

På vej mod en kvalitetsreform – men hvad med en ny styrings- og ledelsestænkning?

*Af Henrik Hjortdal og Claus Nielsen**

I denne artikel søger vi at begrunde behovet for en ny ledelses- og styringstænkning for den offentlige sektors institutioner: Politikerne oplever at de ønskede mål ikke opnås, øgede bevillinger er ikke en farbar vej, og der er stigende frustration hos offentlige ledere og medarbejdere pga. stigende regulering og kontrol. Vi peger på, at der er et "administrationspolitisk underskud", og argumenterer for, at ændrede værdier hos moderne borgere, ledere og medarbejdere bør lede til et opgør med den rationalistiske og markedsinspirerede tænkning, som har præget administrationspolitikken siden 1982 under samlebetegnelsen New Public Management. Vi ser et muligt svar i at sætte fokus på de enkelte institutioners "kerneforretning" og søge at tilpasse ledelses- og styringssystemet i offentlig sektor de vilkår, som den effektive løsning erfaringsmæssigt kræver. På den baggrund foreslår vi 7 dogmer, som efter vores mening burde være grundlæggende principper ved tilrettelæggelsen af styringen af de offentlige institutioner. Dogmerne vil kræve en kulturel revolution. De indebærer, at politikere og centralforvaltning, men også de fagprofessionelle grupper må anerkende behovet for dygtige og stærke lokale ledelser som grundvilkår for velfungerende offentlige institutioner, og de må indrette deres styring og adfærd herefter. Tanken er, at dogmerne vil kunne fungere som rettesnor for udvikling af et nyt styringsystem, som tager afsæt i løsningen af kerneopgaverne og i en ny og bedre balance mellem de styrende og de, der søges styret. Der peges bl.a. på brug af holistiske ledelsesmodeller som Excellencemodellen, udvikling af "intelligente kontrakter" eller forsøg med "friinstitutioner" eller "friministerier". Afslutningsvist peger vi på, at dogmerne måske kan føre til en stærkere debat og inspirere styrende og styrede, som allerede nu ser mulighed for at forandre deres indbyrdes relation til det bedre.

A. Indledning

1. Baggrund

Regeringens Kvalitetsreform er både i sit indhold og form enestående.

Det er første gang i administrationspolitikken historie, at et større arbejde har så direkte fokus på de vilkår og virkemidler, der har betydning for institutionernes mulighed for at leve op til politikernes og borgernes forventninger om god offentlige service.

Det gælder særligt politiseringen af offentlig ledelse, som overgår

Regeringens
kvalitetsreform er
enestående

* Henrik Hjortdal er cand.scient.pol og direktør for Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling. Claus Nielsen er cand.scient.pol. og Universitetsdirektør på Danmarks Tekniske Universitet

selv den interesse, ledelse fik ved igangsætningen af New Public Management i Danmark med Schlüter-regeringens Moderniseringsprogram for snart 25 år siden.

Med hensyn til formen er det også sjældent set, at statsministeren ved at gå stærkt ind i det saglige arbejde så at sige har åbnet døren til det administrationspolitiske rum, og gjort det til genstand for stærkt politisk engagement. Det ses ikke som ren "teknik", der overlades til DJØF-gruppen i centraladministrationen.

Især fordi den er sket med åben inddragelse af praktikere fra hele den offentlige sektor

Det vigtigste nye er dog, at reformudspillet baserer sig på en systematisk inddragelse og samtidig mediekampagne med bred involvering af praktikere fra offentlig og privat sektor, lokalpolitikere, forskere samt ikke mindst de kommunale og de offentligt ansattes organisationer med en trepartsaftale som et af højdepunkterne i processen.

Så vidt så godt. Tilbage står dog det ubesvarede spørgsmål - hvad bliver resultatet af alle disse bestræbelser?

Man kan frygte, at gassen går af ballonen, når de vælgermæssigt tungere emner trænger sig på. Ikke mindst fordi der efter vorⁱ opfattelse er behov for et grundlæggende opgør med den måde, vi i dag styrer og leder den offentlige sektor på. Efter vor opfattelse er der efter 25 års variationer over New Public Management frem for alt behov for en ledelses- og styringsreform, som i vort perspektiv må indebære nogle radikale kursskifter.

Men den mangler en konsistent styringstænkning

Kvalitetsreformen indeholder ikke noget klart bud herpå. Styringstænkningen er skizofren. Den taler både om mere standardisering, akkreditering og benchmarking, men også om afbureaukratisering og rum til at lede. Det hænger ikke sammenⁱⁱ. For selv om begge dele skal indgå, er der ingen anvisninger på, hvordan det kan lade sig gøre. Det ligner noget i retning af både at blæse og have mel i munden.

2. Oversigt over artiklen

I det følgende vil vi diskutere og begrunde det behov, vi ser for en sammenhængende nytænkning omkring ledelse og styring i den offentlige sektor, samt opstille nogle krav til en fremtidig ledelses- og styringsreform.

I afsnit B begrundes behovet for en reform. Dette fører frem til en analyse af de danske vilkår for reformen, nemlig den danske

velfærdsmodel, de stigende servicekrav fra borgerne, samt manglen på arbejdskraft. I afsnit C diskuteres nogle af de udfordringer, konflikter og dilemmaer, som komplicerer en fremtidig reform.

I afsnit D argumenteres for, at der ikke kun er brug for tilpasninger af New Public Management konceptet, men at der er behov for at se ledelse og styring i et nyt ledelsesperspektiv. I afsnit E analyseres behovet for et gennemgribende paradigmeskifte. Derfor er der brug for ny erkendelse, forskning og debat. Dette fører i afsnit F frem til opstillingen af 7 dogmer, som en reform skal bygge på. I afsnit G argumenteres for en handlingsplan, der skal realisere reformen. I afsnit H gives en afrunding på artiklens perspektiv.

B. Hvorfor en styringsreform?

Der er mindst tre gode grunde til at en reform af styringen af den offentlige sektor trænger sig på med stigende kraft:

Første grund. I takt med samfundets modernisering, professionalisering og globaliseringsprocessen får den offentlige sektor stadig større betydning for både landets konkurrenceevne, dvs. fortsat styrkelse af erhvervslivets "infrastruktur" i allerbredeste forstand samt for sammenhængskraften, dvs. evne til fastholdelse og udvikling af Danmark som socialt og kulturelt fællesskab til støtte for det enkelte menneske. Alene af denne grund bør styringsformernes effekt løbende evalueres og de nødvendige justeringer gennemføres.

Anden grund. Den offentlige sektors øgede kompleksitet både funktionelt, størrelsesmæssigt og med hensyn til videnintensitet betyder, at den traditionelle hierarkiske "hands-on" styring i form af lovgivning, detailregulering og ordrestyring i stigende grad bliver dysfunktionel. De sidste 25 års New Public Management har ikke kunnet og kan ikke løse problemet. Kombinationen af nødvendig lokal og individuel frihed og varetagelsen af fællesskabets behov kræver nytænkning. Illustrativt for udfordringen var statsministerens udbrud - "vi finder os ikke i det!" - i et nyligt afholdt interview om, hvorfor regeringens garanti for en bestemt kræftscreening fortsat ikke var effektueret. Statsministerens udsagn var næppe udtryk for stor tiltro til den parlamentariske styringskædes uangribelighed og virkning. Den var snarere udtryk for en magtesløshed over for de læger og bureaukrater, der ikke kunne, evnede eller ville løse de opgaver, politikerne gav dem i opdrag. Ligeledes var der nok også udtryk for den magtesløshed,

En reform af styringen i offentlig sektor trænger sig på

New Public Management slår ikke til – politikerne oplever magtesløshed

politikere kan føle i forhold til de fejl og mangler, som medierne bringer vidnesbyrd om dagligt. De mange problemskabende ad hoc indgreb, nye tilsyns - og kontrolbestemmelser samt væksten i procesreguleringen af kommunerne, stammer i vidt omfang herfra.

Tredje grund. Ledere og medarbejdere oplever i den offentlige sektor i stigende grad, at de politiske forsøg på kontrol begrænser deres frirum til at skabe de ledelsesmæssigt og fagligt holdbare løsninger. Når dette opleves som en kollision med grundlæggende personlige normer eller identitet, fører det til frustration og konflikt. Der er tale om en oplevelse af manglende handlemulighed og manglende anerkendelse med deraf følgende stærkt negativ indvirkning på den sårbare identitet, som det enkelte menneske selv har ansvar for at skabe i det moderne samfund. Disse forhold kan føre til psykiske arbejdsmiljøproblemer, stress eller til personaleflugt og rekrutteringsproblemer, og i sidste instans også dårlig individuel og organisatorisk performance. Især i en tid, hvor demografien skriger på, at arbejdsglæde og udviklingsmuligheder kommer i fokus i den offentlige sektor, er dette katastrofalt.

Og ledere og medarbejdere er frustrerede

Problemstillingen er derfor at løse både politikernes behov for bedre styring af den offentlige velfærd og at imødekomme de udførende institutioners berettigede krav om styringsvilkår, som muliggør holdbare løsninger i forhold til borgernes behov inden for givne økonomiske rammer.

Der er behov for nye styringsvilkår

Vi vil prøve at uddybe og begrunde disse hovedsynspunkter i det følgende og skitsere nogle mulige svar herpå.

C. Den danske kontekst – og dens dilemmaer

Velstandsudviklingen i Danmark er som i intet andet land kommet langt de fleste til gode. I internationalt perspektiv findes næppe et samfund, hvor fordelingen af goder er så ligelig som i det danskeⁱⁱⁱ.

Den danske velfærdsmodel har skabt tilfredshed

Den danske velfærdsmodel – som vi ynder at kalde den – er i vidt omfang baseret på skattesystemets omfordelings-mekanisme, hvor en væsentlig del af borgernes indkomster via direkte og indirekte skatter (og verdens højeste skattetryk) inddrages og derefter omfordeles via en række velfærdsordninger og services til borgerne^{iv}.

