

JOB & LEDELSE

FRA OVERSTYRING TIL DIFFERENTIERET STYRING



Alt for mange styringssystemer ender i skemaer, der tager tid, men ikke forbedrer kvaliteten af den kommunale opgaveløsning. Her kommer et helt frisk bud på, hvordan New Public Management og andre styringsfilosofier kan gentænkes, så styring kan blive meningsfyldt for kommunerne



af **TOMAS THERKILSEN**, kommunaldirektør, Vordingborg Kommune, **KLAUS CHRISTIANSEN**, økonomidirektør, Viborg Kommune, **TOM AHMT**, stabsdirektør, Aabenraa Kommune, **ERIK KJÆRGAARD ANDERSEN**, direktør, Holbæk Kommune, **TIM JEPPESEN**, kultur-, erhvervs- og udviklingsdirektør, Svendborg Kommune og **JAKOB LUNDGAARD**, partner, Lundgaard konsulenterne | foto **HUNG TIEN VU**

Mange er nået til den konklusion, at New Public Management (NPM) ikke virker i den offentlige sektor. Ikke mindst bliver "overgjort kontraktstyring" med rette beskyldt for at fjerne fokus fra det væsentlige. Nemlig det, der foregår ude i yderste led hos borgeren. Styringen tager simpelthen opmærksomheden fra kerneydelsen. Man overser, at styringen også har en pris i form af tid og energi, og at prisen kan blive for høj. Kulminationen på opgøret kom i 2007, da en række tidligere embedsmænd fra Finansministeriet i Politiken skrev: "Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde". Dermed gjorde de op med deres egen begejstring for NPM. I de år, der er gået siden, har det offentlige Danmark til stadighed prøvet at finde egne ben eller helst det nye styringsparadigme, man kan kaste sig energisk over. I denne artikel vil vi gerne gøre os til talsmænd for, at det nødvendige paradigmeskifte måske i højere grad bør finde sted i vores forståelse af den offentlige (her kommunale) organisation, frem for i den styring man lægger ned over den. Vi skal tænke forskellige styringsformer ned over organisationer, der er alt for komplekse til at kunne rummes inden for den samme styringsfilosofi. Og så skal vi frem for alt være konsekvente i de styringsvalg, vi træffer. Alt for mange styringssystemer ender i skemaer, der tager tid, men ikke forbedrer kvaliteten af den kommunale opgaveløsning, fordi der mangler skarpe mål, opfølgning og konsekvens i styringen. Vi skal populært sagt nok have lidt mindre, men bedre styring.

FEM BUDSKABER

Vi vil i denne artikel formulere fem budskaber, der kendetegner det, vi kalder differentieret styring. Vi forsøger ikke at definere et egentligt nyt styringsparadigme, da vi grundlæggende mener, at de ek-



KLAUS CHRISTIANSEN



ERIK KJÆRGAARD ANDERSEN



TOM AHMT

sisterende styringsformer, herunder NPM, stadig rummer potentiale til udvikling af den offentlige sektor.

1. Kommuner er blandt de mest sammen-satte koncerner i Danmark, og derfor kræver forskellige kulturer og størrelser forskellige styringsformer.

Kommunerne har efter kommunalreformen ansvaret for stort set alle større velfærds-områder med undtagelse af sygehuse og uddannelse. Det er vidtforgrænsede organisationer, og ingen enkelt styreform rummer denne forskellighed. Man er derfor nødt til at styre på forskellige måder med respekt for den differentierede organisation. Vi tror, at man med fordel kan dele den kommunale virksomhed op i fire hovedområder, når man tænker styring.

Normalområdet – skoler, dagpasning og ældreområdet: Er hjørnepiller i den kommunale service, men styringsmæssigt er der "plads" til væsentlige frihedsgrader, så længe der er styr på økonomi, borger- og medarbejdertilfredshed og respekt for overordnede politiske mål.

Unika-institutioner – fritids- og kulturinstitutioner: Kunne med fordel have mere fokus på mål og opfølgning på resultaterne. Hvordan bidrager institutionen eksempelvis til kommunens vækstplan?

– overførsler, borgerservice, udenbys institutioner, anbringelser, beskæftigelse: Bør have fokus på standarder og nøgletal for at

sikre, at kommunen er konkurrencedygtig og professionel.

Samspil med eksterne interessenter – erhvervsområdet, tværkommunale/tværregionale kultursamarbejder: Kræver en styringsøvelse, der er mere netværks-faciliterende end direkte styrende.

2. Styring har en pris, og derfor er der brug for færre, men mere fokuserede mål.

"Overstyring" opstår efter vores opfattelse i høj grad, fordi beslutningen om nye styringstiltag træffes uden en dækkende vurdering af de omkostninger, der er forbundet hermed. Brugerundersøgelser, kontraktstyring med kommunalt fastsatte mål, statslige mål, kvalitetsmodeller, sammenlignelig brugerinformation, arbejds miljøregler og så videre er alt sammen gode og relevante tiltag. Men hvis man lægger det hele sammen, sker det for tit, at omkostningerne bliver for store og tager for meget fokus fra kerneopgaverne, samt at den ledelsesmæssige opfølgning på resultaterne bliver ufokuseret.

Kommunerne har et medansvar for, at overstyringen har udviklet sig, ikke mindst ved at sætte et meget stort, detailorienteret og i praksis uprioriteret antal mål op ovenfra, som institutionerne har skullet forfølge. Resultatet bliver, at man stækker kreativiteten, der hvor fagligheden arbejder, og at man har skabt en model, hvor deltagerne ikke tror på styringen, men deltager fordi de skal.

