

# Forord

Ved professor Per Nikolaj Bukh, Aalborg Universitet

## Kommunal X-faktor: Fra strategi til effekt

*On résiste à l'invasion des armées;  
on ne résiste pas à l'invasion des idées*

– Victor Hugo, *Histoire d'un Crime*, 1852

Effekt er tilsyneladende blevet det nye sort i offentlig ledelse herhjemme. Det er der mange årsager til, og en smule paradoksalt er det nok især den knappe økonomi og det øgede fokus på kommunernes finansielle styring, som har banet vejen. Det er simpelthen blevet en nødvendighed at fremme den ledelsesmæssige orientering mod faglighed, som effektbaseret styring indebærer. Som Victor Hugo ofte citeres for at skrive i *Histoire d'un Crime*, så er der én ting, som er stærkere end alle verdens hæere, og det er en idé, hvis tid er kommet.

Det centrale i den form for effektbaseret ledelse og styring, som træder frem nu, er imidlertid ikke så meget, at der er fokus på effekt, som at der samtidig også er fokus på den økonomiske side af aktiviteten. Martin Lundkvist og Nicolai Vedsted udtrykker det her i bogen således, at den offentlige sektor har to bundlinjer: Den ene er at overholde budgettet, og den anden er den virkelige bundlinje, som består i at skabe løsninger, der virker for borgerne. Det er indlysende, at den virkelige bundlinje er den centrale. Kommunernes fremmeste kerneopgave er trods alt ikke at holde budgettet.

Hvordan skal det så gøres? Og er det en helt ny måde at tænke ledelse? På den *ene side* er det rigtigt, som bogen argumenterer for, at der er brug for en form for opgør med de grundlæggende principper, som offentlige organisationer styres efter, og at der er behov for, at hver organisation indretter sin styringspraksis og sine politikker og strategier, så det er effekten, der er udgangspunktet. Det er der et enormt potentiale i, men

det stiller mange nye krav til politikerne, lederne og medarbejdere – og det betyder i praksis mange nye styringsmæssige komplikationer.

På den *anden side* er ledelse trods alt ikke en ny opfindelse. Vi opfinder nye begreber og introducerer nye teknikker i en lind strøm, men i den grundlæggende kerne af menneskelig adfærd er der elementer, som er velkendte og fundamentale for de muligheder, man har for at lede en hvilken som helst organisation. Der produceres nye forskningsresultater, og nye erfaringer bliver tilgængelige, så naturligvis bliver det potentielle fundament for at lede større. Men det kræver, at den viden, der findes, tages i brug, og at ledere oversætter den generelle teoretiske ledelsesviden til konkrete værktøjer og løsninger, der passer til de udfordringer og muligheder, man står overfor. Det er ofte ikke indlysende, hvad der skal gøres, så der er brug for ledelsesmæssigt mod til at afprøve nye muligheder, og der er brug for, at erfaringerne deles – og set i dette lys er *New Public Leadership* en vigtig bog.

Økonomernes analysesprog er abstrakt og præcist på én gang. Det kan lade sig gøre ved at forsimple verden tilstrækkeligt til at kunne sætte den på formel. Når verden ydermere reduceres til det, der kan måles, kan løsninger modelleres, og der kan gives svar på komplekse problemer. Når den økonomiske analyse skal bruges driftsøkonomisk til ledelsesmæssige beslutninger, kræver det imidlertid, at de økonomiske parametre gives ledelsesmæssig og faglige mening. Det er her kommunikationen ofte kikker i samtalen mellem de såkaldte fagprofessionelle (eller den almindelige borger, eller politiker for den sags skyld) og økonomerne.

Hvis man som helt ung – som jeg selv gjorde – starter med at læse økonomi på universitetet, er man reelt set helt uvidende om den kompleksitet, der ligger bag de økonomiske agenter i form af 'virksomheder' og 'forbrugere', der indgår i de matematiske modeller. Markedsmekanismer sikrer effektivitet og en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig allokering af ressourcerne – i al fald med enkelte modifikationer. Virksomheder gør netop det, der er behov for, da forbrugerne ellers ikke vil aftage deres produkter – og prisen clearer markedet, som den økonomiske børnelærdom siger. Det, der produceres af virksomhederne, er det, der giver nytte, og alle forbrugere gør det, der er mest rationelt ud fra de behov, de har.

