

Nye erfaringer: Videnregnskaber og videnledelse i offentlige organisationer

Stefan Thorbjørnsen* st.om@cbs.dk
Mette Rosenkrands Johansen** mrj@asb.dk
Per Nikolaj Bukh** pnb@pnbukh.com
Jan Mouritsen* jm.om@cbs.dk

*Copenhagen Business School, **Handelshøjskolen i Århus

[Resume]

Denne artikel omhandler offentlige organisationers arbejde med videnregnskaber. Med udgangspunkt i Erhvervsfremmestyrelsens forsknings- og udviklingsprojekt fra 2001-2002, der resulterede i publikationen Videnregnskaber – den nye guideline, stilles der skarpt på de interne og eksterne målsætninger, der kommer til udtryk i de offentlige virksomheders arbejde med videnregnskabet. Ud fra 3 cases diskuteres de offentlige virksomheders motiver for at arbejde med videnregnskabet set i lyset af de nye krav, der under ét er blevet kaldt New Public Management.

1 Indledning

Det er ikke mange år siden de første videnregnskaber så dagens lys herhjemme. Der var fra starten også en betragtelig interesse i den offentlige sektor, hvor et af de første skridt blev taget af Kommunernes Landsforening, der i 1999 var tovholder for et projekt omkring udvikling af videnregnskaber i kommuner samt af Finansministeriet, der i 2000 udgav publikationen *Videnstyring og videnregnskab i staten*.

Fælles for de private virksomheder og offentlige organisationer, der sidst i 1990'erne arbejdede med videnregnskaber, var, at der på det tidspunkt ikke eksisterede nogen retningslinier for, hvorledes et videnregnskab kunne udformes. Siden da er der på baggrund af et flerårigt forskningsprojekt udviklet en guideline for videnregnskaber, der inddrager erfaringer og eksempler fra private såvel som offentlige virksomheder (MVTU 2002). Således ser man nu videnregnskaber fra offentlige institutioner som Told & Skattestyrelsen, Lægemedelstyrelsen, Patientklagenævnet, TIC Danmark, Søfartsstyrelsen mv. Organisationer, der alle har deltaget i Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings forskningsprojekt fra 2001 til 2002 omkring test og revidering af den første guideline for videnregnskaber (Erhvervsfremmestyrelsen 2000).

Denne artikel fokuserer på erfaringerne fra arbejdet med videnregnskaber blandt de 26 offentlige organisationer, der deltog i forskningsprojektet. Vi vil se nærmere på disse organisationers formål med at arbejde med videnregnskaber samt give eksempler fra tre forskellige offentlige organisationer på indholdet i et videnregnskab. Der redegøres ikke i denne artikel mere detaljeret for, hvad et videnregnskab er, idet vi i stedet henviser til en tidligere artikel i denne ledelseshåndbog (Bukh *et al.* 2002). Artiklen afsluttes med en perspektivering af videnregnskabets udbredelse i den offentlige sektor i relation til den bølge af såkaldt *new public management*, der har præget udviklingen i den offentlige sektor gennem de seneste ca. 15 år.

2 Videnregnskabets formål

Videnregnskabet er i henhold til guidelinen for videnregnskaber et dokument, der præsenterer en strategi for videnledelse samt rapporterer via tekst og målinger den aktuelle videnledelse, der foregår eller iværksættes med henblik på at opfylde strategien. Videnregnskabet indeholder således en redegørelse af organisationens mål, indsatser og resultater mht. at sammensætte, anvende og udvikle videnressourcerne.

[Eksternt versus internt formål]

Videnregnskabet kan både have et eksternt og et internt formål. Det eksterne formål retter sig mod kommunikation til kunder/brugere, samarbejdspartnere, potentielle medarbejdere og andre interessenter om, hvordan organisationen skaber værdi for dem. De interne formål handler om ledelsesmæssige organisatoriske aspekter og om at få overblik over og systematiseret de videnaktiviteter, der allerede er igangsat, eller som kan tænkes igangsat for at understøtte den fortsatte udvikling af organisationen.

