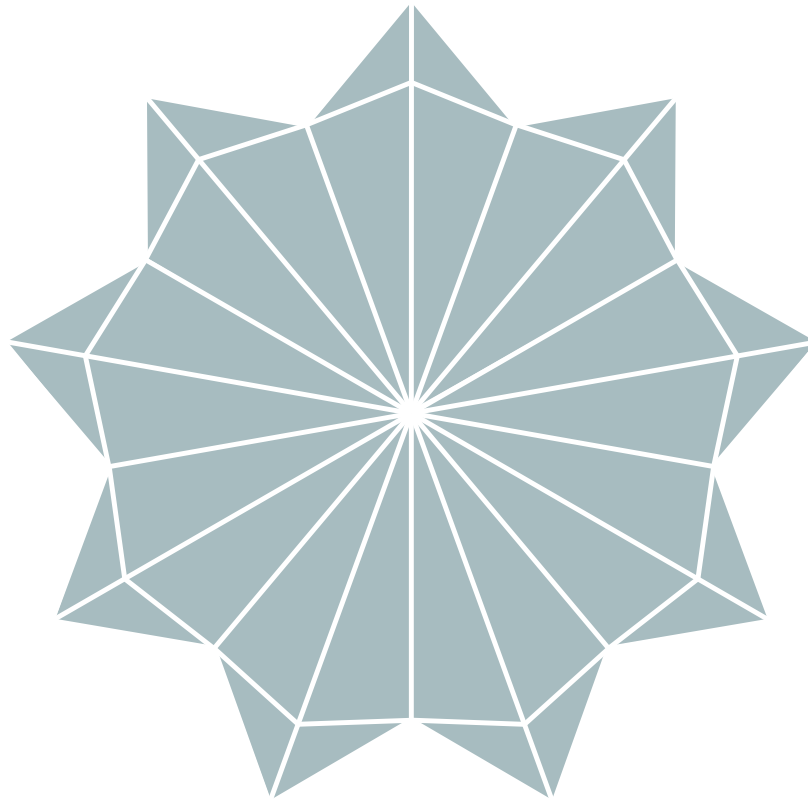


Vilkår og udfordringer for offentlige topledere i Danmark



Vilkår og udfordringer for offentlige topledere i Danmark

Udgangspunktet for Forum og for denne analyse er tosidet: At den danske offentlige sektor er kendetegnet ved nogle vilkår, der rummer særlige udfordringer for offentlig topledelse. Og at disse klassiske og velkendte udfordringer bliver suppleret, nogle gange tilmed skærpet, af aktuelle forandringer og udviklingstendenser i den offentlige sektor og i samfundet generelt.

Det danske samfund og den offentlige sektor står over for store udfordringer. Helt konkret vil udviklingen i befolkningens sammensætning og normer i de kommende mange år sætte den offentlige sektor under et betydeligt pres for at levere flere og bedre offentlige ydelser inden for en stram økonomi. De offentlige topledere peger selv på, at løbende effektivisering og en konstant prioritering af ressourcer er blandt deres vigtigste ledelsesudfordringer. Hertil kommer implementering af opgave- og strukturreformen, øget offentlig-privat samspil samt behovet for et effektivt samspil i og mellem de offentlige organisationer. Sigtet er helhed, effektivitet og sammenhæng i den samlede offentlige opgaveløsning.

Offentlige topledere står hver dag ansigt til ansigt med spørgsmål, dilemmaer og krydspres, som kun sjældent har entydige svar. Der er bred enighed blandt toplederne om, at udfordringerne for den offentlige sektor skaber behov for fornyelse og innovation. De er dog samtidig af den opfattelse, at fornyelse og innovation kan finde sted som justeringer og forbedringer af det bestående og således ikke behøver kræve mere fundamentale forandringer i praksis eller i indretningen af de enkelte offentlige organisationer.

Spørgsmålet er, hvordan offentlige topledere kan håndtere dette paradoks mellem innovation og bevarelse? Hvordan kan de offentlige topledere udvikle offentlige organisationer til at tackle nutidens og fremtidens udfordringer?

Formålet med denne analyse er at beskrive de vilkår, udviklingstendenser og udfordringer, som særligt præger den offentlige sektor, og som den offentlige topleder skal agere i, forstå og formidle i sin ledelse af den offentlige organisation. Fokus er på de fælles træk i offentlig topledelse på tværs af sektorerne, og udfordringsanalysen danner derved afsæt for Forums kodeks for Public Governance – god offentlig topledelse i Danmark.

Grundlæggende træk og udfordringer for topledelse i en politisk ledet organisation

Det særligt danske

Topledelsesopgaven i den offentlige sektor i Danmark er unik sammenlignet med andre lande, idet den professionelle topleder både udfylder rollen som rådgiver af den politiske ledelse og som øverste ansatte leder af organisationen. Det er et grundlæggende træk ved det danske system.

Den ansatte topleders to roller er gensidigt kvalificerende og understøttende. Dobbeltrollen giver toplederen mulighed for at integrere og kvalificere sin ledelse af organisationen med sin rådgivning til den politiske leder/ledelse. Dobbeltrollen giver dermed

toplederen ansvar for at bygge bro mellem politik og faglighed og mellem politik og implementering.

