



FOKUS PÅ RESULTATER I
DEN OFFENTLIGE SEKTOR

DEBATOPLÆG

PRODUKTIVITETS
KOMMISSIONEN //

PRODUKTIVITETSKOMMISSIONENS DEBATOPLÆG TIL FOLKEMØDET PÅ BORNHOLM 2013

Produktivitetskommissionen ønsker at tage hul på debatten om produktivitet i den offentlige sektor. Denne pjece er et oplæg til Kommissionens debatmøde på Folkemødet på Bornholm d. 15. juni 2013, men kan også læses som en selvstændig publikation.

Produktiviteten i den offentlige sektor vokser grundlæggende af samme årsager som i den private sektor: Ny teknologi, ny viden og smartere arbejdsgange.

Men de drivkræfter, der tilskynder private virksomheder til at anvende ny teknologi, skaffe ny viden og gøre nye arbejdsgange til virkelighed, findes ikke i samme grad i den offentlige sektor.

Samtidig er produktivitet i offentlig institution mere kompliceret at måle end i en privat virksomhed, hvor succes kan aflæses direkte som et tal på regnskabet bundlinje.

Den offentlige sektor er stor i Danmark – omtrent en tredjedel af alle beskæftigede er offentligt ansatte.

Kan vi give offentlige ledere og medarbejdere større tilskyndelse til, og bedre muligheder for, at fremme produktiviteten, er der et stort potentiale for at øge velstanden og velfærden i Danmark.

Spørgsmålet er, hvordan det potentiale kan høstes. Her i pjecen ser vi nærmere på to temaer:

Tema 1: Hvordan får vi en mere effektiv offentlig sektor? Ledelse, fleksibilitet og tillid

Tema 2: Afbureaukratisering af den offentlige sektor – en håbløs opgave? Forholdet mellem politikere og embedsmænd

De to temaer er også udgangspunktet for Kommissionens debatarrangement på Folkemødet på Bornholm 2013.

DEN OFFENTLIGE SEKTORS PRODUKTIVITETSUDFORDRING

Den offentlige sektor er anderledes end den private. Private virksomheder sælger deres produkter direkte til kunderne. Hvis fru Jensen køber en stegepande hos isenkræmmeren til 400 kr., er det fordi fru Jensen netop ønsker sig den stegepande til den pris. Har hun også brug for en elpære, tager hun en ned fra hylden og betaler den ved kassen.

Sådan forholder det sig ikke i den offentlige sektor. Her afleverer fru Jensen hvert år et beløb i form af den skat, hun betaler. Det skal dække udgifterne til alle de serviceydelser, det offentlige stiller til rådighed for hende. Lægebesøg, gadebelysning, en folkeskole til ungerne osv.

Men fru Jensen afleverer ikke bare en dosmerseddel sammen med sin skattebetaling. Godt nok kan hun med sin stemme på valgdagen hvert fjerde år sende et signal om, hvordan hun ønsker, at det offentlige prioriterer sine midler. Derefter er det politikerne, og i praksis også embedsmænd, institutionsledere, sygeplejersker, folkeskolelærere osv., der vurderer, hvad og hvor meget offentlig service fru Jensen skal have mulighed for at modtage.

Bliver vi i isenkræmmeren, så svarer det til, at fru Jensen og alle de andre kunder afleverer et beløb en gang om året ved kassen. Og så er det ellers op til ekspedienten at finde ud af, hvad kunderne har behov for af kogegrej, værktøj, glas og stikdåser. Og at de hverken får mere eller mindre end det, de er berettiget til.

Det ville være en stor udfordring for ekspedienten at stille kunderne tilfredse – og i realiteten er det samme slags udfordring, politikere og offentligt ansatte står med hver dag.

Tager man produktivetsbrillerne på, har forskellen til den private sektor stor betydning. En privat virksomhed har et klart mål: Øg overskuddet! Det kan den gøre ved at producere bedre produkter end konkurrenten og med lavere omkostninger. Kort sagt ved at hæve produktiviteten. Succes eller fiasko afspejles direkte på bundlinjen i virksomhedens regnskab.

Manglende resultater vil have konsekvenser for virksomhedens bestyrelse og ledelse – aktionærene vil hurtigt finde nye folk til taburetterne, hvis ikke de formår at opretholde en tilfredsstillende produktivitet.

