

ÅBENT LEDERSKAB MOD VELFÆRDSINNOVATION

Tænketanken Public Governance

Rapport 2013

TÆNKETANKEN PUBLIC GOVERNANCE

I denne sjette rapport fra Tænk tanken Public Governance diskuterer vi, hvordan velfærdsinnovation – og ledelse som fremmer innovation – kan bidrage til udviklingen af den offentlige sektor.

Finansielle og demografiske vilkår stiller store krav til den offentlige sektor, som må opsøge alle muligheder for udvikling og potentiale til fornyelse på en åben, pragmatisk og effektorienteret måde.

Det kræver åbenhed for samarbejde med andre aktører i samfundet, åbenhed i mødet med borgerne og øget skarphed på den offentlige sektors kerneopgave og rolle. Vi tror på, at åbent lederskab kan føre frem til pragmatiske og innovative tiltag i den offentlige sektor inden for gældende økonomiske rammer.

Termen "åbent lederskab" er for os forbundet med en uideologisk, pragmatisk og effektorienteret ledelsesstil, som sætter eksekvering i højsædet. Det indebærer i praksis for den enkelte leder, at ledelsen skal bedri-

ves på en åben måde, hvor der er plads til at udfordre, ændre og tænke nyt. Åbent lederskab betyder, at vi kan lære af hinanden, og det bliver vi nødt til for at skabe den meget efterlyste innovation på de store velfærdsområder.

Vi ønsker at sætte velfærdsinnovation på dagsordenen, og vi diskuterer ledelsesopgaven forbundet med denne udvikling. Vi prøver at bringe cases undervejs for at rodfæste tankerne i det virkelige liv.

Indledningsvis har vi et executive summary med de vigtigste pointer i dette debatpapir, og vi sætter scenen med et "bagtæppe" for at tegne lidt af baggrunden for disse ledelsesmæssige overvejelser.

På næste side i et lille appendiks kan du læse, hvem vi er, og hvordan denne rapport er blevet til.

God læselyst!

1

I afsnit 1 fokuserer vi på behovet for ny åbenhed i velfærdsproduktionen. Vi peger på en adskillelse mellem rollen som udbyder/kravstiller på den ene side og rollen som producent/leverandør på den anden side.

Side 12

2

I afsnit 2 diskuterer vi de ikke-udtømte muligheder for at skabe innovation gennem digitalisering. Også her diskuterer vi ledelsens rolle i forhold til innovation og effektivisering, som rækker ud over moderat effektivisering.

Side 26

3

Endelig ser vi i afsnit 3 på mulighederne i en mere pragmatisk tilgang til offentligt-privat samarbejde. Vi ser OPS som fællesbetegnelse for en række værktøjer, som ledere kan benytte sig af for at skabe den effekt, vi åbenlyst har brug for i den offentlige sektor.

Side 34

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 ærinde 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 har 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 deltager 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.



TOMAS THERKILDSEN

Kommunaldirektør i Næstved Kommune, tidligere kommunaldirektør i Vordingborg Kommune, økonomidirektør i Slagelse Kommune og centerchef i Kommunerne Landsforening (KL). Uddannet cand.scient. soc fra RUC. Født 1970.



SVEND HARTLING

Koncerndirektør i Region Hovedstaden med ansvar for hospitals- og psykiatriplanlægning, it, det præhospitale område og lægemiddelområdet. Tidligere vice-direktør på Herlev Hospital, overlæge på Herlev Hospital, konstitueret cheflæge på Hørsholm og Helsingør Sygehus, ledende overlæge Hørsholm Sygehus, overlæge Amager Hospital. Uddannet cand.med. i 1981 og dr.med. i 1999. Født 1954.



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.



JESPER OLESEN

Administrationsdirektør i Økonomi- og Erhvervsministeriet siden 2004. Medlem af bestyrelsen for Nordisk Investerings Bank siden 2008. Tidligere administrationschef og sekretariatschef i Finansstyrelsen og Finansministeriets Administrative Fællesskab. Chefkonsulent i Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. Fuldmægtig i Finansministeriet. Fuldmægtig i Rigsrevisionen. Uddannet cand.scient.pol. fra Aarhus Universitet. Født 1966.



CLAES NILAS

Departementschef i Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter og tidligere departementschef i Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. 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.



JENS CHRISTIAN BIRCH

Tidligere kommunaldirektør i Næstved Kommune, 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.



JENS ANDERSEN

Adm. direktør i Region Sjælland. Tidligere direktør for Arbejdstilsynet, Banestyrelsen og Trafikstyrelsen. Direktør i Thomson og i Dansk Arbejdsgiverforening. Tidligere Statsministeriet, Finansministeriet, Socialministeriet og Indenrigsministeriet. Bestyrelsesformand Tårnby Gymnasium og medlem af Lønkommissionen. Født 1953.



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.



PASSIV: 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.



CHARLOTTE MÜNTER

Direktør i Domstolsstyrelsen. Tidligere direktør i Økonomistyrelsen, Erhvervs- og Byggestyrelsen, juridisk direktør i Økonomi- og Erhvervsministeriet og administrationschef, kontorchef og medarbejder samme sted samt medarbejder i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Uddannet cand.jur. fra Københavns Universitet samt LLM i European Legal Studies fra University of Exeter. Født 1966.



JØRGEN SØNDERGAARD

Direktør for Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (tidligere Socialforskningsinstituttet). Medlem af Strukturkommissionen og Velfærdskommissionen og bestyrelsesformand for ATP. Tidligere sekretariatschef i Det Økonomiske Råd, sekretariatschef for Socialkommissionen og lektor ved Økonomisk Institut, Aarhus Universitet. Uddannet cand.oecon. Født 1949.



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.



PASSIV: JENS BRØCHNER

Departementschef i Skatteministeriet. Tidligere koncerndirektør i ATP, direktør i Pensionsstyrelsen og afdelingschef i Finansministeriet. Jens Brøchner er cand. polit. fra Københavns Universitet. Født i 1972.

TRE PRAGMATISKE VEJE TIL VELFÆRDSINNOVATION

Velfærdssamfundet, som vi kender det, er under pres. Vi tror, at ledelse og lederskab i den offentlige sektor kan bidrage til at svare på de afgørende samfundsmæssige problemstillinger. Nøgleordene er større forandringer og velfærdsinnovation for at blive i stand til at levere mere med mindre, som er en ny, men nødvendig målsætning i den offentlige sektor. Lederne, som former den offentlige organisation i dagligdagen, spiller en vigtig, udførende rolle. Den økonomiske krise og en velfærdsmodel under pres lægger et hidtil uset politisk pres for radikal nytænkning på de store velfærdsområder. Erfaringen viser, at vi opnår størst effekt, hvis politikerne går markant ind i innovationsprocessen både indholdsmæssigt og som en del af den politiske dagsorden.

Vi peger i denne rapport på tre pragmatiske veje til at opnå den innovation, som er uomgængelig. Vejene er at ændre "modellen" for velfærdsproduktion, digi-

taliserer tæt på kerneydelsen og forstærke og udvikle samarbejdet med private virksomheder (OPS = Offentlig-Privat Samarbejde).

Forandring af modellen for velfærdsproduktion

Vi synes, at der er store muligheder i forhold til modellen for velfærdsproduktion og for at arbejde med de roller, som den enkelte offentlige institution eller myndighed skal varetage. Inspireret af Nacka Kommune i Sverige ser vi et potentiale for de danske kommuner i at adskille opgaven som udbyder/kravstiller og produktionsopgaven. Denne svenske model er en sand øjenåbner i stor skala, hvor samspillet mellem borgere, administration, institutioner og politikere er forandret. Vi kan også nå langt med ledelse i den nuværende ramme, og vi gennemgår et spændende ledelsesprojekt i Aarhus Kommune, hvor man på ældreområdet direkte og med

AT LEVERE MERE
MED MINDRE.

DET KRÆVER LEDELSE
OG LEDERSKAB.

DIGITALISERINGEN VIL ACCELERERE.

involvering af hele organisationen går utraditionelt til værks i sin ældreomsorg for at reducere udgiftspreset og målgruppens afhængighed af offentlig omsorg. Vi tror, at det er vigtigt med fleksibilitet og mangfoldighed i modsætning til bureaukratisk regulering af den offentlige institutions rolle. Vi mener, at succesen med disse værktøjer hænger nøje sammen med effekten af lokal ledelse tæt på opgaveløsningen.

Digitalisering ud mod borgerne

Digitalisering indbyder helt åbenlyst til både effektivisering og velfærdsinnovation. Potentialet er stort, fordi digitalisering åbner for nye mødeformer og nye kontaktpunkter med borgerne. Digitaliseringen vil accelerere. Derfor er det afgørende, at man som topledelse sætter sig selv i spil på en synlig og ofte også søgende måde. Vi skal invitere til en åben dialog om,

hvor digitalisering kan styrke målopfyldelsen. Det gælder om både at høste det innovative potentiale ved at drive it-projekter igennem til succes og samtidig spare ressourcer, som så kan omdirigeres til andre formål. Men det kræver, at vi bliver langt bedre til at forstå, hvad der driver vores brugere og kunder. Vi skal være skarpe til at udnytte kundekontakten optimalt, så vi via bl.a. økonomiske incitamenter flytter den størst mulige mængde transaktioner over på digitale platforme.

Styrket offentligt-privat samarbejde

Tiden er moden til en åben og pragmatisk tilgang til OPS. Begrebet har ændret status fra at være et sjældent og beundret dyr på savannen til en samlet betegnelse for en tænknings og ledelsespraksis med kendte og praktiserede greb som f.eks. udlicitering og konkurrenceudsættelse. Det afgørende er ikke i sig selv, om

en opgave løses privat eller offentligt. Vi slår til lyd for en pragmatisk tilgang til OPS som en værktøjskasse, hvor det afgørende er at søge potentialet i delvis brug af private partnere og markedsmekanismer til at sikre optimal effekt. Vi mener, at fælles ansvar for opgaven mellem offentlig instans og privat virksomhed er nøglen til at få succes. Det er i høj grad topledelsens rolle at sikre dette strategiske og rationelle grundlag for vellykket OPS.

