



Produktivitetstilvækst gennem ledelse

Konference om betydningen af organisering, ledelse og motivation for produktivitet og kvalitet i den offentlige sektor, 12. december 2012.

Mogens Kühn Pedersen & Jens Kristian Elkjær

Copenhagen Business School

Department of Operations Management

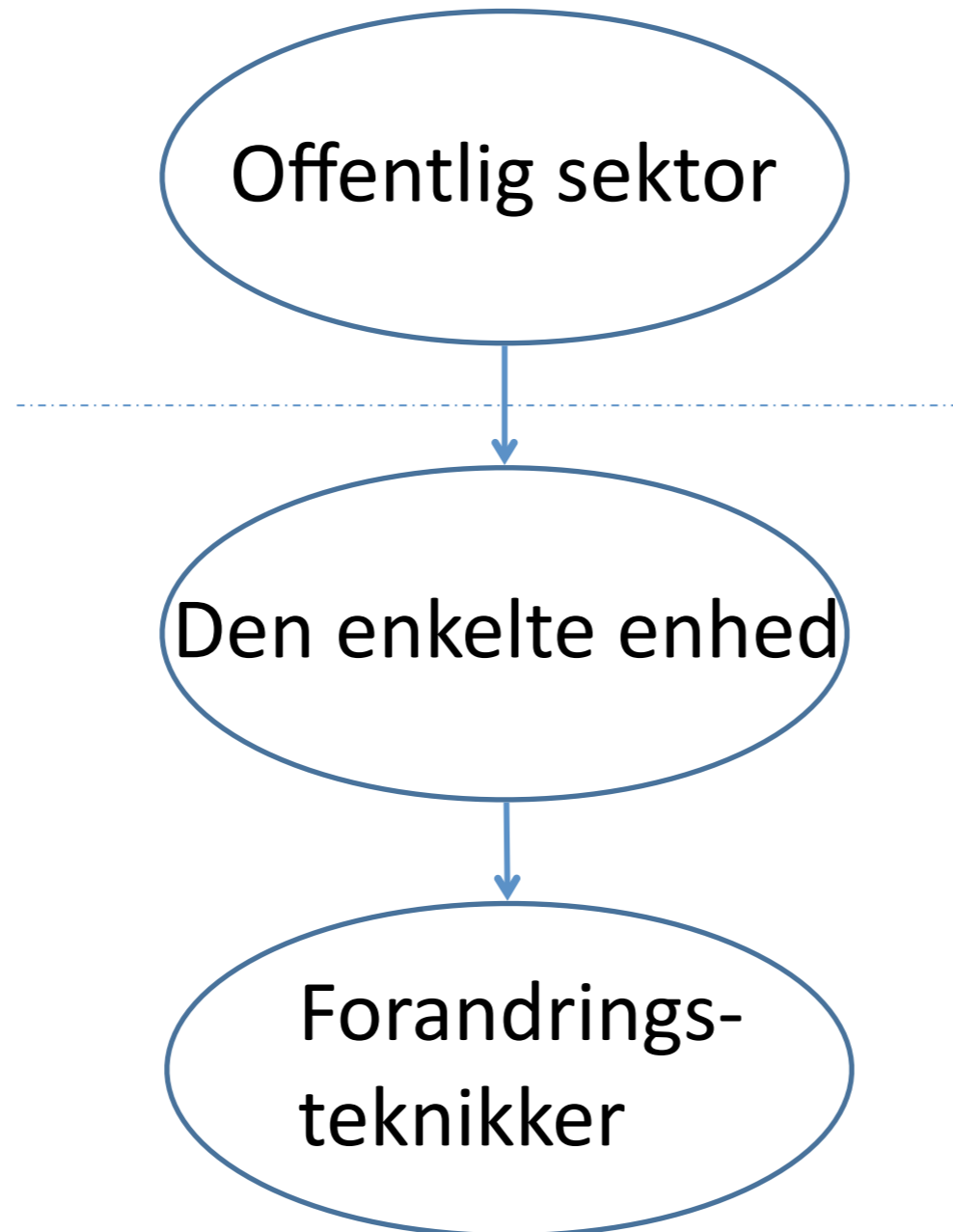
and

Centre for Business Development and Management

Indhold

1. Sektorgeneraliseringens vederstyggelighed
2. Barrierer imod produktivitet
3. Produktivitetsudvikling: Fra kontrol-overskud til tillidsfunderet kontrol
4. Forandringskapabilitet:
Forandringsteknikker i SKAT
5. Produktivitet i et adfærds perspektiv
6. Perspektiver

