

Strukturreformens succes afhænger af de offentlige ledere

Pedersen, John Storm

Published in:
Magasinet

Publication date:
2005

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):

Pedersen, J. S. (2005). Strukturreformens succes afhænger af de offentlige ledere. *Magasinet*, 1(1), 23-28.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@ruc.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

John Storm Pedersen er cand.scient.adm og ph.d.. Han er lektor ved Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi ved Roskilde Universitetscenter.

John Storm Pedersen er forfatter til bogen "Nye rammer", der bl.a. handler om de ledelsesmæssige problemstillinger i forbindelse med struktur reformen. Se yderligere omtale på Lederweb.



Bliver strukturreformen en succes eller en fiasko?
Det afhænger af ledernes evner og muligheder for at omstille driften i den offentlige sektors mange institutioner.

Strukturreformens succes afhænger af de offentlige ledere

Forandringer

Der er (mindst) 25 succeskriterier i spil, når de næsten 30.000 institutioner i den offentlige sektor løser deres opgaver. Formålet med strukturreformen er, at borgerne skal have mere værdi for deres skattekrone. I praksis betyder det, at succeskriterierne for løsningen af opgaverne skal indfris bedre – på et højere niveau. Strukturreformen i sig selv fører ikke til, at succeskriterierne bliver indfriet bedre. Større kommuner og nogle få regioner kombineret med ændringer i opgave- og byrdefordelingen mellem staten, regionerne og kommunerne fører ikke automatisk til, at opgaverne bliver løst bedre. Skal succeskriterierne indfris bedre, kræver det markante ændringer i måderne, opgaverne bliver løst på. Det kræver igen markante ændringer i de offentlige institutioner og i ledelsen af disse. Med andre ord: Driften skal ændres fundamentalt, hvis opgaverne skal løses bedre. Hvem får så ansvaret for det? Det gør de offentlige ledere naturligvis. Ledernes evner og faktiske muligheder for at omstille driften bliver derfor afgørende for, om strukturreformen bliver en succes eller en fiasko.

Mange ledere har allerede erfaringer med og viden om, hvordan man omstiller driften. Eksempelvis lederne i Århus Amts sygehusvæsen, hvor man har været igennem store 'reorganiseringer', som det fremgår af dette magasins øvrige artikler.

Det er vigtigt, at erfaringerne og den erhvervede viden fra sådanne forandringsprojekter bliver brugt i forbindelse med strukturreformens gennemførelse. Og der er vigtigt,

at ledernes mange erfaringer med store forandringsprojekter i de kommende år i kølvandet på strukturreformen bliver samlet op, bearbejdet og formidlet til samtlige ledere i den offentlige sektor. Der er jo ingen grund til at opfinde den dybe tallerken gang på gang og betale dyrt herfor.

Strukturreformen

Sammenfatter man Strukturkommissionens betænkning, Aftale om strukturreform indgået mellem VK-Regeringen og Dansk Folkeparti og debatten om strukturreformen, må man konstatere, at der er 25 succeskriterier for løsningen af opgaverne i den offentlige sektor. Det vil sige, at der er 25 succeskriterier for undervisningen af børnene i folkeskolen, behandlingen af de syge på sygehusene, pasningen af børn og gamle i institutioner etc. Nogle få eksempler på succeskriterierne er: Opgaverne skal løses så tæt på brugerne som muligt; brugerne skal have fritvalgsordninger i den offentlige sektor; brugerne skal kunne vælge mellem offentlige og privat leverandører; der skal være demokratisk kontrol med løsningen af opgaverne; kasse-tænkning skal undgås; løsningen af opgaverne skal skabe lighed mellem borgerne, kommunerne og de kommende regioner og løsningen af opgaverne skal understøtte og udvikle erhvervslivets konkurrenceevne.

Ser man nærmere på de 25 succeskriterier, ser man hurtigt, at de rummer 3 hovedkrav:

1: Opgaverne skal løses så effektivt som muligt driftsøkonomisk set.

2: Borgerne skal have mest og bedst mulig service og indflydelse på opgaveløsningen.

