

I spændingsfeltet mellem ejere, kunder og medarbejdere

- ledelse af den store offentlige serviceorganisation

Af Christian S. Nissen

Hvad er det egentlig toplederne i offentlige serviceinstitutioner beskæftiger sig med i deres ledelsesarbejde? Hvilken vægtning er der – eller bør der være – mellem akut brandslukning af enkeltsager og det langsigtede, strategiske arbejde?

Artiklen belyser syv ledelsesopgaver i en sammenhængende "idealmode" og redegør for toplederens samspil med tre væsentlige interessentgrupperinger: 1) Politikerne og de centrale forvaltninger, 2) Brugere af de offentlige serviceydelser og 3) Institutionernes medarbejdere.

Da jeg for godt og vel tyve år siden blev chef og så frem til, at jeg nu langt om længe kunne hellige min tid til fastlæggelse af langsigtede mål og strategier for at nå dem, blev mødet med virkeligheden lidt af en overraskelse. Med en mild overdrivelse oplevede jeg, at lederjobbet snarere drejer sig om at løse uenighederne i forkontoret mellem dem, der vil arbejde for åbne vinduer, og deres kollegaer, som klager over træk. eller med ekspedition af presserende opgaver, der alle har en utålmodig adressat og en umanerlig kort tidsfrist. Hver gang døren til direktørkontoret går op, kommer der et problem ind. På hjørnet af skrivebordet ligger forarbejdet til den strategiske virksomhedsplan og samler støv i afventning på bedre tid til at gøre den færdig.

Når jeg tænker tilbage over de to decennier, kan jeg se, at det lige som andre karikaturer er et fortegnet billede, der dog godt kan genkendes. Nu findes der faktisk undersøgelser af ledernes opgaveprioritering og deres eget skøn over faktisk tidsforbrug. Ser man f.eks. på det billede, der tegnes i "Det danske ledelsesbarometer"¹, peger lederne på opgaver knyttet til den daglige drift som det, der tager mest tid, mens de med hensyn til vægtningen af opgavernes betydning har en tilbøjelighed til i højere grad at nævne opgaver som f.eks. HR-udvikling, planlægning og formidling af værdier og holdninger. Min erindring er altså ikke helt hen i vejret.

Det er med andre ord i sig selv en ledelsesopgave, at bringe overensstemmelse mellem prioriteringen af de opgaver, man synes er de vigtigste og den tid, man faktisk bruger på at løse dem. Eller sagt på en anden måde, man skal ikke sidde og vente på "hvad der kommer ind ad døren", men billedligt talt snarere forlade kontoret og gå ud til de opgaver, der skønnes vigtige. Og for at kunne det, må man have en eller anden form for systematik, der bringer orden i kaos.

Den følgende beskrivelse af ledelsesarbejdet i store offentlige serviceorganisationer bygger på mine ganske jordnære erfaringer med en sådan systematik i arbejdet inden for tre meget forskellige offentlige institutioner i perioden 1985-2004². Periodiseringen er ikke uvæsentlig, fordi der netop i denne periode blev igangsat en række større reformer af den offentlige styring og ledelse³.

Selvom lighederne er nok større end forskellene, så har ledelsesarbejdet i større offentlige serviceorganisationer på en række områder sin egen karakter og udføres under nogle særlige vilkår. For det første er "ejer kredsen", (politikere) både længere væk og tættere på, end man oplever i de offentlige centralforvaltninger og i private virksomheder. Institutionsledelserne befinder sig som regel flere ledelsesniveauer under folketing, regering og minister eller kommunalbestyrelse, der ifølge gængs opfattelse skal holde sig til generelle regler og de overordnede linier. Men et konkret spørgsmål (også i småtingsafdelingen), der gøres til en "sag" i medierne, fører ikke sjældent til direkte politisk intervention og følges op med nye regler og supplerende kontroller.

For det andet leveres serviceområdernes ydelser til en "kundereds" (borgerne), der sjældent har mulighed for at vælge leverandør og hvis egentlige præferencer det på grund af den offentlige finansiering kan være vanskeligt at vurdere.