Borgerne har i den offentlige sektor en rolle, der minder om den, aktionærene har i en privat virksomhed. Borgerne kan som aktionærene fyre bestyrelsen – dvs. politikerne. Men selvom der har været problemer med produktiviteten i nogle af de offentlige institutioner, har det sjældent været årsag til en ny partifarve i fx en kommunalbestyrelse.

Det er ikke fordi, produktivitet i det offentlige er uvæsentlig for borgerne. Den er tværtimod afgørende for, hvor meget og hvor god service de får for skattekrone. Men når offentlige serviceydelser stilles til rådighed uden direkte afregning, er der ikke nogen entydig bundlinje, der afspejler produktiviteten. Så det er langt sværere for borgerne end for aktionærene at vurdere, om "bestyrelsen" klarer sig godt.

Det gør det vanskeligt for borgerne at stille politikerne til ansvar, hvis de offentlige institutioner er lavproduktive. Og politikerne selv har i øvrigt også kun få muligheder for at vurdere, om det skulle være tilfældet. Derfor er produktivitet i det offentlige sjældent et hovedtema i en valgkamp.

Ingen konkurrence giver begrænset dynamik

Ser man på de enkelte enheder inden for den offentlige sektor, er der store forskelle på, hvor produktive de er. Det kan de fleste forældre ikke genkende til: Man har som regel en god fornemmelse af hvilken skole i nabolaget, der er den bedste.

Sådan er det også med private virksomheder. En restaurant serverer måske velsmagende mad til lave priser, mens konkurrenten inde ved siden af er dyrere og dårligere. Men med tiden vil den dårlige og uproduktive restaurant blive udkonkurreret og gå konkurs. Tilbage er den produktive restaurant, nu med flere kunder.

Den dynamik hæver samfundets produktivitet, fordi dygtige virksomheder vokser, og mindre dygtige forsvinder. Jo mere konkurrence, der er i en branche, jo kraftigere er den dynamik. Men i den offentlige sektor er der ingen konkurrence, så derfor findes dynamikken ikke på samme måde som i det private.

Det sker således sjældent, at skoler, sygehuse eller brandstationer lukkes ned, fordi de er uproduktive. Og det er utænkeligt at nedlægge fx en kommune og fjerne den helt fra landkortet, hvis den er ineffektivt drevet.

Det sker heller ikke uden videre, at en ny og mere effektivt administreret kommune åbner. I det private erhvervsliv derimod skyder nye virksomheder med gode idéer op hele tiden. Den produktive restaurant fra eksemplet kan ikke hvile på laurbærrerne – tænk hvis der åbnede en ny konkurrent med et bedre forretningskoncept i den tomme butik ved siden af? Det tilskynder restauranten til hele tiden at forbedre sig og øge produktiviteten.

En svær sektor

Tilsammen giver den offentlige sektors kendetegn vanskelige vilkår for produktiviteten. Vi ved nogenlunde, hvilke ressourcer sektoren bruger. Men det er svært at afgøre, hvad der rent faktisk bidrager til at skabe højere værdi for borgerne. Samtidig er der ikke den konkurrence og dynamik, der næsten per automatik sikrer fremgang i det private erhvervslivs produktivitet.

POTENTIALIA FOR HØJERE PRODUKTIVITET

Den offentlige sektors særlige karakteristika giver produktivetsvæksten svære vilkår. Samtidig er den offentlige sektor i Danmark stor sammenlignet med andre lande. Næsten hver tredje beskæftigede arbejder i staten, i kommunerne eller i regionerne. Kan vi skabe bedre rammer for deres arbejdsindsats, vil det betyde meget for Danmarks samlede produktivitet. Private virksomheder vil også kunne drage nytte af en mere produktiv offentlig sektor, fx gennem hurtigere og smidigere sagsbehandling.

Det er meget svært at sætte tal på det samlede potentiale for at forbedre produktiviteten i den offentlige sektor. Ikke mindst fordi der er begrænset viden om, hvad sektoren egentlig producerer. Men ikke desto mindre er der tegn på, at potentialet er stort.

Vi kan lære af hinanden

Der er stor forskel på private virksomheders produktivitet. Selv mellem nabovirksomheder inden for samme branche. Sådan er det også i den offentlige sektor. Ét ældrecenter leverer måske bedre og billigere service end et andet. Det kan være, at det er bedre ledet, at det har mere engagerede medarbejdere, at det har investeret i moderne udstyr eller noget helt fjerde.

