

Administrativ Debat

Nr. 1 Marts 2008

Det handler om at skabe bevidsthed om behovet for forandring

Skriftligt interview med statsminister Anders Fogh Rasmussen om regeringens reformer

Administrativ Debat har stillet statsminister Anders Fogh Rasmussen 9 spørgsmål om regeringens reformer.

Regeringens reformer af den offentlige sektor

Regeringen har arbejdet med mange reformer af den offentlige sektor: Kommunalreform, velfærdsområdet, sammenlægninger i universitetsverdenen, globalise-

ringsrådet, kvalitetsreformen, ændringer i rets- og politikredse mv. Arbejdet er grebet væsensforskelligt an i de enkelte tilfælde. Nogle gange bruges "gammeltdags" kommissioner - fx Strukturkommissionen og velfærdskommissionen. Andre gange bruges mere uformelle høringer, sonderinger, temamøder eller diskussionsgrupper - fx globaliseringsrådet og kvalitetsgruppen i forbindelse med kvalitetsreformen. Men der er også eksempler på store reformer, der er gennemført stort set uden nogen forberedelse - fx sam-



Anders Fogh Rasmussen

INDHOLD

Strukturreformens vej til den politiske beslutningsdagsorden
Af Peter Munk Christiansen og Michael Baggesen Klitgaard
Side 5

Udviklingstendenser i centraladministrationens organisering
Af Rikke Ginnerup og Elisabeth Hvas
Side 9

Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor
Af Lotte Bøgh Andersen, Mads Leth Jakobsen, Thomas Pallesen Søren Serritzlew
Side 13

Talenter er mere end én ting
Af Niels Henriksen og Mikkel Venborg Pedersen
Side 17

Fortsættes næste side

Det handler om at...

menlægningerne i universitetsverdenen. Har regeringen en politik for, hvordan store reformer skal gribes an?

Regeringen har gennemført en lang række reformer. Og som du nævner, har vi valgt at forberede reformerne forskelligt. For man kan ikke bare lægge den samme skabelon ned over så vidt forskellige områder som forskning og ældrepleje.

Alligevel er der nogle vigtige overordnede principper, der går gennem hele regeringens reformarbejde.

Helt grundlæggende handler det om at skabe bevidsthed om behovet for forandring. Om at opstille et mål eller en vision. Og formulere en klar strategi for, hvordan man når målet. Om at kommunikere strategien. Og endelig skal man skabe en koalition til at gennemføre forandringen.

Grundig forberedelse er utroligt vigtig. Også fordi, hvis der sker noget uventet – og det gør der jo tit – så er det lettere at improvisere, når man har tænkt rammen i gennem og ved, hvad man afviger fra.

En reform skal selvfølgelig være fagligt velforberedt – vi skal have det nødvendige vidensgrundlag i form af analyser osv.

Men forberedelsen går i lige så høj grad på at skabe opbakning til at gennemføre forandringerne. Det nytter ikke noget bare at lægge en kæmpe reform frem og så en-to-tre møble om på samfundet. Nej, tempoet skal være, så sjælen kan følge med. Alle skal kunne overskue og gennemskue, hvad der sker. Og hvorfor det sker.

Derfor nedsatte vi et globaliseringsråd, som forberedte en globaliseringsreform med massive investeringer i uddannelse, forskning og konkurrencedygtighed.

Derfor blev strukturreformen forberedt gennem et grundigt arbejde i strukturkommissionen.

Derfor nedsatte vi en velfærdskommission. Og gennemførte herefter en velfærdsreform, som gradvist forhøjer alderen for efterløn og pension.

Og derfor forberedte vi kvalitetsreformen grundigt gennem en bred møderække rundt i landet og diskussioner i en kvalitetsgruppe med alle de centrale personer på velfærdsområdet.

Det var en meget åben proces, hvor regeringen lagde nogle ideer på bordet, som vi derefter diskuterede med medarbejdere, ledere og borgere på de debatmøder, vi holdt rundt i landet.

Jeg lægger i det hele taget stor vægt på at få input fra mennesker, der ikke går rundt i de sædvanlige politiske cirkler.

Så jeg vil nu nok mene, at alle regeringens store reformer har været yderst velforberedte.

Nu nævner du sammenlægningerne i universitetsverdenen. Det er nok undtagelsen, der bekræfter reglen. Her valgte regeringen bevidst en proces, der kunne føre frem til en hurtig afklaring – det var et stærkt ønske fra universiteterne. De berørte aktører blev inddraget fra begyndelsen og fik lige netop den hurtige proces, de ønskede. Her tror jeg, et traditionelt, langvarigt kommissionsarbejde ville have været en rigtig dårlig idé.

Hvilke erfaringer kan der drages af måder at organisere reformprocesser på? Er der fundet en optimal måde at lave reformer på?

Den optimale måde at lave reformer på er som sagt afhængig af, hvad vi gerne vil opnå med en reform. Hvad er det for et problem, vi står overfor? Hvilke løsninger er mulige?

Erfaringen fra arbejdet med kvalitetsreformen er, at inddragelse og tid er kodeord. Erfaringerne fra strukturreformen var, at vi ved at sætte rammen fik skabt en god proces, hvor kommunerne selv fandt ud af at lægge sig sammen på hensigtsmæssige måder. Med Globaliseringsrådet og det arbejde, som ledte op til globaliseringsaftalen, fik vi skabt en fælles forståelse både for de udfordringer, Danmark står overfor, og en bred opbakning til løsningerne.

I hvilken udstrækning har regeringen sammentænkt de forskellige reforminitiativer?

Jeg synes faktisk, at de reformer, regeringen har gennemført, hænger rigtig godt sammen.

Globaliseringsaftalens fokus på forskning, udvikling og uddannelse skal sikre et fortsat konkurrencedygtigt samfund. Og velfærdsreformen er med til at håndtere den demografiske udfordring, som vi står overfor. Med strukturreformen, universitetsreformen og politi- og domstolsreformen har vi skabt gode organisatoriske rammer for den offentlige sektor.

Og med rammerne på plads var det næste naturlige skridt at kigge nærmere på indholdet. Det er det, vi har gjort med kvalitetsreformen, som vi nu med finanslovaftalerne for 2008 har fået politisk opbakning til i Folketinget.

I hvilken udstrækning er den offentlige sektor reelt forandret fra den offentlige sektor, der eksisterede i 2001?

Regeringen har skabt en række mærkbare forbedringer for brugerne. Siden 2001 er der tilført flere midler til sygehuse, ældre, børnepasning og skoler. I alt 45 mia. kr. mere i 2008 i forhold til 2001.

Der er gennemført frit valg på alle de centrale velfærdsområder.

Vi har bygget flere plejeboliger til de ældre og ældrechecken til de økonomisk



dårligst stillede pensionister udgør med finanslovaftalen for 2008 nu 10.000 kr. om året. For børnefamilierne har vi blandt andet indført pasningsgaranti og forlænget barselsorloven og gjort den mere fleksibel.

Regeringen har givet sundhedsområdet et markant løft. Aktiviteten er steget betydeligt. Ventetiderne er faldet. Der gennemføres i dag mere end 100.000 flere operationer end i 2001. Men der er fortsat store udfordringer. Ikke mindst på kræftområdet. Selvom der i dag gennemføres mere end 67.000 flere operationer og indgreb på kræftpatienter end i 2001. Og mere end 38.000 flere strålebehandlinger.

Kommunerne og regionerne har nu en større, som sikrer, at de kan håndtere de større og mere komplekse krav, som befolkningen stiller. Og med kvalitetsreformen vil vi i de kommende måneder og år strømline hele den offentlige sektor mod det 21. århundredes velfærdsmodel.

Så ja, jeg synes, der er sket rigtig store forandringer. Og jeg tror ikke, du kan finde ret mange ansatte i kommunerne, i regionerne, hos politiet osv., som ikke vil være enige med mig.

Mange steder i den offentlige sektor kan der spores en form for "reformstress". Er der behov for en reformpause?

Jeg ved godt, at der kan være en vis reformtræthed blandt nogle. Det tager jeg naturligvis alvorligt.

Men som ansvarlig politiker er jeg også forpligtet til at igangsætte reformer, når de er nødvendige. Det er knap 40 år siden vi gennemførte den første kommunalreform. Og jeg tror, de fleste vil være enige med mig i, at tiden var kommet til, at vi gennemførte en ny kommunalreform.

Med store reformer som strukturreformen og kvalitetsreformen har vi fået gennemført nogle meget vigtige reformer. Nu skal hele reformprogrammet føres ud i livet – i kommuner og regioner, på uddannelserne og i hele velfærdssektoren.

Opfølgning og implementering af reformerne vil være i fokus i regeringens arbejde i de kommende år. Vi er i gang.

Men at love en reformpause vil ikke være ansvarlig politik. Blandt andet på skatteområdet og på klima- og energiområdet står vi over for nogle store udfordringer. Og her skal vi som politikere være klar til at handle.

Hvad er de næste store reformer af den offentlige sektor?

Skat bliver det næste store reformområde. Tiden er moden til en skattereform, hvor vi sænker skatten på arbejde markant, herunder skatten på den sidst tjente krone, og også til-

skynder til at passe bedre på miljøet. Før og efter skattereformen holder vi fast i skattestoppet, som har vist sig at være meget effektivt. Skattestoppet har betydet tryghed for familier og virksomheder.