Modellen har skabt betydelig tilfredshed i Danmark også i forhold til velfærd og skattetryk, når vi sammenligner med andre europæiske lande^v. Imidlertid er en fortsat vækst i de offentlige udgifter, hvor det offentlige andrager en stigende del af den samlede økonomi, næppe holdbar, og det synes der bred politisk konsensus om. På den anden side tyder meget på, at befolkningen stort set accepterer, at den offentlige økonomi beslaglægger den nuværende andel af BNP og en vis realvækst vil formentlig være mulig i de kommende år i takt med en fortsat økonomisk vækst. Imidlertid vil selv denne lempelige ramme for de offentlige institutioner ikke være problemløs, idet forventningerne og presset for flere og bedre services er ubønhørligt og svært at balancere. Udfordringen, som regeringen skitserer i Kvalitetsreformen om bedre udnyttelse af de ressourcer, der anvendes, er derfor helt central.

Dens basis er velfungerende offentlige institutioner

Et af de særlige karakteristika ved den danske velfærdsmodel er, at administrationen af velfærdsordninger og services i betydeligt omfang udføres af offentlige eller halvoffentlige institutioner.

Den danske velfærdsmodel er således ikke alene karakteriseret ved et højt skattetryk og en betydelig omfordeling af borgernes indkomster, men også ved at de konkrete velfærdsordninger og services i vidt omfang er institutionaliseret gennem opbygningen af et vidtforgrenet net af institutioner og servicevirksomheder. Dette indebærer endvidere, at den offentlige sektor i Danmark beskæftiger en meget stor andel af den erhvervsaktive befolkning^{vi}.

Den danske velfærdsmodel er i et internationalt perspektiv unik. Ikke mindst er det enestående, at modellen i praksis nyder stor politisk tilslutning og legitimitet i såvel den politiske sfære som i befolkningen generelt^{vii}.

Men resultater og effekter står ikke altid mål med ressourcerne

Der er dog ikke tale om en fuldstændig og ubetinget tillid til systemet. Den ad vejen har danskerne måttet erfare, at behandlingskvaliteten i vort sygehusvæsen ikke er blandt de førende. Tværtimod har vi i internationale sammenligninger måtte finde Danmark iblandt lande, vi normalt ikke sammenligner os med. Pisa-undersøgelser har indikeret, at Folkeskolen ikke har formået at give børnene de læsefærdigheder, vi gerne ser. Infrastrukturen, og ikke mindst udviklingen af denne halter på væsentlige områder sammenlignet med de bedste i Europa, som vi bør kunne sammenligne os med. Og eksemplerne kunne være mange flere.

Der er derfor også brug for målretning og prioritering af ydelserne, hvis den generelle tilfredshed og tillid til velfærdsstaten skal

opretholdes.

Der er ingen tvivl om, at den danske velfærdsmodel - og den offentlige sektor i særdeleshed - er i en vanskelig situation. Den står over for en række dilemmaer. På den ene side er der et ekstremt stort pres for bedre og flere serviceydelser, hvor de offentlige institutioner står som hovedleverandør, og der er på en række vitale velfærdsområder også en stigende efterspørgsel på flere hænder. På den anden side er det vanskeligt at forestille sig, at Danmark i en stadig mere og mere internationaliseret verden kan hæve skattetrykket endsige beslaglægge en endnu større del af den erhvervsaktive befolkning. Herunder heller ikke at forglemme at såvel den danske erhvervsbeskatning som den høje marginalskat er problematiske faktorer i kampen om at tiltrække kompetencer inden for forskning og innovation samt sikringen af, at de videntunge virksomheder fortsat lokaliserer sig i Danmark.

Med dette dilemmas perspektiv in mente er det efter vor opfattelse ikke en farbar vej at forestille sig en kvalitetsreform baseret på et øget skattetryk og et relativt større offentligt forbrug, eller for den sags skyld udvidelse af den offentlige sektor.

Synspunktet kan måske være lidt vanskeligt at følge, for den som lytter til dette efterårs forventninger om milliardudskrivninger til nye infrastrukturer, eksorbitante lønstigninger, yderligere formaliserede uddannelseskra v til offentligt ansatte etc.

Ikke desto mindre vover vi påstanden, at løsningen af vort velfærdsdilemma – uanset der måtte være stigende behov - realistisk set skal findes inden for maksimalt de rammer og den økonomi, som den offentlige sektor i dag relativt set beslaglægger af den samlede samfundskage, dvs. med maksimalt den realvækst, der finder sted i den samlede økonomi.

Vor påstand er også, at dette kan lade sig gøre, hvis vi udnytter de muligheder, som bedre og billigere teknologier, mere intelligente informations- og beslutningssystemer, mere veluddannede borgere og medarbejdere og en sund økonomi giver.

D. Den danske kontekst – og dens udfordringer for ledere og medarbejdere

En indsats for at møde udfordringen om bedre kvalitet vil i høj grad

Og samtidig er der stigende forventninger hos borgerne og begyndende mangel på arbejdskraft

Realistisk set kan vi ikke forøge det offentliges andel af BNP

Men vi kan og skal udnytte de muligheder teknologi og kompetencer giver os

Udfordringen er på

samme tid at øge politikernes oplevelse af at styre og institutionernes oplevelse af at have frihed

gå via en løsning af det dilemma, vi skitserede i indledningen: På samme tid at øge politikernes oplevelse af, at de styrer den offentlige sektor så den bidrager mest muligt til indfrielsen af de politiske mål - og samtidig give nødvendig øget frihed til de offentlige institutioners ledelse og medarbejdere i selve opgaveløsningen. Vi antager her, at overgang til overførsler, servicebeviser fulgt af 100 % privatiseringer på uddannelses-, sundheds- og socialområdet ikke har afgørende politisk bærekraft, uanset opblødningen i grænserne mellem offentlig og privat.

Når vi skal se på muligheden for både at målrette og frisætte institutionerne, har vi den forudsætning, at Danmark er et af de lande i verden, som er kommet længst i moderniseringen af samfundets forskellige institutioner, herunder den offentlige sektor. Danskerne har sammenlignet med andre lande på en række områder kasseret det traditionelle samfunds normer med de religiøse, hierarkiske og familiemæssige autoriteters betydning^{viii}.

En forudsætning for reform er at ledelse kan baseres på DKs lave magtdistance og høje tillid

Samtidig er magtdistancen i samfundet lav og den sociale tillid høj måske på grund af landets størrelse og befolkningens relative homogenitet, men formentlig også på baggrund af den langvarige og brede indsats for uddannelse og folkeoplysning, som har præget Danmark siden bonde- og arbejderbevægelsernes gennembrud i det 19. og 20. århundrede^{ix}. Den danske tradition for ledelse og styring, af nogen benævnt den danske ledelsesmodel, er en vigtig konsekvens heraf^x.

Dette har alt sammen stor betydning for den måde, vores offentlige sektor er indrettet på, men også for den videre udvikling, som må være det afgørende rationale bag Kvalitetsreformen.

New Public Management blev gennemført i 80'erne og 90'erne

I 80'erne kom^{xi} den første bølge af modernisering af den offentlige sektor som en reaktion på 60'ernes og 70'ernes enorme vækst i velfærdsinstitutionernes service, beskæftigelse og udgifter. 25 års politisk velfærdslovgivning, automatisk økonomisk vækst og fagprofessionernes friløb blev afløst af en økonomisk opbremsning kombineret med en decentralisering af ansvaret til institutionerne via mål- og rammestyling. 80'erne og 90'erne blev præget af introduktionen af flere og flere redskaber fra den private sektor i form af markedslignende mekanismer, i det som senere er kaldt New Public Management. I løbet af denne periode er der sket en paradoksal udvikling:

På den ene side er danskerne i stadig stigende grad blevet afhængige af og positive overfor institutionaliseringen af samfundet, både når man ser på tilfredsheden med offentlige ydelser og viljen til

skattebetaling. Både borgerne og virksomhederne har indset, at de er stærkt afhængige af den ekspertise og service det offentlige leverer.

På den anden side er de også blevet mere kritiske og krævende i forhold til de offentlige tilbud. Mere veluddannede borgere, antiautoritære holdninger og øget gennemskuelse og åbenhed omkring den offentlige sektor har, sammen med et øget mediefokus på fejl og mangler, skærpet kravene og rammerne for det offentliges virke.

Dette har kombineret med den stigende markedsgørelse af offentlig service i form af New Public Management-redskaber som frit valg og udlicitering i stigende grad sat de offentlige institutioner under pres. Borgernes stemme er blevet langt stærkere end tidligere set og udfordrer de offentlige institutionernes selvforståelse og de fagprofessionelles videnmonopol og autoritet.

På samme tid, har dette ført til politiske forsøg på at imødekomme borgernes stigende forventninger og de eksempler på underperformance, som konstateres med jævne mellemrum i den medieudsatte offentlige sektor. Forsøgene på en politisk imødekommenhed overfor borgernes forventninger har vist sig ved yderligere pres på institutionerne - ved at etablere nye nationale kontrolstandarder, procesreguleringer, performancemålinger, evalueringer, akkrediteringer osv.

Mange af disse "indgreb" har imidlertid ofte bragt sig i konflikt med den institutionelle virkelighed og de praktiske muligheder for at realisere eller leve op til de formulerede krav. Krav som også kan opleves som i konflikt med de normer og standarder, som de ansatte/fagprofessionelle har sat qua uddannelse, etik eller erfaring.

Hermed er New Public Management-filosofien ofte kommet i kollision med den selvforståelse, karriereudfoldelse og motivation, som de offentligt ansatte har behov for, hvis de skal producere effektivt og finde mening i det arbejdsliv de har. Og institutionerne tilskyndes i stigende grad til dysfunktionel adfærd, hvor de "moderne" ledere og medarbejdere søger at ignorere eller omforme styringssignaler til det, som kan håndteres i overensstemmelsen med de faglige værdier og den brugererfaring medarbejderne har – så styringen i det mindste ikke bliver helt meningsløs^{xii}.

For en Kvalitetsreform bliver det derfor en væsentlig udfordring, at disse problemer adresseres, så institutionerne får fornuftige rammebetingelser og arbejdsvilkår, som kan give såvel ledere som

Borgernes krav og mediernes fokus på fejl har ført til ny regulering af institutionerne

Herved er skabt en ny konflikt med de professionelle identitet og mening

Og moderne ledelse har svære

vilkår

medarbejdere rum og frihed til at finde mening og motivation i jobbet, til gavn for borgerne og udviklingen af institutioner. Dette kræver et nyt syn på styring og ledelse, hvor rationalitets- og markedslogikken i New Public Management suppleres eller erstattes af en menings- og begejstringslogik. Styringstænkningen må tilpasses de vilkår de ideer det moderne lederskab er udtryk for.