En måde at anskue potentialet for produktivetsforbedringer i den offentlige sektor er at stille spørgsmålet:

//Hvor meget kunne vi spare uden at ændre serviceniveauet, hvis alle offentlige enheder blev lige så produktive som den mest produktive enhed af samme slags? //

Produktivitetskommissionen har bedt Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) om at se nærmere på dét spørgsmål for det kommunale område.

Det er et kompliceret spørgsmål at besvare, for kommunerne prioriterer forskelligt og indretter deres serviceydelser derefter.

Folkeskolen er et eksempel. De folkevalgte i én kommune prioriterer måske gode kundskaber i naturfag højt, men er mindre interesserede i gode fritidshjemstilbud. Kommunerne kan også have indrettet deres folkeskolesystem forskelligt. En kommune har måske valgt at have mange specialskoler til svage elever. En anden foretrækker måske at have de svage elever i almindelige skoleklasser, men har til gengæld sænket klassekvotienten.

Den metode, KORA benytter i analysen, tager højde for den slags forskelle. Folkeskolerne i en kommune bliver fx kun sammenlignet med skolerne i kommuner, der prioriterer på samme måde. Analysen tager også højde for, at sociale og geografiske forskelle påvirker kommunernes udgiftsbehov.

Til gengæld kræver metoden, at der foreligger tal for, hvor meget og hvor god service kommunerne leverer til borgerne. Det er også nødvendigt, at deres udgifter bliver indberettet på en sammenlignelig måde. Ingen af delene er i dag tilfældet for de fleste af de kommunale serviceområder.

Folkeskolen er det område, hvor datagrundlaget er bedst. Her tyder analysen på, at der ligger et potentiale på over 5 mia. kr., hvis skolerne i alle kommuner kom på niveau med de sammenlignelige kommuner, der driver deres skoler mest effektivt. Det svarer til en produktivetsgevinst på 12 pct.

På områder som daginstitutioner og ældrepleje tyder analysen på, at der er potentialer, der svarer til folkeskolens. På de to områder er beregningen dog mere usikker, fordi der kan være forskelle på kommunernes regnskabspraksis.

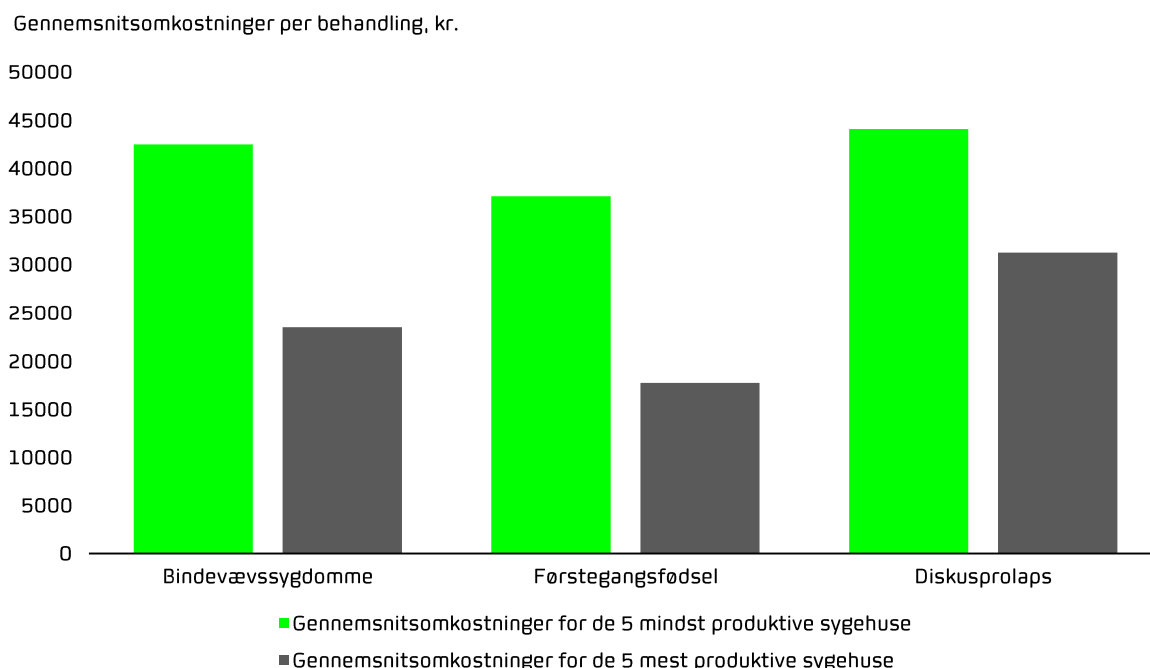
På andre områder gøres der så lidt ud af at måle kommunernes resultater eller hvor mange ressourcer, de bruger, at det ikke er muligt at give et seriøst bud på størrelsen af produktivitetspotentialet.

