

Ledelsesrummet er et ansvar – og det vokser

I fremtiden skal ledere kunne skabe og dokumentere større effekt af indsatserne for velfærd. Gøre mere af det, som virker. Det kræver nye styringsformer, som vil udvide ledelsesrummet og forandre, at lederne især har styr på at styre økonomien.

Af Per Nikolaj Bukh og Karina Skovvang Christensen // Foto: PantherMedia

ANSVAR ER NOGET, MAN TA'R ... Eller også er det noget, man løber fra. Men uanset hvad formes det i en dialog med ens overordnede chef, når man leder opad, som det populært kaldes. Ansvar er en central dimension af ledelsesrummet, men sjældent en stabil størrelse. Det kan ændres over tid, kan pludseligt vise sig at være anderledes, end man troede – og ledes proaktive handlinger kan øge eller reducere ledelsesrummet.

De fleste foretrækker nogenlunde klare grænser for ledelsesrummet, og vi hører ofte ledere bede om større ledelsesrum i form af flere handlemuligheder. Ledelsesrum er imidlertid i lige så høj grad et spørgsmål om, hvordan man definerer det faglige og økonomiske ansvar. Derfor skal ledere interessere sig for økonomiske styringsmodeller, fordi styring af økonomien spiller lige så stor en rolle som den formelle organisering, når ledelsesrummet defineres.

Hvad er et ledelsesrum?

Ledelsesrummet har tre dimensioner:

1. Hvilke beslutninger kan man træffe, og hvilke aktiviteter kan man gennemføre?
2. Hvilke konsekvenser af beslutninger og aktiviteter har man ansvar for?
3. Hvordan påvirker beslutningerne og konsekvenserne de økonomiske rammer?

For at man kan fungere effektivt som leder, skal dimensionerne være afstemt med hinanden og passe til den opgave, man har ansvar for. Spørgsmålet er altså ikke blot, hvilke beslutninger man kan træffe, men også hvilket ansvar man har for de resultater, der opnås. Ledelsesrum er imidlertid i endnu mere markant grad et spørgsmål om budgetter, økonomisk ansvar og de muligheder, man har for at agere i dette rum.

Beslutningsautonomi og -ansvar skal passe sammen. Det nytter ikke noget at få ansvar for en opgave, hvis ikke man har de frihedsgrader, der er nødvendige for at løse den. Men det fungerer heller ikke, hvis det budget, man får tildelt, ikke passer til opgaven.

Fremtidens styring handler om effekt

Effekt er i de senere år blevet et centralt omdrejningspunkt for mange af de faglige og ledelsesmæssige forandringer i den offentlige sektor – og for det danske velfærdssamfund i det hele taget. Når der ikke er råd til at gøre mere af det samme, må der tænkes ud af boksen og gøres mere af det, der virker. Og det, som ikke virker, må nedprioriteres eller helt undlades – for at få den offentlige sektor til at fungere endnu bedre.

Det centrale i den form for effektbaserede strategier og styring, som vi ser i disse år, er ikke så meget, at der er fokus på effekt, men at der samtidig er fokus på den økonomiske side af aktiviteten. Det gør effektstyring til et spørgsmål også om økonomistyring.

Tidligere skulle ledere overholde budgetterne og føre kontrol med udgifterne. Nu handler de effektbaserede økonomistyringsmodeller i stedet om omkostningseffektivitet, om at fremme de offentlige virksomheders målsætninger og om at skabe værdi både for den enkelte borger og for samfundet som helhed.

Det betyder, at der er brug for et opgør med de grundlæggende principper, som offentlige organisationer styres efter. Hver enkelt organisation skal indrette sin sty-





ringspraksis og sine politikker og strategier, så effekten bliver udgangspunktet. Det er der et enormt potentiale i, men det stiller mange nye krav til politikerne, lederne og medarbejderne og betyder i praksis mange nye styringsmæssige komplikationer.

Nye prioriteringer og nye mål fordrer ændringer langt ned i de offentlige organisationer. Hvis ikke vi skal opnå det samme, skal vi heller ikke gøre det samme. Derfor skal ledere og medarbejdere have mulighederne for at gøre noget andet. Det betyder først og fremmest, at ledelsesrummet skal ændres.