Dobbeltrollen lægger op til et samspil i den daglige ledelse af den offentlige organisation, hvor borgmesteren/ministeren er den øverste ansvarlige leder. Ledelsesrummet for den ansatte topleder er politisk defineret, og ansvars- og rollefordelingen mellem den politiske leder og den ansatte topleder kan potentielt set være uklar. Den ansatte topleder må udøve sin koncernledelse af organisationen i tæt samspil med den politiske leder og under konstant hensyn til et demokratisk ansvar.

For den offentlige topleder er det en væsentlig opgave at håndtere, sikre legitimitet og skabe plads til såvel ledelses- som rådgivningsopgaven, der hver især varierer i omfang og grundlæggende kræver forskellige faglige og personlige kompetencer. Det er en konstant udfordring for den offentlige topleder at sikre, at der er den rette balance og det fornødne fokus på begge ledelsesroller. Ifølge toplederne selv fylder rådgivning af den politiske ledelse mest for de fleste. Denne vurdering bekræftes af lederne på niveauet umiddelbart under toplederne (styrelsesdirektører, vicedirektører, afdelingschefer og forvaltningsdirektører), som også oplever, at toplederne bruger mest tid på rådgivning af den politiske ledelse.

Der kan også nævnes andre særlige kendetegn og vilkår for offentlig topledelse i Danmark: Traditionen for konsensus på tværs af partiskel og befolkningens høje grad

af tillid til og tilfredshed med den offentlige sektor er unik i en international sammenligning. Også den relativt lave magtdistance og den høje medarbejderindflydelse er karakteristiske handlevilkår for offentlig ledelse i Danmark.

Det særligt offentlige

Sammenlignet med ledelsesopgaven i den private sektor er ledelsesopgaven i den offentlige sektor kendetegnet ved betingelser, der giver andre spilleregler og udfordringer. Hvor private virksomheder i stigende grad oplever, at de skal agere på samme præmisser som offentlige organisationer, fx i forhold til socialt ansvar, og hvor de offentlige organisationer i mange år har haft den private sektor som inspirationskilde og i vidt omfang har overtaget ledesperspektiver og –værktøjer herfra, så kan der alligevel peges på en række væsensforskellige vilkår for topledelse i den offentlige og den private sektor.

Den offentlige sektor er kendetegnet ved en kompleks bundlinie med mange samtidige, undertiden modstridende og delvist ligeværdige succeskriterier for arbejdet. Effektivitet, kvantitet og kvalitet i den offentlige opgaveløsning skal balanceres og ske under hensyntagen til demokratiske værdier, retssikkerhed, hensynet til fællesskabet,

Note 1. I staten er toplederens rådgivning rettet mod én politisk leder (ministeren). I amter og kommuner relaterer toplederens rådgivning sig til såvel borgmesteren som den samlede kommunalbestyrelse/amtsråd.

Fokus for Forum for Offentlig Topledelse er toplederens ledelse af organisationen, herunder samspillet med den politiske leder/ledelse herom. I Betænkning 1443 om Embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre er rammerne for toplederens rådgivning nærmere beskrevet og kodificeret, og i denne sammenhæng bruges blandt andet begrebet integreret faglig politisk-taktisk rådgivning.

de svageste mv. Det kræver, at toplederen og organisationen skal være i stand til at orientere sig mod og kombinere flere – i nogle tilfælde konfliktende – bundlinier og skiftende succeskriterier.

I den offentlige sektor er den politiske leder også øverste leder af administrationen. Den offentlige topleder skal derfor udøve sin koncernledelse i tæt samspil med den politiske leder og under konstant hensyn til et demokratisk ansvar. Den offentlige topleder skal balancere mellem på den ene side at udøve synlig ledelse og på den anden side fremme den politiske leders synlighed og gennemslagskraft.

Den private virksomhed kan disponere sine ressourcer ud fra forventninger til indtjeningen og vækststrategien, mens de offentlige organisationer arbejder inden for andre spilleregler for økonomiske dispositioner. Mål, rammer og ressourcer for den offentlige organisations produktion er politisk definerede, og den offentlige produktion skal, hvad enten der er tale om myndighedsopgaver eller service, begrundes i at varetage det almene hensyn, det fælles bedste, helheden og samfundsinteressen.

Princippet om offentlighed og åbenhed er et grundvilkår. Alle beslutninger og handlinger skal kunne begrundes offentligt. Selv om mange private virksomheder begynder at åbne sig mod offentligheden – fx begrundet i hensyn til virksomhedens *brand* og *corporate image* – så er der tale om et virksomhedsstrategisk tilvalg snarere end en norm

eller et princip, som skal følges. I den offentlige sektor er det en anderledes grundlæggende og konstant udfordring at kunne styre helt åbne beslutningsprocesser fra deres start til deres implementering uden tab af legitimitet.

Hvor konkurrence er en drivkraft i den private sektor, er nødvendigheden af samarbejde et særtræk ved den offentlige sektor. For borgere og brugere er kvalitet og sammenhæng i ydelserne og effektiv ressourceudnyttelse vigtigere end den måde, som den offentlige sektor har indrettet sig på. De offentlige organisationer er forpligtede til at samarbejde og koordinere på tværs af hensyn til effektiv ressourceudnyttelse og kvalitet i ydelserne.

