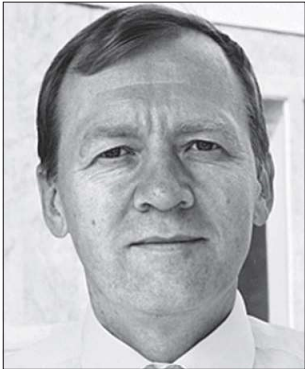




Ledelse af decentrale institutioner

I en kommune er det toplederens ansvar at retningen er klar og kan beskrives i få klare mål. Institutionsledere og medarbejdere må aldrig være i tvivl om, at de er ansat for at yde service til borgerne, at der skal være styr på økonomien – og at de er blevet udvalgt og ansat fordi de er dygtige. Toplederen må ikke forfalde til detaljestyrelse for så forskydes ansvaret for budgettet fra institutionslederen til toplederen. Det er tværtom toplederens ansvar at værne om ledelsesrummet på de enkelte institutioner.



AF CHEF FOR PSYKIATRI- OG HANDICAPOMRÅDET LISSI NIELSEN OG KOMMUNALDIREKTØR BJARNE PEDERSEN, RUDERSDAL KOMMUNE

Den danske offentlige sektor har i international målestok en meget decentral struktur. Det skyldes en flæthed af faktorer og er resultatet af mange årtiers lovgivning og strukturelle tiltag. Men det er ikke mindst et resultat af den danske forkærlighed og tradition for decentrale løsninger. Decentrale løsninger og decentral ledelse har i mange år været et plusord.

De væsentligste styringsredskaber i denne udvikling har været mål- og rammestyrelse, hvor den centrale ledelse opstiller mål og rammer for de decentrale enheder, som så får en ”pose penge” til at løse deres opgaver for. Mål- og rammestyrelsen udstikker det lokale virkefelt og muliggør på denne måde decentral ledelse.

Mål- og rammestyrelsen er suppleret med værktøjer til indholdsstyring, hvor de mest anvendte er virksomhedsplaner og resultatkontrakter, som beskriver mål, rammer og ressourcer, samt krav til dokumentation og evaluering.

God ledelse decentralt handler om at være tillidsskabende, handlekraftig og kunne reflektere. Det handler også om at kunne tænke strategisk - og kunne angive en retning, prioritere og skabe resultater. God decentral ledelse er også at udøve personaleledelse,

dvs. at kunne motivere, engagere og skabe tro på fremtiden for medarbejderne.

Disse enkle principper og værktøjer har været kendetegnende for den offentlige sektor i de sidste 25 år.

Decentral ledelse blev oprindeligt indført med det formål at frigøre kræfter blandt ledere og medarbejdere på institutionerne og står i modsætning til tidligere tiders detaljeregulering og den mere traditionelle, hierarkiske ledelsesform.

Decentral ledelse giver mulighed for at finde løsninger i overensstemmelse med de særlige vilkår, som gælder for den lokale skole, plejehjem, værksted eller tilsvarende.

Decentral ledelse bygger på tillid til, at ”den sunde fornuft” er fremherskende lokalt hos institutionsledere og medarbejdere, dvs. at de opfører sig ansvarligt og anvender ressourcerne i overensstemmelse med faglige traditioner og judgement – og i dialog med brugerne. Decentral ledelse er på den måde både effektiv og ubureaukratisk.

Kritikken af New Public Management

De seneste års debat om New Public Management (NPM) viser med al ønskelig tydelighed, at træerne ikke er vokset ind i himmelen. Kritikken har været voldsom.

Kritikken går forenklet sagt ud på, at idealerne i NPM om frisættelse og udbredt institutionelt selvstyre under ansvar er druknet i et væld af centralistisk bureaukrati – med ukoordinerede procesregler og unødvendige dokumentationskrav. Og at udviklingen har betydet, at den frisættende dynamik i den decentrale ledelse – i ”pose-pengeprincippet” – er blevet indfanget og låst i et uproduktivt greb.

Siden Poul Schlüters moderniseringsinitiativer i 80’erne, hvor det skulle ”være lettere at

» **Decentral ledelse bygger på tillid til, at ”den sunde fornuft” er fremherskende lokalt hos institutionsledere og medarbejdere.**

være dansker”, og Nyrup- og Fogh-regeringernes initiativer, ”færre og bedre regler” og ”operation regelstorm”, til den nuværende regerings ”tillidsreform”, har skiftende regeringer forsøgt at genoplive idealerne om ”den sunde fornuft”, som frigørende ramme for produktiv ledelse. Resultaterne har imidlertid indtil nu været ganske beskedne. Opgaven er tydeligvis svær at løse. Det er udgangspunktet for betragtningerne i artiklen.

