

– Der er ingen tvivl om, at der også er muligheder i fremtiden, men kommunernes muligheder for at finde nye store effektiviseringspotentialer er mindre, end de var for fem år siden, siger Tomas Therkildsen, kommunaldirektør i Næstved Kommune.

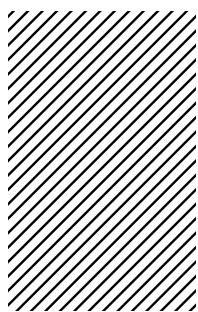


FOTO: SIF MEINCKE

DE STORE SPRING

Hvordan skaber man øget produktivitet i kommunerne? Og hvad var det for store spring, der kom ud af finanskrisen, som kommunerne klarede til topkarakter? Vi lod tre kommunaldirektører diskutere kommunal produktivitsudvikling i rammer, der kun skrumper. *Af Søren Hyre-Fenneberg, Morten Jung og Tom Ekeroth, tek@kl.dk*

Opbremnsningen i udgifterne under finanskrisen var langt større, end nogen havde forestillet sig, den ville blive. Men hvordan ser kommunernes økonomiske fremtid ud, hvordan skal der arbejdes med produktivitet, og kan man bruge krisens store spring til noget? Vi lod de tre kommunaldirektører Tomas Therkildsen, Næstved, Niels Højberg,



Aarhus, og Hans Nikolaisen, Randers, diskutere produktivitet, incitamenter og den offentlige sektors økonomiske fremtid.

Tomas Therkildsen: – Jeg var med til at skrive en publikation, da jeg var i KL for syv år siden, et effektiviseringskatalog, en hel masse om strukturer på de store velfærdsområder, strukturer i administrationen.

Når jeg ser tilbage på dengang, så er det klart, at rigtig meget i kataloget er høstet. Alle har vel arbejdet rigtig meget med produktivitet og effektivisering i fem-seks år. Der er ingen tvivl om, at der også er muligheder i fremtiden, men kommunernes muligheder for at finde nye store effektiviseringspotentialer er mindre, end de var for fem år siden.

Niels Højberg: – Alle har været i gang med effektiviseringer. Og når vi kigger fremad, fortsætter det jo bare. Nogle af de ting, der er sket, har været meget mere omfattende, end vi selv havde troet på, da vi gik ind i det. Det er på det specialiserede område, og det er på ældreområdet, hvor der er sket meget større ændringer end nogen overhovedet havde forudset. Ældreområdet har reduceret udgifterne mest. Vi har lavet benchmark med andre store kommuner, og fra 2005 til 2012 er enhedsudgifterne til ældre over 65 faldet med omkring en tredjedel.

Udgiftsfald på 30-40 procent

Hans Nikolaisen: – Produktivitetskommissionen (som HN er medlem af, red.) har talt om, at det interessante ved den offentlige service er effekten på omgivelserne. Når vi ser på det, der er sket de sidste tre-fire år, så er der sket en voldsom opbremsning af vore udgifter. Der er en del af det, der har karakter af effektiviseringer, men der er også en del, der bare er udgiftsbremser, som kommer af ny og strammere styring af den offentlige sektor. Vi har kollektivt i ledelsen af den offentlige sektor haft for lidt fokus på den indre fabrik, og hvad det er for nogle resultater, der kommer ud af det, vi yder. Vi har været enormt gode til at opnå de økonomiske målsætninger, og vi har opbremsset hårdere op, end vi skulle. Men vi ved ikke ret meget om, hvad det har betydet for effekten af vores service. Det er en opgave, vi har foran os: At blive mere fokuseret på, hvilken effekt det vi laver har.

Niels Højberg: – Området anbragte børn og unge oplevede stor vækst inden finanskrisen. Omlægningen fra institutionsanbringelse til netværksarbejde har gjort, at udgifterne nogle steder er faldet med 30-40 procent over en kort årrække. Det har betydet ganske meget, og hvis man kigger på effekt, er området mindst lige så godt nu. Det er nok mønsterområdet; her har en faglig ændring gjort, at udgifterne er faldet, og man kan argumentere for, at effekten måske endda er bedre, end

den var med institutionsanbringelse. Men hvad var det, der skete, når vi lavede det der spring i udgifterne? Var det så en opbremsning generelt eller en permanent effekt, og hvad er det for et paradigmeskift i fagligheden, der ligger bag det? Når man kigger på ældreområdet, hvad betyder rehabiliteringstænkningen, investeringerne i velfærdsteknologi, inddragelse af medarbejderne i afbureaukratisering og arbejds-gange eller de frivilliges arbejde så? Hvad har det betydet for det faglige på ældreområdet? På andre områder tror jeg bare, det har været behård effektivisering.