Indlæggets struktur





1. Sektorgeneraliseringens vederstyggelighed

Sektorgeneraliseringens vederstyggelighed

Manglende troværdighed:

- Input – Output – Outcome
- Monopoludbuddets kvantificeringsproblemer
- Omkostningsbaseret i st. for markedsbaseret
- Compliance – ikke performance
- Uegnet til at måle produktivitetstilvækst (såvel input-metoden som outputmetoden)

Manglende relevans:

- Æbler og pærer
- Deskriptiv og analytisk – men ikke præskriptiv
- Produktivitet – tilfredse kunder (borgere og virksomheder)

Konklusion: Skønne spildte kræfter i produktivitetens kliniske lys



2. Barrierer imod produktivtetsudvikling i den offentlige sektor

Den offentlige sektor: Vilkår og modsætninger

Vilkårene

- Opererer under flere samtidige målsætninger, nogle uklare, nogle modstridende.
- Målene er komplekst organiseret med forventninger om koordination.
- Store organisatoriske enheder med ansvar for en bred vifte af aktiviteter.
- Lille fejltolerance hos offentlighed og hos politisk ledelse: Nulfejls kultur.
- I lyset af ministeransvar, prioriteres regelefterlevelse over produktivitet.
- Rekruttering til "offentlig tjeneste" tiltrækker "faglighed over produktivitet".

Policy- og ledelsesmodsetsninger

- Revision er fokuseret mere på regelefterlevelse end på produktivitet samtidig med at medarbejdere skal sikre produktivitet men er vurderet på regelefterlevelse.
- Ansvarliggørelse har fokus på regelefterlevelse snarere end produktivitet.
- En hierarkisk, regelstyret organisation i omgivelser som skifter karakter hurtigere end reglerne.
- Policy er at tjene alle borgere og ikke kun et segment, hvor ændringer bliver mødt af krav om at gælde for alle, uniformt og med almengyldige kontroller.



Fastlåst i rutiner, værdier, traditioner, regler og metoder

- *"Even if serious attempts are being undertaken to deal with cultural change issues, it is increasingly difficult to make a success out of them because it is **no longer a matter of changing one particular organizational culture** but of changing a number of routines, values, rites, rules and styles of several parties at the same time.*
- *After all, due to the **linkage capacity of modern technology** and the penetration of ICT into the primary processes of public administration, many ICT-innovations have an inter-organizational and/or relational character. This observation stresses the necessity of **collaboration between relevant stakeholders** and the emergence of **intermediary organizations**, like trusted third parties or shared service centres, which facilitate collaboration.*
- *Hereby, (personal and/or mutual) **trust** can be seen as an important condition for actors to get engaged in a learning and communication process in which a process of creative destruction actually can take place and actors do not have to fear for sheer power politics and opportunism."*

H. van Duivenboden and M. Thaens (2008) ICT-driven innovation and the culture of public administration. *Information Polity* 13 (2008) 213–232, p.229.

Forandringskapabilitet: Produktivitet og nytænkning

- *Anledningen* til at *ville* nytænkning præger *modtagelsen* af nytænkning!
- At *ville* nytænkning *kan* være mere *usikkert og frygtskabende* end at *ville produktivitet!*
- **Produktivitet** som - én af flere -målsætninger kræver revurdering af policy - mål og midler.
- Vi fokuserer i det følgende på **den enkelte organisation.**



3. Produktivitetsudvikling er muligt: Fra kontroloverskud til tillidsfunderet kontrol

Udviklingens ironi: Kontroloverskud

- Ingen fejl går upåagtet hen, fordi med hver fejl er der en politisk sag for oppositionen.
 - derfor får man ikke mulighed for at lære af sine fejl i forvaltningen
- Enhver misbrugshistorie i pressen bliver mødt af mere kontrol.
 - derfor møder borgerne mistro snarere end tillid fra forvaltningen
- Erfaringerne med konsekvenserne af fejl fører til flere regler.
 - derfor holdes både borger og forvaltning op imod regelefterlevelse
- *Udviklingens ironi er at mere kontrol medfører krav om endnu mere kontrol.*
 - bureaukratisk regelstyring af forvaltning og borger som resultat.