Central styring og decentral ledelse i Rudersdal Kommune

Vi kommer ikke med et nyt ”Wunderwaffe”, men vi vil gerne bringe vores praktiske erfaringer med ledelse af en decentral organisation med fagligt stærke miljøer spil. Vores erfaringer er toplederens erfaringer. Rudersdal Kommune har mere end 5.000 medarbejdere og mere end 100 decentrale enheder af meget forskellig størrelse.

Vores udgangspunkt er mål- og rammestyring. Eller det som vi i ledelsessammenhæng ofte benævner ”central styring og decentral ledelse”. Med det udgangspunkt arbejder vi i Rudersdal Kommune målrettet på at gøre ledelsesrummet så stort som muligt for den decentrale leder.

I styringen af en stor organisation med mange stærke personligheder og kompetente decentrale ledere er kulturen et helt afgørende værktøj. Kulturen indeholder de normer, holdninger og mål, som er helt afgørende for ledere og medarbejders adfærd. De kommer til udtryk gennem historierne om organisationens ledere, medarbejdere og brugere. Historierne er fundamentet for medarbejdernes selvforståelse og værdiunivers.

Det er topledelsens ansvar at gøre historierne levende. De skal vedligeholdes, udvikles og nye skal komme til. Det er imidlertid medarbejdere og mellemledere som fortæller og nyfortæller historierne. Det kan topledelsen ikke styre, og derfor findes der også mange historier, som toplederen ikke synes om. Og nogle gange er der også historier, som toplederen gerne var foruden. Toplederen har alligevel ansvaret for, at kulturen er positiv og produktiv.

Topledelsen skal sætte retningen

I en kommune er det toplederens ansvar at retningen er klar og kan beskrives i få klare mål. Institutionsledere og medarbejderne må aldrig være i tvivl om, at de er ansat for at yde service til borgerne, at der skal være styr

på økonomien – og at de er blevet udvalgt og ansat fordi de er dygtige.

Det er også toplederens ansvar at sikre, at alle ledere betragter sig som en del af et større system, og at de skal yde noget til fællesskabet. Toplederen skal samtidig sikre, at de enkelte institutioner er åbne over for omgivelserne, så udvikling og fornyelse sikres, og at de bidrager med ressourcer til fælles projekter og aktiviteter i kommunen.

Det skaber et grundlag for et helt afgørende træk ved en stor organisation: gennemsigtighed. Gennemsigtighed betyder, at man ved, hvad der forventes af én, og det er forudsætningen for, at medarbejderne leverer en god indsats. Ledelse gennem tydelige forventninger, normer og ledelsesværdier er meget stærkere end ledelse gennem regler. Meget forenklet kan man sige, at forskellen i høj grad er, at hvor ledelse gennem forventninger, normer og ledelsesværdier skaber rum for at bruge sin forstand, faglighed og ambitioner, så sætter ledelse gennem regler fokus på, om man følger regler og procedurer.

Men gennemsigtigheden skal gå begge veje. Det er helt afgørende for topledelsens mulighed for at lede en stor organisation, at de let kan følge med i organisationens resultater. De mål og resultater, som institutionerne anvender i styringen af egen virksomhed, skal være så enkle og væsentlige, at topledelsen let kan følge institutionerne hen over året.

Økonomisk gennemsigtighed

Økonomisk gennemsigtighed er et vigtigt fundament for ledere og medarbejdere i de decentrale institutioner.

Det er topledelsens ansvar at melde tydelige økonomiske rammer ud, så den enkelte leder kender sit økonomiske råderum. Den enkelte leder har herefter ansvar for at anvende de økonomiske midler i overensstemmelse med de politiske vedtagne mål, serviceniveau mv. De enkelte institutionsledere følger op på forbruget ved månedlige budgetopfølgninger, som sendes til de enkelte forvaltninger. Proceduren muliggør hurtig indgriben, hvis budgetopfølgningerne viser et mer- eller mindre forbrug, samtidig med at princippet om decentral ledelse bevares. Der er selvfølgelig også en forventning om, at institutionslederne ud over denne månedlige budgetopfølgningsprocedure adviserer toplederen, hvis der er væsentlige forhold, som giver anledning til handling, hvad angår evt. budgetmæssige udfordringer.