E. Ingen reform uden ændring i ledelses- og styringsformerne

1. Behovet for et nyt ledelses- og styringsparadigme

Kimen til løsningen af en række af velfærdsdilemmaets problemer kan efter vor opfattelse ligge i en ledelses- og styringsreform, der bygger på et lederskab, hvor det moderne menneskes behov og karakter sættes i centrum.

Den velfungerende offentlige institution skal i fokus

...men andre måder at skabe velfærd på ikke bør afvises, selv om vi ikke vil diskutere dette her

Som vist ovenfor er den danske velfærdsmodel uløseligt forbundet med en vidt forgrenet institutionalisering, og god og øget velfærd lader sig ikke realisere uden velfungerende offentlige institutioner. Betragtningen kan virke triviell, men er det ikke - især hvis vi sammenligner os med andre lande, hvor velfærdsordninger ikke i samme grad er forbundet med offentlig opgaveudførelse, uden at vi af den grund kan hævde, at disse løsninger ikke lykkedes i at frembringe samme grad af velfærd, og på nogle områder sikkert også bedre.

Det er ikke vort ærinde her at advokere for andre institutionelle velfærds løsninger, om end en kvalitetsreform forhåbentligt fordomsfrit vil forholde sig til brug af nye former for opgaveløsninger. Pointen er derimod at understrege, at en kvalitetsreform ikke kommer uden om at forholde sig til de grundlæggende styrings- og organisationsformer, der benyttes, og hvis effektivitet i sidste instans også er af væsentlig betydning for i hvilken grad og med hvilken succes, det lykkes at frembringe gode og effektive velfærds løsninger.

2. Men det er ikke bare lige til

Af flere grunde er en ledelses- og styringsreform ikke bare lige til. I Danmark har vi eksempelvis, i modsætning til Sverige og Norge, ikke tradition for at dyrke feltet offentlige organisations- og styringsformer særlig grundigt. Vi skal helt tilbage til 70'erne for at finde de sidste betænkninger^{xiii} om dette emne, og kun belysningen af statens anvendelse af statslige aktieselskaber synes at have fået en omfattende og grundig behandling^{xiv}, primært fordi der har været

Hvordan de velfungerende institutioner skabes ved vi for lidt om

en række uomgængelige retlige spørgsmål, der har skullet finde en afklaring; ministerens instruktionsbeføjelse, arbejdsgiverforhold, tjenestemændenes forhold, betingelser for afhændelse af aktier osv. For alle disse betænkninger gælder dog, at de primært tog afsæt i den hensigtsmæssige drift indenfor velkendte hierarkiske strukturer og rammer. De forholdt sig ikke til det moderne samfunds kompleksitet i form af nye betingelser for at lede og arbejde i videnintensive institutioner, eller samfundets behov for offentlig bidrag til innovations- og sammenhængskraft.

Vi peger altså ikke på indholdet i disse betænkninger, det hører en svunden tid til. Men vi gør det for at understrege at vi efter vores opfattelse – desværre også efter Kvalitetsrefomudspillet - har et vældigt administrationspolitisk "underskud" i form af en stærk behersket politisk interesse og opmærksomhed omkring de reelle betingelser for ledelse og styring i den offentlige sektor. Dette skal også ses i kontrast til, at det ikke i organisations- og styringsmæssigt henseende har afholdt os fra at træffe vidtgående beslutninger. Tusinder af daginstitutioner og skoler har fået bestyrelser, uden at det gav anledning til særligt omfattende forarbejder og slet ikke efterfølgende refleksioner og korrektioner. Ligeledes er mange institutioner omdannet til selvejende institutioner, og senest er der gennemført en strukturreform – den formentlig største organisationsændring nogensinde i Danmark – uden væsentlig opmærksomhed på de organisatoriske og ledelsesmæssige implikationer.

Ræsonnementet har tilsyneladende været: Når blot den velkendte departementale struktur er intakt, for statens vedkommende, og den velkendte kommunale udvalgsstruktur med tilhørende forvaltningsopbygning ligeledes er det, ja så lader alle tilstødende problemer og udfordringer sig løse gennem vanlig pragmatisk dansk tilpasning.

Tankegangen er på den ene side befriende udogmatisk og pragmatisk både i forhold til andre landes til tider overdrevne planlægnings- og forskningstiltro, men også i forhold til den praktiske gennemførelse af strukturreformen og løsningen af de problemer, der successivt vil opstå uanset forberedelsen. På den anden side er tankegangen også reaktiv og konserverende i forhold til den måde den offentlige sektor styres og ledes på.

Der er gennemført massive struktur- og organisationsændringer, som i dagligdagen har haft store konsekvenser for de enkelte institutioner og de mennesker, der arbejder her. Det vil sige de fleste, altså de som møder borgerne, og som står for og er ansvarlig

Vi har siden 80'erne truffet mange delbeslutninger uden sammenhængende overvejelser

Vi har troet at uændrede departementer og kommunale udvalg kunne styre systemet

De massive ændringer i struktur og

organisation har store konsekvenser for styringen – men har ikke været gennemtænkt

for den direkte velfærdsservice – lad os kalde det kerneforretningen. Og ikke nok med det: De samme institutioner og mennesker mødes til stadighed med massive krav om kvalitetsforbedringer og øget effektivitet. Omvendt er den parlamentariske styringskæde (i stat og kommuner) og de dermed forbundne styrings- og arbejdsmåder i departementerne og centralforvaltningerne stort set uforandrede og systemmæssigt ureflekterede over for de problemer og udfordringer, som den offentlige sektors kerneforretning står over for. Det kan hænge sammen med, at den faglighed, som gennem årrække har været stærkest repræsenteret i analyser og reformforslag ikke har haft den fornødne indsigt i ikke-økonomiske relevante faglige forhold, som har betydning for ledelse, motivation og reel effekt af styring.

De nye udfordringer kan ikke klares med en videreførelse af de gamle rationelt prægede styringsideer

Det er vores påstand, at skismaet mellem på den ene side kerneforretningens opgaveløsning samt dens udvikling og på den anden side den politiske og administrative styring heraf udgør en af de største udfordringer for vort velfærdssystem. Vor påstand er også, at løsningen heraf ikke kan klares gennem en videreførelse af de eksisterende rationelle styringsideer. Vi kommer ikke uden om en grundlæggende ledelses- og styringsreform, der tager højde for forandringer i markedet, globaliseringen, videnssamfundet og de krav, nutidens medarbejdere stiller til ledernes rolle og kompetencer.

3. Nye erkendelser er nødvendige

De nye erkendelser handler om at indrette styringen med afsæt i kerneforretningen

Hvis ledelses- og styringsformerne skal forandres, er der brug for nye erkendelser. Erkendelser i det politiske system, erkendelser i de centraladministrative styringssystemer, samt frem for alt erkendelser af, hvad det er, der får ledere og mennesker til at udfolde sig samt skabe resultater og udvikle den kerneforretning, de er ansvarlige for.

Er vi villige til at søge disse erkendelser, er der også mulighed for at skabe den reelle fornyelse og forandring, som er så påtrængende nødvendig for vort velfærdssystem. Men det kræver en anderledes og ny opmærksomhed omkring de mennesker, der møder borgerne og leverer velfærdsydelserne. Forandringen og fornyelsen skal ske i og med udgangspunkt i kerneforretningen og med sigte på indfri de innovationsbehov, som er markante der og som kræver vidt forskellige ledelses- og styringstiltag, i lyset af den enkelte situation, opgaves og institutions særtræk, for at virke efter hensigten.

Men det kræver også en ny rolle for politikerne

Nok så gode politiske intentioner – selv med milliardudskrivninger – rækker ikke, og slet ikke, hvis de endnu engang skal omsættes til virkelighed inden for rammerne af den rationalistiske og hierarkiske

systemtænkning, der har præget årtiers administrationspolitik.

En ledelses- og styringsreform er derfor også en politisk reform. Det betyder store udfordringer for det politiske system på såvel Christiansborg som i kommunerne, en udfordring som er dobbelt: På den ene side skal politikerne som kernen i demokratiet kunne fastholde og give plads til den fordelingspolitiske kamp og kampen om den politiske retningsgivning for samfundets udvikling samt i et vist omfang sikre sig kontrol med dennes realisering. På den anden side skal dette ske uden gang på gang at forfalde til detailstyring og kontrol, hvor realiseringen af målsætningerne ikke fremmes men hæmmes.

Der er behov for en politisk erkendelse af, at den offentlige sektor ikke er, hvad den var engang. Efter strukturreformen og efter mange år med konsolideringer og fusioner består den offentlige sektor i dag på de fleste velfærdsområder af store og komplekse produktions- og servicevirksomheder, som kræver en anden form for styring og ledelse end tidligere.

Politikerne skal finde deres roller som intelligente "bestyrelser" i forhold til de store statslige styrelser og de kommunale forvaltninger, eller som intelligente "investorer", når man har valgt aktieselskabet, den selvejende institution e.l. som organisationsform.

Med dette følger også en erkendelse af, at disse virksomheder ledelsesmæssigt kræver mere – i kompetence, erfaring, faglighed, evne til indlevelse, strategisk ledelse etc. – og man er derfor nødt til at udvælge og dyrke lederne i balance og overensstemmelse med, hvad man som "ejer" faktisk kræver og forventer. I dette vil også ligge et nødvendigt opgør med en forældet ansættelseskultur, lønstruktur og løndannelse, til fordel for en meget mere markedsrettet løndannelse, som kan give de offentlige institutioner og virksomheder reel mulighed for at tiltrække og fastholde de ledere, som vil og evner at lede store virksomheders nødvendige innovationsprojekter, omstillingsprocesser og kompetenceudvikling. En ny ansættelseskultur bør også indeholde mulighed for nem afsked, når tilliden ikke længere er til stede mellem leder og bestyrelse/investor.

I tillæg til ovenstående er der også behov for et opgør med den rationalistiske og hierarkisk opbyggede ledelsestænkning, der præger den offentlige forvaltning. En reproduktion af den, fikst iscenesat med nye tale- og skrivemåder, vil selv garneret med mange velmente og rigtige initiativer ikke række. Vel skal ledere beherske forskellige ledelsesdiscipliner og være i stand til at udøve

Samt en ganske anden leder- og ledelsespolitik i det offentlige

Og et farvel til hierarkisk tænkning – og goddag til kompleksiteten i offentlig ledelse

management, men det rækker ikke i forhold til den diversitet, kompleksitet og virkelighed i hvilken mange offentlige virksomheder skal ledes, og slet ikke hvis vi ønsker reel fornyelse og forandring.

