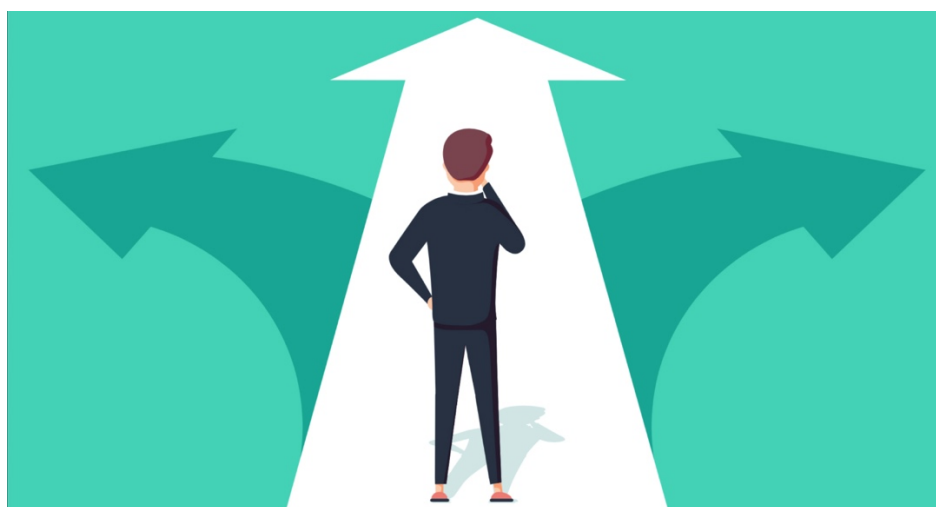


Modernisering og ledelse i den offentlige sektor

- fra top down til inddragelse



I dette essay bliver ledelsesrammer og ledelse diskuteret i perspektiv af sammenhængsreformen, kommissoriet og ledelseskommisionens sammensætning. Dette i forhold til de forventede resultater af reform-og kommissionsarbejdet. Der er således tale om en analyse af helt overordnede rammer for moderne offentlig ledelse, herunder samspillet mellem forskellige aktører – på tværs af sektorer.

I regeringens ledelseskommisssorium (15. marts 2017), hedder det sig, at den offentlige sektor skal blive endnu bedre til at samordne, forbedre, og udvikle eksisterende rammer for effektiv ledelse i den offentlige sektor. Dette skal gøres i samarbejde med aktører fra den offentlige sektor, det private erhvervsliv, samt interesseorganisationer. Kommissionen er sammensat af repræsentanter for ovennævnte tre samfundsaktører.

Refleksioner og analyse i dette essay, vil overordnet set dreje sig om to forhold: 1) de helt overordnede rammevilkår for offentlig ledelse. Her kommer skismaer mellem velfærdsstaten og konkurrencestaten i spil. Samt forholdet til internationale standarder. Det vil sige, at denne del af analysen bevæger sig på et makro-niveau. 2) de mere konkrete ledelsesforhold på et mikro-niveau. Det vil sige forhold, der helt konkret afstedkommer forskellige problemstillinger for den daglige ledelse ude i kommuner og andre offentlige institutioner. Her bliver temaer som 'det uklare ledelses- og samarbejdsrum, og substantiel ledelse, relevante.

Overordnede rammer og reformer

I flere årtier har Danmark gennemgået et væld af reformer. Nogle taler om, at politikerne er gået 'reform-amok'. Set i det lys, kan der argumenteres for, at forandring ikke kun er noget, som sker periodevis, men er blevet et vilkår, som er kontinuerligt. Men hvad er en reform i det hele taget for en størrelse? En måde at sige det på, er; at en reform er en større politisk besluttet ændring af en given ting. Helt overordnet kan man sige, det er en måde at tilpasse sig på, og med det formål, at ændre ting til det bedre. Underforstået mere effektivt, billigere etc. Problemet med reformer er imidlertid, at de sjældent lader sig hundred procent forudsige. Det gør det dermed svært at lave detaljerede reformer. Fx er der stor forskel på om man taler om taler om afgrænsede reformer, eller store sammenhængende reformpakker (strukturen). Derudover sondres der også mellem politiske-, administrative-, økonomiske-, socialpolitiske reformer. Slutteligt taler man også om skillelinjer mellem planreformer (planlagte) og fremvoksende reformer (strategier der vokser frem, og som man rammesætter og justerer løbende).

I og med, at sammenhængsreformen er udfærdiget af et ministerium, og at der er nedsat en kommission til at løse opgaven med reformens indhold, er denne at anskue som en planlagt reform. Og der er tillige tale om en politisk administrativ reform, med fokus på økonomi. Det skal dertil nævnes, at der også er fokus (kommissoriet) på at opnå en hvis form for isomorfi med andre 'best practice' standarder på internationalt plan.