Vi opstiller disse veje baseret på sund fornuft. Vi ser ikke disse forslag som ideologisk motiverede. Tværtimod. De må nødvendigvis have en grad af fundamental forandring, hvis de skal matche graden af de finansierings- og produktivitetsudfordringer, som vores samfund står overfor. Eller sagt på jævnt dansk: Man kan ikke lave omelet uden at slå æggene i stykker!

Bagtæppet

SKÆRPEDE VILKÅR KRÆVER LEDELSESMÆSSIG PRAGMATISME

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

Finanskrisen og gældskrisen i Sydeuropa er to eksterne faktorer, der bidrager til at ændre spillereglerne for den offentlige ledelse markant. Danmarks internationale økonomiske position som en lille åben økonomi indebærer, at internationale handelsforhold og finansielle forhold har stor indflydelse på udsvingene i den hjemlige økonomi.

Hertil kommer nationale forhold. Svækket forbrug, manglende konkurrenceevne og innovation i dansk produktion og en forholdsvis stor arbejdsløshed har be-

virket, at statslig gældsætning er nødvendig for at finansiere offentlige projekter, der kan "sætte gang i hjulene" igen og samtidig øge optimismen hos forbrugerne. Staten har et budgetteret underskud på ca. 75 mia.kr. i 2012.

Det er selvfølgelig begrænset, hvor langt man kan gå ad gældsætningsvejen, og Danmarks manøvre muligheder i forhold til at igangsætte større investeringer i at videreudvikle velfærdsstaten er derfor begrænsede.

Medvirkende til problemstillingen er den stigende uligevægt i forholdet mellem størrelsen af arbejdsstyrken og den ikke-arbejdende befolkningsgruppe. Danmark har kun 2,64 mio. lønmodtagere (ca. 46 pct. af befolkningen), og vi er som mange andre lande i Vesten og i Europa demografisk udfordret. Store årgange bliver

pensionerede, og små årgange træder i deres sted på arbejdsmarkedet. De vedtagne reformer af pensionsalder og tilbagetrækning vil først virke på længere sigt. Samtidig fortsætter urbaniseringen med at skabe svære vilkår for at producere og levere offentlige ydelser på det rette kvalitetsniveau i mindre befolkede landsdele.

Endelig – og som den måske altoverskyggende udfordring i det danske samfund – har produktivitetstigningen i Danmark ikke kunnet følge med omverdenens produktivitetudvikling. Og lavere produktivitetudvikling betyder både svagere mulighed for at klare konkurrencen i en stadig mere globaliseret verden og lavere velstandstigning i Danmark sammenlignet med andre OECD-lande. I Produktivitetskommissionens debatpjecer fra 2012 kvantificerer man denne udvikling ved at sammenligne med Sverige. Den lavere produktivets-

udvikling i Danmark betyder, at vi i dag betaler tre pct. mere i bundskat i forhold til, hvad der havde været nødvendigt med en produktivitetstigning på niveau med den svenske i de seneste 15 år.

Derfor ændrer rammebetingelserne for den offentlige service og velfærdsproduktion sig radikalt i disse år. Der er en øget efterspørgsel på offentlige ydelser, både som følge af den demografiske udvikling, og også på grund af mere ressourcestærke og krævende "forbrugere". Over for dette står en stat med færre ressourcer som følge af budgetunderskud og restriktioner på gældsætning. Samlet set skal det offentlige blive mere konkurrencedygtig, mere effektiv og kunne levere mere service for færre ressourcer. Og det ændrer fundamentet for, hvad vi tidligere har betragtet som givent i forhold til offentlig ledelse.

Vi ser behov for nye perspektiver og ledelsesmetoder for at imødekomme nuværende og fremtidige udfordringer. Og der er behov for helt grundlæggende at finde ind til den offentlige kerneopgave – for stat, for regioner og for kommuner. Det nødvendiggør en diskussion om, hvordan det politiske niveau kan sætte rammen og kvalitetsniveauet, og herefter en drøftelse om, hvem der skal udføre og til hvilken pris.

Vi står altså med nogle fundamentale og principielle spørgsmål til udviklingen af den danske velfærdsmodel. Behovet for innovation er åbenlyst.

Der skal tænkes nyt, prøves nye veje, og rammerne for det mulige skal udvides. Den langsigtede løsning kan få betydning for arbejdsdelingen mellem den offentlige og den private sektor og mellem den offentlige sektor og civilsamfundet.

BEHOVET FOR
INNOVATION ER
ÅBENLYST.

1

NY ÅBENHED I VELFÆRDSPRODUKTIONEN

Vi har sandsynligvis brug for større forandringer i vores måde at styre og producere på de store velfærdsområder. Vi kalder det velfærdsinnovation. Vi efterlyser "åbenhed" i ledelsen for at skabe et pragmatisk blik for løsninger med størst mulig effektskabelse. I dette afsnit giver vi et eksempel på en anderledes, aktiv ledelsesindsats på ældreområdet i Aarhus Kommune, og vi fortæller om en tankevækkende kommunal praksis fra svenske Nacka.

Vi mener, at transparens mellem mangfoldige producenter på produktionssiden kan være et vigtigt værktøj til at skabe velfærdsinnovation. Styringsmæssigt har vi ikke haft udtømmende svar på den offentlige sektors problematik. I praksis er der meget langt fra en kommunal topledelse til den enkelte blå stue i børnehaven, og tilsvarende er der endnu længere fra Christiansborg til familieafdelingen i en kommune på Sydsjælland.

Det er vigtigt, at de arbejdspladser, som skal levere ydelsen tæt på borgerne, har en vis frihed til selv at vurdere og tilrettelægge udførelsen af opgaverne efter de behov, som de møder. Selvfølgelig inden for en ramme og i overensstemmelse med den politisk fastsatte målestok for ønsket effekt. Effekten af velkvalificeret lokal ledelse skal slå tydeligere igennem på brugernes oplevelse og på medarbejdernes trivsel.

Det sker ikke, hvis der er reguleret for meget eller for "skævt" enten fra statslig eller regionalt/kommunalt hold. Frit valg og kommunalt selvstyre hænger sammen med et ønske om mangfoldighed og en accept af forskelle, så innovation og nytænkning slår igennem i faktiske forskelle, som brugere og borgere kan mærke og vælge mellem. Innovationen skabes ofte decentralt ude i frontlinjen. Og digitaliseringen giver nye mulig-

heder for at producere velfærdsydelser på en helt ny måde. Hvis dette fører frem til ny arbejdsdeling mellem borger og system – som eksemplet fra Aarhus har med i sin målsætning – ja, så er det tilsigtet.

En styrket innovation i velfærdsproduktionen kræver sandsynligvis nye organisationsformer og nye samspil mellem aktører med forskellige kompetencer. Det kræver, at vi udnytter nye teknologier, og innovationen må hænge sammen i en overordnet strategi for, hvornår nye fælles løsninger skal udvikles for en hel sektor ad gangen, og hvornår innovationen skal være et anliggende for de enkelte producenter.

DER SKAL FINDES NYE ALLIANCER MELLEML DET POLITISK-ADMINISTRATIVE SYSTEM OG BRUGERNE AF DE OFFENTLIGE YDELSER.

Velfærdssamfundet, som vi kender det, kan ikke oprettholdes uden forandring. Vi skal nytænke produktionen af offentlig service og have et skarpere fokus på kerneydelser og roller. Vi skal finde nye og mere inkluderende måder at producere nogle af velfærdsstatens

kerneydelser. Det er ikke mere tilstrækkeligt at tænke effektivisering og optimering af ressourcer. Der skal findes nye alliancer mellem det politisk-administrative system og brugerne af de offentlige ydelser.

Adskil rollerne

Vi mener, at en skarpere definition og bevidsthed om den offentlige sektors forskellige roller kan åbne for et andet møde mellem borgere og de offentlige institutioner. Kommunen, regionen eller styrelsen er i mange situationer på samme tid en myndighed (sikrer, at regler overholdes), en udbyder af ydelser (sikrer, at lovbestemte eller besluttede ydelser er til rådighed) og en producent af ydelser (faktisk producent af børnepasning, blindtarmsoperationer og specialundervisning). Men det er ikke nødvendigvis optimalt for fleksibiliteten og

for ydelsens kvalitet på alle områder. Adskillelsen af producentrollen fra den offentlige institutions roller som myndighed, kravstiller og udbyder åbner for en række potentielt positive kræfter, uden at der tabes styringsmuligheder i den offentlige sektor. Politikere og centraladministration kan i højere grad fokusere på at opstille rammer og krav til den givne ydelse og derefter "stille sig på samme side som brugerne" og efterse, at kvaliteten lever op til det lovede. I kommuner har kommunalbestyrelsen i dag alle roller – myndighed, udbyder og producent, hvilket i en del tilfælde betyder mindre tilbøjelighed til at inkludere civilsamfunds- og markeds løsninger, og ikke mindst mindre overskud til at fokusere på mål, dialog med brugerne og innovation og udvikling af ydelserne. Den organisatoriske adskillelse af producentrollen fra kommunens myndighedsrolle og udbyderrolle kunne have en effekt på legitimiteten af den politiske ledelse. Bor-

gernes oplevelser med de givne producenter bliver nu et fælles anliggende med kommune og den politiske ledelse. Politikerne frisættes til et mere direkte forhold til borgerne præget af en alliance om at løfte kvalitet og fremme effekt. Forudsætningen er transparens og åbenhed om servicetilbuddene og deres forskellighed.

Feedbacken fra borgerne indgår naturligvis som et vigtigt grundlag i valget af kommende producenter og i dannelsen af rammebetingelser for producenterne. Omvendt får den lokale ledelse på institutioner og hos producenter nu en renere snitflade til udbyderrollen. Den lokale ledelse kender kontrakten og vilkårene og kan fokusere entydigt på at udvikle sin ydelse og forme sig optimalt over for sine brugere. Fx ved at imødekomme særlige ønsker og på den måde skabe et særkende og høste nye erfaringer. Eller ved at effektivisere eller spare på de områder, som betyder mindst for brugernes oplevelse.

