

# Nye velfærdsdagsordener nødvendiggør andre offentlige ledelseskompetencer – Den Offentlige Leadership Pipeline 2.0

Af Thorkil Molly-Søholm, Kristian Dahl, Kim Martin Nielsen og Rasmus Thy Grøn

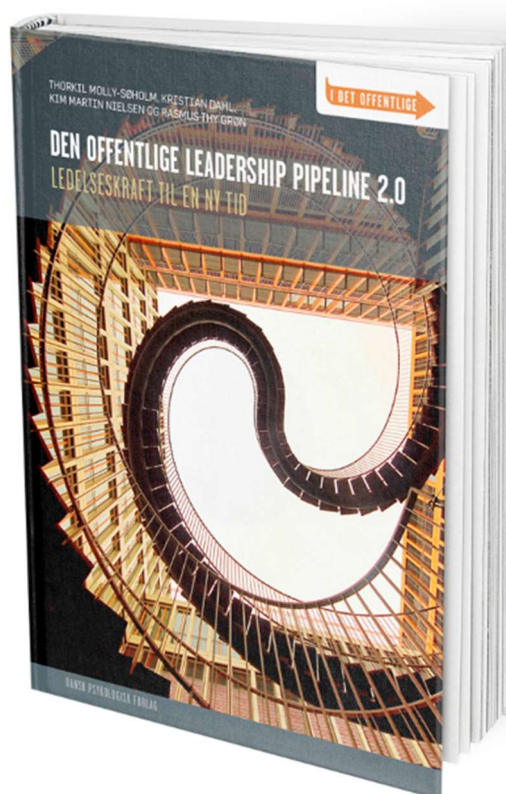
Vi lever i en tid med rivende udvikling i den måde organisationer løser deres arbejdsopgaver på. Hotel- og taxa-brancherne har været mest i vælten på det seneste pga. Airbnb og Uber, der har dirigeret horder af private ind i de to markeder.

Den offentlige sektor er slet ikke en "sikker havn". Regeringen har da også nedsat en Ledelseskommision til at finde ud af, hvad der foregår, hvilke krav det stiller til offentlige ledere, og hvad der kan styrke offentlig ledelse i fremtiden. Den udvikling, der sker her, kalder mange for et paradigmeskift i den måde, velfærdsopgaven løses. Kært barn har som sædvanligt mange navne: Nogle kalder det et skifte fra New Public Management til Public Leadership eller Public Governance. Andre at gå fra Kommune 1.0 til Kommune 3.0, hvor borgerne ikke længere skal ses som klienter og kunder, men i stedet være medproducerende og samskabende på velfærden.

Som sædvanligt bliver det hurtigt en historie om at gå fra en virkelighed til en helt anden. Sådan ser vi det ikke. En af nøglepersonerne i den canadiske offentlige sektors succesrige transformation, Bourgon, beskriver sammen med Kristian Dahl skiftet således: Nøglen består i at bevare og revitalisere gamle praksisser inden for myndighedsrollen og effektivisering, samtidig med at man kombinerer det med nye praksisser inden for samskabelse, innovation og resiliens, hvor borgere, lokalsamfund og frivillige i vidt omfang inddrages. Det nye afløser ikke det gamle, men lægges ovenpå og kombineres med det. Herved fremkommer nye måder at løse velfærden på, som forøger kompleksiteten og stiller større krav til politikere, ledere og medarbejderes evne til at kunne navigere i krydspres (Bourgon & Dahl, 2017).

De væsentligste nye dagsordener i disse år er:

- *Omlægning af velfærdsopgaveløsningen til i højere grad at være baseret på samskabelse og samproduktion med borgere, frivillige og virksomheder.*
- *Øgede krav til tværgående samarbejder og tværgående sammenhæng i opgaveløsningen*
- *Krav om styrkelse af produktiviteten gennem brug af målstyring og performance management tilpasset den offentlige sektors kultur og motivation.*
- *Krav om øget fokus på implementeringen af vanskelige forandringer, f.eks. upopulære reformer, digitalisering, besparelser og udfordrende teknologiske forandringer.*
- *Krav om nytænkning, digitalisering af og innovation af organisering og arbejdsgange.*
- *Krav om bedre udmøntning af myndighedsrollen*



Dette stiller en række nye krav til den offentlige leders ledelseskompetencer. Hvordan leder man f.eks. en opgaveløsning, så den samskabes med borgerne og virksomhederne samtidig med at kravene til myndigheds- og lovoverholdelse opretholdes? Og hvordan anvender lederen målstyring til at styrke produktivitet med offentlig ansatte fagprofessionelle, som oftest er mere motiveret af faglig kvalitet, selvstændighed og borgernes tilfredshed end af den eventuelle lønbonus eller anden form for anerkendelse, som er koblet på måлиндfrielsen?