Endelig er det et grundvilkår, at de offentlige organisationers arbejdsfelt og opbygning kan ændres fra den ene dag til den anden som følge af en politisk beslutning.

Værdier i den offentlige sektor

Den offentlige sektor har en særlig samfundsmæssig rolle, og det afspejler sig i nogle gennemgående værdier. Undersøgelser har vist, at der, bortset fra mindre variationer mellem niveauer og sektorer, findes en generel offentlig etos, der har rødder tilbage i tiden. De klassiske værdier, der deles på tværs af hele den offentlige sektor, kan beskrives som: 1) Den offentlige sektor har et ansvar over for samfundet generelt, 2) Der skal være åbenhed og offentlighed, 3) Man skal vogte retssikkerhed, og 4) Man skal følge normer om uvildighed, saglighed og loyalitet.

Både i rollen som saglig, upartisk og loyal rådgiver af den politiske ledelse og som øverste ansatte leder af organisationen har topledere en forpligtelse til at værne om almenhensynet og de grundlæggende demokratiske værdier i det danske samfund. Forpligtelsen over for almenhensynet kan antage mange nuancer: Særinteresser over for helhedshensynet, kortsigtede interesser over for langsigtede hensyn, økonomiske over for sociale eller miljømæssige hensyn etc.

En femte værdi, som har samme udbredelse i den offentlige sektor som de øvrige fire, handler om fornyelse og innovation. Hvor fornyelse af offentlige organisationer tidligere

Topledelsesudfordringen: Topledelse er tandemledelse

Topledelsesopgaven i den offentlige sektor i Danmark er kendetegnet ved toplederens dobbeltrolle som rådgiver af den politiske ledelse og øverste ansatte leder af organisationen. I den politisk ledede organisation er ministeren/borgmesteren den øverste leder af organisationen. Ledelsen og ledelsesrummet i toppen af de offentlige organisationer kan beskrives som "tandemledelse", hvor den politiske leder hele tiden er førstevælger, og hvor den ansatte topleders ledelsesrolle, ledelsesrum og ledelsesansvar derfor løbende etableres i samspil med den politiske leder.

Den offentlige sektor spiller en særlig samfundsmæssig rolle, og offentlig topledelse adskiller sig markant fra privat topledelse. Den offentlige organisation opererer fx med en kompleks bundlinie, hvor der skal foretages en konstant balancering mellem forskellige hensyn og

succeskriterier. Den offentlige topleder skal i sin rådgivning af den politiske ledelse og i ledelsen af organisationen værne om hensynet til helheden og til de demokratiske spilleregler.

Spørgsmålet er, hvordan toplederen i sit samspil med den politiske leder løbende kan afklare og udfylde sit ledelsesrum (legitimitet, mandat og autoritet) for at kunne varetage sine forpligtelser i dobbeltrollen. Hvordan kan toplederen tilrettelægge og udfylde topledelsesopgaverne, så der sikres balance mellem rådgivning af den politiske ledelse og ledelse af organisationen, og hvordan kan toplederen sikre sammenhæng mellem politik og faglighed og mellem politik og implementering? Kort sagt hvordan sikrer toplederen, at der i organisationen både er tilstrækkelig fokus på implementeringen og effekten af de politiske beslutninger og på rådgivningen af den politiske ledelse?

kanne ske mod et relativt stabilt sigte, så må de offentlige topledere i dag arbejde med forandringer i en mere kompleks kontekst og med et mere ustabil sigte. Denne mere komplekse kontekst for den offentlige sektors forandringsdagsorden er emnet for næste afsnit. Spørgsmålet er, hvad det er for udviklingstendenser, som de offentlige topledere skal forstå og formidle, og hvad det stiller af krav til toplederens ledelse af organisationen?

Nye vilkår og udfordringer for topledelse i en politisk ledet organisation

De grundlæggende vilkår for offentlig topledelse bliver i disse år suppleret eller forstærket af en række nyere udviklingstendenser i den offentlige sektor og i samfundet

generelt. Tendenserne bliver i det følgende sammenfattet under tre hovedoverskrifter: 1) Ændringer i den offentlige sektors beslutningsstruktur, 2) Vidensamfundet, og 3) Governance.

Ændringer i den offentlige sektors beslutningsstruktur

Der sker løbende ændringer i den offentlige sektors rammebetingelser, som har betydning for, hvor og hvordan beslutninger bliver truffet og politik bliver til. Ændring af opgaver, nye opgaver, offentlig-privat samarbejde, europæisering og globalisering bidrager til at skabe flere beslutningsarenaer med flere aktører, forskelligartede interesser og input. Det giver en stadig mere kompleks og fragmenteret offentlig sektor, som øger behovet for åbenhed og transparens i forhold til borgerne/interessenterne og behovet for et effektivt samspil i den offentlige organisation og på tværs af den offentlige sektor.

