

Christiansborg, 12. December 2012

PRODUKTIVITETS
KOMMISSIONEN //

Konference om ”Ledelse, Motivation og Produktivitet i den Offentlige Sektor”

Baggrundspapir – Styring af den offentlige sektor:

Incitamenter, motivation og normer

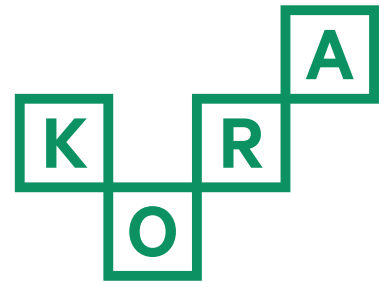
Konference om ”Ledelse, Motivation og Produktivitet i den Offentlige Sektor”

Baggrundspapir – Trivsel og produktivitet



AARHUS
UNIVERSITET

BUSINESS AND SOCIAL SCIENCES
INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB



Styring af den offentlige sektor: Incitamenter, motivation og normer

Lotte Bøgh Andersen

lotte@ps.au.dk

Indhold

1	Indledning	3
2	Økonomiske incitamenter: Hvilke gulerødder?	4
2.1	Måling af resultater og/eller adfærd i den offentlige sektor	5
2.2	Økonomiske incitamenter i relationen mellem stat og kommuner/regioner	5
2.3	Økonomiske incitamenter for offentlige organisationer	6
2.4	Økonomiske incitamenter for individuelle offentligt ansatte	6
3	Regulering: Hvilken kontrol og pisk?	7
4	Hvilke andre motivationsfaktorer er relevante i den offentlige sektor?	7
4.1	Public service motivation	7
4.2	Intrinsisk opgavemotivation	8
4.3	Professionelle normer.....	8
5	Virkningen af økonomiske incitamenter og regulering i det offentlige	9
5.1	Virkningen af kollektive incitamenter	9
5.2	Virkning af individuelle incitamenter	10
5.3	Virkning af regulering	12
6	Virkningen af public service motivation	12
7	Sammenligning af motivationsfaktorer i den offentlige og private sektor.....	13
8	Anbefalinger baseret på litteraturen	14
9	Referencer	15

1 Indledning

Eftersom den offentlige sektor udgør en stor del af den danske økonomi, er det vigtigt at have viden om, hvordan vi får mest muligt ud af de ressourcer, vi bruger til at producere offentlige serviceydelser. To af de vigtigste potentialer for forbedring af ressourceudnyttelsen på dette område er at omdefinere brugerne af de offentlige ydelser fra at være passive klienter/patienter til at være aktive medproducenter af ydelserne samt at gentænke styringssystemerne i den offentlige sektor, således at de i størst muligt omfang motiverer de offentligt ansatte til at yde optimalt. Dette papir koncentrerer sig om sidstnævnte potentiale, da viden om effekterne af en ændret brugerrolle først er ved at blive genereret, mens vi allerede har systematisk viden om, hvordan incitamenter, normer og motivation har betydning for offentligt ansattes performance.

Ifølge Julian Le Grand (2003) har synet på offentligt ansatte ændret sig gennem de sidste 50 år. I 1960'erne opfattede mange den offentlige sektor som løsningen på markedssvigt og sociale problemer, og de offentligt ansatte blev set som "hvide riddere", der på uselvisk vis reddede svage borgere. Det blev imidlertid afløst af stor skepsis over for de ansattes motiver, der kulminerede i Margaret Thatchers regeringstid i Storbritannien med et syn på offentligt ansatte som egennyttemaksimerende egoister, der alene hyttede deres eget skind (og kun arbejdede, hvis incitamentsstrukturen tilskyndede dem til det). Det gav sig bl.a. udslag i New Public Management-strømningen, som anbefalede at importere markedsbaserede styringssystemer fra den private sektor til den offentlige sektor. I de seneste 10 år er pendulet (i hvert fald forskningsmæssigt) begyndt at svinge tilbage, således at de fleste analyser inden for disciplinen "offentlig forvaltning" opererer med en antagelse om, at offentligt ansatte har blandet motivation forstået således, at de både motiveres af faktorer knyttet til deres egennytte (penge og fravær af straf) og af at bidrage samfundsmæssigt og levere gode ydelser til konkrete borgere. Det har nemlig vist sig, at de sidstnævnte motivationsformer også har betydning for adfærd og performance i offentlig serviceproduktion. Papiret her bygger på en forståelse af offentligt ansatte som havende både egoistisk og altruistisk motivation. Formålet er at diskutere den forskningsmæssige viden om, hvilken betydning incitamenter, normer og motivation har for, hvor gode og billige offentlige ydelser, der bliver leveret i den offentlige sektor. Normdiskussionen afgrænses til at omfatte professionelle normer, ligesom der alene ses på arbejdsmotivation forstået som den potentielle energi, som en medarbejder er villig til at lægge bag opnåelsen af et mål i forbindelse med sit arbejde (Beck Jørgensen & Andersen 2010). Der differentieres primært mellem public service motivation og intrinsisk opgavemotivation som eksempler på ikke-økonomisk motivation. Betydningen af reguleringssystemer (regler, monitorering af disse og straf for manglende regelefterlevelse) behandles også kortfattet, men hovedfokus er på egentlige økonomiske incitamenter.

Ligesom i den private sektor kan produktivitet forstås som ressourceforbrug til at producere en given mængde ydelser divideret med antallet af ydelser. I den offentlige sektor er det imidlertid

typisk endnu vanskeligere at opgøre, hvad produktionen har været, bl.a. fordi brugerne ikke altid betaler for servicen (hvorved antallet af leverede ydelser ikke bliver talt op og værdisat på samme måde), ligesom offentlige organisationer også typisk har mange og vanskeligt målbare målsætninger. Det understreger også vigtigheden af at tage højde for kvaliteten af de producerede ydelser. Hvis vi skar ned til at have en voksen pr. 100 vuggestuebørn, ville produktiviteten af vuggestuerne stige enormt – men kvaliteten ville ikke være forsvarlig. Derfor er diskussionerne inden for disciplinen "offentlig forvaltning" ofte centreret om performance forstået som den grad, hvormed offentlige organisationer inden for de afsatte ressourcer lever op til de mål, de politiske bevillingsmyndigheder stiller. Udfordringer ved måling af produktivitet diskuteres mere uddybende nedenfor, men det er vigtigt at understrege, at vi stadig forskningsmæssigt ved en del om, hvad der tenderer til at give højere performance i den offentlige sektor, og nogle af disse indsigter kan forhåbentlig understøtte bestræbelserne på at sikre så høj produktivitet som muligt – også i den offentlige sektor.

Strukturen i papiret er som følger: Først diskuteres de vigtigste motivationsfaktorer i form af økonomiske incitamenter ("gulerod"), regulering ("pisk") og ikke-økonomisk motivation. Derefter redegøres for den forskningsmæssige viden om disses virkning i den offentlige sektor efterfulgt af et afsnit, hvor forskellene mellem de forskellige motivationsfaktorer i den offentlige og den private sektor vurderes. Papiret afsluttes med en gennemgang af de forskningsmæssige anbefalinger, der er blevet præsenteret i litteraturen.