I regionerne er der også potentiale for højere produktivitet gennem læring fra de mest effektive enheder.

På sygehusene er der fx store forskelle på, hvor mange ressourcer der bruges på bestemte behandlinger. De mest produktive sygehuse bruger halvt så mange penge per patient på at kurere bindevævssygdomme som de mindst produktive.

Også på statens område er der flere analyser, som tyder på et produktivitetspotentiale, der svarer til det, der ligger i kommunerne og i regionerne. Men generelt er der dog meget lidt fokus på at måle, hvad staten producerer.

Produktivitetsforskelle på sygehusene 2012



Note: Kun sygehuse med over 50 af de pågældende behandlinger er medtaget. Der er ikke taget højde for eventuelle kvalitetsforskelle.

Kilde: VisualDRG og egne beregninger.

Den slags læring tager tid og kræver en målrettet indsats. Så de potentialer, Produktivitetskommissionen har peget på her, kan ikke høstes fra den ene dag til den anden.

Produktivitetspotentialer som dem beskrevet her findes også i den private sektor. Men i den private sektor bliver lavproduktive virksomheder med tiden udkonkurreret af virksomheder med høj produktivitet. Fordi den dynamik kun i ringe udstrækning eksisterer i den offentlige sektor, er det ekstra vigtigt, at vi hele tiden er opmærksomme på, hvordan offentlige enheder med lav produktivitet kan lære af de bedste.

Analyserne viser heller ikke, *hvordan* de kan høstes. Svaret på det spørgsmål, er noget Kommissionen i sit fremadrettede vil komme med nogle konkrete bud på.

Vi kan lære af udlandet

At mindre offentlige enheder tager ved lære af hinanden er en af flere måder, produktiviteten i den offentlige sektor kan hæves. Også de enheder, der har høj produktivitet, kan løbende forbedre sig. Der opstår hele tiden nye idéer rundt omkring i verden, og teknologien udvikler sig dag for dag.

Der ligger således også et potentiale i at være åbne over for nye innovative metoder til at løse den offentlige sektors opgaver. Ikke mindst er det vigtigt hele tiden at skele til udlandet.

Der er uden tvivl områder, hvor andre lande har indrettet deres offentlige sektor smærtere end i Danmark. En indikation er, at vi i Danmark har et meget højt offentligt forbrug, uden at det kan dokumenteres, at den service, den offentlige sektor leverer, er bedre end i fx Sverige.

Der er i de seneste år sket en masse nytænkning inden for det offentlige.

I samarbejde med den uafhængige tænketank Mandag Morgen har Produktivitetskommissionen samlet 18 konkrete eksempler på tiltag, der har forbedret produktiviteten i en bred vifte af offentlige institutioner. De kan læses i publikationen *Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor*, som er tilgængelig på Kommissionens hjemmeside (www.produktivitetskommissionen.dk) eller ved henvendelse til Kommissionens sekretariat.

Der er således tegn på, at der sker produktivetsforbedringer mange steder i den offentlige sektor i Danmark i øjeblikket. Men er det nok til at høste produktivetspotentialer?

TEMA 1: HVORDAN FÅR VI EN MERE EFFEKTIV OFFENTLIG SEKTOR?

En privat koncern har i gennemsnit 24 ansatte. En kommune har mere end 5.000, ministerierne knap 10.000, og regionerne topper listen med 25.000 ansatte i gennemsnit. Offentlige myndigheder er supertankere i sammenligning med de små, private lystbåde. Det gør i sig selv styring i den offentlige sektor til en særlig udfordring.