Endelig tillægges medarbejderne (personalet på plejehjemmene og bistandskontorerne, skolelærere, sygeplejersker, læger osv.) ikke uden grund en særlig indflydelse på deres arbejdsplads og er bærere af en professionel, faglig kultur og nogle normer, man sjældent finder i private virksomheder eller i den offentlige sektors centrale, administrative forvaltninger befolkede med de såkaldte djøf'ere.

I de følgende afsnit vil institutionsledernes samlede opgaveportefølje blive beskrevet i syv kategorier, hvor der for hver af dem vil blive set på topledereens samspil med de tre nævnte aktørgrupper: Ejerne, kunderne og medarbejderne.

Topledelsens opgaver

Enhver kategorisering bygger på en abstraktion, hvor visse træk fremhæves på andres bekostning. De følgende syv kategorier af ledelsesopgaver udgør til sammen en sådan abstraktion: En "rationel styringsmodel"⁴, hvis grundidé er, at der kan knyttes en (mere eller mindre) entydig, kausal forbindelse mellem a) konstatering af et problem eller nogle krav, b) opstilling af nogle mål for, hvad man vil opnå, c) nogle handlinger, der skal sikre målopfyldelse og d) et resultat af handlingerne. Ved at sammenholde resultatet med målene kan man så konstatere, i hvilket omfang der er sket målopfyldelse og evt. foretage korrigerende handlinger, hvis det ikke er tilfældet:

1. Kortlægning af institutionens "handlerum" i forhold til eksterne krav og forventninger
2. Formulering af overordnet "virksomheds-idé",
3. Fastlæggelse af mål, strategi og planer
4. Tilrettelæggelse af produktion og arbejdsprocesser
5. Udvikling af organisation og medarbejdere
6. Styring af ressourcer
7. Monitorering af resultater (output / outcome)

Modellen kan i sin helhed ligge til grund for både større samlede omstillingsprojekter i institutionen og mindre justeringer på begrænsede områder. Det er imidlertid en vigtig pointe, at lederen ikke kan (eller bør) gennemføre væsentlige handlinger inden for et af de syv områder, uden samtidig at tage højde for de afledte konsekvenser på de øvrige seks. Det skal for fuldstændighedens skyld nævnes, at modellen ikke omfatter al ledelsesadfærd. F.eks. kan man sige, at vigtige opgaver som f.eks. kommunikation og konfliktløsning går på tværs af de syv elementer og kan spille en afgørende rolle inden for hvert af dem.

I de følgende afsnit vil de syv ledelsesopgaverne blive beskrevet kortfattet og derefter sat i relation til de nævnte tre interessentgrupperinger - ejerne, kunderne og medarbejderne - med en belysning af nogle af de betingelser, de indebærer for ledelsesarbejdet i offentlige service institutioner.

1. Kortlægning af institutionens "handlerum" i forhold til eksterne krav og forventninger

Institutionslederen må løbende have et rimeligt klart billede af, de im- og eksplicite krav, der fra omgivelserne stilles til institutionens ydelsesproduktion. Her tænkes både på institutionelle ("ejer"-)interessenter som folketing, kommunalbestyrelse, minister, ministerium og på diverse råd og nævn, interesseorganisationer, fagforeninger osv. Også mere generelle "markedsvilkår", som f.eks. udviklingen i efterspørgslen efter og forbruget af institutionens ydelser hører med til dette felt. Det drejer sig med andre ord om forhold, som institutionslederen i begrænset omfang og kun i visse sammenhænge kan (søge at) øve en vis indflydelse på. En analyse af institutionens handlerum er et nødvendigt grundlag for langsigtet (strategisk) planlægning og en løbende ajourføring af planernes gennemførelse.

For den offentlige institutionsledelse udgør "ejerkredsens" regulering ved lovgivning og diverse administrative forskrifter naturligvis et vigtigt styringsgrundlag. I de senere år har der været en stigende tendens til detailstyring, ofte foranlediget af, at "sager" i pressen med konstateret eller påstået servicesvigt lægges til grund for yderligere regler og kontroller. De ofte udskældte "resultatkontrakter" mellem institutionsledelsen og overordnet myndighed kan – hvis de fastholdes på et overordnet plan uden for detaljerede krav – medvirke til at sikre den stabilitet og det lokale råderum, der er en forudsætning for god institutionsledelse.

