



Nye grænser

Fokus

Offentlig topledelse

INDHOLD:

Bagtæppet: Nye vilkår flytter grænser

1. Kommunikativ ledelse
2. Konkurrenceudsættelse
3. Digitalisering
4. Relationen til den tredje sektor

Essens: Ledelse mod nye grænser

Om Tænketanken Public Governance: Kommissorium, arbejdsmåde og deltagere

I denne femte rapport fra Tænketanken Public Governance diskuterer vi, hvordan god ledelse kan bidrage til udviklingen af den offentlige sektor og navnlig velfærdssektorerne. Finansielle, demografiske og kommunikative vilkår stiller store krav til den offentlige sektor, som i vores optik er nødsaget til at søge nye grænser i forhold til det omgivende samfund.

I det kommende årti opstår nye udfordringer, når vi mangler arbejdskraft og dermed risikerer at måtte klare serviceproduktionen med dårligere uddannede og mindre motiverede medarbejdere. Denne afgørende forandring presser helt nye produktionsformer igennem og gør det nødvendigt med en ny arbejdsdeling med den private sektor og med civilsamfundet.

Vi tror på, at fire områder er afgørende for at håndtere udfordringerne i den offentlige sektor:

- Kommunikativ ledelse
- Konkurrenceudsættelse
- Digitalisering
- Relationen til den tredje sektor

Disse fire områder indgår i de løsninger, vi skal finde inden for de næste fem til femten år. Vejen til mere effektivitet, mere evidens, klarere prioritering i forhold til borgerne, lavere ressourceforbrug og yderligere læring og kompetenceudvikling til medarbejderne hænger sammen med disse fire områder. Derfor dykker vi ned og diskuterer ledelsesopgaven forbundet med udviklingen på disse fire områder i hver sit afsnit af denne rapport. Vi anvender cases og opstiller anbefalinger.

Bagtæppet: Nye vilkår flytter grænser

Om vilkår for ledelse i den offentlige sektor i de kommende år

Rammebetingelserne for den offentlige service ændrer sig radikalt inden for en kort årrække. De forandrede rammevilkår udfordrer os på næsten alle de fundamentaler, vi i dag opfatter som givne i forhold til ledelsesopgaven i den offentlige sektor.

Svarene kommer ikke af sig selv. Ligesom ”nytænkning” eller ”radikal innovation” let bliver mantraer uden indhold. Det er vilkår for offentlige topledere at gå både offensivt og modigt til værks og forholde sig proaktivt til vilkår, tendenser, udfordringer og ikke mindst egne ledelsesmæssige forpligtelser. Den ene finger skal på pulsen, den anden på aftrækkeren.

Finanskrisen og den øgede offentlige gældsætning giver færre ressourcer til velfærdsproduktion og omstilling til nye behov. Den demografiske udvikling betyder desuden, at rekordstore årgange forlader arbejdsmarkedet i et alarmerende tempo, og de bliver kun i meget begrænset omfang erstattet af de meget små årgange, der kommer ind. Social- og plejesektoren, undervisningssektoren og de administrative funktioner i den offentlige sektor bliver særligt påvirket. Især i forhold til de nuværende ledere vil tendensen slå igennem med stor styrke. Samtidig ser vi en acceleration i flytningen fra land til by, og dette flyttemønster skaber store regionale og lokale forskelle i mulighederne for at opretholde offentlig service og tiltrække nye medarbejdere de rigtige steder. Mønstrer er blevet kraftigt forstærket under finanskrisen.

Efterspørgsel på gode svar

Metodemæssigt er den offentlige sektor på flere områder udfordret i sin evne til at levere de fornødne resultater.

Det fremstår stadig mere tydeligt, at en række af de politisk og fagligt funderede metoder og processer, vi tidligere har benyttet os af, ikke længere leverer de faglige og organisatoriske resultater, der er behov for. Det er en

udbredt opfattelse, at vi mangler svar på en række af vore samfundsmæssige udfordringer.

Den hastige udvikling inden for kommunikationsteknologi, sociale medier og digitalisering sætter nye rammer for samfundets sociale processer. Sammenhæng og kvalitet i den offentlige service er påvirket, og vi står over for nye store krav – ikke mindst til offentlige topledere – om at udvikle nye strategier og søge nye veje og nye grænser inden for den offentlige sektor.

Styring i nulvækst

Udfordringen i nulvækstscenariet er at løse den offentlige sektors opgaver med samlet set uændrede ressourcer, mens krav og forventninger til service vokser, og et individualiseret perspektiv hos borgere og brugere står stærkere end tidligere. Ledere skal fremme en udvikling, hvor den offentlige indsats fører os mod de mål, vi sætter os. Resultat og effekt skal i fokus på bekostning af input og processer. Vi kommer ikke uden om at dokumentere mere målrettet på en række områder, hvor der kan være forskellige måder at nå de samme mål. Vi må også være parate til at vælge aktiviteter fra, hvis de ikke bringer os de ønskede resultater.

National konkurrenceevne

Den danske offentlige sektor er verdens dyreste og spiller en stor rolle både positivt og omkostningsmæssigt for Danmarks internationale konkurrenceevne. På toplederniveau bliver vi nødt til at følge den internationale udvikling omkring offentlige ydelser i en stadig mere globaliseret verden med meget stor interesse, åbenhed og nysgerrighed. Mange ideer udefra vil vi ikke kunne implementere umiddelbart, men omfattende resultater og metoder i andre verdensdele end vores er værdifulde. Toplederens horisont bør være international, så vi kommer i kontakt med denne innovation, uanset om det foregår i Canada, USA, Japan, Singapore, Kina eller

Australien, eller hos vore kolleger i EU, hvor mange er i den samme søgende proces, som vi – og ofte med endnu sværere rammevilkår end os.

Kommunikation, konkurrence, digitalisering og civilsamfundet

De fire områder, vi kigger på i denne rapport, er afgørende for vilkårene for den offentlige sektor. Det er op til de offentlige ledere både at forbedre dialogen med hinanden og øve indflydelse på dialogen med borgerne for her igennem at påvirke oplevelsen af den offentlige sektor. Det bringer disse områder i ledelsesmæssigt fokus. De påvirker alle – om end på forskellig vis – og derfor er disse områder af interesse, når radikal innovation og fundamentale ændringer skal på dagsordenen.

Kommunikation til borgere og samfund handler om den samlede fortælling om velfærdssamfundet og relationen mellem den enkelte borger og den offentlige sektor. Muligheden for at forme og forandre dialogen, oplevelsen og værdinormen i samspillet med det omgivende samfund er selvsagt en ledelsesmæssig mulighed, som skal benyttes. Kommunikativ ledelse bliver naturligvis også et fokuspunkt internt i de offentlige virksomheder, når vi skal styrke samspil, faktabaserede beslutningsprocesser og udvikle mere og hurtigere vidensdeling.

Konkurrence i velfærdsproduktionen er et logisk værktøj at tage i anvendelse, når effekten af indsatsen er i fokus frem for input-siden. Markedsmekanismer og konkurrenceudsættelse kan øge fleksibiliteten og reducere omkostninger i produktionen af den offentlige service. I forlængelse af offentligt-privat samarbejde har konkurrenceudsættelse potentiale til at skabe en ændret grænsedragning mellem traditionel privat og traditionel offentlig virksomhed. Det vil rumme mulighed for at etablere nye måder at løse opgaverne på og finde nye fagligt kvalitative løsninger på velfærdsudfordringerne.

Digitaliseringen er et vilkår og et værktøj, som den offentlige sektor skal tage til sig og udnytte. Selvbetjening

og automatisering rummer potentiale til at redefinere selve serviceydelsen og dermed spare ressourcer i den offentlige virksomhed. Selvbetjeningsløsninger giver mulighed for, at den stærke borger får mulighed for at betjene sig selv, for bedre oplyste sager og for en hurtigere sagsbehandling. Det er et ledelsesmæssigt fokuspunkt at sikre, at øget digitalisering fører til både ressourceoptimering og kvalitetsforbedringer i borgernes optik.