[Både et kommunikations- og et ledelsesværktøj]

Videnregnskabet er dermed både et *kommunikationsværktøj*, der fortæller medarbejdere, borgere/kunder, samarbejdspartnere, samfundet og ikke mindst det politiske system om, hvordan netop denne organisation skaber værdi og et *ledelsesværktøj*, der systematiserer organisationens indsats for at skabe værdi.

[Resultater fra en spørgeskemaundersøgelse]

Der blev i foråret 2002 gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt de (private og offentlige) virksomheder, der deltog i det danske videnregnskabsprojekt. I den forbindelse blev virksomhederne blandt andet spurgt om, hvilket formål de havde med at arbejde med videnregnskabet. Spørgsmålene blev stillet som udsagn¹, hvor virksomhederne angav i hvor høj grad de var enige i eller uenige på en skala fra 1 (meget uenig) til 5 (meget enig). I denne artikel rapporteres resultaterne fra de i alt 26 offentlige virksomheder, der deltog i projektet.

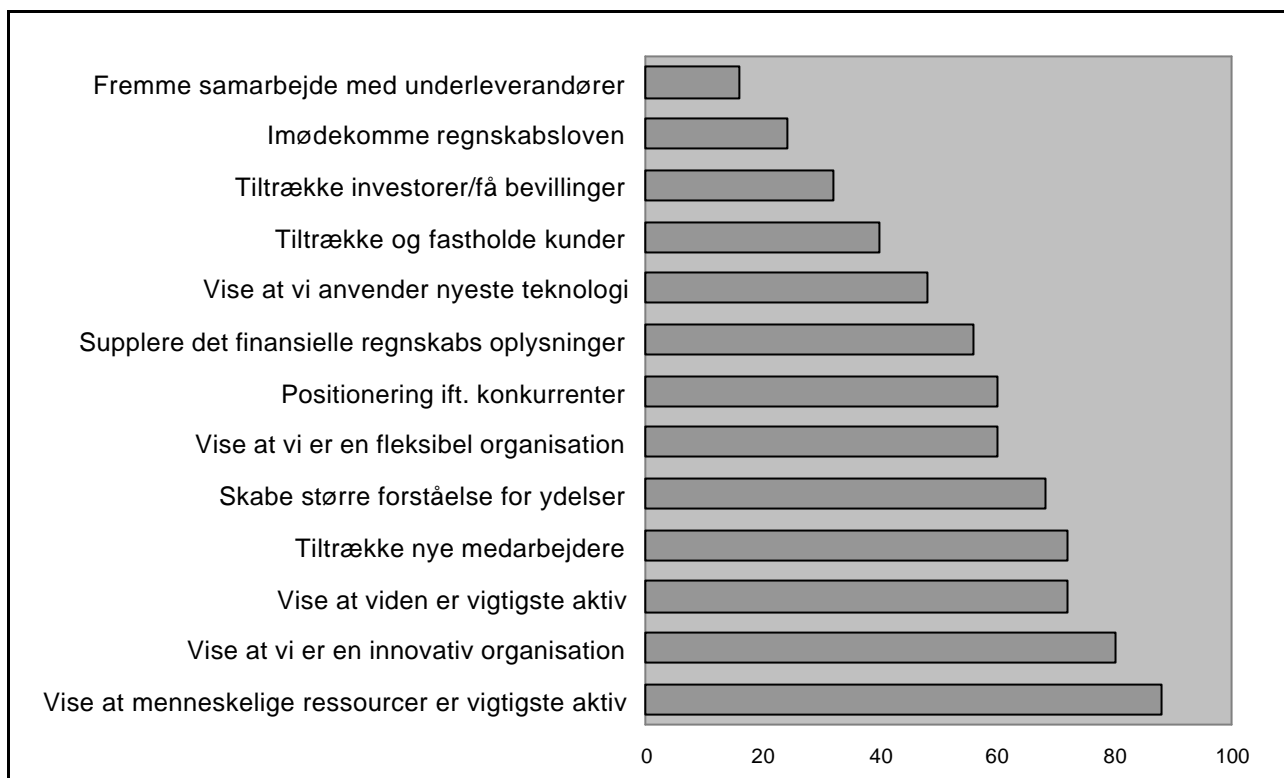
¹ Udsagnene er identificeret på baggrund af erfaringer fra det første videnregnskabsprojekt, som udgjorde basis for den første guideline samt interview af samtlige virksomheder og organisationer i det andet projekt. I resultaterne spores der en høj grad af enighed i mange af udsagnene, hvilket ikke er så overraskende, idet spørgeskemaet netop på baggrund af interviewene omfatter de svarkategorier, der blev fundet relevante. Udsagnene er her angivet i forkortet form, mens der henvises til forfatterne for den fulde ordlyd af spørgsmålene.

