

John Storm Pedersen (red)
(2007)

LEDELSE I EN REFORMTID

I velfærdsstatens maskinrum



FORORD

Formålet med Strukturreformen er at få institutionerne til at levere fire +’er:

- + Billigere ydelser
- + Bedre ydelser
- + Mere individuelle ydelser
- + Ydelser leveret under øget demokratisk kontrol.

Kvalitetsreformen skal sikre, at det nu også bliver til noget! Og derudover skal den levere to ekstra +’er:

- + Mere innovation
- + Glade(re) og (mere) tilfredse medarbejdere.

Udover gennemførelsen af de 2 reformer har regeringen også et ønske om at indføre mere marked i den offentlige sektor.

Der rejser sig 2 spørgsmål:

- ”Vil reformerne og mere marked bidrage positivt til skabelsen af plusserne?”
- ”Kan og vil de offentlige institutioner skabe og levere plusserne?”

1: INSTITUTIONERNES, LEDERNES OG MEDARBEJDERNES SUCCESKRITERIER - OG STRUKTURREFORMENS

De offentlige institutioner bør idéelt set sikre, at

- Ydelserne produceres og leveres på de mest driftsøkonomisk effektive måder
- Ydelserne er af bedste kvalitet
- Ydelserne er individuelt tilpasset de enkelte brugeres behov og ønsker
- Ydelserne produceres og leveres under demokratisk kontrol og samfundsmæssig indflydelse.

En nærmere analyse af sammenhængene mellem krav, opfyldelse og væsentlighed hvad angår succeskriterierne (1) Kvalitet, (2) Demokrati og (3) Individualisering viser, at institutionerne ”overopfylder” de fleste af de politisk-administrative systemers krav og gør dette i forhold til, hvad institutionslederne finder væsentligst.

At institutionslederne kan fokusere på de kategorier af succeskriterier, som de finder væsentligst, tyder på en relativ stor grad af autonomi for de offentlige institutioner i forhold til de politisk-administrative systemer - man kan sige, at der er tale om en form for dekopling mellem de offentlige institutioner og de politisk-administrative systemer.

Analysen af ledernes og medarbejdernes succeskriterier viser, at der lægges stor vægt på faglige kompetencer og faglig udvikling samt på tilfredshed hos såvel medarbejdere som brugere.

Der er tale om et langt bedre match mellem ledernes og medarbejdernes succeskriterier, end der er mellem ledernes succeskriterier og de krav, der stilles til institutionerne fra de politisk-administrative systemer. Lederne synes altså i højere grad at være forbundet med medarbejderne i institutionen end med de politisk-administrative systemer.

Ifølge institutionslederne så vil strukturreformen samlet set føre til et krav om at institutionerne skaber og leverer de fire ønskede +’er. Men kun 14% af lederne tror, at strukturreformen vil gøre det nemmere for institutionerne at levere ”varen”. Ifølge institutionslederne kan man stille spørgsmålstegn ved, om institutionerne kan og vil skabe og levere de 4 plusser.

2: INNOVATION PÅ TRODS - I EN REFORMTID

64% af de offentlige institutioner har innoveret inden for de seneste 5 år. Det typiske er, at institutioner, som innoverer,

- Bliver bedre til at producere og levere deres ydelser
- Producerer og leverer ydelser af bedre kvalitet for brugerne
- Indfrier deres eksterne succeskriterier bedre.

Til trods herfor - eller på grund heraf - opnår kun 15% af institutionerne en økonomisk gevinst ved at være innovative.

Institutioner i de store kommuner, som fungerer inden for rammerne af Kontraktmodellen, er mere innovative end institutioner i små kommuner, som fungerer inden for rammerne af Budget- og Monopolmodellen.

Medarbejderne er den væsentligste drivkraft i institutionernes innovation.

De offentlige institutioners innovation skaber positive resultater. Institutionernes innovation er godt for brugerne - borgerne og vælgerne.

32% af lederne vurderer, at deres institution er kommet i en økonomisk "dårligere" situation som følge af innovationen. Kun hver syvende institution har opnået en økonomisk gevinst ved innovationen.

Det centrale i succeskriterierne for både ledere og medarbejdere i de offentlige institutioner er, at de ønsker at producere og levere de bedste ydelser til brugerne og løbende at udvikle disse.