Relationen til den tredje sektor – civilsamfundet – fokuserer på muligheden for, at den offentlige sektor aktivt fremmer en opgaveløsning, som ikke kontrolleres, produceres og finansieres totalt inden for rammen af den offentlige virksomhed. Frivilligt arbejde, selvejende institutioner og samarbejdsformer hører med på paletten af virkemidler, som bygger mere på menneskers aktive og frivillige bidrag til nye aspekter af offentlig service.

Afsnit 1

Kommunikativ ledelse

Case: Hjemmehjælp i mediestorm

Hjemmehjælperne i Københavns Kommune kom en tur i mediemøllen i 2010. Sagen handler om video-dokumentation af nogle hjemmehjælpere, som udfører private ærinde i arbejdstiden. Klart uacceptabelt. Selvfølgelig skal man ledelsesmæssigt skride ind over for brodne kar i medarbejderskaren. Mediemæssigt generaliseres sagen til hele hjemmeplejesektoren i alle kommuner. Medierne tegner ikke sjældent billedet af en inkompetent og slendrianpræget offentlig sektor, som bliver bragt i defensiven. I dette tilfælde føler alle kommuners hjemmehjælpere sig forfulgt og tør næsten ikke vise sig offentligt. Fakta er, at der kun er meget begrænset indhold i sagen. Tilbage står et billede, og en ny myte er måske dannet. Pressen overrasker med en stærkt forarget vinkling, og ingen er forberedte på et forsvar. Resultatet af den pressemæssige generalisering er en dæmonisering af især hjemmehjælpssektoren.

Viden som bolværk

Velfærd og skat og dermed finansieringen af velfærdssamfundet er først og fremmest en politisk debat, som vi ikke skal forholde os til i denne sammenhæng. Men den samlede relation, kommunikation og dialog mellem danskerne og den offentlige sektor er også et ledelsesmæssigt anliggende. Det må være af interesse for alle; det vil sige både de politiske beslutningstagere og borgerne generelt, at vi baserer velfærdsdebatten og samspillet mellem borgere og offentlig sektor på fakta.

Den faktamæssige tilgang er naturligvis et ledelsesværktøj til at give her-og-nu-svar, når en byge af pressemæssig opmærksomhed driver forbi. Men fakta er også befordrende for dialogen om den prioritering, som den offentlige sektor står over for i de kommende år. Kun når politikere, borgere og forvaltning kender prisen på de forskellige offentlige ydelser, kan en reel og meningsfuld økonomisk prioritering finde sted.

I dag hersker uigennemsigtighed. Der er simpelt hen behov for mere viden. Ellers er det ikke muligt at tage diskussionerne om, hvad der skal prioriteres, hvilke problemer der skal løses, og hvad der måske kan løses i et helt andet regi, f.eks. i privat regi eller i civilsamfundets regi.

Kommunikationskrisen

Den offentlige sektor mødes ofte af grundantagelser – i hvert fald hos journalister og vel også hos en del borgere – om svigt og slendrian. Borgere møder hyppigt den offentlige sektor med forventninger om nul fejl, intet spild og med en rettighedsbaseret tænkning som skattebetaler: ”Er det pengene værd?”. Samtidigt har den enkelte borger oftest ikke kendskab til målsætninger, tildelelseskriterier og den bagvedliggende økonomi.

De grundlæggende værdier bag velfærdssamfundet fortolkes i stigende omfang hos mange ud fra en rettighedstænkning. ”Når vi har betalt skat i et helt

liv, kan det ikke være rigtigt, at vi ikke kan få...”, og ”politikerne har lovet os”. Velfærdssamfundets solidariske grundtanke, at man ”yder efter evne og nyder efter behov” er i stadig større udstrækning sendt på pension.

Tilsammen konstituerer denne udvikling en ”kommunikationskrise” for den offentlige sektor.

Medierne og den offentlige service

Kendsgerninger og mediebillede er ofte langt fra hinanden, fordi forargelsen, misbruget og svigtet er langt bedre egnet til at blive fortalt i medierne end den dagligdags leverance og positive, omend næppe begejstrede brugertilfredshed.

Den offentlige sektors medieposition er præget af den politiske ledelse. Ofte fylder politiske interesser mere i pressedækningen end institutionens langsigtede interesse. Det offentlige kommunikerer således ikke mission og målsætninger, og talsmandspositionen er desuden langt oftere defensiv og handler om at svare hurtigt på ”skandaløse” enkeltsager. Fejl skal rettes, forventninger skal indfries, og det sker ofte med nye regler og nye krav til myndighederne. Konsekvensen er, at det offentliges service fremstilles som nedslidt, dårligt ledet og ikke-velfungerende.

Paradokset er, at brugerundersøgelser, der spørger konkret til borgernes tilfredshed, viser det modsatte. Billedet understøttes af den stærke modstand, der vokser lokalt, når serviceniveauet ændrer sig. Ændring af skolestruktur er et godt eksempel på pludselig, stærk opbakning til det eksisterende og modstand mod forandring. Forældre og bedsteforældre bakker da kraftigt op om præcis den konkrete ydelse, som de generelt er kritiske overfor.

Fortæl den anden historie

Employer branding er en anden side af denne problematik. Pressens fokus på den skandaløse enkeltsager

svækker den offentlige sektors attraktivitet og bidrager ikke til at løse svære rekrutteringsproblemer. Det er en oplagt anbefaling, at ledere i den offentlige sektor mere fundamentalt og strategisk arbejder målrettet med at kommunikere de gode historier i de tusindvis af relationer, der hver dag udspiller sig mellem borger og forvaltning. Pressen er næppe den store medspiller i denne dagsorden, men den kommunikative værktøjskasse rummer mere end traditionel branding i store medier, navnlig i borger-nære og lokale anliggender. Sociale medier fremstår her som et logisk værktøj til at fremme den borger-bårede dialog, som den offentlige sektor i mange sammenhænge kunne lære og udvikle sig af at indgå i.

Grundfortællingen om ideen bag indretningen af velfærdssamfundet har i dag ikke mange afsendere, selvom alle undersøgelser viser, at borgerne ønsker at bevare en veludbygget velfærdsstat. De fleste ønsker faktisk også at betale skat for leverancen af gode ydelser.

En målrettet indtænkning af kommunikationsaspektet i alle sider og på alle niveauer af offentlig virksomhed har vist resultater, og vi anbefaler generelt et stadig stærkere fokus på denne kommunikation. Ledere skal påtage sig det kommunikative lederskab.

Hvad koster det?

Konkret viden om omkostningssiden i den offentlige sektors serviceproduktion er et væsentligt aktiv, som bør indgå i kommunikationen. Der er behov for grundigere information om velfærdsstatens værdisæt og incitaments- og betalingsmekanismer. Borgerne ved i dag ikke, hvad det koster af producere f.eks. en daginstitutionsplads, nemlig ca. 100.000 kr., som forældrene betaler 25 pct. af. Det samme gælder en plejehjemsplads eller en hjemmehjælpstime. Kommunikationsopgaven løses bedst lokalt ud fra de lokale valg og med langt tydeligere ”deklaration”. Hvad betales der for? Hvor meget? Hvem betaler resten? Hvad koster en gratis ydelse?

Et kommunikativt lederskab vil i høj grad handle

om denne økonomiske dimension. Eksemplerne på manglende viden findes i alle dele af den offentlige sektor. Mere viden og mere gennemskuelse om den økonomiske og ressourcemæssige side af produktionen kunne sagtens tænkes at påvirke befolkningens holdning og den politiske prioritering på områder som behandling af barnløshed, kosmetiske operationer og fedmebehandling. Aktuelt er den politiske debat præget af efterlønnen, og prisen på efterlønnen paralleliseres til, hvad man kunne få for dette beløb i en lang række andre offentlige ydelser. Dette kunne være et eksempel til inspiration, uanset politisk dagsorden.

På nationalt niveau kunne man forestille sig en betalingsreform, som systematiserer betalingsrelationen mellem borgeren og det offentlige. Vi bør som borgere se og forstå logikken i, hvad der er gratis og skattebetalt, og hvad der er helt eller delvist brugerbetalt. Denne indsigt kan bidrage til, at borgerne i højere grad efterspørger offentlige ydelser ud fra en incitamentsstruktur og overfører tænkningen fra deres privatøkonomi til deres træk på offentlig service.