Et særligt problem for ledelserne i offentlige serviceinstitutioner er at få et klart (både kvantitativt og kvalitativt) billede af kundernes (dvs. borgernes) reelle efterspørgsel efter ydelserne. Det gælder i særlig grad på monopolområder og især, hvis der er tale om gratisydelser. Konkurrenceudsættelse – enten indbyrdes mellem offentlige institutioner eller mellem disse og private producenter – og/eller indførelse af en brugerbetaling kan være en udvej til at løse dette problem. Det er dog langt fra alle offentlige serviceydelser, der med fornuft kan leveres under egentlige markedsvilkår.

I takt med, at det offentlige serviceydelser ved diverse "garantiordninger" (pladsgaranti, ventelistegaranti osv.) i stigende grad gøres til en (juridisk præget) rettighed introduceres en ny relation. Borgernes forventninger og krav til den offentlige ydelser udvikles - fra at have været i en eller anden balance mellem pligter og rettigheder - mere og mere i retning af den relation, vi har til et forsikringssselskab. (Skatte-)borgerne udvikler sig til, og oplever sig selv og handler som rethaveriske, kræsne kunder i en servicebutik.

Med hensyn til institutionens medarbejdere kan der være to grunde til at inddrage dem i kortlægningen af handlerummet. For det første er det som regel medarbejderne, der møder "kunderne" og dermed har mulighed for at vurdere, om ydelserne imødekommer deres ønsker og behov. Her skal man dog være opmærksom på, at medarbejdernes faglige (eller lige frem fagforeningsbestemte) "professionsstandarder" kan risikere at skygge for borgernes reelle efterspørgsel. For det andet vil en inddragelse af medarbejderne i kortlægningen kunne give dem en indsigt i og forståelse for institutionens rammevilkår, der kan være af afgørende betydning i arbejdet med efterfølgende ændringer af ydelser, arbejds gange, organisation osv.

2. Formulering af overordnet "virksomheds-idé"

For offentlige institutioner er det en relativ ny ledelsesopgave at beskæftige sig systematisk med "virksomhedens mission", eller hvad man nu kalder beskrivelsen af institutionens eksistensberettigelse. Ofte er det ikke meget mere end en samling positive formuleringer trykt på glittet papir uden "diskriminerende effekt", dvs. uden at kunne danne grundlag for en beslutning om, hvad institutionen skal koncentrere sig om, hvordan den skal gøre det og hvad den skal lade ligge, for nu at sige det lidt forenklet.

Som en illustration kan der peges på, hvilken gennemgribende betydning for hele institutionens virke, det har, om den definerer sig (og efterfølgende også opfører sig) som henholdsvis

"myndighed" eller "service virksomhed". I øvrigt er der her det problem for mange offentlige institutioner, at de i et eller andet blandingsforhold skal udøve begge roller, som indbyrdes rummer mange modstridende elementer. En "myndighed" vil (og skal) f.eks. være stærkt fokuseret på (rets-)regler og objektive kriterier, mens en "service virksomhed" orienterer sig i forhold til kundernes individuelle behov og ønsker, og derfor paradoksalt nok skal behandle kunderne forskelligt for at kunne give dem en ensartet service.

Grebet seriøst an kan udkrystalliseringen af institutionens bærende idé tjene som dens magnetiske nordpol, der giver retning og perspektiv, både for topledelse og medarbejdere – især hvis det kan kommunikeres på en måde, så det forstås. I takt med at nye generationer af medarbejdere ikke vil affinde sig med detaljerede arbejdsregler og manualer for arbejdets udførelse, bliver virksomhedens grundlæggende idé (og de dertil tilknyttede mål og strategier) en stadig mere afgørende styrings- og ledelsesparameter.

På hele dette felt er institutionsledelsen i vid udstrækning på herrens, eller rettere sin egen, mark. Det er sjældent noget "eieren" (de overliggende myndigheder) udstikker klare dessiner om. Det er heller ikke noget, der direkte kan klares ved analyser af brugernes ønsker eller adfærd. At inddrage medarbejderne i noget større omfang i formuleringen af institutionens idégrundlag er svært. Så meget desto vigtigere er det at få resultatet af arbejdet accepteret og forankret grundigt blandt medarbejderne.