Lidt længere henne i semesteret introduceres enkelte komplikationer, som betyder, at det, der er individuelt rationelt for virksomheder og forbrugere, ikke nødvendigvis er, hvad der skaber størst værdi for samfun-

det. Der er markedsfejl, og agenterne er ikke rationelle i en snæver forstand. Det betyder, at samfundet har brug for at agere for at skabe et bedre samfund: Der interverneres i forhold til markedsmekanismerne ved regulering, der dannes institutioner i form af f.eks. kommuner og offentlige virksomheder, ligesom vi er nødt til at vælge nogen, der kan repræsentere samfundets hensyn og ønsker. Blandt andet derfor har vi politikere.

Allerede i denne forsimplede version af en økonomisk teori begynder verden at blive uoverskuelig kompliceret. Heldigvis lærer man på en økonomiuddannelse hurtigt, at komplikationer håndteres ved antage *ceteris paribus* – alt andet lige: Vi antager, at det er mere enkelt, end det er ved at ignorere hovedparten af de detaljer, der er relevante i den konkrete situation. Det fungerer faktisk forbavsende godt, men vi har dermed også lagt grunden til et seriøst kommunikationsproblem, når økonomisk argumentation møder andres virkelighed, hvor det ofte netop er de individuelle forskelle og behov, der er i centrum. Det gælder i høj grad for de kommunale serviceydelser, hvad enten det er tilbud efter Serviceloven eller på de store normalområder som børnehaver og skoler. Men uanset den forsimplede teori, så er den økonomiske teoris budskab om omkostningseffektivitet som det centrale kriterium værd at tage med videre. Det skal blot, som Martin Lundkvist og Nicolai Vedsted gør, fortolkes i relation til det kommunale ledelsesrum.

Hvad enten vi er en virksomhed eller en kommune, er produktivitet helt afgørende for at skabe samfundsmæssig værdi. Kritikeren kunne indvende, at en kommunes formål lige så lidt er at være produktiv, som det er at holde budget; men som Produktivitetskommissionen meget elegant pointerede i sit debatoplæg fra 2012 (*Det handler om velstand og velfærd*), så er produktivitet i alle dele af samfundet af afgørende betydning for, hvordan vores velfærdssamfund udvikler sig: Hvis vi kan skabe de samme produkter for færre ressourcer, er det bedre, og hvis vi kan skabe flere produkter for de samme ressourcer, forøger det samfundets mulighed for at prioritere nye indsatser. Produktivitetskommissionens senere analyser indikerede, at vi i den offentlige sektor faktisk øger produktiviteten betragteligt meget. Spørgsmålet er blot, om vi producerer det rigtige – og om potentialet er udtømt? Svaret på det første spørgsmål er »ikke altid« og på det andet et klart »nej«.

En væsentlig del af løsningen er, som Martin Lundkvist og Nicolai Vedsted påpeger, at fokusere på, hvordan de to bundlinjer forenes. Et godt bud er, at de kommunale indsatser skal være omkostningseffektive.

Essensen i begrebet er, at det er en brøk: Vi sætter effekt i forhold til de omkostninger, der medgår til at skabe effektiviteten. Kan vi skabe mere effekt for det kommunale budget, skal vi gøre det – og kan vi skabe den samme effekt med et mindre budget, er det også en god ide, da der er masser af andre kommunale opgaver, der også skal løses.

I det lys giver bogen *New Public Leadership* et interessant bud på, hvordan den offentlige sektor i højere grad kan gøre det rigtige og forløse de potentialer, der er for at skabe mere værdi for borgerne ved at fokusere på kerneopgaverne. Det kræver ledelseskraft og for at kunne lede bedre, skal rammerne for ledelse og for medarbejdernes udfoldelsesmuligheder udvikles. Derfor må der både sættes fokus på rammerne for ledelsesrummet og på, hvordan der ageres indenfor rammerne. Dermed bliver ledelse et spørgsmål om motivation – altså hvilke mål der forfølges og med hvilken intensitet og vedholdenhed, det sker. Bogen handler derfor også om at sætte de rigtige effektmål for organisationen, og den handler om, hvordan hindringer kan ryddes af vejen.