Nedskæring eller udvikling?

Befolkningens opbakning til velfærdssamfundet skaber en vis politisk reformangst, og derfor er det realistisk, at en egentlig reduktion eller fastfrysning af det nuværende omkostningsniveau i den offentlige sektor især vil blive markedsført under overskrifterne effektivisering og innovation.

Det samme gælder statsligt, regionalt og kommunalt. Hvis kommunerne vælger ren nedskæringsretorik, taber de ressourcekampen. Vælges udviklingsvinklen, er der mulighed for at overtage noget af initiativet. Men kommunikationsopgaven over for borgerne og brugerne, som altid reagerer imod forandringer, ligger under alle omstændigheder hos kommunerne. Budskabet om ændringer i offentlig velfærdsservice bliver i praksis leveret af de folkevalgte og medarbejderne i den kommunale frontlinje.

Denne opgave bliver mindre, hvis der eksisterer en logisk sammenhæng mellem oplevet serviceniveau, forventet serviceniveau, den økonomiske dimension (skat og/eller brugerbetaling) og kommunikationen af ændringer i serviceniveau.

Anbefalinger:

- Kommunikativ ledelse. Den offentlige sektor skal blive meget bedre til konsekvent at fortælle de gode historier, helst formidlet af brugerne/borgerne selv. Den offentlige leder skal forstå og bruge de sociale medier. De offentlige ledere skal medvirke til prissætning alle vegne, hvor det er relevant i forbindelse med de offentlige ydelser. Denne viden skal videre til befolkningen, det politiske niveau og de politiske processer.
- Fakta. Et langt bedre fundament af fakta om effekt, tilfredshed og økonomi i den offentlige velfærdproduktion kan løfte samfundets forståelse af denne som sektor og organisation. Samtidigt danner fakta et bolværk for hurtige pressehistorier og fungerer som modoffentlighed til et ensidigt fokus på den skandaløse og emotionelt velkommunikerede enkeltsag.
- Betalingsreform. Den betalingsmæssige relation mellem borger og offentlig sektor bør have en bedre økonomisk rationalitet. Borgerne ser, at alt har en pris, og rationel økonomisk adfærd kan bidrage til at skabe styring af den offentlige sektors omkostningsniveau.

Afsnit 2

Konkurrenceudsættelse

Case:
Den lille private børnehave med 20 børn er et stærkt alternativ til den store kommunale institution med 120 børn

Konkurrenceudsættelse handler om at beskrive og prisfastsætte opgaver, der traditionelt har været produceret i offentligt regi. Derved kan opgaverne udliciteres, privatiseres eller omfattes af frit valg. Traditionelt gennemfører man en udbudsrunde, hvor opgaven præciseres, og virksomheder kommer med tilbud. Aftalen med den vindende virksomhed varer i et antal år, typisk fem, hvorefter en ny udbudsrunde iværksættes, eller det offentlige (kommune, region, stat) tager opgaven tilbage (indlicitering). Et eksempel på en deltager i disse procedurer er ISS, som er en stor leverandør af rengøring og serviceløsninger.

Konkurrenceudsættelse, udlicitering og kontraktstyring fungerer klart bedst, når der eksisterer et marked for den pågældende ydelse. Men kontraktstyringer – også uden elementer af privatisering – i sig selv en driver til yderligere effektivisering. Erfaringerne viser, at medarbejdere trives med at lande i en virksomhed, hvor de bliver ”kernemedarbejdere”, og deres effektivitet stiger betragteligt. Her er det en klar pligt for den offentlige ledelse at afprøve dette marked. Når der ikke eksisterer et marked i forvejen, er opgaven langt sværere f.eks. på sygehusområdet. I så fald skal markedet hjælpes på vej, og svenske erfaringer peger på, at det kan tage op til 10-15 år at etablere et sådant marked. Eksempelvis foregår omkring en tredjedel af ældreplejen i Sverige i privat regi. Private virksomheder oplever ofte, at det er besværligt at levere i en offentlig ramme, fordi de ikke nyder samme beskyttelse, som i et mere lukket kunde/

leverandør-forhold, og de bliver udsat for en kritisk offentlighed.

Vi er med

Konkurrencen om offentlige opgaver har været stigende de seneste år. Den offentlige sektor konkurrenceudsætter i dag flere opgaver end nogensinde før. Kommunernes konkurrenceudsættelse steg fra 2007 til 2008 med 1,1 procentpoint, så kommunerne nu konkurrenceudsætter 24,8 pct. af de opgaver, som kan konkurrenceudsættes.

Den stigende konkurrence om offentlige opgaver kan også ses ved, at borgerne i stigende grad benytter sig af muligheden for frit valg. Statens grad af udlicitering har i modsætning til kommunerne været nogenlunde konstant på ca. 25 pct. de senere år. Der er stor forskel på udliciteringsgraden mellem ministerområderne. Det skyldes blandt andet forskellene i ministeriernes opgaveporteføljer. På driftsopgaverne er der dog også betydelig forskel, og Integrationsministeriet udliciterer 51 pct. af sine driftsopgaver, mens Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri kun udliciterer 17 pct. Danske myndigheder sendte i 2005-2006 knap 18 pct. af alle offentlige indkøb i EU-udbud. Tallet er voksende og placerer Danmark tæt på EU15-gennemsnittet. Tallene er hentet fra Forbruger- og Konkurrencestyrelsen, som i en redegørelse fra 2009 mener, at der er besparelser at hente, når flere virksomheder byder på en opgave, der er sendt i EU-udbud. Samtidig peger styrelsen på, at der er besparelsepotentiale, hvis kommunerne øger konkurrencen om deres serviceopgaver.

Velfærd uden konkurrence

I de store velfærdssektorer debatterer man, om konkurrenceudsættelse er hensigtsmæssig. Udbud indbærer, at viden flytter ud af forvaltningen og over til leverandører, og det opleves som en vidtgående konsekvens. Velfærdsopgaverne er kommunernes kerneopgaver,

og mange kommuner har konkurrenceudsat en mindre del af opgaverne gennem fritvalsordninger, f.eks. praktisk og personlig pleje til ældre i eget hjem. Men langt størstedelen af velfærdsopgaverne er ikke blevet udsat for konkurrence. Det gælder især dagpasning på børneområdet, skoleområdet, drift af plejecentre, genoptræning af handicappede m.m.

Blandt kommunalpolitikere ser man en vis uvilje mod at udsætte velfærdsområderne for konkurrence. Politikerne anser ofte konkurrenceudsættelse som risikofyldt, fordi det overlades til private udbydere at løse opgaver, der har direkte betydning for borgerne. Spørgsmålet er, om man politisk er villig til at løbe denne risiko for at opnå besparelser og eventuel kvalitetsforbedring. Det er et spørgsmål om at give afkald på direkte kontrol med opgaveløsningen.

Værdier og helhed i opgaveløsningen

En vigtig dimension er værdigrundlaget i opgaveløsningen. Går de særlige offentlige værdier i opgaveløsningen tabt ved udlicitering eller i tætte offentligt-private samarbejder? I den udstrækning den offentlige sektor er kendetegnet ved et særligt etos og dermed nogle specielle værdier, kan man frygte en fundamental kvalitetsnedgang, når private udbydere overtager løsningen af centrale velfærdsopgaver. Her finder man nok den primære årsag til, at institutioner som fængsler og universiteter ikke udbydes til private.

Spørgsmålet om værdier i opgaveløsningen kan måske imødekommes ved at integrere og opsamle erfaringer hos de private udbydere, der løser opgaver for det offentlige. Kan kontrollen med opgaveløsningen ske med specificerede kontrakter og præcise aftaler mellem private udbydere og offentlig myndighed? Hvis dette afgørende værdimæssige fundament eksisterer, kan den offentlige sektor i højere grad reguleres af konkurrence.