Hvad er det så at regeringen ønsker med sammenhængsreformen? Ledelseskommisionen lægger op til en videre modernisering af den offentlige sektor. En modernisering indebærer blandt andet, at der sker en videre professionalisering med fokus på produktivitet, effektivitet og innovation – alt det, der er sket med den offentlige sektor siden 1983. Der kan altså dermed også være tale om en problemstilling, som er initieret af overgangen fra velfærdstat til konkurrencestat. I og med, at konkurrencestaten i højere grad end velfærdsstaten har fokus på produktivitet, innovation, og effektivitet.

I forbindelse med velfærdsstatens udvikling hen imod konkurrencestaten, er der også blevet behov for andre ledelsesformer i den offentlige sektor. Nye tider, andre politisk- ideologiske paradigmer, foranlediger blandt andet dette. (der er i de sidste mange årtier skat en liberalisering af markedsøkonomier i den vestlige del af verden. Også i forbindelse med EU's indre marked).

I 1970-80'erne oplevede store dele af den vestlige verden en bevægelse hen imod en styreform, som i skrivende stund er et meget omdiskuteret politisk emne, nemlig New Public Management (NPM). Denne styreform bliver i dag af dens kritikere beskyldt for at være utidssvarende. Blandt andet fordi den er kontraproduktiv grundet dens store fokus på mål- og resultatstyring. En styring, som kræver kontrakter og dokumentation for at kunne måle på resultater. Resultater, som er helt essentielle for nutidens offentlige institutioner. Som fx hospitaler og universiteter. Begge er de økonomisk afhængige af opnåede resultater. De såkaldte 'taxamater-ordninger'. Men hvad skal der så til for at gøre en sådan model produktiv og tidssvarende igen? Det er der forskellige meninger om, men et bud kunne være overgangen til et mere fleksibelt og inddragende forvaltnings- og styresystem. New Public Governance (NPG) er et sådant bud. Et ganske validt argument for denne overgang, er den digitale udvikling. En udvikling, som har forandret såvel offentlige som private aktørers måder at agere – og kommunikere på. En stor forskel på de to modeller (paradigmer) er graden af værdier som anvendes i styringen. Og dermed også i et ledelsesperspektiv. Der er også forskel (i mindre grad) på graden af centralisering. Hvor NPM ligger højere på skalaen af centralisering, ligger NPG lavere. Og samtidigt inddrager NPG en større grad af værdistyring.

Bøgh Andersen et al, taler i den forbindelse om forskellige 'styringsdiamanter. Det gør de i 'Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens'.

Når regeringen ønsker at have mere sammenhæng mellem det private, det offentlige, og interesseorganisationer, så er der visse fordele at hente i NPG-modellen. NPG er mere agil end NPM, og den er i stor grad involverende (borgere og andre relevante aktører). Og den har en større grad af 'tillid til medarbejdere' inkluderet. Det er noget at det som regeringens ønsker med reformen. Agilitet kommer blandt andet af større grad af autonomi til medarbejderne, som også derudover giver mere 'frihed' til ledelse. Dette ligger indbygget i NPG. Denne frihed afstedkommer dog et ledelsesmæssigt problem, der ikke så let kan identificeres, som hvis styreform er NPM. Dette blandt andet på grund af shirking-problemet, som det er beskrevet i principal-agent teori, hvor lederen grundet manglende viden på et specifikt fagområde ikke har den samme (tilstrækkelige) viden som dennes medarbejdere. Dette kan afstedkomme en asymmetri, som blandt andet grundet manglende målbare resultater (dokumentation), ikke lader sig kontrollere. Der vil altså dermed kunne optræde diverse økonomiske problemstillinger. Problemstillinger som ministeren på området i sidste ende skal stå til ansvar for. Denne 'risiko' ser det dog ud til, at regeringen i sit program har taget stilling til. For som der står i regeringens sammenhængsreform, så skal "medarbejderne have mere tid til kernopgaven, og ikke bruge tid på unødvendige krav og registreringer (...)". (Regeringen.dk. 2017: 4).

Regeringen kan således siges at ville hen imod en mere 'heuristisk model'. En model, som i højere grad involverer offentlig og privat sektor, samt interesseorganisationer. Formel som uformel. Dette er helt i tråd med hvad der står i regeringens sammenhængsreform. Nemlig at: "Regeringen vil skabe bedre sammenhæng for borgere og medarbejdere gennem en klogere og mere sammenhængende styring samt bedre overgange mellem sektorer (...)". (Regeringen.dk. 2017: 11). Men hvad skaber disse nye rammebetingelser for ledelsen af respektive underordnede aktører? Dette har blandt andet været opgaven for den nedsatte kommission at besvare. Et spørgsmål som den har haft gode forudsætninger for at kunne besvare. I og med, at aktører fra det offentlige, såvel som det private er repræsenteret. Dog kan det siges at være kritisabelt, at der ingen repræsentation er af interesseorganisationer. For selvom der bliver foretaget høringer af disse, så er det alt andet lige, ikke den samme indflydelse som hvis man sidder med i selve kommissionen.