2.1 Videnregnskabet eksterne formål

Ved at kommunikere eksternt bliver organisationen mere synlig og måske også mere interessant for dens målgrupper. Det eksterne videnregnskab kan med andre ord gøre det lettere at få virksomhedens interesser i tale – og f.eks. tiltrække nye medarbejdere, brugere/kunder eller andre interesser.

[Fokus på den eksterne målgruppe]

Generelt for de offentlige virksomheder gælder det, at de lægger størst betydning i den eksterne rapportering. Omkring 80% af de offentlige virksomheder tilkendegiver, at de udelukkende udarbejder videnregnskaber med en ekstern målgruppe for øje. Denne vægtning af det eksterne videnregnskab er ikke overraskende, dels fordi videnregnskabet i sit udgangspunkt er tænkt som et supplement til den eksterne rapportering, og dels fordi de økonomiske grundvilkår for offentlige virksomheder er fortsatte bevillinger og dermed et ønske om, at politikere og borgere har et positivt indtryk af dem. Dette opnås blandt andet gennem nytænkning i afrapporteringen til de bevillingsgivende myndigheder.



Figur 1: Offentlige virksomheders eksterne formål med videnregnskabet (andel meget enige/enige, forår 2002).

[Kommunikation]

Det ses af figur 1, at 88 pct. af de offentlige organisationer, er meget enige eller enige i, at et af videnregnskabets formål er at kommunikere, at de menneskelige ressourcer er organisationens vigtigste aktiv, mens 80 pct. af virksomhederne angiver, at de ønsker at vise, at de er innovative. Dette er i overensstemmelse med videnregnskabets 'teoretiske' formål om at rapportere på de 'usynlige aktiver' i organisationen (jf. Bukh *et al.* 2001), som ikke afspejles i finansielle regnskaber.

Herudover ønsker en høj andel af organisationerne at skabe en større forståelse for de ydelser, som er organisationens eksistensgrundlag med formålet at legitimere sig i det politiske system. Dette understøttes også af, at udsagnet omkring positionering i forhold til konkurrenter har en høj bevidsthed blandt respondenterne, hvilket vidner om, at man i de offentlige virksomheder er mere opmærksom på tendensen med, at udførelsen af deres ydelser ikke nødvendigvis skal ligge i offentligt regi.

