nej. Således er der udviklet over 40 såkaldte 'samedagspakker' i DRG-systemet (Statens Serum Institut 2015), der netop forsøger at tage (delvist) hånd om udsagn om, at fx samedagsudredning med flere ydelser samme dag, ikke 'kan betale' sig.

Det er korrekt, at DRG-systemet som sådan ikke per se indeholder incitamenter til forebyggelse, omend nogle af DAGS-taksterne godt kunne bruges hertil, og sygehusene driver jo flere screenings-programmer, der forfatteren bekendt dog ikke er DRG-finansierede. Det er også korrekt, at DRG ikke tager hensyn til behandlingskæder – såvel internt på sygehusene som mellem sektorer. Hertil er kun at bemærke et ofte over-

set forhold: Intet afregningssystem kan opfylde mange, ret særskilte formål lige godt. Med hensyn til det sidste kan man forsøge at udvide DRG til egentlige forløbstakster, jfr. bl.a. det senere afsnit om værdibaseret afregning, hvor forløb internt på et sygehus ville medføre, at ambulante forundersøgelser og efterkontroller medregnes i DRG-taksten for fx en række undersøgelser. Som det forsigtigt hedder i Incitamentsudvalgets rapport, skal der laves forsøg på områder, hvor det er relevant, og det er indskrevet i økonomiaftalen for 2014 (Finansministeriet et al. 2013; Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse & Danske Regioner 2013).

DRG-systemet er langt fra perfekt, men som eksemplerne viser, er en betydelig del af kritikken misvisende og baseret på en kombination af manglende dokumentation og kendskab til systemet.

Hertil kommer, at kritikerne antager perfekt økonomisk rationalitet hos sygehusene, og at behandling især er drevet af økonomiske incitamenter. Dette gælder også Produktivitetskommissionen.

Sygehuset ansues som en enheds-aktør, men man overser, at de helt centrale økonomiske dispositioner træffes af det kliniske personale, og at den interne styringskæde langt fra er perfekt. Med andre ord: Evt. rendyrket economic man på toppen fører ikke til economicman adfærd hos de fagprofessionelle, der udfører behandlingerne. Man må rimeligvis antage, at fagprofessionerne er drevet af en kombination af intrinsic motivation (professions-drevet/den fagprofessionelle vurdering og motivation) og extrinsic motivation (den rene økonomiske motivation), og graden af 'crowding out' af den intrinsiske motivation må antages i betydelig omfang at være begrænset af professionsnormer. I DRG-litteraturen og i mange af ovenstående argumenter er det (implicit) antaget, at klinikere alene er drevet af extrinsic motivation. Det er næppe en holdbar antagelse og heller ikke dokumenteret systematisk nogen steder. Tværtimod er det rimeligt at antage, at det faglige skøn – og dermed den intrinsiske motivation – er dominerende. Det vil føre for vidt her at undersøge spørgsmålet, men det er et absolut relevant spørgsmål (Benabou and Tirole 2003; Feess and Ossig 2007; Frey and Jegen 2001; Holmas et al. 2010; Janus and Browning 2014; Kolstad 2013), hvis man skal forstå sygehusenes økonomiske adfærd og forstå nogle af ovenstående punkter.

MEN derfor kan der lidt paradoksalt godt være grund til alligevel at se på ændringer. Om ikke andet for at spejle det nuværende system i alternativerne. To muligheder omtales nedenfor: Et forsøg i Region Midtjylland og svenske forsøg med såkaldt 'værdibaseret ersättning'. Disse muligheder omtales ikke af kommissionen, men skal illustrere, hvad der muligvis kan gøres.

Forsøget i Region Midtjylland: Væk med DRG, mere fokus på kvalitet

Primo 2014 startede et forsøg i Region Midtjylland med titlen »Ny styring i et patientperspektiv«. Der indgår ni afdelinger

fordelt på fem hospitaler. Tilsammen omfatter de ca. 13% af den økonomiske aktivitet. Afdelingerne spænder fra medicinske over ortopædkirurgiske til neurologiske. Forsøget har to hovedkomponenter: Der styres ikke længere efter DRG-værdi på afdelingerne, og der indføres afdelingsvalgte- og udviklede supplerende patientnære mål. Det kan tolkes som en tillids-erklæring. Men samtidig fastholdes almindelige budgetmål, fx krav om budgetoverholdelse, mindst 2% produktivitetsvækst osv. Det centrale er utvivlsomt, at man forsøger at skabe motivation i afdelingerne ved, at de selv kan vælge (nogle af) kvalitetsmålene og ved sætte de angiveligt aktivitetsdrivende DRG-takster ud af kraft. Det er dog uklart, hvordan budgettet beregnes, og hvordan der følges op – hvilket må antages fortsat at være nødvendigt (Region Midtjylland 2013).

I en nøgtern tilbagemelding til Regionsrådet hed det ultimo oktober 2014, at det endnu var for tidligt i projektet at drage konklusioner på baggrund af de valgte mål, da afdelingerne skal arbejde videre med den kulturændring, der sikrer en reel udvikling i målene. Hertil kom, at operationaliseringen af målene langt fra var færdig, ligesom det haltedede med baseline-målinger (Region Midtjylland 2014)

Forsøget kan teoretisk tolkes som et forsøg på at styrke den intrinsiske motivation ved at fjerne det direkte DRG-pres, eller som et forsøg på at skabe motivation ved delegation (Aghion and Tirole 1997; Søgaard et al. 2014).

Værdi-baserede takster: Forløbstakster og belønning for god kvalitet

Michael Porter, som mest er kendt for sit arbejde med strategi, har sammen med Teisenberg skrevet bogen *Redefining health care: creating value-based competition on results* (Porter and Teisberg, 2006). Der er et klart hovedbudskab: Styring efter resultater, hvorved forstås et 'value based system', hvor outcome/sundhedsmæssige forbedringer sættes i forhold til omkostninger: »Achieving high value for patients must become the overarching goal of health care delivery, with value defined as the health outcomes achieved per dollar spent.« (Porter 2010). Sundhedsøkonomer vil genkende det som omkostnings-effekt-princippet. Der er ifølge Porter og Teisenberg en lang række konsekvenser af dette – fra at afregning skal være værdi-baseret, til hvordan vi organiserer sundhedsvæsenet, nemlig baseret på patientforløb.

Der er næppe nogen, der er uenige – slet ikke sundhedsøkonomer. Hovedudfordringen bliver operationalisering – og vel og mærke på en sådan måde, at det er overbevisende bedre end det eksisterende. Der er arbejdet på det i USA (Medicares fee-for-service for læger) og i Sverige, hvor 7 len har forskellige eksperimenter kørende – koordineret i Nationell samverkan för värdebaserad ersättning och uppföljning i hälso- och sjukvården, SVEUS (SVEUS 2015). Bag SVEUS står et konsulentfirma (IVBAR) med nære bånd til Michael Porter og Institute for Strategy and Competitiveness på Harvard Business School (Anonym 2015). Boston Consulting Group, blandt verdens største, er også aktiv på området (Boston Consulting Group 2009; Boston Consulting Group 2015).

I det svenske arbejde er stikordene 'værdibaseret vård' og 'værdibaseret ersättning' (ersättning =afregning).

Grundidéen i afregningstænkningen er tredelt: 1. en basispakke, som reelt består af DRG-taksten plus ambulante før-og efterkontroller (DAGS). Dette omtales på svensk som 'værdiepisode ersättning', på amerikansk som 'bunded payment' og på dansk som forløbsbaseret betaling. 2. en garantibetaling, som er en slags forsikringspræmie, som garanterer behandling for komplikationer m.m. indenfor typisk to år, og 3. en komponent, der honorerer forbedring i sundhedstilstand. I et eksempel vedr. ryggkirurgi præsenteret af Porter på en konference i København i november 2014, var de tre komponenter hhv. 1. 42.044 SEK, 2. 4.357 SEK og 3.136 SEK –svarende til 10% af basispakken. I andre eksempler tales der om godt 3% (Wohlin J and et al 2012), der efterbetales efter en vis tid er forløbet siden udskrivningen. Der arbejdes også med risikojustering, typisk baseret alder.

Der slås således to fluer med et smæk: Forløbstakster og fokus på sundhedsmæssig effekt. Ophavsmændene tror, at det på sigt vil føre til besparelser, fordi bedre (outcome)kvalitet fører til besparelser.

Der tales om en 'ny' metode til omkostningsberegning udviklet af ophavsmændene til activity based costing, ABC, som har været brugt i Danmark til beregning af DRG-takster. Nu tales der i stedet om 'time driven activity based costing' (Kaplan R and Anderson SR 2015), som i realiteten blot er en (god) forenkling af den gammelkendte ABC-metode. Hertil kommer, at der også tales om en 'ny' grupperings-algoritme – tilsyneladende lidt svarende til den, der oprindeligt blev brugt ved DRG-grupperingen (Pedersen 1987).

En af udfordringerne, når der dukker 'nyt' op, er at gennemskue, hvor forskelligt det er sammenlignet med det eksisterende. Eksempelvis er DRG i den simple form jo også en slags forløbsbaseret betaling (Lindgren P 2014). Det er alene et spørgsmål om, hvor meget forløbet omfatter, incl. forløb uden for sygehuset.

De anvendte outcome-mål er simple. Typisk smerte i de svenske eksempler. I forhold til knæ-og hofteproteser samt rygooperationer forekommer funktionsevne at være mere relevant eller som minimum et vigtigt supplement. De to nævnte internationale konsulentfirmaer samt Karolinska i Stockholm har dannet The International Consortium for Health Outcomes Measurement (ICHOM), der forsøger at indsamle standardiserede outcome-udtryk (ICHOM 2015). Porter og hans støtter fremhæver, at 'kvalitet' er for uklart et udtryk at bruge, bl.a. fordi der ofte er tale om proces-indikatorer og ikke egentlige outcome-mål, jfr. hvad der også dominerer i de danske kvalitetsdatabaser (Databasernes Fællessekretariat 2015) og den danske kvalitetsmodel.

Som afregningssystem kan værdibaseret afregning meget let komme til at bryde med princippet om enkelhed og trans-

parens. Hertil kommer, at det i realiteten er en udvidet DRG-ordning, dvs. orienteret mod aktivitetsbaseret afregning. Ordningen diskuteres livligt i Sverige: Lige fra, at den ikke kan bruges på alle områder til, at det blot er (endnu) mere NPM (Engstrom 2014; Järhult B et al. 2015; Järhult et al. 2014; Nordenstrom 2014).

Den kommunale medfinansiering

Produktivitetskommissionens anbefalinger vedr. den kommunale medfinansiering er rigtige og særdeles relevante: At ordningen kun bør omfatte regionale sundhedsydelse, som kommunerne har en reel mulighed for at substituere. Jeg kunne ikke være mere enig (Pedersen KM 2006; Pedersen 2005).

Den kommunale medfinansiering er et eksempel på en økonomisk ordning, der hverken teoretisk eller empirisk er velbegrunderet. Den blev indført med kommunalreformen 1. januar 2007 og har trods vedvarende kritik været usædvanlig svær at ændre. Der vil være misvisende at hævde, at den blev analyseret i Strukturkommissionens rapport, hvor der max blev brugt en A4-side på idéen.

Den kommunale medfinansiering er altomfattende. Hver gang kommunernes borgere benytter det regionale sundhedsvæsen, skal hjemkommunen betale noget til regionen. Der er for praktiske formål ingen undtagelser. Grundideen med ordningen er, at denne betaling skulle give kommunerne et incitament til at substituere regionale sundhedsydelser med (billigere) kommunale tilbud. For en somatisk indlæggelse betaler hjemkommunen 34 pct. af den relevante DRG-takst, dog max. kr. 13.750 per indlæggelse. For almen praktiserende læge betales 10 pct. af honorarer for grundydelse

Listen over fejlråsonnementer ved den kommunale medfinansiering er pinefuld lang. Ordningen bryder med en række sjældent erkendte regler for incitament udover, at der overordnet er klare grænser for, hvad en kommune kan substituere – på såvel kort som lang sigt. Hvad med transplantationer, fødsler, kunstige hofter osv. – stort set al kirurgi, og hvad med blodpropper i hjerte og hjerne og kræftbehandling m.m., dvs. en del af de medicinske indlæggelser kan heller ikke substitueres.

Den første læreregel om incitament er, at man skal have et minimum af fagligt kendskab til og indleven i området, hvor ordningen sættes i værk. Alene af den grund skulle ordningen aldrig have omfattet alle regionale sundhedsydelser.

Den anden regel er, at man skal have rimelig kontrol over det, der skal substitueres. Det har således ofte været fremført, at kommunerne kan forebygge hospitalsindlæggelser, fx med forskellige akuttiltag (akutstuer på plejehjem, akutsygeplejersker m.m.). Her overser man imidlertid, at den reelle beslutningstager vedr. indlæggelser er de praktiserende læger, som kommunen i sagens natur ikke har instruktionsbeføjelser overfor.

Den tredje regel er, at hvis incitament skal være effektive, skal fordele/ulemper direkte berøre den/de involverede parter.

I modsat fald er det netop ikke incitament. En kommunal indsats for fx at forebygge fedme hos børn/teenagers vil i bedste fald først have virkning på forbrug af sundhedsydelser langt ude i fremtiden – og vil med tidens migrationsmønstre med høj sandsynlighed ikke tilfalde den investerende kommune.

Den fjerde regel er, at incitament naturligvis har to sider: Hvordan påvirker det kommunerne, og hvordan påvirker det sygehusene. Man har overset sygehusene i tænkningen bag den kommunale medfinansiering. Hvis sygehusene fx har udgående aktiviteter (såkaldt 'hospital at home'), hvor sygehuset afholder udgifterne og også har indtægtstab i form af færre ambulante eller stationære behandlinger, hvis indsatsen har en effekt, vil de økonomisk rationelt overveje at ophøre med sådanne aktiviteter og mene, at de bør overtages af kommunerne.

Den femte regel, apropos Produktivitetskommissionen regler vedr. samfundsøkonomisk vurdering: Hvad er marginalomkostningerne ved en kommunal indsats sammenlignet med marginalomkostningerne på sygehusene. Der er to hensyn: Hvad er marginalomkostningerne på sygehuset, og hvad koster en substituerende indsats i kommunen. Går denne ligning ikke op, kan ordningen meget let føre til en samlet stigning i sundhedsudgifterne: Den substituerende foranstaltning koster mere end marginalomkostningen på sygehuset for den tilsvarende behandling.

Der er udkommet to analyser af den kommunale medfinansiering, én fra 2010 (Indenrigs- og sundhedsministeriet and Finansministeriet 2010) og én fra 2013 (Finansieringsudvalget 2013). Det er bemærkelsesværdigt, at ingen af dem reelt set adresserer de grundlæggende spørgsmål ovenfor. Og i det omfang man nærmer sig kernen, fx om alle sundhedsydelser skal være omfattet eller kun de ydelser, hvor kommunerne har en reel substitutionsmulighed, jfr. Produktivitetskommissionens anbefaling, savner argumentationen dybde og forståelse. Som eksempel kan nævnes et eksempel med overvægtige gravide, der bruges som forsvar for, at alle sundhedsydelser skal være omfattet, s. 65 (Indenrigs- og sundhedsministeriet & Finansministeriet 2010).

Eksemplet er pinagtig derved, at svangrekontrol m.m. foregår i regionalt regi (alm. praktiserende læger og jordemødre). Skal eksemplet blot give lidt mening, må antagelsen være, at kommunerne kan forebygge overvægt hos kommende mødre, og selv da er det tvivlsomt.

Hvorfor så ikke ændre en så åbenbar meningsløs ordning. Svaret fremgår tydeligt af et notat fra det såkaldte 6-by-samarbejde (de seks største by-kommuner). Det hedder, at den kommunale medfinansiering, KMF, fungerer som et politisk instrument som medvirker til at sætte sundhed og forebyggelse på den kommunalpolitiske dagsorden, dvs. noget som især KL har en interesse i. Derimod kan KMF, hedder det videre, ikke betragtes som et økonomisk styringsredskab, der skaber de tiltænkte økonomiske incitament for kommunerne i forhold til forebyggelsesindsatsen. Indførelse af KMF skaber heller ikke

finansiering til at løfte forebyggelsesindsatsen i form af besparelser på KMF, da en forebygget indlæggelse typisk erstattes af anden aktivitet på hospitalerne, som kommunerne ligeledes skal medfinansiere (se ovenfor vedrørende denne problemstilling). En stadig større del af landets kommuner ønsker derfor, at modellen ændres, så der bliver overensstemmelse mellem incitamenter og de resultater, der skal opnås.

Konkluderende bemærkninger

Produktivitetskommissionens observationer vedr. økonomistyring, dvs. incitamenterne i offentlige afregningsordninger, er overordnet korrekte – uanset om det er på sundhedsområdet eller uddannelsesområdet. Den overfladiske lighed mellem de to områder – aktivitetsbaseret afregning – skjuler dog væsentlige forskelle. Bl.a. at sundhedsområdet i langt højere grad er ramme-styret via den årlige økonomiaftale end undervisningsområdet er. Dette skaber forskellige rammer for, hvordan aktivitetsbaseret afregning kan udfolde sig i praksis. Mulighederne for aktivitetsstyring via afregningsordningen har været udnyttet langt bedre på sundhedsområdet sammenlignet med undervisningsområdet.

En vigtig observation for begge områder er, at en afregningsordning ikke lige godt tjener flere formål. Derfor er en klargøring af, hvad der er hovedformålet, afgørende før man underkaster en ordning en kritisk analyse. I modsat fald risikerer man at rette bager for smed, hvilket i et vist omfang kan siges om såvel DRG-som taxameterordningen. Dernæst er det vigtigt at klargøre sig, om kritik, fx at volumen skulle gå ud over kvalitet, har såvel teoretisk som empirisk belæg.

Det er krævende at udforme incitaments-korrekte ordninger. Det kræver for det første et godt kendskab til fagområdet og gode økonomiske forudsætninger, især af den jordnære slags og i mindre grad mere eller mindre sofistikerede matematiske modeller, hvor antagelser forveksles med virkelighed, incl. den stereotype economic man. OG ikke mindst, at man kan kombinere kendskabet til fagområdet og de gode økonomiske forudsætninger. Udformningen af den kommunale medfinansiering er skræmmeeksemplet på, hvordan en ordning ikke skal udformes og viser næsten alle tænkelige fejl.