Styringstænkningen skal vendes på hovedet og tage udgangspunkt i den virkelighed, som medarbejdere og ledere arbejder i, nemlig i kerneforretningen, som er omdrejningspunktet for de mange forskellige services og velfærdsydelser – med alt fra vedligehold af kloaker til omsorg og behandling af alvorligt syge. Det er herfra forandring og innovation skal komme, og først gennem en konsekvent fokus på og respekt for kerneforretningen vil vi være i stand til at dyrke og fremme det lederskab, som reel fornyelse og forandring kræver.

Styrings-
tænkningen skal
vendes på hovedet
– med
kerneforretningen i
centrum

I ovenstående ligger også et opgør med den centralistiske og farisæiske styringstænkning, der er indeholdt i tidens mål- og rammestyring med tilknyttede styringsmetoder, som ikke levner den fornødne respekt for virkeligheden og dens kompleksitet, og som ikke evner at frisætte og skabe de ledelsesmæssige rum, der skal til for at udøve det lederskab, som kan skabe kvalitet i opgaveløsningen og sikre reel fornyelse.

Med rum til at lede

Derfor vil vi også plædere for, at der skal langt mere fokus på, hvad der motiverer og skal til, for at ledere indtræder i lederrollen og løfter det lederskab, som de fleste sukker efter. Dette handler ikke om generelle ledelsespolitiske udmeldinger, men om udvikling af inciterende ledermodeller, som kan mobilisere og italesætte en ændret lederadfærd og ændrede ledelsesværdier. Det forudsætter ny viden og nye kompetencer, som udbredes gennem en åben debat om ledelsesforhold, eksempler på god praksis og læring af fejl. Det kræver også praktisk handling i forbindelse med skabelsen og vedligeholdelsen af fornuftige ledelsesmæssige rum for de ledere, som man udvælger og sætter til at lede i den offentlige sektor – dvs. nye styringsmodeller, som tager afsæt i behovet for ny ledelse.

Og skabelse af
motivation og
mening for og med
medarbejderne

Det afgørende element er at skabe rammer for institutionerne, som muliggør, at ledere og medarbejdere kan anvende deres faglige viden og er motiverede, fordi arbejdet og rammerne alt i alt forekommer dem rimelige. Ellers opnås målet med sikkerhed ikke i det moderne samfund i den moderne institution med moderne medarbejdere.

Det vil sige, at de tilfælde, hvor der er politisk-administrative konflikter, som ikke i løsningen tager udgangspunkt i at institutionsniveauets mening og motivation er det altafgørende, vil de modvirke og forhindre løsningen af det overordnede dilemma

mellem målretning og frihed. Med teoretikere som Giddens, Foucault mfl.^{xv} er det blevet tydeligt, at effekterne af samfundets centrale styring hviler på dets evne til "metastyring". Dvs. udfordringen er at udvikle sprog, normer og nye magtstrukturer, som gør det muligt at lade de mange decentrale aktører agere frit indenfor disse rammer. Netværksstyring og skabelsen af mening i den offentlige sektor og på de enkelte arbejdspladser er altså fundamentet i en ledelses- og styringsreform. Det er i høj grad et spørgsmål om politiske beslutninger og politisk evne til at videreudvikle disse rammer – også i forhold til medierne og offentligheden - som vi må efterspørge.

I det følgende vil vi skitsere, hvordan vi mener, sådanne rammer kan karakteriseres, når vi afgrænser os til styringen i/af den offentlige sektor på institutionsniveau. Vi afgrænser os altså fra den bredere styring og også statens styring af det kommunale niveau. Vores hovedfokus er forholdet mellem den politiske myndighed (departement eller kommunal centralforvaltning) og institution/styrelse/regionskontor).

Vi vil også diskutere hvordan etablering af sådanne rammer kan ske og hvordan/hvorvidt forskellige eksisterende administrationspolitiske tænkninger og fovaltningsinstitutionelle interesser må tilsidesættes eller tilpasses.

Vi skal have
frisætning af
institutionerne

4. Frisætning af institutioner og virksomheder

Ovenfor har vi forsøgt at indkredse nogle af de forhold, som, vi tror, er væsentlige forudsætninger for en fornyelse af den offentlige sektor, og som kan leve op til Kvalitetsreformens intentioner og krav.

Vores ræsonnement er for så vidt simpelt; Vi tror, at nøglen til øget kvalitet ligger i øget fokus og opmærksomhed på kerneforretningen og øget fokus på de enkelte institutioner og deres vilkår. Det er disse, der skal være omdrejningspunktet for fornyelsen og de kvalitetsforbedringer, vi ønsker, og kun gennem øget fokus på kerneforretningen kan vi i sidste instans vedholdende udfordre, om dette eller hint initiativ kommer borgerne til gode, om denne handlemåde eller en alternativ måde opfylder kundernes behov osv.

Men også
konsekvens hvor
lederne ikke lever
op til tilliden

Vi tror, at dette kræver mere fokus på ledelse og opmærksomhed på de forhold, der fremmer mere og bedre ledelse, men det kræver også, at der skabes fornuftige ledelsesmæssige rum.

Hvis noget af ovennævnte skal lykkes, kræver det, at vi tør frisætte

de offentlige institutioner, og tør opgive årtiers hierarkisk styringstænkning og i stedet stole på de ledere og medarbejdere, vi giver ansvar.

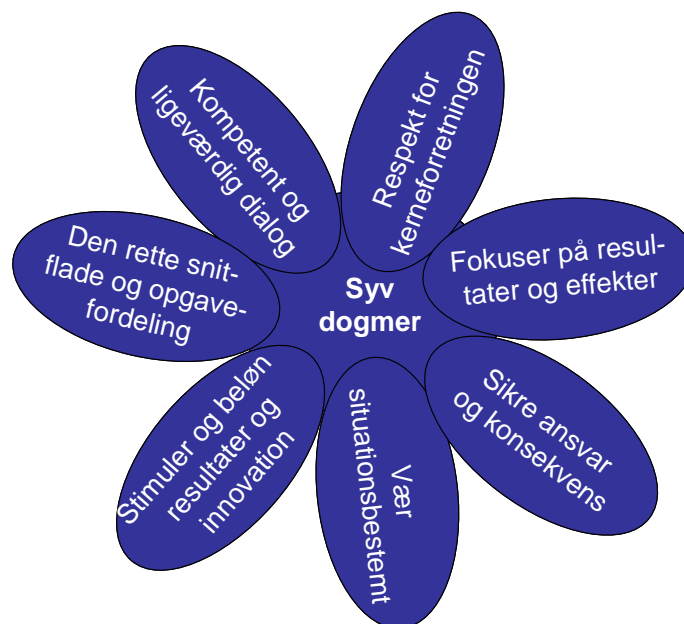
Dette er ikke udtryk for naiv tillidstænkning. Tværtimod mener vi, at større decentralt ansvar skal gå hånd i hånd med større konsekvens, hvis bestyrelser, direktører, ledere m.fl. ikke magter det ansvar, de har fået, og ikke leverer de resultater, som med rette kan forventes.

Frisættelse af de offentlige institutioner er det samme som frihed under ansvar, og som et alternativ til den traditionelle styringstænkning er vi derfor også nødt til at søge nye veje i vores styringsmåder – først og fremmest gennem mindre og bedre styring samt gennem øget opmærksomhed på de vilkår, vi giver vore ledere. Dette er hvad en ledelses- og styringsreform kan handle om.

F. Et bud på en styrings- og ledelsesreform

Vi vil i det følgende præsentere 7 dogmer for institutionsstyring, som vort bud på hvorledes en styrings- og ledelsesreform kan gribes an. De 7 dogmer er baseret på de moderne ledelsesvilkår og er tænkt som et bud på, hvordan fremtidens offentlige styring bør tænkes. Det er en slags retningslinier for de styrende og styrede, der søger en ny konstruktiv og balanceret dialog i deres styringsrelation.

7 dogmer for
styring af
institutioner



Figur 1; Syv sammenhængende dogmer

Pejlemærker for
frisætning under
ansvar – og dialog
mellem styrende
og styret

Dogmerne er pejlemærker for, hvordan vi tror, en frisætning af institutioner kan ske under ansvar - med samtidig respekt for det ansvar og de forpligtelser, der påhviler opdragsgiveren i et demokratisk styret system, hvad enten det nu er i den statslige eller kommunale verden.

Og mere konkret er dogmerne konkrete anvisninger på en række overvejelser, som især den der styrer, men også den som bliver styret, bør gøre sig. Overvejelser der – hvis de involverede parter kan og vil - bør udfolde sig i en ny og anderledes dialog mellem parterne.

De 7 dogmer præsenteres successivt, men bør læses og forstås i tæt sammenhæng, da de i mange henseender er hinandens forudsætninger.

1. Dogme: Respekt for kerneforretningen

Respekt for kerneforretningen indebærer, at styringsrelationen må bygges op med udgangspunkt i den primære leverance, som de offentlige institutioner og virksomheder står for – nemlig kerneforretningen.

I årtier har private virksomheder arbejdet med kvalitetsstyring, i mange forskellige varianter, med udvikling og sofistisering over tid, senest med Lean-principper som det store omdrejningspunkt. Uanset hvilket regime eller koncept der har været i spil, har omdrejningspunktet for kvalitetsudvikling altid være kerneforretningen og dens processer med ekstremt stort fokus på kunderne - hvilken betydning, hvilke konsekvenser, hvilken glæde får kunderne af dette osv.

Erfaringer viser, at
reel
kvalitetsstyring
kræver afsæt i
kerneforretningen

Når vi betragter virksomhedsledelse, som den udøves par excellence hos Toyota eller hos danske virksomheder som Grundfos eller Coloplast, er det uomtvisteligt, at disse virksomheders mangeårige arbejde med kvalitetsstyring er dybt forankret i den ledelsestænkning og -styring, der foregår i disse virksomheder.