Indretningen af den offentlige sektor kan beskrives som en stadig vekselvirkning mellem decentralisering og centralisering af det politiske og administrative beslutningsansvar. Det politiske og driftsmæssige ansvar for mange velfærdsopgaver er siden 1970'erne blevet decentraliseret til amter og kommuner, hvor der er sket yderligere decentralisering, blandt andet med etablering af bruger- og forældrebestyrelser. Tilsvarende er opgaver og kompetencer på statsligt niveau blevet flyttet til selvstændige enheder, selskaber og styrelser. Bevægelsen sker således på to dimensioner: Dels mellem forvaltningsniveauer, dels på de enkelte forvaltningsniveauer. Decentralisering følges op af centralisering, der blandt andet sigter mod at koordinere aktiviteter og styre ressourceforbruget i den en-

kelte offentlige organisation og den offentlige sektor som helhed. Centralisering kommer fx til udtryk gennem de økonomiske aftaler, detaillovgivning, mål- og rammestyrelse, kontraktstyring samt gennem indførelse af kvalitetsstandarder og -kontrol.

Vekselvirkningen mellem decentralisering og centralisering kan tolkes som udtryk for en løbende tilpasning af politikdannelsen og beslutningsstrukturen i den offentlige sektor. Dels i forhold til at balancere beslutningsansvaret mellem de forskellige politiske niveauer. Dels i forhold til at balancere mellem de gevinster, der ligger i central styring og koordinering og i decentralisering af ledelsesansvaret.

Sideløbende med bevægelserne på nationalt niveau sker der en europæisering og en globalisering af de politiske og administrative beslutningsprocesser. Grænserne mellem indenrigs- og udenrigspolitik mindskes, og den danske stats placering som ubestridt suveræn beslutningstager i Danmark ændres i takt med, at der overføres kompetence til EU. Flere og flere af de områder, der tidligere var rene indenrigspolitiske anliggender, foregår i dag inden for rammerne af EU's overnationale beslutningsprocedurer, hvor der sker planlægning, forhandling og træffes bindende beslutninger med direkte konsekvenser for de enkelte offentlige organisationer og politikområder i Danmark.

De umiddelbare og direkte konsekvenser af globaliseringen opleves forskelligt i forskellige dele af den offentlige sektor. Men det synes dog klart, at globaliseringen sætter

sine spor i alle hjørner af det danske samfund, og at den offentlige sektor må være lydhør over for de udfordringer og forandringer, den fører med sig. Samfundet påvirkes i stigende grad af tendenser udefra, international konkurrence, konjunkturer og begivenheder i andre dele af verden. Danskernes livsformer ændrer sig, nye behov og problemer opstår, som den offentlige sektor skal forholde sig til – både som arbejdsgiver, som myndighed og som leverandør af offentlig service.

Overordnet set betyder europæiseringen og globaliseringen, at antallet af input i politiske og administrative beslutningsprocesser øges, samtidig med at der åbnes for et stigende antal muligheder og behov for samspil på tværs af såvel organisatoriske som nationale grænser.

Endelig kan den offentlige sektors samspil med private aktører også betragtes som udtryk for en differentiering af den offentlige sektors beslutningsstruktur. Indførelsen af new public management (NPM) inspirerede styreformer i den offentlige sektor har ført til en større adskillelse mellem politik og produktion. Samspillet mellem offentlige og private aktører er intensiveret, og en større del af den offentlige sektor opererer på et semimarked. Selskabsdannelser af offentlige virksomheder, privatisering, udlicitering, partnerskaber og samarbejder med private aktører bidrager til en fragmentering af den offentlige sektors beslutningsstruktur, hvor en del af den politiske indflydelse på den offentlige sektors ydelser er lagt ud til andre beslutningsarenaer med markedsaktører, brugere og borgere.

Topledelsesudfordringen: Et udvidet ledelsesunivers

Vilkårene for udøvelse af offentlig topledelse har ændret sig. Decentralisering, centralisering, internationalisering og offentlig-privat samarbejde indebærer en differentiering og fragmentering af den offentlige sektors beslutningsstruktur. For den offentlige topleder er det en udfordring på én og samme tid at skulle håndtere både fragmentering og skabe helhed og sammenhæng i organisationens opgaveløsning og rådgivningen til den politiske ledelse. Det er imidlertid ikke nok for den offentlige topleder alene at orientere sig vertikalt "opad" mod den politiske ledelse og "nedad" i forhold til ledelsen af organisationen. Toplederen og den offentlige organisation må i stigende omfang orientere sig på tværs og "udad" også ud over landets grænser. Fragmenteringen og den øgede kompleksitet har således udvidet toplederens ledelsesunivers, og det har skabt nye vilkår for at varetage hensynet til helheden og de demokratiske spilleregler.

Den offentlige organisations udfordringer kan sammenfattes i behovet for at skabe åbenhed og transparens i forhold til borgerne/interessenterne og behovet for effektivt samspil, samarbejde og koordinering på tværs i den offentlige sektor. Spørgsmålet er, hvilke krav det stiller til toplederen, som i sit samspil med og rådgivning af den politiske ledelse og i sin ledelse af organisationen skal bane vej herfor?