3. Fastlæggelse af mål, strategi og planer

Arbejdet med mål, strategier og planer for institutionernes udvikling kommer som sagt ofte til at stå noget i skyggen af alle de løbende, operative opgaver med korte tidsfrister. Men da topledelsen ikke skal eller kan følge med i og kontrollere alle handlinger ud igennem alle udførende led, er det nødvendigt, at den øverste ledelse træffer beslutning om de overordnede prioriteringer, fastlægger styrende sigtemærker og angiver de væsentligste veje til at nå dem og så delegere ansvaret for det udførende arbejde til institutionens forskellige ledelsesniveauer.

Plan og strategi skal her naturligvis ikke opfattes som en ubrydelig køreplan, men derimod som et retningsgivende arbejdsgrundlag, der hele tiden må ajourføres og korrigeres under indtryk af ændringer i de ydre og indre vilkår.

Man skulle måske tro, at det netop var her, institutionernes "ejere" (politikere) lægger deres væsentligste styrende indsats, mens institutionsledelserne så tager sig af "dagen og vejen" i det udførende arbejde. Men et langt stykke ad vejen er det snarere omvendt. Det politiske livs vilkår med den stærke fokusering på enkeltsager og ad hoc problemer levner ikke meget rum for langsigtet, strategisk tænkning og overordnede planer. Netop derfor kan et bevidst arbejde med institutionens mål, strategi og planer – især hvis det forankres i resultatkontrakter med overordnede administrative myndigheder – ideelt set give en nødvendig robusthed i institutionsledelsens styringsgrundlag, der kan tjene som en vis modvægt til de skiftende politiske vinde og ad hoc prægede styringsindgreb.

I relation til "kunderne" går planlægningsarbejdet først og fremmest ud på at fastlægge serviceniveauer og forskellige former for kvalitetsmål for institutionens ydelser. Det er her en særlig ledelsesopgave at inddrage brugerne på en konstruktiv måde, og ikke kun se dem som besværlige kvæulanter. På nogle serviceområder er det institutionaliseret (f.eks. forældrerepræsentanter i dagsinstitutioner og elevrepræsentanter i skoler) på andre er der interesseorganisationer (f.eks. patientforeninger, ældreorganisationer etc.).

Mens medarbejderne næppe vil spille nogen væsentlig aktiv rolle i de to foregående ledelses-elementer, er det straks mere afgørende at få dem involveret i arbejdet med fastlæggelse af mål, strategi og planer. Ikke kun for at sikre forståelse og accept, men også fordi medarbejderne her

vil være ressourcepersoner i arbejdet. Det er dog – som vi skal komme tilbage til senere – en vigtig forudsætning for et frugtbart resultat af medarbejdernes involvering, at de får mulighed for og accepterer at engagere sig i arbejdet som netop ressourcepersoner og ikke som interessevaretagere på personalets vegne.

4. Tilrettelæggelse af produktion og arbejdsprocesser

Kort fortalt drejer det sig her om arbejdet med at indrette institutionens arbejdsgange og "produktionsforløb", så man kan opfylde målene, både kvantitativt og kvalitativt under skyldig hensyntagen til kravene til (en evt. stadig forøget) produktivitet og fortløbende innovation og udvikling. Der kan være tale om større omlægninger f.eks. som følge af nye opgaver og nedprioritering af gamle eller ibrugtagen af ny teknologi eller om en stadig fortløbende justeringsproces.

Det er på dette felt, der ofte sættes ind med diverse "management modeller" med sære akronymer som BPR ("Business Process Reengineering"), TQM ("Total Quality Management"), LEAN osv., der typisk bygger på metoder og erfaringer hentet fra arbejdet med at optimere industrielle produktionsprocesser. I arbejdet med at mindske "produktions"-tid, reducere omkostninger og øge kvaliteten kan disse metoder være en hjælp - hvert fald som en inspirationskilde til en systematisk arbejdsmetode. Forbeholdet skyldes, at der for mange offentligt ansatte er noget fremmedgørende ved metoderne. Det gælder især de fagprofessionelle medarbejder i de serviceproducerende institutioner, der har svært ved at se deres profession og dens faglige normer presset ind i en industriel skabelon, der stort set kun medregner det, der kan måles og vejes i kvantitative termer.