Også mange offentlige virksomheder har arbejdet med og har gode erfaringer med kvalitetsstyring. Kun enkelte har gennem en markant ledelsesindsats evnet – og det uden modelmæssig opbakning fra Finansministeriet eller Kommunernes Landsforening - at gennemføre grundlæggende ændringer i styringstænkning og –handling på samme måde, som man ser i private virksomheder, der for alvor har

benyttet helhedsorienterede kvalitetsstyringsmodeller^{xvi}. Reel kvalitetsstyring er tæt knyttet til ledelse og lederskab og kræver evnen til at skabe stolthed og synlighed om centrale værdier.

Forestillingen om et kvalitetsløft i den offentlige sektor båret af bl.a. kvalitetstænkning lader sig således ikke realisere, med mindre dette også får konsekvenser for de styrings- og ledelsesformer, der anvendes i den offentlige sektor.

Dette handler med andre ord om erkendelser af, at reel forandring og fornyelse i langt videre grad end i dag skal ske med udgangspunkt i den faktiske virkelighed i kerneforretningen – og mindre med udgangspunkt i og afhængigt af, hvordan man kunne forestille eller ønske sig fremtiden. Med øget fokus på kerneforretningen kommer borgenes og kundernes behov i centrum på nye og meget mere nærværende måder.

Dette vil utvivlsomt byde på mange udfordringer. I forhold til det hierarkiske styringssystem indebærer dette en erkendelse af, at de centraladministrative funktioner – i såvel staten som kommuner – langt hen ad vejen bør forstås og betragtes som ledelses- og støttefunktioner, herunder at styringssystemer, systemkrav, dokumentationskrav etc. i udgangspunktet bør defineres ud fra kerneforretningens behov og krav, ikke omvendt.

Hvis ovenstående styringstænkning skal forfølges skal det nok ske med ændrede systemkrav og –procedurer. Men frem for alt kommer man ingen vegne uden en ledelsesmæssig kulturændring, idet det trods alt er årtiers indarbejdede hierarkisk styringstænkning med iboende over/underordningsforhold der skal ændres, eller rettere træde væsentligt tilbage inden for rammerne af en ny og balanceret styringsmåde, hvor den styrendes autoritet og beslutningskompetence udfoldes på andre måder.

Centralforvaltningernes selvopfattelse må på institutionsområdet skifte fra en rolle som politisk regulator og kontrollant til iscenesætter af strategisk værdiskabelse.

En af løsningerne kan være at sætte ind med helhedsorienterede kvalitetsmodeller, som netop baserer sig på opbygningen omkring kerneprocesser, og som har vist deres resultater både i Danmark og i udlandet.^{xvii}

2. Dogme; Fokuser på effekter og resultater

Fokus på resultater og effekter er forudsætningen for en balanceret styring, som giver den styrende tillid til, at det som ønskes opnået

Udgangspunktet i kerneforretningen kræver en kulturforandring i centralforvaltningen

En løsning kan være helhedsorienterede kvalitetsmodeller

også realiseres, samtidig med at den udførende part får rum og ledelsesmæssig frihed til at levere.

Balanceret styring indebærer, at styringen skal indrettes efter de resultater og effekter, man ønsker og forventer.

Resultat- og
effektmaal er en
udfordring

Resultat- og effektmaal er en udfordring. Dette har en række implikationer. Metodemæssigt kan opstillingen af relevante, valide og meningsfulde resultat- og effektmaal byde på visse udfordringer. Komplexiteten og de bagvedliggende kausaliteter i styringsmåden og -tankegangen, herunder den nødvendige gensidige forståelse og anerkendelse af disse, er øget i det moderne samfund. Dette i modsætning til det fristende lettere valg af entydige og let registrerbare mål og indikatorer med de negative implikationer dette styringsmæssigt kan have, i alt, fra ligegyldighed (ingen eller begrænset relevans) til suboptimerende og skævvridende, ja måske endda ødelæggende karakter. "Tænk før du måler" lyder simpelt, men er tilsyneladende svært for mange styrende.

Tænk for du måler

De metodiske problemer er sjældent større end at de kan overvindes, men det som byder på store udfordringer i styringsrelationen at få adskilt væsentligt fra uvæsentligt, og ikke mindst undgå det sidste. I det ligger også et krav om, at udvælge få, men strategisk relevante mål, og ikke skyde på alt mellem himmel og jord. Der er utallige eksempler på nyttesløs, overdreven og direkte skadelig brug af målinger, og betydningen af reflekteret strategisk udvælgelse af det væsentlige kan efter vores erfaring ikke overvurderes.

Udvælgelsen og valget af få strategiske mål skal forstås i Men kan løses - sammenhæng med dogmet "Kompetent og ligeværdig dialog", men den antalsmæssige begrænsning er i sig selv også en nødvendighed eller en begrænsning, som især opdragsgiveren må pålægge sig selv.

Det er banal erkendelse, at ledelse altid indebærer strategiske til- og fravalg, man kan ikke alting på én gang og på samme tid – så hvis forestillingen om frisætning og øget ledelsesmæssigt handlerum i de offentlige institutioner skal give mening, må denne strategiske fokusering (og begrænsning) også afspejles i styringsrelationen.

I forhold til den traditionelle offentlige styringskultur vil dette indebære et brud med nulfejlskulturen og de grundlæggende paradigmer, der eksempelvis gælder for udformningen af statens resultatkontrakter, hvor alle virksomhedernes hovedområder og aktiviteter forventes målsat/beskrevet.

Fokuseringen på resultater og effekter, samt strategisk få af disse, får ydermere den konsekvens, at de utallige målings- og dokumentations kan begrænses til et absolut minimum - til det som institutionen selv har behov for - det som understøtter og giver mening i forhold til de opstillede resultat- og effektkrav.

Og begræns måle-
omfanget til det
nødvendige

At de enkelte institutioner måler og dokumenterer deres aktiviteter i videre omfang (og formentligt endda i stigende omfang, godt understøttet af ny teknologi og nye ledelsesinformationssystemer) må ikke friste til yderligere dokumentations- og rapporteringskrav – nu da data alligevel er der! Dels svækker og underminerer det den tilsigtede fokusering, dels er de styringsmæssige fordele næsten ikke eksisterende, tværtimod er der masser af faldgruber. Blandt de største og hyppigt forekommende er de mange proceskrav, som offentlige institutioner mødes med, uden at disse i øvrigt giver nogen sikkerhed for at resultaterne og effekterne bliver bedre – tværtimod er der stor sikkerhed for, at man begrænser det ledelsesmæssige handlerum og friheden til at optimere løsningsmåder, eller for den sags skyld nye måder at gøre tingene på.

3. Dogme; Vær situationsbestemt

God og balanceret styring kræver anerkendelse af, at den offentlige sektor er meget diversificeret og forskellig selv inden for sammenlignelige grupper af institutioner eller endog inden for samme institutions forskellige afdelinger. God styring må derfor nødvendigvis også kræve differentiering og situationstilpasning i forhold til institutioners virkelighed. At være situationsbestemt handler med andre ord om at tage ansvar for og anerkende en faktisk og uigendrivelig forskellighed i forhold til den institution eller virksomhed, man som opdragsgiver stiller krav til og vilkår for.

De offentlige
institutioners
situation er
forskellige og
dynamiske

Den offentlige sektor er med alle dens institutioner præget af en betydelig diversitet i institutionernes formål, opgaveløsning, kundesegment etc., ligesom der i sagens natur, selv inden for sammenlignelige grupper af institutioner, må forventes en betydelig spredning på grund af institutionernes forskellige historik og tradition, forskellige kunde-/klientgrundlag, forskellige kompetencer etc., ligesom der på de enkelte arbejdspladser og i ethvert arbejdsfællesskab altid vil opstå egne arbejdsmåder og former for opgaveløsning.

De standardiserede styringssystemer og –metoder kan ikke favne denne forskellighed, hvis systemerne og metoderne - som værktøjer betraget - ikke anvendes med respekt for den virkelighed og den

Standardisering
har svært ved at
favne
forskellighed og
dynamik

situation, de skal fungere i. Et andet væsentligt argument for situationsbestemt styring er forskelle i dynamik og foranderlighed fra område til område over tid, hvilket kræver forskellig grad af fleksibilitet i styringen og en bevidst stillingtagen hertil.

En effektiv tilrettelæggelse af styring må derfor i betydeligt omfang reflektere den enkelte institutions virkelighed og konkrete situation samt ikke mindst de strategiske udfordringer, som institutionen står over for. I styringsmæssig sammenhæng indebærer dette for den styrende en betydelig udfordring, idet differentiering og situationsbestemt styring betyder, at man skal tage medansvar for og acceptere differentiering af krav og forventninger. Dette vil eksempelvis resultere i differentiering inden i øvrigt ensartede institutioner, hvor resultatkrav i forhold til en institution måske tager sigte på at "løfte" denne, mens andre inden for samme fagområde presses til øget performance, ekstraordinær produktivitetsstigning osv.

At implementere situationsbestemt og fleksibel styring forudsætter, at opdragsgiveren desuden opbygger kompetence og viden om de enkelte institutioner. At kunne respektere, kende og forstå de enkelte institutioner er således også en forudsætning for at kunne stille krav, udfordre og have en meningsfyldt dialog med disse.

Derudover skal man også være i stand til at stimulere og skabe incitamenter på en sådan måde, at de understøtter de situationsbetingede forhold, krav og forventninger, som omgivelserne sætter for den enkelte institution.

4. Dogme; Kompetent og ligeværdig dialog

Opnåelse af en bedre og mere balanceret styring forudsætter en kompetent og ligeværdig dialog mellem den styrende og den styrede. En dialog hvis realisering kun tilvejebringes gennem et bevidst og målrettet arbejde for til stadighed at skabe rette match i kompetence og de rette betingelser for dialogen mellem styrende og styret.

Når en ligeværdig dialog er en så afgørende forudsætning for en balanceret styring, hænger det sammen med det sæt af traditionelle barrierer, som de fleste styringsrelationer brydes med. Ikke mindst de klassiske asymmetriproblemer, der følger af den styrede parts videnmonopol i forhold til forståelse og kendskab til kerneforretningen over for den styrendes autoritet og magt.

Den ligeværdige
dialog med rette
match afhjælper
assymetri og
overstyring

En ligeværdig dialog opnås formentlig aldrig uden anerkendelse af, at den faglige kompetence og indsigt i kerneforretningen i hovedreglen er størst i institutionen/virksomheden, men ikke desto mindre er det afgørende, at man fra de styrende enheders sider i langt højere grad, end vi ser i dag, er i stand til – uden tro på bureaukratisering som metode - at matche institutionerne og virksomhedernes kompetencer.

