

KONFERENCE 13. OKTOBER 2016
LEDELSE OG STYRING AF FREMTIDENS VELFÆRD

RAPPORTERING

Dette papir sammenfatter konferencens arbejde. Papiret er ikke besluttet af Kommunaldirektørforeningen eller Forum, men udarbejdet i en redaktionsgruppe for "ledelsesavisen" som er et samarbejde mellem Den Offentlige og Forum. Konferencen var ikke en consensuskonference, så synspunkterne heri kan ikke hævdes at være en enig konference. Vægten i rapporteringen ligger på oplægsholderne, dels i plenum formiddag, dels i de afholdte workshops.

Materiale fra formiddagens oplæg ligger på kommunaldirektørforeningens hjemmeside:

<http://komdir.dk/Nyheder/Materialet%20fra%20konferencen%20-%20Ledelse%20og%20styring%20af%20fremtidens%20velfaerd.aspx>

SOS : Smartere Offentlige Styring efterlyses. Det var hovedbudskabet der løb som en tråd gennem konferencens oplæg og debatter. Der er for mange styringssystemer på én gang, og de belastes af for mange og for detaljerede mål og målinger.

Kritikken af overdrevne måling og proceskrav er helt parallelt blevet rejst i Sverige, der har iværksat et grundigt arbejde på fornyet styring – en grundighed der ikke endnu ses i Danmark. Den svenske topembedsmand fra Stadskontoret kunne berette om hvordan svenskerne er gået helt systematisk frem.

CBS-forskerne Klaus Majgaard og Dorthe Pedersen pegede på, at den offentlige leders helt store udfordring er sejladens mellem det stærkt hierarkiske mål- og målingssystem på den ene side, og det åbne forhandlingsprægede netværk af aktører på den anden.

Konferencens hovedtendenser 1-4 :

1. Mål- og resultatstyring.

Mål- og resultatstyring kan godt fungere, men kræver relevante vilkår, hvilket ofte svigtes. Mange krav er fastlagt ovenfra, og der er for mange mål. Målene bør tilpasses og integreres ind i en lokal kontekst. Uanset hvor godt man udformer mål- og resultatstyringssystemer må man undgå for mange styringssystemer på én gang.

Den aktuelle kritiske debat om resultatbaseret styring har fået god næring af KORAs rapport , som blev fremlagt af Marie Østergaard Møller. Rapporten giver et overblik over hvad vi ved om resultatbaseret styring, som anvendes af staten over for kommunerne.

Det var **rapporten om resultatbaseret styring**, som KORA udgav i foråret, der kickstartede debatten

Rapporteringen her er en kombination af det indlæg og konferencens debatter om målstyring. Når man bruger målstyring skal man blive meget mere kritisk over for de lokale design, der i mange kommuner i dag er noget forslidte og dårligt implementerede. Brug færre og bedre mål med klar sektorvarians. Og erkend svaghederne i resultatbaseret styring. Målstyring kan virke under de rette betingelser, men det ses sjældent at disse betingelser foreligger eller skabes.

Marie havde flere anbefalinger. Brug medarbejderne mere og bedre - det er ikke med hovedbegrundelsen at være demokratisk, men for at få valid viden. Medarbejderne er som fagprofessionelle et nødvendigt led i både resultatstyring og evidensmetoder. Svaghederne i

målstyringen kan demotivere medarbejderne og få dem til at arbejde efter tjeklister frem for fagligt professionelle skøn. Mål og målemetoderne bliver dobbelt nyttige ved at blive udformet så de understøtter medarbejdernes arbejde. Sentensen "tal mere med medarbejderne" (Marie) vakte nogen moro, men debatten pegede i retning af at det nok var et seriøst bud på forbedring.

Endelig var der oplæg og debat om tillidsbaseret ledelse – det slutter vi af med nederst i tema 4.

2. Den lokale organisation.

CBS-forskerne Leon Lerborg og Søren Obed anbefaler mere omtanke og grundighed i den kommunale organisations koncepter for ledelse og styring.

Fremfor at stirre sig blind på alle de tilbud der er om koncepter og styringsmetoder, må man kigge på styringspraksis. I en workshop (Leon) var forskeroplægget, at den lokale ledelse eller den enkelte chef har en tendens til at lade sig påvirke af de tilbud om koncepter som byder sig til på mere eller mindre tilfældig vis. Det vandt genklang i chefernes diskussion - man kunne godt genkende sig selv i det. Mange styringsværktøjer indføres på basis af en overfladisk kendskab til dem, og begrundelsen for at vælge dem er ofte tilfældig.