KVALIFICERET LOKAL LEDELSE ER AFGØRENDE.



VI EFTERLYSER ÅBENHED I LEDELSEN

CASE:

DET TANKEVÆKKENDE SVENSK EKSEMPEL

Tænk tanken var i 2012 på ekskursion til den svenske kommune Nacka. Nacka har 92.000 indbyggere og flere på vej. Som nabo til Stockholm Kommune med både storbyen og naturen lige om hjørnet tiltrækker Nacka mange unge familier. Således er kommunen i en positiv demografisk udvikling, der også smitter af på økonomien. Nacka er en forholdsvis velstillet kommune med lav arbejdsløshed (4,5 pct.) og stor mangfoldighed med næsten en fjerdedel ikke-svenskfødte borgere. Udgiftspresset på kommunens budget er mindre end i andre svenske kommuner, og kommunen er også i svensk sammenhæng anderledes. Vi mener ikke desto mindre, at ideerne bag Nackas tilgang er interessante i dansk sammenhæng. De afgørende opmærksomhedspunkter følger her. Vores kilde er politikere og embedsmænd i kommunen.

Svensk magtudredning: Borgerne vil påvirke skoler, institutioner og ældrepleje

Den svenske stat gennemførte en magtudredning i 1990. Hovedtendensen i den svenske magtudredning var, at den samfundscentrerede individopfattelse

havde tabt terræn til en mere individcentreret opfattelse. Den individcentrerede borger opfører sig mere som en individualistisk, markedsorienteret og rationel aktør, der i mindre grad interesserer sig for samfundet som helhed. Svenskerne viste sig – måske lidt overraskende for os – at være mindre interesserede i landspolitiske emner end i den helt lokale og personnære offentlige service. De vil gerne involveres, når det handler om den lokale skole, børneomsorg eller ældrepleje. Nacka bygger på dette ønske om involvering. Kundernes valg er centralt placeret i Nacka, og det gør kommunens borgere til aktive medskabere i produktionen af velfærdsydelser.

Politikere i bestyrelsens rolle

Nackas politikere opstiller nogle mål og rammer, men de lader ledere lede, og de lader administrationen forvalte. Politikerne stiller krav og befinder sig i en afgrænset position i forhold til kommunens institutioner. Kravene og rammerne opstiller ønsker og mål, som både private virksomheder, selvejende institutioner og kommunale enheder kan byde ind på. Politikerne er

konkurrenceneutrale og opfordrer til mangfoldighed. Den enkelte ydelse får samme offentlige finansiering, uanset om producenten er offentlig eller privat. Alle får de samme enhedspriser. Det betyder, at politikere ikke automatisk forsvare de institutioner, som leverer til borgerne. Politikere er friske for det konkrete ansvar for leverancens kvalitet og kan derfor i højere grad stille sig på samme side som borgerne i velfærdsproduktionen.

Adskillelse af finansiering og produktion

Nackas organisation består af tre dele: politikere, tjenestemandorganisationen og de producerende enheder. Finansieringsansvaret ligger i den politiske del, og politikere sætter desuden mål op for de producerende enheder og beslutter en økonomisk ramme. Tjenestemandorganisationen hjælper politikere og udfører desuden myndighedsopgaver. De producerende enheder – som både kan være private og kommunale – leverer tjenesteydelser og service, og de virker i konkurrence. Det gælder f.eks. skoler, plejehjem og daginstitutioner. Hvis de producerende enheder ikke lever op til de politiske, fastsatte krav kan

REKRUTTERINGEN AF MEDARBEJDERE TAGER UDGANGSPUNKT I STYRINGSFILOSOFIEN

autorisationen tages fra dem igen. Nacka Kommune har gjort dette i praksis. Kommunen har lukket mere end en skole.

Åbenhed om ydelser

Nacka har en hjemmeside kaldet "sammenligner". Her kan borgere se samtlige institutioner og deres objektive nøgletal og resultatet af aktuelle tilfredshedsmålinger blandt forældre og elever (fx for skoler). Det er et krav, at institutionen deltager i denne åbne og transparente tilgang til kommunens borgere for at kunne levere til Nackas borgere.

Kundevalget giver mangfoldighed

Kundevalget er borgernes frie valg til at vælge leverandør af fx ældrepleje, tandpleje, skole eller fodterapeut. Formålet er at give borgerne direkte indflydelse på den service, de har ret til. Kundevalget omfatter alle individuelt rettede ydelser – fx vuggestuer, uddannelse, individomsorg, familiebehandling og ældrepleje. I praksis får borgeren en check og information om sine valgmuligheder. Borgeren kan skifte leverandør, hvilket understreger institutionens behov for at profilere sig præcist og markere sin egen profil. Kundevalget giver kimp til konkurrence mellem producenterne, og Nacka opfordrer til mangfoldighed blandt producenterne og tilstræber en lille overkapacitet i forhold til efterspørgslen. Endelig er det interessant, at Nackas frie valg ikke startede som markedsinnovation, men som sammenlutninger af forældre og medarbejdere – altså innovation fra civilsamfundet.

Uddelegeret ansvar og beføjelser

De kommunale institutioner og virksomheder har frihed til selv at beslutte, hvordan virksomheden skal drives. Kommunens princip er, at ansvaret skal ligge på lavest mulige effektive niveau med hensyn til mål, organisation, økonomi, resultat, personale, arbejdsmiljø og udvikling. Dette princip er vigtigt for at give institutionen mulighed for at konkurrere og for at møde kunderne optimalt.

Offentlige topledere i ny rolle – central ledelse og decentral styring

Nacka har en stærk direktion med 8-10 medlemmer, som er aktive i sparringen med de lokale ledelser af offentlige og private institutioner. Ledelsesudvikling prioriteres højt, og både kommunale og private producenter efterspørger disse ledelsesprogrammer. Årets største løft i kvalitet og resultater bemærkes og belønnes. Desuden belønner kommunen institutioner med den højeste kvalitet. Arbejdet med kvalitetsudvikling går på tværs af offentlige og private producenter.

Nacka har en intensiv ledelsesdialog. Direktørerne er sjældent på kontorerne. De er ude i virksomhederne, hvor de fokuserer på – og fremhæver – de dygtigste for

at gøre dem bedre, og de arbejder med at coache de svagere. Ledelsesdialogen forekommer at være frivilligt baseret og mere coachende end ordregivende.

Rekrutteringen af medarbejdere tager udgangspunkt i styringsfilosofien. Der rekrutteres kompetencer, som styrker den struktur, de skal indgå i. Og det er ikke nødvendigvis den klassiske embedsmandsrolle, der er i højsædet. Det stiller krav til ledelsen om at sikre, at alle led i velfærdsproduktionen er bemandede med kompetencer, som forstår og styrker den struktur, de indgår i.

Ser vi på styringstendensen i de danske kommuner efter kommunalreformen, kan man lidt tilspidset sige, at Nackas eksempel går den stik modsatte vej. Mange danske kommuner bekendte sig til et princip om "central styring og decentral ledelse" – i betydningen faste mål og resultatkrav til ydelserne og til gengæld frihed til at lede (personaleledelse) decentralt. Heroverfor synes Nackas eksempel næsten at kunne formuleres som "central ledelse / decentral styring". Nacka har en meget aktiv, central ledelse på værdi, innovation og kvalitet. Til gengæld gives videst mulige rammer til at udforme det faglige indhold decentralt, hvor mangfoldighed ses som en kvalitet.

DANSKE ANBEFALINGER INSPIRERET AF NACKA

De danske kommuner kan lade sig inspirere af bl.a. Nacka Kommune. I lyset af erfaringerne fra Nacka Kommune vil vi opstille en række anbefalinger til den danske kommunale forvaltning:

- 1** Frihed og konkurrence i produktionen af kommunale velfærdsydelser giver en mangfoldighed blandt producenterne og et kontinuerligt fokus på kvalitetsudvikling. Der sker tilsyneladende samtidig en afideologisering af debatten om, hvem der producerer ydelserne.
- 2** Transparens og muligheden for at sammenligne forskellige udbydere skaber et bedre produkt og lægger en del af beslutningskompetencen ud til borgerne. Der skabes et fokus på "kundens eget valg".
- 3** Der kan skabes en konstruktiv styringsdialog mellem politikerne og borgerne om de generelle mål og rammer, hvorunder såvel kommunale som private enheder skal agere.
- 4** Topleledelsen i den kommunale forvaltning kan fritages for faglig detailstyring og i stedet komme ind i en langt mere coachende ledelsesdialog med fokus på best practice og videndeling.
- 5** Ansvar for daglig drift kommer til at ligge på lavest mulige effektive niveau.

EN TÆT OG LØBENDE DIALOG MELLEM UDBYDER OG PRODUCENT GIVER DET BEDSTE GRUNDLAG FOR AT SKABE RESULTATER.

Nacka, Danmark og BUM

I Danmark kender vi principperne fra Nacka i Bestiller-Udfører-Modtager-modellen (BUM-modellen). Her opdeles organisationen i henholdsvis en bestillerenhed og en eller flere udførerenheder for at skabe effektiv opgavevaretagelse til gavn for modtagerne.

BUM-modellen er karakteriseret ved, at et kommunalt serviceområde organiseres i en bestillerenhed, en udførerenhed og en modtagerenhed. På fx ældreområdet er der typisk en visitationsenhed (bestillerenheden). Denne enhed er typisk organiseret under ældreforvaltningen. Frit leverandørvalg på ældreområdet medfører, at den producerende funktion kan varetages af enten en kommunal leverandør, en selvejende institution eller et privat firma. Dette er udførerne. Modtagerne er borgerne.

Kommunerne har i dag en række både positive og negative erfaringer med den skarpe adskillelse af udbyder og producentrolle i en BUM-model. Hvis adskillelsen er total og bygger på et meget detaljeret udbudsgrundlag, som minder om udbud af entreprenøropgaver og byggeopgaver, opstår et stramt og bureaukratisk kontrolregime, som ofte holder private virksomheder borte fra at byde. Procesomkostningerne ved at byde bliver for store. Hertil kommer, at kontrakter på kun fire-fem års længde ofte ikke er attraktive. Adskillelsen af rollerne giver mening, hvis der er tale om mere langvarige aftaler med fleksibilitet og udbyggede udviklingsmuligheder af produktet. En tæt og løbende dialog mellem udbyder og producent giver de bedste

resultater for alle parter. Denne tendens forudsætter forenklede EU-regler, som er på vej. De fleste kommuner er på vej væk fra de meget rigide BUM-modeller og ser det som forudsætningen for adskillelsen og for en bedre udnyttelse af markedet.

