

Strategisk offentlig ledelse i reformernes tidsalder

Af Dorthe Pedersen og Carsten Greve

Resumé

Denne artikel beskriver den offentlige sektors transformation og sætter fokus på de betingelser for strategisk offentlig ledelse, som strukturreformen og andre parallelle reformer synes at iværksætte. Det vises, hvordan reformerne har en historie bag sig og en fortid i moderniseringspolitiske tiltag og initiativer. Med udgangspunkt i en analyse af reformernes styringspolitik, påpeges en paradoksal dobbelthed af øget centralisering via topstyrede fusioner, standardisering og måling på den ene side, og

et stærkt krav om decentralisering, konkurrenceudsættelse og selvledelse på den anden side. Artiklen diskuterer de muligheder og udfordringer for strategisk ledelse, som reformernes styringsmæssige dynamik skaber. Evnen til strategisk kommunikation og kreative innovationer udpeges som helt afgørende ledelsesmæssige kompetencer. Ledelse bliver den transformative kraft, der skal overskride reformernes modsatte krav.

Indledning

Det overordnede spørgsmål, som denne artikel tager op, drejer sig om, hvilken type velfærdsorganisering og offentlig ledelse vi er på vej imod i forlængelse af de seneste års reformer i den offentlige sektor. Vores udgangspunkt er, at den offentlige sektor vi kender i dag, har forandret sig fra den vi kendte i går, og at det på fundamental vis har ændret betingelserne for strategisk offentlig ledelse. Enheder som "stat", "kommune", "borger", "privat leverandør" kender vi. Andre er kommet til: "region", "kunder", "digital forvaltning" og "partnerskaber". Der har været mange reformer: Strukturreform, velfærdsreform, globaliseringsreform og senest en kvalitetsreform. De er ikke blot uskyldige tilpasninger og rationaliseringer af en ellers vel-fungerende velfærdssektor. De får konstitutive effekter. Dvs. at de stabile enheder stat og kommune får nyt indhold, funktioner og grænser, når nye kategorier som frit valg, konkurrence og kvalitetsstandarder bliver centrale for den offentlige sektors funktionsmåde, mens andre begreber igen udfases eller nedtones (forvaltning, amt, lokalt demokrati, fagligt selvstyre...).

Er markedet ved at tage over og den offentlige sektor under opløsning, kunne man spørge? Nej et så simpelt et øjebliksbillede holder ikke, vil vi indvende. Den offentlige sektor undergår i stedet en transformation i lyset af de mange New Public Management (NPM) inspirerede reformer (Greve 2003; Pedersen 2004; Pollitt & Bouckaert 2004; Christensen & Lægreid red. 2007).

Tager vi de aktuelle reformer på ordet og sætter dem ind i en forvaltningspolitisk sammenhæng, peger de ikke entydigt imod et nyt offentligt hierarki, et nyt fagbureaukrati eller mod en ren markedsmodel. Tværtimod er det vores pointe, at reformerne styringsmæssigt udfordrer de velkendte grænser mellem politik og drift, offentligt og privat, centralt og decentralt og indsætter en forøget spænding eller dobbelthed mellem disse punkter. Vores diagnose bygger på en iagttagelse af den styringspolitik, som kendetegner aktuelle reformer, dvs. at vi konkret fokuserer på den styringsdiskurs¹, som strukturreformen er udtryk for, og som viser sig i de konkrete styringstiltag, der itale- og iværksættes med struk-

turforligene. Hovedlinjen er, at der stilles store krav til ledelse, strategisk udsyn, effektivitet og helhedssyn, ledelsesinnovation og institutionel innovation som en forudsætning for reformernes succes. Samtidig iværksætter reformerne serier af nye styrings- og reguleringsformer, overvågnings- og kontrolmekanismer, alle med direkte eller indirekte reference til skiftende regeringers moderniseringsprogram og politik (forvaltningspolitisk sammenhæng). Kombinationen af den stærke ledelsessemantik og de modsatrettede styringssignaler gør spørgsmålet om de ledelsesmæssige konsekvenser interessant.

Vi er med andre ord på jagt efter de strategiske udfordringer og de nye betingelser for ledelse, som reformerne konstituerer. Vi trækker her på en konstitutionskritisk tilgang til politik, reform og ledelse. Ledelse ses som en social konstruktion og praksis, der konstitueres, indrammes og transformeres i en given kontekst af diskursive og institutionelle betingelser (Foucault 1972, 2000, Pedersen 2004). Formålet i det følgende er at indfange nogle hovedlinjer i reformernes styringspolitik og herudfra udpege konstitutive konsekvenser for offentlig ledelse. I fortolkningen heraf trækker vi på begreber som public governance, re-regulering, hybrid organisation, strategisk ledelse og selv-ledelse. Teorier, der på forskellig vis forsøger at forholde sig til de nye betingelser og udfordringer, som de mange reformer muliggør og skaber (Christensen & Lægred, 2006; Clarke & Newman, 1997; Dean, 2006; Pedersen 2004). Vi vil argumentere for, at ledelsesudfordringer er komplicerede frem for enkle. De handler ikke om blot at skabe nye modeller eller udpege de rette ledelsesværktøjer. Ledelsesudfordringerne ligger snarere i sprækkerne, spændingerne og de strategiske valg, der følger af en stadig mere flydende og internt differentieret sektor, som sættes under konstant omstillingspres.