Forskeranbefalingen er, at se på den lokale historie og kontekst, og sikre sig en lokal diagnose. Fremfor at man vælger nye koncepter som en legitimering. Dette førte også til en dialog om, at politikerne er for optaget af de fikse ideer, nogle gange køber man konsulentrapporter der rummer hvad man allerede ved i administrationen. Debatten førte i retning af, at fornyelse kan komme fra mere begrundede valg af styringsværktøjer, og at de tænkes sammen med det man ellers satser på lokalt – fx samskabelse.

Leon pegede på, at dømmekraften hos ledelsen betyder meget mere end man almindeligvis regner med. Debatterne kredsede omkring hvilket ideal man skal opstille for topledelsen. Det er et udbredt syn, at man ikke gør sig nok anstrengelser med at samle viden om den lokale diagnose og kontekst. Ændringer i organisation, strategi og værktøjer må hvile på klare antagelser. Klare hypoteser må opstilles - også for den forvaltningsvirksomhed ledelsen selv er del af. Undgå hyppige men tilfældige ændringer af den lokale organisation. Og når ændringer, skal det hænge sammen med det styringsdesign man har eller vil have. Kombiner topstyring med styring der understøtter gademedarbejderens arbejde (street level bureaucracy forskningen) – en debat der parallelt foregik i workshop herom (Marie Ø. M.).

3. Forvaltningspolitikken.

Realistiske lokale vilkår for styring bliver ikke anerkendt i den statslige praksis. Det gælder lovgivningen, og det gælder implementering og den overordnede statslige opfølgning. Til tider er det direkte sjusket hvad der foregår. Og det selvom vi slet ikke den dag nævnte SKAT.

Moderniseringspolitikken fra 80'erne var nyttig for at få skabt en moderne økonomistyring, men efter et par årtier var meget af indholdet heri gennemført, og nye udfordringer skulle tages op. Under processen med kvalitetsreformen blev de nye udfordringer taget op, men reformen fusede ud. De følgende 10 år har forvaltningspolitikken sejlet, og økonomistyringen udvikler sig uden nødvendig sammenhæng med andre styringsbehov. Der er sammenstød mellem statslig og kommunal styringstænkning – et tema der dog ikke kunne vinde tid og plads i konferencedrøftelserne.

Men naturligvis - der må tages hensyn til den politiske indflydelse og legitimiteten af styringssystemerne (Klaus M). Lokalpolitikkerne har de senere år haft svært ved at finde en rolle der er stærk og nyttig for den lokale styring, de blander sig overfladisk - bl.a. presseudløst - i hvad som helst, men uden at skabe en mere kontinuerlig og stabil forbedring af den lokale ledelse og styring.

Topledelsen må nødvendigvis gå mere konkret ind i tilrettelæggelsen af den lokale styring, og netop se den som lokal og ikke kun et udslag af et ministerium eller KL eller endnu værre at

abonnere ukritisk på et konsulentfirma.

4. Forvaltningspolitikken fremad : Pragmatisk styring og lokal dømmekraft

Det hele kan virke noget mistrøstigt. I dette tema 4 sammenfattes de dele af oplæg og debat som peger fremad mod hvad der virkelig kunne forny og forbedre ledelse og styring.

Klaus Majgaard havde en anbefaling der direkte gik på forvaltningspolitikken. Han beklagede, at overordnet forholdt man sig alt for abstrakt til styringstænkning. Han brugte som eksempel den debat der var sket af Kora-rapporten om resultatbaseret styring – i løbet af et øjeblik var debatten oppe at ringe med for eller imod resultatbaseret målstyring.

Klaus anbefalede en langt mere pragmatisk styringstilgang. (Der linkes til præsentation som ligger som materiale). Tre hovedretninger byder sig til – resultatstyring, netværksstyring, og den ny-weberianske. I stedet for at der udkæmpes slag om at én af disse tre tænkninger bliver enerådende, må man erkende et mere pragmatisk kludetæppe. Han anbefalede også, at de styrende "tager egen medicin" og baserer styringstiltag på tydelige formål og løfter om at styringen kan virke hensigtsmæssig.