Vidensamfundet – fra åbenhed til kommunikation og inddragelse

Den politiske dagsorden og normerne i den offentlige sektor har i stadig stigende grad været orienteret mod at udvikle den borgervendte offentlige sektor. Sigtet er, at den offentlige sektor i sin indretning, ydelser og produktudvikling tager afsæt i åbenhed og lydhørhed over for borgernes og brugernes logik – ikke systemets logik. Udviklingen af

en mere serviceorienteret, kommunikerende og inddragende offentlig sektor er fulgt på vej af en mere krævende, ressourcestærk og informeret befolkning.

I et moderne videnssamfund med ny teknologi og stigende konkurrence i medieverdenen bliver den politisk ledede organisation påvirket af interesser, krav og værdier fra mange sider. Den offentlige organisation og det offentlige værdiunivers påvirkes og suppleres af, at stadig flere grupper på stadig flere beslutningsarenaer øver indflydelse på den offentlige organisations ageren og på den politiske beslutningsproces.

Informationsteknologi og digital forvaltning repræsenterer nye muligheder for kommunikationen internt i den offentlige sektor og mellem den offentlige sektor og det omgivende samfund. Informationsteknologien repræsenterer også en udfordring for de hidtidige metoder, monopoler og strukturer i den offentlige sektor.

Den informationsteknologiske udvikling betyder, at den offentlige sektors interesser vil blive stadig bedre klædt på til i en ligeværdig dialog med den enkelte offentlige organisation og udfordre dennes videnmonopol, herunder ikke mindst monopolet på at definere, hvad der er den rette viden, den rette løsning og kvalitet for den enkelte. På Internettet kan den enkelte i stigende grad kigge den offentlige organisation over skulderen, få viden om retsgrundlag for afgørelser, få indsigt i processer og begrundelser, i det udmeldte og det faktiske serviceniveau, alternative ydelser, etc. Informationsteknologien gør det lettere for den enkelte at sammenligne serviceniveauet

mellem forskellige offentlige myndigheder og serviceleverandører og på tværs af landegrænser. Informationsteknologien gør det lettere for borgeren at komme i kontakt med den offentlige organisations politiske og administrative beslutningstagere.

Informationsteknologien og digital forvaltning spiller således en selvstændig og vigtig rolle som drivkraft for modernisering og effektivisering af den borgervendte offentlige sektor, for de samfundsmæssige relationer og for den enkelte offentlige organisations produktion, kommunikation og service over for interessenterne.

Informationsteknologi og digital forvaltning giver nye muligheder for at modernisere den offentlige opgaveløsning, fx som etablering af integreret, koordineret og målrettet offentlig service, som hidtil har været delt mellem forskellige myndighedsniveauer. Forudsætningerne er videndeling og -styring, samarbejde og koordinering på tværs af traditionelle organisatoriske og faglige skel i den offentlige sektor og med eksterne leverandører. Endelig ikke mindst inddragelse og dialog med brugere/borgere som medskabere af service.

Udviklingen rejser nye muligheder og udfordringer for den offentlige organisation. Først og fremmest i relation til tilgængelighed og kommunikation med brugere og borgere – som andet og mere end forbrugere af offentlige ydelser. Målet i den borgervendte offentlige sektor er at skabe kvalitet for pengene. Den offentlige organisations service og dialog med den enkelte borger må både basere sig på kendskab til og respekt for

dennes værdier og behov, og på en opfattelse af borgeren som medborger med egne ressourcer og et medansvar for den offentlige serviceudvikling.

Åbenhed og gennemsigtighed suppleres af, at medierne i stigende grad udfordrer og sætter nye rammer for politik og offentlig forvaltning. Det er ikke nyt, at den offentlige sektor og politiske processer skal forholde sig til medierne. Undersøgelser har imidlertid vist, er der inden for de seneste årtier er sket en ændring i mediernes måde at agere på, som blandt andet kan henføres til det øgede antal TV- og radiokanaler og deres stigende konkurrence med hinanden. Dels at der er kommet flere programmer med politisk indhold, men hvor den politiske journalistik i stigende grad har flyttet sig fra substans til form. Dels at man kan se en tendens til, at personlige og afgrænsede problemstillinger, som tidligere blev håndteret i en relativ snæver offentlighed, er blevet eksponeret i pressen og med stor hast har fået betydning for den landspolitiske dagsorden.

Mediernes valg af historier og perspektiver har en indflydelse på den offentlige menings- og normdannelse og den politiske dagsorden. I takt med at medierne i stigende grad er med til at påvirke rammerne for fastsættelsen af den politiske dagsorden, skaber det behov for, at politikerne, for at sætte deres egen dagsorden, agerer ud fra en forståelse af mediernes strategier og logikker. Det giver andre muligheder og vilkår for de politiske beslutningsprocesser. Offentlige topledere bekræfter dette billede, og de oplever, at medialiseringen er en væsentlig udfordring for rammebetingelserne for

deres daglige opgaveløsning. Der ligger for mange topledere en udfordring i at håndtere samspillet med medierne konstruktivt, og mange topledere oplever, at de har brug for at opdyrke kompetencer og erfaringer hermed.