Artiklen er opbygget på følgende måde: Først sættes de mange aktuelle reformer ind i en historisk institutionel fortolkningsramme. Med strukturreformen som omdrejningspunkt beskrives dernæst hovedlinjer i den styringspo-

litik, som konkrete reformtiltag er udtryk for. På grundlag heraf diskuteres de ledelsesmæssige konsekvenser. Datagrundlaget er hovedsageligt regeringens officielt tilgængelige materiale, dvs. strukturkommissionens betænkning, regeringens reformoplæg, forligsaftalen, sektorvise aftaler, redegørelser og notater udgivet i selve implementeringsfasen. Da vores fokus er de overordnede linjer i reformens styringspolitik, skriver vi ud fra dette tværgående perspektiv og kommenterer således ikke enkeltrapporter i større omfang.

Reformernes tidsalder

Strukturreformen er med det helt nye kommunale danmarkskort og en stor omlægning af opgaver og byrder en af de mest omfangsrige administrative reformer i Danmarkshistorien (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004a). En politisk aftale blev indgået i juni 2004 (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004b). Strukturreformen indebærer herved nye rammer og betingelser for det samlede velfærdssystem i Danmark. Der er tale om en regeringsstyret strukturrationalisering, bl.a. lanceret som en del af regeringsgrundlaget af 17. februar 2005 under overskriften: "En offentlig sektor for fremtiden" (Regeringen, 2005). Reformens ultimative mål er flest og bedst mulige velfærdssydelse inden for rammerne af det eksisterende skattestop. Omdrejningspunktet for reformen gøres herudfra til et spørgsmål "økonomisk, faglig og ledelsesmæssig bæredygtighed", som overordnet skal sikres gennem en ny kommunal og regional inddeling samt en omfattende omlægning af opgaver, byrder og ressourcer mellem staten, et begrænset antal regioner og nye storkommuner (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005a,b, 2006).

Men selv en så omfattende reform som Strukturreformen er ikke et punktum, men et stort komma i historien om forvaltningsreformer i Danmark. Før Strukturreformen var skiftende regeringers moderniseringsprogrammer, der i mere end tyve år har kommunikeret forandring, fornyelse og effektivisering ud til de offentlige organisationer (Ejersbo & Greve 2005; Pedersen 2004). Hertil kommer diverse undersøgelser af især sundhedsvæsenets organisering

og finansiering, mens Opgavekommissionen tidligere analyserede velfærdsopgavernes sammensætning og fordeling. Ved siden af Strukturreformen har vi bl.a. regnskabs- og omkostningsreformen, politi- og retskredsreformen, universitetsreformen, frit valg- lovgivningen, udvalget om politisk kommunikation (officielt kaldet betænkning om rådgivning af ministre), kodeks for offentlig topledelse, Velfærdskommissionens anbefalinger, udligningsreformen, Globaliseringsrådet om Danmarks fremtidige konkurrenceevne og udspillet til en omfattende kvalitetsreform, der skal skabe mere kvalitet med borgeren i centrum (Regeringen 2007).

Danmark står med andre ord midt i en intens reformperiode. Med en nærmest parallel gennemførelse af strukturreform, velfærdsreform og globaliseringsreform og alle de parallelle og sektorvise reformer, der følger heraf, bliver forandring og omstilling et fortsat grundvilkår for ledelse i det offentlige i de kommende år.

Efter Strukturreformen må vi derfor forvente at se en fortsat tilpasning og reorganisering af de offentlige velfærdsorganisationer. Ingen vil sige, at fusionerne er tilendebragt, at de kommunale grænser ligger fast, lige så lidt som selve opgavefordelingen, organisationsformen og grænsen mellem offentlig og privat service gør det. Vil regionerne fortsat bestå i den form, som vi kender dem fra reformen? Vil behovet for fælles e-government systemer og kvalitetsstyring binde kommunerne og staten endnu tættere sammen? Hvor mange virksomhedsfusioner vil følge i kølvandet? Vil de nye og større enheder sætte skub i nye offentlig-private partnerskaber? Spørgsmålene er mange og trods forhåbningen om en vitaminindsprøjtning, så er det lokale selvstyre på ingen måde garanteret i al fremtid. Tværtimod er det sat under pres, dels af de mange reformer, der alle kan ses som et forsøg på at styre den samlede offentlige velfærdsproduktion ud fra overordnede målsætninger om tilpasning til øget global konkurrence, dels af et eksternt pres teknologisk, demografisk og kulturelt.

De mange reformers historiske baggrund såvel som deres næsten samtidige realisering har dog

konsekvenser for de strategiske ledelsesbetingelser, som reformerne skaber og muliggør. Således kan ændringerne i fx kommuner og regioner ikke forstås uafhængigt af nogle af de andre reformprocesser, der er i gang. Kommuner og regioner har i 2006-2007 også skullet forholde sig til diskussionen om regeringens kvalitetsreform. Ligeledes vil de aktuelle effekter afhænge af reformernes baggrund, konfliktniveau og grad af præcision og konkrete implementeringsprocesser.

En måde at forstå og forklare de aktuelle reformbevægelser er at sætte dem ind i en historisk institutionel fortolkningsramme. Den historisk-institutionelle teori kan bidrage til at forstå og rejse spørgsmål om såvel de langsigtede institutionelle udviklingsspor over tid som aktuelle brud og forandringer (Streek & Thelen red. 2005). Ved at introducere kategorier fra denne institutionelle retning vil vi skærpe opmærksomheden på relevante kontekster for de aktuelle reformer og samtidig pege på en række kritiske fokuspunkter, der bør undersøges nærmere, hvis vi skal forstå de mulige konsekvenser og ledelsesdynamikker, som reformerne qua deres kontekst eller proces synes at indstifte. Væsentlige begreber som "stier" og "kritiske skilleveje" er udviklet i forhold til en teori om institutionelle forandrings- og udviklingsprocesser over længere perioder (Pierson 2004). En historisk-institutionel tolkning af, hvorfor Strukturreformen netop formuleres og iværksættes i disse år, vil tage udgangspunkt i, at reformprocessen bør ses som udstrakt over et længere historisk forløb fx ud fra et nulpunkt – en kritisk skillevej – i beslutningen om eller implementeringen af den gamle (1970) strukturreform. Her er fokus på kommunerne som felt og de kontinuerlige forandringsprocesser, det kommunale system har været igennem over tid. Selv om den seneste strukturreform fandt sted i 1970, så blev mange af forslagene først fulgt op og implementeret i løbet af 1970'erne. Ligeledes begyndte det måske at knirke i fugerne allerede i 1980'erne og 1990'erne i forhold til den ny reform. I 1980'erne var der f.eks. "frikommuner", der udfordrede billedet af en normalkommune. I 1990'erne blev opgavernes placering og især ho-