I det hele taget har dette felt udgjort en kamplads på de offentlige institutioner i de seneste 25 år. Det er i denne periode, der fra centralt hold i stat og kommuner er blevet sat ind med "grønthøster-besparelser" og store omprioriteringer i bestræbelser på at holde udgiftsstigningerne i lave. Ofte har ledelsernes forandringsprocesser været iklædt management gevandter som de ovennævnte. Men det er af de faglige medarbejdere med nogen ret blevet opfattet som den bløde vante, der skjulte de mere barske udgiftsreduktioner ("nedskæringer"). Derfor har det ikke altid været lige nemt at inddrage medarbejderne i et konstruktivt samarbejde om omstillingsprojekter, hvor de har oplevet det, som om de er blevet sat til at save i den gren de selv – eller deres kolleger – sidder på.

Det er i denne sammenhæng et stort problem, at det er så svært at knytte en valid sammenhæng mellem på den ene side ressourceforbrug og arbejdstilrettelæggelse og på den anden side ydelsens kvalitet hos brugerne. Ledelserne vil ofte hævde – og måske selv tro på -, at væsentlige omlægninger med tilhørende udgiftsreduktioner har kunnet gennemføres uden kvalitetstab, mens medarbejderne hævder – og sikkert også oplever – at borgerne får en ringere ydelse. På dette felt er der brug for analyser af, hvordan det faktisk er gået, og udvikling af egnede metoder til at evaluere de kvalitative konsekvenser af den stadig øgede produktivitet.

Når der i belysningen af dette ledelsesfelt er gået så let henover hensynet til "ejer-aspektet", skyldes det, at institutionsledelserne normalt vil have meget frie hænder til selv at tilrettelægge arbejdsgange og produktionsprocesser. Det hører dog med til billedet, at de centrale (politiske) myndigheder - i mangel på netop de oven for omtalte valide metoder til måling af outcome kvalitet – stiller kontrollerende krav til selve produktionsprocesserne. Eksemplerne er legio, her skal blot nævnes "antal kontrolbesøg for fødevarerkontrollen", "ventetidsgarantier", "normeringstal" etc.

5. Udvikling af organisation og medarbejdere

Institutionens organisering kan sikkert mange gange af topledere opleves som noget mere eller mindre givet. Noget det giver en masse bøvl og ballade at røre ved. Men arbejdet med at

tilpasse og optimere organisationen (dens størrelse, struktur, ledelsesforhold, sammensætning og udvikling af medarbejderstaben osv.) med henblik på den bedst mulige løsning af opgaverne er et centralt element i den samlede ledelsesopgave.

Hverken ejer- eller kundeinteresser plejer her at spille en fremtrædende rolle. Tidligere tiders mange formelle begrænsninger i form af stillingskontrol og normeringsbestemmelser er nu afløst af et betydeligt lokalt råderum. På nogle aktivitetsområder kan der være organiserede brugerinteresser, der ønsker sig at blande sig i ledelsens arbejde med institutionernes interne organisation, men det hører vist til sjældenheder.

Den helt overskyggende interessentgruppe på dette ledelsesfelt er institutionens medarbejdere, såvel ledende som såkaldt "menige". Når det som nævnt kan være en kontroversiel opgave, skyldes det alle de mange "vested interests", der ligger i institutionens organisering i form af den interne rolle- og magtfordeling, i delegeringen af opgaver og tilpasning af medarbejderstaben til skiftende opgaveløsninger.

Hvor hele dette område i den klassiske offentlige forvaltning ikke var noget, der optog meget af topledelsens tid, er det i den seneste snes år heldigvis noget, der håndteres langt mere systematisk og bevidst. Først og fremmest ved, at der nu i langt højere grad søges knyttet en logisk forbindelse mellem på den ene side institutionens opgaver og den måde de ønskes løst på, og på den anden side udviklingen af ledelsesfunktionen (og ledere) og medarbejderstaben. Tidligere tiders "kongerækker" er afløst af lederudviklingsprogrammer. Personalepolitikken, der før nærmest var et katalog over medarbejdernes rettigheder, er nu i langt højere grad blevet et ledelsesinstrument, der skal sikre et sammenfald mellem medarbejdernes kompetencer, deres egne udviklingsbehov og institutionens fremadrettede behov for en kvalificeret og motiveret medarbejderstab.