Man kan argumentere for, at offentlige institutioner er under større pres, end private institutioner er, for at innovere - at fraværet af markeder i den offentlige sektor er en væsentlig forklaring på, hvorfor de fleste offentlige institutioner ikke opnår en økonomisk gevinst men det modsatte, når de innoverer, selv om resultatet som hovedregel er bedre ydelser til brugerne.

De offentlige institutioner bliver presset - i demokratiets navn og med demokratiets rettigheder - til at producere og levere flere ydelser, bedre ydelser o.s.v. Havde der været markeder i den offentlige sektor, ville brugerne selv skulle have betalt for de ydelser, de vil have.

Skal de offentlige institutioner være mere innovative i de kommende år, end de er for nærværende, må der skabes muligheder for, at institutionerne kan opnå økonomiske gevinster, når de innoverer med positive resultater til følge.

Kvalitetsreformen vil kræve to ekstra plusser (+,+) af institutionerne og dermed seks plusser (+,+,+,+,+,+) i alt for at kunne indfri strukturreformens ambition om at skabe fire plusser. Skal dette lykkes, må samtlige institutioner blive (mere) innovative. Skal institutionerne blive (mere) innovative kræver dette som anført, at de økonomiske rammer og betingelser for institutionerne, hvad angår innovation, ændres markant.

3: RAMMERNE OM OG STYRINGEN AF INSTITUTIONERNE

Reelt er der ret store forskelle på rammerne om institutionerne, på hvordan de styres, samt hvilke krav politikerne og forvaltningerne stiller til dem, når de løser deres mange vidt forskellige opgaver. 4 løsnings- og styringsmodeller er relevante:

1. Budget- og monopolmodellen (ét årligt budget + at kunderne kommer automatisk)
2. Partnerskabsmodellen (offentlige og private producerer i fællesskab)
3. Markedsmodellen (dvs. at institutionerne fungerer på markedslignende vilkår)
4. Kontraktmodellen (dvs. at institutionerne producerer på baggrund af en kontrakt med kommunen).

Trods årtiers forsøg på at markedsføre, åbne op for private leverandører m.m. er det forbløffende, så få ændringer, der er sket: 70% arbejder efter Budget- og monopolmodellen og næsten 30% efter kontraktmodellen. Dog forventer institutionslederne, at forholdet mellem de 2 modeller vil være omvendt om 5 år (men stadig, at markeds- og partnerskabsmodellerne ikke vil være udbredte).

Mange institutionsledere har oplevet en stigning i den eksterne styring, og endnu flere forventer, at det bliver endnu værre fremover. Og de mener værre. Ifølge institutionslederne kan man forvente 2 ting: (1) at kontraktstyringen vil vinde frem inden for de kommende 5 år og (2) at den eksterne styring vil blive større.

Kontraktmodellen har følgende fordele og problemer/udfordringer:

Kontraktmodellens fordele	Kontraktmodellens udfordringer
<ul style="list-style-type: none"> • En målretning af opgaveløsningen • En præcisering af institutionens ydelser og serviceniveau • En optimering af institutionens drift • Et sammenligningsgrundlag på tværs 	<ul style="list-style-type: none"> • At kontrakten ikke er reelt juridisk bindende • At kontraktstyringen gør produktionen og leveringen af ydelserne i institutionerne mindre fleksibel • At skabelsen af en kontrakt reelt kræver en længere proces, hvor mange aktører bør involveres • At det faktisk er meget vanskeligt at skruer en fornuftig kontrakt sammen

Der er behov for at udvikle "intelligente" kontrakter, som formår at samstemme de politisk-administrative systemers behov for produktion og levering af bestemte (velfærds)ydelser og institutionernes opfattelser af, hvad der skaber kvalitet i ydelserne.

Centrale elementer i at gøre kontrakter "intelligente" er:

- Forarbejdet før kontraktmodellen implementeres
- Involveringen af interessenter
- Incitamenter i kontrakten
- Selve målformuleringen
- Dynamikken i kontrakten

Udbredelsen af Kontraktmodellen vil også betyde nogle ændringer i lederrollen for institutionslederne. Med kontraktmodellen bliver lederens rolle som strateg, som organisationsdesigner og som økonomistyrer accentueret. Lederne skal være "mindre" lærer, pædagog, sygeplejerske o.s.v og mere leder. Kontraktmodellen vil føre til, at ledelse som disciplin i større grad skal tages alvorligt.