Behård opbremsning

Hans Nikolaisen: – Jeg er ikke uenig med Niels i, at der er områder, specielt ældreområdet, hvor der virkelig er sket en ændring af tilbuddene, hvor man har gjort meget for at arbejde med "længere i eget liv" og velfærdsteknologi. Men det starter som en behård økonomisk opbremsning. Ude i beslutningskæden er der fornuftige folk, også decentrale ledere og medarbejdere, som ser, at hvis det skal give mening, er de nødt til at arbejde målrettet på at få mere nytte ud af den sum penge, de har til rådighed. Så selvfølgelig er der sket noget, som har karakter af effektivisering. Vi har lagt meget mærke til, hvad den samlede udgiftsstyring er, men jeg tror, der ligger et potentiale i at have fokus på effektivitet fremadrettet – at blive bedre til at måle effekten af det vi laver og bliver mere fokuseret på det.

Det opfatter jeg som noget, der er stor brug for at arbejde med.

Tomas Therkildsen: – I den virkelige verden er der et element af, at det er lige meget, om det er effektivisering eller besparelse. Det starter med et behov for udgiftsreduktion. Men hvad så på skoleområdet? Hvis du skal spare noget for alvor på skoleområdet, så skal man lukke nogle skoler og lægge dem sammen, ændre på skoledistrikter, på antallet af elever i klassen. Er det så en effektivisering eller en besparelse? Hvis du spørger forældrene, er det en besparelse. Og en servicereduktion. Hvis du spørger mig, er det også en effektivisering, fordi de får den samme undervisning til billigere penge, muligvis endda bedre, fordi det er en større skole. Man kan ikke kun snakke om effektivisering som noget fuldstændig rent, så bliver der ikke noget tilbage. Ved alle effektiviseringer er serviceoplevelsen ændret.

Ikke et naturligt incitament

Niels Højberg: – Det økonomiske pres har vi klaret til ug, og det viser sig, at der er sket nogle spring, som vi

I DEN VIRKELIGE VERDEN ER DER ET ELEMENT AF, AT DET ER LIGE MEGET, OM DET ER EFFEKTIVISERING ELLER BESPARELSE. DET STARTER MED ET BEHOV FOR UDGIFTSREDUKTION.

Tomas Therkildsen

FOTO: SIF MEINCKE



ikke engang har planlagt. Der skete en masse, som vi ikke nødvendigvis havde tænkt i vores produktivtetsstrategi. Jeg tror, at hvis man kan finde ud af, hvad det var, er det hjælpsomt i forhold til Produktivitetskommissionens anbefalinger.

Tomas Therkildsen: – Vi har jo det problem i det offentlige, at der ikke er et naturligt incitament til at tænke produktivitet: Hvis du er ansat i en privat virksomhed og bliver mere produktiv, så kan du sælge flere ting og få højere status. Men hvad hvis du er i en enhed i det offentlige system? Ja, hvis du er heldig, kan du lave mere kvalitet, men det kan også være, at nogen synes, at så kan der være færre til at løse opgaven.

Hans Nikolaisen: – Underliggende er der ikke noget i den offentlige sektor, der virker som en stram økonomisk ramme. Men jeg tror, at det er gået op for os i den offentlige sektor, at hvis vi skal udvikle sektoren med de penge, vi har, så er vi nødt til at fortsætte arbejdet med at effektivisere for at sikre, at vi har råderum.