Dertil kommer, at det sjældent er helt klart, hvor de offentlige supertankere er på vej hen. Hvis et privat rengøringsfirma øger kvaliteten, vil kunderne være villige til at betale mere for ydelserne. Højere kvalitet betyder et større tal på bundlinjen – et bedre resultat. Sådan er det ikke i den offentlige, hvor borgerne ikke direkte betaler en stykpris for de ydelser, de modtager. Her er ingen bundlinje, der direkte afspejler om kursen er den rette.

Også det gør det til en kompliceret opgave at styre den offentlige sektor, for man får det, man styrer efter. Sætter en kaptajn på et skib kursen tre grader nord, er det i den retning, skibet sejler. Uden kompas at styre efter, kan besætningen ikke være sikker på at komme i havn. Vil vi gerne have, at den offentlige sektor leverer endnu bedre service til færre skattekrone end i dag, kræver det, at vi er gode til at måle på de resultater, sektoren skaber. Det er vi ikke i dag.

Ikke fordi vi ikke måler. Men det er alt for ofte selve aktiviteten, der måles og styres efter, og ikke resultatet. Det kan fx være krav til antallet af undervisningstimer i folkeskolen, antallet af møder arbejdsløse skal gå til på jobcentret, eller antallet af plejere per beboer på et ældrecenter.

Den slags har ofte en sammenhæng med den service, borgerne modtager. Men vi kan ikke sige med sikkerhed, hvordan sammenhængen er. Det er ikke aktiviteten i sig selv, der er vigtig for borgerne, men *resultatet* af aktiviteten.

Det vil sige, om eleverne i folkeskolen lærer at læse, om arbejdsløse kommer i job, og om ældrecentrets beboere trives.

Vil vi hæve produktiviteten, skal vi blive bedre til at måle, belønne og styre efter resultater.

Ledelse er vigtig

De fleste har hørt om hjemmehjælperen, hvis opgaver er skemalagt minut for minut. Bad og personlig pleje: 8 minutter. Støvsugning: 12 minutter. Og så videre. Det hele skal krydses af på en liste.

Det er et karikeret eksempel på detailstyring af arbejds gange. Den slags kan hæve produktiviteten i nogle tilfælde. Et samlebånd på en fabrik kan ikke fungere uden, at det er nøje koordineret, hvem der foretager sig hvad, hvordan og hvornår.

Andre steder er det direkte uhensigtsmæssigt at fastlægge arbejdet på samme måde som ved et samlebånd.

I en folkeskoleklasse er en elev måske ordblind, en anden kommer fra en socialt belastet familie. En tredje er yderst intelligent og keder sig i timerne, hvis ikke hun bliver udfordret. De skal alle håndteres forskelligt for at opfylde målet om, at de skal lære mest muligt. Og det er lærerne, der har de bedste forudsætninger for at vurdere hvordan.

Det er ikke det samme som at sige, at der ikke er behov for styring og ledelse. At lærerne laver et solidt fagligt skøn og samarbejder om at nå målet om størst mulig indlæring for eleverne, er i sidste ende skolelederens ansvar.

Amagerfælled Skole i København var i mange år kendt som en problemskole. Elevtallet daledede, og noget måtte gøres. I 2007 fik skolen ny leder. I samarbejde med lærerne fik han formuleret en klar målsætning for skolen med fokus på faglighed, trivsel og at gøre skolen attraktiv. Og i fællesskab fik de løftet skolen, så den i dag er en skole, forældrene vælger til. Det gør de, fordi skolen leverer bedre undervisning og bedre rammer for deres børn. Samtidig er trivslen blandt medarbejderne steget.

Eksemplet illustrerer flere pointer om ledelse. Resultaterne på Amagerfælled Skole kunne ikke være opnået uden en stærk, kompetent og resultatorienteret leder. En leder, som interesserede sig for, hvad der foregik i klasseværelserne, og som understøttede lærernes arbejde der, hvor de havde brug for det.

Men resultaterne på skolen kunne heller ikke være opnået, uden at medarbejderne var blevet inddraget i processen. Det er vigtigt, at medarbejderne har medejerskab til de mål, der sættes – og at de har mulighed for at udøve de faglige skøn, der kræves, for at målene kan nås.

Samtidig er det vigtigt, at lederne giver konstruktiv og systematisk tilbagemelding på de resultater, der skabes. Undersøgelser har vist, at kombinationen af klare målsætninger og klare tilbagemeldinger øger trivslen på arbejdspladsen – og fremmer produktiviteten.