Mulighederne eksisterer for at skabe en offentlig sektor, der i højere grad reguleres af konkurrencen, men kun inden for nogle klare rammer. Lovgivning, politiske

opdrag og helhedshensyn spiller en væsentlig rolle i opgaveløsningen, og de private udbydere skal arbejde inden for disse rammer og integreres i den samlede opgaveløsning i den offentlige sektor. Helhedsorientering er vigtig, og den kan kompromitteres af mange dekomplekse private aktører. Prisen for konkurrence kan borgeren i værste fald opleve som en fraktioneret velfærdssektor uden overordnet politisk styring og direkte ansvar for opgaverne.

Fordomsfri nytænkning

De seneste års initiativer til at billiggøre og professionalisere den offentlige sektors opgaveløsning på de store velfærdsområder gennem udbud og outsourcing er stort set stødt på grund. Kompetencerne i de private virksomheder er kun i begrænset omfang til stede på det lille danske marked. Rammerne for at komme videre med offentligt-privat samarbejde er så indviklede og bureaukratiske, at barriererne for næsten alle interesserede er for høje og omkostningsfulde.

Vi har derfor brug for at gentænke samarbejdet mellem den offentlige og den private sektor på en noget mere pragmatisk måde end hidtil. Formålet er at skabe incitament og grobund for effektivisering. Nye finansieringsformer, udviklingskontrakter og dialogbaserede udbud er nogle vigtige overskrifter i denne sammenhæng.

Frivillighed i private rammer?

Måske kan inddragelsen af frivillige kræfter og den tredje sektor langt lettere ske i privat regi, og det kunne være den afgørende kraft bag en succesfuld ændret arbejdsdeling på velfærdsområderne. Den tredje sektor er en faktor, som kan sættes i spil, hvis betaling på visse områder kommer yderligere i spil. Erfaringen peger på, at den private sektor er parat. Tankevækkende erfaringer fra Sverige peger i den retning. Her er et så væsentligt område som ældreplejen udsat for en tilsyneladende konstruktiv konkurrence, hvor brugerbetalingen inde-

bærer, at pengene følger brugeren, og det har åbnet for en markedsdannelse. Måske kan kombinationen af effektivisering og frivillig arbejdskraft netop vise styrke i en markedsorienteret organisatorisk ramme?

Kontroldimensionen

De aktuelle nationale og europæiske skærpselser af kontroldimensionen i forhold til offentligt-privat samarbejdet skræmmer offentlige topledere, som derfor ikke fremstår kreative og pragmatiske på dette område. Samspillet med den private sektor ligner ellers et område med stor betydning for den fremadrettede omstilling af den offentlige velfærdsproduktion.

Presset på en række af de meget dyre ydelser i især plejesektoren og det specialiserede socialområde vokser, og disse områder bliver udfordret på faglige standarder og løsninger. Mange års permanente udvidelser bliver nu afløst af den modsatte tendens. Mange ydelser kan bedst udvikle sig gennem en stærkere integration af løsninger fra den private sektor. Det er sket med betydelig succes i Sverige. De principielle overvejelser og praktiske løsninger på disse områder afprøver mulighederne for et generelt øget offentligt-privat samarbejde på velfærdsområdet i Danmark.

Anbefalinger

- Klare retningslinjer. En mere konkurrenceudsat offentlig velfærdsproduktion kræver klare retningslinjer og forståelse for den politiske linje bag ønskerne til opgaveløsningen. De private udbydere vil i stigende grad få erfaring med at løse velfærdsopgaver for offentlige myndigheder, og det vil sandsynligvis øge kvaliteten i opgaveløsningen og samtidig påvirke samarbejdsrelationerne mellem private aktører og offentlige myndigheder i en positiv retning.
- Fokus på kvalitet i pilotprojekter. Brug af pilotprojekter kan være med til at bane vej for konkurrenceudsættelse og dermed nye måder at løse opgaverne på. Et fokus på ”mest kvalitet for pengene” styrkes ved en præcis kvalitetsbeskrivelse af den offentlige opgave, der ønskes løst ved konkurrenceudsættelse. Kravspecifikation med enighed om kvaliteten i opgaven indvirker positivt på den politiske vilje til udlicitering af de offentlige opgaver.

Afsnit 3

Digitalisering

Der er ingen vej uden om mere digitalisering. En finansielt og rekrutteringsmæssigt presset offentlig sektor skal benytte teknologi til at innovere sine processer og genopfinde sine serviceydelser. Det er helt centralt, at det offentlige digitaliserer med fokus på at forny og erstatte eksisterende processer og strømline ressourceforbruget, især inden for de store velfærdsområder, hvor nøglen bliver at få de store faggrupper med ind og tage ejerskab på innovation og på brug af moderne teknologi.

Digitalisering hænger sammen med re-orientering mod effekterne og ikke input-siden af den offentlige sektor. Vi har brug for en fleksibel integration, genbrug og standardiseret udnyttelse af de data, vi allerede arbejder med nu. Hensynet til den enkelte borger i processen er vigtig, og perspektivet i en mere ambitiøs digitaliseringsstrategi skal synliggøres dybt ind i velfærdens kerneområder. I eksempelvis plejesektoren kan velfærdsteknologi give markant større frihedsgrader til den enkelte og spare timer, og i undervisningssektoren kan digitale læringsrum afbøde konsekvenser af lærermangel og ressourcepres.

It til kerneområderne – ikke kun til administration

Over 80 pct. af de offentlige udgifter går til kernevelfærdsområderne, mens mindre end 20 pct. går til administrative forvaltningsopgaver. Over for dette står, at 80-90 pct. af de offentlige it- og telebudgetter er dedikeret til teknologiunderstøttelse af administrative opgaver.

Måske en indikation på, at vi groft underinvesterer i it på kerneydelsesområderne! Reelt foretager vi begrænsede investeringer i digitalisering tæt på selve hovedopgaven og selve hverdagen i de store velfærdsområder. Eller sagt med andre ord: Hvis vi brugte 10 gange så mange penge på it på kerneydelsesområderne, kunne det tænkes, at vi kunne løse de problemer, som vi ind til nu kun taler om? Eksempelvis vil en fuld digitaliseret patientjournal på hospitalerne spare et enormt antal arbejdstimer.

Digitalt medborgerskab

Den teknologiske udvikling går så stærkt og er så gennemgribende, at den påvirker den offentlige sektor, uanset om den offentlige sektor styrer det eller ej. På det overordnede plan giver denne bølge af muligheder behov for en styring, som ikke følger traditionelle investerings- og projektmodeller. Strategisk ledelse vil handle om at fokusere på data og standarder, som værktøjet til at udnytte et stadigt højere tempo i en teknologisk udvikling, hvor mobilitet og open source-logik præger informationsteknologien. Medier for digitalisering får generelt langt større betydning, og det vil sætte dagsorden og skabe nye fællesskaber i en udvikling, som er drevet af et marked og ikke kun er centralt styret.

Kommunikationsteknologien og kulturen omkring sociale medier giver nye vilkår for dialog mellem borgere, brugere, virksomheder og medarbejdere i et forandringsledelsesperspektiv. Digitale processer rummer også oplagte muligheder for at inddrage borgere og brugere langt mere direkte i selve leverancen gennem selvbetjening og blandingsformer mellem traditionel og digital sagsbehandling. Borgernes egen medvirken i opgaveløsningen er en "tredje sektor-løsning" på traditionelt offentlige opgaveområder, en opgave-outsourcing. Men samtidig er det en empowerment af borgeren, som ved sit engagement får mere kontrol over egen situation og bliver en mere ligeværdig medspiller over for det offentlige.

Vi tror måske nok på dette, men mange af os står meget famlende over for de nye muligheder, der rigtig anvendt kan sætte nye standarder for det demokratiske medborgerskab. Inddragelse af de sociale medier (Facebook, Twitter o.a.) er vi kun lige begyndt at udforske.