vedstadens organisering diskuteret. I 1990'erne blev markedsgørelsen og hele NPM-bølgen med fokus på resultatorientering en udfordring til den traditionelle "input" og demokrati-orienterede kommune. Set i det perspektiv er beslutningen og vedtagelsen af en strukturreform kun et givent led i en proces og ikke en kritisk skillevej. Eller man kan sige, at serier af tidligere (små og store) reformer har åbenbart et strukturelt ændringsbehov. Alene udviklingen i de stadig mere detaljerede og indgribende kommunaløkonomiske forhandlinger over tid kunne være et iagttagelsespunkt for en sådan forklaring om, at det kommunale selvstyre 'led af åndenød', hvilket åbner for nye politiske spil om at udpege problemer og løsninger (et politisk vindue for ændringer).

Fra teorier om strukturelle valg (Moe 1990) ved vi, at politiske processer og kompromisser bl.a. fører til organisatoriske løsninger, "deck stacking" (institutionelle bindinger). De politiske kompromisser og studehandler "flytter med" over i det organisatoriske design, der derved fortsat vil være præget af de politiske kampe, de er udsprunget af. De mere kortsigtede politiske processer omkring reformens lancering og vedtagelse kan derfor have betydning for, hvilke muligheder nye statsliggjorte enheder, kommuner og regioner vil få siden hen. I Folketinget kunne regeringen f.eks. ikke blive enige med Socialdemokraterne om det nye kommunale landkort, som mange havde forventet, og regeringen endte med at indgå forlig med Dansk Folkeparti. Ligeledes udkæmpedes politiske kampe mellem de kommunale organisationer internt, og mellem de kommunale organisationer og regeringen. Hertil kommer politiske kampe mellem organiserede interesser og ministerier om sektorspecifikke løsninger samt mellem ministerierne om at få eller afgive opgaver og ansvar. Strukturreformen er med andre ord ikke et helstøbt og sammenhængende reformkompleks, men resultatet af politiske processer, politiske kompromisser og kampe.

Ser vi særligt på konsekvenser for ledelse og professionel drift, har det for det første betydning, at politikerne var uenige om organisato-

riske løsninger på mange områder og måtte indgå kompromisser, der indebærer, at forskellige sektorer sandsynligvis ikke er organiseret på en måde, der fagligt var ønsket, men som muliggjorde et politisk kompromis. Konkret betyder det at mange offentligt ansatte befinder sig i organisationer, der på en vis måde 'er designet' til ikke at virke, fordi de er resultatet af politiske kampe. For det andet betyder "deck stacking", at politikerne trods alt har ønsket at skabe nogle nye strukturer, som ikke umiddelbart kan laves om. Politikerne har derfor gjort det svært at ændre på status i fremtiden med et snuptag. Et eksempel kan være regionerne. Selv om Socialdemokraterne skulle komme til magten, kan det være svært for dem at få de gamle amter tilbage eller til at give regionerne en masse nye beføjelser, som i mellemtiden er givet til kommunerne.

Samlet set har Strukturreformens historisk institutionelle kontekst, dens politiske tilblivelse og foreløbige beslutning den konsekvens, at: 1) Reformen kan indskrives i og tilskrives mange og måske modsatrettede målsætninger, rationaler og principper; - fx er reformen fyldt med lovgivning, reformtiltag og styrværktøjer, der skal søge at sikre forligspartiernes målsætninger langt ud i fremtiden og gøre det svært at ændre fastlagte strukturer og principper mv., men der er fortsat kamp om at definere og reformulere reformintentioner, mål, midler og succeskriterier! 2) Reformen er udtryk for et politisk kompromis, en ufærdig og foreløbig beslutning, der kræver fortolkning og en række opfølgende handlinger i mange institutionelle sammenhænge og på mange organisatoriske niveauer for at blive til noget - fx må regeringen leve med, at oppositionen og andre skuffede interessenter formodentlig direkte vil modarbejde eller langt fra loyalt føre alle forligets principper ud i livet! Og endelig: 3) Reformen er udtryk for, at dens realisering afhænger af en række implementerings- og fusionsprocesser; - reformen kan ikke selv se sine egne implementeringsprocesser, organisatoriske, faglige og kulturelle forudsætninger, for slet ikke at nævne de ledelsesmæssige konsekvenser. I det følgende kommer vi med vores fortolkning af

sidstnævnte, baseret på en læsning af strukturreformens styringspolitik.

Reformernes styringspolitik

Skal vi forstå de betingelser, der i disse år skabes for offentlig ledelse, skal vi se nærmere på den styringspolitik, der udfoldes i kraft af strukturreformen og se det i sammenhæng med hele det reform-kompleks, der udfylder regeringens moderniseringsprogram. Hvad er det for et styringsregime, som realiseres med disse tiltag? Hvad bliver konsekvenserne for den højt besungne offentlige ledelse?