Informationsteknologi, digital forvaltning og medier påvirker vilkår og rammer for den offentlige organisations opgavevaretagelse på flere måder. Hastigheden bliver øget, beslutningsprocesser bliver mere eksponerede, beslutningsgange bliver mindre forudsigelige, og alle beslutninger kan i princippet udfordres. Den enkelte offentlige organisation må således konstant have fokus på processer, begrundelser og kommunikationsstrategier.

Medier, informationsteknologi og digital forvaltning repræsenterer væsentlige muligheder for de offentlige organisationer til at åbne sig for og være i dialog med omgivelserne, til at formidle mål og budskaber til offentligheden, til at brande den offentlige virksomheds politik og servicetilbud, til at sætte dagsordenen og påvirke holdningsdannelsen om samfundets og den offentlige sektors udvikling.

Topledelsesudfordringen: En kommunikerende offentlig sektor

Udfordringen for de offentlige organisationer er at kunne gribe de nye muligheder og vilkår, som skabes af informationsteknologien, digital forvaltning og medierne: Stigende krav for brugere/borgere, større hastighed, mere åbenhed, kommunikation og inddragelse i den borgervendte offentlige sektor.

For den offentlige topleder kræver det en anden tilgang til det at styre og udnytte de åbne processer og muligheder, som ligger i informationsteknologien og digitalisering. Det handler både om teknologi, om organisering, om procedurer og normer. Informationsteknologi og digitalisering har åbnet for en udvikling i den offentlige sektor gående fra åbenhed og gennemsigtighed til kommunikation, dialog og forhandling. På alle niveauer skal offentlige ledere, sagsbehandlere og servicemedarbejdere være rustet til at gå i dialog med brugerne om, hvad der er den rette løsning på brugerens konkrete behov, problemer og forventninger. I tilgift hertil ligger der for de offentlige organisationer en væsentlig udfordring i at have fokus på stadig udvikling af attraktive arbejdspladser og rekruttering af kompetente medarbejdere.

Spørgsmålet er, hvordan toplederen kan understøtte, at resultat- og effektorientering samt kommunikation og inddragelse integreres i organisationens samlede virke? Hvilken rolle spiller toplederen, og hvordan kan toplederen sikre en hensigtsmæssig balance mellem innovation, risikovillighed og sikker drift?

Medierne repræsenterer en af flere vigtige kanaler til at formidle den offentlige organisations budskaber til offentligheden. Samspillet med medierne er blevet en nødvendig præmis for offentlig topleddelse. Spørgsmålet er, hvordan toplederen kan og skal forholde sig til denne udvikling – i samspillet med den politiske ledelse, i forhold til normer i organisationen, fx for mediekontakt, og i forhold til normer, strategier og kompetencer for den offentlige organisations markedsføring, branding og deltagelse i den holdningspåvirkning, som finder sted via den informationsteknologiske udvikling, digital forvaltning og medierne?

Governance – nye måder at kombinere samarbejds- og styreformer

Det forhold, at beslutningsstrukturen i den offentlige sektor forandres, at der etableres flere beslutningsarenaer, at information, kommunikation og viden spredes hurtigere og mere frit, peger i retning af et opbrud i den hierarkiske styringsform.

Den hierarkiske styringsform forudsætter en kæde af beslutningsniveauer med udgangspunkt i et autoritativt centrum, og styring sker via regler, normer og delegeret autoritet. Hierarkiet har traditionelt været og er stadig den fremherskende styringsform i den offentlige sektor. Selv om der er sket decentralisering til bruger- og borgerbestyrelser og til decentrale driftsenheder, så er det politiske og administrative ansvar stadig entydigt placeret hos ministeren og borgmesteren/kommunalbestyrelsen og den øverste ansatte leder af organisationen. Imidlertid viser udviklingen, at det i stigende grad bliver vanskeligt at forstå og forklare den offentlige sektor/organisation som en velafgrænset og entydig størrelse, der kan styres fra ét hierarkisk centrum.

Governance begrebet kan ses som et udtryk for de nye og forskellige former for styring, samspil og koordination, som er opstået. Det være sig i forbindelse med udlicitering af opgaver til private virksomheder, i dannelsen af offentlige og offentlig-private selskaber, i etablering af netværk, partnerskaber og andre samarbejdsstrukturer til løsning af offentlige opgaver mv.

Som supplement til den hierarkiske styringsform kan identificeres yderligere tre

styringsformer: Den markedsbaserede, den professionsbaserede og den netværksorienterede styringsform. Det er ikke i sig selv nyt, at der eksisterer forskellige styringsformer inden for den offentlige sektor. Det nye består dels i udviklingen i deres relative vægt inden for forskellige sektorområder (omsorgssektoren er fx præget af netværksstyring, mens infrastrukturområdet i højere grad domineres af træk fra den markedsbaserede styringsform), dels i etableringen af forskellige kombinationsmodeller, hvor elementer fra de forskellige styringsformer sættes sammen på nye måder. Hierarkiets rolle omdefineres i takt med opbygningen af andre samarbejds- og styringsmekanismer.