Økonomistyringen skal ændres

Fokus skal rettes mod styringen, fordi ledelsesrummet i høj grad bestemmes af den økonomiske styring. Når strategien ændres, skal ledelsesrummet ændres, og derfor må styringen også ændres. Den omstilling er allerede i gang i hele den offentlige sektor, men udviklingen i kommunerne er mest markant. Her ændres ledelsesrummet, når den økonomiske styring rettes mod forløb frem for aktiviteter, eller når større dele af de takststyrede institutioners budget også udmøntes som kapacitet eller efter den effekt, de opnår, frem for alene at være bestemt af den aktuelle belægningsprocent.

Når det økonomiske ansvar for effekt vokser, øger det også muligheden for, at budgetterne afvises som konsekvens af forhold, der ikke er fuldt styrbare for den enkelte leder. Derfor skal den økonomiske politik i mange kommuner løsnes: De decentrale frihedsgrader til at overføre merforbrug og mindre forbrug skal blive større. Og der skal være bedre muligheder for driftsfinansierede investeringer, så nye indsatser kan fremme, at flere kan mestre eget liv.

Risikoen for budgetafvigelser vil også gøre det nødvendigt at ændre i budgetansvarets placering, fx så mindre institutioner indgår i et fælles budgetansvar. Det fordrer teambaserede ledelsesstrukturer, og det kan udfordre de kommunale takstberegningsskemaer. Mere kompleksitet og større styringsbehov vil nogle sige. Ja, men det betyder samtidig mindre detaljestyring og -kontrol, fordi ledelsesrummet forøges med det øgede ansvar.

Det drejer sig både om politik og ledelseskraft

Mere-for-mindre-paradigmet kræver større produktivitet, men også bedre effekt af indsatserne. Spørgsmålet er dog, hvilke effekter vi ønsker, og hvad ændringerne i velfærds-

samfundet vil betyde for de effekter, der prioriteres? Det er i bund og grund et politisk spørgsmål, og derfor skal effektdiskussionen og -prioriteringen på den politiske dagsorden. Men det er også et ledelsesansvar at skabe nye strategiske og ledelsesmæssige sammenhænge mellem det politiske niveau, borgernes ønsker og frontlinjemedarbejdernes handlinger.

Hvis strategi og politikker har fokus på effekt, og der formuleres mål for effekt frem for input, aktiviteter og processer, er man godt på vej med at etablere forudsætningerne for effektbaseret styring. Men det er ikke nok. Hvis organisationen skal orientere sig mod at skabe effekt, skal mange elementer spille sammen. Strategien og de overordnede politiske mål er ganske vist udgangspunktet, men strategien kommunikerer ikke sig selv, ligesom organisationen ikke ændrer sig, blot ved at strategien er klar.

I begejstring over nye mål og strategier glemmer politikere og direktører tit, at det er det lange, seje træk på de enkelte arbejdspladser, der skal skabe resultaterne. Og et effektbaseret fokus kan betyde store organisatoriske forandringer og udvikling af nye ledelsesrum. Men hvis ikke den enkelte leder fokuserer på, hvad effekt betyder i praksis, analyserer potentialerne og træffer beslutninger ud fra det, sker der ingenting. ■

Per Nikolaj Bukh er professor ved Institut for Økonomi og Ledelse på Aalborg Universitet. Forfatter til artikler og bøger og rådgiver for offentlige virksomheder om strategi og design af effektbaserede økonomistyrings- og ledelsessystemer. Har udviklet konceptet Fremtidens Økonomistyring, som mere end 500 kommunale ledere og specialister har deltaget i.



Karina Skovvang Christensen er lektor ved Institut for Økonomi på Aarhus Universitet. Underviser i økonomistyring og har tidligere arbejdet med organisationsadfærd og -strategi. Forfatter til artikler og bøger, bl.a. *Knowledge Management and Intellectual Capital* (Palgrave, 2005) samt *Succes med Balanced Scorecard* (Gyldendal, 2013). Sammen udgav de i maj bogen *Strategi og styring med effekt* (Djøf Forlag), som giver inspiration til arbejdet med effektbaseret strategi, ledelse og styring i alle dele af den offentlige sektor.