4: DE POLITISK-ADMINISTRATIVE SYSTEMER OG INSTITUTIONS-LEDERNE

Det er en forudsætning, at der er en konstruktiv dialog mellem institutionsledere og de politisk-administrative systemer. For nærværende har ca. 40% af institutionslederne ikke en optimal dialog med de politisk-administrative systemer.

Der er en stigende erkendelse af, at god ledelse er en central faktor.

Direktioner har en tendens til at tænke ledelse ud fra deres position og de nærmeste omgivelser, og institutionslederne har en tendens til at tænke ledelse med udgangspunkt i faglighed og i institutionernes daglige drift.

God offentlig ledelse er ledelse, hvor lederne også tænker vertikalt og ikke kun horisontalt.

57% af institutionslederne er f den opfattelse, at den eksterne styring har været stigende i de seneste fem år. 72% af lederne mener, at den eksterne styring vil være stigende.

Problemer med at skabe sammenhæng i den vertikale ledelseskæde kan tolkes som typiske problemer i principal-agent-forhold. Der må være en accept af, at der er en ændret rollefordeling i den vertikale ledelseskæde og at ethvert led i kæden har bestemte roller og hermed også en fordeling af magt mellem partnerne.

Brud i den vertikale ledelseskæde kan alternativt forklares med forskellige virkelighedsopfattelser i en organisation.

Måden institutionslederne og de politisk-administrative systemers medarbejdere skaber mening på, er stærkt præget af deres organisatoriske virkelighed, som kan være meget forskellig.

Relationen mellem institutionslederne og de politisk-administrative systemer set i et vertikalt ledelsesperspektiv bør være opmærksom på, at hverken institutionslederne eller andre aktører i kæden låser sig fast i bestemte positioner. Man skal derfor have indsigt i hinandens positioner og se på hinanden som led, der er nødvendige at sammenkæde.

Institutionslederne opelver i en række tilfælde en øget ekstern styring og en svag relation til de politisk-administrative systemer.

Kæden dækker over forskellige virkelighedsopfattelser i de enkelte led i kæden og indebærer en rollefordeling, der gør, at hvert led skal tage forskellige hensyn.

De forskellige led i den vertikale ledelseskæde bør sammenkædes. Et bud kunne være at øge opmærksomheden på at skabe en langt stærkere og mere konstruktiv dialog mellem de enkelte led i den vertikale ledelseskæde.

5: SPECIALINSTITUTIONER FOR HANDICAPPEDE

Lederne i de 17 specialinstitutioner, der er blevet undersøgt, udtrykker stort set sammenstemmende, at de har oplevet en høj grad af decentral styring.

Specialinstitutionerne på handicapområdet er frontløberne i en reformtid. De skal ikke alene skifte driftsherre med hvad deraf følger, når de skal etablere sig i en ny kommune eller en ny region. Institutionerne skal også på en og samme tid håndtere nye markedslignende vilkår og indgå i en ny aftalestruktur mellem kommuner og region.

Der er stor forskel på, om lederne vurderer, at der er tale om henholdsvis nye muligheder eller barrierer for deres videre udvikling.

Ledere og medarbejdere står over for at skulle tilpasse sig deres interne organisering og udviklingsstrategier i forhold til de nye krav fra omverdenen. Der stilles således store krav til både kommunikation og dokumentation af kvaliteterne og indholdet af specialiseret viden i institutionernes udbud. Herudover stilles der krav til prisfastsættelse af ydelserne, såvel i forhold til den nye driftsherre som de nye kommuner i regionen, der er de nye "kunder i butikken".

Flere af lederne giver udtryk for, at de overvejer at fokusere på mere afgrænsede målgrupper end tidligere for at mindske risikoen for, at de kommer til at "mangle kunder i butikken".

6: HVILKE KVALITETER SKAL EN KVALITETSREFORM HAVE FOR AT VÆRE AF GOD KVALITET?

Regeringen mener, at kvaliteten af den offentlige sektors ydelser er for ringe på en række væsentlige områder. Regeringen vil derfor gennemføre en kvalitetsreform, som løfter kvaliteten af ydelserne, så alle

får de bedste ydelser. Kvalitetsreformen skal endvidere gøre de offentligt ansatte glad(ere) og (mere) tilfredse samt skabe udvikling og dynamik i den offentlige sektor.