De gode eksempler

Vi ser flere gode eksempler på digitale tjenester med stort potentiale for de store velfærdssektorer:

- Sundhed. Medico-teknisk eller andet overvågningsudstyr hos hjemmeboende ofte kronisk syge patienter og ældre medborgere er ganske oplagt. Løsningerne i dag spænder fra simple alarmsystemer til kompliceret samspil mellem patient, det elektroniske udstyr og sundhedsfagligt personale på eksempelvis hospitaler.
- SKAT. SKAT's tast-selv-service er for længst gået fra at være et rigt samfunds generøse tilbud til den oplyste borger til at være en effektiv arbejdskrafterstøtning for en offentlig sektor, som må finde driftsikre løsninger med brug af færre medarbejdere.
- SU. Den studerende ungdom, som er vokset op med SMS og sociale tjenester, vil som en selvfølge sikre sin korrekte SU gennem en direkte, personlig håndtering af et komplekst tildelingssystem.
- Eksamen. Eksamensvagter er på vej til definitiv pensionering, når elektronisk eksamensaflægning er en realitet i løbet af kort tid.

Udover arbejdskraftdimensionen og borgerinddragelsen illustrerer eksemplerne digitaliseringsmuligheder, som forøger kvaliteten og sikkerheden i opgaveløsningen. Fra den private sektor fremstår fænomenet netbanker og IKEA som spændende og lærerige eksempler på at inddrage kunden i selve ydelsen.

Barrierer for digitalisering

Når digitaliseringsbudskabet forekommer så logisk, må man spørge, hvorfor digitaliseringen fortsat foregår i langsomt tempo og med forholdsvis få deciderede succeshistorier. Ledelsesmæssigt og i de store fagkulturer finder man ikke en rodfæstet tradition for at forandre ved hjælp af teknologi. Vi er snarere vænnet til at fordybe os i forhindringerne frem for at arbejde dedikeret på at skabe radikalt bedre og billigere løsninger. De offentlige

topledere spiller sandsynligvis en nøglerolle både i den eksisterende langsommelighed og den kommende fremdrift på det teknologiske felt.

Det er navnlig fra en langsigtet, strategisk ledelsesposition, at advokaturet for den langsigtede digitaliseringseffekt skal fremføres. Størrelsen og rækkevidden i den digitale innovation rækker udover et fireårigt perspektiv og skal derfor forberedes og initieres strategisk. Digitaliseringen kræver ofte investeringer, som er meget store i forhold til vanlige offentlige opgaveløsninger. En væsentlig del af investeringen er oven i købet it-infrastrukturelle udgifter, som slutbrugere ikke umiddelbart kan se nogen gavn af. Derfor er det en stor ledelsesmæssig udfordring at mobilisere politisk og administrativ opbakning til at prioritere og igangsætte digitaliseringsprojekter.

Virkeligheden byder på en række barrierer og udfordringer:

- Fadæse-skræk. Offentlige ledere og deres politiske bestyrelse lider ofte af en skræk for at kaste sig ud i projekter, der kan ende som "endnu en offentlig it-skandale". I forhold til andre større projekter rammes digitaliseringsbestrebelse af en ledelsesmæssig overforsigtighed, som i bedste fald er forsinkende for udviklingen.
- Sektor-strukturer. Med et nationalt digitaliseringsprojekt som "tast-selv-SKAT" kan én offentlig ledelse med ansvar for opstart, gennemførelse og effekt styre igennem på egne præmisser. På andre områder og i andre sektorer er strukturen mere uklar, og et antal kolleger i andre ministerier, styrelser, kommuner, regioner mv. er måske i samme valgsituation. Alle vil være "first mover", og vi risikerer at etablere systemer, som fra et overordnet synspunkt burde koordineres. Hver enkelt kommune er reelt ikke stærk nok til disse udviklingsopgaver, og derfor må et reelt fokus på standarder og stordrift tilsidesætte en "vi-alene-vid"-holdning

i den enkelte kommune. Sygehusvæsenets patient-journalsystemer fremhæves også som eksempler på ukoordinerede bestræbelser, hvor man ledelsesmæssigt sættes skakmat ikke nødvendigvis på grund af egne fejl og mangler, men fordi den sektorvise kontekst gør ens initiativ mangelfuldt. En ekstra udfordring kan i denne forbindelse være, at rationaliseringsgevinsten måske ender i en anden kasse, end hos den myndighed, der skal bære risiko og omkostning ved at indføre et nyt it-system.

- Ejerskab til data. På centrale velfærdsområder ser vi ofte, at flere forskellige myndigheder producerer eller sidder inde med data. Sundhedsområdet er igen et godt eksempel. Der opsamles mange centrale data både om produktion og kvalitet hos sygehusene, hos sygehus-ejerne, hos de praktiserende læger og i kommunerne. Samtidig har Sundhedsstyrelsen en overordnet og ganske bred tilsynsforpligtelse på nationalt niveau. Uklar definition af et "ejerskab" til data fremstår her som en afgørende barriere for at opnå afgørende fremdrift. Ejerskabet til data, der skal indgå i fælles løsninger, er en helt afgørende problematik, som stopper megen helhedstænkning inden for stat, regioner og kommuner.
- Kompetencepyramiden. Man kan få den fornemmelse, at mange topledelse føler, at de er inadækvat klædt på i forhold til at forstå omfang, rækkevidde og reel risiko i konkrete it-projekter. Netop på digitaliseringsområdet ser vi en usædvanlig stejl kompetencepyramide. Og ofte er den interne kommunikation mangelfuld, fordi der fra forskellige medarbejdergrupper fokuseres på helt forskellige delelementer i projekterne. Den nødvendige koordinering af en række fagligheder er i sig selv en udfordring. Offentlige lederes begrænsede erfaring med digitale rationaliseringsøvelser hæmmer muligheden for at indkassere de ressourcemæssige gevinster.

Anbefalinger

- It-projektet. Topledere bør sikre en beslutningsproces for it-projekter, som de kan forstå. It-projektet skal bygge på tværfaglige kompetencer, og beslutningsprocessen skal baseres på solide business cases. It-projekter bør markedsføres grundigt internt og eksternt for at styre forventningerne og forebygge kommunikationsudfordringer. Den offentlige sektor kan professionalisere strategiuudvikling og projektstyring i digitaliseringsøjemed f.eks. gennem et fælles projektlederkorps.
- Helhedstænkning i staten. Bedre styring og inspiration på tværs af sektorer og ministerier er generelt et vigtigt værktøj. Oprettelsen af Finansministeriets projektkontor og et projektråd, der skal godkende de store statslige projekter, peger i den rigtige retning. En stærkere styring kan være med til at presse de afgørende projekter igennem til succes.
- Agile projekter. Tiden er løbet fra de store forkromede digitaliseringsprojekter. De tager for lang tid at realisere, og de er procesmæssigt ekstremt sårbare. Fremover skal der fokuseres mere på standardiserede og velafprøvede løsninger. Det sikrer en langt bedre funktionalitet og gør det nemmere at kommunikere på tværs af forskellige løsninger. Standardiserede løsninger og fælles funktionalitet gør det også nemmere at tilpasse de valgte systemer løbende og indarbejde de nye teknologiske landvindinger, som dukker op med stadig større hurtighed.
- Ejerskab til data. Udpeg en dataansvarlig. Sørg for, at nogen er ansvarlig for, at data er sikre, valide og relevante i din organisation. Skab entydighed om definitionen af basale begreber. Skab klarhed om, hvem der ejer data i en given sektor.
- Standardiserede data. Sørg for at data lagres i en form, der gør det muligt at hente dem i forskellige sektorer. Samtidig skal der arbejdes intensivt på, at grundbegreber (f.eks. e-indkomst) i digitale sammenhænge håndteres ens, så de kan bruges på tværs.

Afsnit 4

Relationen til den tredje sektor

Cases: Ældreomsorg, idræt, valgbehandlingen, Sverige og Børns Vilkår

Næstved Kommunes ældreomsorg har arbejdet med rammerne for involvering af de frivillige. Inkarnerede hundeejere kommer til ansættelsessamtale på plejehjem med deres hund. Derefter bliver de udvalgt som besøghund og hundefører efter test af egnethed og "kemi". Frivillighed er her værktøjet til at dæmpe ensomhed.

Selv enlige mænd i 20'erne stiller op som frivillige hjælpere på Rigshospitalet til de kræftramte børn.