Kontroloverskud i digital forvaltning

- 1) *Digitaliseringen imødekommer kravet om mere kontrol.*
 - a) ved at sætte regler i skemaer til borger og virksomheder
 - b) og ved at vurdere hvert skema for sig, således følger skema efter skema
 - c) ved at tilbyde IT projektteknologier (i stedet for digitalisering)
- 2) “End-game”:
Kontrol er indlejret i skemaer *som om* alle borgere og virksomheder spiller “slut-spillet” med forvaltningen, dette skaber mistillid (i end-games er unddragelse en “attraktiv” mulighed).
- 3) “Recurrent game”:
Borger og virksomheder møder det “gentagede spil”, når forvaltningen har fundet fejl og leder efter flere fejl....
- 4) Digitale skemakrav:
kan kun vokse i omfang, al forenkling (data reduktion) er set som *tab af kontrol.*

Kontroloverskud fører til produktivitetstab

- Ved at fordoble og flerdoble kontroller fører kontroludviklingen til produktivitetstab, fordi
 - servicemål overskygges af bureaukratisk kontrol; krav om ensartethed fører til fuldt datakrav; fælles forståelse politisk og administrativt at regler med tilsyn/kontrol er den sikre ledelsesmodel; ingen revurderinger af politikker og ingen muligheder for læring; en tradition for hemmeligholdelse hvilket hindrer feedback og læring; forvaltningerne dækker sig ind ved at isolere sig fra andre forvaltninger; borgere og virksomheder mødes af stressede medarbejdere uden tid til at overveje alternative løsninger!
- Kontroloverskuddet er en *mekanisme* som *begrænser* den offentlige sektors adgang til at skabe produktivitet!



Kontroloverskuddet
er en utilsigtet effekt af
overdreven regelstyring
IT projektteknologi
og
politisk opportunisme
der tilsammen blokerer for muligheder
for
produktivitetsudvikling



Løsning: Nytænkning

- Kontrolprincipper:
 - fælles for disse er at opbygge *tillid* i stedet for mistillid, at objektivt *differentiere* i stedet for at standardisere, at komplementere med *digitalisering* frem for i “projekter”
- Kontrolfokusering:
 - forebyggende, opklarende og korrigerende kontroller
- Politisk, legitim ledelse:
 - overordnede servicemål og benefits med spillerum for *lokal* ledelse til at medtænke relevant produktivitet og nytænke institutionens policy-instrumenter.



Kontrolprincipper 1: Funderet tillid

Funderet tillid til forvaltningen skabes ved:

- adgang til grundlag for myndighedsudøvelse;
- forudsigelighed i afgørelser;
- åben adgang til kommunikation med myndigheden, og til at indgå i en dialog;
- historie og forløb af transaktioner mellem borgere/ virksomhed og myndighed kvalificerer “dialogen”;
- kvalificeret vejledning fra myndighed.

Kontrolprincipper 2: Differentiering

- Differentiering betyder for myndighed:
 - at myndigheden kan differentiere sagsbehandlingen - også digitalt
 - at myndigheden kan danne “profiler” af den enkelte borger og virksomhed - forenkler sagsbehandling
- Differentiering betyder for borger/virksomhed:
 - at borgeren kan tilvælge service (-niveau)
 - at borgeren kan indhente forhåndstilsagn
 - at borgeren kan “udfordre” afgørelser
 - at borgeren kan følge sin sag igennem forløbet.

Kontrolprincipper 3: Digitalisering

- *Digitalisering* tillader nytænkning, enkeltstående *projekter* begrænser nytænkning.
- *Servicemål og benefits* sætter rammer for digitalisering, som sammenhængende løsninger.
- *Spillerum* for resultater og benefits *lokalt* indarbejdes i digitalisering.
- *Digitalt spillerum* ved at definere overordnede servicemål og adgang til benefitsdeling men med *mål* for lokalt relevante produktivitetseffekter.