I dag mangler typisk en kompetent centralforvaltning med kendskab til og respekt for kerneforretningen

Igen vender vi her tilbage til de offentlige institutioner og virksomheders karakter og kompleksitet, som over tid har skabt et skærpet krav til det kompetence- og ledelsesmæssige match, som den ligeværdige dialog forudsætter. Det er vor påstand, at der for mange centrale styringsenheder er en betydelig udfordring i at sikre dette match, herunder opbygge egen organisation til at kunne løfte den ligeværdige dialog. Men den største udfordring er formentlig forbundet med de ændringer noget sådan kræver ledelsesmæssigt og kulturelt, idet oprustningen til den ligeværdige dialog ikke lykkes uden op- og ombrydning i de traditionelle organisations- og magtstrukturer i de centrale styringsenheder, herunder rekruttering af nye kompetencer.

I ovenstående ligger også et opgør med de styringsregimer, der har etableret sig mange steder, og som eksempelvis har reduceret mange kontraktforhandlinger til standardiserede og rituelle stammedanse, som kun har de øverste ledelsers bevågenhed ved højtidelige lejligheder.

Grundlaget for succes er den tillidsfulde dialog mellem fagfolk og generalister

Omvendt vil en succesfuld dialog, hvor det rette ledelsesmæssige match er etableret, også tilbyde dialogens parter en række muligheder, frem for alt mulighed for strategisk drøftelse og afklaring omkring institutionens forhold med sigte på at etablere styringsrelationer, der er strategisk fokuserede på de resultatet og effekter, der forventes leveret, jf. tidligere omtalte dogmer. Kravet om ligeværdig og kompetent dialog finder i det moderne samfund sine paralleller i andre dialoger mellem fx politikere og embedsmænd, generalister og fagprofessionelle og mellem forskellige fagspecialister indbyrdes. Udover viden og værdier kræver denne dialog en lang række personlige og sociale kompetencer os ledere og medarbejdere, som det vil føre for vidt at komme ind på i denne sammenhæng.

5. Dogme; Find den rette snitflade og opgavefordeling

Frisætning og øget ledelsesmæssigt råderum til institutioner giver kun mening, hvis det sker i den kontekst og inden for de institutionelle rammer, hvorunder institutioner virker – herunder at

disse til stadighed indgår og er en del af de overordnede strukturovervejelser, som måtte foregå i forvaltningerne. Altså: Der er logikker og hensyn, der ligger på samfunds- eller sektorniveau og som ikke må svigtes pga. den øgede frisætning af institutionerne.

Afgrænsningen af opgaverne er en politisk opgave - men bør tage afsæt i hensynet til kerneforretningen

Frisætning af institutioner indebærer ikke, at disse ikke skal underkastes og indgå i bredere strukturovervejelser, hvor det måtte være relevant. Men parallelt med bemærkningerne under dogmet "respekt for kerneforretningen" er det centralt for gennemførelse af effektive strukturforandringer, at disse i videst muligt omfang tænkes i helheder og optimeres med udgangspunkt i kerneforretningen.

Det er almindeligt at se, at struktur- og organisationsforandringer gennemføres med omkostningsreducerende sigter i al væsentlighed baseret på rationaliseringer inden for administrative funktioner og reduktion af øvrige overheadomkostninger. Dette kan i sig selv være ganske velbegrundet, men faren består i, at målet helliger midler, og at man glemmer at indrette de administrative støttefunktioner og processer efter kerneforretningens forskellige behov – men i stedet efter det som er mest bekvemt for de centralforvaltningen selv.

Også når det gælder placeringen af støttefunktioner i systemet

En større opmærksomhed omkring kerneforretningen og dens behov – ikke alene i forandringstider, men også i den almindelige driftssituation – byder utvivlsomt på store udfordringer for mange forvaltninger, idet mange snitflader mellem de centrale enheder og institutionerne trænger til justering, bl.a. som konsekvens af teknologiudviklingen, nye skalafordele, stigende krav til HR-management, kvalitetskontrol, nye rapporteringskrav etc. En ukritisk decentralisering inden for mål- og rammestyringskonceptet har pålagt mange, nok især mindre, institutioner administrative byrder, som ressource- og ledelsesmæssigt beslaglægger uforholdsmæssigt mange ressourcer, som drejer fokus væk fra kerneforretningen. Rammestyrelsens ufortalte fordele har dog den iboende svaghed, at problemer i alt for høj grad, og måske for let i mange situationer er blevet eksternaliseret, hvilket i praksis er en betydelig hæmsko for den dynamik og fleksibilitet, som er ønskelig i forbindelse med den løbende justering af snitfladerne mellem centraladministrative enheder og institutionerne.

Idet eksternalisering er en risiko som bør overvåges

6. Dogme; Stimulér og beløn resultater, innovation og risikovillighed

En ledelses- og styringsreform indebærer udvælgelse, pleje, dyrkelse, fejring samt honorering af offentlige ledere på nye måder, der ikke er tradition for i den offentlige sektor. Frem for alt handler

Innovationsbehov
stort når det
gælder lederløn og
medarbejder-
motivation

det om at skabe balance mellem på den ene side de krav og forventninger, der stilles til offentlige ledere, som har ansvaret for store og komplekse institutioner og servicevirksomheder, og på den anden side den honorering de får – også set i forhold til hvad "markedet" i øvrigt ville kunne tilbyde.

Dette dogme byder på to store udfordringer. Det drejer sig dels om et grundlæggende opgør med årtiers hierarkiske lønstrukturer og løndannelse i den offentlige sektor, dels om evne og vilje til at søge og lære at forstå, hvad det er, der får ledere og medarbejdere til at skabe resultater og fornyelse på deres arbejdspladser - til gavn for borgere og kunder.

For så vidt angår det førstnævnte indebærer det et opgør med et offentligt lønsystem, der er opbygget på grundlag af forældede og engang overleverede klassificeringsprincipper, som ikke kan tåle en nutidig vejning og prøvning. Det er fortsat nærhed til de politiske centre, der er afgørende for aflønningen i det "store lønhierarki", og diskrepansen mellem aflønning og kravene til faktisk kunnen bliver åbenlyst mere og mere problematisk og uforståelig. Konsekvenserne kan være mange, i alt fra rekrutteringsproblemer til manglende ledelsesmæssig kompetence og ledelsessvigt, når det bliver legitimt at dobbeltjobbe og pleje andre forretninger i alt for stort omfang ved siden af hovederhvervet.

Manglende
balance mellem
lederløn og
performancekrav

Den manglende indre sammenhæng og balance mellem de reelle stillings- og performancekrav og den faktiske aflønning, som den hierarkiske lønstruktur giver, lader sig næppe ændre uden et politisk og kulturelt opgør med de grundlæggende principper og praksis for lønfastsættelse i den offentlige sektor. Uden øget fleksibilitet, en mere dynamisk lønfastsættelse, bedre muligheder for markedsmæssig løntilpasning (også internationalt), samt accept af større løndifferentiering løses de fundamentale problemer ikke – og et vist opgør med den offentlige puritanisme er sikkert også nødvendigt.

Den lønmæssige udligning af u hensigtsmæssige forskelle mellem offentlig og privat sektor må følges af udligning af andre u hensigtsmæssige forskelle i muligheden for at afskedige medarbejdere og ledere, brug af variable løndelev og personalegoder, betaling for pauser m.v., jf. også nedenstående 7. dogme.

Kulturen ved
lederrekruttering
skal også ændres
radikalt

Lønsystemet er dog kun den side af problemet og løsningen.

Der er også behov for en gennemgribende kulturforandring i den måde hvorpå offentlige ledere rekrutteres, udvælges, udvikles og

plejes i deres ledergerning.

Det er vores påstand, at der også skal en helt anderledes opmærksomhed på og forståelse for, hvad der skal til for at lederne performer og udvikler de områder, de har ansvar for.

En række af de øvrige dogmer kredser også om denne problemstilling i en søgning efter proces- og indholdsmæssige balancer mellem de performancekrav, der stilles, og de vilkår og handlemuligheder, som lederne får. I dette er også indeholdt en søgen efter nye virkemidler, det være sig nye incitamentsstrukturer, belønningsformer og –kriterier m.m., som i højere grad understøtter den strategiske målopfyldelse, innovationsevnen o.l. frem for de mere simple produktionsmål. Her vil også ligge synlige negative incitamerter som afsked, flytning af eller krav til dårligt fungerende ledende ledere.

Derudover skal der på den instrumentelle side nye tiltag til i form af uddannelse, bedre karriereplanlægning og –udvikling, jobrotation etc., men dette er i virkeligheden nok det mindst vanskelige af det hele.

7; Dogme; Sikre ansvar og konsekvens

Frisætning af de offentlige institutioner og øget handlerum til de offentlige ledere giver ikke mening uden samtidig fastlæggelse af entydigt ansvar for mål og resultater samt kendte konsekvenser, hvis resultater og forventninger ikke indfris.

Ovenstående kan virke banalt og selvindlysende, men byder erfaringsmæssigt, i praksis, ikke desto mindre på mange udfordringer.

Udfordringer der bl.a. knytter sig til de organisations- og styringsformer, der er valgt, og som måske i den praktiske styringsrelation ikke altid har den fornødne klarhed. Udfordringer har altid været der, men i lyset af de utallige og ganske omfattende struktur- og organisationsændringer, der er gennemført de senere år, er der al mulig grund til at analysere, vurdere og reflektere over disse mange forskelligartede ansvars- og kompetencerelationer.

I forhold til ledelserne i de offentlige institutioner er en bedre dialog og en større klarhed omkring de strategiske mål og resultatkrav de alt afgørende elementer i sikringen af en fornuftig og rimelig balance i forhold til det ansvar og de konsekvenser, der drages, hvis

Og incitamerter skal understøtte synligt både positivt og negativt

Behov for dialog og klarhed om ansvar og konsekvens

resultater og forventninger ikke indfris. Det gælder både institutionen som helhed (fusion, nedlæggelse) eller ledelsen (krav om udvikling, flytning, afsked). Her kan det offentlige virkelig lære af de store private koncerner.

