

Offentlig ledelse »92«

Af Jørn Ulrick Moos

Den offentlige forvaltning har for tiden et eksistentielt problem af dimensioner. Svarende til Romerkirken uden en Madonna eller Radisernes Thomas uden sin sutteklud.

I perioden fra 1960 til 1980 fordoblede forvaltningen sig flere gange i den sikre forvisning, at samfundets og individets problemer kunne håndteres med en tilstrækkelig indsats af regulering/kontrol/indkomstoverførsler/professionel vejledning og -behandling. Kort sagt: Problemerne kan løses, bare solidariteten er tilstrækkelig.

Almindelig etik byder selvfølgelig, at samfundsmæssige og sociale problemer, der kan løses, skal løses, og ethvert nyidentificeret problem affødte derfor pr. automatik et problemløsningsapparat. Det var utænkeligt, at der kunne forekomme en uregelmæssighed, som man ikke i sidste instans kunne hænge en minister op på. Stor var forvirringen sidste sommer, da det efter mineulykken i Tingbæk viste sig, at der ikke var nogen minister, som havde ansvaret for sikkerheden i danske kalkminer!

I løbet af 1980'erne har vi gradvist mistet barnetroen: Det har vist sig, at ikke alle problemer kan løses – i hvert fald ikke af det offentlige – selv ikke med ekstreme ressourcindsatser.

1960'ernes og 1970'ernes problemløsnings-tro er afløst af en bevidsthed om, at problemer måske er et grundvilkår i tilværelsen. Derved sættes der naturligvis et kæmpespørgsmålstegn ved store dele af det velfærdsapparat, som er opbygget gennem de sidste 25 år.

Det afgørende politisk-ledelsesmæssige spørgsmål for forvaltningen er i dag derfor ikke »apparatets« indretning, f.eks. om amtskommunerne eller centrale ankeinstanser skal nedlægges og opgaverne omfordeles, men derimod følgende:

Hvad er anno 1988 rationalet for en offentlig sektor? Og i fortsættelse heraf: Hvilke dele af samfundslivet og den enkeltes tilværelse bør undergives offentlig regulering og administration? Der er behov for en grundlæggende *nylegitimering* af de enkelte sektorer og ordninger.

Et par eksempler (tilfældigt valgt blandt mange mulige): Arbejdsformidlingen beskæftiger ca. 2.000 medarbejdere med løn- og administrationsudgifter på ca. 600 mio. kr. Hvad får vi for denne indsats? Hvis svaret er: »En arbejdsløshed der samlet set er 20.000 lavere, end den ville være uden Arbejdsformidlingen«, og hvis dette svar kan underbygges, ja så må reaktionen være: »Fint, fortsæt!«

Hvis svaret derimod er: »En forbedring af den enkelte arbejdssøgendes situation i kraft af vor rådgivning og servicetilbud«, ja så er vi vel der, hvor tvivlen i dag har afløst troen.

Et andet eksempel: Ca. 1 mio. mennesker i dagens Danmark lever af indkomstoverførsler af forskellig art: Folkepension, diverse førtidspensioner, efterløn, sygedagpenge, arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp mv., i alt ca. 90 mia. kr. årligt.

Hver af disse ordninger har sit eget komplicerede regelsæt og bag ved liggende administrative apparat med et offentligt personaleforbrug på omkring 20.000 administrative

medarbejdere, svarende til løn- og administrationsudgifter på ca. 6 mia. kr. årligt.

Det korte af det lange er imidlertid, at alle disse ordninger stort set har det samme formål, nemlig at give et rimeligt underhold til medborgere, der af en eller anden grund er uden tilstrækkelig egenindtægt.

Ydelsernes størrelse er varierende mellem de forskellige ordninger. Heraf det omfattende administrative apparat. Spørgsmålet man i dag kunne rejse, er om udbyttet (i form af øget tryk og velfærd) af denne ydelsesdifferentiering står mål med den samlede administrative indsats. Hvis ikke, er tiden måske kommet til at overveje en »borgerløn« på 60.000 kr. årligt til alle personer over 25 år uden egen indtægt, uanset årsagen til borgernes økonomiske situation. De i dag anvendte 90 mia. kr. ville række til 1.5 mio. modtagere af en sådan ydelse – eller til den nuværende ene million modtagere, såfremt »borgerlønnen« sættes til 90.000 kr. årligt.

Et rent indtægtskriterium er let at administrere, og en indtægtsbestemt »borgerløn« ville derfor indebære en radikal administrativ forenkling og besparelse. Endvidere ville det for den enkelte modtager af borgerlønnen være let at konstatere, at han eller hun fik den rette ydelse med det rette beløb – noget som i dag giver anledning til stor usikkerhed og utryk hos mange. Den velmenende »omklamring« fra systemet ville samtidig falde bort.

De der endnu har bevaret barnetroen fra 1960'erne og 1970'erne, vil betragte ovenstående eksempler med afsky. Derfor skal understreges, at her ikke er rejst spørgsmål om berettigelsen af at anvende 90 mia. kr. som overførselsindkomster, men derimod om brugen af 6 mia. kr. til at administrere det fintmaskede system. 6 mia. kr. er jo også en slags penge!