2 Økonomiske incitamenter: Hvilke gulerødder?

Dette afsnit diskuterer, hvad de vigtigste økonomiske incitamenter er i den danske offentlige sektor. Økonomiske incitamenter kan i snæver forstand forstås som regler om, at individer eller andre aktører får en pengemæssig eller nær-pengemæssig belønning, hvis og kun hvis de udfører en bestemt adfærd eller opnår et bestemt resultat. I bredere forstand kan økonomiske incitamenter forstås som alle belønnings- og budgetsystemer: Hvordan er lønnen sammensat for individuelle medarbejdere, og hvordan tildeles budgetterne til de regionale og statslige organisationer? Beholder offentlige organisationer (dele af) gevinsten, hvis de kan effektivisere, og hvordan foregår allokeringen af økonomiske midler mellem forskellige offentlige myndigheder?

For at man kan anvende økonomiske incitamenter i snæver forstand, er man nødt til at måle, om den krævede adfærd/det krævede resultat faktisk er opnået, og det kan være ganske vanskeligt i den offentlige sektor. Derfor diskuteres det først, hvordan man måler performance i den offentlige sektor, hvorefter de tre efterfølgende afsnit giver et overblik over de økonomiske incitamenter i styringsrelationerne mellem hhv. stat-kommuner/regioner, offentlig bevillingsmyndighed-offentlig organisation og offentlig organisation-individuel offentlig ansat.

2.1 Måling af resultater og/eller adfærd i den offentlige sektor

Alle mål for adfærd og performancemål er behæftet med en vis måleusikkerhed, og jo større måleusikkerheden er, jo mindre virkning må incitamentet forventes at have (se også diskussionen af incitamenters troværdighed nedenfor). Værre er det imidlertid, hvis en organisation eller en person har flere målsætninger, og man kun formår at måle performance for en delmængde. I så fald risikerer man målfor skydning i retning af de målsætninger, der bliver målt, og væk fra de målsætninger, der ikke bliver målt (Langbein 2010; Lazear & Gibbs 2009). Her kan der være et trade off mellem subjektive og objektive performancemål. Lazear & Gibbs argumenterer således for, at subjektive mål, hvor lederen fx vurderer en medarbejder på tværs af dennes arbejdsopgaver, giver mindre risiko for målforskydning, mens mere objektive mål (såsom elevernes karakterer, børnenes tandsundhed og de arbejdsløses beskæftigelsesfrekvens) til gengæld er mindre afhængige af personlige præferencer og anti- og sympatier. Et andet skel går mellem at måle hhv. processer og resultater (output og outcome, jf. Wilson 1989). Det er typisk nemmere at måle, om de rigtige procedurer er blevet brugt end at måle selve resultaterne af de offentlige ydelser. Derudover har mange forhold, som de offentligt ansatte kun har lille indflydelse på, typisk betydning for resultaterne (fx i folkeskolen, hvor forældrenes socioøkonomiske baggrund har stor betydning for barnets læring). Wilson (1989) argumenterer for, at det er vanskeligt at måle såvel procedurer som resultater i mange offentlige organisationer – det kan jo være derfor, opgaven løses i den offentlige sektor frem for den private – men nyere litteratur om emnet (se fx Brewer 2008; Andrews, Boyne & Walker 2011) ser det stadig som et grundvilkår, at politikerne kræver viden om performance, og så må det måles så tæt på de politiske målsætninger som muligt og så inklusivt som muligt i forhold til de vigtigste mål.

2.2 Økonomiske incitamenter i relationen mellem stat og kommuner/regioner

Den overordnede styring af økonomien mellem niveauerne i den offentlige sektor (heraf vigtigst mellem stat, regioner og kommuner) sker via aftaler mellem regeringen og hhv. KL og Danske Regioner, og ressourcetilførslen sker især via bloktilskud, udligning og (for kommunernes vedkommende) selvstændig skatteudskrivning (Blom-Hansen et al. 2012; Mouritzen 2010). Noget af denne ressourcetilførsel er knyttet til adfærd og performance. Eksempelvis har ressourcetildelingen til kommunerne på beskæftigelsesområdet længe været stærkt afhængig af kommunernes indsats og resultater på området (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2010). Dertil kommer en række puljer, som de decentrale myndigheder kan søge (Eriksen & Nøhr 2008). Mens kommunerne stadig (i hvert fald i princippet) har skatteudskrivningsret, gælder det ikke for regionerne. Regionernes væsentligste opgave er at drive sygehusene, og de står over for et udgiftspolitisk dilemma mellem overholdelse af en samlet økonomisk ramme på den ene side og aktivitetsfremmende incitamenter på egne sygehuse (typisk øget aktivitetsfinansiering jf. nedenfor) på den anden side. Borgerne har mulighed for at søge behandling for regionens regning i andre regioner og på private sygehuse, hvis hjemregionen ikke kan tilbyde behandling, hvilket gør korte ventelister (og dermed et højt aktivitetsniveau) vigtige. Regionerne har i forlængelse heraf ofte valgt en rolle som advokat for højere udgifter (Jakobsen & Pallesen 2012). Dertil skal lægges statens aktivitetsbestemte

puljer på sundhedsområdet (se fx Information 2002). Det har medført en betydelig vækst i såvel de samlede sundhedsudgifter som produktionen af sundhedsydelser efter strukturreformen.

2.3 Økonomiske incitamenter for offentlige organisationer

I styringsrelationen mellem offentlig myndighed og offentlig organisation (fx fra kommune til folkeskole) anvendes ofte mål- og rammestyring, hvor den offentlige organisation får en samlet økonomisk ramme og til gengæld skal leve op til givne mål. Nogle steder er dette blevet udviklet til intern kontraktstyring (Dalsgaard & Jakobsen 2008). I så fald fastlægger kontrakter krav til serviceniveauet samt rammer for samarbejdet mellem udbydere og leverandører af offentlig service. Interne kontrakter er imidlertid sjældent juridisk bindende, idet de indgås mellem en overordnet og en underordnet enhed i stedet for mellem ligeværdige parter, og de indeholder sjældent sanktioner, som kan efterprøves ved juridiske instanser (Ejersbo & Greve 2002b: 16-18). Intern kontraktstyring har mange navne i forskellige kontekster og på forskellige niveauer, eksempelvis aftalestyring, dialogbaseret styring og BUM-model (Dalsgaard & Jakobsen 2008). Dertil kommer ekstern kontraktstyring, som bruges i forbindelse med udlicitering. Frem for at give hele bevillingen som en fast ramme, bruger en del offentlige myndigheder (især på sygehusområdet (Jakobsen & Kristensen 2012; Dørken et al. 2012; Jakobsen 2010) og uddannelsesområdet (Undervisningsministeriet 1998; Andersen & Serritzlew 2006)) kombinationer af en aktivitetsafhængig del (fx afhængig af antal klasser og/eller elever) og en fast del i bevillingstildelingen.