Transparens på et styret marked

BUM-modellen kan med fordel udbygges med friere valg og større transparens for borgerne. Kraften i kundernes valg og fravalg er en stærk kraft til at skabe tilpasninger og større forandringer. Der ligger altså velfærdsinnovation og venter, hvis vi imødekommer borgere og brugere med et transparent udbud af velfærdsproducenter. Disse producenter skal netop være forskellige, for at valget giver mening.

Denne tilgang til producentdelen kan minde om en styret markedsmekanisme. Vilkaerne for "markedet" sættes af den politisk styrede organisation i sin bestillerrolle. Rammen og præmisserne på markedet er åbent udmeldt til befolkningen, og den er således "på valg". Løbende målinger og kvalitetsindikatorer skaber faktabaserede valg fra brugernes side og giver producenterne en klar indikation på egen performance.

Vi tror, at det oplyste og dokumenterede valg hos brugerne er vigtigt for at skabe en hensigtsmæssig, markedsnæret mekanisme med fokus på kvalitet. Finansieringen er den samme som tidligere og behøver ikke at ændres. Det afgørende er, at skatten finansierer producenten, og at producentens fokus flytter mere

entydigt ud og ligger på brugernes oplevelse af effekt og kvalitet inden for politisk fastsatte rammer for indhold og kvalitet.

Kommunen kan frit vælge private eller offentlige aktører som producenter inden for den opstillede ramme. Det kræver naturligvis et fuldt afideologiseret valg af aktør. Det skal være kvaliteten af producentens samlede leverance, som styrer. Målet er ikke privatisering – målet er at udnytte brugernes feedback til at udvikle produktionen af velfærdsydelserne. Det er den indbyggede fleksibilitet og transparens, der opstår gennem adskillelsen af bestiller-/udbyderrollen og producentrollen, som er det eneste formål med at indføre denne politisk styrede markedsmekanisme. Målet er at løfte kvaliteten og sikre brugernes opbakning til deres producenter.

**KVALITETEN I EN
LEVERANCE SIKRER
BRUGERNES OPBAKNING
TIL PRODUCENTERNE.**

Interface: Er vi klar?

Mangfoldigheden kan fremmes gennem samarbejde med selvejende institutioner, private virksomheder eller andre offentlige organisationer. Samarbejdet med nye partnere kan være efterspørgselsdrevet. Kommunen, regionen eller styrelsen vil af forskellige grunde finde nye samarbejdspartnere til at hjælpe med at løse en given opgave og går ud og leder efter passende alliancer. Det kan også være udbudsrevet. En privat virksomhed eller en NGO mener, at de kan bidrage til løsning af en kommunal opgave. I begge tilfælde er spørgsmålet, om den offentlige instans er klar til at indgå i sådan en dialog. Hvem ringer man til i kommunen for at foreslå et nyt samarbejde om velfærdsteknologi, fælles produktion eller et forsøgsprojekt?

En del af et åbent lederskab er at sikre, at dette interface er klart og synligt og indeholder kompetencer, som trækker disse muligheder ind i en konstruktiv dialog og en beslutningskraftig struktur.

Den lokale effekt

Moderne ledelse er ikke fraværet af ledelse. Lokal ledelse kan sammen med faglig professionalisme trække i arbejdstøjet for at lave den bedst mulige ydelse under kendte vilkår. Friheden til at fortolke opgaven gennem det decentrale ansvar for eksekveringen kan tænkes at give et boost til kultur og kropsånd. Men denne frihed skal kombineres med et fokus på ledelse og kvalitet, som kan løfte den enkelte institution.

Generelle krav om målbarhed i organisationernes aktiviteter har medført megen effektivisering af arbejdsgange og processer. Men i takt med, at overenskomster er blevet gradvist mere specifikke omkring definering af opfyldelseskrav og delmål i de offentlige institutioner, er det blevet sværere at styre effektivt. Det manglende råderum for dem, som skal styre mod målene, er demotiverende og skaber ikke optimale løsninger. Den øgede detaljerigdom kræver også mere specialiseret viden for at imødekomme de mange delmål.

Kravene kan være svære at opfylde, da ledere samtidig skal være generalister for at opretholde overblik og organisatorisk kontrol.

Der er stigende fokus på en række offentligt ansattes løn- og arbejdsvilkår. Presset øges for at sikre en større andel af indsatsen rettet mod kerneydelsen og på at få reduceret de ofte meget indviklede regler, der i for høj grad indskrænker det lokale ledelsesrum. Udfordringen er i høj grad at frigøre den faglige ressource hos læreren, præsten, lægen osv. til at gå direkte i clinch med den voksende opgave, som borgerne stiller.

Transparens og individuelle behov

Vi er optaget af denne øgede transparens om produktionen af velfærdsydelser, fordi den tilbyder en genvej til at skabe mere værdi for de samme penge. Effekten og oplevelsen af en ydelse står ikke nødvendigvis i et proportionalt forhold til omkostningen. Mange steder i

UDFORDRINGEN ER I HØJ GRAD AT FRIGØRE DEN FAGLIGE RESSOURCE

den offentlige sektor – både inden for sundhed, uddannelse, børnepasning og ældrepleje – skal vi målrettet lede efter indsatser, som både sparer penge og løfter oplevelsen og effekten af indsatsen.

Og ikke alle søger det samme. Borgerne lægger vægt på forskellige aspekter af ofte meget sammensatte velfærdsydelser. Det kræver et metodisk fokus på de stadig mere individualiserede behov, som den offentlige ydelse skal tilfredsstille, og det kræver mere åbenhed. For eksempel gennem systematiske kvalitetstjek og brugerundersøgelser, der offentliggøres helt lydfrit på hjemmesiden. Gennem information og gennemsigtighed kan vi synliggøre valgmulighederne.

Den kommunale velfærdsproduktion er på en række områder baseret på standardydelser og standardpriser. Der er ikke altid en direkte sammenhæng mellem det antal timer, borgeren modtager f.eks. i en dagsinstitution, og den takst – ofte subsidieret – som brugeren betaler. Det bygger på en lighedstankegang. Der er ikke

tale om et marked, hvor man køber individuelle ydelser – men velfærdsydelser med lige adgang for alle.

Der ligger et potentiale for udvikling af serviceproduktionen, hvis der skabes en mere direkte og markedsbaseret sammenhæng mellem ydelse og pris. Ydelsen – f.eks. åbningstiden – kan blive mere fleksibel. Det vil komme i konflikt med det synspunkt, at individuel brugerbetaling for eksempelvis en dagsinstitutionsplads efter modtagne timer og modtagen kvalitet vil skabe A-institutioner og B-institutioner. Denne problematik viser sig allerede i dag, når der oprettes private daginstitutioner med samme begrundelse, som når der oprettes privatskoler.

Det er i sidste ende en politisk afgørelse, hvilken vej man vælger. Men der er et tydeligt behov for en politisk dialog med borgerne om behovet for mere individuelle serviceydelser og en bedre og mere direkte sammenhæng med betalingen.



HVEM RINGER MAN TIL I KOMMUNEN FOR AT FORESLÅ ET NYT SAMARBEJDE OM VELFÆRDSTEKNOLOGI, FÆLLES PRODUKTION ELLER ET FORSØGSPROJEKT?

CASE: LEDELSE FRA AARHUS KOMMUNE: FRIHEDSKORT OG LAVERE ÆLDREOMKOSTNINGER

Aarhus Kommune har over fem år reduceret udgifterne pr. pensionist med 16 pct. I samme periode er andre udgiftsområder i kommunen steget, og landsgennemsnittet for kommunens ældreudgifter er faldet med ganske få procent. Ledelsesmæssigt spiller fem "frihedskort" en afgørende rolle blandt medarbejderne i Sundhed & Omsorg, og denne ledelsestilgang er en del af forklaringen på den mere end solide budgetoverholdelse på ældreområdet.

Med udsigt til pres på økonomien, flere ældre, hurtigere udskrivninger fra hospitalerne, øget efterspørgsel på hjælpemidler og et forsvindende rekrutteringsgrundlag var det fristende at male fanden på væggen og råbe om økonomisk hjælp. I stedet valgte Sundhed & Omsorg en retningsbestemt, men enkel og let kommunikerbar strategi med fokus på tillid og frihedsgrader.

På www.defemkort.dk opsamler organisationen essensen, og formålet er, at medarbejderne selv er med til at drive forandringerne og innovationen – i modsætning til at blive "ramt" af forandringerne som en kanin i en lyskegle. Medarbejderne kan bruge kortene og strategien til at skabe mening og til at stille spørgsmålstegn ved en given situation og ved faste rutiner. Kortenes ordlyd er: "Vi holder borgerne væk", "Slip medarbejderne fri", "Al magt til borgerne", "Ledelse med vilje" og "Vi er sammen med borgerne".

Dette ledelsesgrundlag er gledet ind i kulturen og er med til at skabe et stærkt fokus på at gøre ældre selvhjulpne og aktive længst muligt i eget hjem. Tanken har været at fremme det rehabiliterende og ikke blot yde kompenserende hjælp. Hensigten er også at ændre borgernes dialog med det offentlige, at skabe en

ny samarbejdsdimension og at flytte kulturen fra et klientperspektiv til en mere ligeværdig og gensidigt ansvarfuld dialog. Selvvisitering er et vanskeligt fagligt begreb. Men det indeholder kimen til en ny dialog og en ny arbejdsdeling mellem borger og velfærdsstat. Og til en ny ansvarliggørelse af alle parter.