En troværdig og ligeværdig dialog er på samme måde også et afgørende element i den løbende performancevurdering, herunder den tilpasning af mål og resultatkrav, der hele tiden skal ske i en dynamisk verden, hvor forudsætninger og vilkår til stadighed ændrer sig. Ikke sådan at dette kan være en stående undskyldning for ikke at leve op til krav, eller for den sag skyld at kræve mere, men der skal – i balanceret styringsforhold – naturligvis være mulighed for den velbegrundede drøftelse, med mulighed for justering.

Med større klarhed bliver der ikke alene en mulighed, men også en forpligtelse for opdragsgiveren at reagere med hurtigere og større konsekvens, hvis resultaterne ikke indfris. Reaktionen over for offentlige ledere, har vi altid været vidne til, men ofte har det været i situationer, hvor de offentlige institutioner svigter, ikke overholder tilsynsforpligtelser, tilsidesætter enkelte borgers rettigheder o.l. – altså typisk i situationer med fejl, eller mere forsimplet sagt, når "nulfejlskulturen" er blevet antastet.

Derimod er reaktioner sjældent forekommende, hvis institutioner (og ledelsen) ikke lever op til fastsatte mål og resultatkrav. Den typiske undskyldning synes at være; de har trods alt ikke gjort noget ulovligt – eller brudt "nulfejlskulturen". Man kan måske tale om en offentlig kultur præget af langmodighed og institutionel tilbageholdenhed i forhold til at reagere, når institutionerne ikke lever op til kravene. Der er i alle tilfælde tale om en sendrægtighed, som ikke ses i den private sektor.

Den manglende klarhed i mål og resultatkrav er en del af forklaringen, men væsentligst er formentlig de kulturelle og forståelsesmæssige forhold, der konstituerer styringsrelationerne, herunder ikke mindst den styrendes autoritet i forholdet, når det handler om at drage konsekvenser, hvis resultaterne udebliver.

Der består således en opgave i at opbygge den styrendes autoritet, ikke alene i dialogen og i skabelsen af mål og resultatkrav – som vi var inde på i det fjerde dogme – men altså også i den efterfølgende performancevurdering og konsekvensdragning. Opbygning af kompetence og autoritet vil i begge henseender formentlig i langt de fleste tilfælde kunne gå hånd i hånd og være hinandens forudsætninger.

En anden balance mellem nulfejl og innovation er nødvendig

Ansvarsplacering på bestyrelsesområderne

Parallelt hermed er der dog også en række institutionelle forhold, som kræver et nærmere eftersyn. Det drejer sig om alle de institutionsområder, hvor institutioner er udstyret med bestyrelser i alle mulige varianter og med vidt forskellige beføjelser. Hvis ikke der bringes større klarhed omkring de kompetence- og ansvarsrelationer, herunder ikke mindst i deres relation til de centrale forvaltningsenheder, vil mulighederne for skabe den ovenfor efterspurgte klarhed ikke lykkes.

G. Forslag til handlinger – dogmer i praksis!

Vi har i det forudgående afsnit præsenteret 7 dogmer, som er nogle principper for, hvordan en ny og anderledes dialog kan udfolde sig imellem den styrende og den styrede – hvis man vil!

Og med "man" mener vi de involverede politikere, topembedsmænd og deres stabe, institutionsledere og de fagprofessionelle grupper, men projektet rækker også videre til en bredere offentlighed og medierne, fordi italesættelsen og legitimeringen af nye ledelses- og styringsformer også er forudsætninger for deres succes.

Hvis dogmerne skal leve, må de med andre ord som von Triers Dogmer ud over rampen gennem en symbolsk og medietung proces, hvor de implicerede aktører søges taget i ed og er forberedte på det, der er på vej.

Det, som kan være på vej, kommer ikke bare af sig selv og giver ikke mening, hvis ikke de 7 dogmer bringes i spil i en konkret praksis, som også vil være afhængig af, at de forskellige konkrete styringsværktøjer, vi kender, tilpasses en ny dialogbaseret ledelses- og styringsform, og at der udvikles nye værktøjer, hvor de måtte mangle.

Vi vil derfor i det følgende give nogle bud på forudsætninger og ideer til, hvordan man konkret kan komme videre og bruge dogmerne som led i en ledelses- og styringsreform.

For det første tror vi, at det for iscenesættelsen af de 7 dogmer vil være befordrende, hvis dialogen på det instrumentelle plan understøttes af ledelsesværktøjer, der frembringer og sikrer et holistisk perspektiv på den institution, der er i spil, samt at dette aktivt benyttes af de deltagende aktører i dialogen.

Dogmerne som grundlag for bredere debat - og mulighed for konkrete forbedringer her og nu

Helhedsorienterede ledelsesmodeller...

Der er mange muligheder for at facilitere et sådant helhedsperspektiv, eksempelvis ved brug af typisk kendte værktøjer som Balanced Scorecard, Business Excellence, KVIK-modellen m.m.^{xviii} Det er vores erfaring, at især selvevalueringen er et godt redskab til – i positiv forstand – at tvinge det ledelsesmæssige helhedsperspektiv frem i forhold til den måde, man forstår og leder sin institution. Herunder er det ikke mindst den centrale fokusering på institutionens kerneprocesser og de resultater, der frembringes til gavn for kunderne, som skærper den ledelsesmæssige opmærksomhed på, hvad der er væsentligt for drift og udvikling af institutionen. Helhedsperspektivet vil i sig selv modvirke tendenser til skævvridning og suboptimering.

..vil sætte fokus på kerneprocessen og reducere suboptimering

Men udover det bidrager systematisk selvevaluering også til at sikre en transparens omkring institutionens forhold, som er en væsentlig forudsætning for at praktisere en tillidsfuld dialog, med de 7 dogmer i spil. De fakta og målinger, som institutionen foretager, bliver bragt ind i en samlet ledelsesmæssig ramme og skaber bedre mening for institutionen og de fagprofessionelle medarbejdere. Samtidig giver selvevalueringen institutionen grundlag for dialog med de styrende om forenkling eller udvikling af eksisterende målinger og resultatkrav – til fælles bedste. Målet er, at den traditionelle evaluering og dokumentation målrettes, forenkles og tilpasses, så den får et handlingsperspektiv allerede i selve tilrettelæggelsen. Herved kan den opleves som nyttig og legitim af alle de tunge aktører, som i sidste ende er herre over, om evalueringen skal stå på en hylde eller skabe forandring.

Og skabe grundlag for dialog mellem politisk og fagprofessionel kultur

For det andet tror vi, at den praktiske anvendelse af de 7 dogmer forudsætter et reelt commitment fra alle deltagende parter i styringsrelationen. Det er således afgørende, at der er et oprigtigt ønske om og tiltro til, at man via en ny balanceret styringsdialog både kan adressere de væsentligste problemer og udfordringer, institutionen møder - og finde løsninger til gavn for institutionen og dens kunder.

Denne forudsætning om commitment, her prosaisk udlagt med formuleringer som "oprigtigt ønske" og "tiltro til" kan virke fremmed, måske endda grænsende til det naive inden for rammerne af en traditionel institutionel tænkning omkring offentlige institutioner. Men alternativet er værre – reduceret social tillid og selvopfyldende profetier om individuel nyttemaksimering inden for det politisk styrede system.

I fastholdelse og udbygning af den sociale tillid og lave magtdistance

ligger en af de måske største udfordringer i en ledelses- og styringsreform – og konkret også i forhold til at bringe de 7 dogmer i spil. For hvordan kan vi overhovedet have forventninger om, at de offentlige ledere skal praktisere værdibaseret ledelse, optræde som rollemodeller, tage ejerskab og hvad vi nu ellers ynder at efterspørge, hvis ikke vi er parate til at appellere til og iscenesætte det personlige og værdibårne commitment fra parterne i en styringsrelation?

Afgørende forudsætning om commitment, oprigtighed og tiltro

For de parter, der kunne tænke sig at bruge de 7 dogmer, kunne vi tænke os, at parterne som det første skridt på vejen mod en ny dialogform – ligesom den symbolske underskrivelse af Triers Dogmekoncept - frivilligt indgik et "letter of intent", der så at sige vil være den gensidige håndfæstning, hvor parterne på forhånd afstemmer forventninger, krav, ideer etc. i forhold til den dialogform, der nu indledes. Det er vigtigt at understrege frivilligheden - uden den kan man ikke forvente det nødvendige commitment.

.... kan virke naivt – men alternativet er værre

Dette leder **for det tredje** over i, at man efter vor opfattelse samtidig skal søge at gøde jorden for den nye dialogform ved at tilvejebringe bedre rammebetingelser og forudsætninger for institutionernes drift og udvikling. Især udformningen af kontrakter er her en stor udfordring. Kontrakterne er ikke undersøgt systematisk siden midten af 90'erne, men det er vores fornemmelse, at de spænder fra positive brugbare instrumenter til dialog og styring over ret betydningsløse rutinerede dokumenter og processer til de, som skævvrider adfærd og sluger uforholdsmæssigt mange ressourcer gennem bureaukratisering.

Kontraktstyring er en oplagt arbejdsmark for udogmatisk dogme-tænkning

I en offentlig kontekst hvor regel- og kontrolstyring de facto indtager en så fremtrædende plads i styringsrelationerne, vil forandringer - af dem vi her lægger op til – lattes eller fremmes, hvis der søges og etableres politisk tilslutning til at skabe nye ledelsesmæssige rum for udvikling og innovation i offentlige institutioner gennem en systematisk fornyelse af kontraktkonceptet. Dette er så meget mere væsentligt, fordi kontraktinstrumentet netop i disse år synes at vælte frem i kommunal sammenhæng^{xix}. Der kunne med fordel eksempelvis foretages en gennemgang af erfaringerne med henblik på skabelse af "intelligente kontrakter" dvs. kontrakter, som indholds- og procesmæssigt lever op til de 7 dogmer ovenfor. Dette kunne baseres på en bottom-up-proces, hvor alle institutioner, der oplever, at de har gode og overkommelige kontrakter, som har fungeret nogle år til alles tilfredshed, bringer disse frem. Herved får man mulighed for at sætte fokus på det, som virker og skaber succes og kan udbrede og forenkle kontrakterne i lyset heraf.