2.4 Økonomiske incitamenter for individuelle offentligt ansatte

Det vigtigste økonomiske incitament for individuelle offentlige medarbejdere er lønnen, men for offentligt ansatte kan kun en meget lille del af den samlede løn klassificeres som et økonomisk incitament i snæver forstand (dvs. er koblet til adfærd og performance på kort sigt). På langt sigt skal effekten af karriereincitamenter og lønnen som helhed dog ikke undervurderes: Hvis offentligt ansatte ikke lægger et minimum af arbejdsindsats, kan de blive fyret, og en stigende arbejdsindsats bidrager til at stige i graderne og dermed få en højere løn (se Lazear & Gibbs (2009) for en diskussion af karriereincitamenter). Lønnen for alle nyansatte offentligt ansatte består af komponenterne grundløn, kvalifikationsløn, funktionsløn og resultatløn (herunder engangsvederlag, som typisk gives som honorering af en særlig indsats, samt egentlig resultatløn, som udmøntes på baggrund af en række på forhånd definerede resultatomål) samt en lang række tillæg for diverse gener og særlige forhold. Dette lønsystem (som stadig ofte kaldes Ny Løn, selvom det blev indført for 15 år siden) har et større individuelt element end det tidligere lønsystem, som stadig er gældende for visse personer, der blev ansat inden indførelsen og ikke individuelt eller kollektivt er overgået til det nye lønsystem. For nogle faggrupper (fx folkeskolelærerne) er der imidlertid kun beskeden individuel lønfastsættelse.

Resultatkontrakter med tilknyttede individuelle incitamenter for lederne bruges især til de statslige styrelser samt til ungdomsuddannelserne. Professor Anne Binderkrantz & professor Jørgen Grønnegård Christensen (2012a) har i et forskningsprojekt set nærmere på førstnævnte. Deres analyse af styrelseskontrakter, direktørkontrakter, målopnåelsesgrader og direktørlønninger fra 1995, 2000, 2005 og 2008 viser, at der ikke er nogen systematisk sammenhæng mellem opfyldelsen af kontrakterne

og direktørernes løn. Forskerne argumenterer i forlængelse heraf for, at kontraktdiskursen er for utroværdig, fordi der i lønfastsættelse også lægges vægt på forhold, der ikke kan måles, ligesom der er rigtig mange krav. De argumenterer også for, at det i praksis ofte er styrelserne selv frem for departementerne, der formulerer kravene.

3 Regulering: Hvilken kontrol og pisk?

Økonomiske incitamenter er et eksempel på en ekstrinsisk motivationsfaktor, der virker ved at påvirke individets egennytte. En anden ekstrinsisk motivationsfaktor er reguleringssystemer, der fastsætter krav, monitorerer dem og straffer manglende opnåelse af kravene. Man kunne argumentere for, at systematikken skulle være den samme i forhold til at få belønning (incitamenter) eller undgå straf (regulering), men eksperimentelle studier påpeger, at individer typisk er mere følsomme over for tab sammenlignet med manglende gevinster (Bregm 2010). De opfatter derudover typisk regulering som mere kontrollerende end økonomiske incitamenter (Frey 1997). Eksempler på reguleringssystemer rettet mod den individuelle offentligt ansatte i den offentlige sektor er elevplaner (se fx Jacobsen, Hvitved & Andersen 2012), dokumentationskrav i ældreplejen (Andersen, Kristensen & Pedersen 2011), og regulering af forskeres publikationsindsats (Jacobsen & Andersen 2011).

4 Hvilke andre motivationsfaktorer er relevante i den offentlige sektor?

Til forskel fra de ovennævnte ekstrinsiske faktorer knytter intrinsisk motivation sig ikke til udefrakommende konsekvenser for individet. De vigtigste former er intrinsisk opgavemotivation, som er nydelse ved selve opgaveløsningen, samt prosocial motivation, der er knyttet til andre menneskers nytte. I den offentlige sektor er den type prosocial motivation, der kaldes public service motivation (PSM), specielt relevant. Efter diskussionen af dette begreb redegøres nærmere for den anden type intrinsisk motivation (intrinsisk opgavemotivation), hvorefter afsnittet afrundes med en diskussion af professionelle normer.

4.1 Public service motivation

Public service motivation (PSM) handler om prosocial motivation knyttet til leveringen af offentlige ydelser. Det, at en ydelse er offentlig, kan afgrænses på forskellig vis. Ydelsen skal som minimum være kollektivt orienteret i en eller anden forstand – det er fx ikke en offentlig ydelse, når man går til frisør. Ydelsen skal ikke kun have en brugerrettet karakter, den skal i en eller anden forstand være til gavn for samfundet. Ofte vil man derfor operationelt afgrænse offentlige ydelser som værende bestilt og/eller betalt af det offentlige. I forlængelse heraf er en meget anvendt definition af PSM, at det kan forstås som "an individual's orientation to delivering service to people with the purpose of doing good for others and society" (Hondelghem & Perry 2009: 6). PSM afgrænses dog sjældent til kun at være relevant for regulær serviceproduktion med en direkte bruger af service. Man kan fx sagtens være motiveret af PSM til at udføre administration eller regulering.

Forskningen i PSM startede for alvor i 1990 med Perry & Wises (1990) banebrydende artikel, hvor de bl.a. fremsatte tre forventninger:

1. Jo højere grad af public service motivation et individ har, jo mere sandsynligt er det, at individet vil søge job i en offentlig organisation.
2. I offentlige organisationer hænger graden af public service motivation positivt sammen med den individuelle performance.
3. Offentlige organisationer, der tiltrækker medlemmer med høj public service motivation, forventes at være mindre afhængige af utilitaristiske incitamenter for at styre den individuelle performance effektivt.

Siden 1990 har forskningen (som det diskuteres i afsnit 6) undersøgt, om PSM virkelig giver højere performance, ligesom det også er blevet belyst, om ekstrinsiske motivationsformer fortrænger PSM (og intrinsisk opgavemotivation, jf. afsnit 5), og om der er forskelle mellem den private og offentlige sektor i forhold til denne motivationstype (se afsnit 7).

4.2 Intrinsisk opgavemotivation

Intrinsisk opgavemotivation kan som nævnt forstås som den motivation, der knytter sig til selve opgaveløsningen (Jacobsen 2012), og Le Grand (2003: 53) definerer det i forlængelse heraf som "interest in or enjoyment of the work for its own sake". I den psykologiske *self determination theory* ses intrinsisk motivation som den ene ende af et kontinuum, der går fra amotivation over helt kontrolleret ekstern regulering over forskellige grader af internaliseret ekstern regulering (introjekteret, identificeret og integreret) til intrinsisk motivation (Gagné & Deci 2005). Argumentet inden for denne teoriretning er, at individer kan internalisere ekstern regulering, hvis denne regulering ikke går imod opfyldelsen af deres grundlæggende behov for at føle sig autonome, kompetente og meningsfuldt forbundet med andre mennesker. Den eksternt regulerede motivation ses som den mest kontrollerede motivation, mens integreret regulering ses som næsten lige så autonom som intrinsisk motivation (som pr. definition er autonom, fordi den ikke relaterer sig til udefrakommende regulering). I forlængelse deraf forventes individer at yde bedre, jo mere autonom en motivation de har (Gagné & Deci 2005).