Det kræver ikke mindst, at medarbejdere er tæt på den enkelte borger og anvender frihedskortene og den øgede bemyndigelse til at tage selvstændig stilling og træffe de rigtige beslutninger. En ændret visitationspraksis skal blot være én af konsekvenserne af at bryde med kaskadepincip og top-down-tilgangen til ledelse. Medarbejderne er friske til at hjælpe den individuelle ældre borger, og de skeler mindre til korrekt og ligelig fordeling af service. Ny teknologi som loftlifte, robotstøvsugere og skylletoiletter er også med til at gøre

brugerne mere selvhjulpne og reducere antallet af medarbejdere om den enkelte ældre.

Den gode business case i ældreområdet i kommunen omfatter 7.000 medarbejdere, der leverer hjemmehjælp til 10.000 borgere i deres eget hjem og passer 4.000 borgere i plejeboliger og ældreboliger. Aarhus har i alt 47.000 ældre over 60 år, og igangværende undersøgelser skal fastslå, hvordan medarbejdertilfredshed og brugertilfredshed har udviklet sig i de seneste år på trods af væsentligt færre ressourcer.

DEN GODE BUSINESS CASE

7.000
MEDARBEJDERERE



47.000
ÆLDRE OVER 60 ÅR

10.000
BORGERE I
EGET HJEM

4.000
BORGERE I PLEJE –
OG ÆLDREBOLIGER

HVEM HAR ANSVARET FOR INNOVATION?

Innovation af offentligt producerede serviceydelser har traditionelt været de fagprofessionelles domæne under overskriften "faglig udvikling". Eller også har innovationen været ledelsens ansvar under overskriften "effektivisering". Men nu lægger økonomisk krise og en velfærdsmodel under pres et hidtil uset politisk pres for radikal nytænkning på de store velfærdsområder. Erfaringen viser, at kommunerne opnår størst effekt, hvis politikerne går markant ind i innovationsprocessen både indholdsmæssigt og som en del af den politiske dagsorden.

Det er tydeligt for os, at hvis vi skal udnytte det store potentiale til effektivisering og innovation, skal vi være klar til at sammenligne performance og effekt af sam-

menlignelig offentlig servicevirksomhed. Vi skal op-søge og fremme denne transparens som led i et åbent lederskab. Eksempelvis må vi tage et opgør med det kommunale dogme, at det ikke giver mening at sammenligne kommunernes indsats, kvalitet og resultater – eller kommuners ledelseskvalitet. Tværtimod. Det er netop meget værdifuldt at sammenligne gennem nøgletal, benchmarking og måling af effekt. Ikke mindst er der potentiale til læring og forandring, hvis denne sammenligning afslører to cifrede kvalitetsforskelle på tilsyneladende helt sammenlignelige indsatser. Det er et centralt element i en ny forståelse af åbenhed i ledelsesprocessen, og det vil fremme forandring og nytænkning i de store velfærdssektorer.

2

DIGITALISERING – NYE VEJE TIL AT MØDE BORGERNE

POTENTIALET
I DIGITALISERING
ER STADIG STORT FOR
VELFÆRDSSAMFUNDET

Potentialet i digitalisering er stadig stort for velfærdssamfundet. Helt klassisk har it-understøttelse været forbundet med et effektiviseringspotentiale ved at ændre og optimere administrative arbejdsgange og give os bedre "kontorsystemer". Men mange flere områder kan stadig effektiviseres ad denne vej. Digitaliseringens potentiale rækker langt videre end til administrative sagsgange. Fokus for digitaliseringen flytter i disse år fra kontoret ud i den offentlige produktion og mødet med borgeren.

Vi vurderer, at digitaliseringen kan og skal bidrage til et mere åbent og mere transparent møde mellem borger og offentlig sektor. I første afsnits billede af en valgproces mellem producenter indgår digitaliseringen eksem-

plvis som en nødvendig forudsætning for at formidle resultater og forskelle. I dette afsnit diskuterer vi potentialet i dataintensiv fokusering på den enkelte kunde og borger, potentialet i digitale kanaler til mødet mellem borgere og offentlige instanser, og vi repeterer de krav, som digitaliseringen stiller til ledere og topledere.

Vi mener, at et åbent lederskab kan fremme de digitale løsninger, som skaber velfærdsinnovation ved at ændre "forretningsmodellen" for mødet med borgerne. Alene viljen til at digitalisere forskellige former for offentlige sagsgange 100 pct. er et nybrud. Det samme gælder viljen til at tvinge hovedparten af borgerne over på digitale platforme, når offentlige ydelser skal leveres. Denne digitalisering åbner for nye muligheder og for at gentænke en lang række af de interaktioner, der foregår mellem den offentlige institution og borgerne.

Selvbetjening og aktive borgere

Åbningen af den offentlige sektor gennem digitalisering er ensbetydende med flere kanaler og flere platforme. Her deler de offentlige institutioners borgerkontakt vilkår med bredt appellerende virksomheders kundekontakt. Den samme proces skal måske understøttes pr. telefon, hjemmeside, e-mail og måske fysisk møde.

Men transaktionsomkostningen er som bekendt markant lavere på digitale platforme, og de offentlige institutioner har præcis dette rationale for at lave sin digitale sagsbehandling så lækker, at flest mulige borgere

vælger at betjene sig selv billigst muligt – måske gennem 100 pct. digital selvbetjening. I praksis handler det givetvis om at lade de digitalt selvhjulpne klare sig selv for at kunne hjælpe et mindretal igennem de tilsvarende processer. Digitalisering skriver sig her klart ind som et værktøj til at skabe mere værdi for de samme penge.

Og man behøver ikke at opfinde alting selv. Der er masser af erfaring og kompetencer at hente fra de brancher i den øvrige økonomi, der har baseret deres forretningsmodeller på en stærkt øget grad af digitalisering. Der er værdi i en dialog med nye samarbejdspartnere, og måske skal kommunen, regionen eller styrelsen importere helt nye kompetencer til at optimere denne del af fremtidens praksis. Standarder og fællesskaber åbner for fælles udvikling og stordriftsfordele på tværs af organisatoriske skel i den offentlige sektor.

De nye kanaler og analytisk CRM

Digitale generationer – opvokset med smartphones, web og sociale medier – er nu ved at være voksne, og de vil forvente – måske forlange – at de kan kommunikere og behandle sager i den offentlige sektor på de nye platforme. Den udvikling er positiv og rummer et stort potentiale, men effekterne kommer ikke af sig selv. En stadig mere it-understøttet dialog mellem borgere og offentlige institutioner kan både gøre leverancen bedre, hurtigere og billigere. Derfor vil kommuner og de fleste andre offentlige virksomheder med kontakt til borgere og virksomheder tage de nye muligheder i

brug. Der ligger en stor digital ledelsesopgave foran de fleste offentlige virksomheder.

Private virksomheder – fx bankerne – samler metodisk viden om deres kunder fra mange forskellige kontaktpunkter. Formålet er at sætte denne unikke viden om den enkelte kundes præferencer og adfærd i arbejde i deres kommunikation og kundefølgelse. Det fører til stadig mere finmasket segmentering med et skarpt blik for den enkeltes præference med hensyn til kanal. Brugen af papirbrev, e-mail, telefon eller hjemmeside kan måles og registreres, og banken kan opbygge en begrundet hypotese om, hvilket medie du og jeg ønsker til forskellige typer af bankforretninger.

Denne analytiske tilgang til CRM (Customer Relationship Management) er helt oplagt at bruge for den offentlige sektor. Rationalet er ikke mersalg som i bankerne, men effektivisering og bedre borgerdialog. Den faktabaserede viden om borgerne og deres kanalpræference kan bruges til begge dele. Det er kontaktpunkter til danskere.

Innovation ved at lytte

De offentlige ydelser er ikke for komplekse til at blive understøttet af de nye kommunikationsformer. Nøglen er differentiering. Det kan jo være, at det kun er dele af dialogen med borgerne, man digitaliserer. Tænk f.eks. på et gymnasium, hvis produkt er studentereksamener. Undervisningen skal ikke foregå via smartphones, men gymnasierne konkurrerer om at tiltrække elever, og der hersker en vis konkurrence mellem dem. Alligevel ved de fleste gymnasier reelt intet om elevernes valg. De ved ikke, hvornår valget sker, eller hvem der deltager i beslutningsprocessen, eller hvad de unge fokuserer på. Her kunne man sagtens forestille sig, at nye kanaler og nye kommunikationsmåder kunne påvirke et gymnasiums dialog med de unge i en positiv retning.

Overordnet set handler det jo om at gennemlyse sin virksomhed og sit produkt i et perspektiv udefra og ind. Digitaliseringen kan spille en rolle i flere kanaler, flere faser og over for flere forskellige kundegrupper. Det kræver en fundamental og sammenhængende analyse set i kundens perspektiv. Her er netop kim til innovation. Der er allerede masser af digitale kilder og muligheder for at åbne og for at komme i dialog med sine brugere.

Sociale medier giver stemmer til borgere og brugere, og den offentlige sektor kan lytte med på præcis samme vis, som en privat virksomhed vil gøre det. Den aktive lytning – i organiseret, struktureret og digital form – fører til brugerdreven medskabelse af den offentlige ydelse. Enten fordi den rammesættende myndighed og offentlige kravstiller lærer noget og derfor udvikler sine krav og dermed rammen for velfærdsproducen-

terne, eller fordi producenten selv former og udvikler sit produkt gennem dialogen med brugerne.

Ny kompetence

Det digitale aspekt bliver klart nok vigtigere og mere strategisk. Det kommer til at handle om både lederskab og ledelse, og digitalisering kommer højt op på topledernes dagsorden. Årsagen er, at evnen til at vælge rigtigt og at gennemføre digitale forandringer kan danne forskel på succes eller fiasko. Men samtidig kræver det nogle helt nye kompetencer, som skal supplere den traditionelle, meget stærke faglighed i mange offentlige virksomheder. Det er bl.a.

viden om it, markedsføring og kommunikation, og det vil f.eks. være nyt for mange at differentiere sin kommunikation til forskellige målgrupper og individualisere dialogen med borgerne. Offentlige instanser skal til at anvende teknologier, der både gør dem i stand til at forstå relevante brugergrupper meget bedre, og som hjælper med at kommunikere mere direkte med dem – ligesom den private virksomhed med et kommercielt formål gør det. Det hele handler om at kommunikere på kundens præmisser – både i valg af medie, timing og tone. Et øget fokus på brugere og "kunder" fører digitalisering med sig i kølvandet.