Frederiksberg Kommune organiserer idrætten med ansvaret for at udvikle rammer og aktiviteter placeret i en fælles frivillig organisation. Den har et eget ansvar for at prioritere ressourcer og udvikle tilbud.

Valgbehandlingen i kommunerne er et klasseeksempel på samspillet imellem bureaukrati, lov- og kvalitetskrav, engagement, korpsånd, og den giver borgere oplevelsen af at bidrage med noget meningsfuldt samfundsmæssigt.

De svenske erfaringer er slående i disse år, hvor antallet af offentlige ansatte går ned, og privat-ansatte overtager egentlige velfærdsfunktioner, f.eks. inden for skole- og omsorgsområdet.

Der er også inspiration at hente fra de sektorer, institutioner og samarbejder, der ikke lykkes, ikke skaber resultat, eller ikke formår at rekruttere frivillige til opgaven.

Senest har "Børns Vilkår" tilrettelagt en kampagne, der sigter imod at få kommunerne til gratis i et antal timer om ugen at stille sine faglige medarbejdere på det børnesociale område til rådighed. Kommunen skal give de pågældende medarbejdere arbejdstidsreduktion i forhold til deres kommunale opgaver. Det er et frivillighedskoncept, der udelukkende flytter den fagligt professionelle ressource fra den offentlige sektor og over i den "frivillige" organisation, og giver kommunen byrden af fravær af faste ressourcer.

Den tredje sektor

En ændret arbejdsdeling mellem den offentlige sektor og den tredje sektor er en bred og diffus størrelse, som dækker over mange forskellige typer af aktiviteter. Fra at overlade opgaver til foreninger, over frivillig arbejdskraft integreret i den offentlige ydelse, over frivillige organisationer som medleverandører og til decideret afkald på styring, kontrol og dokumentation.

Det er klart, at det forekommer oplagt at trække på frivillighed og på kompetente borgere, når den offentlige sektor kommer under pres. Den danske model er kendetegnet af, at samfundet og dets borgere ønsker at tage ansvar nedefra. Tage et ansvar på sig, når behovet viser sig. Denne tradition har de sidste 50 år i stigende grad fået konkurrence fra en offentlig sektor, der overtager ansvaret ud fra professionelle standarder og interesser. Opgaver og løsninger fjernes fra behov og bagland. Frivillighed sættes samtidig i skyggen eller miskrediteres, ofte som led i en debat med politiske overtoner.

Når madordninger finder vej ind i skole og daginstitution er det i lige linje udtryk for en offentlig sektor, som historisk har overtaget områder fra familier, frivillige og foreninger. Fordelene har været ensartethed, dokumentation og styring ud fra en retfærdigstankegang, og det forekommer oplagt, at der er en pris for at rulle noget af denne udvikling tilbage. Et tab af kontrol, styring og pålidelighed kan blive konsekvensen af at overlade opgaver til frivillighed og borgeres eget engagement. Ikke desto mindre må vi gå på opdagelse både af nysgerrighed og ud fra en forpligtelse til at finde de fordele, som en hel eller delvis tilbagerulning kan medføre.

Integration og fremme af løsninger båret af frivillighed åbner under alle omstændigheder for nogle store principielle debatter. Skal den tredje sektor alene være noget "ekstra" efter en hattedame-model? Eller kan den tredje sektor også løse deciderede traditionelle offentlige opgaver? Skal den tredje sektor alene være med til at udføre offentlige opgaver, eller inkluderer inddragelsen,

at de frivillige tilrettelægger, beslutter og prioriterer? Og svaret er måske, at den tredje sektor efter behov på de enkelte områder skal kunne indgå på flere forskellige måder. Med andre ord: Svaret er mere ”både-og” end ”enten-eller”!

Problematiske mellemmodel

Over en 20-årig periode har vi brugt mange kræfter på at rydde op i mellemmodellen i den tredje sektor, som levere en række eksempler på misbrug af offentlige midler (eller privat indsamlede midler), nepotisme, lav produktivitet og høje omkostninger. Det førte til nedlæggelse af R98, begravelsesvæsen, selvejende boligforeninger, etater, og det førte til kritisk omtale af kirken, NGO'er og sociale opholdssteder for dårlig etik og misbrug af midler. Dette repræsenterer langt fra de samlede erfaringer med den tredje sektor, men de gjorde erfaringer bør med, når og hvis vi begiver os ud i en forvaltningsreform, der i højere grad satser på fritstillede velfærdsproducerende enheder på flere områder.

Drivere for at bruge den tredje sektor

Udover presset på den offentlige sektors rammevilkår fungerer en række kræfter som drivere for mere brug af den tredje sektor tæt på de store velfærdsområder. Diskussionen må ikke køre fast i den forståelse, at det for samfundet og politikerne alene handler om at spare penge. Der er behov i befolkningen, som den offentlige sektor hverken kan, vil eller for den sags skyld bør tilfredsstille. Når ressourcerne og kompetencen ikke er til stede, fordi der ikke kan rekrutteres tilstrækkeligt med varme hænder, får vi brug for en kvalitativt anderledes opgaveløsning i nyt samspil med den private sektor og frivillighedssektoren. Bedre trivsel og mere menneskelighed kan samtidig være svært kvantificerbare samfundsmæssige gevinster.

En anden væsentlig driver er menneskers behov for at foretage sig meningsfulde ting i livet. SFI opgjorde i

2005, at 35 pct. af befolkningen inden for det seneste år havde udført frivilligt arbejde. Frivillighedsarbejdet vil og kan vokse i takt med, at ressourcestærke mennesker får fritid i en moden alder. Læg hertil den motivationskraft, der ligger i at stille sin viden til rådighed for mennesker, der kan bruge den. Det handler om engagement, og mennesker stiller sig til rådighed, enten fordi de ad den vej får opfyldt et socialt behov, fordi de er ildsjæle, eller fordi frivilligt arbejde ser godt ud på CV'et.

Det frivillige arbejde skaber møder mellem borgere, brugere, professionelle praktikere og virksomheder, og det skaber læring og ideelt set nye kompetencefelter. Denne kompetence er præget af tværfaglighed, når aktører spiller konkret sammen om nye løsninger i en ny praksis. Og denne kompetence er i sig selv en driver for mere frivillighed. Endelig skaber frivillighed merværdi og giver os samfundsmæssigt mere for pengene. For frivillighedssektoren vil indtægtsmuligheder være en selvstændig driver i at søge partnerskaber med private virksomheder (og det offentlige), ligesom den private virksomhed kan benytte CSR i sin markedsføring.

Udforsket land

Vi mangler viden om indsatsen i dag fra den tredje sektor og om potentialet fremover. Vi ved desværre alt for lidt om, hvor indsatsen især sætter ind. Vi kender ikke dens størrelse, resultater og effekter. Vi er nok lige så sikre på et positivt potentiale på nogle områder, som vi er usikre på de mere tunge pleje- og omsorgsområder. Konsekvensen af denne usikkerhed peger på ”partnerskabstankegangen”. Vi bør begynde denne udvikling på de områder, hvor det er forholdsvist let at inddrage frivillige, netop på de felter, vi har givet eksempler på. De tungere pleje- og omsorgsområder må en tid fremover stadig hvile på professionelle ansattes indsats, selvom det netop er her den radikale innovation kan skabe afgørende positiv forandring.

Reelt er det afgørende nyt, hvis vi strategisk ønsker – bevidst og aktivt – at ændre eller måske ligefrem at

rulle arbejdsdelingen mellem den offentlige sektor og civilsamfundet tilbage. Derfor står vi reelt uden rammer, vejledning og erfaring. Vi mangler tilsyneladende også mod. Hidtil har den frivillige sektor især foldet sig ud som ”supplerende” initiativer, og idræts- og foreningsverdenen er fortsat de eneste eksempler med omfangsmæssig substans.

Hvor er de områder, man på den korte bane kunne tænke sig en større medvirken af frivillige og tilsvarende fra? På hvilke (lidt tungere) områder kunne det være nyttigt at indhøste flere erfaringer, før man sætter andet end pilotprojekter i gang på feltet?