Sætter vi fokus på reformernes styringspolitik, er det tydeligt, at Strukturreformen og andre parallelle reformer bygger videre på og endog forstærker de styringsidealer og -former, der allerede er skabt gennem de mange forudgående moderniseringstiltag. Især aftalerne om strukturreformen gør det tydeligt, at regeringen fastholder og endog forstærker en central styring, samtidig med at selvstyring og professionel ledelse ses som en afgørende kapacitet, der skal sikre reformernes succes og skabe sammenhæng i fremtidens offentlige opgavevaretagelse. Reformen kan således ses som udtryk for en paradoksal dobbelthed af re-regulering og decentralisering i den interne styring af offentlige (service)organisationer. På den ene side forstærker reformen en klar tendens til stærk politisk styring og central regulering (en regeringsstyret strukturrationalisering, stærk budgetstyring, tættere resultatkontrakter, stadig flere målings- og evalueringsinstrumenter, overvågningsinstitutioner mv.) og på den anden side øget selvstyring via decentralisering, bæredygtighed og et stærkt krav om professionel ledelse og strategisk kompetence. Vores tolkning er, at der er tale om en særlig neoliberal styringsfornuft (Dean, 2006, kapitel 8), som indebærer et bestemt begreb om forholdet mellem kontrol og frihed, magt og styring. Offentlige (service)organisationer får (eller 'pålægges') frihed til drift, samtidig med at de tilskyndes til og ansvarliggøres til refleksiv selvkontrol via forskellige former for overvågnings-, standardiserings- og evalueringsystemer. Sammenlignet med den tidligere hierarkiske eller

den sektorielle (fagbureaukristiske) forvaltning, er der tale om en radikal form for frihed til offentlige organisationer og ledelser, der samtidig udsættes for stadig flere styringsinitiativer.

Set med dette styringsblik er der tale om en reform, der skal skabe forudsætninger for en mere succesfuld implementering af regeringens moderniseringsprogram, dels ved at skærpe den styringsforståelse, som moderniseringsbyggen bygger på, dels ved at skabe bæredygtige enheder, der har kapacitet til tage de ledelsesmæssige og strategiske udfordringer på sig, netop via øget kapacitet til selvbeskrivelse, selv-refleksion og selvkontrol. Ser vi på strukturforligets faktiske indholdselementer, bliver det tydeligt, at såvel styringsidealerne som midlerne og reformtiltagene handler om dette. Konkret handler det om tre typer af reformtiltag: Større enheder, bæredygtighed og rationaliseringsgevinster; øget regulering, overvågning og måling samt; åbenhed og konkurrenceudsættelse. Lad os skitsere, hvordan dette viser sig i strukturreformen generelt, og i sagens natur med forskelligt 'nedslag' indenfor forskellige sektorområder.

Større enheder, bæredygtighed og rationaliseringsgevinster

Der skabes som nævnt større enheder. Kommunerne reduceres fra 271 til 98 nye 'storkommuner', 14 amter nedlægges til fordel for 5 nye regioner, der fortrinsvis skal tage sig af sundhedsopgaver, mens andre opgaver enten overføres til kommunerne eller til nye statslige enheder. Ser vi på de sektorvise aftaler, skaber reformen samtidig udgangspunkt for koncentrationer og nye større enheder indenfor stort set alle driftsområder. Det sker via etablering af nye statslige enheder; mest markant de 30 statslige skattecentre under det nye 'Skat', men også syv statslige miljøcentre, den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation, VISO på det sociale område, samt fem statsforvaltninger (tidligere statsamter). Og det sker gennem en ny rationaliseret struktur fx på beskæftigelsesområdet med fusion af den statslige og kommunale indsats i de nye jobcentre, på det trafikale område via etablering af nye regionale

trafikselskaber etc. Disse lovgivne beslutninger om fusioner og nyoprettelser forventes at blive fulgt op af en række interne fusioner mellem institutioner og områder på alle niveauer ud fra argumentet om stordriftsfordele, synergi- og rationaliseringsgevinster. Det gælder ikke mindst sygehusområdet, hvor koncentration af sygehusaktiviteter, øget specialisering, samling af funktioner og etablering af tværgående enheder forstærkes med regionsdannelsen (større volumen og befolkningsgrundlag), samt som effekt af ny finansieringsmodel og Sundhedsstyrelsens kompetence til national koordinering, herunder fastsættelse af standarder for kvalitet og IT. En vis koncentration må ligeledes formodes at gøre sig gældende indenfor gymnasieområdet og for social- og sundhedsskoler samt VUC'er, der med reformen bliver til statsligt selveje og taxameterstyrede virksomheder med nye og stærkere bestyrelser. Hertil kommer flere parallelle reformer på store sektorområder så som politi- og retskredsreformen, universitetsreformen, forslag til nye professionshøjskoler, hvor det er tydeligt at denne tiltro til stordrift med en såkaldt enstregen ledelse er et reformkrav, der er slået stærkt igennem. Tendensen er klart en big-sizing, koncentration og nydannelser indenfor en række driftsområder. Der etableres concern-lignende enheder med topledelse, stabsforvaltninger og en række driftsenheder med flere ansatte og flere borgere og virksomheder at betjene. Men der skabes også nye hybride organisationsformer, hvor flere parter og niveauer skal samarbejde om fx forebyggelse på sundhedsområdet, tog- og busdrift på trafikområdet, jobformidling på beskæftigelsesområdet, borgerservice på tværgående service etc. Risikoen er, at hierarkiet og bureaukratiet flytter ned i institutionerne (Pedersen 2007).