Til at forberede reformen har vi nedsat en skattekommission med uafhængige sagkyndige medlemmer.

Og så er klima- og energiområdet som sagt væsentligt. Her er det meget tilfredsstillende, at vi har fået et bredt flertal bag en særdeles ambitiøs energiaftale. Vi vil gennemføre en gennemgribende reform af energiområdet, så vi skridt for skridt fjerner os fra afhængigheden af de fossile brændsler og reducerer Danmarks energiforbrug markant. Uden at sætte de seneste års økonomiske fremgang over styr. Danmark skal på langt sigt være 100 pct. uafhængig af fossile brændsler som olie, naturgas og kul. Det er et meget ambitiøst mål. Og det vil tage mange år at nå dertil. Derfor er det vigtigt, at vi har truffet de første - og rigtige - beslutninger allerede nu.

Og så står vi over for en udfordring i forhold til vores arbejdsstyrke. Regeringen har sammen med Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Ny Alliance lavet en aftale om en storstilet jobplan, som vil medvirke til at skaffe mere arbejdskraft til Danmark – både på kort og lidt længere sigt. Og vi har nedsat en arbejdsmarkedskommission, som skal udarbejde forslag til, hvordan vi kan opfylde regeringens vision for arbejdstid og beskæftigelse på længere sigt, bl.a. ved at øge rummeligheden på arbejdsmarkedet. Også det kommer til at få stor betydning for den offentlige sektor.

Der er i det hele taget et omfattende arbejdsprogram, som vi er gået i gang med i det nye Folketing og med det nye regeringsgrundlag.

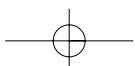
Kvalitetsreformen

Kvalitetsreformen ligger på mange måder i forlængelse af de tidligere moderniseringsprogrammer for den offentlige sektor. Hvor ser du ligheder, og hvor ser du forskelle?

Jeg er ikke uenig med dem, som har påpeget, at der er en stor grad af kontinuitet i udviklingen af den offentlige sektor i Danmark – i hvert fald hvis vi ser tilbage på de sidste 20-25 år. Vi går stadig ind for et stærkt kommunalt selvstyre, og vi mener stadig, at en række vitale samfundsopgaver som undervisning, sundhed, børnepasning og ældrepleje i vidt omfang skal finansieres over skatten.

Den store forskel er måske, at arbejdet med kvalitetsreformen har inddraget langt flere mennesker end arbejdet med de tidligere moderniseringsprogrammer, som nok har været lidt gemt på Slotsholmen og i tykke rapporter.

Fortsættes næste side



Det handler om at...

Min pointe er, at kvalitetsreformen ikke kan gennemføres alene ved at udstede love og regler fra Christiansborg.

Mit udgangspunkt har gennem hele processen været meget klart. Jeg tror, vi får mest kvalitetsudvikling, ved at idéerne får lov at gro frem ude omkring. Jeg har været rundt på mange institutioner. Og jeg er imponeret over alle de idéer og det engagement, der er hos medarbejderne. Det er her, vi har taget vores afsæt i hele tænkningen og udformningen af kvalitetsreformen.

Hvilke overvejelser har regeringen gjort sig undervejs om kommunikationen af kvalitetsreformen?

Jeg lægger meget stor vægt på kommunikation. For hvis man har en klar vision og forfølger den, så er det da ikke for meget forlangt, at man er i stand til at forklare den, så folk kan forstå det. Hvad der ikke kan forklares, kan ikke forsvares.

Kommunikation er altid en meget vigtig del af et politisk projekt. Og i kvalitetsreformen er der nogle særligt store udfordringer for kommunikationen.

For det første står vi lige nu i den meget positive situation, at det går rigtig godt i Danmark. Men gode tider følges gerne af stigende forventninger. De offentligt ansattes forventninger til deres lønninger. Danskernes forventninger til velfærdssamfundet. Erhvervslivets forventninger til skattelettelse. Det er alt sammen helt naturligt og forståeligt.

Her skal regeringen udvise økonomisk ansvarlighed og advare mod overbudspolitik.

Det er en kæmpe kommunikationsudfordring at forklare, at hvis vi bare bruger los, så sætter vi den sunde økonomi over styr. Og så kan vi i sidste ende komme i samme situation som i 70'erne, hvor vi var meget tæt på afgrunden. Vi skal ikke tilbage til 70'ernes katastrofale økonomiske politik og tilsvarende katastrofale økonomiske nedtur med stor arbejdsløshed og store sociale problemer.

En anden stor kommunikationsopgave er at forklare, at uanset hvor gerne vi ville, så kan vi altså ikke ansætte mange flere sygeplejersker, sosu-assistenten og pædagoger. Der er simpelthen ikke de ledige hænder. Udfordringen er en anden: At bruge de mange dygtige medarbejdere, vi allerede har, endnu bedre.

Og den tredje store kommunikationsopgave er - nu hvor vi har fået politisk opbakning til kvalitetsreformen - at få den omsat til konkret handling ude i institutionerne. Det er pædagogen i børnehaven, sosu-assistenten på plejehjemmet og sygeplejersken på sygehuset, der skal føre kvalitetsreformen ud i livet. Derfor er opfølgning og implementering af reformen vigtig. Det grundige forarbejde skal følges op af et grundigt efterarbejde. Det er en

meget vigtig opgave, som vi skal i gang med.

Hvad er de væsentligste problemer i den offentlige sektor, som kvalitetsreformen skal bidrage til at løse?

Kvalitetsreformens udgangspunkt er at sikre høj kvalitet i den offentlige service i en situation, hvor vi mangler hænder på arbejdsmarkedet. Uanset regeringens offensive politik for at skaffe flere hænder, så kan vi ikke bare satse på mere af det samme.

Med kvalitetsreformen går vi en ny vej: Vi investerer massivt i nytænkning. I uddannelse og opkvalificering. I tidssvarende bygninger, ny teknologi og bedre arbejdsgange.

Vi skal have mere ud af de hænder, vi har. Ikke ved at de offentligt ansatte skal løbe hurtigere. Men ved at gøre tingene smartere, ved at afbureaukratisere og ved at bruge ny teknologi bedre.

Der er masser af eksempler på god og tryk offentlig service. Leveret af dygtige, kompetente og engagerede medarbejdere og ledere.

Kvalitetsreformen skal gøre en god offentlig service endnu bedre. Ved at sætte brugernes behov og ønsker i centrum. Og ved at tage udgangspunkt i medarbejdernes engagement og gode idéer.

Strukturreformens vej til den politiske beslutningsdagsorden

Af professor Peter Munk Christiansen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet og lektor Michael Baggesen Klitgaard, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet

Artiklens forfattere udgiver 14. april 2008 bogen, Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005. Odense: Syddansk Universitetsforlag, som er en analyse af reformens vej fra dagsorden til vedtagelse.

Både den akademiske litteratur (Bundgaard & Vrangbæk, 2007; Mouritzen, 2004) og den offentlige debat (Politiken, 1. jan. 2007) har interesseret sig for, hvorfor og hvordan strukturreformen kom på den politiske beslutningsdagsorden i sommeren 2002. I en nyligt udgivet artikel udnævnes Rikke Hvilshøj, Jens Rohde og Berlingske Tidende til at være reformens entreprenører (Bundgaard & Vrangbæk, 2007). Selv om de nok har spillet en rolle for reformens vej til dagsordenen, er den temmelig begrænset, og ingen af de nævnte fortjener betegnelsen entreprenør. Dertil kræves, at der investeres noget større ressourcer end at forfatte et avisindlæg (Rikke Hvilshøj), at man kommer med en kritisk udtalelse (Jens Rohde) eller præsenterer nogle overskrifter, der sine steder forekommer lidt fantasifulde (Berlingske Tidende).

Men der findes faktisk en aktør, som fortjener prædikatet entreprenør i forhold til at få reformen på dagsordenen, nemlig Dansk Industri. I denne artikel ser vi nærmere på organisationens rolle og aktiviteter under den første del af strukturreformsprocessen. Først præsenterer vi dog et overblik over nogle af de øvrige faktorer, som spillede en rolle for, at den nyere tids største administrative reform ikke blot kom højt på regeringens dagsorden i løbet af 2002, men efterfølgende faktisk blev gennemført.

Problemstrøm og mediepres?

Strukturreformen er ikke drevet af noget klart problempres, og da slet ikke et pres, der i sig selv har kunnet begrunde en reform af denne kaliber. Så sent som i 1998 konkluderede Opgavekommissionen f.eks., at der kun var mindre problemer knyttet til den eksisterende fordeling af opgaver mellem stat, amter og kommuner. Nu er kommissionsbetænkninger selvfølgelig ikke sandhedsvidner, og det er da også muligt at pege på problemer, som ville

kunne adresseres gennem en opgave- eller inddelingsreform. Tydeligst er nok sygehusområdet, hvor man, som også peget på af Kjeld Møller Pedersen-udvalget i 2002, kunne forestille sig en reduktion i antallet af amter som én mulighed for at honorere nogle af de specialiseringskrav, som udviklingen i behandlingsmulighederne syntes at pege på var svært overkommelige i den eksisterende struktur. Sygehuse havde fra starten VK-regeringens store opmærksomhed, som de også havde for-gængerens, og blev som sådan en trækraft for strukturreformen.