3: Opgaverne skal løses, så de tager mest mulig hensyn til samfundets krav om social ansvarlighed, hensyntagende til miljøet, rummelighed på arbejdsmarkedet med videre.

Strukturreformens formål er, som nævnt, at skabe mere værdi til borgerne. Derfor skal opgaverne løses endnu mere effektivt set økonomisk, borgerne have endnu bedre service og mere brugerindflydelse og samfundet have sine krav tilgodeset i endnu højere grad. Der skal skabes 3 plusser i forhold til løsningen af opgaverne nemlig et for hvert af de 3 hovedkrav. Og flest mulige institutioner skal give et lille bidrag hertil. Jævnfør Aftale om strukturreform er der indbygget 18 nye institutioner og 18 nye instrumenter i strukturreformen for at sikre, at dette vil ske.

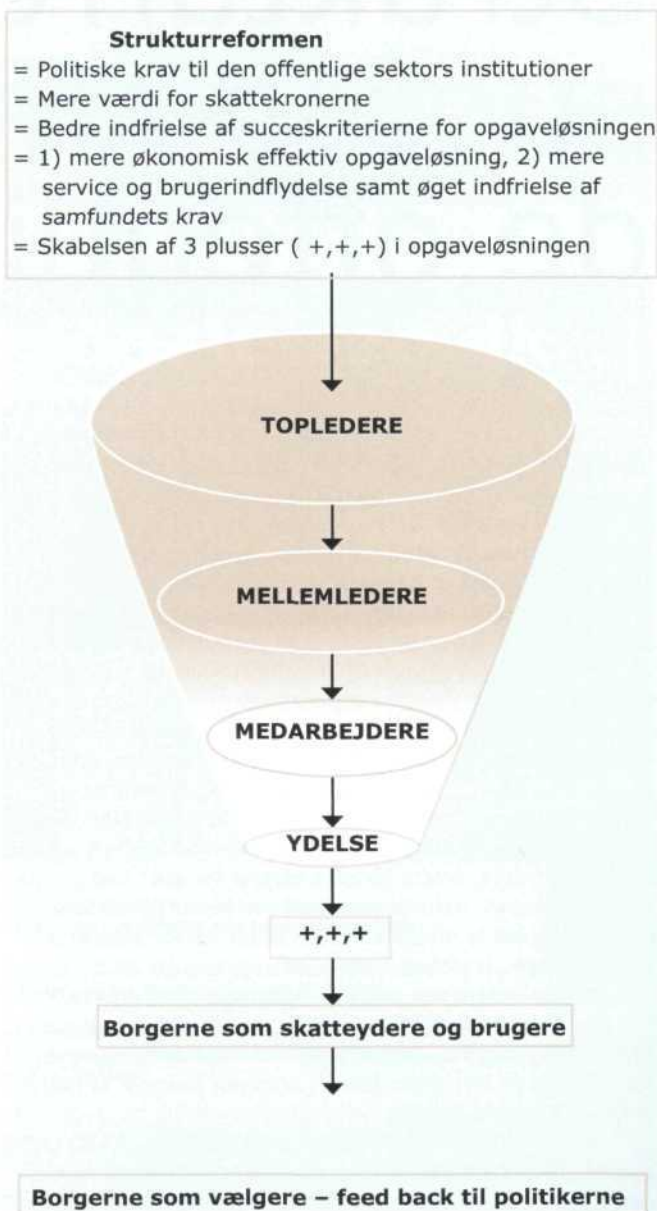
Ledernes opgave og situation kan illustreres som vist i figur 1.

Det er ingen nem opgave at skabe de 3 plusser i den virkelige verden. Det viser erfaringerne fra Århus Amts omstilling af sygehusvæsenet. Det er en vanskelig men også en mulig opgave, hvis lederne er dygtige. Når det er en vanskelig opgave, skyldes det flere forhold. Blandt andet er de 25 succeskriterier indbyrdes modstridende og skaber dermed krydspres i driften. Eksempelvis kan kravet om bedre personlig service og mere personlig indflydelse på behandlingen, når man er indlagt på et hospital være i konflikt med kravet om bedre og billigere behandlinger statistisk og økonomisk set. Det kan også være vanskeligt at fastsætte realistiske mål for, hvor meget bedre samtlige succeskriterier kan indfris. Hvor meget bedre kan den personlige service blive samtidig med, at den skal effektiviseres? Og det er ofte en stor og tung ledelsesopgave, at få de nye mål for indfrielsen af succeskriterierne til at 'sive' ned gennem institutionerne og få dem 'filtreret' i disse på måder, som gør, at succeskriterierne rent faktisk kan og bliver indfriet set over tid.