Stigende kommunal brug af kontrakter kalder på design af "intelligente kontrakter"

Vi lægger **for det fjerde** op til, at der – med generel inspiration i en dansk tradition for anvendelse af "forsøget" – skabes rammebetingelser, hvor de 7 dogmer i en ny dialogbaseret styringsform får mulighed for at udfolde sig inden for videre institutionelle rammer – det, vi andet sted har kaldt frisætning af institutioner.

Brug af den gode danske tradition for eksperimenter i form af fx "friinstitutioner"

Dette handler om at fjerne, løse, dispensere eller modificere den detailregulering og kontrol, som offentlige institutioner i dag er underlagt, det være sig i forhold til lovgivning, bevillings- og dispositionsregler, lønstyringen med tilhørende reguleringsregimer, godkendelses-, kontrol- og rapporteringsregimer etc. Flere partier er i forbindelse med den netop overståede valgkamp 2007 kommet med forslag i denne retning, og andre har udtrykt ønsker om at udvise tillid til institutionerne og muliggøre innovation i den offentlige sektor.

Lad tankerne bag og erfaringerne fra de tidligere frikommuneforsøg og lignende forsøgsordninger komme frem, og meget gerne med ekstra kraft. Det kan eksempelvis ske i form af indbygning af nye frihedsgrader som led i en revision af kontraktkonceptet hen i mod det, som er vi ovenfor kaldte intelligente kontrakter^{xx}.

For det femte kunne vi tænke os et målrettet politisk projekt, der havde den offentlige sektors organisations- og styringsformer for øje, meget gerne i en kombination af på den ene side det klassiske udrednings- og kommissionsarbejde, og på den anden side det forsøgende og eksperimenterende, hvor eksempelvis de 7 dogmer kom i spil iblandt forvaltninger og institutioner, der ville dette, måske i form af et Friministerium, som fra top til bund forsøger at forny den fine balance mellem politiske og driftsmæssige rationaler, som er kernen i den danske velfærdsmodel relative succes.

Eller mere konsekvent et "Friministerium" hvor et helt område gennemgås og frisættes i en ny ånd

Samtidigt skulle der gennemføres en forskningsmæssig monitorering og systematisk evaluering af de forsøg, der blev iværksat.

H. Afslutning

En styringsreform er vigtig for at kunne sikre, at det, der besluttet politisk at udføre via de offentlige institutioner, rent faktisk også udføres.

Hvis ikke de ønskede resultater og effekter opnås i rimelig grad, via de ressourcer samfundet stiller til rådighed for den offentlige sektor, vil tilliden til dens institutioner eroderes.

Styringsreform for at sikre sammenhængskraft og social tillid

Der er efter vores vurdering en reel risiko for, at den sammenhængskraft og høje sociale tillid, der præger det danske samfund qua bl.a. en god offentlig sektor, er truet, hvis ikke en styringsreform giver det nødvendige ledelsesmæssige råderum og udviser respekt for de offentligt ansattes faglighed og etik. Kvalitetsreformen rummer som nævnt en række gode tiltag i så henseende, men vi tror, at man "skal gå hele vejen" for at få en bæredygtig løsning.

Dogmerne søger balance mellem "accountability" og "feasibility"

Denne artikels dogmer er kun udtryk for nogle fundamentale principper og et værktøj, en sådan reform kunne bygge på. Der er i vores afsluttende forslag ligeledes kun givet et første bud på konkrete løsninger på det afgørende skisma mellem nødvendigheden af, at politikerne må kunne følge, at de offentlige institutioner opnår de ønskede resultater og effekter ("accountability"), og nødvendigheden af, at de vilkår, de offentlige institutioner har, er af en sådan bonitet, at ledere og medarbejdere er i stand til at udføre opgaverne i praksis. I den private sektor laver man ofte, inden et projekt gennemføres, et "feasibility-study". Måske skal vi tillægge gennemførligheden lige så stor vægt som på rapporteringen af det, som foregår?

Naivitet eller er selvevaluering og selvledelse fremtiden?

Vi ved godt, at dogmerne kan kritiseres for at være "naive" eller urealistiske. De lægger op til en ny balance mellem accountability og feasibility, hvor hensynet til sidstnævnte styrkes, fordi vi tror, at truslen mod resultater og effekt i dag faktisk i højere grad kommer fra velmente, men ineffektive styrings- og kontrolbestræbelser end på uansvarlig adfærd fra offentlige ledere og medarbejdere. Faktisk tror vi, at en højere grad af selvevaluering og selvledelse vil medføre øget lokal ansvarlighed også overfor økonomiske og politiske målsætninger vedtaget i demokratiske processer.

I den debat vi har haft med andre ledere, forskere, HR-folk m.fl. er vi imidlertid blevet klar over, at vores dogmer forudsætter en reel "kulturrevolution" ikke kun i selve den offentlige sektor, men også i dens omgivelser. Vi tror egentlig, at politikere og centraladministration for så vidt gerne vil slække på detailkontrol og enkeltsagsstyring, hvis vi kan udvikle tilfredsstillende generelle styringsværktøjer. Men spørgsmålet er om vælgerne – og medierne – kan acceptere, at man fra ministre eller folketingsmedlemmers side henviser til den ansvarlige leder eller til den pågældende

kommunalbestyrelse i sager, der handler om driftsmæssigt svigt.

Hvis en styringsreform skal lykkes, kræver det derfor en fortsættelse af den politiske debat om kvaliteten i den offentlige sektor, som regeringen har igangsat med Kvalitetsreformen. Måske er der mulighed for, at den stadigt bedre uddannede danske vælgerbefolkning og de medier, de vælger at se, lytte eller læse, kan forstå, at kvaliteten i meget høj grad afhænger af, om der dygtige ledere og medarbejdere, som får mulighed for at udføre deres arbejde professionelt.

En sådan dialog om holdninger og værdier i og omkring den offentlige sektor er måske det allervigtigste element i en styringsreform. Vores erfaring fra moderniseringsprogrammet i 80'erne er i hvert fald, at kombinationen af konkrete ændringer i struktur og styring kombineret med nye værdier og holdninger var det, der gav resultater og effekt i form af genskabelse af tilliden til den offentlige sektors løsninger.

Vi håber med denne artikel at kunne være med til at fremme debatten om behovet for og indholdet i en styringsreform, og at andre med andre erfaringer og forudsætninger vil tage handsken op.

NOTER

i Vi har sammen med en række tidligere kollegaer gjort dette synspunkt gældende i kronikken "Tilgiv os, vi vidste ikke hvad vi gjorde" i Politiken den 29. marts 2007.

ii Lignende betragtninger er professor Jørgen Grønnegårds inde på i kronikken "I øjenhøjde med borgerne?", Politiken den 13. november 2007.

iii Danmark har den laveste såkaldte "Gini-effekt", som er et mål på afstanden til den 100% lige indkomstfordeling i et samfund, se UNDP: Human Development Report 2005, http://hdr.undp.org/reports/global/2005/pdf/hdr05_HDI.pdf

iv Den seneste OECD opgørelse over skattetryk er fra 2005 og viser at Danmark har et skattetryk på 48,8 % (<http://www.oecd.org/statsportal/>).

4) Accentures Leadership in Customer Service 2007, se:

http://www.accenture.com/Global/Services/By_Industry/Government_and_Public_Service/R_and_I/DeliveringonthePromise.htm

vi OECD data for beskæftigelsesandel; offentligt ansatte ift. den erhvervsaktive befolkning i OECD-landene (2006) viser en andel på ca. 30 % ud af en samlet beskæftigelse på 2.807.179 udgør det offentlige 835.375. (<http://www.oecd.org/statsportal>)

vii Social and Cultural Planning Office, Haag 2004: Public Sector Performance, s. 289 og Klaus Levinsen: Tillid, i Peter Gundelach (red.): Danskernes Særpræg, København 2004, s. 88-118.

viii Se de internationale sammenligninger i Værdiundersøgelserne 1981, 1990 og 1999 sammenfattet i Peter Gundelach (red.): Danskernes værdier 1981-1999 om bl.a. holdninger til religion, arbejde, hierarki og køn.

ix Se bl.a. Gert Hofsteede: Cultures Consequences, 2001 (1. udgave 1980) om nationale forskelle i magtdistance, individualisme, behov for reduktion af usikkerhed (uncertainty avoidance) samt maskulinitet.

^x Se bl.a. kronik i Jyllandsposten den 22.november af Preben Melander og Chr. Have.

^{xi} Se eksempelvis Christian Nissens korte og præcise beskrivelse i kronik i Politiken den 7.september 2007

xii Med inspiration fra bl.a. James Høpfner i John Storm Petersen (red): Fra velfærdsstatens maskinrum, 2007 + R. Stacey og Douglas Grifftin: Complexity and the Experience of Managing a Public Sector Organisation, London 2005

xiii Se bl.a. bet. fra Adm.udvalget af 1960, forarbejderne til kommunalreformen 1970 samt betænkningerne 629/71 om indretning af centraladministrationen og 743/75 om planlægning i centraladministrationen.

xiv Erhvervsministeriet, Justitsministeriet og Finansministeriet har alle udarbejdet rapporter og publikationer og emnet, ligesom der henvises til Erik Werlaufs omfattende arbejder om emnet, bl.a. Statsselskaber (1992).

xv Se om Foucault i Jakob Torfing: Postmodern Public Administration: Liberal Promise or Subtle Control i: Gunnar Gjelstrup og Eva Sørensen: Public Administration in Transition, København 2007. Anthony Giddens analyse i bl.a. Modernitetens konsekvenser (Kbh. 1995) og Modernitet og selvidentitet (København 1996) viser, at moderniteten sætter nye betingelser for offentlig styring i form af en ny og udvidet rolle for det offentlige som social investor, i nye demokrati- og organisationsformer med dialogisk styring samt individets bestandige genskabelse, selvrealisering og identitetsskabelse via handlinger, der skaber mening. R. Stacey og Douglas Grifftin: Complexity and the Experience of Managing a Public Sector Organisation, 2005.

^{xvi} *Preben Buchholt: Excellence som ledelsesvision og ledelsespraksis i: Kvalitet og lederskab i offentlig sektor, Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling, 2007*

^{xvii} *Henrik Hjortdal (red.): Kvalitet og lederskab i offentlig sektor, København 2007*

^{xviii} *Samme*

^{xix} *John Storm Petersen (red.): Fra velfærdsstatens maskinrum, 2007.*

^{xx} *Nikolaj Lubanskis kapitel i ovenstående værk.*