De væsentligste og mest vedholdende krav og dagsordener for offentlig ledelse er derfor at mestre kombinationen af det nye og det gamle.

For at kunne tilbyde en ledelsesforståelse, der adresserer de nye store dagsordener og udfordringer, som den offentlige sektor står over for, og som samtidig står på en både praktisk og forskningsbaseret forståelse af offentlig ledelse, har vi opdateret og revideret indholdet i teorien om Den Offentlige Leadership Pipeline (Dahl & Molly-Søholm, 2012).

**Den Offentlige Leadership Pipeline 2.0** indeholder derfor gammelkendte ledelseskompetencer såsom personaleledelse, strategisk ledelse, faglig ledelse og politisk tæft sammen med en række nye ledelseskompetencer:

#### NYE LEDELSESKOMPETENCER:

- Ledelse af samskabelse
- Tværgående ledelse
- Præstationsledelse med mening
- Implementeringsledelse
- Innovationsledelse

Samtidig holder vi fast i de kendte ledelsesroller i OPL-teorien, men åbner dem langt mere op for det grænsekrydsende, fleksible samarbejde på tværs. Derfor er værdikæden i Den Offentlige Leadership Pipeline 2.0 udvidet, så den medtænker det politiske niveau, medarbejderne og borgerne.

Lad os se på de nye dagsordener én for én, og se hvad det kræver ledelsesmæssigt:

#### **Samskabelse og samproduktion af velfærdsydelserne skaber behov for kompetencefeltet Ledelse af samskabelse**

*"Velfærd er ikke en kommunal opgave – velfærden er en fælles opgave"* lyder det i Aarhus Kommunes debatoplæg *Kommune forfra*. Budskabet er meget sigende for den nye tænkning og praksis om samskabelse, der stormer frem i den vestlige verdens offentlige sektorer i øjeblikket (Bourgon & Dahl 2017). Hermed skabes en ny retning, hvor velfærdsydelserne - hvor det er muligt - skal produceres sammen med borgere og virksomheder og med involvering af deres kompetencer, tid og ressourcer. Det har givet helt nye bud på, hvordan fremtidens velfærd produceres, og skabt nye muligheder for at effektivisere den offentlige sektor. Eksemplerne er mange: Natteravne til sikkerhedsovervågning i nattelivet, Nabo-hjælp til indbrudsforebyggelse, pårørendekontrakter ifm. tidlig udskrivning af patienter, borgervedligeholdte fællesarealer, Længst muligt i eget liv m.m.

Samskabelse lyder som et forførende bud på en ny vej ud af det krydspres, som den offentlige sektor i årevis har befundet sig i med stadig mere snævre økonomiske rammer og et samtidigt stigende forventningspres for skræddersyet, sammenhængende kvalitet i ydelserne. I praksis er erfaringerne imidlertid, at en opgaveløsning baseret på samskabelse/samproduktion skaber masser

af forvirring og problemer i forhold til borgeres, ledeses og medarbejderes roller, mandater og ansvar i opgaveløsningen. Det er typisk særligt problematisk at få den klassiske myndighedsrolle til at harmonere med samskabelse af opgaveløsningen. Ligesom spørgsmål om hvilke opgaver civilsamfundet kan inviteres ind i samt hvem, der har ansvaret for og forsikringen af de frivillige ressourcer, som inddrages i opgaveløsningen hurtigt dukker op.

I halen på disse spørgsmål og dilemmaer ser vi, at der er voldsomt brug for en ny integrerende og fælles forståelse af både borgernes, de offentlige ledeses og medarbejderes roller, arbejdsformer og mandater, hvis de store potentialer, som samskabelse af opgaveløsningen besidder, skal realiseres. Derfor er *ledelse af samskabelse*, et nyt centralt kompetencefelt, som skal integreres i Den Offentlige Leadership Pipeline 2.0.

#### **Øgede krav til tværgående samarbejder og tværgående ledelse i opgaveløsningen skaber behov for kompetencefeltet Tværgående ledelse**

Mange offentlige organisationer har været gode til at optimere driften i den enkelte enhed eller faglige søjle. Et af de næste store potentialer for effektivisering og kvalitet er for alvor at optimere kerneopgaverne på tværs af fagområder og organisatoriske grænser - og her bliver velfungerende ledergrupper helt centrale. Potentialet er åbenlyst - eksempelvis de mange borgere uden for arbejdsmarkedet med en række sociale og helbreds-mæssige problemer. Vejen til job og trivsel går her igennem en velplanlagt og optimeret støtte på tværs af mange fagområder i den offentlige sektor. Det kræver tæt tværgående samarbejde i den kommunale organisation på tværs af social og beskæftigelse, men også på tværs med sundhedssektor og praktiserende læger. Alt efter, hvor vi er henne organisatorisk, hedder det, lidt forskelligt: "patienten som partner", "en borger, en plan", "én indgang", "det sammenhængende patientforløb", "mere sammenhængende digitale brugerrejser" m.m.