I den primærkommunale verden var der i tilgift stigende opmærksomhed på de små kommuners vilkår. Med organisationen Det skæve Danmark lykkedes det nogle af disse kommuner at rette fokus på de økonomisk klemte kommuner. De små kommuners evne til at løse en række af de mest komplicerede opgaver var også en del af problemopfattelsen. På skatteområdet førte den blandt andet til flytningen af selskabs ligningen til staten i 1998, ligesom en del kommuner etablerede fælles skatteforvaltninger. Alligevel har ideen om, at der forud for den politiske beslutningsproces var en veldefineret opfattelse af problemer med faglig bæredygtighed i de små kommuner frem mod reformen ikke meget på sig. Snarere er det et argument, som Strukturkommissionen beskæftigede sig en del med, og som blev hyppigt brugt af reformtilhængerne. Men det skete især efter, at reformen allerede var kommet på dagsordenen.

Yderligere problemer, som den senere reform skulle løse, er samlingen af skatteforvaltningen i et enstrengt (statsligt) system, etableringen af en fælles arbejdsmarkedsforvaltning for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige og samlingen af ungdomsuddannelserne på samme politisk-administrative niveau. Men ingen af disse ønsker kræver med nødvendighed en meget omfattende reform.

Den samlede mængde af problemer kan nok have øget regeringens lydhørhed over for en reform, men kan ikke i sig selv begrunde den. I øvrigt blev en række andre sektorområder, eksempelvis miljøforvaltningen, de sociale og social-psykiatriske institutioner, sundhedsuddannelserne, vejene mv., ikke berørt af



Peter Munk Christiansen



Michael Baggesen Klitgaard

Det er mindre tilfældigt, at strukturreformen kom på den politiske dagsorden, end i hvert fald nogen har hævdet. Nok er reformen hverken snævert problemdrevet eller mediedrevet, men der var aktører, der systematisk søgte at få en reform sat på regeringens beslutningsdagsorden.

Fortsættes næste side

Strukturreformens vej...

reformen, fordi der var særlige problemer knyttet til områderne, men fordi regeringens reformønsker skabte problemer med deres eksisterende placering i amterne.

Men hvis reformen ikke er resultatet af et mere eller mindre sammenhængende problempres, er den så et resultat af et stærkt mediepres? Nej, slet ikke. Ganske vist omgikkes især Berlingske Tidende i perioder virkeligheden på en noget kreativ facon i et forsøg på at skubbe til en reformdagsorden, men strukturreformen har det til fælles med andre større reformer, at mediernes selvstændige rolle er meget sparsom. I første halvår af 2002 optræder der i alt kun 13 artikler, der beskæftiger sig med en kommunal og amtslig reform i Jyllands-Posten, Politiken, Berlingske Tidende og Information. I andet halvår af 2002 har de samme aviser 53 journalistiske artikler om samme emne, men det er efter, at reformen er kommet højt på dagsordenen. Således fungerede mediernes primært som formidlere af forskellige kritiske røster, som i nogle tilfælde var et simpelt forsvar for velerhvervede interesser og i andre mere velbegrundet kritik af reformen.

Endelig er reformen heller ikke et resultat ene og alene af regeringsskiftet i november 2001. Ganske vist havde de konservative siden slutningen af 1980'erne haft amternes nedlæggelse som en del af deres officielle politik. Og ganske vist havde regeringens faste støtteparti, Dansk Folkeparti, arvet forgængerens, Fremskridtspartiets, ønske om nedlæggelse af amterne. Men trekløverets storebror, Venstre, var fortsat et af to store kommunale partier, og selv om Venstre gennem nogle år med succes havde bejlet til nye veluddannede vælgergrupper i byerhverv, var der fortsat stærke kræfter i partiet, som havde deres rødder i et stærkt, lokalt forankret Venstre. Nok rejste også Venstrefolk ind imellem kritiske røster mod den eksisterende offentlige opgavefordeling, men hverken statsministeren eller den politisk ansvarlige for kommuner og amter, Lars Løkke Rasmussen, havde i november 2001, da regeringen trådte til, klare forestillinger om, at en større reform af det kommunale og amtslige Danmark, skulle gennemføres inden for VK-regeringens første periode. Da reformen er kommet på beslutningsdagsordenen, bliver Lars Løkke Rasmussen ubetvivleligt dens hovedtreprenør, men spørgsmålet er stadig, hvordan den overhovedet kommer på denne dagsorden.

Dansk Industri som kommunepolitisk aktør

Det gør den først og fremmest, fordi en af landets stærkeste interesseorganisationer, Dansk Industri, i mere end et halvt år, før statsmini-

steren træffer beslutningen om at nedsætte Strukturkommissionen, systematisk arbejder for at få reformen optaget på dagsordenen. Organisationen har ikke den samme adgang til at sætte en større reform af det kommunale og amtslige landkort på dagsordenen som Venstres formand eller næstformand, men har til gengæld heller ikke mange interne bindinger i relation til dette emne.

Tidligt i foråret 2002 beslutter Dansk Industri at benytte sin regionale organisation til at dagsordensætte reformprojektet. Det giver for det første mulighed for at blive hørt i andre medier end blot de landsdækkende, ligesom det, for det andet, passer godt sammen politiske udmeldinger om, at en reform skal gro fra neden, snarere end at den skal presses ned over de kommunale hoveder fra centralt hold. Rundt om i landet markerer Dansk Industris regionale formænd derfor, at de mener, at der skal ske en markant reduktion i antallet af kommuner. Dansk Industri taler også med borgmestre, som menes at være tilhængere af en kommunalreform, og nogle af dem optræder i medierne med forslag om kommunesammenlægninger. Synspunkterne bringes overvejende i de lokale dagblade, mens de landsdækkende endnu ikke rigtig er opmærksomme på, at noget er i gære. Da Dansk Industri mener at have succes med strategien, nedsætter den en lille task force, der skal skubbe yderligere på den tilsyneladende vellykkede strategi.

I slutningen af maj 2002 intensiverer organisationen indsatsen med offentliggørelsen af to artikler, hvis indhold er, at de fordoblede kommunale og amtslige skatter siden 1970 er en konsekvens af eksistensen af tre skatteudskrivende led; den såkaldte skatteskrue. Da Dansk Industris direktør, Hans Skov Christensen, et par dage senere følger op med et forslag om, at antallet af kommuner skal reduceres til 50-100 og antallet af amter – som skal hedde regioner – til to-tre, får han en ganske massiv dækning i såvel lokale som landsdækkende medier. Hans forslag bakkes op af en række borgmestre, især fra storbyerne, og fra begge de to store kommunepartier.

Da Rikke Hvilshøj den 16. juli 2002 har et debatindlæg i Berlingske Tidende, hvor hun i øvrigt henviser til "skatteskruen" som en hovedbegrundelse for reformen, er hun altså snarere budbringer for Dansk Industri end selvstændig reformtreprenør. Berlingske Tidende mener, at Rikke Hvilshøj, som er gruppenæstformand, tilhører venstres partitop, og bringer i den efterfølgende periode et antal artikler, hvis overskrifter har dårlig dækning i virkeligheden. Et interview med formanden for Amtsrådsforeningen, Kristian Ebbensgaard, hvori han udtaler, at "Jeg tror, at der kommer en ny kommunalreform", får



f.eks. overskriften "Regeringen vil fjerne amterne", hvad der ikke er dækning for i artiklen (Berlingske Tidende, 26. juli 2002). Regeringen siger faktisk slet ikke noget, før statsministeren den 9. august i forlængelse af et sommergruppemøde med ordene "man kan sige, at der har været en så livlig debat om den fremtidige struktur, at jeg har fundet, at det var nødvendigt at få noget struktur på debatten", meddeler beslutningen om nedsættelsen af Strukturkommissionen.

Dansk Industri er altså den egentlige reformentreprenør i perioden frem mod beslutningen om nedsættelsen af Strukturkommissionen. Men organisationen fortsætter med at påvirke den offentlige debat og beslutningstagerne langt ind i efteråret 2002 og foråret 2003 med specifikke synspunkter på organiseringen af den fremtidige offentlige sektor. I efteråret 2002 er der således adskillige bud på organiseringen af den fremtidige offentlige sektor – de fleste udtrykt af Dansk Industris regionale formænd, som flittigt referes i lokale og landsdækkende medier.

Spørgsmålet er så, hvad der driver Dansk Industri til at ofre ressourcer på at fremme en dagsorden, som måske nok kan formuleres ind i en sammenhæng, hvor den passer med organisationens interesser, men også hvor udfaldet er temmelig usikkert.

For det første har Dansk Industri gennem mange år markeret stærke ønsker om reduktion af de høje danske personskatter. Da der efter regeringsskiftet i november 2001 ikke er nogen signaler om, at lavere personskatter topper regeringens dagsorden, overvejer Dansk Industri, hvorledes den ad andre veje kan medvirke til at lette virksomhedernes vilkår. Udgangspunktet bliver, at den offentlige sektor skal drives mere "rationelt og økonomisk", som det udtrykkes af organisationen. Skattelettelser – i det mindste et reelt stop for den opadkrybende kommuneskat – skal realiseres gennem kommunale stordriftsfordele. Ved at fjerne amterne vil man kunne bremse "skatteskruen" – tror man. En opbremsning af den kommunale vækst vil, for det andet, kunne bremse den offentlige sektors efterspørgsel på arbejdskraft, som er i direkte konkurrence med industriens efterspørgsel. En kommunal reform antages, for det tredje, at kunne reducere virksomhedernes administrative byrder, ved at store virksomheder vil have færre flader til mange forskellige kommuner i forbindelse med eksempelvis administrationen af sygedagpenge og barselsydelse. Endelig, for det fjerde, finder Dansk Industri, at mange små kommuner ikke kan leve op til de krav om kvalitet og effektivitet, som man må kunne forvente.