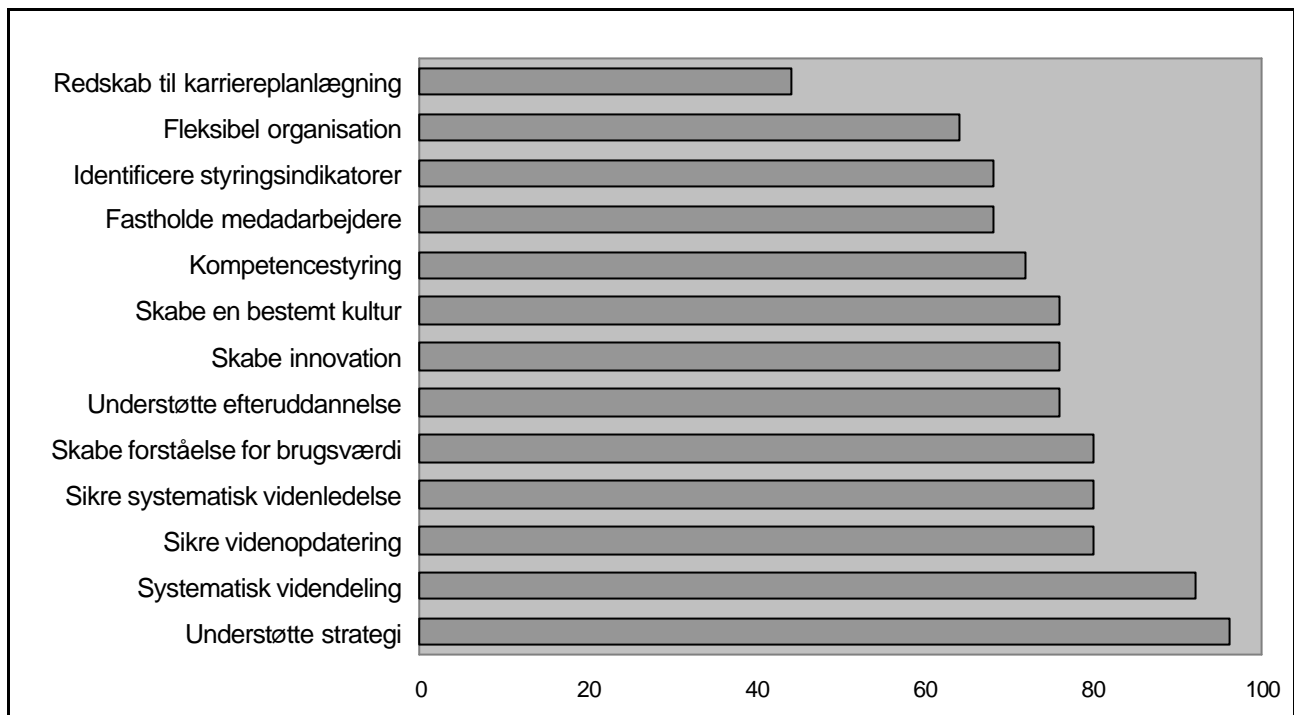
[Får man bevillinger med et videnregnskab?]

Endelige skal det bemærkes, at en relativ lille andel af de offentlige organisationer (32 pct.) anser videnregnskabet som et redskab til at få bevillinger. En forklaring på dette resultat kan være, at videnregnskabet rapporterer om de bløde faktorer i organisationen og anvender hovedsageligt ikke-finansielle indikatorer, mens bevillinger gives på basis af mere finansielt orienteret information som budgetter, virksomhedsregnskaber og resultatkontrakter. Således er videnregnskabet ikke direkte bevillingsgivende, men kan opfattes som en supplerende information til bevillingsgivere om hvilke aktiviteter, der er iværksat i organisationen med henblik på udvikling og værdiskabelse i fremtiden.

2.2 Videnregnskabets interne formål

[Strategiunderstøttelse]

Udsagnene omkring de interne formål handler om de interne ledelsesmæssige aspekter i relation til videnledelse, såsom videnstyring og -deling, systematiseret efteruddannelse og kompetencestyring. Her angiver stort set alle (96 pct.), at formålet med videnregnskabet er, at det skal understøtte organisationens strategi. Virksomhederne har ønsket en sammenhængende opdatering af deres viden og en systematisk måde at lede og dele viden på, som understøtter virksomhedens generelle strategi.



Figur 2: Offentlige virksomheders interne formål med videnregnskabet (andel meget enige/enige, forår 2002).

[Indsatsområder]

Udover spørgeskemaundersøgelsen har vi gennemført interview i virksomhederne, og det fremgår heraf, at de fleste virksomheder arbejder med specifikke indsatsområder, der hver for sig opfattes som strategisk væsentlige, snarere end at de udarbejder en mere omfattende strategi for videnledelse, som implementeres gennem videnregnskabet. Eksempler på konkrete indsatsområder, der har størst opmærksomhed og udbredelse er kompetenceudvikling, etablering af oversigter over medarbejdernes kompetencer, udbygning af intranet, osv. Der er givetvis tale om, at virksomhedernes arbejde med videnregnskabet har givet anledning til overvejelser omkring videnledelsesaktiviteterne, hvilket har betydet ændringer heri – samtidig med at selve videnregnskabsdokumentet har været eksternt orienteret.