Niels Højberg: – Iagttagelserne af, hvad der er sket under finanskrisen, kommer os til gode. Måske skulle man facilitere den form for forandring for at komme næste skridt

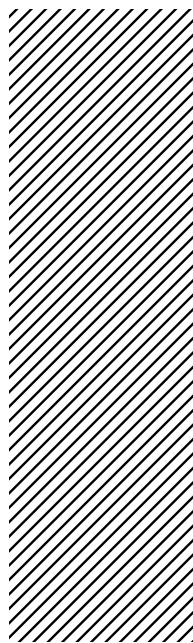
videre. Vi bliver nødt til at gøre det igen, for at være konkurrencedygtige som nation. Det er helt uden for diskussion. Vi diskuterer, hvad det er for midler vi kan bruge. Et af dem bliver, at rammerne skrumper, det kommer de også til i de kommende år, men hvad er det, der skal til, for at fagligheden følger med, og en lang række af vore medarbejdere ikke begår civil ulydighed? Som der er tendenser til: ”I kan fyre os, hvis I vil, vi går på arbejde for at have en mening med det. I skal ikke korrumpere vores faglighed”.

Skadelig eller gavnlig?

Resultatkontrakter er noget af det, som Produktivitetskommissionen peger på for at øge produktiviteten.

Tomas Therkildsen: – Resultatkontrakter og resultatløns virker. De virker bare på det, som de måler på. Så det er spørgsmålet, i hvilken udstrækning man i det offentlige kan finde meget præcise bundlinjer at måle på og belønne folk på. Hvis vi gav alle skolechefer 100.000 i resultatløns næste år for at finde udgiftsreduktioner for tre procent, ville man formentlig finde det. Men det resultatmål kan ikke stå alene. De er også nødt til at blive målt på den

– Underliggende er der ikke noget i den offentlige sektor, der virker som en stram økonomisk ramme, siger Hans Nikolaisen (t.h.), kommunaldirektør i Randers Kommune.



basale driftssituation i skolerne, på implementeringen af skolereformen og på de faglige resultater, der skabes i skolerne. Og når først de resultatmål er kommet på banen også, bliver det mere uklart, hvordan de enkelte elementer i en resultatkontrakt ville virke. Men det er klart, at meget enkelte resultatmål med en tilstrækkelig høj resultataflønning virker.

Niels Højberg: – Jeg er nok nærmest uenig. Jeg tror, at resultatløns i den offentlige sektor på institutionsniveau kommer til at skubbe til fornemmelsen af, at det synes man ikke er rimeligt. Jeg tror ikke, det virker på institutionsniveau og slet ikke på medarbejderniveau. Jeg tror nærmest, resultatløns skader mere, end det gavner, i den offentlige sektor.

Tomas Therkildsen: – Fordi det virker, er det ikke sikkert, at man skal bruge det. Der er ikke nogen i Næstved, der er på resultatlønskontrakt. For jeg synes, der er for store vanskeligheder med at lave kontrakterne. Jeg har selv været på resultatløns. Allerede det næste år er det ikke noget specielt, så er man inde i møllen. Så virker incitamentet ikke. Men det virker på den måde, at man løber efter de mål, man bliver målt på.

Hans Nikolaisen: – Produktivitetskommissionen har set, at resultatløns er noget, man bruger i det private erhvervsliv. Så kan man bruge det i den offentlige sektor? Der er refleksioner om emnet, og ja, det kan man nok godt, men det er nok ikke vidundermidlet. Vi bruger det ikke ret meget i den offentlige sektor, fordi bundlinjen er så kompleks – det er svært at måle. Hertil kommer, at de decentrale ledere, med de summer der er til rådighed, ikke mener, at det er værd at bruge tid på. Anstrengelserne står slet ikke mål med de effekter, det har.

Niels Højberg: – Jeg tror, at vi kan give incitamenter til team. De kan bruge noget af det, de sparer, på uddannelse for eksempel. Der, hvor man har en opgave, som et team står inde for, hvor budgettet er tydeligt, der kan man lave det. Hvis man kigger på, hvordan forventninger er hoppet fra før finanskrisen til i slutningen af finanskrisen, så er det, man forventer

som borger, enormt skruet ned. Det vi er sluppet igennem med at lave af forandringer i 2010, '11 og '12 ville have ført til strejke og bål i gaderne, hvis det var sket i 2006.

Glad for sit job

Hvis det ikke er resultatløns- og kontrakter, der virker, hvad kan så være en motivator?