Dansk Industris forestillinger om de fordele, man vil kunne opnå gennem en reform, er ikke nødvendigvis meget præcise og slet

ikke baseret på klar evidens. Samlingen af værdige formål er imidlertid nok til, at organisationen vælger at investere i en kampagne, som skal bringe en større reform af den offentlige sektor frem på den politiske beslutningsdagsorden.

Tilfældigheder eller systematisk dagsordensbearbejdelse?

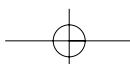
Strukturreformen er ikke et præcist svar på veldefinerede problemer, den er ikke skabt af medierne, og heller ikke et resultat af et grand design, som statsministeren har en udtalt plan om at realisere i VK-regeringens første periode. Den er heller ikke et resultat af, at Dansk Industri som en anden mørkets fyrste formår at manipulere en politisk proces på illegitim vis. Dansk Industri har ageret, som dygtige interesseorganisationer nu en gang agerer. Med strategisk snilde, godt politisk håndværk og en pæn portion held formåede Dansk Industri at lægge grundstenen til en dagsorden, som andre aktører, først og fremmest regeringen og KL, tilsluttede sig, hvormed en meget stærk reformkoalition efterhånden materialiserede sig.

Statsministerens beslutning om at nedsætte Strukturkommissionen er ukontroversiel. Han sparker en åben dør ind, fordi Socialdemokraterne og SF – foruden naturligvis de konservative, Venstres top og Dansk Folkeparti – alle har meldt ud, at tiden er moden til at overveje en reform. Og der er opbakning i toneangivende dele af KL.

En reform var under alle omstændigheder kommet på et eller andet tidspunkt, men ikke nødvendigvis med samme indhold og omfang, som den der blev realiseret pr. 1. januar 2007. Og ja, der var tilfældigheder knyttet til tidspunktet for, at regeringen optager en reform på sin beslutningsdagsorden. Men det var langt fra helt tilfældigt. Dansk Industri udnyttede med dygtighed og held en udvikling, der åbenbart var på vej. Og det lykkedes Dansk Industri at være med til at formulere nogen af de forslag, der faktisk blev en del af reformen. "Vi var selv overraskede over, at dagsordenen slog så stærkt igennem på så kort tid", siger Poul Scheuer, kommunikationsdirektør i Dansk Industri.

Strukturreformens vej til dagsordenen peger på et element, som har været underbelyst i forbindelse med de senere års reformbølge i den offentlige sektor: Reformernes entreprenører. Det er et emne, som er velbelyst i eksempelvis amerikansk litteratur. Det er også et fænomen, der fortjener større belysning i en dansk sammenhæng, hvad enten entreprenørerne er interesseorganisationer, politikere, embedsmænd eller medier, eller for den sags skyld atter andre aktører.

Fortsættes næste side



Strukturreformens vej...

Kildeangivelse:

Bundgaard, Ulrik & Karsten Vrangbæk (2007), "Reform by Coincidence? Explaining the policy process of structural reform in Denmark", Scandinavian Political Studies, vol. 30, no. 4, pp. 491-520.

Mouritzen, Poul Erik (2004), "Strukturreformen som en skraldespand", pp. 9-14 i Administrativ Debat, nr. 4, 2004.

Udviklingstendenser i centraladministrationens organisering

Af specialkonsulent Rikke Ginnerup og afdelingschef Elisabeth Hvas, Finansministeriet

Finansministeriet offentliggjorde i marts 2006 en analyse af centraladministrationens organisering. Analysen var den mest omfattende af sin art siden 1970'erne og var baseret på en spørgeskemaundersøgelse i samtlige departementer og styrelser samt interviews med alle ministerier.

Hovedformålet med analysen var at kategorisere ministerierne i nogle nye organisationsmodeller, der kunne afløse de klassiske modeller: Departements-direktoratsmodellen (den såkaldte A60 model) og enhedsmodellen. Et andet formål med analysen var at synliggøre styrker, svagheder og opmærksomhedspunkter ved de forskellige organisationsmodeller.

I denne artikel præsenteres analysens hovedkonklusioner, og de perspektiveres til den seneste udvikling i centraladministrationens organisering.

Organisationsmodeller

Ministerierne kan i dag kategoriseres i tre modeller. De består af en departements-styrelsesmodel med hhv. et bredt og et smalt departement samt en såkaldt differentieret model. Modellerne er baseret på graden af delegation og sagsgangen mellem departement og styrelser samt styrelsesdækningen af ministeriets opgaveområder.

Den brede model har en traditionel arbejdsdeling mellem departementer og styrelser, hvor ministerbetjening, policy-udvikling og lovforberedelse typisk foregår i departementet, mens styrelserne varetager de øvrige opgaver. I de fleste tilfælde behandles styrelsessager i departementets fagkontorer inden de forelægges for ministeren og departementschefen. Modellen er den mest udbredte i centraladministrationen. Fødevarerministeriet, Justitsministeriet og Velfærdsministeriet er eksempler på denne model.

I den smalle model er styrelserne stærkt inddraget i ministerbetjening og policy-udvikling, og styrelserne forventes i stort omfang at levere "færdige produkter" til den politiske beslutningsproces. Styrelsesdækningen af ministeriets opgaveområder er som konsekvens af den omfattende delegation forholds-

vis høj. Beskæftigelsesministeriet, Miljøministeriet og det tidligere Familienministerium er eksempler på denne model.

Velfærdministeriet blev dannet i november 2007 ved en sammenlægning af to ministerier med en bred model (Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Socialministeriet) og Familienministeriet med en smal model. Ministeriet er i dag organiseret efter en bred model med et meget stort og fagligt tungt departement.

Den differentierede model er som navnet antyder en blanding af de to andre modeller. Som udgangspunkt er hovedparten af politikudviklingen og sekretariatsbetjeningen forankret i departementet, men på nogle velafgrænsede områder har styrelserne næsten departemental status. Finansministeriet er et eksempel på denne model. I Finansministeriet varetages ministerbetjening som udgangspunkt af departementet, men Personalestyrelsen har dog departemental status på områder vedrørende statens overenskomster og træffer afgørelser på finansministerens vegne på dette område.

Et andet eksempel på den differentierede model er det tidligere Transport- og Energiministerium. Transportområdet var klassisk styret efter den brede model, mens Energistyrelsen bevarede sin rolle fra den smalle model i det tidligere Miljø- og Energiministerium. Energistyrelsen er nu overflyttet til det nye Klima- og Energiministerium, hvor det indtil videre har fastholdt sin position med mere eller mindre direkte ministerbetjening. Eksemplet viser, at kultur og tradition spiller en stor rolle for ministeriernes organisering, men at ressortændringer er en naturlig anledning til at reflektere over og evt. gentænke organiseringen på ministerområdet.

Analysen viste en klar tendens til, at styrelserne har fået øget deres kompetence med hensyn til lovforberedelse og policy-udvikling, men at den smalle model særligt har givet vidtgående beføjelser til styrelserne. Den smalle models styrke er, at der sker en god udnyttelse af den fagspecifikke viden og engagementet i styrelserne. Styrelserne bliver gjort ansvarlige for og inddraget tættere i relation til policy-udvikling og ministerbetjening, hvorved dobbeltarbejde minimeres. Svagheden er, at



Rikke Ginnerup



Elisabeth Hvas

Tendensen har været at decentralisere flere opgaver og kompetencer fra departementer til styrelser. Men der er en klar grænse for, hvor smalt et departement kan være, uden at det får negative konsekvenser for muligheden for at kvalitetssikre sager og løfte koordinationsbehovet. På det administrative område går tendensen i retning af centralisering.

Fortsættes næste side

Udviklingstendenser...

departementet ikke i samme grad som det brede departement har en selvstændig supplerende faglighed, der giver mulighed for at påtage sig en ledende rolle i policy-udviklingen og at give "second opinion" på sagerne. Der er således en klar grænse for, hvor smalt et departement kan være, uden at det får negative konsekvenser for muligheden for at kvalitetssikre sager og løfte koordinationsbehovet. Samtidig er der en risiko for, at styrelsesdirektørerne i den smalle model i højere grad bliver optaget af politisk rådgivning på bekostning af at lede organisationen og implementere de politiske beslutninger.

I Miljøministeriet blev det efterfølgende overvejet, hvorledes departementets kapacitet kunne styrkes, bl.a. gennem projektorganisering og mere strategiske og styrede processer på ministerområdet. Det medførte nogle mindre justeringer i departementet, men ministeriet har dog valgt at fastholde et smalt departement.

Forandringer i centraladministrationen

I takt med de hastige og omfattende forandringer i samfundet og i den globaliserede verden er der behov for, at centraladministrationen løbende tilpasser sig nye politiske vilkår og udfordringer.