De danske studier, der findes af intrinsisk motivation (se fx Jacobsen, Hvitved & Andersen 2012; Olsen et al. 2012; Nielsen et al. 2011), tyder på, at danske offentligt ansatte generelt har et meget højt niveau af denne motivationsform: Offentligt ansatte finder generelt deres job spændende og bliver motiveret af selve jobindholdet. Det samme ser vi i Personalestyrelsens (2006) motivationsundersøgelse.

4.3 Professionelle normer

Ud over de to nævnte intrinsiske motivationsformer findes der mange ikke-økonomiske motivationsfaktorer (se fx Personalestyrelsen 2006; Thuesen 2010), og valget om at nævne professionelle normer skyldes samspillet med økonomiske incitamenter. Professionelle normer er forskrifter, der bliver sanktioneret inden for en given faggruppe, for hvilke handlinger der hhv. påbydes og forbydes under givne

omstændigheder. Et eksempel kan være, at ortopædkirurgers normer foreskriver, at der skal bruges en bestemt type antibiotika før en hofteoperation. Normer kan være mere eller mindre faste. Eksempelvis er der en ret fast norm, der regulerer praktiserende lægers brug af ordinære konsultationer, mens normerne vedr. samtaleterapi er langt mindre faste (Andersen & Serritzlew 2012). Professionelle normer vil ofte have stor betydning for kvaliteten af offentlige serviceydelser (se fx Andersen & Jakobsen 2011), mens de typisk vil have mindre betydning for produktiviteten. Til tider kan de sågar stå i vejen for produktivtetsforbedring i den forstand, at faste professionelle normer kan blokere for nytænkning i forhold til at gøre tingene på mere produktive måder, fordi de professionelle er bekymrede for, at de nye måder (professionelt set) giver et ringere resultat. Derudover har forskning systematisk vist, at økonomiske incitamenter har mindre effekt, hvis der er faste professionelle normer på området (Andersen & Serritzlew 2012; Andersen & Jakobsen 2011). Professionelle normer kan være baseret på videnskabelig evidens, men er det langt fra altid (se også kapitel 4 i Andersen et al. 2010).

5 Virkningen af økonomiske incitamenter og regulering i det offentlige

5.1 Virkningen af kollektive incitamenter

Det er omdiskuteret, om økonomiske incitamenter på kollektivt niveau overhovedet virker (se også Andersen et al. (2010) for en dybdegående diskussion af dette). Klassisk økonomiske teori gik ud fra, at firmaer og enkeltpersoner agerede ens på markedet (dvs. maksimerede indtjeningen i forhold til omkostningerne), men bl.a. Alchain & Demsetz (1972) har argumenteret for, at økonomiske incitamenter, der gælder for fællesskabet, sjældent fuldt ud vil gælde for den enkelte. Set fra den enkeltes synsvinkel vil det bedst kunne betale sig at yde mindre, end hvad der både er muligt og optimalt. Der er grænser for, i hvor høj grad den enkelte medarbejder har mulighed for at pleje sine egne interesser. Det vil bl.a. afhænge af, hvor kompliceret og dyrt det er at finde ud af, hvad den enkelte medarbejder laver. Cyert & March (1963) påpeger i forlængelse heraf, at organisationer kan ses som koalitioner af aktører med meget forskellige mål, og derfor er det tvivlsomt, om et fælles økonomisk incitament kan påvirke adfærden for alle (medmindre incitamentet føres igennem til individerne, jf. nedenfor). Alligevel kan det sagtens være mere effektivt at producere noget i organisationer frem for at købe det på markedet. Ifølge Williamson (1975) kan det bedst betale sig at købe enkle ydelser, der er nemme at vurdere, og som bliver handlet, på markedet, mens der modsat er færre transaktionsomkostninger ved at ansætte folk med meget specialiseret viden om, hvordan en meget speciel og kostbar og for produktionen helt nødvendig maskine fungerer, frem for at købe denne ydelse på markedet. Der er også en grænse for, hvor minimal en indsats det er muligt at slippe af sted med, og lederne i en organisation har mulighed for at smøre systemet (med slack) for at sikre, at medarbejderne arbejder mod samme mål (selvom de gør det af forskellige grunde (Cyert & March, 1963)).

I forhold til den offentlige sektor viser forskningen, at kollektive økonomiske incitamenter, der er rettet mod offentlige myndigheder og organisationer, tenderer til at virke på upopulære udgiftsområder såsom kommunale veje og biblioteker, tilkendelse af førtidspension samt indsatsen over for

udsatte børn og ledige, mens de kollektive økonomiske incitamenter ikke ser ud til at have nogen effekt, når det gælder populære udgiftsområder såsom folkeskolen, børnepasning og ældreområdet (Andersen et al. 2010; Pallesen 2003). Det kan hænge sammen med, at politikerne er interesserede i befolkningens stemmer, og at de vælgermæssige incitamenter kan være vigtigere end de økonomiske. Forskningen peger også på, at virkningen af kollektive økonomiske incitamenter kan afhænge af, hvor komplekse ydelser der tale om. Når man fx søger at fremme effektiviteten af det danske sundhedsvæsen ved at udmåle bevillingerne efter, hvor mange og hvor tunge patienter der behandles (det såkaldte DRG-system), er der tale om en meget kompleks styringsudfordring, hvor det er vanskeligt at få de økonomiske incitamenter til at virke efter hensigten – selv når der måtte være en politisk vilje til stede (Andersen et al. 2010; Jakobsen 2010). Mens de aktivitetsbestemte incitamenter på sundhedsområdet har givet en stigning i produktionen, er det således langt mere tvivlsomt, om de har betydet noget som helst for produktiviteten (Jakobsen & Pallesen 2012).

En af grundene til, at incitamenter i den offentlige sektor ikke altid har den tilsigtede effekt, er, at det er svært at lave troværdige incitamenter. Et troværdigt incitament er en regel for, at en aktør modtager en belønning, hvis og kun hvis aktøren lever op til en række betingelser. Et incitament kan være utroværdigt på to måder: Enten kan aktøren få pengene under alle omstændigheder, eller også kan der være tvivl om, hvorvidt aktøren overhovedet får pengene, hvis der er levet op til betingelserne. Første tilfælde kan eksemplificeres ved et sygehus' børneafdeling, der løber tør for ressourcer i et aktivitetsbestemt system. Her har beslutningstagerne en tilskyndelse til at give en ekstrabevilling (selvom afdelingen ikke har nået aktivitetskravet), fordi der ellers kan komme "lig på bordet", hvis afdelingen ikke kan tage imod alle syge børn. Et andet eksempel er, at det tenderer til at gå fint med at øge udgifterne for taxameterstyrede folkeskoler, når elevtallet går op, mens der brydes med sammenhængen mellem elevtal og bevillinger, når førstnævnte falder (Serritzlew 2006). Et eksempel på tvivl om, hvorvidt man får pengene, når man lever op til kravene, kan findes i nogle offentlige organisationers "ret" til at overføre ubrugte ressourcer mellem budgetår. Hvis troværdigheden af disse incitamenter er lav, kan de offentlige organisationer forventes at "brænde benzin af" før nytår forstået som at foretage store indkøb af fx kopipapir for at få brugt alle pengene inden årsskiftet. Det er altid vanskeligt at lave troværdige incitamenter (Miller 1992), men politisk styrede organisationer har et særligt stort troværdighedsproblem, idet den politiske ledelse ofte vil kunne omgøre en hidtil indgået aftale eller beslutning (Miller & Whitford 2007; Serritzlew 2009). Dette er i demokratiske samfund til en vis grad et tilsigtet problem, idet man netop ønsker, at folkevalgte politikere skal have mulighed for at styre den offentlige sektor og indrette den efter folkets ønske. Men det koster i forhold til incitamenters effekt. Et incitament, der ikke er fuldstændig troværdigt, kan nemlig ses som et lotteri, og når man ikke har grund til at tro fuldt ud på incitamentet, er det tilsvarende mindre værd (og aktørerne reagerer mindre på det).