Ledelseslitteraturen og -forskningen har i de seneste år været meget optaget af, hvilken form for ledelse, der virker i forhold til at nedbryde faglige og organisatoriske grænser. Den disciplin kaldes grænsekrydsende ledelse (på engelsk boundary spanning leadership), og er vokset kraftigt frem de seneste år - afledt af det store behov for at nedbryde organisatoriske grænser og for at optimere og effektivisere opgaveløsningen (se Ernest & Elmholdt, 2017 in press). I kommunalt regi bliver denne dagsorden ofte levendegjort via fokus på sammenhængskraft, som en vej til at optimere ydelser og service. Derudover viser eksempler som Region Nordjylland, hvor man har organiseret sig for at optimere det tværgående samarbejde vægten af denne dagsorden. Det er i dag et klart krav til offentlige ledere, at de evner at arbejde agilt på tværs af hierarki, matrix og netværksorganisering, men det er svært. Vi har derfor taget *tværgående ledelse* med som et nyt centralt kompetencefelt for offentlige ledere vel vidende, at det naturligvis ikke er en helt ny disciplin.

### Behovet for en ny form for målstyring og præstationsledelse til det offentlige

De seneste år har vi i faglige kredse, på arbejdspladserne og i medierne været vidne til en heftig diskussion af effekten af målstyring (herunder relevansen af hele New Public Management-tilgangen) i en offentlig kontekst. Der gik for alvor ild i debatten, da forskerne og grundlæggerne af New Public Management, Hood & Dixon, i en større analyse konkluderede, at de sidste 30 års NPM-reformer i England havde skabt en dyrere og dårligere offentlig sektor (Hood & Dixon, 2015).

Herhjemme har debatten til tider været stærkt polariseret. På den ene fløj står en gruppe forskere, politikere og ledere med negative erfaringer, som gerne vil begrave New Public Management i alle dets afskygninger én gang for alle. På den anden side står andre ledere, politikere og dele af konsulentbranchen, der taler varmt for nødvendigheden af og gevinsterne ved klassisk målstyring og performance management. Midt imellem disse perspektiver befinder sig en lang række offentlige ledere i organisationer, som *har* besluttet at udrulle målstyring, tillidsreform eller driftsledelse – kært barn har mange navne – og som vedholdende arbejder på at finde mere smidige, motiverende og intelligente måder at opbygge systemer og kompetencer til optimering af driften, opfyldelse af driftsmål og løbende forbedringer i arbejds-gange. I kulissen står mange centrale beslutningstagere og styrende institutioner med en ambition om at styrke produktiviteten i den offentlige sektor med de mest meningsfulde og samtidigt effektfulde redskaber til performance management. Uanset debattens bølgegang er vi sikre på, at en række varianter af målstyring og præstationsledelse vil fortsætte i stor skala. Det kalder dog på en skarpere udredning af, hvordan der arbejdes intelligent og virkningsfuldt med at styrke præstationer i det offentlige. Vi ser derfor behov for *præstationsledelse med mening* tilpasset den offentlige sektor, hvilket er et nyt kompetencefelt i Den Offentlige Leadership Pipeline 2.0.

### Behov for styrket implementeringskraft

Implementeringen af strategier, reformer, politiske beslutninger og nye metoder er en stor del af enhver offentlig leders dagligdag. I takt med at der skal skabes effektfulde resultater i en tid med færre ressourcer, er der et stort behov for at kvalificere implementeringsindsatserne, da størstedelen af større forandringstiltag forliser på grund af mangelfuld implementering. Vi oplever et øget forventningspres i forhold til, at der arbejdes meget mere fokuseret og professionelt med implementering i den daglige adfærd og mindset hos ledere på alle niveauer. Dette understøttes i *Rammevilkår og udfordringer i offentlig topledelse* (Kodeksnetværket, 2016, der er efterfølgeren til *Kodeks for offentlig topledelse* (2005)). Her er toplederens ansvar for implementering skrevet frem som en af de bærende ændringer. Og i hele staten, anført af Finansministeriet, betragtes implementering af reformer og policies som et væsentligt strategisk indsatsområde. I kommunerne tales der om manglende implementeringskraft og implementering i bund. Her har de

seneste år, hvor massive mængder af projekter er blevet søsat, tydeliggjort behovet for at styrket implementeringskraften. Oplevelsen er mange steder, at indsætterne ikke kommer helt i mål, og at de forventede effekter/besparelser derfor ikke realiseres. I forlængelse af mange år med forandringsledelse er implementering og ledelse af implementeringsprocesser (endelig) hurtigt ved at etablere sig som en selvstændig praksis- og forskningsdisciplin.