Medvirkende til de senere års opprioritering af dette ledelsesfelt er også det forhold, at de store efterkrigsårgange nu går på pension, og at deres efterfølgere – både blandt ledere og medarbejdere – skal rekrutteres fra en langt mindre skare. I den stigende konkurrence om kvalificeret arbejdskraft bliver hele det organisatoriske felt ganske givet en vigtig konkurrencefaktor.

6. Styring af ressourcer

Traditionelt har økonomistyringen været en af de ledelsesopgaver, hvor fejl og mangler – f.eks. i form af budgetoverskridelser eller anmærkninger fra Rigsrevisionen for overtrædelser af bevillingsreglerne – har kunnet medføre de alvorligste konsekvenser for institutionernes topledelse. Ret beset er økonomistyringsopgaven meget enklere for de aller fleste offentlige institutioner, hvor det alene drejer sig om udgiftsstyring, end tilsvarende private virksomheder, som derudover har en markedsbetinget indtægtsside som finansieringskilde.

I nyere tid er økonomistyringen imidlertid blevet en både vigtigere og mere kompleks opgave. I takt med at der bliver lagt mere vægt på optimering af produktiviteten og på afvejninger mellem "costs and benefits", er det blevet vigtigere at kunne fordele institutionernes samlede udgifter ud på relevante ydelsesproduktioner og omkostningssteder. Det har ført til indførelse af et omkostningsbaseret regnskabssystem, svarende til det, der anvendes i private virksomheder. Som et andet eksempel kan det nævnes, at flere og flere offentlige institutioner nu også har fået efterspørgselsstyrede indtægter ved siden af de årlige udgiftsbevillinger.

Bortset fra, at budgetoverskridelser og fejlagtige dispositioner i ny og næ påkalder sig offentlighedens og politikernes opmærksomhed, er økonomistyringen ikke noget der optager "ejerne" (politikkerne) i noget videre omfang. Her bør det dog nævnes, at Rigsrevisionens

arbejde (ofte i et samarbejde med private revisionsfirmaer) har gennemgået en modernisering med en større vægt på både system- og regnskabsanalyse.

Økonomistyringen er ikke noget, der påkalder sig særlig interesse blandt institutionernes medarbejdere, bortset fra de situationer, hvor der gennemføres betydelige besparelser og omprioriteringer. Især kan det være vanskeligt at få de fagprofessionelle medarbejdere til at interessere sig lige så meget for et mådehold på udgiftssiden som for bevillingernes rigelighed.

7. Monitorering af resultater (output / outcome)

Det ligger i en logisk forlængelse af de seneste årtiers modernisering af den offentlige sektors ledelses- og styringsarbejde, at det også er blevet en ledelsesopgave at foretage en løbende, systematisk vurdering af, om de ydelser, institutionen producerer, kvantitativt og kvalitativt svarer til de fastlagte mål, herunder til omverdenens forventninger og krav. Altså ikke bare en kontrol med, hvor mange ydelser, der produceres, men også en vurdering af om det er de rigtige ydelser (dvs. om outputtet svarer til de fastlagte mål) og om de har den forventede kvalitet og tilsigtede effekt hos brugerne (outcome).

Denne effektivitetskontrol har i de senere år fået overordentlig stor politisk bevågenhed. Mange medarbejdere i de offentlige serviceinstitutioner forholder sig kritisk til denne udvikling og mener, at de mange målinger med tilhørende rapportskrivning og indrapporteringer har taget overhånd og tager både sparsom tid og opmærksomhed fra arbejdet med at producere og levere de offentlige ydelser.