Debatten lå i tråd med Klaus` anbefalinger, og havner samme sted - at sikre lokal diagnose og lokal kontekst før man styrter sig ud i alle mulige koncepter der skaber uro (Marie). "Der må styr på styringen".

Under en paneldebat på konferencen var man midt i en svær diskussion om hvordan topledelse og forvaltningerne kunne opstille hypoteser om hvad der virker. "Måske kunne man tale med medarbejderne" (Marie) - var så et bud, der kaldte på smilet hos alle. Medarbejderne var nemlig kun sparsomt til stede i konferencens drøftelser, der havde en slagside til at drøfte metoder og tekniske løsninger i styring. Måske man ved at satse på lokal kompetenceudvikling kan opnå bedre resultater end konsulentløsninger og fikse styringsteknikker – også selv om de bliver kodificeret at statslige myndigheder eller KL.

Marie anbefalede, at skabe eller øge den lokale analysekapacitet på velfærdsområderne. Skal vi opnå bedre kvalitet i målstyring og satsning på evidens, må organisationens kompetence til at indgå konstruktivt i forandringer øges. Folkeskolereformen er her et skræmmeksempel på det modsatte. Den lokale analysekapacitet skal på en konstruktiv måde inddrage forskning og viden. Udformningen må også ske på en ny måde som alternativ til udelukkende at satse på centrale stabe langt væk fra driften.

I denne afrapportering ender vi op i anbefalingen af mere tillidsbaseret styring. Dette også som modsætning til den form for dyrkelse af "loyalitet" der er blomstret frem de senere år som en dyd de offentligt ansatte må lægge sig på sinde. Men er der tale om et dække for en anden dagsorden? En dagsorden, hvor systemerne føler sig presset, hvor mellemledere og chefer føler sig pressede i mangel på nok argumenter for reformer, der er trukket ned over hovedet på dem. Når kritiske lærere - helt almindelige menige folkeskolere - kan få tjenstlige advarsler for at udtale sig kritisk om folkeskolereformen, er der tale om dårlig ledelse. At dæmpe kritik er også at gå glip af viden fra de der arbejder på gulvet. Det gælder også når det er højt specialiserede medarbejdere i Justitsministeriet eller miljøeksperter.

På konferencen medvirkede Tina Øllgaard Bentzen, der har lavet PhD om tillidsbaseret styring. Hun påpegede de urealistiske krav om styring, pålagt de decentrale ledere. Meget ledelse må derfor bestå i at beskytte og afskærme medarbejderne. Et eksempel var, at en københavnsk daginstitution er omfattet af 300 forskellige styringskrav. I stedet pegede hun på tillidsbaseret styring, der forudsætter at både topledelse og medarbejdere påtager sig nyt ansvar og nye roller.

Du kan læse mere her om : Danmarks første PDH om tillid og kontrol

Debatten viste tilslutning til mere tillidsbaseret styring, men hvordan man går frem var vanskelig.

Tillidsbaseret ledelse har haft lidt svært ved at vinde frem, er bl.a. belastet af den tillidsreform den forrige regering spillede ud med på en helt igennem sjuksket og rent ud sagt ineffektiv måde. Måske man også kan kalde det noget andet, hvad med velovervejet og begrundet lokal forvaltning ?

Der må findes mere nyttig og demokratisk relevant ledelsesrum for lokalpolitikere. På den ene side må de samlet kræve et mere konstruktivt samspil med den statslige styring. På den anden side må de selv lokalt skabe sig et relevant ledelsesrum, hvor de i stedet for overfladisk forholden sig til hvadsomhelst nårsomhelst står ansigt til ansigt med den lokale virkelighed.

Lokalt må ledelsen virke som rollemodel hvor ord og handling hænger sammen. Forvaltningerne må facilitere institutionerne og markarbejdet, frem for ubegrundet at vælte koncepter ned over organisationen.

Kontinuitet og anvendelse af meningsfulde styringsværktøjer understøtter den gensidig tillid i organisationen og er med til at skabe et fundament for implementering af de mange forandringer.

Samlet må der konsolideres bedre i den lokale politiske og administrative ledelse. Forandringer må samskæbes med borgere og medarbejdere, hvorunder fagprofessionel viden må inddrages i tide. Resultatstyring og vægt på evidensbaserede metoder kan anvendes, men langt mere grundighed og omhu må udvises.