Et centralt redskab til at forandre centraladministrationen er at gennemføre ressortomlægninger. Ved regeringsskiftet i 2001 lavede regeringen den største reform af centraladministrationen i over 50 år, der berørte to-tredjedele af ministerierne. Et typisk hensyn ved ressortomlægninger er at betone en ny policy eller at vinkle eksisterende policy på en ny måde. Det var fx tilfældet med etableringen af Familienministeriet i 2004. Ministeriet samlede sagsområder, der relaterede sig til borgernes samlede livssituation, og havde til formål at give regeringen en synlig profil på familieområdet. Ministeriet fik med regeringsrokaden i 2007 en kort levetid, der bl.a. kan forklares med en uensartet opgaveportefølje med en vanskelig snitflade på det fødevarepolitiske område. Familienministeriet var endvidere født med et meget smalt departement og belastet af en række enkeltsager på fødevareområdet.

Med regeringsrokaden i 2007 blev Klima- og Energiministeriet og Velfærdsministeriet etableret. Klima- og Energiministeriet skal naturligvis ses i lyset af den globale klimaudfordring og den konkrete indsats for at koordinere Danmarks indsats frem til klimatopmødet i København i 2009. At miljøområdet er bevaret i Miljøministeriet kan formentlig forklares med, at det ville være en for stor belastning for en enkelt minister at have ansvaret for hele energi-, klima- og miljøområdet med de mange internationale forhandlinger og rejse-

dage forude. Velfærdsministeriet er blevet et nyt superministerium, der samler social-, familie- og indenrigspolitikken, og ministeriet får en central rolle i implementeringen af regeringens kvalitetsreform.

Mens tendensen har været at decentralisere flere opgaver og kompetencer fra departementer til styrelser, så har tendensen på det administrative område gået i retning af centralisering. Flere ministerier havde således, da analysen blev udarbejdet, etableret et administrativt fællesskab på ministerområdet. Siden er tanken om at etablere administrative fællesskaber blevet modnet, og i marts 2008 blev der truffet politisk beslutning om at etablere to administrative servicecentre i staten. Et center placeret i Økonomistyrelsen, der skal varetage opgaver vedrørende løn, bogholderi, økonomi og rejser. Og et andet center i Skatteministeriet, der skal varetage opgaver vedrørende it-drift og it-support. Der arbejdes i øjeblikket på en implementeringsplan, som forventes færdig i sommeren 2008.

Formålet med at samle administrative servicefunktioner på tværs af staten er at fremtidssikre statens administration ved at skabe stærke faglige miljøer og realisere effektiviseringer gennem stordriftsfordele. Det er også en fordel, at ministerierne kan have fokus på kerneopgaverne frem for administration. Endelig vil etablering af administrative servicecentre på sigt understøtte en mere fleksibel og foranderlig ressortfordeling i ministerierne.

Tværministeriel koordination

Arbejdsformerne i centraladministrationen er under udvikling, navnlig fordi kompleksiteten i sager mv. stiller øgede krav til tværministerielt samarbejde og koordination. Det afspejles bl.a. i den øgede betydning af regeringens formelle koordinationsfora (koordinationsudvalg og økonomiudvalg) samt tendensen til, at policy-formulering, implementering og opfølgning koordineres på tværs af ministerier. Ministeriernes bidrag til tværgående tiltag og reformer forankres i disse år i tværgående sekretariater på højt niveau, fx kommunalreform, globaliserings- og velfærdsreform, kvalitetsreform, klimadagsordenen mv.

Denne udvikling stiller større krav til, at departementerne også internt har en organisering og bemanning, der kan understøtte det tværgående policy-arbejde. Endvidere skal ministerierne efterfølgende have fokus på at sikre implementering af de store reformer. Som eksempler kan nævnes Økonomi- og Erhvervsministeriets og Videnskabsministeriets opgaver i relation til globaliseringsarbejdet og senest Velfærdsministeriets og Finansministeriets rolle i forbindelse med implementeringen af kvalitetsreformen.



Finansministeriets analyse viste, at det er en stor udfordring for ministerierne at håndtere store komplekse og tværgående policy problemer, der går på tværs af policy- og lovgivningsområder. Analysen viste ligeledes, at det navnlig kan være en udfordring for de smalle ministerier at sikre departementets koordinationskapacitet og at frigøre ressourcer til tværgående opgaver.

I de senere år har statsministeren og Statsministeriet spillet en ny og mere aktiv rolle i politikudviklingen og iscenesættelsen af større politiske udspil. Statsministeriet har bl.a. sat sig i spidsen for Globaliseringsarbejdet, Kvalitetsreformen og senest forberedelserne af klimatopmødet i 2009. Denne udvikling skal ses i sammenhæng med og forstærkes af kontraktpolitikken, hvor der lægges op til en mere systematisk opfølgning på de politiske mål og initiativer, end det er set tidligere.

I en artikel i Mandag Morgen umiddelbart efter valget i 2007 blev der stillet spørgsmålstegn ved, om ministerierne er indrettet på en tidssvarende måde i forhold til de store udfordringer, som det danske velfærdssamfund møder i en globaliseret verden, hvor forandringerne accelererer og hvor kravene til embedsmændene stiger hastigt. Ifølge artiklen kunne et af svarene på udfordringerne være en større reform af centraladministrationen i retning af nogle få, større og slagkraftige superministerier, der kan drive store og komplekse forandringsprocesser.

Spørgsmålet er, om færre ministerier vil være en del af løsningen på det stigende koordinationsbehov mellem ministerierne? Det er dog langt fra givet. Uanset hvordan ressortfordelingen fastlægges i forsøget på at optimere koordination og samtænkning af bestemte politikområder, vil der opstå nye snitfladeproblematikker på andre områder, der kræver betydelig tværministeriel koordination. Endvidere skal ministeren have en overordentlig stor kapacitet, hvis vedkommende alene skal stå i spidsen for og have overblik over et superministerium. Etablering af få større ministerier kan derfor indebære, at der ligesom i fx Storbritannien åbnes op for juniorministre eller lignende, der kan løse nogle af de daglige praktiske opgaver. En sådan konstruktion vil dog kræve en afklaring i relation til ministeransvarlighedsloven. Alternativt kan der åbnes op for ansættelse af flere særlige rådgivere, der kan varetage andre opgaver end presbetjening, fx politisk rådgivning, jf. betænkning 1443.

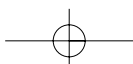
I centraladministrationen er tendensen i stedet gået i retning af at styrke koordinationen mellem ministerierne. Centraladministrationens organisationsmodeller har generelt vist sig fleksible og tilpasningsdygtige, og arbejdsdelingen mellem departementer og sty-

relser er løbende blevet tilpasset, så det har været muligt at håndtere vanskelige og komplekse problemer. De nye organisationsmodeller har bidraget til at skærpe bevidstheden i ministerierne om styrker og svagheder ved deres organisering og kompetencer, hvilket er helt centralt for centraladministrationens videre udvikling.

Kildeangivelse:

Finansministeriet (2006), "Centraladministrationens organisering – status og perspektiver".

Mandag Morgen (2007), "Magtkamp om megaministerier", 19. november 2007.



Fokus på udvikling og fornyelse af den offentlige sektor.

Deloitte Business Consulting har valgt at være sponsor for Nordisk Administrativt Forbund, fordi vi gerne vil understøtte den faglige debat og bidrage til et fagligt miljø omkring det at arbejde med udvikling i den offentlige sektor.

Vi tror på, at faglig videndeling nytter – og at vi i fællesskab flytter os ved at blive udfordret og inspireret. Derfor udarbejder vores internationale analyseenhed Deloitte Research løbende analyser af trends med betydning for udviklingen i den offentlige sektor. Og derfor sætter vi løbende relevante temaer til debat i magasinet Indblik, der stiller skarpt på udviklingen i den offentlige sektor.

Vi er en stor organisation med et bredt sæt af kompetencer og erfaringer. Vi kan derfor understøtte udvikling og fornyelse hele vejen. Fra idé- og strategiudvikling over udarbejdelse af businesscase til procesdesign og fastlæggelse af behov for it-understøttelse samt bistand til implementering og evaluering.

Blandt temaerne for de seneste projekter kan nævnes

- Strategiudvikling
- Behovs- og risikoorientering af kontrol og tilsyn
- Procesoptimering og lean
- Ledelsesinformationsstrategi
- Afbureaukratisering på helt sektorområde
- Nationalt review af epj-situationen
- Administrative servicefællesskaber, både foranalyser og implementering
- Analyse af digitaliseringspotentiale på tværs af myndigheder
- Plan for afvikling af sagspukkel
- Udbud af drift og videreudvikling af portal
- OPP-egnethedsvurdering
- Implementering af digitaliseringsprojekter
- Review af organisations- og ledelsesstruktur
- Nyt servicekoncept for offentlig institution

Omdrejningspunkterne for udvikling og fornyelse ændres løbende. Vi lægger derfor vægt på at have et stort antal medarbejdere, som er dedikerede til at arbejde med den offentlige sektor – og som hele tiden er opdaterede på nye tiltag og tendenser.

Om Deloitte Business Consulting – Fra idé til virkelighed

Deloitte Business Consulting fokuserer på udvikling og effektivisering af kundernes organisation, kerneprocesser, økonomistyring og it for at bidrage til realisering af kundernes strategiske målsætninger. Vi kender den offentlige sektor til bunds og kombinerer vores faglige kompetencer med evnen til at lede, styre og gennemføre projekter i et politisk miljø. Det kan være som rådgivere eller som ansvarlige for processer fra idéstadiet til implementering.