LITTERATUR

- Aghion, P. & Tirole, J. 1997. Formal and real authority in organizations. *Journal of Political Economy*, 105, 1.
- Ankjær A & Rath MB 2005, *Takststyring af sygehuse. 2. delrapport: Erfaringer efter et år med takststyring*, DSI, København, DSI rapport 2005.03.
- Anonym. Institute For Strategy & Competitiveness. <http://www.isc.hbs.edu/health-care/Pages/default.aspx> 2015.
- Bech M, Lauridsen J, & Pedersen KM 2006. Giver øget brug af takststyring i sygehusvæsenet højere produktivitet? *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 144, (3) 326-342.
- Benabou, R. & Tirole, J. 2003. Intrinsic and extrinsic motivation. *The review of economic studies*, 70, (3) 489-520.
- Boston Consulting Group 2009, *A National Strategy for Value-Based Health Care as platform for industrial development in Sweden*, Boston Consulting Group.
- Boston Consulting Group – Center for health care value. www.bcg.com/about_bcg/institutes/center_health_care_value/default.aspx. 2015.
- Danske Regioner 2013, *Nye incitamenter og en forbedret økonomisk styring i sundhedsvæsenet*, Danske Regioner, København.
- Danske Regioner, Finansministeriet, & Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse 2012, *Analyse af aktiviteten i sygehusvæsenet 2005-2010*, Ministeriet for sundhed og forebyggelse, København.
- Databasernes Fællessekretariat. Kliniske kvalitetsdatabaser. www.rkkp.dk/ 2015.
- Engstrom, I. 2014. NPM - en av de viktigaste frågorna. *Lakartidningen*, 111, (3-4) 68-69
- Enhed for Evaluering og Brugerinddragelse 2014, *Den Landsdækkende Undersøgelse af Patientoplevelser - 2013*, Enhed for Evaluering og Brugerinddragelse, Glostrup.
- Feess, E. & Ossig, S. 2007. Reimbursement schemes for hospitals, malpractice liability, and intrinsic motivation. *International review of law and economics*, 27, (4) 423-441.
- Finansieringsudvalget 2013, *Analyse af den kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet*, Økonomi- og indenrigsministeriet, København.
- Finansministeriet, Danske Regioner, & Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse 2013, *Økonomiaftale for 2014*, Finansministeriet, København.
- Frey, B.S. & Jegen, R. 2001. Motivation crowding theory. *Journal of economic surveys*, 15, (5) 589-611.
- Holmas, T.H., Kjerstad, E., Luras, H., & Straume, O.R. 2010. Does Monetary Punishment Crowd Out Pro-social Motivation? A Natural Experiment on Hospital Length of Stay. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 75, (2) 261-267.
- ICHOM. The International Consortium for Health Outcomes Measurement (ICHOM). www.ichom.org/#&panel1-3:// 2015.
- Indenrigs- og sundhedsministeriet, Amtsrådsforeringen, & m.fl. 2005, *Evaluering af takststyring på sygehusområdet*, Indenrigs- og sundhedsministeriet, København.
- Indenrigs- og sundhedsministeriet & Finansministeriet 2010, *Kommunal medfinansiering på sundhedsområdet*, Finansministeriet, København.
- Janus, K. & Browning, S.L. 2014. The Effect of Professional Culture on Intrinsic Motivation Among Physicians in an Academic Medical Center. *Journal of Healthcare Management*, 59, (4) 287.
- Järhult B, Secher E, & Akner B 2015. Slutreplik från Bengt Järhult och medförfattare: Värdebaserad vård – varför så bråttom? *Lakartidningen*. 2015;112.
- Järhult, B., Secher, E., & Akner, G. 2014. Värdebaserad vård lika illa som New public management. *Lakartidningen*, 111, (48) 2140-2141
- Kaplan R & Anderson SR 2015, *Time-Driven Activity-Based Costing*, Harvard Business School, Cambridge Mass, Harvard Business School Working Paper, No. 04-045, November 2003.
- Kolstad, J.T. 2013. Information and Quality When Motivation Is Intrinsic: Evidence from Surgeon Report Cards. *American Economic Review*, 103, (7) 2875-2910.
- Lindgren P 2014. Ersättning i sjukvården. Modeller, effekter, rekommendationer Stockholm, SNS Förlag.

- Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse & Danske Regioner 2013, *Bedre incitamenter i sundhedsvæsenet*, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, København.
- Nordenstrom, J. 2014. Värdebaserad vård kan ge bättre vårdutfall. *Lakartidningen*, 111, (39) 1631-1632 available from: PM:25253603
- Pedersen KM 2006. Kommunal medfinansiering af det regionale sundhedsvæsen: Columbusæg eller misforster? *Samfundsøkonomen* (6)
- Pedersen KM 2013a. Fugle på taget. *Altinget - velfærdsteknologi*.
- Pedersen KM 2013b. »Økonomien i velfærdsteknologi.« *In Velfærdsteknologi i sundhedsvæsenet*, Fredskild TU, ed., København: Gads Forlag, pp. 69-100.
- Pedersen, K. 1987, *Diagnose-relaterede grupper: DRG. Baggrund, problemområder, kritikpunkter, vurdering i forhold til danske forhold.*, Institut for sundhedsøkonomi og sygdomsforebyggelse, Odense.
- Pedersen, K. 2005. *Kommunal medfinansiering af sundhedsvæsenet. En ide på sandgrund?* Odense, Syddansk Universitetsforlag.
- Pedersen, K., Bech, M., & Hansen, M. 2006. *Incitamentsstyring i sygehusvæsenet. Virkningen af øget takststyring og tilhørende incitamenter* Odense, University Press of Univesity of South-ern Denmark.
- Porter, M.E. 2010. What Is Value in Health Care? *The New England journal of medicine*, 363, (26) 2477-2481.
- Porter, M.E. & Teisberg, E.O. 2006. *Redefining health care: creating value-based competition on results* Boston, Harvard Business School.
- Produktivtetskommissionen 2013. *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor. analyserapport 3* København, Produktivitetskommissionen.
- Produktivtetskommissionen 2014. *Uddannelse og Innovation. Analyserapport 4* København, Produktivitetskommissionen.
- Regeringen & Danske Regioner 2013. *Aftale om regionernes økonomi for 2014* København, Finansministeriet.
- Region Midtjylland 2013, *Projekt ny styring i et patientperspektiv – bruttoliste over mål*, Region Midtjylland, Viborg.
- Region Midtjylland 2014, *Projekt ny styring i et patientperspektiv – (opfølgning 29.10.2014)*, Region Midtjylland, Viborg.
- Region Nordjylland 2011, *Medicinsk Teknologivurdering af kirurgisk behandling af patienter med udvalget og hyppige skulderlidelser*, Folkesundhed og Kvalitetsudvikling, Aarhus.
- Søgaard, R., Kristensen SR, & Bech M 2014, *Incentivizing effort in governance of public hospitals: development of a delegation-based alternative to activity-based remuneration (paper to the Nordic Health Economists' annual conference, Iceland, August 2014)* Aarhus.
- Statens Serum Institut. Sammedagspakke takster 2014. www.ssi.dk/~media/.../Sammedagspakke%20takster%202014.ashx. 2015. RefType: Electronic Citation.
- Statens SerumInstitut 2014, *Nøgletal 3. kvartal 2014*, Statens Seruminstitut, København.
- Statens SerumInstitut. DRG og DAGS. www.ssi.dk/Sundhedsdataogit/Sundhedsokonomi%20og%20finansiering/Sundhedsokonomi%20og%20DRG.aspx. 2015. RefType: Electronic Citation.
- SVEUS. Sveus - Nationell samverkan för värdebaserad ersättning och uppföljning i hälso- och sjukvården. www.sveus.se/. 2015. RefType: Electronic Citation.
- Wohlin J & et al 2012, *Uppföljningsrapport vårdval höft- och knäprotesoperationer. Preliminär analys, slutsatser och rekommendationer*, Stockholms Läns Landsting, Stockholm.

Bureaukrati og produktivitet

– en diskussion af Produktivitetskommissionens analyser og anbefalinger

Produktivitetskommissionens analyse af afbureaukratisering i den offentlige sektor er baseret på en problematisk opgørelse af regeludviklingen, og dens anbefalinger tager ikke hensyn til de politiske aspekter af bureaukratisering.



MADS LETH FELSAGER JAKOBSEN

Lektor
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet



PETER BJERRE MORTENSEN

Professor
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Indledning

Produktivitetskommissionen har været på en stor opgave med både at finde årsager til og løsninger på Danmarks produktivetsproblemer. Denne opgave er kommissionen gået til med en imponerende ildhu, og i 2014 udgav den sin hovedrapport baseret på en lang række læseværdige notater, baggrundsrapporter og arbejds papirer. Disse publikationer analyserer produktivetsproblemer og -løsninger i stort set alle dele af det danske samfund. Det gælder også den offentlige sektor, hvor kommissionen ser et betydeligt potentiale for at forbedre produktiviteten (Produktivitetskommissionen 2014: 27).

At undersøge produktiviteten i den offentlige sektor er imidlertid ikke nogen let opgave. Som kommissionen (2013b) selv bemærker, er det svært at måle og dermed analysere produktiviteten i den offentlige sektor. Alligevel har kommissionen taget den vigtige, men svære opgave på sig at analysere årsager til og løsninger på produktivetsproblemer i forhold til en række forskellige forhold ved den offentlige sektor.

Denne artikel giver en kritisk diskussion og vurdering af Produktivitetskommissionens analyser og anbefalinger i forhold til regelforenklings og afbureaukratisering i den offentlige sektor. Kommissionen fremhæver i sin slutrapport det systematiske arbejde med afbureaukratisering og regelforenklings som en af sine 25 vigtigste anbefalinger til at skabe et mere produktivt Danmark og en af de ti vigtigste anbefalinger til at skabe en mere produktiv offentlig sektor (Produktivitetskommissionen 2014: 10, 29).

Artiklen er opbygget som følger. Først ser vi nærmere på det empiriske grundlag, som Produktivitetskommissionen baserer sine anbefalinger på. Ethvert forslag til forandring bør så vidt muligt basere sig på en retvisende problemanalyse af tingenes tilstand. Det er derfor ikke muligt at vurdere kommissionens anbefalinger uden en nøgtern vurdering af dens analyse af tingenes tilstand. Som det vil fremgå, giver kommissionens analyser ikke et retvisende billede af den faktiske regeludvikling, ligesom den kun giver en temmelig sporadisk afdækning af eventuelle produktivetsproblemer relateret til regler og bureaukrati.

Selvom der er svagheder i problemanalysen, kan anbefalingerne til forbedringer for så vidt godt være fornuftige. Det spørgsmål ser vi nærmere på i den anden del af artiklen, hvor vi især fokuserer på, om der er noget nyt i anbefalingerne, og om der er grund til at tro, at anbefalingerne vil føre til (en hensigtsmæssig) forandring. Det sidste kan naturligvis være svært at vurdere, men givet at vi i Danmark efterhånden har 30 års erfaring med diverse regelforenklings- og afbureaukratiseringsprogrammer, står vi dog ikke på bar bund, når det gælder spørgsmålet om, hvad der virker, og ikke mindst hvad der ikke virker.

Problemanalyserne

Indledningsvis skal det understreges, at bureaukrati er et flertydigt begreb, der ikke enkelt lader sig afgrænse og definere (se Jakobsen 2009). Vi følger Produktivitetskommissionens brede forståelse af begrebet og lader begrebet bureaukrati omfatte: 1) regler (særligt love), 2) kontrol og detalstyring, 3) unødigt

bureaukrati samt 4) administration (se Produktivitetskommissionen 2013a: 65-68).

Væksten i regler overvurderes

Når det gælder den første dimension af begrebet bureaukrati, regler, synes stort set alle at være enige om, at der over tid er sket en voldsom vækst i antallet af love og regler. Tidligere økonomi- og indenrigsminister Margrethe Vestager, der i 2012 nedsatte Produktivitetskommissionen, har beskrevet, hvordan eksisterende regler fjernes med pincet, imens nye regler smides ind med en skovl, og læser man i regeringsgrundlaget fra 2011, finder man adskillige målsætninger om regelsanering og regelforenkling (Regeringen 2011).

Som altid bliver en påstand imidlertid ikke mere rigtig af at blive gentaget, og de gentagne påstande om en voldsom vækst i antallet af love og regler bygger ikke på et solidt empirisk grundlag. På trods af de seneste godt 30 års debat om regeludviklingen har der været særdeles få empiriske analyser af regeludviklingen, og de, der har været gennemført, er med få ældre undtagelser (Christensen 1991; Rüdiger 2003) uegnede til en opgørelse af udviklingen i regler.

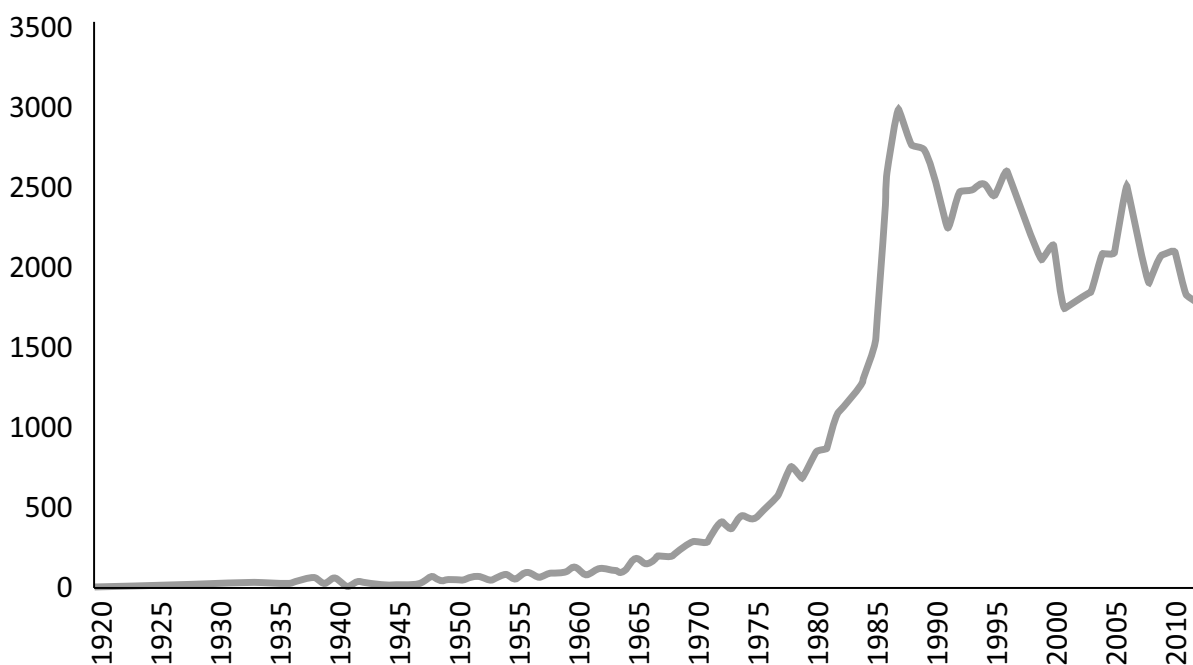
Når det gælder udviklingen i regler, frembringer Produktivitetskommissionen desværre ikke ny og relevant viden. Konkret bygger kommissionen sin analyse af regeludviklingen på de to grafer, der er gengivet i figur 1 og figur 2 nedenfor. Den første graf skulle øjensynligt vise antallet af nye regler (love, bekendtgørelser, cirkulærer mv.) udstedt af ministerier og de centrale statslige myndigheder i perioden 1920-2011 (se Produktivitetskommissionen 2013a: 69). Der er imidlertid flere ting ved gra-

fen i figur 1, som man kan undre sig over. For det første: Kan det virkelig passe, at der stort set ikke er blevet udstedt nogen regler i Danmark i perioden frem til 1970? For det andet: Kan det virkelig passe, at der sker en så dramatisk og eksplosiv vækst i 1970'erne og 1980'erne? For det tredje: Kan det virkelig passe, hvis bureaukratisering og nye regler er en markant hindring for produktiviteten, som kommissionen hævder, at udstedelsen af nye regler har været aftagende siden 1989?

Svaret er i alle tre tilfælde afkræftende. Figur 1 er derimod først og fremmest udtryk for, at Retsinformation, som er den database, kommissionen anvender, først opbygges i sidste halvdel af 1980'erne. Det betyder, at det i udgangspunktet kun er de love, bekendtgørelser, cirkulærer mv., der var gældende i 1989 og fremefter, der er registreret i databasen. Det eneste, figur 1 viser, er altså, at ældre lovgivning efterhånden er blevet erstattet af ny lovgivning, og at det er den regeldannelse, der er sket fra 1970'erne og frem, der har størst chance for stadig at være gældende i 1989. Det problem rykker selvfølgelig ikke ved opgørelsen af nye love og bekendtgørelser efter 1989, men denne optælling, der kun ser på udstedelse af nye regler uden at tage højde for ophævelse af eksisterende regler, giver ikke noget retvisende billede af, hvordan den reelle vækst i gældende regler har set ud i perioden fra 1989 og fremefter.