Mange kommuner såvel som andre offentlige virksomheder arbejder i disse år med at udvikle deres strategiske modenhed og udvikle en sammenhængende styringstænkning. Det er Guldborgsund, som bogen viser, godt på vej med. Det er et ambitiøst projekt, og det vil tage tid, men Guldborgsundmodellen er et interessant bud på at skabe en ledelsesmodel, der forener styring og ledelsespraksis fremfor at skabe at se styring og ledelse som adskilte fænomener. Bogen giver ikke fuldstændige svar, men den indikerer den vej, som Guldborgsund Kommune har taget. Der udestår mange spørgsmål, og der vil opstå mange udfordringer undervejs. Ét helt afgørende spørgsmål vil være, hvilke motivationsaspekter og incitamenter, der forhindrer øget omkostningseffektivitet? Disse fundamentale spørgsmål er naturligvis ikke nye. Økonomen Harvey Leibenstein udgav for 50 år siden den meget citerede artikel *Allocative Efficiency vs. X-efficiency* (*American Economic Review*, 1966), hvor X-efficiency indikerede »an initially undefined type of efficiency«.

Hovedkomponenterne i X-efficiens var i Leibensteins perspektiv motivation og incitamenter, idet han grundlæggende stillede spørgsmålstegn ved, om markedskræfterne kunne sikre allokativ efficiens, altså at de rigtige aktiviteter blev udført i forhold til de rigtige borgere. Selvom Leibensteins formål med analysen var at vise, at virksomheder, der blev afskærmet fra konkurrence, ikke fungerede efficient, så er artiklen interessant, da den åbner den økonomiske teori for adfærdsteorien og for moti-

ver og incitamenter internt i virksomheder. Dermed bliver ledelse sat på dagordenen, når produktivitet og effektivitet adresseres.

Den ukendte faktor, som Leibenstein introducerede med begrebet X-efficiens var inspireret af en passage i Leo Tolstoy's *Krig og Fred*, hvor det observeres, at »[t]wo armies may be identical in every observable respect ..., yet one army, in possession of an intangible 'X-factor', will soundly defeat the other« (citeret fra Harvey Leibenstein, *Beyond economic man: A new foundation for microeconomics*, 1976, p. vii). Denne ukendte faktor var i Tolstoys forståelse af krigens anatomi den immaterielle faktor, som var mere vigtig end generaler, troppernes placering og antallet af kanoner.

Igennem de sidste 5-7 år er der sket en markant ændring i kommunernes styringsvilkår, strategiske muligheder og udfordringer. Det er sket gradvist og parallelt med en ændring i den kommunale selvopfattelse og i de faglige praksisser. Når man observerer udviklingen udefra, er det måske mest markant, at kommunerne har langt færre medarbejdere, og at en række reformer og lovgivningsændringer har betydet et anderledes og mere markant fokus på faglighed, evidensbaserede indsatser og nye mål for opgaverne. Set indefra er det markant, så meget ledelseskraften og -viljen er øget i kommunerne, og at de faglige resultater er blev markant forbedret. Der er forskelle i de rammevilkår og dermed muligheder og udfordringer, som de enkelte kommuner har – og nogle kommuner har med større kraft kunnet gå forrest i transformationen af velfærdssamfundet.

Set helt generelt hen over de danske kommuner, så har vi fået bedre og mere veldrevne organisationer. For 10 år siden var det – for nu at sige det ærligt – negativt ment, når man sagde, at noget var »lidt for kommunalt«. Det sagde borgere til hinanden, og det blev skamfuldt sagt med lidt bøjet hoved af kommunens medarbejdere. Det bliver sikkert stadig sagt engang imellem, og der er sikkert meget, der kan forbedres og blive mere effektivt. Men der er også grund til at ranke ryggen og være stolt af de resultater, der er opnået og den vej, der er valgt i de fleste kommuner.