Velfærdssamfundets eksistentielle krise tvinger til at stille helt grundlæggende spørgsmål

ved de i dag opbyggede offentlige ordninger. Det er ikke hidtil sket, selv om regeringen i de seneste år under slagord som »omstilling«, og »modernisering« har styrket forvaltningen på enkelte punkter. Det gælder især lederuddannelse, edb-anvendelse og økonomiforvaltning. I december 1988 har regeringen lanceret sit program til »afbureaukratisering« af den offentlige forvaltning. Det indeholder interessante enkeltforslag, men virker lidt »blegt« på bundlinien: Personalebesparelserne ved at gennemføre samtlige forslag vil være 10.000, fordelt over en 4-årig periode. Heroverfor står regeringens erklærede mål om at reducere forvaltningen med 10.000 stillinger årligt frem til år 2000.

De grundlæggende spørgsmål udestår derfor stadig, og det bliver en klar politisk opgave offentligt at rejse disse spørgsmål, at føre debatten og at konkludere. Det vil ind imellem gå »vildt« til, og administrative chefer gør næppe klogt i at indtage fremskudte poster i denne proces. Det vil koste troværdighed i rollen som administrativ leder, hvortil kommer den personlige risiko for at stå med æg over hele ansigtet, når vildskaben udarter.

De sidste 15 års tendens til at dyrke den flamboyante, ekspansive administrative cheftype har toppet. Den politiske folkevalgte chef vil under de kommende års »shake out« være den nødvendige spilfører.

Hvad bliver da udfordringen for forvaltningens administrative ledelse under disse forhold? Der bliver et forstærket behov for den begavede »grå eminence«, som gennem quiet diplomacy kan formidle omvæltningerne med troværdigheden og tilliden i behold.

Apropos troværdighed: Harvard Business Review har en gang prioriteret de væsentligste krav til en topleder således: »Vision«, »Execution« (evne til at få tingene til at ske), »Judgement« (dømmekraft) og »Credibility« (troværdighed). Meget tyder på, at vision og troværdighed i de kommende år vil bytte plads i rangfølgen.

For at klare sig under usikre forhold, der kan minde om guerillakrig, kræves endvidere af den administrative chef taktisk forståelse samt evne til at udvikle sin organisation med vægt på stor fleksibilitet og effektive kommando- og meldesystemer.

Hvad skal meldesystemet for resten melde om? Først og fremmest om scoren på de *kritiske succesfaktorer*. Mange forvaltningschefer har vanskeligt ved at besvare spørgsmål om målsætning. Spørger man derimod: »På hvilke punkter skal din institution især klare sig godt de næste 5 år for at blive betragtet som vel ledet?« – ja, så vil de fleste hurtigt kunne opregne et antal relevante målepunkter. Det er de kritiske succesfaktorer, som – afhængigt af den konkrete institution – kan dreje sig om besparelser, kvalitetsproblemer, kritik fra rigsrevisionen, forbedring af forholdet til kommunerne, indførelse af nye personalepolitikker, reorganisering af virksomheden o.m.a.

Selv om den enkelte institution meget vel kan opstille en liste med 10-20 succesfaktorer, vil det i praksis være umuligt fra topledelsen konsekvent at forfølge mere end ca. 5 sideløbende forbedringsmål. Der skal derfor skelnes mellem succesfaktorer og *kritiske succesfaktorer*! Organisationens ressourcer skal organiseres omkring de kritiske succesfaktorer, ligesom investeringerne i edb og styresystemer skal prioriteres konsekvent med henblik på nøje at kunne følge udviklingen på

disse punkter. Den klassiske artikel om kritiske succesfaktorer er skrevet af professor ved MIT John F. Rockart, »Chief Executives Define Their Own Information Needs«, Harvard Business Review, marts-april 1979, p. 82.

Det danske samfunds tilpasning til EF's indre marked vil i de kommende år stille krav om en udvikling også af forvaltningens *kompetence i internationalt samarbejde*. Indholdet af de kommende harmoniseringsordninger vil jo i vid udstrækning blive bestemt af den gennemslagskraft, de enkelte lande lægger for dagen i forhandlingerne. Den pantsatte bondedreng er uden chancer i Bruxelles! Flere af de øvrige lande er utroligt rutinerede i dette spil, medens Danmark i de fleste ministerier kun har ganske få medarbejdere med virkelig international rutine.

Haves: Cand.polit'er. Ønskes: Kosmopolitter! Et håndgribeligt skridt i denne retning kunne være at styrke det internationale islæt i den offentlige toplederuddannelse, evt. ved i større omfang at gøre brug af de fremragende management-kurser i Paris, Genève, London mv.

Nødvendigheden af en dygtig forvaltning som fortaler for Danmarks interesser i et stadig mere integreret Europa kan være med til at gengive forvaltningen den tabte legitimitet og retning. 1990'ernes nye og interessante lederprofil bliver derfor »kosmopolitten«.