De nævnte eksempler på indsatsområder er ligesom mange andre tiltag, der gennemføres i virksomhederne, centrale elementer i videnledelsen og vil ganske sikkert kunne understøtte strategien. Dog er det karakteristisk, at virksomhederne generelt ikke har en overordnet strategi for videnledelse men arbejder med en række delvist ukoordinerede aktiviteter. Forklaringer på den manglende overordnede videnledelse trækker i 3 retninger. For det første er der en strukturel

forklaring, hvor en række decentrale enheder mere eller mindre selvstændigt har kompetence til og ansvar for videnledelsesaktiviteter. Der kan være tale om, at afdelinger inden for samme organisation er løst opkoblet med selvstændige fagområder, og videnledelsesaktiviteter som medarbejderudviklingssamtaler og kompetenceudviklingsplaner kan derfor være styret decentralt.

En anden forklaring er den foranderlige omverden, hvor en ny minister eller departementschef kan ønske at ændre de eksisterende strategier, hvorfor det ikke er hensigtsmæssigt at have strategierne bundet for stramt op på bestemte aktiviteter, som i givet fald så også skulle ændres. En række ministerier og tilhørende styrelser, herunder Erhvervsfremmestyrelsen, Økonomistyrelsen og Arbejdsstyrelsen har anført dette argument i forlængelse af regeringsskiftet efter valget den 20. november 2001.

[Andre ledelsessystemer]

Endelig fremhæver flere af de offentlige organisationer for det tredje, at de allerede arbejder med andre ledelsessystemer, som f.eks. Excellence og Balanced Scorecard modellen. Videnregnskabet integreres derfor i de eksisterende systemer, og en selvstændig videnstrategi må derfor underordnes de øvrige hensyn, som de eksisterende modeller lægger op til.

De videnledelsesindsatser, der har størst opmærksomhed i de offentlige virksomheder, der arbejder med videnregnskaber, er især opbygning af intranet, kompetencedatabaser og fagspecifikke videnbanker. Det skyldes utvivlsomt, at disse IT-baserede værktøjer er lettere at etablere end større organisatoriske ændringer, der kræver involvering af langt flere parter og som typisk strækker sig over længere tid. Inden for rammerne af de undersøgelser, som blev gennemført i forbindelse med videnregnskabsprojektet, har det ikke entydigt været muligt at vurdere, om disse IT-værktøjer faktisk bruges efter hensigten. Anvendes de store mængder data i praksis? Og bruger medarbejderne dem til at opnå en bedre organisering og ledelse af videnressourcerne?

3 Tre eksempler på videnregnskaber

Et af resultaterne fra forskningsprojektet, hvor både private og offentlige virksomheder udarbejdede videnregnskaber med udgangspunkt i guidelinen for videnregnskaber (EFS 2000), var, at der ikke er

stor forskel på offentlige og private virksomheder, når det drejer sig om videnledelse og rapportering heraf i et videnregnskab.

[Kunder og brugere]

Begge typer organisationer har en række brugere eller kunder, hvis behov skal opfyldes, og begge typer organisationer har en begrænset mængde ressourcer, som skal kombineres optimalt og effektivt med henblik på at skabe værdi for brugerne af ydelserne. Derfor blev det i guidelinen ikke fundet hensigtsmæssigt at udarbejde en separat model for den offentlige sektor. Dermed ikke sagt, at de offentlige virksomheder ikke har andre problemstillinger end de private, men når det handler om udarbejdelse af en strategi for videnledelse og implementering af videnledelsesaktiviteter, viser erfaringerne, at en offentlig organisation ikke er væsentligt forskellig fra en privat.