Regulering, overvågning og måling

Staten får et mere omfattende regulerings- og evalueringsansvar. Resultater og kvalitet skal fremlægges via standardiseret og vidensbaseret måling. En kommune, en region, et driftsområde eller en virksomhed skal kunne måle sig med andre. Tiltag til benchmarking, forvaltningsrevision og akkreditering via eksterne institutioner iværksættes både på tværs og inden for

specifikke sektorområder. Det gælder f.eks. nye målesystemer for beskæftigelsesindsatsen, produktivitsanalyser på sundhedsområdet og et nyt Kommunalt og Regionalt Evalueringsinstitut (KREVI) under Indenrigsministeren, der har fået kompetence til "at sammenligne og evaluere den decentrale opgavevaretagelse i den offentlige sektor og understøtte kommunernes indsats for at fremme effektivitet og bedre ressourceudnyttelse..." (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004:27). Institutet får således kompetence til inden for alle velfærdsområder at evaluere såvel effektivitet i opgavevaretagelsen som den styring, organisation og ledelse, der understøtter et givent output. Og kendte reguleringsinstitutioner, som f.eks. Konkurrencestyrelsen får forstærket deres position ved at skulle holde øje med markedsdannelsen for offentlige serviceydelser. Tidligere har der været fokus på årsberetninger internt i staten. Der sættes stadig mere på at kunne sammenligne den offentlige servicelevering på tværs af organisationer gennem benchmarking og fokus på best practice. Andre redskaber til regulering kan være standarder og akkreditering (Greve red. 2007). Tendensen er øget fokus på outcome, forstået som resultater og effekter af indsats (output). Samtidig skal der ske en offentliggørelse af resultaterne, så både borgere og politikere kan vurdere indsatsen, mens driftsenhederne kan lære af hinanden og iværksætte forbedringer.

Åbenhed og konkurrence

Konkurrencen mellem serviceudbydere skærpes via nye former for takstfinansiering, centrale tilbudsportaler, sammenlignelige standarder for forskellige velfærdsservices, flere frit-valgsmødder, kombineret med omkostningsbaserede regnskabsprincipper og klare servicedeclarationer, der gør det nemmere at sammenligne priser og kvalitet mellem en driftsenhed og en anden. Kampen om at levere 'varen' bedst og billigst skærpes, og regeringen og KL blev i de kommunale økonomiforhandlinger i 2006 enige om at arbejde for en øget grad af konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver i fremtiden. Disse tiltag kan tolkes i direkte linje til en del af Fogh-regeringens moderniseringsprogram, "Velfærd og valgfrihed" (Finansministeriet 2002),

der samler tidligere tiltag til øget konkurrence i en ny og offensiv dagsorden om markedsføring via konkurrence og frit valg med det formål at give brugeren mulighed for at vælge de bedste udbydere af service, ofte i såvel offentligt som privat regi. Allerede her lægges der op til at frit valg bør promoveres på alle store velfærdsområder som sundhed, uddannelse og social service, og der opbygges institutionelle forudsætninger herfor via øget brug af benchmarking af offentlige ydelser, indførelse af omkostningsbaseret regnskab, samt under overskriften; "en mere virksomhedsnær offentlig sektor", indføres i 2002 "Lov om frit valg" og udfordringsretten for virksomheder (som dog blev taget af bordet igen) som en tilføjelse til den kommunale styrelseslov. Med Strukturreformens tiltag skabes der yderligere forudsætninger for at realisere disse målsætninger, dels gennem større enheder med kapacitet til udbud og mere ensartede markeder, dels via øget fokus på frit valg. Tendensen er, at borgeren (forstået som både borger, bruger og kunde) skal sættes i centrum, hvad enten det gælder inddragelse, frit valg eller digital kommunikation.

Strukturreformen (og andre parallelle reformer med den) sætter allerede introducerede samt nye styringstiltag og styringsstrategier i værk. Den skaber nye enheder, men iværksætter også i alt 18 nye styringsinstitutioner og værktøjer, der på forskellig vis forstærker de udviklingstræk og det institutionelle pres, som tidligere forvaltningsreformer og moderniseringstiltag har afstedkommet. Samtidig er styringssignalerne modsætningsfyldte og umiddelbart paradoksale som fx krav om skattestop og bedre service, stordrift og nærhed, samarbejde og klart ansvar. Konsekvensen er en øget spænding i den interne styring af offentlige (service)organisationer. På den ene side skal det driftsmæssige ansvar synliggøres og afskærmes fra politisk detailstyring via decentralisering og bæredygtighed. Offentlige serviceorganisationer skal kunne styre sig selv gennem strategisk og professionel ledelse. På den anden skal de konkurrenceudsættes og borgernes frie valg understøttes af centralt udstukne servicestandarder og evalueringsskemaer for opgørelse af

resultat og kvalitet. Dobbelttheden af regulering og selvstyring er således indbygget i selve styringspolitikken. Vi kan ikke få det ene uden også at få det andet, synes at være den indbyggede dynamik.

Hvori består udfordringerne for offentlige ledere?

Ved at stille spørgsmål om sådanne kontekstuelle forhold, reformernes dynamik og de faktiske styringsformer, som strukturreformen iværksætter, kan vi præsentere et fremadrettet blik på de ledelsesbetingelser og strategiske muligheder, som de aktuelle tiltag synes at åbne for.

Vi har således ikke nogen forudfattet mening om, hvad offentlig sektor eller offentlig ledelse er eller bør være. Vi definerer hverken *ledelse* i en klassisk politologisk tradition som spørgsmålet om repræsentation, magtdeling og statslig suverænitet (government) eller i en erhvervsøkonomisk tradition, som ellers stærkt inspirerer aktuelle moderniseringstiltag og New Public Management-koncepter, hvor ledelse ofte handler om søgning efter såkaldte excellence-modeller og "best practice", ud fra et performanceperspektiv. Fremfor en sådan forudfattet teori om hvad ledelse er eller bør være, spørger vi som sagt mere diagnostisk til de historiske skabte betingelser for offentlig ledelse under og i forlængelse af de aktuelle reformer. Ledelse er således et politisk og omskifteligt fænomen, der kontinuerligt skabes nye definitioner af, forventninger til og rammer for, samtidig med at ledelse netop består i at skabe organisation, roller, omverden, problemer, løsninger etc. Ledelse formes af og former selv den sociale virkelighed (Rennison, 2003; Stokes & Clegg 2002).