Sidstnævnte kritik gælder også kommissionens alternative opgørelse af regeludviklingen, som er gengivet i figur 2. Opgørelsen er baseret på *Ugebladet A4's* analyse fra 2012 og skulle angiveligt vise væksten i nye regler i den noget dramatiske måleenhed »kilometer tekst«. Det skal tilsyneladende forstås sådan, at det er den vækst, man får, hvis man lægger A4-ark med

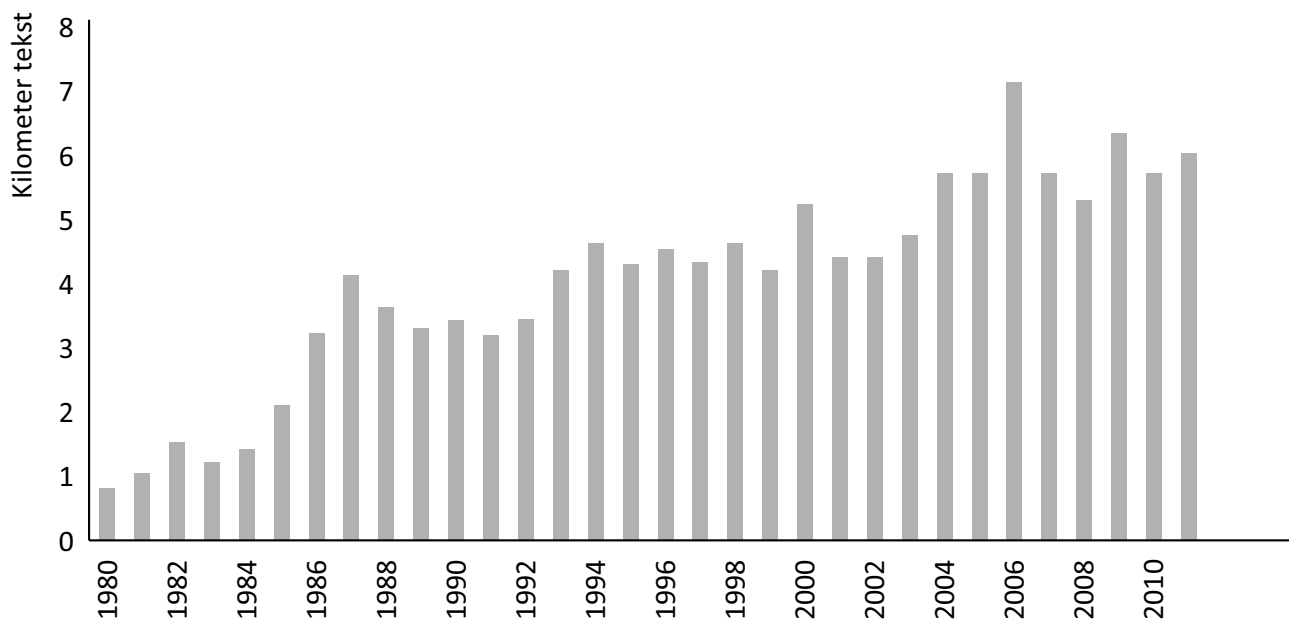
Figur 1. Produktivitetskommissionens opgørelse af antallet af nye regler



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

Kilde: Produktivitetskommissionen 2013a: 68.

Figur 2. Produktivitetskommissionens gengivelse af *Ugebrevet A4*'s opgørelse af kilometer tekst i nye regler



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

Kilde: Produktivitetskommissionen 2013a: 68.

nye regler i forlængelse af hinanden. Figur 2 øger imidlertid kun forvirringen, idet den modsat figur 1 viser nærmest ubrudt vækst efter 1989.

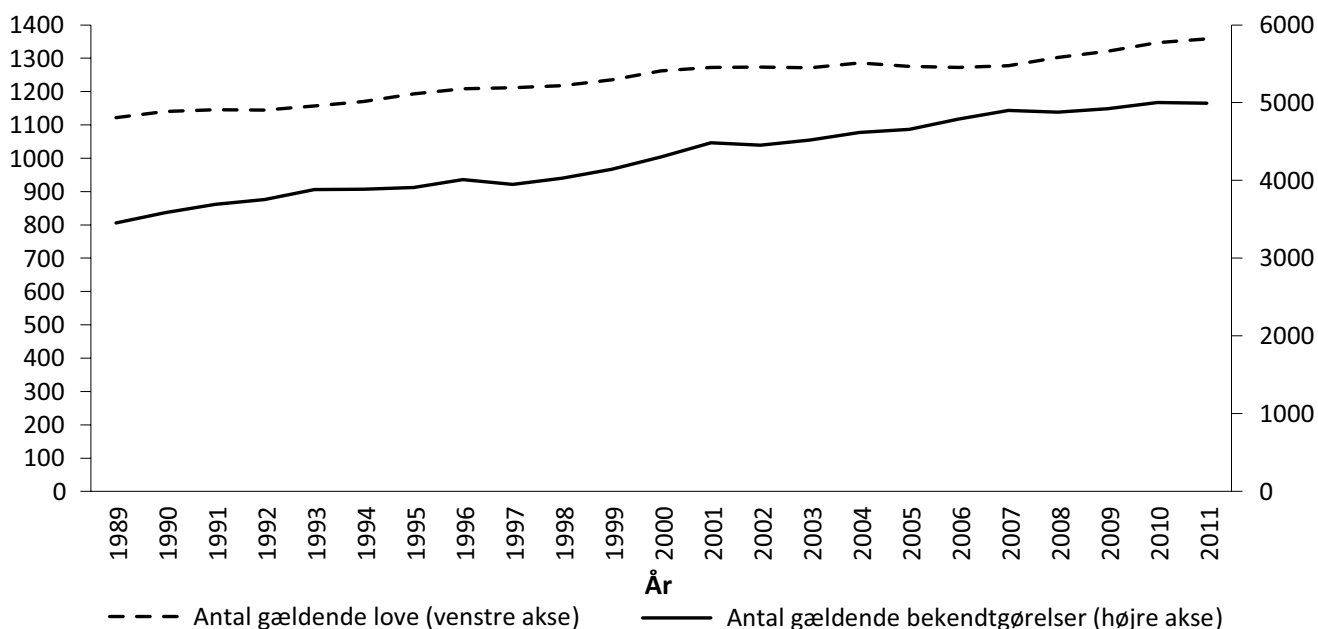
Hvad end den præcise forklaring på denne tilsyneladende diskrepans mellem figur 1 og figur 2 er, bygger begge grafer på en bruttoopgørelse i den forstand, at man kun ser på nye regler uden at tage højde for, hvor mange regler der samtidig ophæves. Dette forbehold fremføres af kommissionen selv, men man er tilsyneladende ikke opmærksom på problemets omfang. Benytter man den procedure, der er anvendt i Produktivitetskommissionen og *Ugebrevet A4*'s undersøgelser, vil det se ud som om, at der i perioden 1989 til 2011 i gennemsnit kommer 330 nye love om året og mere end 1000 nye bekendtgørelser om året. Som et mål for væksten i regler i Danmark er disse tal imidlertid stærkt misvisende. Langt de fleste af de love, der bliver optalt som nye love, er blot ændringer af gældende love. Dertil kommer lov bekendtgørelser, der erstatter tidligere love, såkaldte datasammenskrivninger samt love om ophævelse af eksisterende love. Tilsvarende gælder det for nye bekendtgørelser, at langt de fleste af disse blot erstatter eksisterende bekendtgørelser.

Modsat figur 1 og 2 viser figur 3 en opgørelse af væksten i love og bekendtgørelser i perioden 1989 til 2011 efter korrektion for de love og bekendtgørelser, der er blevet ophævet. Analysen er fra bogen »Regelstaten«, der først blev udgivet efter, at kommissionen afsluttede sit arbejde (for en nærmere redegørelse for opgørelsesmetoden henvises til Jakobsen og Mortensen 2014, Appendiks I). Som det fremgår af figur 3, bli-

ver udviklingen langt mindre eksplosiv, når man korrigerer for ophævelse af gældende love og bekendtgørelser. I gennemsnit er antallet af gældende love i perioden fra 1989 til 2011 kun vokset med knap ti love om året. Opgjort i procent svarer det til en årlig tilvækst i lovene på 0,8 procent. Antallet af bekendtgørelser er vokset med ca. 70 om året i perioden fra 1989 til 2011. Det svarer til en gennemsnitlig årlig vækst i antallet af bekendtgørelser på 1,6 procent.

Figur 3 kan naturligvis skjule en del af væksten, såfremt love og bekendtgørelser primært vokser i længden frem for i antallet. En optælling af antal ord i alle gældende love og bekendtgørelser i perioden 1989 til 2011 viser, at gennemsnitslængden er vokset over tid. I 1989 var længden på hver lov i gennemsnit 1640 ord. I 2011 var den gennemsnitlige længde af hver lov vokset til 2390 ord. For bekendtgørelsernes vedkommende er de tilsvarende tal 1430 ord i 1989 og 2408 ord i 2011. Målt i antal ord er lovene vokset med 70 procent og bekendtgørelserne med 140 procent set over hele perioden fra 1989 til 2011 (se Jakobsen og Mortensen 2014).

Selv hvis man medregner længden af love og bekendtgørelser, kommer man dog ikke i nærheden af den vækst, der er blevet hævdet i *Ugebrevet A4*'s undersøgelse af regelvæksten, og som gengives i Produktivitetskommissionens 3. analyserapport. Når *Ugebrevet A4* i 2012 hævder, at der årligt er kommet seks kilometer nye regler til, hvis man lægger regeldokumenterne i forlængelse af hinanden, så er dette tal i bedste fald stærkt overdrevet. Kilometer tekst er ikke nogen særlig præcis måleenhed, men hvis vi omregner den reelle nettotilvækst i love og be-

Figur 3. Antal gældende love og bekendtgørelser per år, 1989-2011

Kilde: Jakobsen og Mortensen (2014).

kendtgørelser til denne måleenhed, er tilvæksten på langt mere beskedne 42 meter per år, når det gælder lovene, og 226 meter, når det gælder bekendtgørelserne. Stabler man A4-papirer ovenpå hinanden, sådan som de fleste finder det mest naturligt, vil bunken med nye lovbestemmelser efter fratrækning af ophævede lovbestemmelser kun være 17,5 cm høj, vel at mærke set over hele perioden fra 1989 til 2011. For bekendtgørelserne vil den tilsvarende bunke være ca. 95 cm høj. Begge bunker vil formodentlig kunne stå på Indenrigs- og Økonomiministerens skrivebord, og den faktiske regeltilvækst synes altså at være drevet af en noget mere trægt malende regelmølle, end den der beskrives i Produktivitetskommissionens rapport.

Som vi vender tilbage til nedenfor, er det naturligvis legitimt at hævde, at den vækst, der er vist i figur 3, er for stor, og at den samlede regelmængde burde være faldet frem for at være steget. Men når man skal karakterisere problemets omfang og betydning – herunder om det har en karakter, der kalder på mindre reformer eller drastiske tiltag – er det ikke ligegyldigt, om tilvæksten er på ti eller 300 love om året, og om antallet af gældende bekendtgørelser vokser med 70 eller 1000 om året. Som grundlag for en sådan overvejelse kan man oplagt tage i betragtning, at det danske samfund på en række områder såsom kommunikation, energi, transport, bioteknologi, klima og indvandring har gennemgået en markant udvikling i de seneste årtier, der har stillet samfundet overfor en større kompleksitet og nye udfordringer. Det er svært at forestille sig, at dette ikke skulle afspejle sig i et øget behov for regulering, uden at nettogevinsten ved en sådan regulering nødvendigvis vil være negativ.

Administration og unødigt bureaukrati

Produktivitetskommissionen har ikke kun set på udviklingen i antallet af regler over tid. Den kommer i sine rapporter også ind på andre aspekter af begrebet bureaukrati, såsom tid og ressourcer brugt på administration samt oplevelsen af unødigt bureaukrati blandt medarbejderne i den offentlige sektor. Denne vinkel på bureaukrati har i de senere år fået en del opmærksomhed indenfor den politologiske litteratur under overskriften »red tape«, der kan defineres som regler, der ikke længere tjener deres oprindelige formål, og som udgør en byrde (se Bozeman og Feeney 2011). En sådan byrde kan komme til udtryk ved, at reglerne tager tid og fokus fra de offentligt ansattes kerneopgaver.

Til at belyse disse byrder trækker Produktivitetskommissionen først og fremmest på undersøgelser fra konsulentfirmaer, der fokuserer på, hvor meget tid de offentligt ansatte bruger på administration. En af de konklusioner, som Produktivitetskommissionen drager på grundlag af disse undersøgelser, er, at de offentligt ansatte kun har begrænset tid til at varetage kerneydelserne (Produktivitetskommissionen 2014: 30). Dertil kommer en variation på tværs af områder, hvor eksempelvis kernemedarbejdere på plejehjem skulle anvende 71 procent af deres effektive arbejdstid på direkte brugerrettede opgaver, mens denne andel kun er 49 procent for folkeskolelærerne og helt nede på 20 procent for sagsbehandlere på integrationsområdet. Endvidere synes der at være variation med hensyn til, hvorvidt den tid, der bruges på administrative opgaver, er relateret til kerneopgaven, eller om den primært er relateret til lokal, kommunal eller statslig regulering.

Produktivitetskommissionen fremhæver selv to svagheder ved denne type undersøgelser. Først og fremmest er det en væsentlig begrænsning ved disse holdningsundersøgelser, at medarbejdernes oplevelse af unødvendighed ikke nødvendigvis er det samme som unødvendighed (Produktivitetskommissionen 2013a: 80). Tag eksempelvis socialrådgiverne. Her vil den typiske socialrådgiver formodentlig se samtalen med klienten som en central kerneopgave, imens ministeriet og det politiske niveau tilsyneladende i de senere år har forsøgt at få socialrådgiverne til at bruge mere tid på dokumentation og andre opgaver ud fra den overbevisning, at det vil fremme resultatet af sagsbehandlingen. Som det bliver fremhævet i Andersens (2012: 12) baggrundsnotat til Kommissionen:

»Det er imidlertid vigtigt at erindre, at der ikke altid er overensstemmelse mellem de politiske målsætninger for de offentlige ydelser og de ansattes opfattelse af, hvad det vil sige at gøre godt for samfundet og andre mennesker. Dette kan illustreres med socialrådgiverne, som især tidligere tenderede til at prioritere at gøre deres klienter til hele mennesker, mens politikerne især ønskede klienterne i arbejde.«

Tilsvarende så vi på folkeskoleområdet, hvordan indførelsen af elevplaner i sin tid blev oplevet som unødvendigt bøvl af lærerne, imens det af forældreorganisationerne blev set som et hensigtsmæssigt og nyttigt dokument (se Jakobsen 2009). Herbert Kaufmann, en af »red tape«-forskningens pionerer, har givet en rammende beskrivelse af dette fænomen: »One person's 'red tape' may be another's treasured safeguard« (1977: 4).

Vurderingen af, hvad der er nødvendigt og unødvendigt i forhold til kerneopgaven, og hvori kerneopgaven består, kan altså variere betragteligt, hvilket afspejler, at det i sidste ende er et politisk spørgsmål. Og når det handler om politik, handler det ofte om konflikt, og det får konsekvenser for, hvilke løsninger man kan forfølge. Dette politiske aspekt er kommissionen tilsyneladende opmærksom på, men som vi vender tilbage til nedenfor, er det ikke klart, hvordan det politiske aspekt er tænkt med i Produktivitetskommissionens forslag til løsninger.

En anden svaghed ved surveyundersøgelserne er, at de ikke kan fortælle os om udviklingen over tid. Er der kommet mere eller mindre unødigt bureaukrati? En Gallupmåling, som Produktivitetskommissionen henviser til, viser ganske vist, at mange offentligt ansatte mener, at der er kommet mere kontrol over tid, men om det faktisk er tilfældet, kræver egentlige undersøgelser af udviklingen over tid. At oplevelsen af regel-mængden kan være meget subjektiv, viser sig blandt andet ved, at der ikke nødvendigvis er nogen sammenhæng mellem antallet af regler og oplevelsen af antallet af regler. Olsen (2013) har således vist, at kommunalpolitikeres opfattelse af, hvor meget staten regelstyrer kommunerne, ikke har ændret sig fra 1995 til 2013, hvilket ellers er en periode, hvor regelmængden jf. figur 3 faktisk er vokset.

Endelig kigger Produktivitetskommissionen med reference til KORA's undersøgelser (2012a, 2012b) på udviklingen i

administrative medarbejdere i kommunen. Konklusionen er, at der ikke er sket de store ændringer siden strukturreformen i 2007. De administrative udgifter ligger på omkring 10 procent af de samlede udgifter, men hvorvidt dette er lidt eller meget, kommer Kommissionen ikke nærmere ind på. Et sådant tal er naturligvis også svært at vurdere i sig selv, men hvis man ville have forfulgt dette spor nærmere, er der faktisk interessante studier, der har set nærmere på sammenhængen mellem bureaukrati og performance – ikke mindst indenfor skoleområdet (se f.eks. Meier, Polinard og Wrinkle 2000; Thorgaard og Andersen 2014). Resultaterne er ikke entydige, men det synes svært at påvise, at et stort administrativt apparat skulle påvirke performance negativt. Hvis der er en sammenhæng, går den nærmere den anden vej, i den forstand at et stort bureaukrati er et resultat af dårlig performance. Et nyligt metastudie af offentlig sektor innovation viser ligefrem, at der synes at være en positiv sammenhæng mellem størrelsen af offentlige organisationers administrative komponent og deres evne til innovativ fornyelse af organisation (Walker 2014: 33).

Løsningerne: Anbefalinger til regelforenklning og afbureaukratisering

Boks 1 opsummerer Produktivitetskommissionens anbefalinger til afbureaukratisering. Med en enkelt undtagelse går Produktivitetskommissionen forsigtigt til værks i sine anbefalinger til afbureaukratisering. Dertil kommer, at de fleste anbefalinger er variationer over tidligere afbureaukratiserings- og regelforenklings tiltag. Det gælder eksempelvis udfordringsretten, som kommunerne har haft erfaringer med siden de første frikommuneforsøg i 1980'erne. Denne mulighed for lokale eksperimenter og lokalt tilpassede løsninger er i tråd med klassiske argumenter for kommunalt selvstyre.

Effekterne af tidligere frikommuneforsøg har ikke været evalueret systematisk, og den første systematiske evaluering af de seneste års forsøg kom først efter, at kommissionen havde afsluttet sit arbejde. Når det gælder fritagelse for procesregler ved samtaler samt aktivering for borgere på kontanthjælp og dagpenge, viser denne evaluering, at der ét år inde i forsøget kun kan identificeres begrænsede effekter, og disse effekter peger i både positiv og negativ retning (KORA 2014: 6).