I det følgende præsenteres eksempler på indholdet i tre offentlige organisationers videnregnskaber: Told- og Skatteregion Odense (herefter T&S Odense), Søfartsstyrelsen og Forsvarets Bygningstjeneste. Fælles for de tre organisationer er, at de alle har udviklet deres videnregnskab i henhold til guidelinens model. Arbejdet med videnregnskabet er for dem alle startet i foråret 2001, hvor de indgik i et erfa-forløb styret af den tilhørende koordinator (Økonomistyrelsen), og T&S Odense og Søfartsstyrelsen har udgivet en selvstændig publikation et år senere, mens Forsvarets Bygningstjeneste har udarbejdet et internt dokument. Beskrivelserne af de tre virksomheders videnledelse er foretaget med udgangspunkt i disse publikationer.

3.1 Told- og Skatteregion Odense

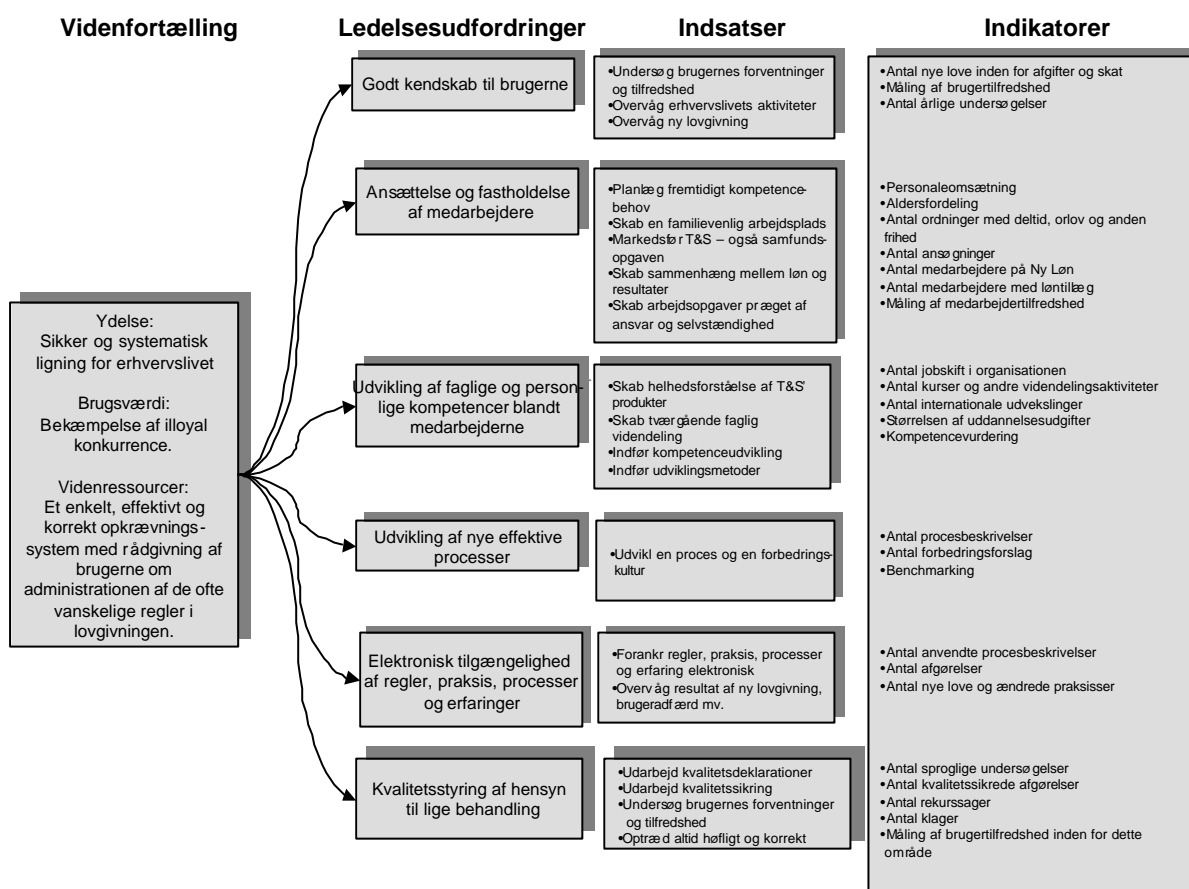
T&S Odense, som er en selvstændig region i Told & Skattestyrelsen, modtog i 2002 Foreningen af Statsautoriserede Revisorers diplom for bedste videnregnskab. I det følgende vises, hvorledes T&S Odense indretter sin videnledelse efter den brugsværdi, man har ambition om at levere til sine brugere.