Tidligere blev »borgeren i centrum« brugt til at piske den kommunale selvforståelse og true med udliciteringer, fordi private virksomheder blev opfattet som meget bedre og mere effektive. Sådan er jeg ikke sikker på, det er længere. Der er kommet et nyt og mere stærkt fokus på sammenhænge i den offentlige sektor: Overgange mellem dagtilbud og skole, mellem skole og ungdomsuddannelser og mellem hospitaler og kommu-

nale tilbud. Borgerne støttes og sættes tilbage i livet frem for at være passive modtagere af kommunale ydelser, der samskabes, og civilsamfundet involveres på nye måder. Det er kompliceret, og det er en transformation, der vil tage flere år at lykkes ordentligt med. Men vi er på vej.

Når vi som borgere er i centrum, udtrykker det ikke længere, at vi som forbrugere af ydelser kan vælge og vrage imellem ydelser. Vi er i centrum for vores eget liv, vi har ansvar for os selv, og vi har ansvar for andre. Det har vi engang imellem brug for hjælp til – og vi har i perioder brug for ydelser, som en kommune på en omkostningseffektiv måde stiller til rådighed. Grundlaget for det er, at kommunen har fokus på, hvad der er det rigtige og det bedste for borgere og samfund, at der fokuseres på effekt frem for, hvor mange ydelser der kan produceres og hvilke proceskrav, der skal være opfyldt. Høj produktivitet er stadig forudsætningen for omkostningseffektivitet, men der er flere komponenter i ligningen.

I Tolstoys forståelse var det troppernes moral, der var den ukendte X-faktor, og den formel, der kunne beskrive moralens betydning, ville åbenbare hemmeligheden bag hæres succeser og fiaskoer. Men, hvad betyder moral for en kommune? Det drejer sig om den målrettede handling og den intensitet og vedholdenhed, som medarbejderne lægger for dagen. Det er med andre ord et spørgsmål om motivation.

Hvis vi virkelig skal gøre det bedre, er det afgørende, at vi tror på, det kan lykkes: At vi kan gøre en forskel, og at vi kan vinde, når vi spiller på banen. Vi skal ikke bare tro på, at vi kan forbedre produktiviteten og skabe mere effekt – vi skal vide det. I både organisations- og læringsteori bruger man det vanskeligt oversættelige begreb *self-efficacy* til at beskrive, hvordan vores handlinger og motivation afhænger af vores tro på egen formåen i den konkrete situation. Hvis ikke vi er i besiddelse af *self-efficacy*, kan vi ikke løse en opgave tilstrækkeligt godt, selvom vi i princippet har evnerne til det, fordi vi ikke tror nok på os selv og vores evner. Dermed nærmer vi os kernen i forståelsen af, hvordan vi som mennesker motiveres på det individuelle plan: Hvis vi skal præstere vores ypperste – og det er den opgave, vi står overfor i kommunerne nu – må vi tro på, at det er muligt. Ikke at det er umuligt, fordi vi mangler ressourcer, og fordi der er skåret ned. Sat lidt på spidsen, så kan man ikke vinde Europamesterskabet i fodbold, hvis ikke man spiller for at vinde og tror på, at det lykkes.

Med bogen *New Public Leadership* (NPL) kommer Martin Lundkvist og Nicolai Vedsted med et interessant indspark i debatten om offentlig le-

delse: Hvordan kan man sætte retning for organisationen og få fokus på kerneopgaven, så det motiverer medarbejdere? Begrebet NPL, ikke mindst når det bruges som et klassisk trebogsstavs management akronym, markerer, at forfatterne vil præsentere et alternativ til New Public Management (NPM). Det er de ikke de første, der har forsøgt, og de bliver heller ikke de sidste.