Yderligere information

Carsten Jørgensen
E-mail: cajoergensen@deloitte.dk
Tlf.: 36 30 26 14

Jørgen Leisner
E-mail: joleisner@deloitte.dk
Tlf. 36 10 26 34

Deloitte.

Revision • Skat • Consulting • Financial Advisory •

Weidekampsgade 6
2300 København S Tlf. +45 36 10 20 30
www.deloitte.dk

Medlem af
Deloitte Touche Tohmatsu



Nyt fra forvaltningsforskningen: Institut for Statskundskab, Aarhus universitet

Økonomiske incitamentener i den offentlige sektor

Af adjunkt Lotte Bøgh Andersen, adjunkt Mads Leth Jakobsen, professor Thomas Pallesen og lektor Søren Serritzlew, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Administrativ Debat vil som et nyt element i bladet med jævne mellemrum invitere forskningsmiljøer til kort at præsentere deres forvaltningsforskning.

På Institut for Statskundskab i Århus startede for godt et år siden et treårigt forskningsprojekt om økonomiske incitamenters betydning for offentligt ansatte. Baggrunden er en udbredt ukritisk opfattelse af økonomiske incitamenters positive effekter: Når man belønner nogen – offentlig ansatte eller offentlige institutioner - for at gøre noget, så gør de det også i højere grad, end de ellers ville have gjort. Men er det rigtigt, og gælder det altid?

På baggrund af tre indvendinger mod den simple incitamentslogik er projektets centrale spørgsmål: Hvordan og under hvilke omstændigheder påvirker økonomiske incitamenters adfærd i den danske offentlige sektor? Projektet er struktureret i fire delprojekter svarende til de tre indvendinger samt et delprojekt, der samtidig har alle indvendingerne i spil.

Nedenfor vil vi præsentere projektets grundide, de tre indvendinger og planlagte og gennemførte empiriske undersøgelser af deres betydning. Til sidst er der en liste over projektets publikationer, hvoraf mange kan findes på projektets hjemmeside: www.okinos.dk

Incitamenternes troværdighed

Udgangspunktet er som nævnt forestillingen om, at økonomiske tilskyndelser alt andet lige vil fremme den adfærd, som bliver belønnet. Den første indvending er, at økonomiske tilskyndelser ikke nødvendigvis er troværdige. Det skyldes, at offentligt ansatte i sidste instans er hierarkisk underordnet en politisk ledelse, der kan ændre

reglerne, som det passer dem. Pointen er, at det ofte er fristende at ændre spillereglerne.

Det klassiske eksempel – hentet udenfor den offentlige sektor – er akkordarbejde. En akkord giver et incitament til at arbejde hurtigt. Herved afslører man, hvor meget der faktisk kan nås på en arbejdsdag. Spørgsmålet er, om medarbejderne vil finde akkorden troværdig. Hvis man kan regne med, at den ikke vil blive forringet, kan man trygt arbejde løs og glæde sig over sin højere indkomst. Hvis man derimod har grund til at frygte, at ledelsen i lyset af sin ny erhvervede viden om medarbejdernes arbejdshastighed vil justere akkorden nedad, er incitamentet ikke troværdigt, og medarbejderne står sig da bedst ved at holde lidt igen med arbejdstempoet. På samme måde vil troværdigheden ofte være et problem i den offentlige sektor.

En organisation, der stilles i udsigt, at effektiviseringer ikke vil medføre, at budgettet senere reduceres, må overveje, om politikerne vil leve op til det løfte ved de næste svære budgetforhandlinger. En betydelig opsparing vil være et fristende bytte, så måske er det klogest at glemme alt om den tvivlsomme tilskyndelse til at effektivisere.

I forhold til projektets problemstilling er spørgsmålet, om aktørerne i den offentlige sektor i mindre grad reagerer på incitamenterne, når den politiske ledelse har vanskeligt ved troværdigt at forpligte sig til at undlade at benytte sig af adgangen til at ændre i spillereglerne. Konkret undersøges problemstillingen i analyser af taksameterstyringens effekter.

Taksameterstyring indebærer, næsten som et akkordsystem for organisationer, at bevillinger knyttes til aktiviteten. Dermed belønner systemet organisationer, som kan tiltrække flere opgaver (hvad end det er patien-



Lotte Bøgh Andersen



Mads Leth Jakobsen



Thomas Pallesen



Søren Serritzlew

Fortsættes næste side

Økonomiske inc...

ter, elever eller noget helt tredje), og det gøres attraktivt at tilrettelægge driften effektivt. Disse effekter diskuteres i Andersen & Serritzlew (2006). Betydningen af troværdighed undersøges i en sammenligning af taksameterstyring i offentlige og private skoler. Det undersøges her, om forskellen i troværdigheden af bevilningssystemet for de to typer af skoler har betydning for effektiviteten.

Kollektive og individuelle incitamenter

Selv hvis spillereglerne ligger fast, er det ikke sikkert, at incitamentene virker, idet de ofte er rettet mod organisationer frem for mod individer.

Den anden indvending mod den simple incitamentslogik omhandler således niveauet for incitamentet. Selvom aktørerne får del i en eventuel økonomisk gevinst, svarer et incitament på organisationsniveau til et kollektivt handlingsproblem.

Et beslægtet spørgsmål er, om de interne incitamenter i organisationer kan indrettes på en måde, der fremmer organisationens interesser. Den tidlige principal-agent teori forventede, at organisationslederen med resultatbaserede incitamenter kunne tilskynde medarbejdere til at arbejde i organisationens interesse, men transaktionsomkostninger og asymmetrisk fordeling af information sætter begrænsninger for dette. Incitamenter på organisationsniveau forventes derfor sjældent at virke som tiltænk. Det gælder især i den offentlige sektor, hvor de ansatte kun sjældent får del i gevinsten i økonomisk forstand, og hvor informationen ofte er ulige fordelt. Denne indvending belyses i et delprojekt om socialfinansiering.

På det specialiserede sociale område har man taget for givet, at incitamentene i den såkaldte delte finansiering har skævvredet beslutningsprocessen i amter og kommuner og været en selvstændig årsag til udgiftsvæksten på området. Af samme grund er den delte socialfinansiering en oplagt prøvesten for, om økonomiske incitamenter virker på organisationsniveau. Det viser de sig faktisk i et vist omfang til at gøre, jf. Thomas Pallesens undersøgelse (2007) af overgangen fra delt finansiering til grundtakstfinansiering.

Anden motivation: Professionelle normer og indre motivation

Den sidste indvending handler om andre typer motivation. For at påvirke adfærden må økonomiske incitamenter betyde mere end eventuelle andre motiver, der trækker i den modsatte retning. Selvom incitamentene er troværdige og på individniveau, er det således ikke givet, at de virker efter hensigten.

Offentlige ansatte er nemlig ofte motiveret af andet end økonomisk vinding. Dels er de professionelle normer vigtige i mange faggrupper, og dels findes der (måske) en særlig 'Public Service Motivation'. Derudover tyder den såkaldte "crowding" litteratur på, at indførelsen af et økonomisk incitament kan fortrænge indre motivation og derved virke stik mod hensigten. Projektets resultater tyder på, at dette faktisk i nogle tilfælde sker i forskningsverdenen (Andersen & Pallesen, 2008; Andersen, Jacobsen, Møller & Pallesen, 2006). Samspillet mellem professionelle normer og økonomiske incitamenter bliver også undersøgt i projektet, og økonomisk vinding lader ikke til at betyde ret meget for producenterne af offentlige ydelser, når der gælder en fast professionel norm.

Praktiserende lægers brug af standardkonsultationer påvirkes således ikke af, hvor mange patienter de har, hvorimod læger med få patienter bruger samtaleterapi (som er en lukrativ konsultationstype uden professionelle normer) signifikant flere gange pr. patient end læger med mange patienter (Serritzlew & Andersen, 2006 og Andersen & Serritzlew, 2007).

Vores tværgående undersøgelse af forskellige motivationsfaktors betydning for sundhedsprofessionelles adfærd og performance (Andersen, 2007) kommer ligeledes frem til, at økonomiske incitamenter ikke har betydning, når der gælder faste professionelle normer.

I den kommende tid undersøger vi desuden praktiserende fysioterapeuter og tandlæger for at belyse samspillet mellem brugerbetaling og de økonomiske incitamenter hos sundhedsproducenterne.

Kombinationen af de tre indvendinger: Sygehusene

Det sidste delprojekt undersøger de tre indvendinger på et område, hvor der er god grund til at tro, at de alle tre er relevante: Sygehusvæsenet.

De offentlige danske sygehuse er nemlig (1) ledet af politikere i først amter og nu regioner med både magt og motiver til at ændre reglerne og dermed underminere disses troværdighed, (2) præget af incitamenter på sygehus- og afdelingsniveau som ikke er ført igennem til de enkelte medarbejdere og (3) domineret af stærke professionelle faggrupper anført af lægerne, der har en stærk ikke-økonomisk motivation.

De senere års forsøg på at reformere sygehusvæsenet gennem incitamentsbaserede styringsmidler som frit sygehusvalg og takststyring har således fundet sted i et alt andet end favorabelt miljø. Alligevel har der fra politisk

og administrativt hold været knyttet store forventninger til disse nye værktøjers evne til at sikre højere aktivitet, produktivitet og kvalitet.

