

Kommunal ledelse og personalepolitik - nogle perspektiver

Sæt borgeren i centrum
gennem en udadvendt
personalepolitik

Af Jens Chr. Birch

Resumé

Presset på kommunernes økonomi, stigende kvalitetskrav til den kommunale service fra borgerne og ønsket om mere individuelt tilpassede løsninger for den enkelte borger vil præge personalepolitikken i de kommende år.

Den vil bevæge sig bort fra primært at handle om regler for samspillet mellem ledelse og medarbejdere til i højere grad at dreje sig om en mere målrettet anvendelse af det kommunale personale for at kunne opfylde de ændrede krav, omverdenen stiller til den kommunale virksomhed.

Kravet om fælles værdier og målsætninger i den kommunale virksomhed frem for faglig og organisatorisk opsplitning vil være i fokus. Det gælder både i forhold til den enkelte medarbejder og ikke mindre i forhold til ledelsen. Personalepolitikken vil i højere grad rette sig mod at sætte borgeren og opfyldelsen af dennes behov i centrum i den kommunale serviceproduktion.

Et tilbageblik

Personalepolitik forstået som et sæt spille-regler, der regulerer samspillet mellem ledelse og medarbejdere har været på den kommunale dagsorden i snart mange år. I forbindelse med kommunalreformen og etableringen af de nye kommuner opstod igennem 70'erne et behov for at fastlægge de mange regler i dette samspil, f.eks. lo-

Kommunal ledelse og personalepolitik - nogle perspektiver

Sæt borgeren i centrum
gennem en udadvendt
personalepolitik

Af Jens Chr. Birch

Resumé

Presset på kommunernes økonomi, stigende kvalitetskrav til den kommunale service fra borgerne og ønsket om mere individuelt tilpassede løsninger for den enkelte borger vil præge personalepolitikken i de kommende år.

Den vil bevæge sig bort fra primært at handle om regler for samspillet mellem ledelse og medarbejdere til i højere grad at dreje sig om en mere målrettet anvendelse af det kommunale personale for at kunne opfylde de ændrede krav, omverdenen stiller til den kommunale virksomhed.

Kravet om fælles værdier og målsætninger i den kommunale virksomhed frem for faglig og organisatorisk opsplitning vil være i fokus. Det gælder både i forhold til den enkelte medarbejder og ikke mindre i forhold til ledelsen. Personalepolitikken vil i højere grad rette sig mod at sætte borgeren og opfyldelsen af dennes behov i centrum i den kommunale serviceproduktion.

Et tilbageblik

Personalepolitik forstået som et sæt spille-regler, der regulerer samspillet mellem ledelse og medarbejdere har været på den kommunale dagsorden i snart mange år. I forbindelse med kommunalreformen og etableringen af de nye kommuner opstod igennem 70'erne et behov for at fastlægge de mange regler i dette samspil, f.eks. lo-

kale aftaler, sædvaner, praksis for ansættelse og afsked. Bestræbelsen for at skabe overblik opstod sideløbende med et stærkt pres fra de faglige organisationer for at få større medindflydelse på den enkelte kommunale arbejdsplads. Dette udmøntedes især i Samarbejdsudvalgsaftalen fra 1973, som var en nydannelse og en sejr for de ansattes bestræbelser for at få del i ledelsesretten.

I 80'erne drejedes personalepolitikken mere i retning af at skabe spilleregler, som kunne efterkomme et stigende krav fra statsmagten om udgiftsreduktion og omstilling af den kommunale virksomhed, især af personaleressourcerne. Det drejede sig om regler, som både skulle sikre medarbejderne i afskedigelsessituationer og som kunne anvendes som ledelsesinstrumenter ved gennemførelsen af de påkrævede reduktioner i den kommunale arbejdsstyrke, f.eks. tryghedsaftaler, fratrædelsesordninger, seniorpolitik, jobbanker, m.m.

Fra begyndelsen af 90'erne har man set nye tendenser i personalepolitikken. De kommunale ledelser ønsker nu i højere grad, at personalepolitikken, foruden de allerede omtalte emner, skal bidrage til at fastlægge nogle mere overordnede værdier og holdninger til kommunen som en virksomhed, primært for at medvirke til en bedre udnyttelse af de eksisterende personaleressourcer for at opnå bedre kvalitet i serviceproduktionen. Det har desuden været en klar tendens, at vanskelige og holdningsprægede emner som AIDS, ligestilling, alkohol og rygning på arbejdspladsen i mange tilfælde er blevet en vigtig del af personalepolitikken.

Hvor udbredt er den formaliserede personalepolitik?