I første omgang handler det om, hvordan vi kvalificerer, hvilke områder der skal arbejdes med. Hvordan kan vi trække på de erfaringer, som er gjort på nogle områder, hvor et samspil med den tredje sektor er etableret? Men resultatet bliver let mere af det samme. De blinde pletter sætter sig fast. Der er brug for en bredt anlagt demokratisk debat, hvor væsentlige politiske aktører fra alle sektorer bidrager visionært. Der er brug for at systematisere udenlandske erfaringer. Der er brug for synspunkter fra skolelever, universitetsstuderende og ungdom. Der er brug for statslige og kommunale forsøgs-puljer til pilotprojekter på feltet.

Fagkultur og frivillighed

En række kulturforskelle og intersemodsætninger åbner sig, hvis man forestiller sig, at de store velfærdsområder skal inddrage civilsamfundet i opgaveløsningen. Faglige normer og positive værdier opbygget gennem årtier kommer til debat og bliver udfordret. Disse modsætninger skal overvindes eller i hvert fald reduceres for, at vi overhovedet kan komme videre.

En sådan strategi kan opfattes som en udfordring af etablerede faglige interesser og organisationer. I den sammenhæng er det positivt at se åbenhed fra eksempelvis FOA's side.

Kontrol eller tillid?

Mere inddragelse af frivillighedssamfundet i offentlige serviceydelser fordrer en stillingtagen til kontrol-tillidsaspektet. Denne stillingtagen udløser vidt forskellige samarbejdsparametre. Uden en fleksibilitet og en respekt for frivillighedsdelen får vi svært ved at flytte frivilligheden forbi ”hattedame-modellen”. Det virkelig afgørende er de velfærdsbærende opgaver på sundheds-, omsorgs- og plejeområdet. En vision om et fremtidigt velfærdssamfund, der bygger på frivilliges indsats, står i modsætning til det nuværende styringssystem og den professionalisering af velfærden, som er blevet dominerende over de sidste årtier.

Beslutningstagere efterspørger dokumenteret viden om effekt af en indsats. Samtidig er samme ledere og politikere enige om, at den nødvendige dokumentation ikke bør tage (meget) tid fra aktørerne helt ude i marken. Denne dokumentationspraksis er nødvendig at revidere, hvis civilsamfundet og frivillighed for alvor skal blive en betydelig bidrager til velfærdsproduktionen.

Vi har i et vist omfang i praksis forsøgt at indarbejde et særligt hensyn til andre leverandører af velfærdsydelser eller dele heraf, det være sig private eller frivillige. Men omvendt ser vi en række stærke politiske krav om, at aktørerne som minimum leverer samme dokumentation som de traditionelle offentlige aktører. Konkurrencen om at gøre indsatsen bedst og billigst kræver også en eller anden form for (i hvert fald minimal) dokumentation. Derfor står diskussionen tilbage om og i givet fald i hvilket omfang, det er muligt at slække på eller i hvert fald at justere de krav og procedurer, der normalt sættes op for en vurdering af en ny offentlig ydelse.

Ledelse af frivillige

Den professionelle ledelse af frivillighedsarbejdet er fuldstændig kritisk for at lykkes med denne normalt mere krævende og vanskelige konstruktion. Det er ligeledes

helt afgørende for oplevelsen af mening hos de frivillige at skabe en stram, velleddet og klar organisation om netop det frivillige arbejde. Den enkelte skal se sig selv i en sammenhæng og skal se betydningen af eget bidrag.

Inddragelse af frivillighedssamfundet stiller krav til det kommunale apparat om at møde de frivillige, som netop er villige og frie. Den kommunale medarbejder træder ind på den frivilliges egen bane og skal samtidig forfægte en forpligtelse på flere samfundsmæssige hensyn. Medarbejderen må arbejde ud fra værdier og sund fornuft og sikre mening for det nyetablerede fællesskab. Medarbejderen må derfor se sig selv i en anden rolle – en slags lederrolle – for de frivillige. Medarbejderen må mestre diverse samtaler. Medarbejderen må formå at invitere den frivillige, vise konduite og fast fleksibilitet i afvejning af de mange hensyn. Medarbejderen må altså medbringe en relationel forståelse på helt andre vilkår end i den ordinære situation som offentlig ansat.

Innovation og frivillighed

Kan involvering af frivillig arbejdskraft og frivillige organisationer være en farbar vej i forhold til at udvikle nye metoder, effekt i ydelserne og innovation i velfærdsproduktionen? Nøglen er her, at de store faggrupper, som præger f.eks. skole, dagpasning og sundhed, skal gå aktivt ind i denne innovation. I den forbindelse er det positivt, at centrale fagforbund viser åbenhed. Hvis grænsen mellem den offentlige sektor og den tredje sektor skal flyttes mærkbart, skal integrationen af frivillige og frivillige organisationer afideologiseres. Det er nødvendigt, hvis den tredje sektor skal blive mere end ”hattedame-model” og ”gratis arbejdskraft”.

Det er helt sikkert svært at gennemføre nye forvaltnings- og produktionsmodeller, fordi de rører ved noget meget fundamentalt i et samfund med stærke konservative og konsensusøgende kræfter. Derfor er der ikke givet meget plads til egentlig udvikling af privatbaserede modeller

eller OPP/OPS. Der har været meget lavt til loftet, også for pioniererne, som vi frem for alt har frataget deres finansielle gevinster. Derfor er det givet, at en stærkt voksende brug af den tredje sektor kræver en innovativ dagsorden og en revurdering af eksisterende forvaltningsmodeller.

Anbefalinger

- Større personligt ansvar. Vi kommer til at trække mere på kompetente borgere, familier og netværk, som har de nødvendige ressourcer. Det handler om at genskabe en bedre balance mellem rettigheder og pligter, end tilfældet er i dag. Offentlige serviceydelser er også noget mange skal bidrage til!
- Mere hjælp til de vanskeligst stillede. Ved at omfordele ressourceindsatsen kan der blive en større hjælp og støtte til de vanskeligst stillede. Det kunne dreje sig om en ret bred vifte af muligheder på uddannelsesområdet og sundhedsområdet og det kunne forekomme arbejdsmæssigt, kulturelt og økonomisk. Ganske enkelt for at søge at bevare den i international sammenhæng ret store lighed mellem danskere.
- Udvikling af fælles platform. Nytænkning – og ikke mindst nytænkende handlinger – i forbindelse med udviklingen af samspillet mellem den offentlige sektor og de frivillige organisationer forudsætter, at de offentlige institutioner går i målrettet dialog med de faglige organisationer. Det skal indkredses, hvor og hvordan vi kan flytte på eksisterende hegnspæle. Dialogen kunne bl.a. udmøntes i en række eksperimenter og forsøg, hvor nye samspil afprøves og evalueres med fokus på kvalitet, effektivitet og beskæftigelsesmæssige og økonomiske konsekvenser.
- Pilotprojekter. Vi må angribe manglen på viden og begynde at skabe en erfaringsbase. Vi skal definere de opgavefelter og områder, hvor frivillige og den tredje

sektor er en realistisk mulighed som supplement eller alternativ til offentlig indsats. Vi skal generelt åbne for flere frivillige, der i fremtiden kan aflaste eller overtage nogle af de opgaver, som sosu-assistenten, hjemmehjælperen, pædagogen eller skolelæreren løser i dag, så de professionelle kan fokusere på de vanskeligste udfordringer. Lovgivningsmæssige barrierer skal lempes, og grundholdningen til at inddrage frivillig arbejdskraft skal udvikles. Pilotprojekter virker som et godt sted at starte.

Essens

Ledelse mod nye grænser

Vi har i dette debatoplæg opstillet 14 anbefalinger på fire områder, som, vi tror, er afgørende for at håndtere udfordringerne i den offentlige sektor: Kommunikativ ledelse, konkurrenceudsættelse, digitalisering og relationen til den tredje sektor. Anbefalingerne har vidt forskellig tyngde, realisme og konkretiseringsgrad.

Det er præmissen, når man stiller sig helt ud på side-linjen, som drengen i Kejsers Nye Klæder, og taler højt om den faktiske, strategiske og langsigtede problemstilling, vi står overfor. Løsningerne er ikke defineret endnu, men problemerne er så afgørende og grundlæggende, at vi tror, at de vil ændre arbejdsdelingen mellem den offentlige sektor og det omgivende samfund.