5.2 Virkning af individuelle incitamenter

Incitamenters troværdighed er ikke alene relevant for virkningen af kollektive incitamenter. I et incitamentsbaseret aflønningssystem, der indebærer, at medarbejdernes individuelle aflønning afhænger af deres egen produktion, kan man også risikere, at effektive medarbejdere mobbes med henblik på, at

akkorden holdes nede. Arbejdstagerne stoler nemlig ikke nødvendigvis på, at arbejdsgiveren vil fastholde akkorden, hvis arbejderne er mere effektive. Hvis arbejdsgiveren kan se, at medarbejderne optjener en timeløn, der er væsentligt højere end normen på arbejdsmarkedet i øvrigt, vil det være meget fristende at forringe akkorden. Det ved arbejdstagerne godt, og argumentet er, at de derfor holder tempoet nede og sørger for, at ingen udnytter systemet individuelt ved at være "for effektive". Det lave arbejdstempo er altså arbejdstagernes strategiske reaktion på, at arbejdsgivernes akkord ikke er troværdig (Andersen et al. 2010, se også Miller 1992).

Hvis man kan lave et troværdigt økonomisk incitamentssystem, kan der sagtens være mange fordele ved det. Priseffekten tilsiger, at de eksisterende medarbejdere arbejder mere (det bliver mere omkostningsfuldt at skulke, fordi man så går glip af belønningen), ligesom det er en generel indsigt i *personnel economics*, at produktive medarbejdere i højere grad selekterer sig selv ind i organisationer med performancebelønning (Lazear & Gibbs 2009). Men der er også mange potentielle ulemper forbundet med resultatløn i den offentlige sektor. Laura Langbein (2010) argumenterer for, at det kan være vanskeligt få de positive effekter frem ved belønning for adfærd eller performance, hvis en offentlig organisation har flere principaler og mange mål, ligesom antallet af timer, man har arbejdet, oftere er nemmere at måle end det faktiske outcome af arbejdet (som kan være vigtigere at belønne end antallet af arbejdstimer). Det er dog mindre problematisk, hvis organisationen har en stærk mission (men så er resultatløn heller ikke nær så nødvendig). I forlængelse heraf argumenterer Langbein (2010) for, at mange offentlige ydelser bliver produceret i teams (hvilket gør det svært at belønne pga. free-rider problemer), ligesom selve målingerne af performance ofte kan være omkostningsfulde og fejlbehæftede. Endelig er en del offentligt ansatte risikoaverse og har høj intrinsisk motivation. Førstnævnte gør, at de ikke værdsætter en usikker mulighed for gevinst ganget med sandsynligheden for at få den nær så meget som et tilsvarende lavere (sikkert) beløb. At offentligt ansatte har meget intrinsisk motivation er relevant, fordi denne kan fortrænges af resultatløn (og andre ekstrinsiske styringssystemer), som diskuteret nedenfor.

Argumentet i den såkaldte motivation crowding theory (Frey 1997; Frey & Jegen 2001; Georgellis & Tabvuma 2011) er, at såfremt et ekstrinsisk styringsredskab opfattes som en kontrolforanstaltning, fortrænger det den indre motivation (crowding out), hvorimod det faktisk kan forøge den indre motivation, såfremt styringsredskabet opfattes som understøttende (crowding in). De danske undersøgelser, der er lavet af denne relation, bekræfter denne forventning (Jacobsen, Hvitved & Andersen 2012; Andersen & Pallesen 2008; Jacobsen 2012). Der findes også en vis viden om, hvornår motivation crowding især kan forventes at ske. Weibel, Rost & Osterloh (2010) viser i deres metastudium, at det især er for spændende opgaver, at der er fare for crowding out, og Mikkelsen, Jacobsen & Andersen (2012) viser, at et givent styringssystem bliver opfattet mindre kontrollerende (med tilsvarende mindre fare for crowding out), når det bliver implementeret via dialog frem for hård kommando.

5.3 Virkning af regulering

Som antydnet gælder crowding-argumentet ikke alene for økonomiske incitamenter. Det er også relevant for reguleringssystemer, der monitorerer og sanktionerer givne krav. Eksempelvis viser Jacobsen & Andersen (2011), at især opfattelsen af reguleringssystemer har betydning for udviklingen i forskeres publikationsmængde. Et andet studium (Andersen, Kristensen & Pedersen 2011) undersøger, hvor kontrollerende medlemmer af FOA (SOSU'er og pædagogmedhjælpere) oplever dokumentationskravene på deres arbejde, og dette viser sig at have betydning for deres intrinsiske opgavemotivation og videre for deres sygefravær (målt med registerdata).

6 Virkningen af public service motivation

De fleste internationale studier tyder på, at public service motivation (PSM) har en positiv effekt på individuel og organisatorisk performance (Brewer 2008; Petrovsky & Ritz 2010; Ritz 2009). Det centrale argument er, at ansatte med høj grad af PSM yder en større indsats i deres job, såfremt deres arbejde af dem selv opfattes som et bidrag til at gavne andre mennesker og bidrage samfundsmæssigt. Effekten er imidlertid generelt ikke overvældende stor, og en del af undersøgelserne lider under, at der er brugt selvrapporterede performancemål (Naff & Crum 1999; Vandenabeele 2009a; Leisink & Steijn 2009). I Danmark er der imidlertid blevet gennemført en række studier, som tyder på, at PSM faktisk er relevant for performance i den offentlige sektor. For det første viser Andersen, Heinesen & Pedersen (2012) i et helt nyt studium, at der er en positiv sammenhæng mellem graden af PSM hos den lærer, der har undervist en given elev i et givent fag, og elevens karakter ved folkeskolens afgangsprøve. Denne test er specielt solid, fordi undersøgelsen kontrollerer for elevernes sociale baggrund (og forhold på skolerne) ved at sammenligne de samme elevers resultater i forskellige fag (hvor de har haft forskellige lærere med forskellig PSM). For det andet er det blevet påvist, at praktiserende fysioterapeuters PSM påvirker deres prioritering mellem forskellige patientgrupper. Baseret på registeroplysninger for de 542 fysioterapeuter, der havde en individuel praksis, kombineret med spørgeskemaer til samme fysioterapeuter viste undersøgelsen, at fysioterapeuter med høj grad af PSM prioriterede patienter med svært fysisk handicap højere end andre fysioterapeuter (Andersen & Serritzlew 2012). Det tyder på, at PSM har betydning for adfærden i offentlig serviceproduktion, hvis denne relaterer sig til at gøre det godt for "værdigt trængende" grupper i samfundet (selv for private grupper som de praktiserende fysioterapeuter).