Kontrolfokusering: Skifte af kontrolfokus

- Ikke tilsyn
- Ikke projektdigitale oplysnings- og dokumentationskrav

Differentieret kontrolfokus:

- Forebyggende
- Opklarende
- Korrigerende



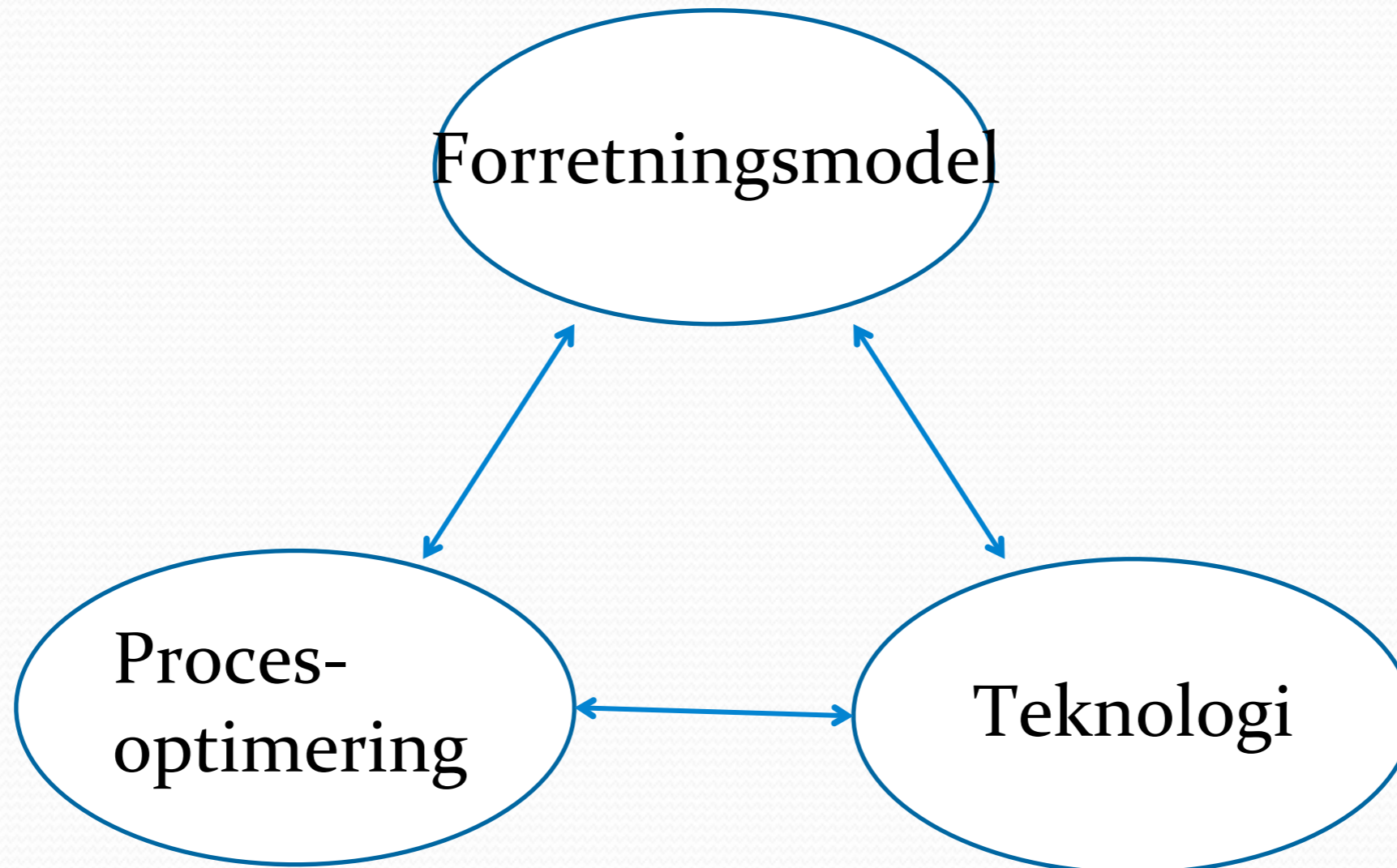
Politisk legitim ledelse

- Offentlig sektor er en institution afgrænset ved den definerende faktor:
Politisk legitim ledelse!
- Politisk legitimering af nytænkning vedr.:
- kontrolprincipper
- kontrolfokus
- lokal ledelse med spillerum for nye policy-instrumenter og relevante produktivitetsmål.