Strategisk offentlig ledelse indebærer således, at der er skabt historisk specifikke betingelser for et professionelt ledelsesrum ved siden af og i samspil med den politiske demokratiske styring. Mao. at den overordnede styreform har udviklet sig fra 'government' til governance (Greve, 2003; Pedersen 2004). Det betyder i denne sammenhæng, at et vist mønster i udøvelsen af offentlig

ledelse kan spores, og betegner processen, når ansatte offentlige ledere (i samspil med politisk valgte og andre interessenter) søger at skabe offentlig værdi indenfor de institutionelle rammer, der er historisk fremkommet og under løbende transformation (Moore 1995). Grundlæggende skal offentlig ledelse skabe værdi for borgerne, politikerne og andre interessenter og lade værdiskabelsen ske i respekt for de love og normer, samt de økonomiske rammer, faglige standarder og målingssystemer, som samfundet har skabt og som staten har garanteret.

Når vi på denne måde ser offentlig ledelse som både transformativ og kontekstafhængig, bliver det tydeligt, at de aktuelle reformers succes klart afhænger af de serier af ledelsesmæssige konstruktioner og deres udkrystallisering i handling, som skal realisere, overskride og udfylde reformerne. Med dette blik må offentlig ledelse tage hensyn til både flertydigheden i de styringsprincipper og de organisatoriske betingelser, som de aktuelle reformer indstifter. Den nye mere differentierede og flydende struktur i den offentlige sektor giver anledning til, at en række ledelsesmæssige strategier kan komme i spil og dermed bidrage til at videreudvikle og omforme selvsamme.

Strategier kan opfattes på mange måder i forhold til ledelsestænkning (Klausen 2004). Ud fra vores diagnose af reformernes styringspolitik, er grundvilkåret for strategisk ledelse spændinger og dynamik, frem for entydighed. Reformmønsteret peger konkret i retning af et stærkt krav om strategisk ledelse ud fra flere og skiftende rationaler, et stigende antal interessenter, åbne beslutningsprocesser, svag politikudvikling, men stadig flere reguleringsinstanser og sæt af styringsværktøjer og et utvetydigt pres for outcome og effekt. Den styringsmæssige spænding består med andre ord i stadig tættere resultatkrav, som håndhæves gennem en 'refleksiv kontrol', der lader en vigtig ledelsesmæssig plads stå åben for fortolkning, valg og innovation (Pedersen 2006, Dean 2006). Ja, fremsynet og strategisk ledelse synes ligefrem at være den foretrukne 'løsning' eller implicitte forudsætning herfor, forstået som den 'kreative

kraft', der kan overskride reformernes paradoks mellem nulvækst og forbedret service, mellem stordrift og nærhed, mellem kvalitet og effektivitet etc. Med dette blik bliver ledelsesudfordringerne mangfoldige. Vi vil især fremhæve fem centrale udfordringer for strategisk offentlig ledelse anno 2007:

- 1) Strategisk offentlig ledelse handler om valg af mix af styringsværktøjer og dermed principper. Der er en mængde styringsværktøjer på spil i den ny offentlige struktur. En del er givet i lovgivningen, andre af centrale reguleringsinstitutioner og andre igen er lokalt bestemt. Men den lokale oversættelse, det konkrete valg og den faktiske anvendelse er en ledelsesudfordring. At bedrive offentlig ledelse fremover vil derfor indebære en strategisk analyse af, hvilke styringsværktøjer der skal og kan trækkes på, samt en bevidst refleksion over, hvilke ledelsesrum og muligheder de forskellige styringsværktøjer skaber og som dermed indrammer den ledelsesmæssige og organisatoriske praksis.
- 2) Strategisk offentlig ledelse handler om at skabe og få udbytte af de forskellige organisatoriske sammenhænge, som opgavevaretagelsen sker indenfor rammerne af. Konkret handler det om skabelse, tilvalg og fravalg af organisatoriske rammer og om positionering i de organisatoriske rammer, som man ikke kan slippe ud af. Tilvalg af organisatoriske rammer kan f.eks. indebære, at ledelsen vælger at følge kommunernes nye opgaver op med interne fusioner eller nye ledelsesstrukturer. Tilvalg kan også bestå i at satse sine kræfter helhjertet på et erhvervspolitisk netværk i form af et lokalt eller regionalt vækstråd. Fravalg kan f.eks. betyde, at ledelsen ikke ønsker at indgå i fælleskommunale selskaber, men hellere vil satse på at indgå i et offentlig-privat partnerskab. Positionering vil sige, at ledelsen på beskæftigelsesområdet ikke kan melde sig ud af et regionalt arbejdsmarkedsråd, men må deltage troskyldigt, fordi det er lovgivers krav.
- 3) Strategisk offentlig ledelse handler om ledelsessamarbejde. Der skal samarbejdes på tværs af ledelsesfelter og niveauer fremover,

hvad enten det er mellem arbejdsmarkedsledelsen, kulturledelsen og økonomidirektøren i en kommune, mellem kommuner og statslige enheder i administrative fællesskaber fx involveret i at skaffe ledige i beskæftigelse, mellem ledelsen på forskellige niveauer i en kommune, en region og en statslig miljøforvaltning eller mellem ledelsesniveauer i hjemmeplejen (frit valgs-leverandøren, den kommunale enhed og ledelsen i socialministeriet). Ofte vil disse ledelsesniveauer indgå i fælles projekter, task forces, partnerskaber og netværk mv. (Hodge & Greve red. 2005).