Regeringens definition på den bedste kvalitet af en ydelse er uklar.

Kvaliteten af ydelserne varierer fra institution til institution (på samme område). Dermed varierer den værdi pr. skattekrone, institutionerne skaber til brugerne. Netop dette er udgangspunktet for den kommende Kvalitetsreform.

Skiftende regeringer har gennem snart to årtier troet på, at ministerier kan registrere, evaluere, teste, benchmarke og på anden vis "veje og måle" institutionernes ydelser, så de bedste kan udpeges.

Den offentlige sektor bliver i disse år stadig mere planøkonomisk og institutionernes produktion og levering af ydelser til brugerne stadig mere industriagtig på en meget gammeldags måde.

Bivirkningerne af bestræbelserne på en central udpegning af de bedste ydelser og en central styring af de offentlige institutioner er nu store og synlige.

Et mantra i flere år har været at indføre mere markedsøkonomi i den offentlige sektor. Efter to årtiers forsøg på at skabe mere marked i den offentlige sektor må man dog konstatere, at dette ikke er lykkedes.

I offentlige institutioner er det den enkelte medarbejder, der producerer og leverer den enkelte ydelse til den enkelte bruger.

En kvalitetsreform må skabe konstruktive faglige diskussioner på uddannelsesinstitutionerne og uddannelsesinstitutionerne og de faglige miljøer må selv udvikle metoder og værktøjer, der kan bruges i det daglige til at udpege de bedste ydelser.

En kommende kvalitetsreform må sikre, at institutionsledelse bliver anerkendt som en profession i lighed med at være lærer, psykolog o.s.v. Lederne skal gøres til egentlige - "rigtige" - ledere.

For en kvalitetsreform er det et must, at den i praksis kommer til at hjælpe de offentlige institutioner med at løfte ydelserne i kvalitet.

Hvis en kommende kvalitetsreform skal blive en succes, må en kvalitetsreform føre til, at de institutioner, som er innovative, bliver belønnet på økonomisk synlige måder i forhold til de resultater, de skaber.

Regeringen vurderer og tror på, at der er mange u-udnyttede ressourcer i den offentlige sektor.

Velfærdsstatens grundkonstruktion skaber en stadig hårdere kronisk klemme for de offentlige institutioner mellem borgernes krav til ydelserne som brugere og de stort set selv samme borgers manglende villighed til som skatteydere at betale for produktionen og leveringen af ydelser, som indfrier deres forventninger. Med den ene hånd betaler borgerne skatter og afgifter til staten og kommunerne. I den anden hånd får de ydelser, som de offentlige institutioner producerer og leverer. Borgerne ser ikke den umiddelbare sammenhæng: De vil helst betale mindst muligt i skat - og have de bedste og fleste ydelser! Det presser institutionerne, der oplever øgede krav som "skruen uden ende".

7: KVALITETSREFORMEN, INSTITUTIONERNE OG HYKLERI

Forfatterne påstår, at Kvalitetsreformen kun vil kunne lykkes gennem organiseret hyklери!

Danmark er i disse år ramt af en række reformbølger. Regeringen har sat focus på kvaliteten på velfærdsområderne. Ifølge regeringen drejer kvalitet sig om:

- Den faglige kvalitet
- Den kvalitet, borgeren oplever
- Den organisatoriske kvalitet (god arbejdstilrettelæggelse, god ledelse o.s.v)

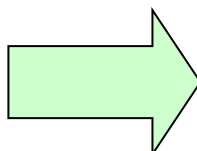
I Kvalitetsreformen arbejdes der med følgende temaer/områder:

- Frit valg, brugerinddragelse og personligt ansvar
- Sammenhængende service med respekt for borgerne
- Klare mål og ansvar for resultater
- Nytænkning, konkurrence og mest for pengene
- Ledelse, medarbejderinddragelse og motivation.