Det er imidlertid vigtigt at erindre, at der ikke altid er overensstemmelse mellem de politiske målsætninger for de offentlige ydelser og de ansattes opfattelse af, hvad det vil sige at gøre godt for samfundet og andre mennesker. Dette kan illustreres med socialrådgiverne, som især tidligere tenderede til at prioritere at gøre deres klienter til hele mennesker, mens politikerne især ønskede klienterne i arbejde (se også Kjeldsen 2012a). Der kan også være en værdikonflikt mellem den direkte bruger og den offentligt ansatte. Som illustration heraf nævner Petrovsky (2009) tre drengespejdere, der fortæller deres leder, at de som en god gerning har fulgt en gammel dame over vejen. Når de skulle være tre om dette, skyldes det, at damen faktisk ikke ville over vejen. Hvorvidt der er overensstemmelse mellem de

offentlige ansattes, politikernes og brugernes syn på, hvad den offentlige interesse er, har store styringsmæssigt implikationer. De vigtigste pointer i dette afsnit er imidlertid, at PSM øger performance, såfremt der ikke er konflikter om, hvad det ønskværdige er. PSM kan også have betydning for de leverede ydelser via prioriteringen af bestemte aspekter af arbejdet.

7 Sammenligning af motivationsfaktorer i den offentlige og private sektor

Forskellene mellem den offentlige sektor og den private sektor i forhold til, hvilke motivationsfaktorer der er vigtige for arbejdsindsats og performance, skal hverken over- eller underdrives (Dixit 2002; Burgess & Ratto 2003; Boyne 2002; Bozeman & Bretschneider 1994). På den ene side er der dels store forskelle internt i begge sektorer, og dels gælder mange af de samme dynamikker på tværs af sektorerne. For eksempel er public service motivation (PSM) relevant i begge sektorer (Steen, 2008). Men på den anden side har den offentlige sektor det specielle vilkår, at den er ledet af politikere, og der er heller ikke nogen *residual claimant*. Ingen privatperson får med andre ord overskuddet, hvis en offentlig ansat gør en større indsats. Dette kan gøre, at offentligt ansatte med høj PSM bedre føler, at de kan donere indsats til det fælles bedste (Kjeldsen 2012a). I hvert fald tyder de eksisterende undersøgelser på, at mens offentligt ansatte er lidt mere motiveret af at bidrage til hele samfundet, så har privatansatte inden for samme faggruppe en højere grad af brugerorientering (Andersen, Pallesen & Pedersen 2011; Kjeldsen 2012b). Det kan være udtryk for, at personer med bestemte motivationsprofiler selekterer sig ind i hhv. offentlig og privat sektor, men derudover kan der argumenteres for, at individers PSM stiger, når de er i den offentlige sektor, altså en socialiseringseffekt. Der foregår lige nu en del forskning, der søger at skille de to effekter af socialisering og selektion ad, men den eksisterende forskning tyder på, at begge effekter er relevante (Vandenabeele 2008; Kjeldsen 2012a). Når motivationsprofiler er relevante, skyldes det dels de generelle fund om, at PSM og performance er positivt korrelerede, og dels teoretiske bidrag (Gailmard 2010; Andersen et al. 2012), der peger på, at denne performancegevinst kun kan indfris, hvis der er overensstemmelse mellem organisationens mål og de ansattes forståelse af det ønskværdige (dvs. deres værdier). Man kan se PSM som "benzinen", der får ansatte til at køre hurtigt (lægge en stor arbejdsindsats), mens offentlige værdier kan siges at sætte den retning, bilen kører. Og hvis bilen kører rigtig hurtigt i en forkert retning (hvis public service motiverede medarbejdere arbejder i en anden retning end ønsket af beslutningstagerne), står man med et demokratisk problem frem for at have realiseret de gevinster, som den nyeste motivationslitteratur peger på vil være mulige, hvis man ledelsesmæssigt fremmer offentligt ansattes motivation (se fx Paarlberg & Lavigna 2010).

I forlængelse heraf kan det diskuteres, i hvilket omfang man kan forvente samme produktivtetsgevinster i den offentlige sektor som i den private sektors produktion af tilsvarende ydelser. Generelt kan det være vanskeligere at øge produktiviteten for offentlige ydelser, fordi selve arbejdskraften typisk er så central en del af ydelsen. Det er fx tilfældet for børnepasning, men dette gælder, uanset om de offentligt finansierede ydelser er produceret i offentlige eller private organisationer. Generelt peger undersøgelser på, at produktiviteten er nogenlunde lige høj for privat og offentlig produktion af velfærdsydelser (se fx Andersen & Blegvad 2006 for en dansk undersøgelse), mens litteraturen tenderer til

at vise højere produktivitet i den private sektor, når det drejer sig om tekniske ydelser såsom vejvedligeholdelse (fx Blom-Hansen 2003).

Et sidst oplagt spørgsmål er, om introduktionen af ledelsesprincipper fra den private sektor via New Public Management-bølgen har forandret værdierne i den offentlige sektor. Ifølge Jakobsen & Sørensen (2012) er det ikke sket eller i hvert fald kun i ret begrænset omfang.

8 anbefalinger baseret på litteraturen

Som afslutning på papiret er det relevant at spørge, om der i (eller på baggrund af) litteraturen bliver givet forslag til konkrete anbefalinger til politiske tiltag. Faktisk blev der som noget helt nyt i foråret 2012 udarbejdet et debatoplæg til ny forvaltningsproces af ca. 25 forvaltningsforskere med deltagelse fra alle forvaltningsforskermiljøer i Danmark. Her var nogle af hovedanbefalingerne at omdefinere de professionelles rolle til at være mere helhedsorienteret og have mere tillid til dem (uden at tilliden bliver blind), ligesom det bliver anbefalet at ændre styringssystemerne, så de opfattes mere understøttende frem for kontrollerende, så de offentligt ansattes indre motivation ikke bliver fortrængt. Anbefalingerne kan findes på www.forvaltningspolitik.dk.

Et andet sted, hvor litteraturen har givet anledning til anbefalinger, er kontraktstyrings-spørgsmålet. Binderkrantz & Christensen (2012b) argumenterer således for at lade fremtidens kontraktstyring være enklere og bygge på realistiske antagelser om de vilkår, der gælder i det offentlige. Udgangspunktet er, at det er fornuftigt og rimeligt oppefra at stille præcise krav til opgaveløsningen i styrelser og institutioner, men at der samtidig er en række fordele ved decentralisering. En masse ting kan ikke styres oppefra og ned i detaljen. Derfor anbefaler Binderkrantz & Christensen (2012b) at kombinere få, men præcist formulerede krav med en høj grad af frihed til selv at vælge vejen, ad hvilken man skal komme i mål. Disse pointer indgår også i nogen grad i ovenfor omtalte forskeroplæg, som i øjeblikket er ved at blive diskuteret med diverse aktører såsom kommunale chefer, arbejdstagere og politikere. Det langsigtede formål med forskeroplægget er at bidrage til at ændre forvaltningspolitikken i en retning, der vil give en bedre offentlig sektor for de samme eller endda færre ressourcer.