Staten har sideløbende med dette pålagt kommunerne en ny og strammere styrings-kontekst med større krav til fastlæggelse af mål, blandt andet i form af procesregulering, dokumentation og opfølgning samt overholdelse af de økonomiske rammer. Folkeskoleområdet synes at være sandet til i en lidet frugtbar overstyring med op til 70 fagmål i alle fag. Denne overstyring må staten tage ansvaret for.

Konsekvenserne af overstyring er ufokuseret styring. Jo flere mål, jo mindre prioritering og fokus. Og prisen for et styringstiltag bliver relativt større, jo mindre en enhed styringen gælder. Fastsættelse af årlige mål er relativt dyrere i en daginstitution med 10 medarbejdere end i et jobcenter med 100 medarbejdere.

3. Kommunerne skal kunne dokumentere, at de er bedst og billigst.

Samtidig med at der sker overstyring, sker der også understyring og/eller underdokumentation. Kommunerne må her vurdere, om de har et medansvar for statens indtagelse af styringsrummet, fordi der er et styringsvakuum. Eller i hvert fald en manglende evne til at dokumentere at man gør tingene bedst og billigst. Det kan være, at en af årsagerne til, at folkeskoleområdet er blevet udsat for et statsligt styringstyranni, er en manglende kommunal lyst og vilje til at drøfte faglige mål og standarder med egne institutioner. Drøftelsen om hvorvidt



TIM JEPPESEN



TOMAS THERKILDSEN



JAKOB LUNDGAARD

man gør det bedst.

Derudover mener vi, at det er et udtryk for understyring, at kommunerne historisk har manglet budgetdisciplin. Denne understyring handler dels om manglende redskaber til såvel den faglige som den økonomiske styring af en række områder, der er afhængige af komplicerede udviklinger i antal og priser. Dels handler det om manglende konsekvens i styringen. Men i sidste ende betyder det, at det er svært at dokumentere, at man gør det billigt.

4. Kommuner er en samlet organisation, og det er en del af værdien. Derfor må styringen i kommunerne ikke skille, men derimod samle.

Vi har siden 80'erne haft mål- og rammestyring som en del af den styringsmæssige ramme. Her taler vi groft sagt om decentraliseret budgetansvar. Vi har lært, at det at tage ansvar for sin egen "butik" skaber noget udviklingsenergi. Staten har i styringen af egne institutioner givet den fuld skrue på denne bane med selvejende og fusionerende institutioner, hvor uddannelsesområdet står som den sektor, der mest gennemgribende har undergået de forandringer, denne form for rationale tilskynder til.

En af kerneværdierne ved at organisere opgaver i kommunernes regi frem for i staten eller i selvejende organisationer er, at man får én samlet organisation med en demokratisk valgt bestyrelse i spidsen, der

kan organisere og koordinere den lokale offentlige service og myndighedsopgaver med ønsker om udvikling af lokalsamfundet. Mål og rammestyring eller taxameterstyring understøtter i udgangspunktet ikke en samling af organisationen. Derfor er det vigtigt at undgå yderligere styringselementer, der trækker i denne retning ved overdrevne markedslygnende organisationsformer, men til gengæld sikre elementer der samler. For eksempel få gode tværgående mål med fokus på at samle organisationens indsats.

5. Mere opfølgning og konsekvens.

At opfølgning og konsekvens bør være de næste led i denne styringskæde kan virke banalt. Men den manglende fokus på netop disse elementer viser, at det netop ikke er det. Den offentlige sektor har ikke taget struktureret afsæt i den viden, vi har, når der skal følges op på afdelinger, institutioner og ledes præstationer. Og man har i forlængelse af dette ikke evnet at drage de nødvendige konsekvenser af gode og dårlige udviklinger.

Man skal bare være opmærksom på, at de kommunale institutioner med rette vil stille krav om, at der også drøftes faglige standarder og muligheder, når der tales opfølgning og konsekvens, så det ikke alene bliver et økonomisk styringsregime, men en styring, hvor faglighed og økonomi er to sider af samme sag.

NÅR VILJEN ER DER

En mere differentieret styring løser ikke styringsudfordringen i den kommunale sektor. Men vi tror, at vi kan blive markant bedre til at løse den, hvis vi bliver mindre dogmatiske og mere fleksible i den måde, vi vurderer styreformers på, så vi ikke risikerer at styre alle dele af organisationen lige dårligt. Og det er ikke et spørgsmål om, hvorvidt der skal styres eller ej, for det skal der. Spørgsmålet er snarere, hvordan vi begiver os på vej mod en styring af det vigtige, for dem der skal og kan handle på det. Denne vej deler sig ikke i et enten øget kommunalt selvstyre eller en øget statslig styring. Denne vej skal kommunerne og staten betrede og følge sammen med et portugisisk ordsprog in mente: "Når viljen er der, er vejen kort". <

New Public Management

New Public Management (NPM) er en styringsfilosofi, der tager afsæt i, at en mere markedsorienteret offentlig sektor vil medføre større effektivitet og et skærpet fokus på de ydelser, der produceres. Kontraktstyring anses som en hjørnesten i styringsfilosofien. Styringstænkningen vandt indpas i Danmark i 90'erne og fremad med Finansministeriet som primus motor.