Bogen er ikke en teoretisk funderet manual for, hvad New Public Leadership er, og hvordan det konkret implementeres, og den præsenterer heller ikke nogen omfattende dokumentation fra den forskningsbaserede litteratur for, hvorfor og hvordan New Public Leadership kunne tænkes at virke. Det gør ikke noget – for hellere have et friskt debatoplæg, som kan sætte bevægelse i organisationen, end endnu en diskussion af alle mulige synspunkter. Bogen er skrevet af praktikere, og den handler om ledelse i praksis med udgangspunkt i de erfaringer, forfatterne har fra Guldborgsund Kommune. Derfor er den del af bogen, der konkret handler om styringsfilosofien i Guldborgsund, især interessant som en beskrivelse fra fronten af eksperimenterende ledelsestænkning.

Effektbaseret styring, strategi og ledelse er på sin vis taknemmelige begreber, fordi det intuitivt er rigtigt at koncentrere sig om de indsats, der har mest effekt – og i særdeleshed fjerne dem, der har negativ effekt eller ingen effekt. Men det er også komplicerede begreber, fordi der er mange typer effekt, og fordi effekt ikke er neutralt og værdifrit men afspejler bestemte værdier og mål fremfor andre. Måske er det netop derfor, at et effektbaseret strategisk perspektiv har potentialet til at revitalisere den offentlige sektors styring? Spørgsmålet er, om vi med effektbaseret strategi, styring og ledelse står med et alternativ til New Public Management? Eller om vi netop med effektbaseret styring rammer den bevarelsesværdige kerne i New Public Management, så det »bare« er et naturligt næste skridt og en revitalisering også af NPM?

Ud fra et kommunalt synspunkt stilles der ofte spørgsmål ved, om den statslige styring af kommunerne, og de statslige krav og ønsker til god styring i kommunerne giver den rigtige retning for den kommunale service. I det perspektiv er det interessant at se tilbage på Finansministeriets rolle i udbredelse af effektbaseret ledelse og styring i Danmark: Kort tid efter at Finansministeriet i februar 2010 udgav *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*, som afløser for den hidtidige *Effektiv opgavevaretagelse i staten fra 2003*, udkom i september 2010 Økonomistyrelsens casesamling *Inspiration til effekt*. Finansministeriets publika-

tion formidlede det nye statslige styringsparadigme inklusive de eksisterende regler og grundlæggende krav til departementernes koncerntstyring, mål- og resultatstyringen mellem departement og institution samt den interne økonomistyring i institutionerne – og var på mange måder et klassisk New Public Management-dokument, hvis vi skal blive i disse begreber. Alligevel stod det dengang klart, at den repræsenterede et forsøg på et paradigmeskifte, om end det ikke er nemt, når en række krav og forventninger til den offentlige sektors ledelse og styring ikke bare uden videre kan fjernes.

*Ansvar for styringen* indeholdt egentlig ikke nye regler, og som led i indsatsen for statslig afbureaukratisering var regelsættet faktisk blevet revideret, så en række styringsmæssige proceskrav var fjernet i en erkendelse af, at det ikke virkede at give detaljerede retningslinjer for, hvordan styringen skulle tilrettelægges på helt den samme måde overalt i staten. I stedet formidlede publikationen forskellige eksempler, som ministerierne kunne lade sig inspirere af. Mål- og resultatstyring var dengang – som det stadig er – tiltænkt som et centralt redskab for departementerne til at involvere sig i institutionens målsætninger og sikre sig information om resultaterne af indsatsen og anvendelsen af bevillingen. Men det blev meget eksplicit angivet, at der ved at fokusere styringsdialogen på resultater og effekter kunne gives øget frihed i institutionernes interne tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen, processer, metodevalg og konkrete aktiviteter. Derfor skulle målformuleringen rettes mod overordnede mål for resultater og effekter af indsatsen frem for detaljerede krav til proces eller aktiviteter.

Det var helt sikkert den rigtige vej at gå – og Finansministeriet skal have ros for med rettidig omhu at have ændret retningen for den offentlige styring. Den offentlige sektor er en tung skude at vende, så det kommer til at tage tid. Der er ikke én klar kurs, som er den rigtige, men flere veje der kan sejles. Derfor skal der eksperimenteres, og hver enkelt kommune er nødt til at finde sin egen vej ud fra de konkrete muligheder og udfordringer.