Delprojektet undersøger disse forventninger og indvendingerne mod disse, ved at se på betydningen af takststyring ikke bare for sygehusenes produktivitet men også for de enkelte lægers valg af behandlingsform. Det sker med udgangspunkt i en kortlægning af brugen af takststyring i det danske sygehusvæsen, som vil blive knyttet sammen med data om både sygehusproduktivitet og konkrete lægefaglige valg i form af valget af proteser til hoftealloplastiker.

Projektet har indledningsvist også vist, at selvom der er visse dokumenterede effekter af takststyring i sygehusvæsenet, er der stadig væsentlige uafklarede teoretiske og empiriske spørgsmål om troværdighed og normers betydning for incitamenternes effekt, der kræver yderligere belysning (Jakobsen, 2007). Det er formålet med dette delprojekt at levere denne.

Fortsættes næste side

Publikationer indtil nu:

Andersen, L.B. (2007), *Professional norms, public service motivation and economic incentives, paper presented at the EGPA conference 2007, Permanent Study Group on personnel politics, Madrid, 19.9.2007 - 22.9.2007.*

Andersen, L.B., Jacobsen, C.B., Møller, A.L., Pallesen, T. (2006), "Arbejder forskere just for the money? En analyse af Ny Løn på universiteter og forskningsinstitutioner", *Politica*, vol. 38 nr. 4, s. 380-391.

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): 1-20.

Andersen, L.B., Pallesen, T., Serritzlew, S. (2006), "Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor", *Politica*, vol. 38 nr. 4, s. 371-379.

Andersen, L.B., Serritzlew, S. (2006), "Økonomiske incitamenter, professionelle normer og offentlig service. Taxameterstyring i teori og praksis", *Politica*, vol. 38 nr. 4, s. 410-425.

Andersen, L.B., Serritzlew, S. (2007), "For what services do general practitioners induce demand? Economic incentives and professional norms, Paper presented at the Department of Economics, University of Copenhagen, 16. november 2007.

Jakobsen, M. L. (2007), *Many Goals – One Performance Measure! An assessment of the impact of DRG and activity based financial management on efficiency and quality in the Scandinavian health care systems. Paper for presentation at the EGPA Conference 2007, Madrid, September 19-22, Permanent Study Group on Public Sector Financial Management.*

Pallesen, T. (2007), *Virker økonomiske incitamenter på offentlige myndigheder? Dansk socialfinansiering som case. Paper fremlagt ved den XIV Nordiske Kommunalforskerkonference i Göteborg, 23.-25. november 2007.*

Serritzlew, S., Andersen, L.B. (2006), "Økonomiske incitamenter i praksissektoren: Lægens tre fristelser", *Politica*, vol. 38 nr. 4, s. 392-409.

Talenter er mere end én ting

– ledelse i oplevelsesøkonomisk prægede offentlige og private virksomheder

Af ledelsesrådgiver Niels Henriksen, Ledernes Hovedorganisation og museumsinspektør Mikkel Venborg Pedersen, Nationalmuseet

Interesse for ledelse

Ledelse diskuteres flittigt i disse år. I den offentlige sektor er strukturreformen og kvalitetsreformen den foreløbige kulmination på de seneste 25 års ændringer, hvori der også har været fokus på ledelse. Både den private og den offentlige sektor vil gerne have gode ledere.

Offentligt og privat samarbejde

Offentlig-private partnerskaber (OPP) eller offentlig-private samarbejder (OPS) er også højt på den politiske dagsorden, både i staten, regioner og kommuner. De ideologisk prægede diskussioner om udlicitering og privatisering i 1990'erne er i de senere år afløst af en større tiltro til, at den offentlige og private sektor sammen kan skabe bedre service, bedre bygninger og infrastruktur og måske bedre oplevelser ved at gå sammen i en åben ånd. Ønsket om "værdi for pengene" nærer både politikere, borgere og aktionærer. De ønsker også alle sammen, at Danmark og den enkelte region og/eller kommune, by, egn skal klare sig godt i globaliseringens verden. Men man undrer sig også tit over, at der er så få OPP-projekter i Danmark.

Ofte forstås OPP (normalt) som et infrastrukturprojekt med privat finansiering, hvilket er den definition, som Økonomi- og Erhvervsministeriet lægger vægt på, men det er en snæver betragtning. Som bl.a. professor Carsten Greve fra Copenhagen Business School har pointeret, så er der måske nærmere et kontinuum af definitioner rækkende fra den snævre opfattelse over et bredere, forpligtende samarbejde, hvor risici og gevinster deles, til en løs metafor for offentlig-privat samarbejde. Sidstnævnte har været tilfældet i mange sektorer og mange forskellige udformninger gennem årene. Det gælder ikke mindst i kultur- og fritidssektoren, der består af et virvar af allehånde tænkelige ejer- og driftsformer, men som alle har det til fælles, at de i dagens samfund indeholder en grad af offentlig og privat samarbejde. Det er samtidig en sektor, som spås en nøglerolle i Danmarks økonomiske fremtid.

Penge i oplevelser

Denne forhåbning følges af endnu en udvikling, der indenfor kultur- og fritidsområdet i disse år er markant, nemlig talen om oplevelsesøkonomi. Kommercielle attraktioner og forlystelser har altid været nødt til at levere det, som gæsterne har efterspurgt, for at sikre nødvendig indtjening. Men oplevelser og kreativitet løftes nu ofte op fra et mikroøkonomisk til et makroøkonomisk niveau, og beskrives som det nationale forretningsområde, der i det 21 århundrede har det væsentligste vækspotentiale. Begrebet har de sidste fire-fem år vundet betydelig styrke i offentlig sammenhæng, og ses makroøkonomisk som en del af landets fremtid som en innovativ og kreativ nation, enten nationalt eller som løftestang til at markedsføre et geografisk område ved at lokke nye medarbejdere og virksomheder til. Regeringsrapporter, udredninger fra tænketanke under bl.a. Kulturministeriet og Erhvervs- og Økonomiministeriet, forskningsprojekter bl.a. på Copenhagen Business School og Ålborg Universitetscenter og senest har et center for oplevelsesøkonomi på Roskilde Universitetscenter set dagens lys.

Helt præcist, hvilke virksomheder og organisationer, der skal henregnes til sektoren, er ikke entydigt, men publikationen Danmark i kultur- og oplevelsesøkonomien fra 2003 henregner følgende til de primære producenter: Kulturinstitutioner, edu/infotainment attraktioner, teater/musik, kommerciel sport, forlystelser, mode, billedkunst, turisme, radio/tv, forlag, legetøj, design, film/video, reklame, software til fritid (pc-spil), kunsthåndværk, restauranter og detailhandel.

Oplevelsesøkonomi er, som ordet siger det, en økonomi, hvor den moderne forbrugers krav om oplevelser tages for givet. Begrebets faddere er de amerikanske Harvard-økonomer Joseph Pine og James Gilmore, som i bogen *The Experience Economy* fra 1999 fremsatte den tese, at oplevelsesøkonomi er den vestlige verdens nye, dominerende økonomiske fase. Oplevelser er den materielle vestlige forbrugers krav, og det bliver graden af oplevelse, der skaber forskellene mellem et produkt eller en serviceydelse fra konkurrentens. Den enkelte virksomheds langsig-



Niels Henriksen



Mikkel Venborg Pedersen

Det er ikke tilstrækkeligt at være en karismatisk bannerfører, der kan tegne en ledestjerne, mens andre udfører praksis, og det rækker ikke at være en strategisk manager, der kan levere solide årsregnskaber. Men andre ord bliver ledelse i praksis en balance, eller sameksistens, mellem innovation, begejstring, standardisering og nøgtern refleksion.

Fortsættes næste side

Talenter er mere end...

tede overlevelse i dag afhænger følgelig af evnen til at indbygge oplevelsesmuligheder i produkterne.

For at få en sådan nationaløkonomisk satsning til at lykkes har man haft fokus på samarbejde mellem offentlig og privat, og begrebet er blevet omfavnet af mange, både i den økonomiske sektor og af kulturfolk. Men det bør ikke glemmes, at der reelt er tale om en økonomisk forestilling om at skabe en unik vare med indbygget appel, således der kan sælges mest muligt deraf.

De berørte institutioner

Det er væsentligt at erindre, idet der er endnu en indflydelse, som er væsentlig i offentlig-private samarbejder – også i kultur- og fritidssektoren – nemlig den tradition, der dannes af de enkelte virksomheders medarbejdere og historie. Medarbejdere og ledere de enkelte steder er ofte uddannet i (oplevelses)virksomhederne selv eller på læreanstalter, der passer dertil, hvad enten det så er på business schools, universiteters humanistiske fakulteter, kunstskoler eller andre steder. Deres faglige traditioner og erfaringer kan dermed være en anden indgangsvinkel til oplevelsesøkonomien. Hvor det i Pine og Gilmores version med afsæt i amerikansk virksomhedskultur var den økonomiske forestilling, der var dominerende, vil det i dansk sammenhæng ofte være oplevelsen selv, der gennem tradition og praksis stiller med forståelsesrammen for oplevelsesøkonomien. Det er dog bemærkelsesværdigt, at den ministerielle udlægning synes at fokusere på den økonomiske vægtning som en art produktøkonomi, hvorimod den faglige tradition f.eks. vil tale om folkeoplysning og oplevelse som demokratisk dannende, bl.a. via kulturinstitutioner.