Der er næppe tvivl om, at T&S Odenses væsentligste ydelse er at indkræve skatter og afgifter, som medvirker til at sikre det økonomiske fundament for den danske velfærdsstat. Men T&S Odenses ydelser er også med til at sikre en korrekt og systematisk ligning for erhvervslivet. Man har derfor som ambition at bekæmpe illoyal konkurrence ved at sikre en ligelig behandling af deres brugere, nemlig virksomhederne i regionen. En anden ambition er at have et tidssvarende

opkrævningssystem, hvori indgår en rådgivning af brugerne, så de forstår de ofte meget vanskelige regler i lovgivningen. T&S Odense ser sig således som erhvervslivets partner og søger at opnå tætte relationer hertil for at sikre en effektiv videndeling til fordel for begge parter.

[Ledelsesudfordring: Kendskab til erhvervslivet]

For at imødekomme denne ambition er identificeret seks ledelsesudfordringer, men flere af dem er tæt forbundne. Den første ledelsesudfordring handler om at have et godt kendskab til erhvervslivet. Interessen går begge veje, og som det nævnes i videnfortællingen vil virksomhederne, selv om de er "tvangskunder", gerne tage et medansvar for en korrekt opkrævning. For at T&S Odense kan imødekomme erhvervslivets forventninger, har indsatsen inden for hvert af kerneområderne skat, moms, afgifter og told form af en nedsat gruppe, der skal sikre, at virksomhederne bliver vejledt effektivt om nye love og regler, så snart de er vedtaget. Endvidere får nyoprettede virksomheder i området tilbudt at få tilknyttet en virksomhedskonsulent fra T&S Odense, der kan hjælpe virksomheden over de første startvanskeligheder.



Figur 3: Strategi for videnledelse i T&S Odense

[Ledelsesudfordring: Rekruttering og kompetenceudvikling]

To andre ledelsesudfordringer handler om medarbejderne. For det første skal man sikre et godt serviceniveau ved at fastholde og rekruttere medarbejdere med høje kvalifikationer. Her er indsatsen en personalepolitik, der har som mål at skabe en ”moderne, attraktiv og familievenlig arbejdsplads”. For det andet skal medarbejderne udvikle faglige og personlige kompetencer for at kunne håndtere de komplicerede regler og love. Her er indsatserne blandt andet efter- og videreuddannelse.

[Ledelsesudfordring: Processer, IT og kvalitetsstyring]

De øvrige ledelsesudfordringer er at forbedre de interne organisatoriske processer, at udbygge IT-strukturen samt en kvalitetsstyring, så virksomhederne bliver behandlet lige, og man får bekæmpet

illoyal konkurrence. Med disse formuleringer er medarbejdernes kompetencer i centrum – også når det gælder støttefunktioner som IT, organisationsudvikling og kvalitetsstyring.

Målingerne på de valgte indikatorer findes i vid udstrækning allerede i organisationen, idet virksomheden tidligere har arbejdet med andre ledelsessystemer, herunder kvalitetsledelse. Nogle målinger skal dog foretages for første gang. Det samlede indhold af videnregnskabet og dermed af T&S Odenses strategi for videnledelse kan præsenteres som i figur 3, der også strukturerer selve videregnskabsdokumentet.