ANALYSE UDEFRA OG IND. OG KOMMUNIKATION I ØJENHØJDE.

KOMMUNIKER PÅ KUNDENS PRÆMISSER

Giv kejseren...

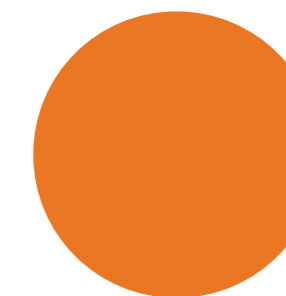
Fortællingen om eksempler på fejlslagne it-projekter inden for den offentlige sektor er stor og sejlivet. Vi mener, at den fortælling ikke bør stoppe en oplagt innovation gennem it-teknologi. Selvfølgelig skal der arbejdes metodisk på at undgå fejlslagne it-projekter, og vi kan pege på flere områder, hvor offentlige instanser kan have et skærpet fokus. Det er og bør være et fokusområde at blive bedre til at gennemføre it-projekter. Topledere skal involvere sig for at skabe den forretningsmæssige ramme for de it-folk og projektmagere på bestillerside og producentside, som udvikler løsningerne i praksis.

Men det er et eksempel, som den digitale tinglysning maner til eftertanke. Domstolsstyrelsens system blev kendt for forsinkelser og lange sagsbehandlingstider

til stor gene for virksomheder og borgere, der købte, solgte eller belånte fast ejendom. Ikke meget senere konstaterede statsrevisorerne imidlertid, at systemet fungerer efter hensigten, at puklen af ophobede sager er reduceret, og at 70 pct. af alle anmeldelser nu behandles digitalt og automatisk. Ukendt for de fleste, men flotte resultater.

Det er klart, at offentligheden om og aktindsigten i it-projekter inden for den offentlige sektor mere ubarmhertigt end i private virksomheder afslører eventuelle store forsinkelser og budgetoverskridelser. Samtidig er digitalisering, der virker, ikke så spændende en fortælling som det modsatte. Men dén fortælling lover godt for fremtiden. Giv kejseren, hvad kejserens er! Digitaliseringen handler ikke om de administrative arbejdsgange og flere interne "kontorsystemer". De er næsten "uinteressante" i sammenhæng med innova-

tion af forretningsgange i mødet mellem den offentlige leverandør af service og kunden/borgeren. Det er eksterne servicesystemer, forretningssystemer på velfærds-kernelydelse, der er interessante. Her kan digitalisering levere de store landvindinger. Fælles standarder og fælles løsninger på it-området på tværs af de forskellige offentlige instanser kan øge muligheden for at tage de nye spring i digitaliseringsindsatsen.



CASE: NEM-ID

NemID er afløseren for den digitale signatur, som blev lanceret for ca. 10 år siden. Det storstilede NemID-projekt kan på sin vis sammenlignes med Storebæltsbroen eller Dankortet: et samfundsændrende initiativ, der berører en meget stor del af den danske befolkning. Og et centralt værktøj i forhold til at tænke nyt og stort i forhold til digitaliseringen af mødet med borgeren.

NemID blev også mødt af kritik fra starten, og den gamle digitale signatur, som alle elskede at hade, var pludselig det bedste i verden. Efterhånden som borgerne vænnede sig til NemID, stilnede kritikken af. Det er praktisk, at samme interface virker i banken, på SKAT, på borger.dk osv. 90 pct. af borgerne er nu tilfredse med NemID!

Anvendelsen af de digitale tilbud i den offentlige sektor stiger markant. På toårsdagen den 1. juli 2012 havde

3,84 millioner danskere NemID, og over 90 pct. har brugt NemID til offentlige tjenester, og denne anvendelse er støt stigende.

NemID er et omfattende projekt i flere faser, hvor (næsten) alle offentlige indgange gøres klar til samme log-in for brugerne. Infrastrukturen er NemLog-in, som er et fællesoffentligt samarbejde. NemID er et teknisk projekt med omfattende brugerovervejelser og sikkerhedsovervejelser.

NemID er for øvrigt et godt eksempel på offentligt-privat samarbejde. Både fordi der er valgt en privat leverandør og driftsansvarlig, og fordi det er lykkedes at få store dele af den private sektor til at anvende den samme digitale infrastruktur som den offentlige sektor. Det bidrager også positivt til business casen, fordi der er flere skuldre til at bære investeringsbyrden. Netop

investeringerne er vigtige i forbindelse med it-projekterne, fordi man – i modsætning til den traditionelle projektopfattelse – ikke bare kan sætte en sløjfe på et færdigt projekt og hvile på laurbærrene. Der vil hele tiden komme nye udfordringer, fx i form af brugerønsker om anvendelse af nye teknologiske platforme (smartphones, tablets mv.) og i form af sikkerhedsrisici som følge af stadigt mere avancerede it-kriminelle. Vi er derfor nødt til at indstille os på, at business casen skal kunne bære løbende investeringer uden stop.

I vores sammenhæng repræsenterer NemID et "møde" mellem borgerne og det offentlige. En juridisk holdbar kommunikationsform, som sætter alle i stand til digitalt og officielt at interagere med den offentlige sektor. Her er der infrastruktur til selvbetjening!

10 HURTIGE OM NEM-ID

- 1 NemID er afløseren for den digitale signatur.
- 2 Projektet kan sammenlignes med Storebæltsbroen eller Dankortet.
- 3 Et samfundsændrende initiativ.
- 4 NemID blev mødt af kritik fra starten.
- 5 Det er praktisk, at samme interface virker i banken, på SKAT, på borger.dk osv.
- 6 90 pct. af borgerne er nu tilfredse med NemID!
- 7 3,84 millioner danskere NemID, og over 90 pct. har brugt NemID til offentlige tjenester.
- 8 NemID omfattede næsten alle offentlige indgange
- 9 NemID er for øvrigt et godt eksempel på offentligt-privat samarbejde.
- 10 Der vil hele tiden komme nye udfordringer

Topledernes rolle i it-projekter

Det er stadig god latin, at topledelsen involverer sig reelt og styrende i digitaliseringen og i de processer, der er forbundet hermed. Men det er ikke en garanti for, at alle projekter lykkes. Der er en række helt praktiske og kyniske overvejelser, som skal foretages i forhold til at sætte det rigtige hold og placere det rigtigt på banen. Dertil kommer en mængde symbolledelse i forhold til at signalere innovationskraft og engagement i de forandringer, som følger med nye systemunderstøttelser.

Digitalisering er en udfordring, men vi er nået et stykke vej. Der er masser af erfaringer, man kan stå på skuldrene af, men topledelsen skal stadig arbejde tæt med en række strategiske indsatsområder:

► KUNDENS PERSPEKTIV

Digitaliseringen tilbyder i sjælden grad muligheden for at gentænke forretningsgange og processer set udefra og ind. Vi har i dette afsnit diskuteret det store potentiale i analytisk CRM gennem intensiv dataudnyttelse, men fordelene opstår ikke pr. definition. De opstår under den forudsætning, at en aktiv ledelse forstår og griber ud efter det kundeorienterede potentiale og vil arbejde strategisk med det digitale potentiale.

► ORGANISATORISK PARATHED

Det er vigtigt at fokusere på organisatorisk parathed. I store offentlige organisationer med en flerhed af

målsætninger er det vigtigt, at der er synlige og klare målsætninger rundt om digitaliseringen, så alle ved, hvordan de kan styrke og gavne projekterne.

► ORGANISATORISK EJERSKAB

Det er afgørende, at mange bærer med. Der skal være en mere aktiv involvering af medarbejderne. Dette kan for eksempel ske gennem interne undersøgelser af arbejdsgange og medarbejdernes forhold til en potentiel omstrukturering og involvering i et fællesskab. Og kommunikation, kommunikation, kommunikation.

► SANDHEDENS ØJEBLIK

Et centralt led er frontmedarbejdere, der skal tilvejebringe gevinsten i businessplanen. De bør have projektet og dets enkeltelementer helt inde under huden. De skal reelt fungere som systemambassadører ude i frontlinjen.

► KOMPETENCE

De menneskelige ressourcer er kritiske. Det kan ofte knibe med at rekruttere og fastholde de allerbedste kompetencer, som er nødvendige for at være skarpe nok i forståelsen og gennemførelsen af de helt store og ofte meget komplicerede it-projekter.

► SAMARBEJDE

Der bør arbejdes med barrierer. Der bliver ofte samarbejdet for lidt på tværs af den offentlige sektor. Enheder med ensartede behov kan have meget svært ved at

samarbejde. Det gælder ikke blot i forhold til fælles indkøb og implementering, men også i forhold til at lære af best practice.

► IT OG FORRETNING

Kommunikationen mellem forretningsledelsen og it er ofte for dårlig. Det gælder ikke mindst i implementeringsfaser. Der er ofte meget kontakt og kommunikation i visions- og markedsafsningsfasen. Men det kniber med at følge projekterne til dørs gennem implementeringsfasen. Dette er ikke kun et produkt af manglende vilje og indsigt, men også en konsekvens af det generelle pres, der er på offentlige ledere. Måske beror dette problem på den fejllopfattelse, at implementeringen er overstået, når den teknisk er på plads. Men implementeringen er først fuldendt, når den organisatorisk er på plads, og medarbejdere benytter sig af det nye system, og omverdenen oplever effekten.

► GOVERNANCE

Der mangler stadig governance-overvejelser i mange offentlige it-organisationer. De fleste organisationer er gode i et taktisk felt, men der mangler entydig placering af en lang række missionkritiske funktioner i forhold til dataejerskab, i forhold til strategiformuleringer, i forhold til kommunikationen med det politiske niveau og i forhold til at afdække en organisations faktiske innovationskraft.

Digitalisering understøtter velfærdsinnovation

Digitalisering indbyder helt åbenlyst til både effektivisering og velfærdsinnovation. Potentialet er stort.