Det nye i kommissionens forslag er at udvide kommunernes udfordringsret fra frikommuneforsøget til at gælde alle offentlige institutioner. En sådan udvidelse kunne måske være hensigtsmæssig, men det ville givetvis være fornuftigt at afvente en mere grundig evaluering af frikommuneforsøgene først. En af omkostningerne ved disse ordninger er, at både udformning og behandling af ansøgninger om fritagelse fra gældende regler vil føre til endnu mere tid brugt på administration både centralt og decentralt. Den første devaluering af denne proces har desuden vist, at selvom der har været mange regler, som kommunerne gerne vil fritages fra, er en del af disse forslag til regel-fritagelser blevet afvist ud fra hensyn som retssikkerhed, lighed og EU-regulering. Dertil kommer, at fritagelsen fra mange af reglerne er blevet tilknyttet betingelser, der kan hæmme opfyldelsen af det konkrete mål med fritagelsen (Rambøll

Boks 1. Opsummering af Produktivitetskommissionens anbefalinger til afbureaukratisering

For at øge Danmarks produktivitet gennem afbureaukratisering og en mere fleksibel opgaveløsning i den offentlige sektor 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 regelforenklings 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.
- Det vurderes, om lovgivningen på visse områder med fordel kan skrives om fra grunden med sigte på en fundamental forenkling.

Kilde: Produktivitetskommissionen (2014: 135).

Note: Punkter vedrørende arbejdsmarkedets parter er udeladt fra denne opgørelse.

Management Consulting og BDO Consulting 2014: 6). Det er derfor ikke åbenlyst, at det samlede resultat af en udvidelse af udfordringsretten vil blive markant færre regler samt mere frem for mindre tid og ressourcer brugt på kerneopgaverne.

Kommissionens opfordring til løbende at tage stilling til, om eksisterende regler kan undværes eller bør omskrives, er en klassiker i de seneste 30 års regelforenklings- og afbureaukratiseringstiltag. Utallige er de bagudrettede kampagner, der har været rettet imod at luge ud i eksisterende love og regler (for en oversigt, se Jakobsen og Mortensen 2014: kapitel 7). Resultaterne af disse kampagner har imidlertid været pauvre, hvis man ser på den overordnede regeludvikling, hvor der jf. figur 3 netop er kommet flere og ikke færre regler. Også fra politisk hold har der været udtrykt utilfredshed med resultaterne. Som da Anders Fogh Rasmussen efter fem års afbureaukratiseringskampagne vurderede: »Vi drukner i regler« (Berlingske Tidende, 2007). Det normale mønster synes at være, at kampagnerne hurtigt taber pusten, blandt andet fordi enigheden i

forhold til, hvilke regler der er åbenlyst unødvendige, hurtigt ophører. Det kunne afspejle, at forestillingen om, at Folketing og centrale statslige myndigheder hvert år vedtager mange regler, der er åbenlyst unødvendige og overflødige, er forkert.

Kommissionens forslag om på udvalgte områder såsom beskæftigelse at skrotte alle eksisterende regler og begynde forfra er derimod både nyt og vidtgående. Tilsvarende forestillinger om værdien af at starte forfra har dog cirkuleret i årtier indenfor litteraturen om, hvordan man bør træffe budgetbeslutninger. Den amerikanske forvaltningsforsker Donald Moynihan (2008: 100) har i den sammenhæng beskrevet, hvordan politikere, der blev præsenteret for et budgetforslag, der udelukkende viste række efter række af nuller for hvert projekt og hver udgiftspost, hurtigt måtte vende tilbage til at fordele ressourcerne ved at se på, hvordan budgettet så ud året før.

Tilsvarende uoverskuelig beslutningsproces må man forvente, hvis man bad politikerne om at begynde forfra med regeldannelsen på et politikområde. Dertil kommer, at forslaget ignorerer den problemløsning, læring og erfaring, der er indlejret i love og regler, og som man risikerer at miste ved en sådan fremgangsmåde. Endelig må man formode, at forslaget om at skrotte det hele og begynde forfra i høj grad afspejler den skæve problemdiagnose. Hvis tilvæksten rent faktisk havde været på mere end 300 love om året, ville tilskyndelsen til at brænde det hele af formentlig være større, end hvis den er på noget mere beskedne ti love om året i gennemsnit.

Samlet set er vurderingen, at de fleste af Produktivitetskommissionens anbefalinger, i lighed med tidligere initiativer, er bagudrettede. Tilsvarende er de overvejende baseret på en appel til politikernes gode vilje i den forstand, at politikerne opfordres til at tænke sig godt om, inden de vedtager nye regler. Der kunne ligge noget mere i opfordringen til, at de skal »forpligte sig til at ...«, men forpligtelsen forbliver uspecificeret, så det er svært at vurdere præcist, hvad der her sigtes til.

Afslutningsvis er det værd at påpege, at hvis man kigger på andre af kommissionens anbefalinger til at forbedre produktiviteten i den offentlige sektor, vil nogle af disse sandsynligvis være i konflikt med målet om færre frem for flere regler. Når det gælder forslaget om at indføre mere resultat- og målstyring, er de praktiske erfaringer, at når sådanne reformidéer rammer den politisk-administrative virkelighed, er resultatet flere og ikke færre regler. Det dækker over, at indførelse af mål- og resultatstyring kræver nye regler om mål og resultater, og da det samtidig har vist sig særdeles svært at fjerne eksisterende regler om indholds- og procesregulering, bliver det samlede resultat typisk flere og ikke færre regler (se Jakobsen og Mortensen 2014: kapitel 6). I forhold til anbefalingen om mere konkurrenceudsættelse viser litteraturen, at sådanne initiativer med stor sandsynlighed fører til flere regler. Som Vogel fyndigt har sammenfattet det: »Freer markets, more rules« (Vogel 1996).

Afsluttende overvejelser og kommentarer

Fastholder man målet om at begrænse (væksten i) regel-mængden, er det ikke nogen nem opgave at gennemføre, men kommissionen kunne formodentlig være kommet længere, hvis den havde kigget nærmere på, hvilke faktorer der henholdsvis fremmer eller hæmmer vækst i regler. Kommissionens analyser er her baseret på en antagelse om, at bureaukrati avler bureaukrati, hvilket øjensynligt skulle dække over en cyklus, hvor fejl bliver til enkeltsager, der besvares med øget kontrol og detailstyring, hvilket igen medfører øget risiko for fejl og enkeltsager.

Den cyklus forbliver dog en antagelse, der ikke undersøges eller begrundes med henvisning til empiriske analyser. En mere dybdegående teori om og analyse af, hvad der skaber bureaukrati, vil derfor være et godt udgangspunkt for at komme videre. Hvis det er embedsmændene, der driver regeltilvæksten, er det et andet sted, man skal sætte ind med tiltag, end hvis det er politikerne. Og hvis det er den løbende konkurrence mellem politikerne i Folketinget, der forårsager nye regler, er det igen nogle andre håndtag, man bør overveje at skrue på, end hvis det primært er EU, der driver regeltilvæksten.

Derudover havde der formodentlig været en lære i at se nærmere på erfaringerne fra de seneste 30 års afbureaukratiserings- og regelforenklingskampagner. Siden Poul Schlüter i 1982 satte regler og afbureaukratisering på den politiske dagsorden, har der været gennemført adskillige afbureaukratiseringskampagner, hvilket giver visse muligheder for at vurdere, hvad der virker, og ikke mindst hvad der ikke virker.

Både spørgsmålet om årsager til regelvækst og erfaringerne med regelforenklings belyses i bogen *Regelstaten – Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011* (Jakobsen og Mortensen

2014). Det vil her være for omfattende at redegøre for bogens resultater, men i forhold til spørgsmålet om, hvordan man kan begrænse regeltilvæksten, synes det vigtigt at fokusere på den primære drivkraft bag disse, nemlig den regeldannelse der vedtages af Folketinget. Vil man begrænse denne regeldannelse, er der formodentlig mest effekt i tiltag, der retter sig mod reglerens fødekanal, og som primært fokuserer på at begrænse vedtagelsen af nye regler frem for at rydde op i allerede vedtagne regler. Det er svært at fjerne eksisterende regler, og derfor er det mest effektive tidspunkt at fjerne en regel, inden den bliver vedtaget. Den nærmere udformning af sådanne løsningsforslag kan man læse mere om i Jakobsen og Mortensen (2014: kapitel 7), hvor hovedpointen er, at det handler om at gøre regelproduktionen målbar og dermed til en politisk kamplads, som oppositionen kan holde regeringen op på (tilsvarende Fogh Rasmussen regeringens skattestop) samt kun at fokusere på områder, hvor der faktisk er alternative styringsmuligheder til lovgivning.

Selv hvis det skulle lykkes at dæmme op for væksten i regler, er der imidlertid grund til at være skeptisk i forhold til, hvad det vil betyde for produktiviteten i den offentlige sektor. Et mere grundlæggende spørgsmål, som kommissionen ikke adresserer, er nemlig, hvorvidt regler og bureaukrati i den danske offentlige sektor faktisk udgør et produktivetsproblem. Helt basalt handler det om, hvad regler, unødigt bureaukrati og administrative arbejdsopgaver koster i tabt produktivitet. Som Kommissionen selv bemærker, er det svært at måle produktivitet i den offentlige sektor, men det gør det ikke mindre relevant at overveje, hvorvidt regler og bureaukrati er en væsentlig kilde til lav produktivitet i den offentlige sektor. Dette svære, men vigtige spørgsmål har Produktivitetskommissionen ikke gjort os klogere på.

LITTERATUR

- Andersen, Lotte Bøgh (2012). *Styring af den offentlige sektor: Incitament, motivation og normer*, baggrundspapir til Produktivitetskommissionen *Berlingske Tidende* (2007). Anders Fogh Rasmussen: Vi drukner i regler., 20. september. <http://www.b.dk/danmark/anders-fogh-rasmussen-vi-drukner-iregler>
- Christensen, J.G. (1991). *Den usynlige stat*. København: Gyldendal.
- Bozeman, B., & Feeney, M.K. (2011). *Rules and red tape: a prism for public administration theory and research*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Jakobsen, Mads L.F. og Peter Bjerre Mortensen (2014). *Regelstaten – Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*, Aarhus: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Jakobsen, Mads L.F. (2009). Bureautisering som begreb: Fra politisk skældsord til videnskabeligt analyseobjekt, *Politica*, 41(2): 135-149.
- Kaufmann, Herbert (1977). *Red Tape, Its Origins, Uses, and Abuses*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- KORA (2012a). *Kommunernes administrative ressourceforbrug 2007-2011*.
- KORA (2012b). *Slankekur i den kommunale administration*.
- KORA (2014). *Frikommuneforsøget på beskæftigelsesområdet – Registerbaseret midtvejsevaluering*, København: KORA.
- Meier, K.J., Polinard, J.L. og Wrinkle, R.D. (2000). »Bureaucracy and organizational performance: Causality arguments about public schools«. *American Journal of Political Science*, 44(3): 590-602.
- Moynihan, Donald P. (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Olsen, A.L. (2013). Kommunalpolitikernes syn på statslig styring, enkeltsager, embedsmænd og egen indflydelse i perioden 1995-2013. *Økonomi & Politik*, 86(4): 18-32, 78.
- Produktivitetskommissionen (2013a). *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor – analyserapport 3*. København: Produktivitetskommissionen.
- Produktivitetskommissionen (2013b). *Produktiviteten i den offentlige sektor – hvor er problemerne?*
- Arbejdsnotat. København: Produktivitetskommissionen
- Produktivitetskommissionen (2014). *Det handler om velstand og velfærd – slutrapport*. København: Produktivitetskommissionen
- Regeringen (2011). *Et Danmark, der står sammen: regeringsgrundlag, oktober 2011*. København: Regeringen.
- Rambøll Management Consulting og BDO Consulting (2014). *Midtvejsrapport – Evaluering af frikommuneordningen*. Aarhus: Rambøll
- Rüdiger, M. (2003). Statens synlige hånd: om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thorgaard, P. og Andersen, M.M. Q. (2014). Hønen eller ægget? Bureauteri og performance i den danske folkeskole, *Politica*, 46(4): 488-505.
- Vogel, S.K. (1996). *Freer markets, more rules: regulatory reform in advanced industrial countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Walker, R.M. (2014). Internal and External Antecedents of Process Innovation: A Review and Extension. *Public Management Review*, 16(1): 21-44.

Resultatstyring – en anbefaling fra Produktivitetskommissionen uden empirisk eller teoretisk belæg

Produktivitetskommissionen anbefaler, at der indføres resultatstyring i den offentlige sektor til at fremme produktivitsudvikling. Denne anbefaling er uden belæg i såvel relevant metodisk viden om identifikation af kausale sammenhænge som med empiri på området.



ANDERS HEIDE
Forskningschef,
TrygFonden¹

»Mål på og styr efter resultater for borgerne« er en af Produktivitetskommissionens centrale anbefalinger for at øge den offentlige produktivitet. Kommissionen understreger, at det bør være »få mål«, som styres i resultatkontrakter. Anbefalingen er koblet sammen med en anden ide, nemlig at offentlige institutioner og deres ledelser på alle niveauer bør befries for de ifølge kommissionen omfattende krav til at følge bestemte regler, processer mv.

Jeg vil i det følgende argumentere for:

- at anbefalingen er baseret på præmisser, som er i modstrid med metodisk viden
- at offentlig service i praksis produceres under mindst syv forhold, hvilket gør det yderligere svært for anbefalingen at virke
- at anbefalingen derfor som forventet ikke har støtte i den eksisterende empiri på området

- at kommissionen endelig overser andre og formentlig bedre måder langsigtet at forbedre den offentlige produktivitet

Det skal understreges, at denne artikel ikke handler om hvorvidt resultatstyring kan give en engangsforbedring af produktivitet², men om hvorvidt det er en relevant metode til at sikre en løbende langsigtet forbedring af produktiviteten. Det er denne mere langsigtede vision baseret på feedback fra resultater til forbedring af indsats, som fortalene for resultatstyring fremhæver, og som kommissionen køber³.

Idéen om resultatstyring er i strid med metodisk viden

Grundlæggende gælder, at det kun yderst sjældent er muligt, at slutte fra en observeret afvigelse på et resultatmål til en specifik årsag i form af en ændret indsats. Hvis en organisation ikke aner om afvigelsen er skabt af en ændret indsats eller af en udefra kommende faktor, så handler den i blinde. Det er bare en anden formulering af det grundlæggende problem, at det er meget svært at finde kausale sammenhænge i observationelle

NOTE 1 Denne artikel afspejler forfatterens egne analyser og konklusioner, ikke TrygFondens.

NOTE 2 Stort set alle organisationer, som på en eller anden måde bliver kigget efter i sømmene, kan finde umiddelbare besparelser. Det er imidlertid mindre interessant som middel til at sikre langsigtet produktivitsudvikling.

NOTE 3 Denne artikel omhandler ikke problemerne i resultatstyring fra et juridisk, økonomisk, forvaltningsmæssigt eller politologisk perspektiv. Men det er tankevækkende, at juridiske sammenhænge (i f.eks. patientklagesager) bedømmes offentligt ansatte som helt dominerede princip på hvilke procedurer, de har anvendt i en given situation, ikke på hvad resultatet var. Juridisk har man længe forstået, at der er masser af faktorer, som den offentligt ansatte ikke kan gøres ansvarlig for, der har indflydelse på resultatet. Økonomer har længe set på resultatstyring i et princip-agent perspektiv og har opstillet en række kriterier for, om varianter af resultatstyring (f.eks. akkordløn) overhovedet er hensigtsmæssigt. Det er næppe at overtolke denne litteratur at slå fast, at kravene er mange og svære at indfri indenfor netop offentlig serviceproduktion. Forvaltningsstudier påviser, at resultatstyring stort set ikke omhandler produktivitet, og at styringen i i hvert fald Danmark ofte har en temmelig blød og forhandlet form. Politologiske studier har også påvist, at politikere – på mange måder ganske rationelt - ikke lægger vægt på de resultatdata, som de præsenteres for. Så også fra disse fire perspektiver virker Produktivitetskommissionen anbefaling af resultatstyring mindre gennemtænkt.

data. Man har typisk ikke styr på fejlkilder, som kan vride ens resultater i alle tænkelige retninger. Derfor er det et område, hvor metodiske fremskridt kan udløse en Nobelpris (f.eks. Heckmann eller Sims og Sargent).

Ovenstående er elementær metodisk viden. Det er baggrunden for den store interesse, der findes for at lave kontrollerede eksperimenter. Hvis man bare kunne styre indsatser efter relevante mål og løbende blive klogere, var der simpelthen ikke brug for kontrollerede eksperimenter. Man kunne faktisk *hæve* den offentlige produktivitet på sundhedsområdet eller inden for landbrugsforskningen ved at opgive de mange kostbare kontrollerede eksperimenter, der foregår der.

Resultatstyring har syv yderligere problemer i den praktiske verden

Ovenstående fremstår sikkert som en akademisk måde at argumentere på. Mon ikke praktiske folk, gerne støttet af nogle managementkonsulenter, som gerne sælger resultatstyringsprojekter, i praksis kan få noget fornuftigt ud af resultatstyring?

Svaret er nej, for i offentlig praksis er der flere og værre problemerne end spørgsmålet om fejlkilder, der rejses i den metodiske indvending.

For det første kan man ikke antage, at der findes et eller nogle få observerbare resultatmål for den enkelte institution. I praksis har offentlige institutioner ofte *adskillige* målsætninger, som man ikke bare kan forenkle til et eller nogle få mål. Noget så tilsyneladende enkelt som en børnehave skal passe og udvikle børn på mange dimensioner, være åbne for forældrenes ideer, undgå infektioner og ulykker, opspore børn i særlig risiko for ordblindhed osv.

For det andet vil mange af disse borgerrelevante målsætninger først vise sig med stor *forsinkelse*. God sproglig stimulering i en børnehave kan forebygge læseproblemer år senere. God motorisk stimulering kan forebygge inaktivitet årtier senere.

For det tredje kan man ikke antage, at man kan måle disse resultater. På masser af relevante områder findes der ikke valide måleinstrumenter, og der foregår kun en yderst behersket udvikling og validering af måleinstrumenter for langt de fleste offentlige services.

For det fjerde kan man ikke antage, at en organisation overhovedet aner, at den har gennemført eller ændret på en indsats.