Der er næppe heller tvivl om, at der – sagt diplomatisk – er et betydeligt forbedringspotentiale på dette område, både med hensyn til målingernes validitet og deres anvendelighed som et relevant styringsmæssigt feed back til institutionernes ledelser og medarbejdere. Manglen på en markedsrettet konkurrenceudsættelse, som gælder for de fleste offentlige serviceproducenter, gør at kunderne ikke kan ”stemme med fødderne”. ”Ejerne” (politikere) har derfor også svært ved at vurdere, om institutionerne giver ”value for money”. Der er således gode grunde for, at der i disse år gøres en større indsats på hele dette ledelsesfelt. Men det er et problem, at initiativerne i så høj grad kommer fra den politiske top (folketing og regering) og har karakter af en ekstern kontrol, der skal dæmme op for (skandale-)sager om servicesvigt. Der burde i langt højere grad være tale om en decentralt initieret kvalitetssikring, der indgår som et naturligt led i det løbende ledelsesarbejde.

Afsluttende bemærkninger

Artiklens overskrift: ”I spændingsfeltet mellem ejere, kunder og medarbejdere” peger ikke alene mod tre afgørende interessentgrupperinger for ledergruppen i de større offentlige serviceinstitutioner. Med den valgte terminologi angives der også nogle af de karakteristiske forskelle, der er mellem at lede serviceproduktion i henholdsvis offentligt og privat regi.

I de offentlige institutioner har *ejerskabets aktører* (politikere i folketing og kommunalbestyrelser) en anden relation og andre forventninger til deres direktører end aktionærene og bestyrelsen har i et privat aktieselskab. *Kundernes* (borgere / brugere) relation til de offentlige serviceproducenter er heller ikke den samme, som den de har til deres bank og supermarked. En af de største udfordringer for ledelse af offentlig serviceproduktion i disse år er netop at kunne opretholde en række forudsætninger og værdier, der ligger til grund for, at den slags opgaver varetages i offentligt regi, samtidig med, at der sker en nødvendig forskydning af ledelsesfokus fra en monopolistisk myndigheds kultur over mod en serviceorienteret virksomhedskultur.

En tilsvarende udfordring gør sig også gældende for ledelsesarbejdet i relation til de offentlige institutioners *medarbejdere*, som oplever deres professionelle normer og faglige etik tilsidesat af en fremmedgørende managementkultur.

Ledelse af offentlige serviceorganisationer rummer derfor et betydeligt element af at kunne "blæse med mel i munden". At kunne kombinere grundlæggende elementer i offentlig forvaltning (betjeningen af de politiske beslutningstagere, lighed for loven, hjemmelorienteringen, det offentlige etos, oplevelsen at være i en højere sags tjeneste osv.) med en kundeorientering, der på mange måder vender det hele på hovedet og tager udgangspunkt i borgernes oplevede behov.

Det er udfordringen i dette spændingsfelt mellem ejere, kunder og medarbejdere, der gør offentlig serviceledelse til mere end blot et hvilket som helst lederjob.

Summary

What is it that top managers of public service institutions do in their management activities? How is – or should be - the weighting between ad hoc damage control in individual cases and long-term strategic work?

The article elucidates seven managerial tasks in a coherent 'ideal model' and explains the interaction of top management and three essential stakeholder groups: 1) the politicians and local administrations, 2) the users of public services and 3) the staff of the institutions.

Noter

1. Det Danske Ledelsesbarometer: <http://www.lederne.dk/NR/rdonlyres/7B28355D-FAFC-401F-8DD7-5FFD2B54AA1E/0/DDL2005Statusrapport.pdf>
2. Nationalmuseet 1985-91, Rigshospitalet 1991-94 og DR (Danmarks Radio) 1994-2004
3. Her tænkes på "Moderniseringsprogrammet" fra 1983 og det fortsatte reformarbejde i årene derefter. En "deltagerobservation" kan findes i Christian S. Nissen: "Vi har sejret ad helvede til – men var det godt alt sammen", manus 2007 til udgivelse af CAMS/CVL i 2008).
4. En tilsvarende belysning af de her nævnte ledelsesopgaver, men med en noget anden synsvinkel findes i Christian S. Nissen: "Forandringens veje og vildveje – et testamente fra omstilling i store offentlige institutioner" i Offentlig ledelse på dagsordenen, red. Steen Hildebrandt og Kurt Klaudi Klausen (Børsens Forlag, København 2001). En beskrivelse af ledelsesarbejdet tættere på dagligdagen kan findes i forfatterens fortælling fra en af de tidligere nævnte tre institutioner: Generalens veje og vildveje – 10 år i Danmarks Radio (Gyldendal 2007).