Nogle hovedtræk i forandringerne

En markant bedre indfrielse af succeskriterierne – skabelsen af de 3 plusser – kræver, at opgaverne bliver løst på nye måder. Det kræver igen organisatoriske og ledelsesmæssige ændringer. Det viser erfaringerne fra Århus Amt og fra mange andre steder. Når man skal bane vejen for nye og bedre måder at løse opgaverne på, vil man typisk anvende en af følgende 4 strategier eller kombinationer heraf.

Figur 1: Strukturreformens krav



1: Fusioner af institutioner, som løser samme typer af opgaver

Ofte vil man fusionere institutioner, som løser samme typer af opgaver, for at få opgaverne løst bedre. Eksempelvis sygehuse, skoler, indkøbskontorer og forsynsvirksomheder inden for vand, varme, håndtering af affald etc.

Efter fusionerne drives de tidligere institutioner som én institution under en ny fælles ledelse. Og de tidligere institutioner indgår som (reorganiserede) afdelinger heri.

2: Samdrift af fysisk adskilte institutioner, som løser samme typer af opgaver set horisontalt

Frem for at fusionere institutioner kan man etablere forskellige typer af mere eller mindre løse netværkskonstruktioner. Dannelsen af centre i disse år på området for de mellemlange videregående uddannelser kaldet for CVU'er er et eksempel herpå. Lærerseminarer, pædagogseminarer, sygeplejerskoler med flere mellemlange videregående uddannelser, som ligger i bestemte geografier, samles i centre. I disse forbliver institutionerne stort set uændrede men får en fælles ledelse. I praksis er der således tale om netværkskonstruktioner. Konstruktioner som hidtil ikke har ført til bedre løsninger af opgaverne.

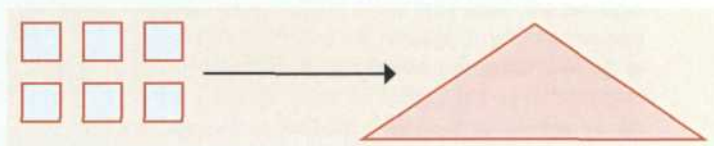
3: Samdrift af fysisk adskilte institutioner, der løser forskellige typer af opgaver, som hænger sammen vertikalt
Daginstitutioner, skoler og fritidsordninger bliver i stadig øget omfang drevet sammen under én ny fælles ledelse. Her er der tale om institutioner, som løser forskellige typer af opgaver men som hænger sammen set vertikalt. Det giver derfor god mening, at drive institutionerne sammen i fusionlignende konstruktioner. Det viser en række aktuelle erfaringer fra kommunerne.

4: Etableringen af selvejende institutioner

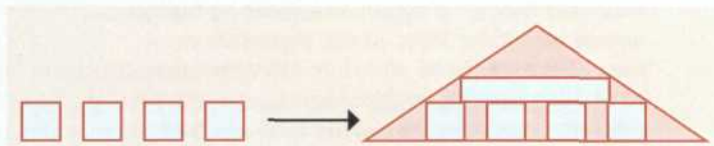
Gymnasierne og en række andre ungdomsuddannelser bliver selvejende institutioner efter strukturreformen. Dermed bliver gymnasierne med flere uddannelsesinstitutioner til en slags uddannelsesvirksomhed. En uddannelsesvirksomhed som skal klare sig på politisk skabte og regulerede markeder, sådan som handelsskolerne, de tekniske skoler og CVU'erne gør det i dag. Politiske skabte og regulerede markeder er mindst lige så vanskelige at håndtere, som ægte markeder er grundet deres (politiske) uforudsigelighed. Og mulighederne for at tjene 'profit' er typisk endog

Figur 2: 4 forskellige organisatoriske og ledelsesmæssige set-up

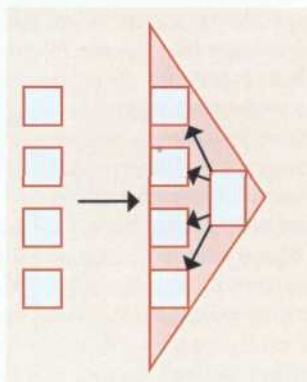
1: FUSION



2: HORIZONTALT NETVÆRK



3: VERTIKAL FUSION



4: SELVEJENDE INSTITUTIONER



meget små, selvom man løser opgaverne bedst muligt.