Tomas Therkildsen: – Lige så snart vi har vedtaget det ene budget, så beslutter vi at igangsætte nogle analyser af nogle områder, hvor vi vil kigge på produktivitet og effektivitet det kommende år. Så vi kigger lige nu på skolestruktur og fritidsklubstruktur, grupperinger af dagsinstitutioner i nogle større områder, digitalisering, bygningsstruktur, som vi sætter i gang med det samme og laver nogle forslag til. Jeg tror, at hvis det er større effektiviseringer, så er det top-down. Jeg tror, man er nødt til at lave nogle projekter. Preset kommer ikke nedefra, fordi der fra starten ikke er et incitament i det offentlige til at arbejde med effektiviseringer, der reducerer budgettet i den enkelte enhed. Der er et stærkt incitament til at arbejde med kvalitet, fordi man som offentlig ansat gerne vil og er glad for sit job. Men der er ikke et incitament til effektivisering.

Hans Nikolaisen: – Jeg er enig i, at det økonomiske pres kommer oven fra. I Randers forsøger vi at sætte innovation på dagsordenen og involvere medarbejderne. Hvis vi skal udvikle den offentlige sektor i en ramme, der ikke bliver større på en intelligent måde, så det stadig er sjovt at være ansat og udvikle sit job, så skal vi have medarbejderne med. Vi kan ikke som ledere sidde og udvikle den offentlige sektor, vi skal have medarbejderne på banen.

Konkurrenceudsættelse

Handler konkurrenceudsættelse om overenskomster og skal der være fokus på overenskomsterne, for at man kan øge produktiviteten?

Niels Højberg: – Der, hvor vi har set meget store spring, er områder, som ikke tidligere har været konkurrenceudsat. Der er nogle områder, hvor

det giver meget store gevinster, og nogle, hvor det slet ikke giver gevinster. Nærmest det modsatte. Men hvis vi ser på det tekniske område, tror jeg, der er mange kommuner, som har oplevet, at udlicitering giver meget store besparelser. Også på hjælpefunktioner som rengøring, hvor kommunerne typisk har kunnet spare store beløb på udlicitering.

Hans Nikolaisen: – Der er flere forskellige faktorer. Overenskomsterne er en ting. Private virksomheder, der har det som sin kerneydelse, vil ofte være mere fokuserede end kommunerne. På det private område er der nogle aktører, der har et større drive, end vi har i kommunerne, på at effektivisere på det, der ikke er vore kernevirksomheder. Mange kommuner er for eksempel i gang med at se på MED. Det er min erfaring, at det er svært at få de faglige organisationer til at forstå, at det koster tid fra kerneopgaverne at have en meget kompleks MED-struktur i det offentlige. De private leverandører, som laver de samme ydelser som kommunerne på for eksempel ældreområdet, de har ikke en MED-struktur, der er ligeså kompleks. Det offentlige taber på denne måde timer fra kernetiden, og det gør os dyrere end de private.

Tomas Therkildsen: – Konkurrenceudsættelse fører jo også til øget produktivitet på grund af konkurrencen. Rengøring vil der typisk være en fem-seks konkurrerende firmaer om. De strammer sig an, og når de så har fået opgaven på den meget lave pris, så arbejder de. Ud

over, at de kører alle over på nogle mere gunstige overenskomster, så arbejder de også med en højere arbejdstakt. De tvinger folk til at løbe hurtigere.

Niels Højberg: – Hvis vi tager den positive side: Hvis man har en virksomhed, der lever af at skulle tjene penge, så har man et drive. Mange i den offentlige sektor vil gøre alt for at løse opgaven, og der er meget mere fokus på at gøre det rigtigt frem for til den rigtige pris. Hvis man kombinerer det med at løse opgaven rigtigt med at løse den billigt, får vi et værdifuldt indspark til fornyelse med fagligheden i behold.

Hans Nikolaisen: – I den offentlige sektor er det et dilemma at involvere medarbejderne i innovation, for nogle kan godt se, at hvis rammen bliver mindre, så kan det være deres egne job, der ryger. Eller deres kollegaers. Det er en udfordring. ■

JEG TROR IKKE, RESULTATLØN VIRKER PÅ INSTITUTIONSNIVEAU OG SLET IKKE PÅ MEDARBEJDERNIVEAU. JEG TROR NÆRMEST, RESULTATLØN SKADER MERE, END DET GAVNER, I DEN OFFENTLIGE SEKTOR.

Niels Højberg