Siden midten af 80'erne har der været en klar tendens til at formulere en personalepolitik, dels for at fastslået hvori den egentlig består, og dels for at sikre, at der opnås en fælles erkendelse hos ledelse og medarbejdere af kommunens personalepolitik, ofte opnået gennem en indgående debat i samarbejdsudvalgene.

I Cranfieldundersøgelsen fra 1992 har man undersøgt, hvor udbredt forskellige strategier er i den offentlige og den private sektor. Det viser sig, at den offentlige sektor i højere grad end den private har formuleret en personalepolitik, nemlig 75% af de offentlige mod 64% af de private virksomheder. Derimod har den private sektor i langt højere grad formuleret et egentligt idegrundlag som udtryk for de overordnede tanker, ideer og målsætninger for virksomheden. Det gælder for 81% i den private sektor og 61% i den offentlige sektor. Formulering af en personalestrategi som et mere konkret udtryk for målsætningerne for f.eks. personalets sammensætning, uddannelse og udvikling har 43% foretaget i den private sektor mod 29% i den offentlige sektor.

Forklaringen på forskellene er uden tvivl, at de kommunale ledere i højere grad end deres kolleger i den private sektor er styret af en politisk og ofte irrationel virkelighed med mange konkurrerende målsætninger og hensyn for den virksomhed, de leder. De private ledere har snævrere og mere fokuserede målsætninger at arbejde efter, hvilket gør det lettere at nå frem til overskuelige, klare og operationelle mål for deres virksomhed.

De kommende års krav til den kommunale virksomhed

Når man skal vurdere, hvad der vil blive hovedtemaerne i de kommende års personalepolitik i kommunerne, må man først identificere nogle afgørende udviklingstræk i vilkårene for den kommunale virksomhed.

Udbygningen af velfærdsstaten er for længst overstået. En begyndende ombygning præger kommunerne i disse år. Men bygherrerne kan ikke rigtig blive enige om i hvilken retning, i hvilket omfang og ikke mindst i hvilket tempo, det skal ske. Der er imidlertid ingen tvivl om, at kommunerne som den største leverandør af de offentligt producerede serviceydelser, vil være i centrum i de ret store ændringer, det samlede offentlige apparat nødvendigvis må gennemgå i de næste 5-10 år. Tre hovedtræk kan identificeres:

Kommunerne har snart længe været under et økonomisk pres for at gennemføre reduktioner i deres virksomhed for at kunne finansiere den stærke vækst i overførselsindtægterne og udgifterne til børn og ældre. Det har betydet et konstant krav om *en billigere og mere effektiv tilrettelæggelse af serviceproduktionen* i alle led.

Sideløbende med dette pres har borgernes indstilling til kvaliteten af den offentlige service ændret sig. Man ønsker stadig bedre kvalitet, sikring af sine rettigheder, og ikke mindst bedre adgang til ydelsen uden lange ventelister. I det hele taget kræver borgerne mere *»value for money«*, *kvalitetsprodukter* for det dyrt erlagte medlemskontingent til samfundet. Dette holdnings-

skift har været undervejs længe og viser sig stadig tydeligere, og det skal ses i lyset af det høje skattetryk og en måske faldende vilje til fortsat at finansiere en så stor omfordeling af velfærden over skattesystemet.

Der må også forudses et krav fra borgerne om ændring af den samlede offentlige organisation i retning af større medvirken af halv eller helprivate leverandører, fordi man ønsker *større frihed i valget af serviceydelserne*. De dyre enstrengede standardløsninger, f.eks. i de offentlige institutioner, vil måske blive suppleret med en lang række forskellige løsninger og organisationsformer i serviceproduktionen. Det vil måske betyde, at borgerne vil foretrække i højere grad selv at få pengene i hånden, så de kan købe en individuelt tilpasset serviceydelse hos en offentlig eller en privat leverandør til en pris, der afspejler den kvalitet, man får.

Hvad sker der med personalepolitikken i de kommende år?

De mange nye krav til den kommunale virksomhed vil betyde, at personalepolitik, Human Ressource Management eller hvad man nu vil kalde det, vil komme endnu mere i fokus som et vigtigt instrument til at gennemføre nogle af de store forandringer, der er varslet. Man møder stadig oftere udsagnet: *»medarbejderne er kommunens vigtigste ressource«*. Det er lige så rigtigt som det er banalt, når man taler om store og personaletunge servicevirksomheder, og det er sammen med de mange initiativer på området udtryk for, at personalepolitikken står højt på den kommunale dagsorden.