Det er meget vigtigt, når man går fra en eksisterende situation til et nyt organisatorisk og ledelsesmæssigt set-up for at løse opgaverne bedre, at man vælger den rigtige 'drejebog' eller manual. Alt efter hvilket set-up man vælger, skal man bruge ret så forskellige 'drejebøger' eller manualer for at opnå positive resultater.

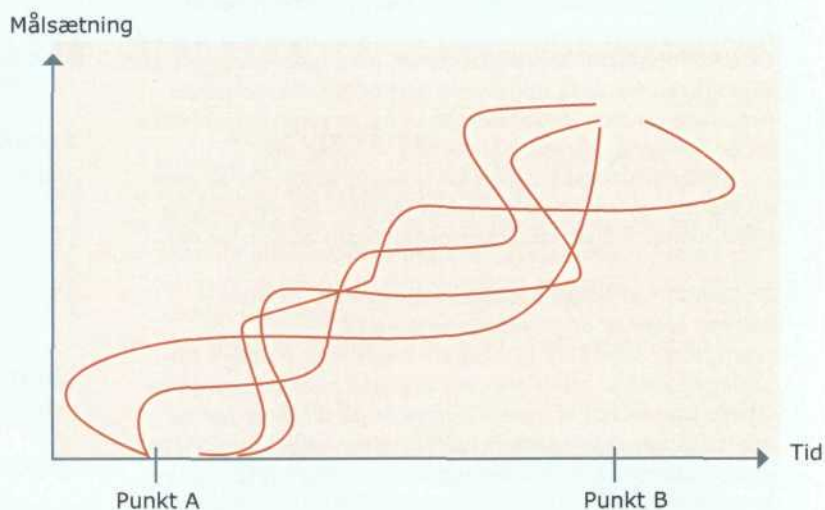
I figur 2 er de 4 forskellige typer af organisatoriske og ledelsesmæssige set-up, som man kan vælge, vist.

Mål, processer, resultater og beslutninger

Lad os antage, at lederne i en institution har sat klare og realistiske mål op for, hvordan institutionen skal give sit bidrag til skabelsen af de 3 plusser. Lad os endvidere antage, at målene er blevet meldt ud og accepteret af medarbejderne. Og lad os endelig antage, at lederne har valgt det nye organisatoriske og ledelsesmæssige set-up, som skal bane vejen for en bedre opgaveløsning. Opgaven for lederne er herefter at gennemføre de nødvendige ændringer. I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på og bevidst om, at der sjældent findes en strategi, som fører direkte fra den aktuelle til den fremtidige situation – direkte fra punkt A til B. Erfaringerne fra Århus Amt i forbindelse med omstillingen af sygehusvæsenet og mange andres erfaringer viser, at dét afgørende er, at man a) fastholder de udmeldte målsætninger, b) er åben over for de processer og den dynamik, som ændringerne skaber og c) påvirker processerne via information, dialog, ledelse og fastholdelse af de overordnede mål, så målsætningerne bliver realiseret i sidste ende. Med andre ord: Man skal acceptere, at der er flere veje til målet. Det er forsøgt illustreret i figur 3.