I forhold til hierarkiet er den markedsbaserede styringsform i en vis forstand en mere spontan eller umiddelbar styreform, hvor der skabes orden via markedsmechanismens "usynlige hånd" i mødet mellem efterspørgere og udbydere. Markedsgørelsen af den offentlige sektor er fulgt på vej af udpræget regulering, og der har inden for de seneste år kunnet identificeres en bevægelse fra en udbuds- til en mere efterspørgselsdrevet offentlig sektor. Udlicitering, frit valg-ordninger og brugerbetaling er eksempler på, hvordan den markedsbaserede styringsform vinder indpas i den offentlige sektor og udfordrer den hidtidige tænkning og de hidtidige incitamentsstrukturer. Hvor det tidligere var den offentlige sektor selv, som suverænt traf beslutninger om den offentlige produktion, da vil det fremover også være brugernes efterspørgsel, der bestemmer, hvilke tilbud den offentlige organisation skal udbyde – eller skabe rammer for at udbyde.

Udbredelsen af den markedsbaserede styringsform er ikke alene et udtryk for, at der introduceres nye former for styring og samspil på den offentlige arena. Den er i lige så høj grad udtryk for, at der gradvist introduceres en række nye værdier, markedslogikker og -ræsonnementer i den offentlige sektor, som trives ved siden af det, vi kan kalde de klassiske værdier.

Effektivitet, produktivitet, konkurrenceevne, dokumentation, innovation og individuel tilpasning af ydelser er eksempler på de "nye" værdier, som påvirker, supplerer og (nogle gange) udfordrer de "gamle" kerneværdier som retssikkerhed, stabilitet og kontinuitet. Nogle af de nye værdier, hensyn og ræsonnementer kan kombineres med allerede eksisterende værdier, mens andre udfordrer de velkendte værdier og giver anledning til dilemmaer og konflikter.

Et dilemma kan udledes af tendensen til individualisering i samfundet, som bevirker, at "klientbilledet" for de offentlige organisationer bliver mere komplekst. Borgeren/brugeren af offentlige ydelser har aldrig været en entydig størrelse, men indtager over for den offentlige sektor flere roller, fx som forbruger, skatteyder, vælger og medarbejder. Den enkeltes krav og forventninger vil blandt andet afhænge af, hvilken værdi/interesse som vejer tungest i den konkrete situation eller sag. I den politiske dagsorden om den borgervendte offentlige sektor er der en forventning om, at de offentlige ydelser i stigende grad tilpasses de konkrete og individuelle behov. Hvis den lige

behandling af borgerne således i stigende grad ses baseret på forskelsbehandling, kan det blandt andet rejse dilemmaet mellem en ensartet og stabil service for de mange (det almene hensyn) og en konkret tilpasset service for den enkelte person eller gruppe (særinteressen). Foruden naturligvis krydspresset mellem borgernes/samfundets uendelige behov for offentlige ydelser og den offentlige sektors begrænsede ressourcer.

Et andet dilemma forbundet med udbredelsen af den offentlige sektor på et semi-marked handler om behovet for en løbende afvejning af de økonomiske, styrings- eller servicerelaterede gevinster ved markedsgørelse i forhold til eventuel tab af politisk, demokratisk kontrol. De markedsbaserede styrings- og samarbejdsformer indebærer nye typer af ledelses- og kontrolopgaver for den offentlige sektor, for så vidt at placeringen af produktions- og driftsansvar for offentlige opgaver i markedsbaserede samarbejder må ske med hensyntagen til offentlig kontrol, demokratisk ansvarlighed og almenhensynet.

Der ligger endelig en ikke ubetydelig udfordring i mødet mellem den markedsbaserede og den professionsbaserede styringsform.

Den professionsbaserede styringsform findes i videnintensive organisationer, hvor arbejdsprocesser og output kræver en høj grad af professionel/faglig ekspertise, og som derfor er vanskelige for udenforstående at kontrollere.

Den professionsbaserede styreform har stor vægt i den offentlige sektor, som er præget af mange forskellige videnintensive miljøer (fx i social-, sundheds- og uddannelsessektoren). Tilmed rummer de offentlige organisationer ofte flere forskellige fagprofessionelle miljøer, som er karakteriseret ved at have en stærk fælles kultur med fagligheden som ledestjerne. Fagprofessionelle miljøer er kendetegnet ved, at medarbejdergrupperne har en høj uddannelse suppleret med specialiseret tillært viden. De har således ofte videnmonopol på deres felt, selvbestemmelse i arbejdet og en stærk kollektiv faglig identitet og kultur. Styling i professionsbaserede enheder er typisk forankret i faglige værdier, selvstyring og intern faglig kontrol.

Et typisk dilemma kan fx opstå, når krav om øget effektivitet og produktivitet af den offentlige organisations fagprofessionelle bliver oplevet som noget, der spænder ben for retssikkerhed, faglige kvalitetsnormer og faglig autonomi.

Kombinationen mellem den professionsbaserede styringsform (med dens fokus på faglige værdier og standarder) og den markedsbaserede styringsform (med dens fokus på forbrugernes interesser og adfærd) er én ud af mange væsentlige udfordringer for de offentlige organisationers og den offentlige sektors behov for demokratiske og tværgående helhedsorientering og prioritering. Jo mere den offentlige sektor påvirkes af den markedsbaserede styreform, jo større bliver formentlig denne udfordring i at få markedet til at spille sammen med fagligheden inden for de politisk fastsatte rammer.