Fleksibilitet giver plads til produktivitetsforbedringer

Det nytter ikke at opstille målsætninger for kvalitet og effektivitet af den offentlige service, hvis de offentligt ansatte ikke har fleksibiliteten til at forfølge dem. Det gælder ikke mindst de offentlige ledere.

Det er plejehjemslederen, skolelederen og kontorchefen, der har overblikket over arbejdsgangene i netop deres enhed. De er derfor i en god position til at vurdere, om opgaverne kan håndteres på en bedre måde. Men både lederens og medarbejderens viden og gode idéer til nye og innovative løsninger går til spilde, hvis alle arbejds gange er fastlagt fra centralt hold.

Lederne skal have passende frihed til at organisere og lede arbejdet i deres institution eller afdeling. I dag skal de ofte overholde meget detaljerede aktivitetskrav, som den offentlige sektor styres efter (se næste debattema). Samtidig skal de opfylde både lovgivning, overenskomster og regler fastsat af kommunen, regionen eller staten.

Overenskomsterne i det offentlige er ofte komplicerede og detaljerede. Fx fylder overenskomsten for HK-ansatte i det offentlige 397 sider. Privatansatte HK'eres overenskomst fylder en fjerdedel – 106 sider. Især kan overenskomsternes krav til tidsanvendelsen være en hæmsko for produktiviteten.

Overenskomsten indgået mellem DSB og Dansk Jernbaneforbund specificerer fx præcist, hvor mange minutter en ansat skal bruge på opgaver lige fra kobling af to tog over toilettømning til udfyldning af blanketter. Det blokerer for, at arbejdet organiseres smærtere, så nogle af opgaverne kan løses på kortere tid.

Overenskomsterne på jernbaneområdet er nok mere uflexible end andre steder i den offentlige sektor. Men det vil være fremmede for produktiviteten, hvis stive arbejdstidsregler bliver blødt op.

Et konkret eksempel er sceneteknikerne på Det Kongelige Teater, som i 1997 fik ny overenskomst. Før den nye overenskomst var der strenge regler for, hvornår der måtte arbejdes. Tre aftenvagter skulle følges af to fridage. Konsekvensen var, at det ofte var én tekniker, der håndterede generalprøven på en forestilling, mens en anden tog sig af premieren.

Med den nye overenskomst blev der åbnet op for, at en scenetekniker kan følge en forestillingsrække fra start til slut. Det betyder meget arbejde i den periode, hvor forestillingen kører og mindre ellers.

Og det betyder, at højere kunstnerisk kvalitet er mulig i dag. Sceneteknikeren har meget mere rutine i at håndtere udfordringerne på hver enkelt forestilling, og den rutine gør det muligt at løse mere komplicerede opgaver.

Når de samme sceneteknikere følger en forestilling hele vejen, er det nemmere at inddrage dem i planlægningen. På den måde har den nye overenskomst mindsket behovet for mellemledere. Og fordi mellemledere ikke står på scenen, styrer lyset eller laver kulisser, har teatret sparet ressourcer uden at gå på kompromis med den kunstneriske kvalitet.

SPØRGSMÅL, DER SØGES BESVARET:

- Fordi offentlige institutioner ikke kan vinde markedsandel fra konkurrenterne, betyder højere produktivitet ofte, at der er mindre behov for arbejdskraft. Hvordan motiverer og tilskynder vi medarbejdere til at arbejde for højere produktivitet, hvis de frygter for at miste deres job?
- De offentlige medarbejdere bruger ofte kun 20-25 pct. af deres arbejdstid til kerneopgaven. Har måling, detaljstyring og dokumentationskrav taget overhånd i den offentlige sektor? Eller er det tegn på dårlig ledelse?
- Der er konkrete eksempler på, at offentlige overenskomster har været en barriere for at indføre nye og mere produktive arbejdsgange. Skal vi gøre mere for, at parterne på det offentlige arbejdsmarked understøtter produktivitetsfremmende tiltag? Eller er problemet i virkeligheden, at de offentlige ledere er for dårlige til at udnytte den fleksibilitet, de allerede har?

TEMA 2: AFBUREAUKRATISERING AF DEN OFFENTLIGE SEKTOR - EN HÅBLØS OPGAVE?