» Det er topledelsens ansvar at gøre historierne levende.

» Det lokale ledelsesrum bliver udfordret af politiske ønsker og statens administrative krav og forskrifter om at sikre sig og forsikre sig.

Økonomisk ansvarlighed er helt afgørende i forhold til at skabe et tillidsforhold mellem ledelseslagene. En decentral leder, som ikke har styr på sine ressourcer, har ingen gennemslag hos topledere, uanset sine talenter i øvrigt.

Et andet væsentligt element i den økonomiske gennemsigtighed er de årlige tilbagemeldinger i fx virksomhedsplaner, som tager udgangspunkt i topledelsens krav til nøgletal. Virksomhedsplanerne sikrer, at topledelsen let kan danne sig et hurtigt overblik over, hvordan den økonomiske styring foregår i de enkelte decentrale enheder.

Toplederen må ikke forfalde til detaljestyre for så forskydes ansvaret for budgettet fra institutionslederen til topledere.

Kvalitets- og servicestyre

Det er topledelsens ansvar at etablere et styringssystem, som sikrer, at borgerne får tilbudt den kvalitet og service, som politikkerne har besluttet. Et eksempel på central ledelse er, når topledelsen melder overordnede mål ud for arbejdet med kvalitet og service i det kommende år, som den decentrale ledelse i samarbejde med medarbejderne skal omsætte til handling, kvalitet og service i den kommende års virksomhedsplan.

Det er også toplederens ansvar at sørge for, at politikerne vedtager serviceniveauer, så institutionslederne ved, hvad der forventes af dem, og dermed hvad de og deres medarbejdere skal levere til borgerne. Der bør være vedtagne detaljerede kvalitetsstandarder som angiver, hvornår en borger har ret til en ydelse, samt ydelseskataloger der angiver, hvilken service borgerne kan forvente af et dag- eller botilbud. Borgeren bliver dermed også et væsentligt element i den almindelige og ubureaukratiske kontrol af serviceproduktionen. Redskaberne giver nemlig borgerne bedre mulighed for at se, hvad de kan forvente af kommunen og de institutioner, som de er i kontakt med.

Kompetenceudvikling og faglighed

Kompetenceudvikling og faglighed hos medarbejderne er også topledelsens overordnede ansvar. Der skal være tydelige fælles kendetegn, normer og værdier for arbejdet med at udvikle medarbejdernes kompetencer og faglighed. Men det er den decentrale leder, som skal udmønte de fælles rammer i egen organisation i samarbejde med medarbejderne. Den tilgang til kompetenceudvikling giver topledelsen mulighed for at styre niveauet for kompetenceudvikling i den samlede organisation, samtidig med at den decentrale leder har friheden til i samarbejde med medarbejderne at beslutte, hvad der konkret skal til for at sikre høj faglighed.

Hvad angår fagligheden er det også vigtigt, at ledelsen har defineret, hvad faglighed er. Faglighed er, som vi opfatter det, at man er bevidst om, hvad det er, man gør, hvilke metoder man arbejder efter – at de er beskrevet; og at resultater dokumenteres.

Toplederens opgave

Det helt gennemgående træk ved toplederens opgave og ansvar er på den ene side at sikre fælles rammer og retning for hele organisationen og hele tiden sikre, at der er en fælles kultur, fælles værdier og alt det, som giver organisationen en fælles identitet. Men på den anden side skal den decentrale leder samtidig også have god plads til at forme og udvikle den arbejdsplads, som de har ansvaret for. Det er en svær balancegang, som vedvarende bliver udfordret fra mange sider.

Ledelsesrum bliver udfordret af politiske ønsker og statens administrative krav og forskrifter om at sikre sig og forsikre sig. Ofte helt unødvendigt, og som regel også med stærke negative følger.

Nedefra bliver balancen udfordret af medarbejdere og/eller brugere, som har forskellige ønsker til den kommunale produktion. Ofte fører disse ønsker til uønsket ensretning, som i det lange løb svækker udvikling og fornyelse af det daglige servicearbejde.

Toplederen skal være lydhør og fleksibel og gribe ind og forandre, når de grundlæggende normer og værdier krænkes, men topledere skal også værne, beskytte og afvise forslag, når det lokale ledelsesrum udfordres. ■