Uden for sundhedsvæsnet findes der kun få meningsfulde og operationelle definitioner på konkrete indsatser. I bedste fald har man nogle grove input-tal for f.eks. antal ansatte og gennemførte undervisningstimer eller nogle flagrende betragtninger om hvilken pædagogisk filosofi, man tror man følger. En erfaring fra interventionsforskning er, at reelle ændringer i hverdagspraksis er vanskelige overhovedet at definere, dernæst at gennemføre og endnu vanskeligere at opretholde på lang sigt. Inden for uddannelsesforskningen er man eksempelvis næsten på bar bund om, hvordan man påvirker skolelæreres konkrete undervisningsadfærd. Det er ikke tilfældigt, at et lodtrækningsstudie med en simpel intervention (videobaseret supervision af lærere) med en temmelig behersket effekt på 0,22 standardafvigelser opnåede publicering i det absolutte toptidsskrift Science (Allen, Pianta et al. 2011).

For det femte kan man ikke antage, at man overhovedet kan observere en afvigelse som følge af indsats. Det er ikke særlig velkendt udenfor forskerkredse, at effekten af selv meget velgennemførte, velbegrundede og allerede velafprøvede indsatser ofte er *lille*. Inden for uddannelsesforskning regner man f.eks. en effekt på 0,4 standardafvigelser i f.eks. læsning eller matematik som god. Inden for socialt arbejde og arbejdsmarkedsindsatser er man i samme situation (Lipsey and Wilson 1993). Prøver en skoleleder at indføre en ny indsats med et forventet effektstørrelse på 0,4 i to klasser og dernæst sammenligner med to andre klasser, har vedkommende i allerhøjest fald ca. 50-50 chance for at kunne se en signifikant effekt⁴. Så skoleledere handler reelt i blinde, selv i dette meget ideelle eksempel. I udvikling af produktiviteten i den offentlige sektor kan man ikke tillade sig at være nærig. Indsatser på effektstørrelser på 0,2 bør findes og implementeres. Forsøg, hvor man leder efter effektstørrelser i denne størrelsesorden, skal typisk have omkring 400 deltagere og ligger dermed langt udover, hvad stort set en hvilken som helst dansk institution har med at gøre.

Et praktisk eksempel illustrerer dette. Adab, Rouse et al. (2002) har gennemgået resultatdata for behandling af blodprop i hjertet på 37 store britiske akuthospitaler. Her er vi heldige, at der findes en rimelig entydig resultatparameter, nemlig 30 dages overlevelsen,⁵ og at der – sammenlignet med andre patientgrupper – er et stort patientflow at lave analyser på. Placerer man hospitalerne i et statistisk proces kontrol plot er det midlertid kun to af de 37 hospitaler, som har signifikant høj dødelighed, og et, der har signifikant lav dødelighed. Med andre ord har mere end 90 pct. af sygehusene insignifikante resultater. På trods af de meget ideelle forudsætninger, kan vi stort set

NOTE 4 Eksemplet er meget groft illustrativt, fordi beregningen (risiko for type II fejl i en to-halet t-test med en effektstørrelse på 0,4 og i alt 100 forsøgspersoner) er baseret på, at der trækkes lod mellem elever og ikke mellem klasser. Da klassekammerater typisk vil korrelere noget, skal der i praksis flere elever/klasser og en ganske kompliceret statistisk analyse til. Anvendt software er <https://www.ai-therapy.com/psychology-statistics/power-calculator>

NOTE 5 30 dages overlevelsen efter en procedure er en meget udbredt målestok på sygehuse. Men lægger man tilstrækkelig tryk på denne målestok, opstår der incitamenter til problematisk intensivbehandling af terminale patienter og problematisk tilbageholdenhed med overhovedet at tilbyde proceduren til skrøbelige patienter.

ikke bruge disse data til at udvikle behandlingen af blodprop i hjerter på, især ikke sammenlignet med kliniske forsøg.

For det sjette bør man ikke antage, at offentlige organisationer har nye og gode idéer til forbedringer af deres indsatser, som de vil kaste sig over, hvis de frigøres af besværlige regler. Realiteten er, at der er langt imellem gode idéer. Nul-resultater er meget hyppigt outcome, hvis man prøver noget nyt. Blandt 90 offentligt finansierede eksperimenter i USA indenfor uddannelse viste 88 pct. ingen effekt. I det amerikanske arbejdsministeries lodtrækningsforsøg havde ca. 75 pct. svage eller ingen effekter. Den private sektor kender også dette. Google og Microsoft havde – uden at informere alle os, der har deltaget – allerede i 2012 gennemført over 13.000 kontrollerede eksperimenter med varianter af deres software. 80-90 pct. af disse forsøg på forbedringer havde ingen målbar effekt. I den farmaceutiske industri er det almindelige, at 50-80 pct. af de indledede positive resultater fra små eksperimenter (fase II) ikke holder, når de opskaleres til de mere definitive fase III studier (Baron 2013). Indenfor klinisk psykologi er det en erfaring, at de effektstørrelser, man har nået i universitetsbaserede studier, ofte halveres, når en indsats rulles ud til almindelig praksis (Weisz, Jensen-Doss et al. 2006). Hvis man ønsker at udvikle produktiviteten på et område, bør udvikling af nye praktisk realiserbare idéer ikke overlades til praktikere, men være en selvstændig og velfinansieret målsætning for forskere på et område.

For det syvende er der rige muligheder for at manipulere målinger. Produktivitetskommissionen lægger op til, at der skal tages konsekvenser af dårlig produktivitet. Der er mildt sagt problematiske erfaringer fra andre lande med denne »hard accountability« tilgang, i særdeleshed indenfor skoleverdenen. Langt de fleste praktisk realiserbare resultatmål kan manipuleres, og de gange forskere har ledt efter spor efter manipulation, har de som hovedregel fundet dem (Gerrish 2014). Kreativiteten inden for manipulation har været forbløffende stor. Man kan f.eks. fortælle eleverne, hvad de skal svare, man kan holde de svageste elever væk på prøvedagen, man kan specifikt træne børnene i testtagning, man kan belønne dem på dagen⁶, man kan strategisk placere børn i specialundervisning eller lavere klasser osv. Denne effekt er så velkendt, at den hele to gange inden for samfundsvidenskaben er blevet udnævnt til en lov-mæssighed i form af Campbells lov og Goodharts lov⁷.

Disse syv mere konkrete indvendinger er velkendte i litteraturen og udgør tilsammen en formidabel forhindring for at få noget fornuftigt ud af resultatstyring.

Der er ikke empirisk dokumentation for, at resultatstyring virker i praksis

Det burde være forholdsvis nemt at påvise i praksis, om resultatstyring virker produktivitetsfremmende. Der er masser af temmelig ens folkeskoler, jobcentre, lægepraksisser, børnehaver og buslinjer rundt i verden. Det er sammenlignet med andre interventioner forholdsvis enkelt efter lodtrækning at give halvdelen af disse institutioner en eller anden form for resultatstyring og lade den anden halvdel fortsætte uændret over tre-fire år, så man netop måler, om man får en løbende forbedring og ikke bare en engangsgæst.

Det er ikke lykkedes for undertegnede, at finde et eneste sådant kontrolleret studie.

Produktivitetsskmissionen henviser til et arbejdsnotat af Greve and Ejersbo Udateret årstal. Dette notat indeholder ingen selvstændig gennemgang af, om der skulle være empirisk belæg for at satse på resultatstyring. Greve og Ejersbo skriver dog, at: »*Ud fra empiriske undersøgelser af nationale og internationale organisationer og forskning i offentlig styring kan resultater af reformindsatsen opgøres bedre end tidligere. Der har været markante effekter af indsatsen for performance management...*« (s. 3). Gennemgår man deres referencer indeholder de kun henvisning til et større empirisk studie, nemlig Pollitt and Dan (2011). Der er tale om et tværeuropæisk studie, hvor man har ledt efter »impacts« af new public management tiltag. Kvalitetskravene til at man kommer med i dette studie er mildt sagt ikke høje. Således har kun fire ud af 518 studier et eksperimentelt design, heraf er ingen baseret på lodtrækning. Med lidt god vilje har ca. hvert fjerde studie en kvantitativ tilgang⁸. Resten er casestudier, historiske beskrivelser eller som det formuleres »mainly declarative (limited evidence)«. Fulgte man en lignende metodik, ville man uden problemer kunne nå frem til at auralæsning kurerer kræft. Så det følgende bør tages med alle mulige forbehold. Men Pollitt and Dan (2011) identificerer 57 studier i deres sample, som beskæftiger sig med brugerrelevante outcomes. Her finder man, at 44 pct. viser positive effekter af NPM reformer (en langt bredere kategori end resultatmåling), 23 pct. viser negative effekter og 33 pct. viser ingen eller usikker ændring. Måler man output er tallene lidt mere positive. Men det er uklart, hvor store ændringerne er. Og det er uklart, hvad det har kostet at høste de hævdede ændringer. Selv engangseffekten på produktiviteten er således aldeles ubeskrevet. Der er med andre ord ikke belæg for Greve og Ejersbos konklusion.

Der findes et betydeligt mere seriøst metastudie, som det retfærdigvis skal siges først er udkommet efter Produktivitets-

NOTE 6 Forfatteren husker stadig den flødebolle, som min gymnasieklasse fik af en rystende nervøs pædagogikum kandidat, der samtidigt specifikt bad nogle af os i klassen om at holde igen med vores lejlighedsvist noget studentikose udspørgen.

NOTE 7 Goodharts lov lyder: »Any observed statistical regularity will tend to collapse once pressure is placed upon it for control purposes.« Campbells lov: »The more any quantitative social indicator (or even some qualitative indicator) is used for social decision-making, the more subject it will be to corruption pressures and the more apt it will be to distort and corrupt the social processes it is intended to monitor.« Citater taget fra Wikipedia.

NOTE 8 Der gøres i øvrigt ingen indsats for at skelne mellem studier, som indeholder analysestrategier, som muliggør identifikation af kausale sammenhænge og studier, der ikke gør dette.

kommissionens betænkning, nemlig Gerrish (2014). Gerrish søger engelsksprogede studier globalt og finder i alt 49 studier, der rapporterer kvantificerede mål. Han identificerer også den metodiske kvalitet, der i de mange tilfælde er ganske høj med enten eksperimentelt design eller avancerede matchnings teknikker. Gerrishs primære resultat er, at indførelsen af resultatstyring har en effektstørrelse på 0,03 standardafvigelser på et resultatmål – altså en meget lille positiv effekt. Nogle studier, især inden for uddannelse, har negative effekter, mens andre der bl.a. benytter sig af omfattende benchmarking, opnår effektstørrelser på ca. 0,1. Nogle af de studier, Gerrish anvender, handler om brug af omfattende data-registre indenfor politistyrker eller lovbestemte incitamentsprogrammer inden for jobtræning med et større antal målepunkter. Det er altså programmer, der står i modsætning til Produktivitetskommissionens anbefalinger om resultatkontrakter med »få mål«.

Det hører også med til historien, at Gerrish kan ikke kontrollere for »gaming«; altså at resultatet er opstået som følge af mere eller mindre bevidst manipulation af data. Gerrish nævner, at forskere der har ledt generelt ikke har haft svært ved at finde eksempler på gaming. Det gælder i flere af de projekter, som Gerrish analyserer f.eks. politisystemer (se <http://en.wikipedia.org/wiki/CompStat>). Dertil kommer, at kun 3,6 pct. af de effekter, som Gerrish undersøger⁹ er målinger af produktivitet, hvor der er taget højde for *omkostningerne* ved etablering af resultatstyring. En ædruelig tolking af Gerrishs arbejde er, at der ikke er nogen dokumentation for effekten af resultatstyring på produktivitet, uagtet at der trods alt findes en vis seriøs litteratur på området.

Hvad kan man egentlig forvente sig af en Produktivitetskommission?

Anbefalinger fra en offentlig kommission bør være præget af mainstream faglighed. Enten ved at der allerede findes empirisk dokumentation for en anbefaling, eller at der findes stærke både teoretiske og praktiske grunde til at formode, at en anbefaling vil virke. Hvis man opstiller anbefalinger, som ligger udenfor disse kriterier, bør man som absolut minimum anføre dette og dernæst anbefale afprøvninger af høj kvalitet, *før* man går videre i større skala.

Resultatstyring er en gammel travet, der som så mange andre idéer på dette felt har skiftet navn adskillige gange (her er nogle af de engelske navne): management by objectives, balanced score card, statistical process control¹⁰, performance management eller performance governance.

Der er tale om et nærmest genialt konsulentprodukt. Man sælger først en drøm om højere performance og ledelsesmæs-

sig kontrol. Dernæst skal der bruges mange konsulenttimer på at finde de forskellige »key performance indicators«, som skal være SMARTE (Specific, Measurable, Attainable, Relevant, and Timely). Måske kan man sælge et IT-system oveni. Når projektet så endelig kører, kan konsulenten altid slippe afsted med at forklare de tvivlsomme, forsinkede og uoverskuelige datasæt og fraværende resultater med, at organisationen ikke har investeret tid og kræfter nok i projektet. De mange fejlslagne projekter indgår næppe i litteraturen for området (se ovenfor), der dermed vil have en tendens til at blive for positiv i sin vurdering af resultatstyring.

Netop fordi resultatstyring har så stærke kommercielle fortalere, påhviler der Produktivitetskommissionen en særlig pligt til at undersøge, hvad der findes af belæg for en evt. anbefaling.

Skab viden, styr efter processer og saml data uden frygt for konsekvenserne

En bedre strategi for en langsigtet højere produktivitet i den offentlige serviceproduktion består af to elementer (1) skabe mere viden om effektive indsatser (2) bæredygtig integration af viden i praksis.

Det er velkendt, at der uden for sundhedsvæsnet helt generelt mangler viden om effekterne af forskellige indsatser i den offentlige sektor. Der er dog en kraftig international bølge i gang, hvor en lang række fag¹¹ udvikler eksperimentel forskning og bliver bedre til at udnytte eksisterende registerdata. Selv nulresultater, der som nævnt er hyppige i denne forskning, er uhyre relevante, fordi de angiver veje man ikke bør gå for at opnå højere produktivitet. Her er det relevant at overveje langsigtede forskningspolitiske strategier for at fremme denne type forskning. Det er ikke en nem udfordring. Opbygning af registre, der reelt kan bruges til at spotte kausale effekter, mangler på talrige områder. Ofte er der kun få forskertalenter på et område. Eksperimentel forskning er ofte kostbar (om end der findes idéer til markant billiggørelse), tager lang tid og er i det hele taget et ret risikabelt karrierevalg for en forsker.

Det er en særlig udfordring, at en stor del af de produktivetsfremmende tiltag, der er tænkelige inden for den offentlige sektor, skal implementeres i form af ændringer i menneskelig adfærd, f.eks. hvordan en lærer underviser, eller hvordan en politistyrke opklarer indbrud. Denne type forandringer er ikke lette. Men der findes en række lovende konkrete idéer i litteraturen, f.eks. praksisnær træning med simulationsøvelser, brug af supervision, modul-baserede indsatser, beslutningsstøtteværktøjer og checklister og ikke mindst integration af måling og data i det daglige arbejde mv. Der er vel at mærke tale om data, af f.eks. børns sproglige udvikling eller indbrud i

NOTE 9 Gerrish finder 2.188 effektmålinger i de 49 studier og anvender generelt de enkelte effektmålinger som analyseenhed fremfor det enkelte studie. Hans studie er tavst omkring fordelingen af disse effektmål på de 49 studier.

NOTE 10 Som findes i helt seriøse versioner til brug i industriel masseproduktion.

NOTE 11 Herunder økonomi, der som fag er helt dominerende blandt Produktivitetskommissionens medlemmer.

et lokalområde, som anvendes umiddelbart af den enkelte offentligt ansatte og som netop ikke rapporteres noget sted som et resultatmål.

Problemet med implementering er i øvrigt ikke ukendt i andre sektorer. Den offentlige sektor kan lære meget af landbruget. Forbedringer i fodring eller gødskning i landbruget skal også adopteres af de enkelte landmænd. Samtidigt er landbruget er en af de sektorer i samfundet med den bedste produktivitetsudvikling. Det er bemærkelsesværdigt, hvor omfattende et konsulent støttesystem, der findes omkring den enkelte landmand. Der er ikke tale om smarte managementkonsulenter, men om dybt specialiserede og højtuddannede konsulenttjenester, som indsamler og tilpasser eksisterende viden til den enkelte landmands behov. I praksis følger landmanden en række

fastlagte processer eller planer, men der bliver så datamæssigt fulgt op på, om man når den forventede performance. Disse data indgår samtidigt i massive registre til videre forskning og udvikling.

Det er ikke rimeligt at forlange af Produktivitetskommissionen, at den skulle have opstillet færdige løsninger på disse implementeringsproblemer, som forskningen først i de seneste årtier er begyndt at slås med inden for offentlig serviceproduktion. Men det ville have været relevant at rejse problemstillingen. En langsigtet højere produktivitet i den offentlige serviceproduktion er afhængig af fremskridt på disse områder – og måske også afhængig af, at kommende produktivitetskommissioner simpelthen er fagligt bedre klædt på.

REFERENCER

Adab, P., A.M. Rouse, et al. (2002). »Performance league tables: the NHS deserves better.« *British Medical Journal* 324(7329): 95-98.

Allen, J.P., R.C. Pianta, et al. (2011). »An Interaction-Based Approach to Enhancing Secondary School Instruction and Student Achievement.« *Science* 333(6045): 1034-1037.

Baron, J. (2013). *Practical Evaluation Strategies for Building a Body of Proven-Effective Social Programs. Suggestions for Research and Program Funders.* J. Baron. Washington DC, Coalition for Evidence-Based Policy.

Gerrish, E. (2014) *The Impact of Performance Management on Performance in Public*

Organizations: A Meta-Analysis. SSRN <http://ssrn.com/abstract=2500420> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2500420>

Greve, C. and N. Ejersbo (Udateret). *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor - Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen, Produktivitetskommissionen* - <http://produktivitetskommissionen.dk/media/142136/Baggrundsnotat%20af%20Greve%20og%20Ejersbo.pdf>.

Lipsey, M.W. and D.B. Wilson (1993). »The Efficacy of Psychological, Educational and Behavioral Treatment - Confirmation From Meta-Analysis.« *American Psychologist* 48(12): 1181-1209.