Den netværksorienterede styringsform spiller også en væsentlig rolle i den offentlige sektor. Med netværk forstås en slags uformel, forhandlet orden baseret på forhandling, dialog, høring, inddragelse og repræsentation. Netværk skabes i samspillet mellem uafhængige aktører, der har en vis form for fælles interesse i et sagsområde eller en aktivitet. Netværksaktørerne vil dog ofte have forskellige mål med deltagelsen. Den netværksbaserede styringsform kan ses som et svar på et øget behov for koordinering og samspil inden for den offentlige sektor og i forhold til det omgivende samfund. Netværk kan være store som små, have en kortere eller længere levetid og eksistere inden for og mellem organisationer, ligesom de kan gå på tværs af den offentlige og den private sektor.

Netværk med et mere eller mindre formaliseret samspil mellem organiserede interesser, erhvervsvirksomheder og offentlige myndigheder er eksempler på den netværksbaserede styringsform. Uformelle embedsmandsnetværk, der koordinerer et politikområde på tværs af organisatoriske grænser, er et andet eksempel på netværksstyring. Det kan være et udtryk for, at et sagsområde går på tværs af traditionelle faglige og organisatoriske grænser, hvor hierarkiet ikke egner sig til at koordinere og styre processer, fordi parterne er ligeværdige, og/eller deres status i netværket forandrer sig over tid og i forhold til sagen. På lokalt niveau indgår politikere, forvaltningen og institutionerne i netværk med mange grupper (foreninger af alle slags, virksomheder, andre offentlige myndigheder, faglige organisationer, ad hoc organiserede borgergrupper etc.) med henblik på at løse offentlige opgaver og følge op på politiske initiativer.

Den netværksbaserede styreform rejser forskellige dilemmaer, som især handler om at definere deres mål, deres design og deres ansvarlighed og legitimitet. Udfordringen for den offentlige organisation består i at etablere og deltage i relevante netværk, som kan fremme og kvalificere løsningen af den offentlige opgaveløsning, men på en måde og med et mandat, som sikrer legitimiteten og respekterer det politiske ansvar. Det forudsætter, at den offentlige organisation kender, identificerer og sikrer inddragelse af de relevante interessenter og værdier – ansvarligt, hensigtsmæssigt og velbegrundet.

Toppedelsesudfordringen: Flere konkurrerende styringsprincipper

Det er ikke i sig selv nyt, at der eksisterer forskellige styringsformer inden for den offentlige sektor. Det nye ligger i udviklingen i deres relative vægt og i etableringen af forskellige kombinationsmodeller, hvor elementer fra de forskellige samarbejds- og styringsmekanismer sættes sammen på nye måder. Tilstedeværelsen og konkurrencen mellem forskellige styringsformer på den offentlige arena illustrerer, hvordan den offentlige organisation indgår i et flerdimensionelt interessentperspektiv, som gør det nødvendigt at orientere sig mod og indgå i samspil med en lang række forskellige aktører (værdier og interesser) på forskellige niveauer inden for og uden for organisationen.

Udfordringen for den offentlige topleder består i at mestre og være bevidst om de styrker og svagheder, konkurrerende værdier og delvis modstridende logikker, som findes i hierarkiet, på markedet, i den professionsbaserede og den netværksorienterede styringsform. Spørgsmålet er, hvad den offentlige topledere kan gøre for at bringe sig i stand til at forstå, formidle og agere inden for hele spekteret af styreformer og deres logikker?

Samspillet og kombinationerne mellem de forskellige styringsformer rejser en række selvstændige udfordringer for toplederen, som i sin rådgivning af den politiske ledelse og ledelse af organisationen skal vælge den rette kontekst for sagernes placering. Det underliggende legitimitets- og værdigrundlag for en given sag kan være tvetydigt og variere, afhængigt af hvilken styringsform, som den enkelte sag, proces, beslutning eller initiativ baseres på. Der skabes – for toplederens vedkommende – en arbejds- og beslutningssituation, som er kendetegnet ved ”etiske øjeblikke”. Det vil sige situationer, hvor love og regler ikke giver klare svar og begrundelser, men hvor den offentlige topleder skal træffe beslutninger, der i høj grad baserer sig på den enkeltes samvittighed, erfaring og aktuelle viden.

Spørgsmålet er, hvordan toplederen i den enkelte offentlige organisation kan skabe forudsætninger for, at organisationens bevidste valg og anvendelse af styreformer tilpasser sig de politisk fastsatte mål, omverdenens og organisationens behov?

Der knytter sig en særlig udfordring til ledelsesopgaven i og af offentlige organisationer, som er domineret af specialiserede, fagprofessionelle personalegrupper. Navnlige i lyset af den øgede kompleksitet i opgaveløsningen, de stadigt større organisatoriske enheder, behovet for resultatfokus og for tværgående koordinering, prioritering og samarbejde. Spørgsmålet er, hvordan toplederen i sit valg af styreformer kan formidle, samle og udfordre de forskellige konkurrerende og nogle gange modstridende værdier, som kendetegner den offentlige organisation? Hvad stiller det af krav til toplederen at være brobygger mellem de politiske beslutninger/værdier og de fagprofessionelle værdier og implementering?