- 4) Strategisk offentlig ledelse handler om skabelse af resultater, men også om måden resultaterne skabes på. Ledelsens evne til at skabe og dokumentere resultater vil blive bedømt af politikerne, borgerne og samarbejdspartnerne i det offentlige og det private – og ofte i den rækkefølge. Det vil sige, at ledelsens opmærksomhed – hvad enten den står alene eller den indgår i et samarbejde – vil skulle orientere sig mod forskellige fikspunkter i omgivelserne. Kravet er grundlæggende at være 'bedst og billigst', skabe mere og af bedre kvalitet indenfor en stram budgetrestriktion og samtidig kunne dokumentere det. Ledelsen skal forstå den ny reguleringsdagsorden, hvor evaluering, kontrol, revision og benchmarking spiller en stadig større rolle (Levi-Faur & Jordana red. 2004). Udfordringen bliver at udvikle meningsfulde dokumentationsformer, der lader plads åben for bruger- og medarbejderdrevne innovation.
- 5) Strategisk offentlig ledelse handler om kommunikation – både eksternt og internt. En del af meningerne om ledelsens indsats kommunikerer via medierne af de berørte grupper: når en politiker udtaler sig i tv-nyhederne, når medierne bringer historier om borgere, der er kommet i klemme i systemet, når samarbejdspartneren brokker sig over et mangelfuldt samarbejde og når en virksomhed har brug for at brande sig i forhold til brugere eller som arbejdsplads. Kommunikation er også omdrejningspunkt i den løbende styringsdialog og forhandling omkring kontrakter, mål og målopfyldelse. Samtidig skal både ledelse som medarbej-

dere kunne relatere sig til medier, borgere og kunder og forstå markedet og markedsdynamikken. Begge forventes at være responsive og åbne overfor konkrete brugere og partnere såvel som overfor offentligheden generelt.

Proaktiv kommunikation bliver et krav, fordi de omgivelser og interessenter, som ledelsen er i kontakt med, er blevet mangfoldige, og er vigtige evaluatore og kritikere af kvaliteten i den producerede service.

Ledelse efter strukturreformen (og andre parallelle reformer) kalder derfor på en række kompetencer ud over de mere personlige kvaliteter hos enkelte ledere eller evnerne til mere instrumentel implementering af nye styringsværktøjer som fx "lean" og "balanced score card". De ledelsesmæssige kompetencer, der her er tale om, handler dybest set om evnen til strategisk kommunikation og kreative innovationer. De flertydige og paradoksale styringsbetingelser og de eksperimenterende og hybride organiseringsformer kræver, at der grundlæggende kan kommunikeres på tværs af tidligere grænser og divergerende rationaler. Det bliver helt afgørende at kunne forstå, fortolke og handle ud fra forskellige styringsprincipper, at forstå, fortolke og handle ud fra organisatoriske tilvalg, fravalg og positioneringer, at forstå og fortolke samarbejds muligheder mellem ledelse på forskellige niveauer og i feltet mellem forskellige sektorer; og at forstå, fortolke og handle ud fra forskellige og ofte modstridende hensyn og styringslogikker. At udøve strategisk ledelse handler derfor om at skabe ledelsesmæssig horisont og programmer, indenfor hvilke man kan sammensætte eller forhandle sig frem til relevante styringsprincipper og organisatoriske muligheder og herefter kommunikere valgte styringsteknologier og organisationsmodeller ud. Kompetencen måles i sidste ende på, om der kan skabes værdier for borgere, politikere og samarbejdspartnere indenfor et givent velfærdsområde.

Men vejen dertil er strategisk kommunikation med rum for overskridelser og kreative innovationer. Det kræver stærk ledelsesbevidsthed og en investering i strategisk offentligt lederskab på alle niveauer.

Konklusion

Denne artikel har vist, at vi lever i reformernes tidsalder. Strukturreformen var en væsentlig reform, men den har fået følgeskab af mange andre reforminitiativer, bl.a. velfærdsreform, omkostningsreform, politireform, globaliseringsrådets reforminitiativer og senest regeringens kvalitetsreform. Reformerne har en historie bag sig og en fortid i moderniserings-tiltag og andre initiativer. Men reformernes omfang og intensitet har forårsaget et oprud i den hidtil kendte opbygning af den offentlige sektor i Danmark. Reformerne har medført en ny styringspolitik, der på flere områder indikerer en forstærket New Public Management-tænkning, og som i hvert fald medfører fokus på åbenhed og konkurrence samt regulering, benchmarking, overvågning og måling, men også sætter lægger vægt på større enheder, rationaliseringsgevinster og enstrenget ledelse. Det gør det samtidig tydeligt, at der er tale om en paradoksal dobbelthed af deregulering og re-regulering i den interne styring af offentlige (service)organisationer. På den ene side er reformerne udtryk for en klar tendens til stærk politisk styring og central overvågning og på den

anden side øget selvledelse via decentralisering, bæredygtighed og et stærkt krav om professionel ledelse og strategisk kompetence.

Artiklen har vist, hvordan reformernes dynamik og styringspolitikens paradoksale karakter giver nye udfordringer for strategisk offentlig ledelse. De ledelsesmæssige kompetencer, der her er tale om, er evnen til strategisk kommunikation og kreative innovationer. Hvilke transformationer den strategiske ledelse indebærer i reformernes tidsalder, har vi endnu til gode at se. Vi vil dog understrege, at strategisk ledelse er kommet for at blive og helt sikkert vil spille en afgørende rolle i skabelsen af fremtidens offentlige velfærdsorganisationer. Hverken strukturreformen eller de andre parallelle reformer skaber en entydig ny model. Det kommunale selvstyre og den aktuelle velfærdsorganisering er ikke sikret tredive år frem i tiden. Billedet, der tegner sig, er komplekst. Ledelse handler derfor om at kunne forstå, fortolke og handle ud fra de mange modsatrettede styringsprincipper og i en flydende og differentieret struktur.