Men hvordan kommer vi videre fra at konstatere at implementering er en vanskelig kunst til at definere implementeringsledelse helt praktisk og metodisk ud fra forskningsbaseret viden om, hvordan og hvornår implementering virker? *Implementeringsledelse* er af den grund et nyt og centralt kompetencefelt i Den Offentlige Leadership Pipeline 2.0.

### Revitalisering af myndigheds- og embedsmandsrollen

En ny tid og nye udfordringer kræver ikke kun nye kompetencer, mentale modeller og organiseringsformer. Et væsentligt budskab er her, at den offentlige organisation ikke skal forlade de klassiske embedsmandsdyder, det positive bureaukrati og den klassiske myndighedsrolle. Megen populær ledelseslitteratur og populistisk kritik af den danske offentlige sektor tager for givet, at dette er et onde, men denne antagelse er forkert. Denne påstand er blind for, at den offentlige sektor tjener et samfundsmæssigt formål og udøver myndighed med vidtgående beføjelser – det er den fundamentale forskel til private virksomheder. Dette fordrer et vedvarende fokus på legitimitet og på at opbygge og udvikle compliance (regulfølge) hos sig selv og andre. Hvis dette ikke er på plads, undermineres myndighedsrollen og samfundets samhængskraft.

Det giver ikke mening at tale om innovation eller andre mere populære ledelsesbegreber, hvis man ikke har styr på lovligheden af sagsløsningen i eget hus. Det uomgængelige i dette grundkrav understreges af, at de fleste kan nævne en eller flere danske offentlige ledere, der over de seneste år har mistet jobbet ved at fejle på de klassiske offentlige dyder. Samtidig er det meget svært at finde eksempler på ledere, der er blevet fyret for ikke at mestre de nye kompetencer – eksempelvis samskabelse. Nøglen består i at bevare og revitalisere gamle praksisser samtidig med, at man kombinerer det med nye kapabiliteter, velvidende at det forøger kompleksiteten og stiller større krav til politikere, ledere og medarbejders evne til at kunne navigere i krydspres.

### Behov for nytænkning og innovation af organisering og arbejdsgange

Innovationsdagsordenen har været stærk i flere årtier, men i de senere år er en snigende alvor krøbet ind. Nu er der ingen anden vej. Hvis den offentlige sektor fortsat skal kunne levere "mere for mindre" og honorere borgernes stigende forventninger til den, er nytænkning og innovation af både arbejdsgange, organisering, ydelser m.m. helt centralt. Alligevel er kreativitet, innovation og

ledelse heraf en noget underprioriteret disciplin i praksis. Det er problematisk, da den kan opfattes som drivkraften for og kilden til vores samfundsmæssige udvikling samt håndtering af aktuelle og fremtidige udfordringer (Hamel, 2012; Tanggaard, 2014). I Danmark er innovation afgørende for at kunne håndtere udfordringer og muligheder i den demografiske udvikling, vores høje lønniveau, den digitale udvikling, terror og internationale flygtningestrømme m.m., der betyder et både nationalt og internationalt pres for at være innovative.

En del af forklaringen på, hvorfor kreativitet og innovation lever en blandet tilværelse i landets organisationer, skal findes i romantiseringen af innovation og kreativitet som noget, der er personbåret og næsten guddommeligt, og som derfor selvfølgelig ikke kan systematiseres, konkretiseres og produceres. Vi møder den både i litteraturen og i den daglige omtale. Vi har kraftigt behov for et bud på, hvordan innovation – og ledelse heraf – kan udmøntes helt praktisk i rollen som politisk leder, topleder til medarbejder og borger. Praktisk *Innovationsledelse* er derfor et nyt afgørende kompetencefelt i Den Offentlige Leadership Pipeline 2.0.

Disse nye dagsordener og de afledte ledelseskompetencefelter er som nævnt integreret i en samlet forståelse af offentlig ledelse med bogen Den Offentlige Leadership Pipeline 2.0.

### Kort om bogen:

Del 1 – giver et kig på Den Offentlige Leadership Pipeline udbredelse siden første bog samt på de forhold, der nødvendiggør den nye Offentlige Leadership Pipeline 2.0.

Del 2 – her introduceres de nye ledelseskompetencer i Den Offentlige Leadership Pipeline 2.0 og de nye dagsordener, der gør dem nødvendige at mestre for offentlige ledere.

Del 3 – her præsenteres forskellige organisationers arbejde med og implementering af Den Offentlige Leadership Pipeline.

Del 4 - giver et indblik i, hvordan Den Offentlige Leadership Pipeline kan kombineres med og berige andre ledelsesmodeller og ledelsesdiscipliner.

Del 5 – afslutningsvis sammenholdes Den Offentlige Leadership Pipeline 2.0 med forskning i offentlig ledelse og organisation.