Guldborgsund Kommune er ikke ene om at søge nye veje og skabe nye rammer om fremtidens velfærdssamfund. Fælles for mange kommuner er, at den pressende økonomi har gjort det nødvendigt proaktivt og strategisk at forholde sig til, hvilke opgaver kommunen skal løse, hvordan det skal ske – og hvilken rolle borgeren skal have både som medskaber af velfærdssamfundet og som modtager af de kommunale velfærds-



tilbud. Der udveksles erfaringer mellem kommunerne, og stort set alle kommuner har eksempelvis ladet sig inspirere af den såkaldte Fredericia-model for rehabiliterende indsætter i forhold til svage ældre borgere – og senere også mere bredt på mange tilbudsområder.

Vi er ikke ved vejs ende med effektbaseret strategi, ledelse og styring, men vi er i gang. Guldborgsund har lagt fra land og valgt en kurs, der i princippet fører skibet i den rigtige retning. Undervejs skal mange vanskeligheder håndteres, og nye udfordringer vil dukke op. Blandt de helt centrale problemstillinger er, hvilke implikationer et effektbaseret fokus har for organisering og økonomistyring? Ældre- og Handicapforvaltningen i Odense Kommune har valgt en radikal omorganisering med borgerforløbene som omdrejningspunkt – og Region Nordjylland har implementeret en forløbsbaseret ledelsesstruktur på hospitalerne. Den rigtige og mest velfungerende organisering er formodentlig ikke fundet endnu, og den næste vanskelighed bliver, hvordan den økonomiske styring skal indrettes for at understøtte effektbaseret ledelse.

Der eksperimenteres i disse år i både kommuner og regioner med udviklingen af en effektbaseret økonomistyring. I den mest direkte form drejer det sig om at give bevillinger til at skabe resultater fremfor at styre efter rammer og normeringer. Det drejer sig også om at give bevillinger til at skabe resultater fremfor at styre efter aktiviteter og processer. Det indebærer et helt nyt styringsprincip, hvor tildelingsmodeller baseres på, hvilken effekt der opnås, og hvor takster ikke baseres på antal dage, men tilrettelægges forløbsbaseret og baseres på effekter. En effektbaseret økonomistyring ud fra disse perspektiver vil gøre det muligt at indføre bevillingsprincipper, der følger forandringsteoriene og både fremmer høj produktivitet og gode effekter. Med andre ord knyttes bevillingerne direkte sammen med effekt, og styringen kobler dermed de to bundlinjer sammen.

Lige så sikker jeg er på, at det effektbaserede fokus er løsningen på hovedparten af den offentlige sektors udfordringer, lige så sikker er jeg på, at jeg om 5-10 år vil have et andet og mere nuanceret syn på det. Jeg ved blot ikke, hvad erfaringerne i de kommende år vil blive – og jeg ved ikke hvilke nye ideer og inspirationskilder, der vil forme kommuners strategiske ledelsesarbejde fremover. Det eneste, vi kan gøre, er formodentlig at gøre det, som synes at være det rigtige lige nu – og så være villige til at ændre og forandre, når der er behov for det.

*New Public Leadership* er en bog med en bred appel. Den kan med udbytte læses af både ledelsestænkere, reflekterende praktikere og i det hele taget ledere og konsulenter, der pragmatisk søger efter måder at skabe sammenhængende udvikling og forandring ved at iscenesætte refleksion i organisationen. Bogen henvender sig naturligvis i særlig grad til ledere og medarbejdere i kommuner, men har også et budskab til ledere i andre dele af den offentlige sektor. Jeg håber, at bogen vil blive taget imod i en konstruktiv ånd – og glæder mig til at se, hvordan erfaringerne vil udfolde sig i Guldborgsund i de kommende år.

God fornøjelse med bogen.

*Per Nikolaj Bukh*  
Professor, Aalborg Universitet  
[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)