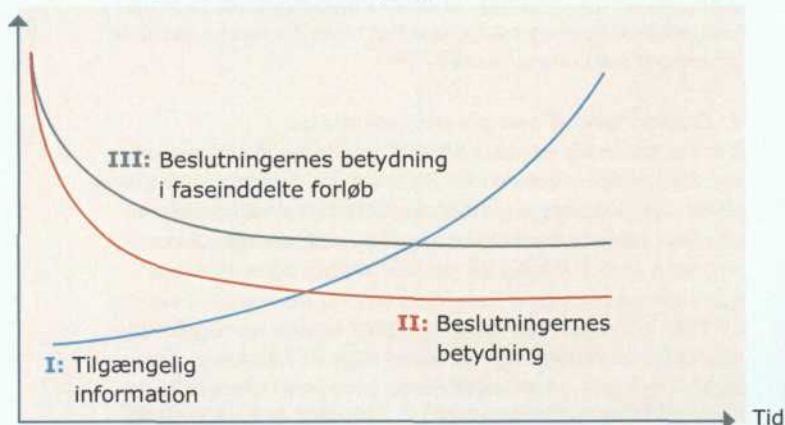
Et godt slutresultat for store forandringsprojekter forudsætter ofte, at man tænker i faser. I faser hvor hver fase skal bidrage til realiseringen af de udmeldte mål bedst muligt. Dette skyldes betydningen af de beslutninger, som lederne tager i store forandringsprojekter set i forhold til den information, som er til rådighed for lederne. De første beslutninger så som fastsættelse af nye mål, valg af nyt organisatorisk og ledelsesmæssigt set-up, valg af forandringsstrategi med videre er som hovedregel de afgørende beslutninger i forandringsprojekter. Men typisk er der få tilgængelige informationer og analyser på dette tidspunkt i projekterne. Senere i forløbet er der mange informationer og analyser, når lederne træffer beslutninger. Disse beslutninger har dog sjældent den store betydning for projektets succes eller fiasko. Set i dette perspektiv kan de være væsentligt at inddele et stort forandringsprojekt i en række faser med henblik på at skyde