Fra strukturreformens første fase til arbejdet med kvalitetsreformen er der sket et skift i focus: Fra form til indhold. Man kan sige det sådan her:

Kvalitetsreformen: Gennem

- Frit valg
- Sammenhængende service
- Klare mål
- Nytænkning
- ledelse



Strukturreformen: Opnåes

- billigere ydelser
- bedre ydelser
- mere medinddragelse
- individuelle ydelser

Der er gode intentioner i arbejdet med en Kvalitetsreform, men man tænker alt for rationelt i forhold til den irrationalitet, der kendetegner store komplekse organisationer, som den offentlige sektor.

Først og fremmest er der et problem i forestillingen om, at den offentlige sektor ofte anses for at være én stor samlet organisation: Der findes en kompleks vertikal ledelseskæde og styringskæde. Der er tale om mange enheder frem for én enhed.

Desuden består en organisation af mange "virkeligheder" - erfarings- og forståelseshorisonter, som knytter sig til afgrænsede organisatoriske enheder. Hver led i den vertikale ledelses- og styringskæde er organisatoriske led, som (også) lever hvert deres organisatoriske liv.

Store komplekse organisationer som den offentlige sektor er kendetegnet ved, at der er mange mål og mange forestillinger om, hvordan man gør tingene på "den rigtige" måde. Hvilke ydelser, der skal produceres og leveres til hvem, hvordan og hvorfor vil være til konstant diskussion blandt aktørerne og dermed interessenterne i de forskellige, organisatoriske felter.

Det kan synes som en umulighed at få bedre ydelser, mere kvalitet for pengene o.s.v. med tanke på, hvor kompleks den offentlige sektor er. Men det behøver ikke at ende i ragnarok. Det er ikke nyt at konstatere, at institutionsledere lever i et krydspres. Én måde at håndtere krydspres på er at benytte hykleriske metoder. Det sker ved at man som skoleleder siger ét til forvaltningen og gør noget (lidt) andet hjemme på skolen.

Hykleri er en måde at håndtere situationer, hvor det, der siges, ikke kan gøres, og det der gøres, ikke kan siges. Hykleri betyder, at vi kan fortsætte med at tale om det, der tales om, og gøre ting, som kan gøres. Hvad der kan siges, er ikke begrænset til, hvad der kan gøres. Og omvendt.

Selvom de fleste nok vil opfatte hykleriet som et problem, så bør man i stedet prøve at betragte det som en løsning på nogle af de problemer, institutionerne kommer ud for. Hykleriet giver nemlig den enkelte institution mulighed for at handle i konfliktyldte situationer, hvor modsatrettede interesser er i spil.

Kvalitetsreformen lader sig kun gennemføre, hvis aktørerne accepterer og anvender hykleriske metoder!

Hvis en kvalitetsreform skal lykkes i forlængelse af Strukturreformen, er det vigtigt, at ikke blot institutionslederne men også eksempelvis forvaltningschefer og medarbejderne tænker strategisk i forhold til, hvad de finder, er fornuftige løsninger på strategiske problemer.

Øget kontrol og styring er i denne sammenhæng et problem, fordi det gør det vanskeligere at agere hyklerisk.

At balancere mellem hykleri og ikke-hykleri er fornuftigt, hvis man vil have balancerede løsninger.

8: OM INSTITUTIONSLEDERNE, INSTITUTIONERNE OG FREMTIDEN

Kun godt en tredjedel af lederne forventer, at deres institution vil fortsætte uændret gennem de næste 5 år. En tredjedel forventer, at institutionen vil indgå i en horisontal fusion og 22% af lederne nævner en vertikal fusion som det mest sandsynlige scenario.

Der er dog forskelle: Hvor næsten halvdelen af skolelederne forventer, at deres skole vil fortsætte uændret de næste 5 år, så er det kun godt en fjerdedel af daginstitutionslederne. Hele 43% af daginstitutionslederne vurderer, at deres institution inden for de næste 5 år vil blive fusioneret med en anden daginstitution.

Især ser det ud til, at de små skoler kommer til at stå for skud, men også daginstitutionernes nuværende struktur er under pres.

Tendensen mod større enheder er blevet forstærket af Strukturreformen, der har skabt færre og større kommuner.

Lederne opgiver, at de generelt bruger mindre tid, end de ønsker, på faglig ledelse, personaleledelse og strategisk ledelse. Derimod bruger de mere tid, end de ønsker, på administrativ ledelse. Den administrative byrde ser ud til at være størst for ledere af små institutioner (i hvert fald oplever ledere af små skoler det som mere belastende end ledere af store skoler).