Personalepolitikken må forudses i de kommende år at dreje sig om følgende hovedtemaer:

Styrkelse af de fælles værdier, etik og korpsånd

Personalepolitikken kan blive rammen for styrkelse af en korpsånd og fælles værdisæt for alle de kommunale medarbejdere ud fra de målsætninger, der gælder for kommunens virksomhed. I dag ser man i udpræget grad en række delkulturer, som ofte er i indbyrdes strid med hinanden i løsningen af den fælles opgave: at betjene borgerne. Det typiske eksempel er folkeskolepædagoger og socialpædagogers forskellige holdninger og indstilling til børn, pædagogik og arbejde. De forskellige subkulturer kommer også stærkt til udtryk i forvaltningsopdelingen og forskellige overenskomster for personalegrupper, som arbejder tæt sammen f.eks. på skolerne og på daginstitutionerne. En række udviklingsaktiviteter i kommunerne i de senere år har drejet sig om at fjerne nogle af de omtalte barrierer, f.eks. ved forvaltningsfusioner af social- og kulturforvaltningerne og ved integrering af fritidshjemmene i folkeskolerne til skole-fritidsordninger.

En vigtig forudsætning for at personaleressourcerne kan anvendes bedre er ikke kun, at man arbejder mere og løber hurtigere. Det er i lige så høj grad nødvendigt, at arbejdet tilrettelægges bedre og er mere orienteret mod fælles frem for mod divergerende mål for den service, der produceres. Nu er det langt fra tilstrækkeligt at formulere nogle fælles værdier på et stykke papir og så tro, at alle arbejder efter dem. Skal man arbejde efter fælles værdi-

er, må medarbejderne ud over at kende dem, have en interesse i at arbejde for dem. Det forudsætter, at de er loyale over for de fælles værdier som formuleres af den politiske ledelse og virksomhedens målsætninger. Hvis loyaliteten primært rettes mod egen profession eller faglig organisation, vil det ofte være vanskeligt at få alle medarbejdere i en organisation, institution eller forvaltning til at trække i samme retning, fordi man simpelthen har andre værdier og mål end ledelsen eller kunderne.

Det afgørende for at skabe fælles værdier er for det første, at de bliver formuleret i et tæt samspil mellem ledelse af medarbejderne i de enkelte faggrupper. Selve processen at nå frem til at få nedfældet dem er meget afgørende. Det næste er, at den enkelte medarbejder skal have incitamenter til at arbejde for de fælles værdier. I en privat virksomhed er et afgørende incitament, at virksomheden må lukke og jobbene forsvinder, hvis man ikke står sammen om de fælles værdier, der skal sikre virksomhedens overlevelse og succes. I en kommune er incitamentet ikke, at den enkelte institution eller afdeling kan risikere at lukke, hvis man ikke arbejder for de fælles mål, selv om det må være et fristende instrument for en kommunal topledelse at have i hånden.

Incitamenterne virker på to planer: på det individuelle og i forhold til den enkelte kommunale virksomhed. På det individuelle plan er det afgørende, at man i højere grad individualiserer uddannelse og udvikling af den enkelte medarbejder. Ikke mindre vigtigt er det, at man giver megen

kompetence, selvstændighed og stort personligt og fagligt ansvar i jobbets udøvelse til de medarbejdere, der evner det og som arbejder for de fælles mål. En delvis individualisering af lønfastsættelsen er også af betydning.

På den enkelte kommunale virksomhed finder man incitamenterne til at skabe en fælles korpsånd i mange af de initiativer, der gøres i disse år i forbindelse med decentralisering. Det må nok konstateres, at mange kommuner har været tilbageholdende i denne proces hen imod for alvor at slippe institutionerne fri og man fornemmer en frygt for at miste styringen med den enkelte institution eller afdeling. Indbyrdes konkurrence, utraditionelle løsninger, lokal prisfastsættelse af serviceydelser, selvstændig profilering og løbende produktudvikling af den enkelte enheds service må til, hvis man vil skabe grundlaget for at få en korpsånd, som den kendes i private virksomheder.

Kommunalpolitikkerne burde måske i højere grad koncentrere sig om at skabe en fælles korpsånd og motivation i hele den kommunale virksomhed ved at påskønne forskellighederne og kreativiteten frem for at begrænse den med regler og central detaljstyring. Et helt afgørende styringsinstrument har man i overvågningen af den enkelte institutions resultat, servicekvalitet og ikke mindst i en løbende måling af brugernes tilfredshed med serviceproduktet.