4. Forandringskapabilitet: Forandringsteknikker med eksempel i SKAT

Forandringsteknikker



Case: SKAT

- Mange kontrolprincipper i spil
- Tre forskellige kontrolmodeller
- Kontekstbetingede
- I fronten af nye kontroltankegange
 - nationalt og internationalt
- Fra output til outcome
- Fra nulfejl til væsentlighed og compliance analyser
- Ambition: Mindske antal fejl og skattegabet

Tre kundegrupper i fokus:

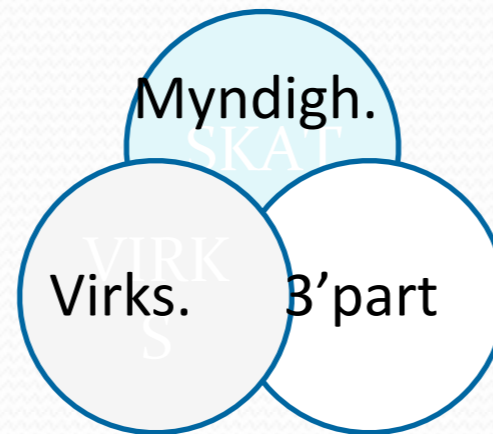
- Lønmodtagere
- SMV' ere
- Store virksomheder

Lønmodtagerne

Autobetjening

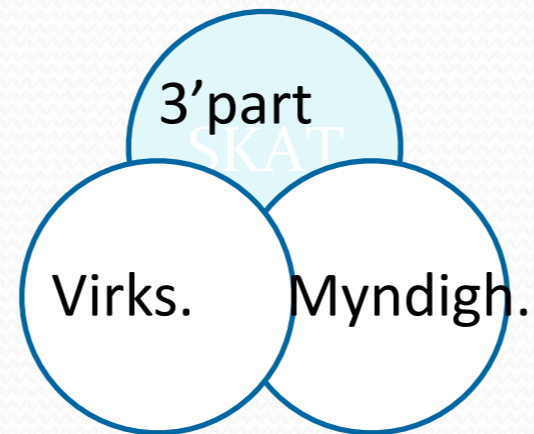
- Gennem kildeskattens restancemæssige fordele
- Til den fuldatomatiserede indkomstregistrering
- Via samspil med alle virksomheder og myndigheder
- Med(næsten) alle indkomst- og omkostningsarter
- Selvangivelsen (og ansvarsfølelsen?) er væk
- Har skabt meget store produktivitetsforbedringer

Differentieret bilateral model



- Myndighed og virksomhed indgår tillidsbaseret aftale
- Funderet tillid, dialog og transparens
- Bilateral kontakt
- Differentieret tilgang afh. af modenhed
- Løbende gensidig læring
- Adgangsbillet
- Virksomheden klassificerer sig selv i.h.t. relationsmodenhed
- win-win

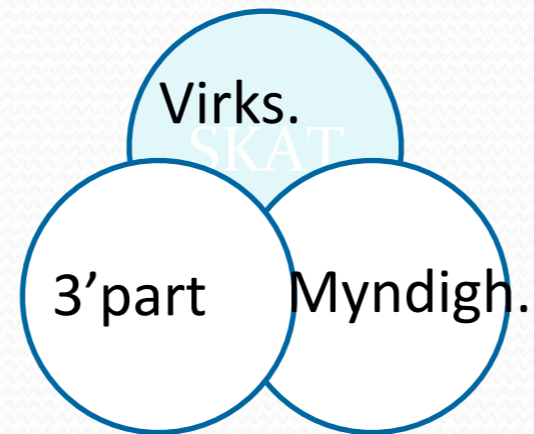
Revisor kvalificerer (NTCA model for SMV)



Egenskaber og krav:

- Revisor udpeger de virksomheder, der skal have et HM tilbud
- Foregår på basis af revisors vurdering og viden om virksomhedens TCF (Tax Control Framework)
- Revisor er udvalgt af SKAT efter godkendelse
- SKAT godkender og indgår aftale med de udvalgte revisorer
- SKAT fokuserer primært på virksomheder, der ikke har en HM aftale med revisor
- En win-win-win situation (SKAT sparer ressourcer og mindsker antal fejl, Virksomheden får omgående afregning og revisor får et nyt forr. omr.)
- Mulighed for læringscirkel

Tilvalgsmodel



Egenskaber og krav:

- Virksomheden klassificerer sig selv i.h.t. relationsmodenhed
- Afhængig af deklareret modenhedsniveau afpasses SKAT's indsats
- Pisk og gulerod differentieres og accentueres
- Frivilligt for virksomheden at deltage
- Forskellige revisorroller efter virksomhedens valg
- Kræver færrest SKAT ressourcer men størst tillid fra SKAT



5. Produktivitet i et adfærdsperspektiv



Viljen til produktivitet!