9 Referencer

- Alchain, Armen L. & Harold Demsetz (1972): Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review*, 62:777-795.
- Andersen, L.B. & M. Blegvad (2006): Does ownership matter for the delivery of professionalized public services? *Public Administration*, 84(1):147-164.
- Andersen, Lotte Bøgh & Mads Leth Felsager Jakobsen (2011): Does ownership matter for the provision of professionalized services? Hip operations at publicly and privately owned clinics in Denmark. *Public Administration*, 89(3):956-974.
- Andersen, Lotte Bøgh & Thomas Pallesen (2008): "Not Just for the Money?" How Financial Incentives Affect the Number of Publications at Danish Research Institutions. *International Public Management Journal*, 11(1):28-47.
- Andersen, Lotte Bøgh & Søren Serritzlew (2006). Økonomiske incitamenter, professionelle normer og offentlig service. Taxameterstyring i teori og praksis. *Politica*, 38(4):410-25.
- Andersen, L.B. & S. Serritzlew (2012): Remunerating general practitioners with fees. Between economic incentives and professional norms. Under udgivelse i *Scandinavian Journal of Public Administration*.
- Andersen, Lotte Bøgh; Eskil Heinesen & Lene Holm Pedersen (2012): *How does Public Service Motivation affect performance in schools?* 2012 Conference in Association for Public Policy Analysis and Management (APPAM), Baltimore, MD, 8.-10. november 2012.
- Andersen, L.B.; N. Kristensen & L.H. Pedersen (2011): *Do documentation requirements reduce intrinsic motivation and increase worker absence?* 11. Public Management Research Association Conference, the Maxwell School Of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, USA, 2-4. juni 2011.
- Andersen, Lotte Bøgh; Thomas Pallesen & Lene Holm Pedersen (2011): Does Ownership Matter? Public Service Motivation among Physiotherapists in the Private and Public Sectors in Denmark. *Review of Public Personnel Administration*, 31(1):10-27.
- Andersen, L.B.; T. Beck Jørgensen, A.M. Kjeldsen, L.H. Pedersen & K. Vrangbæk (2012): Public Service Motivation and Public Values: Conceptual and Empirical Relationships. *American Review of Public Administration* (online before print
<http://arp.sagepub.com/content/early/2012/03/26/0275074012440031.abstract>
- Andrews, R.; G.A. Boyne & R.M. Walker (2011): Dimensions of Publicness and Organizational Performance: A Review of the Evidence. *Journal of Public Administration Research & Theory* 21(suppl 3):i301-i319.

- Arbejdsmarkedstyrelsen (2010): *Evaluering af de økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet*.
http://www.ams.dk/Publikationer/2010/11-01_evaluering-oekonomisk-styringsmekanismer.aspx?p=3&pub=2010/11-01_evaluering_oek_styring&show=long
- Beck Jørgensen, Torben & Lotte Bøgh Andersen (2010): Værdier og motivation i den offentlige sektor. *Økonomi & Politik*, 83(1):34-46.
- Binderkrantz, Anne S. & Jørgen Grønnegaard Christensen (2012a): Agency Performance and Executive Pay in Government: An Empirical Test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1):31-54.
- Binderkrantz, Anne S. & Jørgen Grønnegaard Christensen (2012b): *Kontraktstyringen, der ville for meget*. Kronik i Politiken 31. maj. 2012 (jf. <http://politiken.dk/debat/kroniker/ECE1640706/kontraktstyringen-der-ville-for-meget/>)
- Blom-Hansen, Jens (2003): Is Private Delivery of Public Services Really Cheaper? Evidence from Public Road Maintenance in Denmark. *Public Choice*, 115:419-438.
- Blom-Hansen, Jens; Marius Ibsen, Thorkil Juul & Poul Erik Mouritzen (2012): *Fra sogn til velfærdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Boyne, G.A. (2002): Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39:97-122.
- Bozeman, B. & S. Bretschneider (1994): The Publicness Puzzle in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(2):197-224.
- Bregn, Kirsten (2008): Management of the new pay systems in the public sector — some implications of insights gained from experiments *International Review of Administrative Sciences*, 74(1):79-93.
- Brewer, Gene A. (2008): Employee and Organizational Performance. I James L. Perry & Annie Hondeghem (red.): *Motivation in Public Management. The Call of Public Service*: 136-156. Oxford: Oxford University Press.
- Burgess, Simon & Marisa Ratto (2003): The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence. *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2):285-300.
- Cyert, Richard M. & James G. March (1963/1992): *A Behavioral Theory of the Firm*. Anden udgave, kapitel 3:30-49. Englewood Cliff: Prentice-Hall.
- Dalsgaard, Camilla & Søren Teglgård Jakobsen (2008): Kommunale kontrakter i overblik. En kortlægning af intern kontraktstyringspraksis i kommunerne.
http://kreivi.dk/files/Kommunale_kontrakter_i_overblik_KREVI_august_2008.pdf

- Dixit, Avinash (2002): Incentives and Organizations in the Public Sector. An Interpretative Review. *Journal of Human Resources*, 37:696-727.
- Dørken, Rasmus; Simon Feilberg, Torben Buse, Mads Leth Jakobsen Thomas Pallesen, Xenia Brun Hansen, Søren Rud Kristensen & Mickael Bech (2012): *Takster i faste rammer. En analyse af takst- og økonomistyringen på sygehusområdet*. Aarhus: KREVI.
- Ejersbo, Niels & Carsten Greve (2002b): Introduktion til den offentlige sektor på kontrakt. I Niels Ejersbo & Carsten Greve (red.) *Den offentlige sektor på kontrakt*, 15-31. København: Børsens Forlag.
- Eriksen, Morten & Katrine Nøhr (2008): *Effektiv puljestyring – som vejen til resultater*.
http://kreivi.dk/files/Puljerapport_270808_0.pdf
- Frey, Bruno (1997): *Not just for the money. An Economic Theory of Personal Motivation*, Cheltenham and Brookfield: Edward Elgar Publishing.
- Frey, Bruno & Reto Jegen (2001): Motivation Crowding Theory. *Journal of Economic Surveys*, 15(5):589-611.
- Gailmard, Sean (2010): Politics, Principal-Agent Problems, and Public Service Motivation. *International Public Management Journal*, 13(1):35-45.
- Georgellis, Y.; E. Iossa & V. Tabvuma (2011): Crowding Out Intrinsic Motivation in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 21(3):473-493.
- Gagné, Marylène & L. Deci Edward (2005): Self-determination theory and work motivation. *Journal of organizational behavior*, 26(4):331-362.
- Hondeghem, Annie & James L. Perry (2009): EGPA symposium on public service motivation and performance: Introduction. *International Review of Administrative Sciences*, 75:5-9.
- Information (2002): *En Løkke-pose med en vis effekt* 20. november 2002
<http://www.information.dk/75355>
- Jacobsen, Christian Bøtcher (2012): *Management interventions and motivation crowding effects in public service provision*. Aarhus: Politica.
- Jacobsen, Christian Bøtcher & Lotte Bøgh Andersen (2011): Performance management for academic researchers. How publication command systems affect individual behaviour. Accepted to be published in *Review of Public Personnel Administration* (accepted June 2011).
- Jacobsen, Christian Bøtcher; Johan Hvitved & Lotte Bøgh Andersen. (2012): (Mis)managing employee motivation? Obligatory student plans, intrinsic task motivation and public service motivation for Danish teachers. Accepteret til udgivelse i *Public Administration*.
- Jakobsen, Mads Leth (2010): The Effects of New Public Management: Activity-based Reimbursement and Efficiency in the Scandinavian Hospital Sectors. *Scandinavian Political Studies*, 33(2).