Pollitt, C. and S. Dan (2011). »The Impact of the New Public Management in Europe – A Meta Analysis.« COCOPS working paper no. 3. http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2012/03/WP1_Deliverable1_Meta-analysis_Final.pdf.

Weisz, J.R., A. Jensen-Doss, et al. (2006). »Evidence-Based Youth Psychotherapies Versus Usual Clinical Care - A Meta-Analysis of Direct Comparisons.« *American Psychologist* 61: 671-689.

Offentlig-privat samarbejde: Var der videnskabeligt belæg for Produktivitetskommissionens anbefalinger?

Produktivitetskommissionens sjette og sidste analyserapport satte fokus på potentialerne ved øget brug af konkurrenceudsættelse og offentlig-privat samarbejde. Denne artikel gennemgår og diskuterer det videnskabelige grundlag for Produktivitetskommissionens anbefalinger.



OLE HELBY PETERSEN

Lektor, ph.d.
Institut for Samfund og Globalisering
Roskilde Universitet



ULF HJELMAR

Programleder, ph.d.
KORA – Det Nationale Institut for Kommuner
og Regioners Analyse og Forskning.

Introduktion

Gennem de seneste årtier har der været stigende opmærksomhed omkring inddragelsen af private aktører i den offentlige opgaveløsning. Denne udvikling forbindes ofte med introduktionen af New Public Management (NPM), hvor markedsmechanismer, resultatstyring og ledelsesprincipper indhentet fra den private sektor gradvist er blevet introduceret i den offentlige sektor (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2004; Christensen & Lægreid, 2007). Skiftende danske regeringer har siden Schlüter-regeringens moderniseringsprogram fra 1983 arbejdet på at øge inddragelsen af den private sektor i den offentlige opgaveløsning (Ejersbo & Greve, 2014). I 1980'erne og 1990'erne kom det primært til udtryk ved de første privatiseringer af offentlige selskaber såsom Datacentralen, Københavns Lufthavn og TeleDanmark. Omfanget af privatiseringer forblev dog moderat, og i 1990'erne og 2000'erne blev fokus gradvis rettet mod udlicitering og frit-valgs ordninger. Over de seneste 5-10 år er de konkurrencebaserede modeller desuden blevet suppleret af nye og mere partnerskabsbaserede samarbejdsformer som OPP (offentlige-private partnerskaber) og OPI (offentlige-private innovationspartnerskaber).

Da Produktivitetskommissionen i februar 2014 offentliggjorde sin sjette og sidste analyserapport, satte kommissionen fokus på potentialerne ved konkurrenceudsættelse og offentlig-privat samarbejde og spillede dermed ind i en aktuell debat om erfaringer, fordele og ulemper ved samarbejde mellem den offentlige og private sektor (Produktivitetskommissionen, analyserapport 6, 2014). Rapporten fulgte i kølvandet på en række danske og internationale videnskabelige undersøgelser,

som i årene forinden havde skabt fornyet opmærksomhed om emnet ved at konkludere, at vidensgrundlaget efter årtiers forsøg på indførelse af markedsmechanismer og en til tider heftig politisk debat fortsat var forholdsvis spinkelt og erfaringerne mere blandede end hidtil antaget (se fx Bel, Fageda & Warner, 2010; Hartman, 2011; Petersen, Hjelmars, Vrangbæk og la Cour, 2011; Petersen & Hjelmars, 2013). Den røde tråd i Produktivitetskommissionens rapport er konkurrence om offentlige opgaver, som med kommissionens ord »er en væsentlig drivkraft for produktivitet og innovation« (Produktivitetskommissionen, analyserapport 6, 2014: 8). Offentlig-privat samarbejde anvendes i rapporten som en samlebetegnelse for konkurrenceudsættelse, offentlige indkøb, frit-valgs ordninger, OPP og OPI, som behandles i særskilte analysekapitler. Rapporten munder ud i en række anbefalinger, som samles under tre hovedtemaer:

- Effektiv konkurrence om offentlige opgaver øger produktiviteten
- Lave udbudsomkostninger og godt købmandskab øger gevinsten
- Samarbejde og partnerskaber kan fremme innovationen

Formålet med denne artikel er at gennemgå og diskutere grundlaget for Produktivitetskommissionens anbefaling om et styrket offentlig-privat samarbejde som en vej til at øge produktiviteten i den offentlige sektor. Centrale spørgsmål, som behandles i artiklen, er: Hvilke antagelser lå til grund for kommissionens anbefalinger om at øge konkurrenceudsættelsen på de offentlige opgaveområder? Hvilket vidensgrundlag lå

til grund for kommissionens analyser og konklusioner, og hvor sikkert et videnskabeligt grundlag havde kommissionen for anbefalingerne i rapporten? I det følgende behandler vi disse spørgsmål og lægger ud med en gennemgang af de centrale argumenter for og imod konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver, som ligger til grund for kommissionens principielle overvejelser om fordele og ulemper ved konkurrenceudsættelse og offentlig-privat samarbejde.

Konkurrenceudsættelse som drivkraft for øget produktivitet og innovation?

For at vurdere grundlaget for Produktivitetskommissionens anbefalinger om konkurrenceudsættelse og offentlig-privat samarbejde som en måde at hæve den offentlige sektors produktivitet må vi forholde os til de bagvedliggende teoretiske præmisser for kommissionens konklusioner og anbefalinger. Tilsvarende vil vi også se på de teoretiske antagelser, som forskningen på området bygger på, og på den baggrund diskutere, om Produktivitetskommissionens teoretiske grundsyn afspejler forskningsområdets.

Ser man på Produktivitetskommissionens rapport, så fremgår det, at kommissionen henter teoretisk inspiration fra neoliberal økonomisk tænkning, som er blevet videreført inden for økonomi og statskundskab ved de såkaldte *public choice* teorier (Lundquist, 2001; Blom-Hansen, 2003; Pollitt og Bouckaert, 2004). Den grundlæggende præmis i denne tænkning er, at den offentlige sektor præges af samme problemer som private monopoler, og at offentligt ansvar for regulering og finansiering derfor ikke nødvendigvis behøver indebære offentlig produktion af serviceydelser (Hartman, 2011; Hjelmar, Petersen & Vrangbæk, 2013). Desuden antages det, at konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver vil lede til højere effektivitet, bedre kvalitet, større mangfoldighed og innovation. Med andre ord sætter konkurrencen på markedet (offentlige og private) leverandører under pres, og det giver tilskyndelse til at udvikle mere effektive og mere innovative produktionsmetoder. Samtidig lægger *public choice* teorien vægt på, at hvor offentlige organisationer skal tage hensyn til en bred vifte af samfundsmæssige målsætninger (effektivitet, lighed, retssikkerhed, inklusion mv.), er private aktørers succeskriterier mere entydigt knyttet til deres økonomiske effektivitet. Det ledelsesmæssige råderum bliver dermed både større og mere fokuseret på effektivitet end i offentligt regi, og private aktører opfattes derfor som mere produktive og resultatorienterede end offentlige aktører, som opererer med en bredere og mere sammensat bundlinje (Moore, 1995).

Til sammenligning bygger forskningen i konkurrenceudsættelse også på *public choice* teoretiske argumenter, men præges også af et markedskritisk blik, hvor konkurrenceudsættelse i teorien forventes at føre til øget omkostningseffektivitet, men hvor der samtidig sættes mere fokus på, om præmisserne for effektiv konkurrence i praksis er opfyldt (se fx Bel, Fagedag & Warner, 2010; Hartman, 2011; Petersen, Hjelmar, Vrangbæk og la Cour, 2011; Petersen & Hjelmar, 2013). Det grundlæggende argument indenfor den markedskritiske tænkning er, at

forestillingen om »det perfekte marked« ligger langt fra den faktiske virkelighed på mange offentlige opgaveområder (Gilmour and Jensen, 1998). Der argumenteres for, at der i praksis ofte vil blive etableret private monopoler til afløsning af offentlige monopoler, fordi etableringsomkostninger kan være betydelige, og det afholder andre aktører fra at kunne konkurrere effektivt.

Samtidig peger det markedskritiske blik på en risiko for, at private leverandører fokuserer på de løsninger, som man belønnes for, hvilket kan føre til målforskydning, hvor målbare opgaver prioriteres, mens andre opgaver nedprioriteres (LeGrand, 2003; Bozeman, 2007). Det fremhæves også, at private aktører desuden vil have et incitament til at fokusere (for meget) på bundlinjen, og at dette grundlæggende profitmotiv skaber risiko for reduktioner i servicekvaliteten, ligesom der vil være incitamenter til »creaming«, hvor de private aktører forsøger at undgå de ressourcekrævende »kunder« (individer, geografiske lokaliteter, sociale grupper mv.). Der peges endvidere på, at der skal tages højde for transaktionsomkostninger ved at gennemføre udbudsforretninger, kontrollere og følge op, og at transaktionsomkostninger ved eksternt samarbejde kan være højere end omkostningerne ved at drive aktiviteten internt i offentlig regi (Williamson, 1975).

Det fremgår af ovenstående, at der både er forskelle og ligheder i de teoretiske antagelser, som ligger til grund for Produktivitetskommissionens rapport og den eksisterende forskning på området. Ligheden er først og fremmest antagelsen om, at konkurrence i teorien har potentiale til at øge den offentlige sektors produktivitet. Ligeledes fremgår det af kommissionens gennemgang af fordele og ulemper ved konkurrenceudsættelse, at man også har kendskab til de markedskritiske teorier. Den teoretiske forskel ligger derfor primært i *graden* af tro på, at konkurrence på det private marked reelt vil skabe øget produktivitet. Ser man på tværs af de to former for tænkning, så er den umiddelbare pointe, at man bør se kritisk på opgavetypen og markedsbetingelserne for at vurdere, om der kan forventes positive effekter af konkurrenceudsættelse. Hvorvidt konkurrenceudsættelse og offentlig-privat samarbejde i praksis skaber øget effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor, bliver derfor ofte til et empirisk spørgsmål, som vi behandler i det følgende afsnit.

Hvad var evidensgrundlaget for kommissionens anbefalinger?

Hvad var evidensgrundlaget for kommissionens arbejde og anbefalinger i forhold til konkurrenceudsættelse og offentlig-privat samarbejde, og var konklusionerne i overensstemmelse med den seneste danske og internationale forskning på området?

Produktivitetskommissionen skriver, at der »kun er begrænset systematisk viden om effekterne af de forskellige former for offentlig-privat samarbejde« (Produktivitetskommissionen, 2014: 19). Det anføres altså som udgangspunkt, at evidensgrundlaget er spinkelt på området for offentlig-privat samarbejde. Det er i overensstemmelse med konklusionen i de seneste forskningsoversigter, der er udarbejdet på udliciteringsområdet, som

økonomisk udgør den største del af området for offentlig-privat samarbejde (Petersen m.fl., 2011; 2014). Forskningsoversigterne viser, at der er en overvægt af studier, som har dokumenteret omkostningsbesparelser, men at evidensgrundlaget er spinkelt, og at spredningen i erfaringerne er meget stor. I nogle af de senere års studier måles der alt fra omkostningsreduktioner på 50 procent til omkostningsforøgelse på 68 procent – og alt derimellem. Det gør det selvsagt usikkert at drage entydige konklusioner om effekterne af konkurrenceudsættelse, og usikkerheden forstærkes yderligere af, at kun ganske få undersøgelser har opgjort effekterne for servicekvaliteten. Desuden viser forskningsoversigterne, at der især på velfærdsområderne findes meget begrænset viden om, hvornår det kan betale sig at konkurrenceudsætte, og at der er behov for flere undersøgelser, som måler de samlede effekter for omkostninger, servicekvalitet, brugerforhold, medarbejderforhold m.v. på kort såvel som på langt sigt.

Tidligere forskningsoversigter på området har ellers mere entydigt peget på omkostningsbesparelser på området. Disse forskningsoversigter byggede primært på engelske og amerikanske studier fra 1970'erne frem til 1990'erne, og hovedvægten lå på tekniske sektorer såsom affaldsindsamling, vejvedligeholdelse og rengøringsområdet. I en gennemgang af mere end 50 studier fra USA, Australien, Tyskland, Schweiz og Canada blev der fundet store økonomiske besparelser i forbindelse med udlicitering (Borcherding et al., 1982). I et lidt senere studie blev det konkluderet, at udlicitering i gennemsnit har givet økonomiske besparelser på cirka 20 pct. ved et tilsvarende serviceniveau (Domberger og Jensen, 1997). Noget mindre økonomiske effekter (6-12 %) blev fundet i et omfattende litteraturstudie, hvor der også blev taget højde for transaktionsomkostninger (Hodge, 1998; Hodge, 2000).

Forklaringen på forskellen mellem tidlige og senere studier kan for det første være, at udlicitering – særlig på de tekniske områder, hvor der er mange års erfaring med udbud – har indhøstet de primære gevinster gennem de såkaldte førstegangsudbud. I så fald er der opnået en varig besparelse, som selvsagt udgør en betydelig gevinst for de samlede offentlige udgifter. Samtidig vil dette dog også kunne betyde, at det kan være sværere i dag at indhente de samme økonomiske gevinster ved udlicitering, som man tidligere har kunnet realisere. For det andet kan det hænge sammen med, at udlicitering i dag først og fremmest er i vækst på velfærdsområderne, hvor det teoretisk forventes at være sværere at realisere økonomiske gevinster i forbindelse med udlicitering. Det skyldes, at ydelser på velfærdsområderne er mindre standardiserede og mere arbejdskraftintensive end på de tekniske områder, og at der dermed er færre muligheder på velfærdsområderne for effektivisering gennem teknologiinvestering og stordrift i privat regi (Petersen m.fl., 2011).

Nogle udenlandske studier indikerer også, at man skal være særlig opmærksom på at inddrage nylige studier på området, som bygger på erfaringer fra de seneste år, og ikke fokusere for ensidigt på ældre studier, som bygger på forhold, der ikke er retvisende for markedssituationen i dag (fx Bel, Fageda og War-

ner, 2010). Produktivitetskommissionen synes i en vis udtrækning at have været opmærksom på dette forhold i deres rapport om offentlig-privat samarbejde. Kommissionens vidensgrundlag udgøres primært af nyere studier på området, herunder en forskningsoversigt fra 2011 (Petersen m.fl., 2011) og en række nylige enkeltstudier af danske forhold, primært fra konsulentbranchen. Et enkelt forhold kan dog problematiseres her. Konsulentbranchens enkeltstudier af konkurrenceudsættelse viser generelt mere positive økonomiske effekter af konkurrenceudsættelse end forskningsundersøgelserne (Petersen m.fl., 2014: 7). Dette kunne i højere grad være blevet kritisk behandlet og reflekteret i Produktivitetskommissionens rapport.

Ulempen ved ikke at forholde sig mere eksplicit til dette er, at Produktivitetskommissionen i tilvejebringelsen af vidensgrundlaget kan have vægtet enkeltstudier med positive økonomiske effekter for højt og dermed draget konklusioner om den generelle effekt af konkurrenceudsættelse på et skævt grundlag. I forhold til øvrige former for offentlig-privat samarbejde – frit valgsordninger, indkøbsordninger, offentlig-private partnerskaber m.m. – gælder det tilsvarende, at evidensgrundlaget i forhold til øget effektivitet og produktivitet er forholdsvis spinkelt - og dette reflekteres også i Produktivitetskommissionens rapport. Produktivitetskommissionen skriver, at »der ikke er nogen systematisk viden om effekterne af frit valg« (s. 89), ligesom det anføres, at der er usikkerhed omkring effekten af organiseringen af indkøbsordninger (s. 110), og at »der ikke er egentlige evidensbaserede undersøgelser af offentlig-private partnerskaber« (s. 143). Disse konklusioner i forhold til frit valg, OPP og indkøbsområdet svarer i vid udstrækning til de forskningsbaserede undersøgelser på området (se fx Hodge og Greve, 2009; Petersen og Hjelmar, 2013; Rolfstam og Petersen, 2014).

Hvad kan man samlet konkludere om kommissionens evidensgrundlag sammenlignet med forskningen på området? Overordnet peger de nyeste forskningsoversigter på området på, at evidensgrundlaget er blandet, og man bør være kritisk i forhold til at konkludere, at offentlig-privat samarbejde entydigt fører til en højere effektivitet og produktivitet. Det følger heraf, at man i en effektiviseringsdiskussion ikke kun bør fokusere på de overordnede ejerforhold (offentlig kontra privat), men snarere bør fokusere på de specifikke markedsforskeligheder og på processen omkring tilrettelæggelsen af en effektiv serviceproduktion på de enkelte delmarkeder, herunder reguleringsforhold, opgavetyper og tidligere erfaringer med konkurrenceudsættelse på de specifikke opgaveområder (Bel, Fageda og Warner, 2010; Petersen m.fl., 2014).

Diskussion: Kommissioners politiske virkelighed

Da Produktivitetskommissionen offentliggjorde sin sjette analyserapport skabte det fornyet politisk debat om konkurrenceudsættelse og offentlig-privat samarbejde. Kommissionen foretog i rapporten en omfattende gennemgang af de eksisterende erfaringer på området og i den forbindelse påpegede kommissionen både fordele og ulemper ved konkurrenceudsættelse af forskellige opgavetyper. De mange indsigter og perspektiver i rapportens hovedkapitler blev sat lidt på spidsen i rapportens

opsummerende og anbefalende afsnit, hvor det konkluderes, at Danmarks produktivitet kan øges væsentligt ved, at »offentlige myndigheder skaber konkurrence om alle de offentlige opgaver, der egner sig til konkurrenceudsættelse.« (Produktivitetskommissionen, analyserapport 6, 2014, s. 23). Kommissionen anbefalede altså ikke blot at hæve konkurrenceudsættelsesgraden, men at det skulle ske ved at skabe konkurrence om *alle* udbudseggede opgaver. Det var formentlig også en væsentlig del af baggrunden for, at anbefalingerne vakte opsigt og skabte debat, da den seneste forskning på området som nævnt ovenfor netop ikke havde fundet entydig evidens for, at konkurrenceudsættelse havde hævet effektiviteten på store dele af de offentlige serviceområder.