Figur 3: Mål og forandringsstrategier

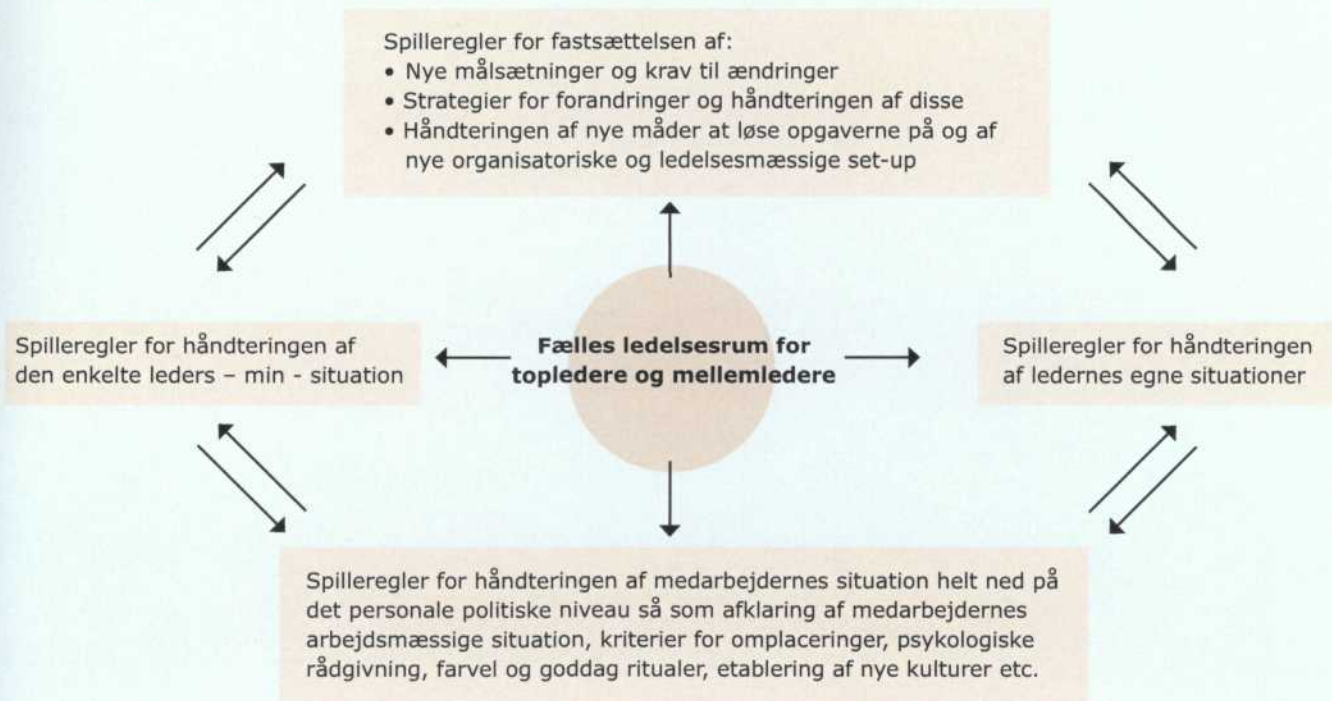


Figur 4: Betydningen af beslutninger og tilgængelig information

Betydningen af beslutninger/informationsgrundlaget for beslutninger i store forandringsprojekter



Figur 5: Fællesledelsesrum og 'drejebøger' for forandringsprojekter



væsentlige beslutninger, indtil man har flere informationer og bedre analyser. Det indikerer erfaringerne fra Århus Amt og det viser erfaringerne fra mange store forandringsprojekter. Problematikken er forsøgt illustreret i figur 4.

Ledernes fælles rum

Offentlige ledere indgår i fælles ledelsesrum. Det er i disse fælles ledelsesrum, at 'drejebøgerne' eller manualerne for store forandringsprojekter bør udarbejdes.

Toplederne (lederne i de politisk-administrative systemer og lederne af de største institutioner) indgår i ledelsesrum sammen med mellemlederne (lederne af de mindre og små institutioner og mellemlederne i samtlige institutioner). Stort set alle erfaringer viser, at det er væsentligt for store forandringsprojekters succes, at der bliver aftalt klare spilleregler i de fælles ledelsesrum for hvordan lederne:

- Træffer beslutninger om nye målsætninger, nye organisatoriske og ledelsesmæssige set-up og forandringsstrategier
- Håndterer forandringerne i fællesskab
- Leder og påvirker forandringerne i driften – hjælper og støtter medarbejderne
- Håndterer den personlige – min – situation

Erfaringerne fra Århus Amt viser som mange andre erfaringer, at især mellemlederne har brug for 'drejebøger' og manualer, hvis de skal kunne håndtere både den daglige drift og omstillingen heraf på én gang og samtidigt have det nødvendige mentale overskud til at hjælpe og støtte medarbejderne i en for dem lang og vanskelig periode. Problemstillingen er illustreret i figur 5.

Et rådgivningscenter

Strukturreformen vil i de kommende år på en næsten ultimativ måde teste de offentlige leders evner til at gennemføre store forandringsprojekter. Og strukturreformens succes vil afhænge af lederens faktiske evner, kompetencer og muligheder for at gennemføre forandringsprojekter med succes. Set i dette perspektiv vil det være nyttigt at etablere et fælles rådgivningscenter for offentlige ledere vedrørende forandring og forandringsledelse. Et center bestående af rådgivere, der har solide praktiske erfaringer og en omfattende teoretisk viden, så de hurtigt kan opsamle, bearbejde og videreformidle de mange erfaringer vedrørende omstillingsprojekter, som lederne vil få i de kommende. Der er jo ingen grund til at opfinde og især betale for opfindelsen af den dybe tallerken gang på gang!

Et rådgivningscenter vil naturligvis koste penge. Men det vil hurtigt kunne forrente sig selv. Et lille regneeksempel kan vise det. Lad os sige, at etableringen og driften af et rådgivningscenter vil koste 20 mio. kr. om året over en periode på 5 år. Kan centret gennem rådgivning forhindre, at 100.000 medarbejdere i de offentlige institutioner med en gennemsnits løn på 120 kr. i timer sænker arbejdsproduktiviteten så meget, at en hel arbejdsdag går tabt per medarbejder på ét år grundet unødige konflikter, valg af urealistiske målsætninger, valg af forkert forandringsstrategier og nye organisatoriske og ledelsesmæssige set-up med videre, så vil centret have sparet borgerne for mange skattekrone og øget chancen for, at strukturreformen bliver en succes.