Samarbejdsrummet i den offentlige sektor

Det siger næsten sig selv, at når rammer på et makro-niveau ændrer sig for forskellige institutioner i samfundet, så bliver betingelserne for underordnede mikro-relaterede aktører og nogle andre. Man må i den forbindelse spørge sig selv hvad et skifte fra en tid til en anden tid (velfærdsstat vs. konkurrencestat), og fra et paradigme til et andet (NPM vs. NPG) i den forbindelse vil betyde. På et helt konkret ledelsesplan.

I en typisk Weberiansk forstand er bureaukratiet top-down styret. Dette blandt andet for at sikre forvaltningen i forhold til retssikkerhed, korruption etc. Dette har været udpræget i nationalstatens, og til dels også velfærdsstatens tid. I velfærdsstatens storhedstid blev der givet mere frihed til faglige medarbejdere. Og dette i en grad, som gav anledning til bekymring hos politikerne. Blandt andet fordi de offentlige udgifter begyndte at løbe løbsk. NPM syntes at være løsningen på et 'skrankepavevælde', som i en høj grad havde indflydelse på egen sagsbehandlings omkostninger. NPM har dog også vist sig at være effektiv i mange årtier. Således er de offentlige udgifter bagt under kontrol. Sammen med NPM, har adskillige reformer sørget for at velfærdsstaten er 'skrumpet' til fordel for en mere liberal konkurrencestat.

Hvad er det så, at disse ting gør ved ledelsesforhold på det helt konkrete plan? Lars Bo Kaspersen og Jan Nørgaard beskriver helt essentielle forhold i forbindelse med overgangen fra velfærdsstat til konkurrencestat (rammebetingelser). I den forbindelse nævnes 'syv ledelsespositioners negative konsekvenser for samarbejde og effektivitet. Disse syv positioner udgør den vanskelige kobling af 'det uklare ledelsesrum'. Og det er således disse, som er udfordringen – også forbindelse med regeringens sammenhængsreform (og ledelseskommissionens arbejde). Problemet med det uklare ledelsesrum er, at den effektivitet (og trivsel) som konkurrencestaten skulle befordre, ikke i tilstrækkelig grad er realiserbar. Det betyder selvfølgelig, at reformen her muligvis vil løbe ind i store vanskeligheder. Vanskeligheder, som man ikke for nuværende er i stand til at forudsige nøjagtigt. Lars Bo Kaspersen og Jan Nørgaard kommer dog med et bud på en ledelsesform, som kan imødekomme disse udfordringer. De taler om 'substantielle ledelsesformer'. Ifølge Kaspersen og Nørgaard medfører substantiel ledelse høj trivsel og effektivitet. Og de mener, at den hierarkiske (Klassisk Weber) organisations- og ledelsesform hører fortiden til. Yderligere mener de, at hvis ikke man har fokus på substantiel ledelse, men derimod forbliver i en limbo med styringsfiksret ledelse, hvor de syv ineffektive ledelsesformer indgår, så vil man opnå lav trivsel og effektivitet. Altså modsatte det af hvad regeringen med denne reform vil befordre og fremskynde.

Substantiel ledelse vil jeg argumentere for at være i god tråd med regeringens ønsker om at involvere forskellige aktører i samfundet. Det vil jeg især grundet nogle af de følgende punkter som Kaspersen og Nørgaard fremfører: 1) navigere mellem det politiske og det forvaltningsmæssige, 2) anvende en flerdimensionel relations-skabelse opad, nedad og udad, 3) koble sig fleksibelt til nye politiske ledere, samtidig med at identitet og retning sikres i organisationen, og 4) forstå sig selv og andre og skabe motivation og begejstring for samarbejde og målopfyldelse. (Kaspersen og Nørgaard. 2015: 170).

Disse ovenstående punkter er alle med til at inkludere de af regeringen ønskede mål med reformen. På et makro-niveau vil de sikre overgangen fra en tid til en anden (velfærdsstat vs. konkurrencestat) og ligeså overgangen mellem to styringsparadigmer (NPM vs. NPG). På et mikro-niveau vil de sikre inddragelsen af offentlige og private interesser, samtidigt med at også interesseorganisationerne vil kunne inddrages. Helt ned på borgerniveau.

Resultaterne af reformen er derfor at se i forhold til en 'cost benefit' af hvad der tabes, og hvad der vindes ved konsekvenserne af denne. Kontrol og målbarhed vs. tillid til medarbejdere og borgere, og værdibaseret vs. hierarkisk ledelse. Da tid sjældent forandres bagudrettet, synes en videreudvikling af konkurrencestaten urealistisk. Og udfordringen hedder således ikke hvorvidt en sådan kan undgås, men langt mere hvordan denne skal tilgås – også ledelsesmæssigt. Substantiel ledelse synes at være et godt bud på de mange nye ledelsesudfordringer.

Litteratur

Bøgh Andersen et al. (2014). *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*. Jurist- og økonomiforbundets Forlag.

Lars Bo Kaspersen og Jan Nørgaard. (2015). *Ledelseskriser i konkurrencestaten*. Hans Reitzels Forlag.

Regeringen.dk. (2017)

<https://www.regeringen.dk/nyheder/sammenhaengsreform>

[download: 28. Juni 2017]