Summary

The article reviews the public sector transformation in Denmark, with focus on the conditions for strategic public governance that seem to have been created by the local government structure reform and other parallel reforms. It is demonstrated how these reforms are rooted in previous history and the past politics of modernising actions and initiatives. Based on an analysis of the political governance of the reforms, the paradoxical duality is pointed out of broadened centralisation through top-down controlled mergers, standardisation

and measuring on the one hand, and a strong demand for decentralisation, competition exposure and self-governance on the other. The article discusses the opportunities and challenges to strategic management created by the control dynamism of the reforms. Abilities in strategic communication and creative innovations are identified as crucial managerial competencies. Management becomes the transformative power that is to transgress the conflicting demands of the reforms.

Noter

1. For en nærmere gennemgang af den diskursanalytiske tilgang til forvaltningspolitik og reform, se: Pedersen, D. 2004, samt Rennison, 2003 og Andersen, 1999. Se også Greve og Ejersbo, 2005 for en oversigt over moderniseringsprogrammernes historie.
2. De nævnte former for regulering baserer sig

Litteratur

- Andersen, N.Å.: Diskursive Analysestrategier. Kbh: Nyt Fra Samfundsvidenskaberne, 1999.
- Christensen, T. & Lægred, P.: 'The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public Sector Reform', Working Paper no. 6, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen, Norway, 2006.
- Christensen, T. & Lægred, P. red: Transcending New Public Management. Aldershot: Ashgate, 2007.
- Clarke, John & Newman, Janet: The Managerial State. London: Sage Publications, 1997.
- Dean, M.: Governmentality. Magt og styring i det moderne samfund. Kbh: Forlaget Sociologi, 2006.
- Ejersbo, Niels & Greve, C.: Moderniseringen af den offentlige sektor. Kbh: DJØF's forlag, 2005.
- Forum for offentlig topledelse. Kodeks for god offentlig topledelse. Kbh: Finansministeriet, KL og Amtsrådsforeningen, 2005.
- Foucault, M.: 1972 . The Archaeology of Knowledge. London: Tavistock Publications, 2000.
- Foucault, M.: "The subject and power", in Faubion, J.D. Michel Foucault, Essential works of Foucault 1954-1984, vol. 3, Power, England, New York, Allen Lane: The Penguin Press, 2000.
- Finansministeriet: Velfærd og valgfrihed. Kbh: Schultz, 2000.
- Greve, C.: Offentlig Ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv. Kbh: DJØF's forlag, 2003.
- Greve, C. red.: Offentlig ledelse og styring. Kbh: DJØF's forlag, 2007.
- Hodge, G. & Greve, C. red.: The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience. Cheltenham: Edward Elgar, 2005.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet. 2004a. lige præcis på denne neo-liberale styringsforståelse, en nærmest 'hyberliberal bevægelse', der substantialiserer frihed som pligt. Frihed bliver noget der – frem for at være begrænset af andres frihed –er selvbegræning via egen selvrefleksion og -styring, se Dean 2006.
- Strukturkommissionens betænkning (betænkning nr 1434). Kbh. Schultz, januar 2004.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004b. Aftale om strukturreformen (mellem regeringen og Dansk Folkeparti) København, juni 2004.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005a. Inddelingsaftalen, indgået København. d. 3. marts.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005b. Kommunalreformen – kort fortalt. København.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2006. Redegørelse om status for kommunalreformen og det kommunale selvstyres vilkår (til Folketinget). København, december, 2006.
- Kelman, S.: "Strategic Contracting Management" in Donahue, J. & Nye, J.S. jr. red. Market-based Governance. Washington D.C.: Brookings, 2002.
- Klausen, K.K.: Strategisk ledelse – de mange arenaer. Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2004.
- Levi-Faur, D. & Jordana, J. red.: The Politics of Regulation. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.
- Moe, T.: "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy" I Williamson, O. red. Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond. New York: Oxford University Press, 1990.
- Moore, M. H.: Creating Public Value. Strategic Management in Government. Harvard: Harvard University Press, 1995.
- Pedersen, D. red: Offentlig ledelse i Managementstaten. Kbh: Samfundslitteratur, 2004.
- Pedersen, D.: "Re-regulation and Self-Governance in the Managerial State – the historical formation of public governance, paper presented at EGOS: THE ORGANIZING SOCIETY, Bergen, July 2006.
- Pedersen, D.: "Undgå det pæreformede bureau-

krati" Administrativ Debat nr. 1, 2007.

Pierson, P.: *Politics in Time*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

Pollitt, C. & Bouckaert, G.: *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Regeringen: *Nye mål. Regeringsgrundlag*. Kbh: Schultz, 2005.

Regeringen: *Bedre velfærd og større arbejds-glæde – regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige servicelevering*. Kbh: Schultz, 2007.

Rennison, Betina W.: *Offentlig ledelse i tekst, tal & tale – en konstitutionskamp i tid og rum*.

Ph.d.-afhandling, CBS. København: Samfunds-litteratur, 2003.

Stokes, J. & S. Clegg: "Once upon a Time in the Bureaucracy: Power and Public Sector Management", *Organization*, vol. 9(2):225-247. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi: Sage, 2002.

Storm Pedersen, J.: *Nye rammer. Offentlig opgaveløsning under og efter strukturreformen*. København: Børsens Forlag, 2004.

Streeck, W. & Thelen, K. red.: *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.