Personalepolitikken kan blive en vigtig ramme for formulering af de fælles værdier i den enkelte kommune og på den enkelte kommunale arbejdsplads. Men det

er ikke tilstrækkeligt blot at formulere værdierne. De incitament, der skal til for at realisere dem må også være en del af personalepolitikken, og praktiseres først og fremmest af ledelsen.

Bedre ledelse

Megen god arbejdskraft spildes som følge af dårlig og utilstrækkelig ledelse. Det er efterhånden en triviell kendsgerning og stort set alle kommuner har gjort en særlig indsats for at kvalificere deres ledere, især mellemledere, som har et dagligt og tungt ledelsesansvar overfor store personalegrupper. Det er en nødvendig men ikke tilstrækkelig indsats.

Den gode ledelse formår at give medarbejderne lyst til at udføre kvalificeret arbejde og ikke mindst til hele tiden at udvikle sit arbejde og dermed sig selv, fagligt og menneskeligt. Det forudsætter først og fremmest viden om de fælles værdier og om de mål, der skal stræbes efter, tillid til den enkelte medarbejders indsats og ikke mindst påskønnelse for det godt udførte arbejde. Den mest værdifulde påskønnelse leveres af den tilfredse bruger/kunde, som dagligt giver udtryk for tilfredsheden med den modtagne ydelse. God ledelse hænger nøje sammen med erkendelsen af nogle fælles værdier for, hvad der er god ledelse og ikke mindst praktiseringen heraf. Det bør være et helt afgørende og centralt afsnit i kommunens personalepolitik.

Kunden i centrum

Kunden har ikke altid ret, men næsten. Markedet som regulator af kundens efterspørgsel er i vid udstrækning fraværende i den kommunale serviceproduktion. Siden

begyndelsen af 80'erne er der gjort en stor indsats for at kundeorientere den kommunale virksomhed, under overskrifterne servicemanagement, smilekurser, kvikskranke, borgerbutikker, kommunale informationsmedarbejdere og meget mere.

Den påvirkningsværdi alle disse initiativer har haft er vigtig men ikke tilstrækkelige. Der må løbende gøres en indsats for at indprente de kommunale medarbejdere, at deres væsentligste opgave og eksistensberettigelse er at betjene borgeren bedst muligt og på dennes betingelser. Holdningen til borgeren er helt afgørende og bør nidkært overvåges først og fremmest af de folkevalgte. Der er aldrig en undskyldning for at behandle en borger uvenligt, urimeligt eller utilstrækkeligt.

De senere års debat om information og varedokumentation af den service, borgerne har ret til at modtage vil uden tvivl slå igennem og stille helt nye krav til serviceproduktionen. Man må forudse, at statsmagten ikke vil tillade, at der anvendes ret mange flere skattekrone på at borgerne kan få opfyldt deres ønske om f.eks. en hofteoperation indenfor 3 måneder eller pladsgaranti i vuggestuerne. Målene kan kun nås ved en bedre anvendelse af de eksisterende personaleressourcer, ved produktudvikling og ved større frihed i selve tilrettelæggelse af serviceproduktionen. Kan det kommunale serviceapparat ikke efterkomme disse krav, må man forudse at det vil fremskynde en privatisering eller måske endnu mere radikalt: at befolkningen i stigende grad vægrer sig ved at betale en høj indkomstskat for at modtage ydelser, som ofte opleves at være af for

ringe kvalitet og som ikke er til rådighed, når borgeren føler at have et berettiget behov for at bruge dem.

Personalepolitik og ledelse – hvad nu?

Skal kommunerne kunne honorere disse mange krav forudsætter det, at personalepolitikken anvendes offensivt af den kommunale ledelse, og bliver udformet og anvendt således, at den kan bidrage til den omstilling af de kommunale personaleressourcer. Den må blive rammen for at medarbejderne forstår værdien af i højere grad at rette deres loyalitet mod kommunen som virksomhed og mod deres lokale arbejdsplads end mod deres faglige organisation eller deres profession. Det vil kræve, at man i højere grad styrer de kommunale medarbejdere ved værdier, normer og etik end ved regler og hierarkier. Det kan imidlertid ikke stå alene, og der vil være et behov for at udforme operationelle personalestrategier for, hvordan det kommunale personale kan omstilles for at kunne imødekomme de nye krav, den kommunale service stilles overfor.

Personalepolitikken vil i langt højere grad skulle beskæftige sig med, hvad der er god ledelse, så man bedre kan identificere, hvad der er dårlig ledelse, og omskole eller skille sig af med den. Endelig må personalepolitikken i højere grad formulere de værdier, som sikrer, at borgeren altid er i centrum. Der betyder blandt andet, at personalepolitikken også må skabe rammer og incitamenter for at kunne fremme produktudvikling og kundetilfredshed frem for at være så stærkt koncentreret om det indre liv i den enkelte kommunale arbejdsplads.