Digitalisering åbner for nye mødeformer med borgerne. Helt konkret kan transparens og åbenheden på nettet bruges i forhold til markedslignende mekanismer, fordi den selvbetjenende borger kan undersøge, vælge og kommunikere med velfærdsproducenter.

Infrastruktur som NemID åbner for juridisk gyldig selvbetjening. Sociale medier og nettet åbner for nye kontaktpunkter. Analytisk kapacitet åbner for ny viden hentet fra den digitaliserede forvaltning og de nye digitale kontaktpunkter.

Topledelsen skal involvere sig dybt og bredt, for at digitaliseringen kan få denne positive betydning i forhold til de svære vilkår for den offentlige sektor. Topledelsens rolle vil skulle fastlægges dynamisk ud fra graden af konkret organisatorisk modenhed. Og der er en bred vifte af ledelsesopgaver at tage fat i.

Det har i mange år været gængs at tale ikke bare om ledelse i almindelighed, men også om f.eks. forandringsledelse som en særlig disciplin med tilhørende

særlige kompetencer. Det er på tide – om ikke andet af pædagogiske grunde – at vi med samme selvfølgelighed taler om ”digitaliseringsledelse” som en disciplin.

Digitaliseringen vil accelerere

Derfor er det afgørende, at man som topleder sætter sig selv i spil på en synlig og ofte også søgende måde og inviterer til en åben dialog om, hvor digitalisering kan styrke målopfyldelsen. Det gælder om både at høste det innovative potentiale ved at drive it-projekter igennem til succes og samtidig spare ressourcer, som så kan omdirigeres til andre formål.

Men det kræver, at vi bliver langt bedre til at forstå, hvad der driver vores brugere og kunder. Vi skal være skarpe til at udnytte kundekontakten optimalt, så vi via bl.a. økonomiske incitamenter og ”nudging” får flyttet den størst mulige mængde transaktioner over på den digitale platform.

Og det kræver, at vi er indstillet på at fortsætte investeringerne, selv efter at et projekt formelt er afsluttet. Både af hensyn til it-sikkerheden og af hensyn til brugeroplevelsen.

DIGITALISERING ÅBNER FOR NYE MØDEFORMER MED BORGERNE.

3 VIDERE MED OFFENTLIGT-PRIVAT SAMARBEJDE

Kan man reelt forestille sig, at offentlige aktører og private virksomheder indgår samarbejde med fælles ledelse og fælles ansvar? Emnet 'fælles ansvar' er et nøgleord for at få samarbejdet og partnerskaberne til at lykkes. Hvis ansvaret er ensidigt placeret, må man forvente, at økonomiske gevinster tager styringen. Et eksempel kunne her være rengøringsområdet, hvor den private virksomheds fokus på effektivitet og økonomi kan have afgørende – og negativ – indflydelse på kvaliteten. Omvendt, hvis ansvaret ikke er entydigt placeret, og der ikke foreligger klare regler og spilleregler, risikerer ansvaret helt at forsvinde.

Når OPI (offentlig-privat innovation), OPP (offentligt-privat partnerskab) og OPS (offentlig-privat samarbejde) er plus-ord i det offentlige landskab, så er det måske netop, fordi begreberne understreger det ansvarlige partnerskab. Vi tror, at aktører i den offentlige sektor

TILGANG



FORNUFTSBASERET

PRAGMATISK

FORDOMSFRI

har et potentiale at hente på en fornuftsbase, pragmatisk og fordomsfri tilgang til denne form for partnerskab. Begreberne dækker på én og samme tid over samarbejde og arbejdsdeling med private aktører og over et fælles ansvar og et delt ansvar.

OPP, OPS og OPI: Hvad taler vi om?

Der ligger grundlæggende en forbistring i mangel på fælles sprog, når talen falder på mulighederne for relationer og samarbejde mellem offentlige og private aktører. Når man ofte taler forbi hinanden i debatten, kan det skyldes, at der tales og opfattes noget forskelligt med det sagte. I dette afsnit bruges termen *offentligt-privat samarbejde (OPS)* om hele "værktøjskassen" relateret til samarbejde på tværs af skellet mellem offentligt og privat i al dets mangfoldighed.

OPP

OPP

Et offentligt-privat partnerskab (OPP) er et samarbejde mellem en offentlig myndighed og et privat selskab om et konkret bygge- eller anlægsprojekt, hvor samarbejdet etableres i forbindelse med anlægsprojektet, men rækker ind i den efterfølgende drift af anlægget. Det offentligt-private partnerskab er dermed en form for udlicitering, idet størstedelen af investeringen foretages af den private part. Men ansvaret for projektet er i modsætning til traditionel udlicitering delt mellem den offentlige og den private part, og økonomisk deler parterne således både de gevinster og risici, der måtte være forbundet med projektet. Finansieringen, designet, etableringen, den løbende drift og vedligeholdelsen af den pågældende opgave udbydes samlet i et såkaldt OPP-projekt. Den offentlige part betaler løbende for sin brug af det pågældende anlæg eller

OPI

byggeri – typisk i en periode på 20 til 40 år. Det offentligt-private partnerskab belaster således ikke i samme grad den offentlige myndigheds økonomi som et rent kommunalt projekt, hvor kommunen både finansierer anlæg og drift.

OPI

Offentlig-privat innovation (OPI) er betegnelsen for et udviklingssamarbejde mellem offentlige og private aktører med det formål at skabe nye løsninger. Udgangspunktet er de opgaver, der løses af en offentlig aktør. Løsninger skal samtidig have potentiale for kommercialisering. I OPI-projekter har parterne ikke et klassisk kunde-/leverandørforhold til hinanden. Samarbejdet etableres, uden at parterne kender den løsning, der skal udvikles. De kender det problem,

OPS

der skal løses, og den forskel, de ønsker at gøre for f.eks. borgere.

OPS ned på jorden og væk fra de ideologiske himmelstrøg

OPS handler i høj grad om pragmatisk lederskab med henblik på at skabe mere effekt i praksis. At noget er privat eller offentligt er ikke en kvalitet i sig selv. Det handler om at skabe fælles ansvar for effekten/kvaliteten/resultatet. Fokus bør række videre end til at levere et produkt eller en ydelse. OPS kan være et instrument til at tænke innovativt og skabe bedre og mere fremtidssikrede løsninger. Det handler ikke kun om pris. Det handler om at finde de bedste løsninger. Nogle opgaver kræver en strategisk bevidst tilgang og måske opgør med vanetænkning og fordomme.

FALD NED PÅ JORDEN

Dette er en del af den tænkning, der har givet OPS vind i sejlene i den politiske og administrative debat gennem nogle år. Men ikke med de store faktiske gennembrud til følge. Måske er der tale om en modningsproces, hvor debatten og begreberne skal have tid til at "falde ned på jorden". Vi skal væk fra en retorik præget af "alt eller intet" og væk fra en meget ideologisk præget debat. Overvejelserne bør være baseret på forretningsmæssige hensyn til kvalitet og effektivitet hos den offentlige instans.

DET HANDLER IKKE KUN OM PRIS

"Falde ned på jorden"-processen skal gerne efterlade OPS som en samlet og pædagogisk betegnelse for en tænkning og en virksomhedsdrift, hvor betydelige elementer allerede er kendt stof og praktiseret. F.eks. under betegnelser som udlicitering og konkurrenceudsættelse. Et godt eksempel på nytænkning under OPS-begrebet er de samarbejds- og kontraktformer, som Metroen (Ørestadsselskabet) valgte. Entreprenøren, der skulle stå for byggeriet, skulle også varetage driften i den første årrække. Set fra bygherrens side tilfredsstillende, fordi entreprenøren ikke forlader projektet, når sidste møtrik er skruet i, og dermed har en kraftig egeninteresse i at levere et anlæg, der driftsmæssigt fungerer fra første færd. Set fra entreprenørens side tilfredsstillende, fordi byggeriet og driften nu bliver en sammenhængende forretning.

Hvorfor OPS?

Grundidéen med at indgå i OPS bør være, at man opnår en bedre løsning, end man kunne gøre alene. Udgangspunktet er, at hver part bidrager med det, de er bedst til. En bedre løsning kan måles på kvalitet, økonomi og ressourcer. Eller der kan indgå et tidsmæssigt perspektiv – den bedste løsning på kort eller langt sigt mv. Desuden kan OPS være motiveret af forskellige risikoprofiler, hvor den private aktør i større omfang kan bære en given risiko.

Tidligere har den egentlige grund til at indgå OPS været en anden – f.eks. ofte at give en alternativ finansieringskilde. Dette er imidlertid ikke det bedste fundament for OPS. Det bærende fundament for OPS bør være, at samarbejdet bringer nye kompetencer og egenskaber i spil med forøget kvalitet og effekt til følge. Det kan dreje sig om faglige kompetencer, om evnen til at håndtere innovationsprocesser eller om erfaringen med de risici, der er forbundet med f.eks.

større udviklingsopgaver.

OPS skulle gerne være relevant, fordi det er den bedste løsning. Ikke fordi det er den eneste mulige løsning, eller fordi "irrelevante" faktorer som regler, finansieringsbetingelser o.l. giver umiddelbare fordele for den lokale pengekasse.

Ser man tilbage på erfaringerne med OPS, har de været hentet i byggeri-/anlægsopgaver og på opgaver, der umiddelbart kan adskilles fra øvrige opgaver. Private virksomheder benyttes traditionelt enten som finansieringskilde/entreprenør eller til at løse opgaver, der ikke er en integreret del af kerneopgaverne – eksempelvis rengøring, mad og vask. Men der vil ske en udvikling her, f.eks. inden for sundhedsvæsenet.

En sektor i bevægelse: OPP i sygehusvæsenet

OPS kommer til at spille en stadig større rolle, når sygehusvæsenet skal lægge sine strategier. Det hand-

ler om, hvilke opgaver man betragter som en del af kerneforretningen, og hvilke opgaver man med fordel kan samarbejde med andre virksomheder om at løse. Og private aktører får voksende mulighed for at indgå i – og drive – opgaveløsninger tæt på sygehusvæsenets kerneopgaver. Tilsvarende ser mange kommuner på private aktører inden for ældrepleje.