- Viljen kommer som et individuelt mål hvor produktivitetens effekter kan tilegnes her og nu af samme individ: ***Individuel produktivitet!***
- Viljen kan skabes hvis leder og medarbejder udvikler en fælles forståelse, respekt, sympati og tillid: ***Et konstruktivt fællesskab!***
- Viljen styrkes hvis et fælles mål kan ses fulgt af mange som derved inspirerer til større indsats: ***En begejstret og (mere eller mindre aktiv) deltager - fællesfølelse!***

Den individuelle vilje til produktivt virke kan forhindres af et kontrol-regime, som sætter regler i vejen og med manglende tillid til medarbejderen demotiverer og svækker ansvarsfølelsen for opgaver og for helheden!



Eksempler på vilje til...

Produktivitet	Vi dyrker ...	Koncept
Individuel produktivitet	Sportsstjernen	Karriere
Gruppe produktivitet	Holdsport	Teamwork
Samfunds produktivitet	Landsholdet	Community



Et adfærdsperspektiv på produktivitet

- Viljen til produktivitet ved erkendelse, "synliggørelse", objektivering, resultater!
- At skabe viljen ved ledelse!
- At skabe produktive processer!
- At skabe produktive strukturer!
- At skabe resultater!

- Viljen - ledelsen - processerne - strukturerne - resultaterne *kan omregnes til produktivitetsændringer, positive!*



At skabe produktive processer!

- Som umiddelbart forenkler arbejdet
- Som støttes af kommunikation og data og reducerer ventetid, fejl og muliggør planer
- Som kan automatiseres
- Som tilknyttes automatiserede processer
- Som eventuelt kan overflødiggøres - og helt forsvinde!



At skabe produktive strukturer!

- Afvikle betingelser for flaskehalse, konflikt, modsigelser, misforståelser, etc.!
- Afvikle fastlåsning, magtbalance, terrorbalance, urørlighed, guddommelighed!
- Formidle muligheder for effektiv koordinering, relevant ressourceetilgang, etc.
- Forme, fordele og forsyne i tråd med at mangler, utilstrækkelighed, tab, melder sig!



At skabe resultater: mål og benefits

- Mål opnåelse og resultatforståelse ("synligt") som drivkræfter for at skabe *vilje* til produktivitet!
- Benefitsfordeling med interessenter ved fælles at udmåle finansielle gevinster og andre fordele ved opnåede resultater - gensidigt og forståeligt!
 - At forbinde og kommunikere indsats med resultater åbent, troværdigt og retfærdigt!
 - At opsamle og fordele *mindre* indsatser til *større* resultater som inspirerer til tro på sig selv og til bestræbelser for at nå videre!
- Muliggøre viljen til produktivitet i policy, strukturer, processer og teknologi.



6. Perspektiver



At tage med hjem (1) !

- Kontroloverskud præger den offentlige sektor:
Regelefterlevelse (“compliance”) udbygges ved at udbyde flere regler, mere detaljerede regler - og udøve politiske forlig igennem regelafbalancering.
- En utilsigtet effekt af kontroloverskud er opbygning af mistillid - på begge sider - mellem borger og forvaltning.



At tage med hjem! (2)

- Politikker formuleret i målsætninger mere end i regler.
- Regler som udformes med spillerum for forskellige lokale løsninger.
- Begrænsninger og betingelser som del af politisk vedtaget differentiering, overordnede budgetrammer, m.v.
- Et lokalt spillerum for opnåelse af resultater og benefits med mulighed for produktivitetstilvækst.
- Spillerum kan skabes ved valg af kontrolprincipper med tillidsfundering, differentiering og digitalisering.