Selv for ældre mennesker med en god hukommelse er det svært at huske, hvornår en siddende regering *ikke* har haft et mål om at bekæmpe unødige regler og administrativt bøv. Hvem kan være modstander af det?

Men selvom hensigterne har været de bedste, oplever socialrådgiveren, institutionslederen og plejeassistenten alligevel, at de bruger mere og mere tid på at efterleve, kontrollere og dokumentere. Og mindre tid på at servicere borgerne. Socialrådgivere bruger fx i dag under en femtedel af deres tid sammen med borgerne.

Nye regler og kontroltiltag betyder sjældent, at gamle regler og kontroltiltag fjernes. I 1951 fyldte lovteksten på beskæftigelsesområdet fx 421 sider. I år 2010 var der 22.408 sider. Det svarer til en side ny lov om dagen hver eneste dag i 59 år. Oven i det skal så lægges de kommunalt fastsatte regler.

Den slags er dræbende for produktiviteten og for de offentligt ansattes motivation. Ikke fordi regler i sig selv er et problem. Det er fx svært at forestille sig, at morgentrafikken ville glide, hvis ikke vi var enige om, at man holder tilbage for rødt og overholder ensretningen. Det er derimod mængden, detaljeringsgraden og ofte modsætningsfyldte centralt fastsatte regler, der er problemet.

Detailstyring avler mere detailstyring

Hvordan opstår denne regeljungle? En årsag er, at detailstyring af arbejdsgange avler mere detailstyring. Forklaringen er som følger.

Flere og mere komplekse regler giver øget risiko for fejl. Eller svigt. Selv nok så omfattende regelsæt kan ikke tage højde for alle de arbejdssituationer, offentligt ansatte kan komme ud for. Både fejl og svigt fører til klagesager, og klagesager koster ressourcer.

Men medierne er heller ikke sene til at gribe fat i den type historier. Hvem synes ikke, det er for galt, hvis en syg mand ikke får tildelt førtidspension? Eller at en lille pige bliver tvangsfjernet på et forkert grundlag?

Når den slags sager får stor bevågenhed i pressen og blandt befolkningen, bliver de også automatisk en sag for politikerne. Og politikere bliver ikke genvalgt på at læne sig tilbage og slå koldt vand i blodet. De bliver genvalgt på at udvise handlekraft og gøre noget ved sagen.

I praksis har dette "noget" ofte været endnu mere kontrol og detailstyring. Også selvom den syge mands og den lille piges sagsforløb har været så særprægede, at det er usandsynligt, at kommunernes sagsbehandlere kan risikere at stå i samme situation igen.

På den måde øges detailstyringen, hvilket igen fører til flere fejl og svigt. Og til nye politiske enkeltsager, som resulterer i mere detailstyring. Og så videre.

En anden forklaring på regeljunglen er, at omkostningen ved nye regler i form af fx dokumentationskrav sjældent falder på dem, der vedtager reglerne. Når politikere eller topembedsmænd vedtager, at sagsakterne i en socialsag skal være mere detaljerede, er det ikke dem selv eller deres enhed, der skal afsætte den nødvendige ekstra tid. Der kan således slet og ret være for lidt fokus på den slags administrative omkostninger.

PARKINSONS LOV

Arbejdet vokser og udfylder den tid, der er sat af til arbejdet. Sådan indledte professor, Cyril Northcote Parkinson, et satirisk essay fra 1955, hvor han fremsatte, hvad han i al beskedenhed kaldte Parkinsons Lov. Loven henviser til, at embedsværket har en tendens til at vokse med tiden, også selvom der i realiteten ikke bliver mere arbejde at lave. Således var der fx i 1954 fire gange så mange ansatte i Koloniministeriet i Storbritannien end tyve år forinden - også selvom det britiske imperium var skrumpet betragteligt i den mellemliggende periode.

Parkinson påpegede, at den slags udvidelser af embedsværket skyldes to ting. For det første vil ledende embedsmænd forsøge at maksimere antallet af medarbejdere, de har under sig. Det giver nemlig prestige. For det andet giver flere embedsmænd hinanden mere at lave. Der skal godkendes referater, holdes orienterende møder, skabes konsensus osv.

I et nyere, ligeledes satirisk essay fremhæver Anthony Berglas et "afledt" resultat af Parkinsons Lov. Nemlig at computere fører til højere produktivitet i den offentlige sektor, men ikke til at opgaverne løstes mere effektivt. Når computere frigør kapacitet, vil arbejdets kompleksitet vokse, så det igen udfylder den tid, der er sat af til arbejdet.