Alle fem regioner i Danmark arbejder nu med den nationale plan om et moderne og anderledes struktureret sygehusvæsen, som skal være på plads med de store supersygehuse omkring 2020. Planerne er ved at tage form og så småt ved at blive realiseret. OPS kan her være relevant og givtigt i forbindelse med p-huse, patienthoteller, sundheds-it og digitalisering m.v.

...SAMARBEJDET BRINGER NYE KOMPETENCER
OG EGENSKABER I SPIL MED **FORØGET KVALITET**
OG **EFFEKT TIL FØLGE...**

CASE:

SAMARBEJDE MED ET PRIVATHOSPITAL SOM STRATEGISK SAMARBEJDSPARTNER

Region Sjælland har gode erfaringer med OPS om afgrænsede, specifikke leverancer som eksempelvis et vist antal hofteoperationer. Regionen er nu i gang med at udbyde en aftale med et privathospital som strategisk samarbejdspartner. Til forskel fra de hidtidige udbud og aftaler med privathospitaler bygger det kommende udbud på ønsket om en bred og varieret vifte af opgaver. Tanken er, at de to parter i fællesskab tilrettelægger og laver aftaler hen ad vejen.

Den nye aftale med en strategisk samarbejdspartner skal indgås i løbet af 2013. Opgaverne til den private samarbejdspartner skal fastlægges. Samarbejdet kan omfatte:

► **Supplement af kapaciteten på regionens egne sygehuse på udvalgte områder**

► **Lægedækning på ydertidspunkter og i yderområder**

► **Bemanding af klinikker i almen praksis**

► **Bemanding af en mulig fremtidig lægevagtordning**

Region Sjælland arbejder ud fra den hypotese, at der er synergieffekter og stordriftsfordele forbundet ved et mere generelt samarbejde med et privathospital, som kan være bedre gearret til at håndtere udsving i aktiviteten og hurtigere til at tilpasse sig. Privathospitalet kan muligvis også rekruttere kompetencer, som regionen selv har svært ved at rekruttere, f.eks. ved at etablere rotationsordninger mellem hovedstad og provins. Desuden forventer regionen øget fleksibilitet og øget læring. Det er endnu et uafklaret spørgsmål, om den økonomiske dimension og business case holder. En lang række konkrete initiativer vil bringe svaret nærmere. I skrivende stund (februar 2013) er opgaven annonceret, og regionen forventer at indgå kontrakt

i slutningen af foråret 2013 med en partner efter den proces, der i udbudsjargon hedder "tilbudsgivning med dialogbaserede forhandlingsmøder".

Region Sjælland er også i gang med at forberede et udbud af et OPP om en omfattende udvidelse af strålebehandlingen på Næstved Sygehus. Projektet medfører etablering af en ny bygning som supplement til den eksisterende med nyinstallerede scannere. Da udbuddet blev besluttet, fik Regionsrådet i Region Sjælland forelagt forskellige modeller, som repræsenterede stigende grader af samarbejde med den private samarbejdspartner.

Valgmulighederne, som Regionsrådet fik forelagt, var som vist til højre ►

Model 1 er tæt på en traditionel kontrakt med en entreprenør om at udføre byggeriet, dog suppleret med vedligeholdelsen af bygningen. Altså langt fra kerneopgaven. Ved tilvalg til model 4 eller model 5 til en af de tre grundmodeller kunne den private partner potentielt komme dybt ind i den løbende behandling af regionens patienter. Regionsrådet valgte model 3, og udbuddet er i skrivende stund i gang.

De nævnte OPS-initiativer kan ses som næste skridt, der følger efter en række initiativer inden for de mere traditionelle serviceopgaver som vask, rengøring, vinduespolering, grønne områder, bygningsvedligehold og sygehuskost, hvor regionen allerede har indbygget konkurrence og byder det private marked ind.

► **Model 1:** Opførelse og udvendig vedligeholdelse af nybygningen

► **Model 2:** Opførelse af nybygningen og udvendig vedligeholdelse af den samlede stråleterapibygning

► **Model 3:** Opførelse af nybygningen og udvendig vedligeholdelse af den samlede stråleterapibygning, herunder overtagelse af den eksisterende stråleterapibygning

► **Model 4:** Indkøb og vedligeholdelse af to accelerators kan indgå i alle tre ovenstående modeller

► **Model 5:** Behandling af patienterne kan indgå i alle modeller, hvor indkøb og vedligeholdelse af accelerators afholdes af OPP-leverandøren

OPP og konkurrence på markedet

Den voksende brug af OPS rejser en række fundamentale spørgsmål. Hvilken betydning har OPS for konkurrencen på markedet, og hvordan håndterer vi udbudsprocesserne vedrørende OPS?

På den ene side kan et OPP betyde, at opgaven fra en stor offentlig aktør fører til langvarigt, forpligtende samarbejde med bestemte private virksomheder. Det kan have negativ konsekvens for konkurrencen inden for den pågældende branche. Og det kan slå negativt igennem i markedet og hindre udvikling og nytænkning.

På den anden side har den offentlige virksomhed ikke samme forretningsbetingede frihedsgrad som den private virksomhed. Den offentlige virksomhed kan ikke vælge den løsning og procedure, der passer bedst. Stram national lovgivning og krav fra EU til udbudsprocesser sætter snævre rammer. Derfor kan det være svært for den offentlige virksomhed at indgå samarbejde og dermed skabe et rent fokus på sin kerneopgave.

Det ufravigelige krav om, at offentlige instanser udbyder opgaver efter reglerne om EU-udbud, gælder ikke private virksomheder. Men de samme argumenter om at sikre konkurrence mellem virksomheder kunne med lige så stor ret anvendes på private virksomheder, som udbyder opgaver på markedet.

Den offentlige instans kan ikke selv udpege den samarbejdspartner, som man har mest tiltro til. Det forudsættes, at den virksomhed, der scorer bedst i de opstillede kriterier og får flest point, også får opgaven. Men kriterierne og pointgivningen kan ikke altid fange begreber som tiltro og partnerskab, og den offentlige instans er forpligtet til at udbyde opgaven med jævne mellemrum. Også selv om en bestemt virksomhed har kendskab til området i forvejen og bygger videre på tætte relationer. For en ny leverandør kan det indebære endog meget store transaktionsomkostninger, når der "skal startes forfra". Det kan f.eks. gælde store, komplicerede it-systemer.

KAN MAN MÅLE VÆRDIEN AF TILTRO OG PARTNERSKAB



OPI: Uudnyttede potentialer

Som nævnt er brugen af de forskellige begreber ofte noget mudret, og OPP og OPI bruges i flæng. Meget vil være vundet, hvis man forsøger at skelne mellem de to fænomener, som i deres udgangspunkt og rationale er væsentligt forskellige.

OPI bygger på tanken om, at der kan være synergi og gevinster i at udvikle noget i fællesskab mellem en offentlig instans og en privat virksomhed, hvor hver bidrager med sine komplementære kompetencer. Rationalet er, at hver part spiller ind med den kompetence og den indsats, som parten har særlige forudsætninger for at bidrage med.

Alle fem regioner har sat denne tilgang i system og etableret innovationscentre. En af ideerne bag disse innovationscentre er, at en region selv er en meget stor virksomhed med adskillige tusinde medarbejdere på hver enkelt arbejdsplads – som f.eks. et hospital. Disse medarbejdere besidder qua deres erfaring fra arbejds-

gange og omgang med patienter og apparatur tanker og ideer om, hvordan udstyr og arbejdsprocesser kan udvikles og gøres bedre. Men de besidder ikke kompetencen eller rummet til at sætte en sådan udvikling i system.

Den kompetence besidder den private virksomhed, som har markeds- og kommercialiseringskompetencen og kapitalen til at gennemføre udviklingsprojekter. Når den private virksomhed har brug for at teste sit produkt på forskellige stader af produktudviklingen, kan det samarbejdende hospital bruges som tester og give feedback til virksomheden.

Et eksempel på et sådant OPI er udviklingen af den såkaldte KOL-kuffert, der er gennemført i samarbejde mellem en sydfynsk virksomhed og Odense Universitetshospital. Kufferten sælges nu på det danske marked, og en eksport til Norge er i gang.

Vi tror, at det vil være fornuftigt at vie særsomt opmærksomhed til OPI og drøfte, hvordan man kan udvikle

sådanne samarbejder mellem offentlige instanser og private virksomheder. Særkendet ved OPI er at:

- Innovationen, som så kraftigt efterspørges i den politiske samfundsdebat, jo direkte er bygget ind i konceptet
- Sigtet er direkte på produktudvikling med potentielt forøgede afsætnings- og eksportmuligheder
- Samarbejdet mellem den offentlige og den private aktør er en naturlig komplementær, ikke-overlappende opgavefordeling. Dette skaber lavere kompleksitet i den principielle tilgang og den praktiske tilrettelæggelse af samarbejdet. OPP kan ofte være voldsomt kompliceret.

Offentligt-privat samarbejde kan bidrage til velfærdsinnovation

Tiden er moden til en åben og pragmatisk tilgang til OPS. Begrebet har ændret status fra at være et sjældent og beundret dyr på savannen til en samlet betegnelse for en tænkning og ledelsespraksis med kendte og praktiserede greb som f.eks. udlicitering og konkurrenceudsættelse.

Det afgørende er ikke i sig selv, om en opgave løses privat eller offentligt. Vi slår til lyd for en pragmatisk tilgang til OPS som en værktøjskasse, hvor det afgørende er at søge potentialet i delvis brug af private partnere og markedsmekanismer til at sikre optimal effekt. Vi mener, at fælles ansvar for opgaven mellem offentlig instans og privat virksomhed er nøglen til at få succes. Det er i høj grad topledelsens rolle at sikre dette strategiske og rationelle grundlag for vellykket OPS.

FÆLLES ANSVAR ER
NØGLEN TIL SUCCES

SAS INSTITUTE A/S WWW.SAS.COM/DK/PUBLICGOVERNANCE

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.

I denne udgave diskuterer vi innovation, digitalisering, OPP og OPS.