Det førte i kølvandet på rapportens offentliggørelse til en diskussion, hvor det på den ene side blev anerkendt, at kommissionen havde behandlet et centralt og underbelyst område, mens det på den anden side blev påpeget, at kommissionens konklusioner og anbefalinger ikke var i fuld overensstemmelse med evidensgrundlaget i forskningen på området. Fraværet af en mere systematisk og egentlig videnskabelig metode gjorde analysearbejdet sårbart over for kritik af baggrundsmaterialets varierende kvalitet, afsenderinteresser og publikationsbias. Problemet illustreres af de resultater, som bliver fremhævet fra konsulentrapporter udarbejdet for Udbudsrådet og Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (ROPS). Konsulentrapporterne finder i gennemsnit væsentlig større positive effekter ved konkurrenceudsættelse end den danske og internationale forskning på området, samtidig med at konsulentrapporterne i større grad end øvrige undersøgelser på området er kendetegnet ved væsentlige metodemæssige mangler (Petersen m.fl., 2014).

Det er i forhold til en videnskabelig vurdering af Produktivitetskommissionens rapport samtidig vigtigt at være opmærksom på, at kommissionsarbejder naturligvis er underlagt særlige og i vid udstrækning også politiske betingelser for deres virke. På den ene side har arbejdet et klart forankret fagligt perspektiv, hvor man foretager forholdsvis grundige afdækninger og analyser, ligesom deltagelsen af respekterede forskere

og offentlige topledere typisk giver rapporter og anbefalinger en faglig tyngde og autoritativ karakter. På den anden side er kommissioner underlagt et kommissorium og en politisk virkelighed og deraf skabte forventninger om at fremkomme med klare og operationelle anbefalinger, som ideelt set bør have væsentlige samfundsmæssige implikationer. Disse betingelser kan meget vel have været medvirkende til at skabe misforholdet mellem kommissionens forholdsvis vidtrækkende anbefalinger og den begrænsede videnskabelige dokumentation på området

Konklusion: Behov for klarere varedeklaration

Diskussionen om Produktivitetskommissions rapport om offentlig-privat samarbejde rejser et grundlæggende spørgsmål om, hvorvidt der skal (og bør) være videnskabelig evidens for de konklusioner og anbefalinger, som kommissioner fremsætter. På den ene side kan man hævde – som vi har forsøgt at gøre i denne artikel – at de bagvedliggende analyser i kommissionsrapporter bør være baseret på klare og transparente præmisser for analyser, konklusioner og anbefalinger. Det gælder ikke mindst, når der som i dette tilfælde gives anbefalinger af vidtrækkende karakter. På den anden side kan man hævde, at der i et kommissionsarbejde som Produktivitetskommissionens ikke behøver at ligge videnskabelig evidens til grund for konklusioner og anbefalinger.

Problemet ved denne argumentation er imidlertid, at politikere og journalister såvel som den brede offentlighed i mange tilfælde har svært ved at skelne mellem forskellige typer af viden og grader af dokumentation. Når afsenderen samtidig er højt estimerede økonomer og offentlige topledere vil konklusioner og anbefalinger ofte blive opfattet som autoritative uanset graden af faktisk overensstemmelse (eller manglen på samme) med den videnskabelige viden på området. Det centrale spørgsmål er derfor i virkeligheden ikke, om rapporten er tilstrækkelig videnskabelig eller ej, men hvorvidt den kommer med en tilstrækkelig klar og tydelig varedeklaration. Det gør den efter vores mening ikke, og deri ligger rapportens egentlige og dermed også største svaghed.

LITTERATUR

- Bel, Germà, Xavier Fageda og Mildred E. Warner (2010). Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A Meta-regression Analysis of Solid Waste and Water Services. *Journal of Policy Analysis and Management* 29 (3): 553-577.
- Blom-Hansen, Jens (2003). Is Private Delivery of Public Services Really Cheaper? Evidence from Public Road Maintenance in Denmark. *Public Choice* 115 (3): 419-438.
- Borchering, Thomas E., Werner W. Pommerehne og Friedrich Schneider (1982). Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries. *Journal of Economics/Zeitschrift für Nationalökonomie*, suppl. 2: 127-156.
- Bozeman, Barry (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Christensen, Tom og Per Lægred (red.) (2007). *Transcending New Public Management. The Transformations of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Domberger, Simon og Paul Jensen (1997). *Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects*. *Oxford Review of Economic Policy* 13 (4): 67-78.
- Ejersbo, N., & Greve, C. (2014). *Moderniseringen af den offentlige sektor*. Akademisk Forlag.
- Gilmour, Robert S. og Laura S. Jensen (1998). *Reinventing Government Accountability: Public Functions, Privatization, and the Meaning of »State Action«*. *Public Administration Review* 58 (3): 247-258.
- Hartman, Laura (2011). *Konkurrensens konsekvenser*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hjelmar, Ulf; Ole Helby Petersen og Karsten Vrangbæk (2013). *Udlicitering af offentlige opgaver i Danmark. En forskningsoversigt over hidtil dokumenterede effekter*. *Politica*, 45 (1):60-79
- Hodge, Graeme (1998). *Contracting Public Sector Services: A Meta-analytic Perspective of the International Evidence*. *American Journal of Public Administration* 57 (4): 98-110.
- Hodge, Graeme (2000). *Privatization – An International Review of Performance*. Boulder, CO: Westview Press.
- Hodge, G.A., & Greve, C. (2009). *PPPs: The passage of time permits a sober reflection*. *Economic Affairs*, 29(1), 33-39.
- Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?* *Public administration*, 69(1), 3-19.
- LeGrand, Julian (2003). *Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford: Oxford University Press.
- Lundquist, Lennart (2001). *Privatisering – varför och varför inte?*, i Bo Rothstein (red.), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 3. udgave. Stockholm: SNS förlag.
- Moore, M.H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Petersen, O.H., & Hjelmar, U. (2013). *Marketization of welfare services in Scandinavia: A review of Swedish and Danish experiences*. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(4), 3-20.
- Petersen, Ole Helby, Ulf Hjelmar, Karsten Vrangbæk og Lisa La Cour (2011). *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011*. København: AKF.
- Petersen, Ole Helby, Ulf Hjelmar, Karsten Vrangbæk og Patricia Thor Larsen (2014). *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. En forskningsoversigt over danske og internationale studier fra 2011-2014*. Roskilde: EffekDoku.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press.
- Produktivitetskommissionen (2014). *Offentlig-privat samarbejde. Analyserapport 6*. København.
- Rolfstam, M., & Petersen, O. H. (2013). *Public Procurement of Innovation Policy: The Case of Denmark*. *Public Procurement, Innovation and Policy: International Perspectives*, 109.
- Williamson, Oliver E. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: The Free Press.

Produktivitetsskommissionens anbefalinger om den offentlige sektor: En foreløbig status

Artiklen omtaler kort Produktivitetsskommissionens vigtigste analyser og anbefalinger til fremme af effektiviteten i den offentlige sektor. Dernæst kommenteres en række af de kritikpunkter, der rejses mod kommissionens arbejde i dette temanummer.



PETER BIRCH SØRENSEN

Professor ved Københavns Universitets Økonomiske Institut og formand for Produktivitetsskommissionen

Produktivitetsskommissionen blev nedsat i foråret 2012. Ifølge kommissoriet skulle kommissionen ikke blot analysere produktivetsproblemerne i den private sektor, men også »bidrage med ny viden om produktiviteten i den offentlige sektor og komme med konkrete anbefalinger, der kan styrke den, herunder i kommuner, regioner og staten. Målet er, at resurserne skal anvendes mere effektivt i den offentlige sektor fx gennem modernisering, digitalisering og bedre organisering.«

Undervejs i sit arbejde fremlagde Produktivitetsskommissionen et arbejdsnotat om »Produktivitet i den offentlige sektor – Hvor er problemerne?« og to delrapporter om »Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor« og »Offentlig-privat samarbejde« samt en række hertil knyttede baggrundsdokumenter. Disse publikationer pegede på en lang række forhold, der kan hæmme effektiviteten i det offentlige, herunder bl.a. overdreven fokus på processtyring frem for slutresultater for borgerne, utilstrækkelig fokus på god og tydelig ledelse, manglende viden om sammenhæng mellem ressourceforbrug og resultater for borgerne, ufleksible overenskomster, manglende eller skæve incitamenter, stive budgetsystemer og utilstrækkelig konkurrence om udbudsegnete opgaver.

Produktivitetsskommissionens slutrapport blev offentliggjort den 31. marts 2014. Rapporten sammenfattede i forenklet form kommissionens vigtigste anbefalinger vedrørende den offentlige sektor i følgende ti punkter:

- Arbejd systematisk med afbureaukratisering og regelforenkligning
- Indgå brede og fleksible offentlige overenskomster
- Mål på og styr efter resultater for borgerne
- Øg fokus på tydelig ledelse, motivation og trivsel
- Skab bedre sammenhæng mellem medarbejdernes kompetencer, præstationer og løn
- Skab konkurrence om alle offentlige opgaver, der egner sig til det
- Gør det attraktivt at byde på offentlige opgaver
- Inddrag private virksomheder, medarbejdere og brugere i at udvikle og nytænke den offentlig opgaveløsning
- Indret den økonomiske styring, så den fremmer langsigtet planlægning og effektiv udnyttelse af udgiftsrammen
- Indret afregningsordninger mellem myndigheder, så de understøtter samarbejde og tilskynder til en effektiv arbejdsdeling

Anbefalingerne hænger tæt sammen. Øget fokus på resultatmål skal gå hånd i hånd med afskaffelse af overflødige krav til dokumentation af arbejdsprocesser, så der bliver mere tid til kerneopgaven, og øget fleksibilitet i overenskomster skal gå hånd i hånd med afskaffelse af »minuttyranni«. Øget ansvarliggørelse af offentlige ledere skal kombineres med flere frihedsgrader til at lede samtidigt med, at medarbejdere og brugere inddrages systematisk i arbejdet med at forbedre og nytænke opgaveløsningerne. Øget konkurrenceudsættelse kan styrke incitamenterne, men skal gå hånd i hånd med øget fokus på resultatmål og mere fleksibilitet i opgaveløsningen. Og bedre vilkår for innovation i den offentlige opgaveløsning forudsætter

mere smidige budgetsystemer, der giver mulighed for fornuf-tige opsparings- og investeringsdispositioner og forebygger »kassetænkning«, som hindrer samarbejde mellem forskellige myndigheder om sammenhængende løsninger for borgerne.

I skrivende stund (et år efter afslutningen af kommissionsar-bejdet) er det endnu for tidligt at vurdere, hvorvidt og i hvilket omfang Produktivitetskommissionens arbejde vil påvirke ud-viklingen i den offentlige sektor. Meget tyder dog på, at kom-missionens nedsættelse og arbejde har været med til at skærpe fokus på og debatten om, hvordan man kan øge den offentlige sektors effektivitet. Mit klare indtryk fra et stort antal foredrag rundt omkring i landet er, at der i stigende grad arbejdes med dette spørgsmål i alle led af den offentlige sektor, ikke mindst tilskyndet af et stigende budgetpres.

Den grundlæggende udfordring er illustreret og kvantificeret i Produktivitetskommissionens slutrapport, der dokumenterer betydningen af den såkaldte »Baumol-omkostningssyge« (Bau-mol, 1967). Problemstillingen er, at den offentlige sektors pro-duktion i vidt omfang består af arbejdsintensive serviceydelser, hvor det kan være vanskeligere at opnå produktivetsgevinster gennem mekanisering o.l. end i fx industrien. Reallønsudvik-lingen bestemmes på langt sigt af produktivetsvæksten i den private sektor, som har en tendens til at overstige produktivi-tetsvæksten i det offentlige. Da de offentligt ansatte på sigt skal have samme reallønstigning som de privat ansatte, bliver de offentlige serviceydelser derfor stadigt dyrere i forhold til de fleste andre goder. Derfor må skattetrykket stige, hvis væksten i mængden og kvaliteten af den offentlige service skal holde trit med realvæksten i det private forbrug. Udfordringen forstær-kes af den demografiske udvikling, som i sig selv trækker i retning af et øget offentligt udgiftsbehov. Hvis der politisk er enighed om, at skattetrykket ikke må stige, er der således kun to muligheder tilbage: Enten accepterer man, at udviklingen i den offentlige service halter stadigt mere bagud i forhold til privatforbruget, eller også satser man på at forøge produktivi-tetsvæksten i det offentlige.

Relevansen af Produktivitetskommissionens dagsorden kan således næppe anfægtes. Derimod kan der naturligvis være god grund til at diskutere relevansen af kommissionens analyser og anbefalinger. Dette temanummer af Samfundsøkonomen giver en velkommen anledning hertil. I det følgende vil jeg kort forholde mig til nogle af de kritiske bemærkninger til kommis-sionens arbejde, som fremlægges i de efterfølgende artikler.

Det mest kritiske indlæg stammer fra Anders Hede (AH), der diskuterer Produktivitetskommissionens anbefaling om at »måle på og styre efter resultater for borgerne«. Ifølge AH afslø-erer kommissionen sin uvidenhed ved at gøre hele otte alvorlige fejl. AH mener således, at 1) Man kan ikke antage, at der kun findes et eller nogle få observerbare resultatmål for den enkelte offentlige institution. 2) Man må ikke overse, at mange borger-relevante resultater af institutionernes indsats først vil vise sig med stor forsinkelse. 3) Man kan ikke antage, at resultaterne kan måles. 4) Man kan ikke antage, at en organisation overho-

vedet aner, at den har gennemført eller ændret på en indsats. 5) Man kan ikke antage, at en ændret indsats fører til næv-neværdige ændringer i resultater. 6) Man kan ikke antage, at offentlige organisationer har nye og gode ideer til forbedring af deres indsatser, som de vil kaste sig over, hvis de frigøres fra besværlige regler. 7) Der er rige muligheder for at manipulere (resultat)målinger. 8) Der er ingen evidens for, at resultatsty-ring virker i praksis.

Det var jo en ordentlig mundfuld. Hvad pkt. 1) angår, synes AH at have overset, at Produktivitetskommissionen flere steder dis-kuterer problemstillingen med »den komplekse bundlinje«, dvs. det forhold at offentlige institutioner kan have en række meget forskelligartede og undertiden delvis modstridende politisk fastsatte målsætninger, hvor det står uklart, hvordan der skal prioriteres imellem dem (se fx Produktivitetskommissionen, 2013a). Kommissionen diskuterer også flere steder (fx i Pro-duktivetskommissionen, 2013b, s. 12-13) vanskelighederne ved at måle de offentlige institutioners resultater; faren for, at man kommer til at fokusere for meget på de resultater, der er lettest at måle, og nødvendigheden af at kontrollere for betyd-ningen af eksogene faktorer, når man skal vurdere effekterne af institutionernes indsats. Produktivitetskommissionen (2013b) rummer et helt kapitel med en kritisk diskussion af de hidtidige erfaringer med brug af resultatkontrakter i det offentlige. I Pro-duktivetskommissionen (2013c, s. 85-86) fremhæves med ud-gangspunkt i forskningsresultater vigtigheden af en høj kvalitet i de offentlige dagtilbud for børn i førskolealderen, fordi dette har stor betydning for deres muligheder senere i livet, jf. AH's pkt. 2). Det er skuffende, at AH ikke synes at have bemærket disse elementer i Produktivitetskommissionens rapporter.

Selvom der er udfordringer ved at måle de resultater, som de offentlige institutioner skaber for borgerne, er det svært at se, at det bør føre til, at man helt opgiver forsøget. Det forekom-mer mig fx relevant at måle, om eleverne kan læse, skrive og regne, når de forlader folkeskolen, og om patienterne bliver ras-ke efter en sygehusindlæggelse, eller om de skal genindlægges, osv. Der er faktisk evidens for, at styring efter resultater kan fremme effektiviteten, hvis den tilrettelægges med omtanke. Forvaltningsforskerne Donald Moynihan og Patricia Ingraham, der i mange år har forsket empirisk i dette spørgsmål, har i en oversigtsartikel peget på, at resultatstyring virker bedst, når der er stærk fokus på at afdække slutresultater for borgerne; når der er god sammenhæng mellem de forskellige resultatmål og god udveksling af informationer mellem de involverede offentlige enheder, og når man undgår alt for komplicerede indikatorer for resultaterne (Moynihan og Ingraham, 2003).

Som alternativ til Produktivitetskommissionens anbefaling om resultatstyring med fokus på effekter for borgerne foreslår AH en strategi, der går ud på at skabe mere viden om effektive indsatser gennem kontrollerede eksperimenter og på at sikre »bæredygtig integration af viden i praksis«.

Her bliver jeg slået af undren. En af Produktivitetskommis-sionens anbefalinger er netop, at arbejdet med at indsamle og

offentliggøre sammenlignelige data for ressourceanvendelse, produktion og resultater i offentlige institutioner opprioriteres væsentligt, jf. fx Produktivitetskommissionen (2014b, s. 138). Og et vigtigt formål med kommissionens anbefaling om øget anvendelse af udfordringsretten og frikommuneforsøgene er netop at skabe basis for flere kontrollerede eksperimenter med nye måder at løse opgaverne på, der skal tilrettelægges med henblik på systematisk efterfølgende evaluering, jf. Produktivitetskommissionen (2013b, s. 73).

Det er svært at se, at AH's foretrukne strategi til produktivitetsforbedring skulle være et væsensforskelligt alternativ til disse anbefalinger fra kommissionen. Det er også svært at se, hvordan man kan sikre »bæredygtig integration af viden i praksis«, når man med AH's egne ord ikke kan tillade sig at antage, at en offentlig organisation overhovedet aner, at den har gennemført eller ændret en indsats; at en ændret indsats fører til nævneværdige ændringer i resultater, og at offentlige organisationer har nye og gode idéer til forbedring af deres indsatser, som de vil kaste sig over, hvis de frigøres fra besværlige regler.

Helt grundlæggende er det svært at forstå, hvordan man med AH's ord kan »skabe mere viden om effektive indsatser«, når det ifølge ham selv er naivt at tro, at man kan måle resultaterne af de offentlige institutioners indsats. Jeg må således tilstå, at AH's kritik efterlader mig i en tilstand af forvirring.