Fynske oplevelser

Denne artikel er skrevet på baggrund af en afhandling fra januar 2008 for MPA-graden på Copenhagen Business School, hvori artiklens forfattere netop beskæftigede sig med den ovenfor antydede problematik vedrørende ledelse i oplevelsesøkonomisk prægede offentlig-private virksomheder. Det blev undersøgt i fire organisationer i Odense Kommune: Odense Bys Museer, hvis forløber er grundlagt i 1860; Odense Zoo, grundlagt 1930; Odense Sport & Event A/S, en fusion fra 2006, og det kommunale OPP-projekt om et musik- og teaterhus i Odense, som endnu ikke er opført. Endvidere har Odense Kommune siden begyndelsen af 2000-tallet politisk udpeget kultur- og fritidsområdet som motor i den aktuelle erhvervs- og vækstpolitik for byen.

Heri står de fire organisationer, hvoraf den ene altså kun eksisterer som en OPP-dialog og -udbud, centralt.

Alle fire organisationer er kendetegnet ved, at de hver især indenfor kultur, sport og fritid (inkl. turisme) medvirker til at udmønte Odense Kommunes kulturstrategi og erhvervs-politik. Samtidig er de også institutionelle aktører, hvis hele eller dele af deres eksistensgrundlag er funderet på en oplevelsesøkonomi i vækst. Og endelig agerer de alle indenfor offentlig-privat samarbejde. I den ene ende finder vi det rent private aktieselskab Odense Sport & Event, som f.eks. er byg- og driftsherre for Arena Fyn, delvist finansieret af kommunen mod en fastsat brugsret, og som også er ansvarlig for driften af det kommunale Odense Stadion/Fiona Park. Odense Zoo er en selvejende institution, der har et mindre offentligt tilskud i driften, men som søger at gøre sig økonomisk uafhængig, bl.a. ved aktivt at agere i oplevelsesøkonomiske forretningsområder og være aktiv i dansk turisme. I den anden ende af spændet er det rent offentlige Odense Bys Museer, der stort set frasiger sig afhængighed af private midler, men som dog har indtægter fra publikumsentrées m.m. og fra virksomheder, der f.eks. anvender Den fynske Landsby til arrangementer. Museet agerer dog først og fremmest som oplysende og forvaltende institution.

Selvom virksomhederne er forskellige i både felt, historie og ledernes baggrund – fra historiker over landbrugskandidat til handelskandidat – så ledes de alligevel med nogle ens karakteristika. På den ene side er der idealer, barrierer og muligheder i hver enkel topleders ledelsesfelt, som i høj grad er bestemt af institutionelle rammer, dvs. love, regler, fag og traditioner. På den anden side har de nogle fælles træk, som gør, at de på flere områder også trækker på fælles ledelsesprincipper. Alle tre eksisterende virksomheder har sæson- og arrangementsbaseret drift, der hviler på en forholdsvis arbejdskraftintensiv produktion. To af virksomhederne er dertil spredt over flere adresser i byen. Det betyder, at hverdagens og årets tempo ikke er stabilt, men varierer og følgelig kræver varieret ledelsesindsats og -tempo tillige med en høj grad af logistisk planlægning, der trækker på mere klassisk styring. Virksomhederne har også formelt en hierarkisk struktur, men reelt baserer de sig på en flad struktur, hvor visioner og værdier skal binde medarbejderne og virksomhedernes ”produkter” og mål sammen. Der anvendes både ”balanced scorecards”, årsregnskaber og afrapporteringer og en stærk, gennemgribende og meget tydelig kommunikeret vision fra glade gæster til historiens vingefang.

Visionær polyfoni

Man kan måske udtrykke dette som ikke blot en balance mellem lederskab og styring, men med lederskab og styring som parallelle løb mellem overordnet lederskab og daglig styring, der hele tiden sameksisterer. Det er ikke tilstrækkeligt at være en karismatisk bannerfører, der kan tegne en ledestjerne, mens andre udfører praksis, og det rækker ikke at være en strategisk manager, der kan levere solide årsregnskaber. Men andre ord bliver praksis en balance, eller sameksistens, mellem innovation, begejstring, standardisering og nøgtern refleksion, som det er beskrevet i bogen *Følelsesfabrikken* fra 2006. Andre har beskrevet det som den private sektors visionsleder eller som den polyfone leder i den offentlige sektors public governance litteratur.

Ledelsen i disse oplevelsesøkonomisk prægede virksomheder med en blanding af offentlig og privat er visionsbåret i sit udtryk og polyfont i sin praksis. Inden for kunstens og kulturens verden trives denne ledelsesform allerede, og har gjort det i mange år, for her kalder ledelse både på begejstring for primadonnaen og respekt for opvaskeeren. Reelt set kan den store museumsudstilling, familiesøndagen i zoo eller den velbesøgte rockkoncert på stadion kun realiseres i nuet ved, at ledelser både evner at hente offentlig og privat opbakning og økonomi, styre logistikken og samtidig realisere nye potentialer hos medarbejdere af den forskelligste art. Kultur- og fritidsområdet har netop indbygget visioner med sig som et legitimt grundlag for "oplevelsen som produkt" – på en ganske anden måde end f.eks. det meste detailhandel, som er et eksempel i den økonomiske forestillede oplevelsesøkonomi hos Pine og Gilmore.

En anden slags talenter

Overskriften på denne artikel hed: Talenter er mere end én ting. Talenter er dels en oldgræsk mønt- og vægtenhed, og tilhører altså den økonomiske forestilling, der er selve basis for Vestens måde at tænke økonomi på. Men talent betyder også en medfødt evne, som ofte netop er den, der plejes til at yde det sublime i kultur- og fritidslivet, hvad enten det så er teaterets primadonna eller fodboldbanens angriber.

Ledelse af talenter kender man til i kulturens og fritidslivets verden, men det kan godt udfordre den normale måde at tænke virksomheder i det offentlige på. Talentpleje kræver nemlig også, at der gøres forskel. Nogle har talent. Skal der laves en god forretning, dvs. mønten møder mennesket i oplevelsesøkonomien, så skal de plejes. Og andre ikke.

Netværk og et spil på mange arenaer på

én gang var måden, som erhvervs- og vækstpolitikken i Odense blev omsat til virkelighed på, både politisk, administrativt og i den enkelte virksomhed. Netværk er gennem snart mange år blevet fejret i både offentlig og privat ledelseskultur, men sættes ordet ledelse bagefter, så skal netværksledelse ikke mindst ses i sammenhæng med udviklingen af den offentlige sektor, som vi indledte denne artikel med. Den polyfone leder i en Public Governance forstand skal i høj grad kunne mestre netværksledelse, ligesom han eller hun skal kunne skabe identitet og mening i sin organisation. Der er intet, der tyder på, at det samme ikke gælder for private virksomheder i nutidens "netværks-samfund".

Både private og offentlige organisationer har her en udfordring, som de dels kan lære at håndtere i det fælles møde i offentlig-private samarbejder, dels ved at se på den mangeårige tradition derfor, som allerede findes i kultur- og fritidslivet. Her leder man mennesketalenter på baggrund af økonomiske talenter, som hentes i et bredt felt, skabt gennem netværk og en følelse af, at det er vigtigt, at det sker.

Forfatternes masterafhandling "Ledelsesrationaler i oplevelsesøkonomiske virksomheder" kan lånes på Copenhagen Business Schools bibliotek.

Kildeangivelse:

Kulturministeriet og Erhvervs- og Økonomiministeriet (2003), "Danmark i kultur og oplevelsesøkonomien – 5 nye skridt på vejen".

Lund, Jacob M. m.fl. (2005), "Følelsesfabrikken. Oplevelsesøkonomi på dansk". Børsens Forlag, København.

Indmeldelse

Nr. 1/08 Udgivet af den danske afdeling af Nordisk Administrativt Forbund

Redaktion:

Mads Lyndrup (ansvh.)
Jens Blom-Hansen
Pernille Christensen
Lars Frelle-Petersen
Carsten Greve
Vibeke Iversen
Peter Kjærsgaard Pedersen
Erik Laursen
Kristian Lyk-Jensen
Claes Nilas
Peter Stensgaard Mørch

Adresse:

Mads Lyndrup
Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København C

Tryk:

CA Grafisk
tel.: 47 38 04 04
Eftertryk tilladt med kildeangivelse.

ISSN nr. 0108-8483

Indmeldelse, skriftligt til:

Nordisk Administrativt forbund
Marianne Kasten, e-mail: marianne.kasten@privat.dk
Platanvej 29, 4200 Slagelse

Jeg vil gerne indmeldes i Nordisk Administrativt Forbund med et årligt kontingent på kr. 300,00, hvorefter jeg modtager 4 numre af Administrativ Debat årligt, Nordisk Administrativt Tidsskrift samt indkaldelse til diverse nordiske møder, nationale debatmøder, studiekredse og konferencer.

Fulde navn

Adresse

Postnr. + by

Telefonnummer

Indmeldelse sendes til:

Nordisk administrativt forbund
C/O Marianne Kasten, Platanvej 29, 4200 Slagelse