De styrende plusord, som skal definere det ønskelige i de nødvendige reformer, er mere effektivitet, mere evidens, prioritering i forhold til borgerne, lavere ressourceforbrug og læring til medarbejderne. Vi er med denne sprogbrug tæt på den velfærdspolitiske debat, som vi kommenterer fra en ledelsesmæssig synsvinkel.

Vi opstiller en række anbefalinger, som den offentlige leder kan arbejde med her og nu:

- **Kommunikativ ledelse:** Ledere kan gå forrest med innovation omkring sociale medier, med udvikling af ny bevidsthed om prissætning og økonomisering og med faktaformidling om finanser, effekt og tilfredshed.
- **Konkurrenceudsættelse:** De klare retningslinjer er forudsætningen for succes med konkurrenceudsættelse inden for offentlig velfærdsproduktion. Udvikling af pilotprojekter kan bane vej for nye måder at løse opgaverne på.
- **Digitalisering:** Topledere bør sikre en beslutningsproces for it-projekter, som de kan forstå. It-projektet skal bygge på tværfaglige kompetencer og beslutningsprocessen skal baseres på solide business cases.
- **Relationen til den tredje sektor:** Den professionelle ledelse af frivillighedsarbejdet kræver, at den fagprofessionelle definerer sig som leder af frivillige og balancerer mellem motiverende og samfundsmæssige hensyn. Topledere skal facilitere denne læring og udvikling.

Om tænketanken Public Governance

Tænketankens kommissorium

Tænketanken Public Governance er en midlertidig og frivillig netværksdannelse, hvor en gruppe topledere fra den offentlige sektor udvikler tanker, teorier og normer for ledelse i den offentlige sektor. Tænketanken er et ideforum for diskussion af lederskabets ændrede vilkår og et ideforum for udvikling af det nye lederskab.

Ambitionsniveauet er, at tænketanken gennem den planlagte proces formulerer visioner for fremtidens offentlige lederskab og gennem en række konkrete anbefalinger sikrer, at arbejdet efterfølgende kan nyttiggøres.

Vores ærind er at diskutere, hvordan ledelse kan og bør bidrage til en positiv udvikling i den offentlige sektor. Vi balancerer dermed tæt på den politiske debat, men vores mål er udelukkende at belyse den samfundsmæssige debat fra direktionskontorets synsvinkel.

Tænketankens arbejdsmåde og sammensætning

Tænketankens aktivitet er frivillig, ulønnet og henlagt til fritiden. Tænketanken er båret af medlemmernes lyst til at udforske og reflektere over egen praksis i en overskuelig gruppe. Møderne havde karakter af plenum-diskussioner og gruppearbejde baseret på tænketankens egne beslutninger og prioriteringer. Tænketankens medlemskreds omfatter offentlige topledere: Institutionsledere, styrelsesdirektører, departementschefer, regionsdirektører og kommunaldirektører i et ønske om at favne bredt i den offentlige sektor. Medlemmerne har deltaget i tænketanken som privatpersoner med det fællesskab, at alle samtidig har personlig erfaring som topledere i den offentlige sektor. Debatudspil fra tænketanken er således aldrig udtryk for nogen særinteresse, idet tænketankens medlemmer og arbejdsproces alene bærer ansvaret for styrker og svagheder i tankens udspil om offentlig ledelse.

Tænketankens medlemmer

Søren Thorup Afdelingschef i KL og formand for Væksthus for Ledelse. Tidligere kommunaldirektør i Hillerød Kommune og Rødovre Kommune, departementsråd i Statsministeriet, partner i Lundgaard Konsulenterne samt ministersekretær og kontorchef i Miljøministeriet. Cand.phil. i historie fra Københavns Universitet. Født i 1957.

Jørgen Jørgensen Direktør for Aarhus Universitet. Tidligere direktør for Rigshospitalet, direktør for Bispebjerg Hospital, økonomichef i Københavns Hospitalsvæsen, medarbejder i Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Fødevareministeriet. Uddannet cand. polit. fra Københavns Universitet. Født 1950.

Niels Højberg Stadsdirektør i Aarhus Kommune. Tidligere direktør for Aarhus Universitet, regionsdirektør i Region Syd, amtsdirektør i Fyns Amt, amtsdirektør i Viborg Amt, direktør i Ringkøbing Amt, kommunaldirektør i Ringkøbing Kommune, sekretariatschef i Ringkøbing Amt og fuldmægtig i Budgetdepartementet. Uddannet cand. scient. pol. et art. fra Aarhus Universitet samt M. Phil. fra Glasgow Universitet. Født 1954.

Suzanne Aaholm Sygehusdirektør for Hillerød Sygehus. Tidligere kommunaldirektør i Frederiksberg Kommune og Køge Kommune, direktør i KL, socialdirektør i Høje-Taastrup Kommune, forvaltningsdirektør i Farum Kommune, konsulent i PLS, konsulent og medarbejder i Finans- og Miljøministeriet. Uddannet cand.polit. fra Københavns Universitet. Født 1959.

Claes Nilas Departementschef i Integrationsministeriet. Formand for Nordisk Administrativt Forbund og ekstern lektor ved Københavns Universitet (jura). Tidligere adm. direktør i HUR, direktør for Udlændingestyrelsen, afdelingschef i Indenrigsministeriet og ministersekretær i Justitsministeriet. Uddannet cand.jur. fra Københavns Universitet. Født 1957.

Læs mere om Tænk tanken Public Governance på:
www.sas.com/dk/publicgovernance

Jens Christian Birch Kommunaldirektør i Næstved Kommune. Tidligere kommunaldirektør i Greve Kommune, adm. direktør i Forenede Gruppeliv, kommunaldirektør i Rødovre Kommune, vicekommunaldirektør i Gladsaxe Kommune, konsulent i KL. Formand for Kommunaldirektørforeningen i Danmark. Uddannet cand.scient.pol. Født 1949.

Søren Lund Hansen Kommunaldirektør i Slagelse Kommune. Tidligere kommunaldirektør i Ringsted, børne- og kulturdirektør i Otterup Kommune, kommunaldirektør i Vissenbjerg, Varde og Sønderborg Kommune. Uddannet lærer. Født 1954.

Jesper Hartvig Pedersen Vicedirektør i Arbejdsskadsstyrelsen. Siden 1977 ansat i Arbejdsministeriet. I 1984 udnævnt til ministersekretær. Kontorchef i 1989 og afdelingschef i 1995. Siden 2001 direktør for Arbejdsdirektoratet. Uddannet som cand.polit. fra Københavns Universitet i 1979. Født i 1951.

Lars Kirdan Direktør for Forretningsudvikling – Public Government hos SAS Institute, tidligere blandt andet direktør Roskilde Universitetscenter, Vicedirektør ARKEN Museum for Moderne Kunst, fuldmægtig i Undervisnings- og Forskningsministeriet, Administrative Officer JEP Division EC TEMPUS Office, Bruxelles. Uddannet Cand. Scient. Pol. fra Århus Universitet. Født 1958.



SAS INSTITUTE A/S · WWW.SAS.COM/DK

Købmagergade 7-9 · DK-1150 København K · Telefon +45 70 28 28 70 · Kr. Kielbergsvej 3 · DK-8660 Skanderborg · Telefon +45 70 28 28 70

SAS er verdens førende leverandør af software og tjenesteydelser til business intelligence og business analytics. SAS er grundlagt i 1976, privatejet og uafhængig af eksterne økonomiske interesser. Flere end 45.000 virksomheder over hele verden får med SAS' innovative løsninger grundlag for at træffe bedre beslutninger hurtigere. SAS og alle SAS Institute Inc.'s produkter og ydelser er varemærker eller registrerede varemærker af SAS Institute Inc., Cary, NC, USA. ® indikerer registrering i USA og andre lande. SAS Institute A/S er et datterselskab af SAS Institute Inc., Cary, NC, USA. © Copyright 2011. 01045/DK/0317.