Mere forståelig (for mig) er den kritik af Produktivitetskommissionens analyse af bureaukrati i det offentlige, som fremføres i indlægget fra Mads Leth Felsager Jakobsen og Peter Bjerre Mortensen (MJ og PM). I sin beskrivelse af udviklingen i antallet af love, bekendtgørelser og cirkulærer mv. og omfanget af de tilhørende tekster benyttede kommissionen data fra Retsinformation, som alene viser antallet af nyttilkomne love og regler, men ikke opgør i hvilket omfang disse erstatter tidligere love og regelsæt. Produktivitetskommissionen gjorde selv opmærksom på, at tallene derved overvurderer væksten i »bureaukratiet«, men kommissionen antog, at de viste data ikke desto mindre tegnede et korrekt kvalitativt billede af udviklingen.

I et grundigt studie, som blev offentliggjort efter færdiggørelsen af Produktivitetskommissionens arbejde, har MJ og PM opgjort nettotilvæksten i antal og omfang af love og regler ved at tage højde for, hvor mange regler der ophæves samtidigt med, at nye indføres. Dette studie viser, at den gennemsnitlige årlige nettotilvækst i »bureaukratiet« er langt mindre, end tallene fra Retsinformation indikerer, men dog positiv.

Studiet af MJ og PM giver en vigtig modifikation af det billede, de omtalte figurer i Produktivitetskommissionens rapporter tegnede. Bureaukratiet møler tilsyneladende i et væsentligt langsommere tempo end hidtil antaget. Deraf kan man dog ikke konkludere, at bureaukrati og stive regler slet ikke udgør en hæmsko for den offentlige sektors produktivitet, hvad MJ og PM da heller ikke gør. Problemet omfang er muligvis overdrevet, men årtiers mere eller mindre mislykkede politiske bestræbelser for regelsanering og regelforenklning og de vedvarende

diskussioner herom tyder på, at problemet er reelt. I de senere år har mange offentligt ansatte og deres organisationer gentagne gange klaget over, at stive regelsæt og overflødige dokumentationskrav indskrænker medarbejdernes muligheder for at udøve selvstændige faglige skøn og fratager dem arbejdsglæden. Det deraf følgende tab af motivation og trivsel på arbejdspladsen kan næppe undgå at hæmme produktiviteten og er baggrunden for diskussionen om behovet for en »tillidsreform« i den offentlige sektor. Det er også baggrunden for Produktivitetskommissionens anbefaling om, at de offentlige ledere inddrager medarbejdernes viden og kompetencer i arbejdet med at afbureaukratisere og effektivisere den offentlige sektor og herunder giver dem mulighed for at udfordre stive regler for arbejdets udførelse.

MJ og PM mener, at en indsats for at dæmpe væksten i bureaukratiet bør fokusere på at begrænse vedtagelsen af nye love og regler. Jeg er ikke overbevist om, at dette er en realistisk strategi. Nyvalgte politikere og nye regeringer og kommunalbestyrelser har et naturligt og legitimt behov for at vise handlekraft og sætte deres præg på samfundsudviklingen. I praksis kan dette typisk kun ske gennem vedtagelsen af nye love og regler, og det er derfor næppe rimeligt at forvente, at politikerne pludselig skulle være villige til at pålægge sig selv væsentlige begrænsninger på deres muligheder for at udstede nye regler.

Derimod kan man med større rimelighed forlange, at politikere og offentlige topledere med mellemrum vurderer, om gamle love og regler stadig opfylder deres formål, eller om de kan undværes eller forenkles. Det er baggrunden for Produktivitetskommissionens anbefaling om, at man udbygger eksperimenterne med frikommuneforsøg og udfordringsret; at eksperimenterne underkastes en mere systematisk forskningsbaseret evaluering, og at de politiske systemer forpligtes til at overveje en afskaffelse eller forenkling af eksisterende love og regler, hvis evalueringer viser, at der er gode erfaringer med at dispensere fra dem.

Lotte Bøgh Andersen, Lene Holm Pedersen og Niels Westergaard-Nielsen (LA, LP og NW) diskuterer i deres bidrag Produktivitetskommissionens anbefalinger om at øge fokus på tydelig ledelse, motivation og trivsel og skabe bedre sammenhæng mellem medarbejdernes kompetencer, præstationer og løn. Anbefalingerne var baseret på en opfattelse af, at de offentligt ansattes præstationer dels er drevet af deres public service motivation, dvs. et ønske om at gøre noget godt for borgerne og samfundet, men også undertiden kan styrkes ved at belønne præstationerne materielt. Tankegangen er, at medarbejdere med public service motivation vil præstere bedre, hvis deres ledere opstiller klare (public service) mål for organisationen, kommunikerer målene på en måde, der begejstrer, fastholder et langsigtet fokus og viser medarbejderne tillid ved at inddrage dem i arbejdet med at udvikle organisationen og ved at give dem mulighed for at udøve selvstændige faglige skøn. Tankegangen er også, at en tættere kobling mellem løn og præstationer kan virke motivationsfremmende, hvis præstationslønnen understøtter de public

service normer og mål, der er opstillet for organisationen, og som medarbejderne kan identificere sig med.

Kommissionen var opmærksom på, at individuel præstationsløn naturligvis ikke giver mening, hvis det er meget svært at identificere den enkelte medarbejders bidrag til organisationens målopfyldelse. Kommissionen pegede på, at en kollektiv bonus til et hold af medarbejdere undertiden kan understøtte gode præstationer i sådanne situationer. Kommissionen var også opmærksom på, at ikke-materielle former for belønning i form af fx anerkendelse kan være en lige så god eller bedre motivationsfaktor i nogle sammenhænge, og at der kan være en fare for, at materielle incitamenter i form af præstationsløn kan fortrænge medarbejdernes indre motivation, hvis præstationsaflønning opfattes som en manglende anerkendelse af deres public service motivation eller som et forsøg på at »kontrollere« deres adfærd.

Kommissionen understregede således, at præstationsløn er et ledelsesredskab, der skal bruges med omtanke, ikke mindst i den offentlige sektor, hvor fagprofessionelle normer og public service motivation kan spille en særlig rolle. Der er næppe tvivl om, at de objektive betingelser for en vellykket anvendelse af præstationsløn i sjældnere grad er til stede i den offentlige end i den private sektor, jf. Sørensen (2015, afsnit 4). Til gengæld er det kun en meget lille del af den samlede offentlige lønsum, der udmøntes i lokale lønforhandlinger og individuelle løntillæg, og surveys har indikeret, at mange offentligt ansatte ønsker sig bedre muligheder for selv at forhandle deres løn med deres leder, jf. Produktivitetskommissionen (2013b, s. 56). Kommissionen vurderede på den baggrund, at der er et uudnyttet spillerum for konstruktiv anvendelse af præstationsaflønning i den offentlige sektor.

LA, LP og NW finder et vist videnskabeligt belæg for Produktivitetskommissionens antagelse om, at de offentligt ansattes præstationer både kan fremmes ved appel til deres public service motivation gennem såkaldt transformationsledelse og ved velgennemtænkt brug af præstationsaflønning. Forfatterne gør opmærksom på, at der siden fremlæggelsen af kommissionens rapporter er fremkommet ny empiri, der yderligere underbygger en række af kommissionens antagelser om motivationsfaktorer og kausale sammenhænge mellem disse faktorer og medarbejderpræstationer. LA, LP og NW konkluderer dog også, at der er brug for mere viden om, hvordan kommissionens to anbefalinger om hhv. tydelige ledelse, motivation og trivsel og kobling mellem præstationer, kompetencer og løn bedst kan kombineres.

Artiklen af Ole Helby Petersen og Ulf Hjelmar (OP og UH) beskæftiger sig med Produktivitetskommissionens anbefalinger vedrørende offentlig-privat samarbejde, der omfatter konkurrenceudsættelse, offentlige indkøb, frit-valgs ordninger, offentlige-private partnerskaber og offentlige-private innovationspartnerskaber. Kommissionen beskæftigede sig altså med en række forskellige samarbejdsformer, men OP og UH fokuserer på konkurrenceudsættelse. Kommissionens centrale anbefaling på dette område var, at »offentlige myndigheder

skaber konkurrence om alle offentlige opgaver, der egner sig til konkurrenceudsættelse.«

OP og UH mener, at denne anbefaling afspejler en »neoliberal« tankegang. Ud fra konteksten må man forstå på forfatterne, at der hermed menes en ensidig og snæver tilgang til problematikken. Det har jeg lidt svært ved at forstå, eftersom Produktivitetskommissionens Analyserapport 6 indeholder en ganske omfattende diskussion af situationer, hvor konkurrenceudsættelse kan være uhensigtsmæssig. Kommissionen afrundede denne diskussion med følgende konklusion: »Som denne diskussion viser, må der inddrages en lang række faktorer i vurderingen af det ønskværdige i udlicitering af bløde velfærdsopgaver. Sådanne opgaver er hidtil kun i meget begrænset omfang blevet udsat for konkurrence i Danmark. Produktivitetskommissionen vurderer på den baggrund, at der er et potentiale for at øge effektiviteten og dynamikken i den offentlige sektor gennem øget konkurrenceudsættelse på dette område. Kommissionen peger samtidigt på, at en beslutning om konkurrenceudsættelse må bero på en konkret afvejning af potentielle fordele og risici i hver enkelt sag, og at der kan være situationer, hvor det ud fra en samlet vurdering er mest hensigtsmæssigt at lade en offentlig institution varetage opgaveløsningen.« (Produktivitetskommissionen, 2014a, s. 37).

Som OHP og UH ganske rigtigt skriver, har det været svært at fremskaffe solid videnskabelig dokumentation for, at konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver faktisk øger produktiviteten, især når det drejer sig om de »bløde« velfærdsserviceopgaver. Årsagen er, at der typisk mangler relevante data. Hvis man skal vurdere effekten af konkurrenceudsættelse på produktiviteten, har man brug for at kunne måle forholdet mellem det kvalitetskorrigerede serviceniveau og det tilhørende ressourceforbrug både før og efter konkurrenceudsættelsen. Hvis udgifterne på det pågældende serviceområde falder efter konkurrenceudsættelsen, er det ikke nødvendigvis udtryk for en produktivitetsforbedring, hvis omfanget og kvaliteten af den leverede service er faldet endnu mere. Omvendt signalerer en udgiftsstigning ikke nødvendigvis et produktivitetsfald, hvis serviceniveauet er steget endnu mere.

Mange undersøgelser af effekten af konkurrenceudsættelse har primært fokuseret på, hvad der er sket med udgifterne på det betragtede serviceområde. Et grundlæggende problem er, at der sjældent foreligger systematiske målinger af mængden og kvaliteten af den leverede ydelse både før og efter konkurrenceudsættelsen, ligesom der kan være usikkerhed om, hvor stor en samlet udgift, der var forbundet med at levere ydelsen, før den blev konkurrenceudsat. Det sidste skyldes, at dele af den samlede udgift kan tage form af diverse overhead- og kapitalomkostninger, som ikke fordeles ud på de enkelte offentlige serviceenheder.

Ofte kan det derfor være en nyttig effekt af overvejelser om konkurrenceudsættelse, at den relevante offentlige myndighed får anledning til at vurdere mere systematisk, hvilken (kerne) ydelse, der skal leveres; hvordan man kan måle mængde og

kvalitet af ydelsen, og hvor mange ressourcer man samlet set aktuelt bruger på at producere den. En sådan øvelse kan give værdifuld viden og i sig selv anspore til større effektivitet, også selvom overvejelserne ikke munder ud i en beslutning om konkurrenceudsættelse.

Så længe de offentlige institutioner ikke systematisk forsøger at måle kvaliteten af de offentlige serviceydelser og de samlede omkostninger ved at producere dem, vil det være svært eller umuligt at fremlægge overbevisende videnskabelig evidens for, at konkurrenceudsættelse virker effektivitetsfremmende. Lige så længe vil modstandere af konkurrenceudsættelse således kunne hævde, at det ikke er »bevist«, at konkurrenceudsættelse virker.

På denne baggrund anbefalede Produktivitetskommissionen en væsentlig opprioritering af arbejdet med at fremskaffe mere viden om, hvad der sker med produktiviteten, når offentlige ydelser konkurrenceudsættes.

Derudover forsøgte kommissionen at indkredse, under hvilke betingelser konkurrenceudsættelse med rimelighed kan forventes at fremme effektiviteten. Disse betingelser omfatter bl.a., at det skal være muligt at skabe en reel konkurrencesituation, at det skal være muligt at måle og kontrollere kvaliteten af en privat leveret ydelse med en rimelig grad af sikkerhed, og at det ikke må være for besværligt at koordinere opgaveløsningen mellem offentlige og private serviceleverandører i situationer, hvor et samarbejde mellem dem er påkrævet for at skabe sammenhængende løsninger for borgerne.

Kommissionens overvejelser mundede som nævnt bl.a. ud i en anbefaling om, at der skabes konkurrence om alle de offentlige opgaver, der egner sig til konkurrenceudsættelse. Nogle kritikere har opfattet denne anbefaling sådan, at alle opgaver, der i udliciteringsstatistikken betegnes som »udbudsegnete«, ifølge kommissionen bør konkurrenceudsættes. Det er imidlertid en misforståelse. Produktivitetskommissionen anbefaler alene konkurrenceudsættelse i de situationer, hvor de ovenfor omtalte betingelser er opfyldt. Dette fremgår desværre ikke af OP's og UH's artikel.

Kjeld Møller Pedersen (KMP) diskuterer i sit indlæg Produktivitetskommissionens foreslåede principper for udformning af finansierings- og refusionsordninger i den offentlige sektor. KMP mener, at kommissionens observationer vedrørende incitamenterne i offentlige afregningsordninger overordnet er korrekte. Han argumenterer dog samtidigt for, at både kommissionen og andre kritikere af den aktivitetsbaserede finansiering af dele af sygehusudgifterne savner tilstrækkeligt belæg for deres kritik. Kritikken af systemet med afregning efter DRG/DAGS takster (dvs. afregning baseret på standardtakster for

de forskellige typer af behandlinger) går primært ud på, at det tilskynder til opprioritering af kvantitet (i form af flere behandlinger) på bekostning af kvalitet. KMP finder imidlertid ikke evidens for, at DRG/DAGS systemet har ført til dårligere kvalitet i sundhedsvæsenet.

KMP mener også, at kritikerne af systemet (herunder Produktivitetskommissionen) naivt antager perfekt økonomisk rationalitet hos sygehusene, og at deres behandling især er drevet af økonomiske incitament. Det er dog en misforståelse. Sygehuse er store og komplekse organisationer med et personale med stærke fagprofessionelle normer, og deres adfærd er givetvis påvirket af mange faktorer ud over økonomiske incitament. Produktivitetskommissionen antager alene, at de økonomiske incitament også spiller en vis rolle, og at det derfor er uhensigtsmæssigt, hvis de tilskynder til at se bort fra kvalitetshensyn og til målet om at skabe sammenhængende forløb for patienterne.

KMP's artikel indeholder en interessant diskussion af et muligt alternativ til økonomistyring efter DRG-takster. Alternativet er det såkaldte værdibaserede system foreslået af Michael Porter og Elizabeth Teisberg, som der har været eksperimenteret med i USA og Sverige. Grundtanken er at fokusere maksimalt på at opnå de bedst mulige sundhedseffekter for patienterne (per afholdt udgiftskrone) gennem sammenhængende patientforløb. Idéen svarer meget til Produktivitetskommissionens generelle anbefaling om et klarere fokus på styring efter »resultater for borgerne«. KMP argumenterer imidlertid for, at de svenske eksperimenter med værdibaseret afregning i sundhedsvæsenet i virkeligheden ikke ligger så langt fra det traditionelle DRG-system, og at det nye system risikerer at bryde med gængse målsætninger om enkelhed og transparens. Forhåbentlig kan der kastes mere lys over dette spørgsmål, efterhånden som der foreligger mere systematiske evalueringer af de svenske erfaringer.

KMP afrunder sit indlæg med en hård kritik af den nuværende ordning med kommunal medfinansiering af det regionale sundhedsvæsen. Han tilslutter sig i den forbindelse Produktivitetskommissionens anbefaling af, at den kommunale medfinansiering indskrænkes til kun at omfatte områder, hvor kommunerne har en reel mulighed for at substituere de regionale sundhedsydelser.

Alt i alt er det sundt og godt, at der med dette temanummer sættes kritisk lup på Produktivitetskommissionens analyser og anbefalinger. Som det er fremgået, finder jeg ikke alle dele af kritikken berettiget, men artiklerne giver mange gode bud på, hvordan man konstruktivt kan arbejde videre med de problemstillinger, kommissionen tog fat på.

LITTERATUR

Baumol, W.J. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *American Economic Review* 57: 415-426.

Moynihan, D.P. and P.W. Ingraham (2003). Look for the silver lining: when performance-based accountability systems work. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13: 469-490.

Produktivitetsskmissionen (2013a). Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne? Arbejdsnotat, juni 2013. (<http://produktivitetsskmissionen.dk/media/142339/Arbejdsnotat.pdf>)

Produktivitetsskmissionen (2013b). Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor. Analyserapport 3. (<http://produktivitetsskmissionen.dk/media/151231/Analyserapport%20til%20web.pdf>)

Produktivitetsskmissionen (2013c). Uddannelse og innovation. Analyserapport 4. (http://produktivitetsskmissionen.dk/media/162592/Analyserapport%204,%20Uddannelse%20og%20innovation_revideret.pdf)

Produktivitetsskmissionen (2014a). Offentlig-privat samarbejde. Analyserapport 6. (<http://produktivitetsskmissionen.dk/media/163926/>

[Analyserapport%206,%20Offentlig-privat%20samarbejde.pdf](http://produktivitetsskmissionen.dk/media/163926/Analyserapport%206,%20Offentlig-privat%20samarbejde.pdf))

Produktivitetsskmissionen (2014b). Det handler om velstand og velfærd. Slutrapport. (<http://produktivitetsskmissionen.dk/media/165599/slutrapport02042014.pdf>)

Sørensen, P.B. (2015). Reforming public service provision: What have we learned? EPRU Working Paper Series 2015-01. Department of Economics, University of Copenhagen (under publicering på MIT Press).