Hvem har så ansvaret for, at alle disse store krav til personalepolitikken bliver formuleret, drøftet med medarbejderne og ikke mindst taget i anvendelse som et vigtigt instrument i den kommunale ledelse. Svaret er enkelt: det har den politiske og den administrative ledelse, og medarbejderne og deres organisationer har et stort ansvar for, at det kan lykkes.

Adm. direktør for Grundfos A/S har formuleret opgaven således for Grundfos: »Medarbejdernes engagement og den fælles Grundfos kultur er utrolig vigtig. Det er efterhånden gået op for mig, hvilken fantastisk uudnyttet ressource, vi har i vore medarbejdere. De vil utrolig gerne yde en større indsats, hvis vi giver dem lov, giver dem større ansvar og giver dem mulighed for at komme med deres ideer.«

Ingen kan vist være i tvivl om, at dette udsagn har en sådan almen gyldighed, at det også gælder for landets kommuner.

Summary

The pressure on the economy of local authorities, the increasing quality requirements to local services by the citizens, and the wish for individually tailored solutions to the individual citizens will have an impact on staff policies in the years to come.

Moving away from being primarily a set of guidelines for the interaction of management and staff, staff policies will largely focus on the more targeted functions of local authority staff to meet the changed demands put to local government by its environment.

The demand, in the local authority, for common values and objectives rather than division along specialist and organisational lines will be in focus. This applies both in relation to the individual employee and not less so to management. To a still larger extent, staff policies will focus on placing the citizen and his needs in the centre of the local authority production of services.

Litteratur

IP Dansk Institut for Personalerådgivning, m.fl. HRM 92. Human Ressource Management i danske virksomheder. En rapport om strategisk personaleledelse i private og offentlige virksomheder, København 1992.

Danmarks Jurist og Økonomforbund: Fagligt etiske principper i offentlig administration. Betænkning afgivet af DJØFs fagligt etiske arbejdsgruppe, september 1993.

Carl Johan Skovsgård og Jens Chr. Birch: *Politisk og administrativ ledelse i kommunerne, aktuelle tendenser*, Dafolo Forlag 1993.

Per Thygesen Poulsen: *På tærsklen til '95 – international ledelse*, Lisberg Management 1994.

Hvem har så ansvaret for, at alle disse store krav til personalepolitikken bliver formuleret, drøftet med medarbejderne og ikke mindst taget i anvendelse som et vigtigt instrument i den kommunale ledelse. Svaret er enkelt: det har den politiske og den administrative ledelse, og medarbejderne og deres organisationer har et stort ansvar for, at det kan lykkes.

Adm. direktør for Grundfos A/S har formuleret opgaven således for Grundfos: »Medarbejdernes engagement og den fælles Grundfos kultur er utrolig vigtig. Det er efterhånden gået op for mig, hvilken fantastisk uudnyttet ressource, vi har i vore medarbejdere. De vil utrolig gerne yde en større indsats, hvis vi giver dem lov, giver dem større ansvar og giver dem mulighed for at komme med deres ideer.«

Ingen kan vist være i tvivl om, at dette udsagn har en sådan almen gyldighed, at det også gælder for landets kommuner.

Summary

The pressure on the economy of local authorities, the increasing quality requirements to local services by the citizens, and the wish for individually tailored solutions to the individual citizens will have an impact on staff policies in the years to come.

Moving away from being primarily a set of guidelines for the interaction of management and staff, staff policies will largely focus on the more targeted functions of local authority staff to meet the changed demands put to local government by its environment.

The demand, in the local authority, for common values and objectives rather than division along specialist and organisational lines will be in focus. This applies both in relation to the individual employee and not less so to management. To a still larger extent, staff policies will focus on placing the citizen and his needs in the centre of the local authority production of services.

Litteratur

IP Dansk Institut for Personalerådgivning, m.fl. HRM 92. Human Ressource Management i danske virksomheder. En rapport om strategisk personaleledelse i private og offentlige virksomheder, København 1992.

Danmarks Jurist og Økonomforbund: Fagligt etiske principper i offentlig administration. Betænkning afgivet af DJØFs fagligt etiske arbejdsgruppe, september 1993.

Carl Johan Skovsgård og Jens Chr. Birch: *Politisk og administrativ ledelse i kommunerne, aktuelle tendenser*, Dafolo Forlag 1993.

Per Thygesen Poulsen: *På tærsklen til '95 – international ledelse*, Lisberg Management 1994.