- Jakobsen, Mads Leth Felsager & Søren Rud Kristensen (2012) *Teoretisk og metodisk baggrundsnotat. Takstafregning af sygehuse: Definition, konkretisering og måleudfordringer*
http://pure.au.dk/portal/files/43998487/Appendiks_JakobsenKristensen._Teoretisk_og_metodisk_baggrund.pdf
- Jakobsen, Mads Leth & Thomas Pallesen (2012): Hvordan får vi flere penge? Og Hvordan får vi dem til at slå til? Regionernes eksterne og interne strategier til håndtering af de økonomiske rammevilkår. *Politica*, 44(3):379-399.
- Jakobsen, Mads Leth & Rune J. Sørensen (2012): Er offentligt ansatte (blevet) som de private? *Politica*, 44(1):26-46.
- Kjeldsen, Anne Mette (2012a): *Dynamics of Public Service Motivation*. Aarhus: Politica.
- Kjeldsen, Anne Mette (2012b): Sector and Occupational Differences in Public Service Motivation: A Qualitative Study. *International Journal of Public Administration*, 35(1):58-69.
- Langbein, Laura (2010): Economics, Public Service Motivation, and Pay for Performance: Complements or Substitutes? *International Public Management Journal*, 13(1):9-23.
- Lazear, Edward P. & Michael Gibbs (2009): *Personnel Economics in Practice*. Second edition. John Wiley & Sons.
- Le Grand, Julian (2003): *Motivation, agency and public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Leisink, Peter & Steijn Bram (2009): Public service motivation and job performance of public sector employees in the Netherlands. *International Review of Administrative Sciences*, 75:35-52.
- Mikkelsen, Maria Falk; Christian Bøtcher Jacobsen & Lotte Bøgh Andersen (2012): *How can managers affect employees' perception of command systems? A study of school principals' implementation of obligatory student plans*. Paper presented at IRSPM 2012 conference, Rom, Italien.
- Miller, Gary J. (1992): *Managerial dilemmas: the political economy of hierarchy of institutions and decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Miller, Gary & Andrew Whitford (2007): The Principal's Moral Hazard: constraints on the Use of Incentives in Hierarch. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17:213-233.
- Mouritzen, Poul Erik (red.) (2010): *Opfundet til lejligheden. Evaluering af regionernes politiske styreform*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Naff, Katherine C. & John Crum (1999): Working for America: Does Public Service Motivation Make a Difference? *Review of Public Personnel Administration*, 19(4):5-16.
- Nielsen, Susanne Strandbjerg; Christina Vang Jakobsen & Lotte Bøgh Andersen (2011): Skår i (arbejds-) glæden? Intrinsisk motivation og elevplaner i folkeskolen *Tidskriftet Politik*, 14(2):28-38.
- Olsen, Ingvild; Lotte Bøgh Andersen, Vibeke Lehmann Nielsen, Jens Blom Hansen, Thomas Pallesen, Line Scott Nesbit & Louise Kjær Guul (2012): *Deltidsbeskæftigelse på regionale arbejdspladser*.

<http://regioner.dk/Publikationer/Arbejdsgiver/Undersøgelse+om+deltidsbeskæftigelse+på+regionale+arbejdspladser.aspx>

- Pallesen, Thomas (2003): *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Paarlberg, L.E. & B. Lavigna (2010): Transformational Leadership and Public Service Motivation: Driving Individual and Organizational Performance. *Public Administration Review*, 70:710-718.
- Perry, James L. & Lois R. Wise (1990): The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50:367-73.
- Personalestyrelsen (2006): *Motivationsundersøgelsen 2006 – vejen til en attraktiv arbejdsplads* <http://perst.dk/~media/Publications/2007/Motivationsundersogelsen%202006%20-%20vejen%20til%20en%20attr/Motivationundersogelsen2006samlet-pdf.ashx> (tilgået 15. december 2010).
- Petrovsky, Nicolai & Adrian Ritz (2010): *Do Motivated Elephants Gallop Faster? An Assessment of the Effect of Public Service Motivation on Government Performance at the Individual and Organizational Levels* Paper præsenteret på The International Conference on Public Service Motivation (PSM) and Public Performance in a Globalized World, Huazhong University of Science & Technology, Wuhan Kina, 15.-17. juli, 2010.
- Petrovsky, Nicolai (2009): *Does Public Service Motivation Predict Higher Public Service Performance? A Research Synthesis*. Paper præsenteret på 10. Public Management Research Association Conference, Ohio State University, 2. oktober, 2009.
- Ritz, A. (2009): Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1):53-78.
- Serritzlew, Søren (2006): Linking Budgets to Activity: A Test of the Effect of Output-Purchase Budgeting. *Public Budgeting & Finance*, 26(2):101-20.
- Serritzlew, Søren (2009): Geniale styringsinstrumenter i en barsk hverdag: Troværdighedsproblemer i den offentlige sektor. I Jens Blom-Hansen & Jørgen Elklit (red.): *Perspektiver på politik*. Aarhus: Academica.
- Steen, Trui (2008): Not a Government monopoly: The Private, Nonprofit and Voluntary Sectors. Side 203-223 i James L. Perry & Annie Hondeghe (red.): *Motivation in Public Management. The Call of Public Service*. Oxford: Oxford University Press.
- Thuesen, Frederik (2010): *Ledelse og motivation i den offentlige sektor. Et litteraturstudium*. København: SFI.
- Undervisningsministeriet (1998): *Rapport om taxameterstyring*. København: Undervisningsministeriet.

- Vandenabeele, Wouter (2008): Government Calling: Public Service Motivation as an element in selecting Government as an employer of choice. *Public Administration*, 86(4):1089-1105.
- Vandenabeele, Wouter (2009a): The mediating effect of job satisfaction and organizational commitment on self-reported performance: more robust evidence of the PSM—performance relationship. *International Review of Administrative Sciences*, 75:11-34.
- Vandenabeele, Wouter (2009b): *Management interventions as conditions for motivation crowding of motivation in the European commission: a mediational analysis of basic needs satisfaction*. Paper præsenteret på EGPA konferencen, Permanent Study Group III, Malta, 2.-4. september 2009.
- Weibel, A.; K. Rost & M. Osterloh (2010): Pay for Performance in the Public Sector—Benefits and (Hidden) Costs. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2):387-412.
- Williamson, Oliver E. (1975): *Market and Hierarchies*. New York: Free Press.
- Wilson, James (1989): *Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They Do It*. New York: Basic Books.