Som eksempel bruger Berglas det australske skatteministerium. Omkostningerne til at opkræve skat målt som andel af BNP var omtrent de samme i 2007 som i 1955 til trods for, at BNP var mangedoblet i samme periode, og at computeren var opfundet. Men måler man i stedet, hvor mange ressourcer ministeriet bruger per side i skattelovgivningen, så er produktiviteten rent faktisk steget, for mængden af love og forordninger blev mere end tidoblet mellem 1955 og 2007!

En tredje forklaring tager udgangspunkt i det, der er blevet kaldt Parkinsons Lov: At embedsværket har en tendens til at vokse med tiden, selvom der ikke bliver mere arbejde at lave (se boks).

Endelig kan regeljunglen være politikernes måde at sikre sig, at de offentligt ansatte omsætter politikernes tanker til praksis. Ikke fordi politikerne opfatter de offentligt ansatte som ukvalificerede til at levere det ønskede resultat.

Men politikerne kan ofte ikke vide med sikkerhed, om deres politiske mål nås. Det skyldes, at der ofte ikke foreligger dokumentation for, hvad det offentlige egentlig producerer, og hvad resultatet er.

Politikerne kan fx ønske, at hjemmehjælpen skal hæve rengøringsstandarden hos de ældre. Men hvis det i praksis er for besværligt at måle, om der rent faktisk bliver renere, er politikerne nødsaget til at stille krav til det, de kan kontrollere: Hvor lang tid der bruges på rengøring. Og sådan kan minuttyranni opstå.

Hvordan rydder vi regeljunglen?

Eksemplet med minuttyranniet viser, at mere systematisk måling af resultater måske kan erstatte detailstyring af arbejdsgange i nogle dele af den offentlige sektor. Men det viser også, at det kan være svært. Der er forsøg i gang med at mindske mængden af regler og detailstyring. Et af dem er den såkaldte udfordringsret, der giver kommunale eller regionale enheder ret til at søge den overordnede myndighed om at blive fritaget for en regel, enheden finder uhensigtsmæssig.

En tilsvarende ordning er Frikommuneforsøget, hvor hele kommuner kan søge om undtagelse fra de gældende regler på områder som fx folkeskolen eller ældreplejen. Københavns Kommune har på eget initiativ lavet friinstitutioner, der er undtaget fra kommunens egne regler.

Den slags tiltag kan være en nyttig overtryksventil for unødigt bureaukrati.

Men de løser næppe det underliggende problem med vildtvoksende regler og politisk detailstyring af arbejdsgange.

Måske skal vi tænke helt forfra. Måske skal vi fx tage beskæftigelsesområdet 22.408 siders lovtekst og smide dem til storskrald. Og så se om ikke kerneopgaven – at få folk i job – kan løses på et simpere grundlag.

SPØRGSMÅL, DER SØGES BESVARET:

- Alle regeringer i mands minde har haft en målsætning om afbureaukratisering og regelforenkling i den offentlige sektor. Alligevel synes udviklingen at gå den modsatte vej. Hvad er forklaringen?
- Er der behov for at opstille barrierer for, hvor meget politikerne kan blande sig i detailstyringen af de offentlige institutioner?
- Er en større armslængdeafstand mellem politikere og embedsmænd/offentlige ledere ønskelig? Og er det realistisk?
- Er små ændringer af det eksisterende system tilstrækkelige for at fjerne unødigt bureaukrati? Eller skal vi starte helt forfra?

Produktivitetskommissionens medlemmer



Formand: Peter Birch Sørensen, professor, Københavns Universitet //



Carl-Johan Dalgaard, professor, Københavns Universitet //



Agnete Gersing (tilforordnet), direktør, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen //



Hans Nikolaisen, kommunaldirektør, Randers Kommune //



Agnete Raaschou-Nielsen, bestyrelsesmedlem i en række danske virksomheder //



Philipp Schröder, professor, Aarhus Universitet //



Jan Rose Skaksen (tilforordnet), direktør, KORA //



Birgitte Sloth, prodekan, professor, Københavns Universitet //



Anders Sørensen, professor, Copenhagen Business School //

Læs mere om Kommissionens medlemmer på www.produktivitetskommissionen.dk //