Figur 4: Stander med videnregnskab for T&S Odense (Kilde: Told- og Skatteregion Odense)

[Medarbejderne er inddraget i arbejdet]

Internt har T&S Odense lagt stor vægt på inddragelse af medarbejdere og man har valgt at kommunikere videnregnskabet på andre måder end blot ved at omdele det færdige dokument. Eksempelvis har man brugt en stander (jf. figur 4), der blev præsenteret på et gå-hjem-møde, hvor det netop færdiggjorte videnregnskab også blev omdelt. Derefter var standeren placeret i kantinen med henblik på at motivere til generel debat. }

3.2 Søfartsstyrelsen

Søfartsstyrelsen, der er en styrelse under Økonomi- og Erhvervsministeriet, har som opgave at sikre, at alt til søs foregår efter de gældende regler og love. Søfartsstyrelsen er dog ikke blot en kontrolinstans, men også en organisation, der skaber brugsværdi ved at varetage søfarts- og fiskerierhvervenes interesser. Det drejer sig om rådgivning og vejledning af søfolk og rederier i forhold omkring sikkerhed, sundhed og miljø samt internationalt arbejde med henblik på at fremme

dansk skibsfarts konkurrenceevne på det internationale marked. Endvidere er der sat fokus på, at ministeren til enhver tid kan få viden og brugbare løsninger inden for Søfartsstyrelsens områder.



Figur 5: Strategi for videnledelse i Søfartsstyrelsen.

For at skabe denne værdi for Søfartsstyrelsens brugere (søfolk, rederier samt ministeren) er der formuleret tre ledelsesudfordringer, som videnledelsen i Søfartsstyrelsen skal være centreret omkring.

[Ledelsesudfordring: Forankring og deling af viden]

Den første ledelsesudfordring er at understøtte forankring og deling af viden på tværs i styrelsen, hvilket især handler om en lang række forskellige IT-systemer. Indsatsområder er eksempelvis dokument- og journaliseringssystemer, der understøtter, at sager kan deles på tværs af både kontorer og regionskontorer samt Søfartsstyrelsens intranet "Sønnetet", hvor brugerne kan få adgang til en lang række forskellige systemer og værktøjskasser, som f.eks. et ledelsesinformationssystem, tidsregistreringssystem og projektoversigtsystem.

Endelig arbejder Søfartsstyrelsen på at udvikle en elektronisk regeldatabase, der skal indeholde gældende retsforskrifter, vigtige konventioner, resolutioner, direktiver, vejledninger og afgørelser. I

Søfartsstyrelsens IT-strategi fremhæves det desuden, at kunderne og borgerne skal opleve styrelsen som en del af en åben forvaltning, hvor kontakt til styrelsens medarbejdere skal være let, der skal være mulighed for at trække på databaser døgnet rundt, interaktive faciliteter til udfyldelse af blanketter og elektronisk adgang til egen sag skal være mulig.

[Ledelsesudfordring: Samarbejde med interessenterne]

Den anden ledelsesudfordring fremhæver en række samarbejdsfora med interessenterne.

Internationalt er der en tæt kontakt til en række repræsentationer. Konkrete indsatser kan være på *ad hoc* basis, som da erhvervsministeren efter olieforureningsulykken ved Møn i marts 2001 tog kontakt til en række Østersølande. Dette resulterede i en række forbedringer til at højne sikkerheden i de danske farvande.

Andre indsatser, der er tættere knyttet til videnledelse handler om at opbygge mere formaliserede partnerskaber med nabolandet med henblik på at øge søsikkerheden, miljø- og arbejdsvilkår for de søfarende.

Nationalt har Søfartsstyrelsen desuden etableret en række formelle som uformelle netværk. Det sker gennem kontakter med ministerier, andre styrelser og søsterorganisationer. Internt i styrelsen sker der en stor udveksling af viden på tværs af de mange centre. Ved at dele viden om specifikke emner, f.eks. fiskerinetværket, bliver der en bedre sammenhæng mellem kvalifikationskrav og reglerne på det tekniske område. Desuden opnår centrene et bedre kendskab til hinandens arbejdsområder, hvilket sikrer en bedre kundebetjening i forbindelse med henvendelser fra erhvervet.

[Ledelsesudfordring: Tiltrække og fastholde medarbejdere]

Den tredje og sidste ledelsesudfordring omhandler medarbejderne, hvor det er målet at skabe en værdibaseret arbejdsplads ved at udvikle og tilpasse personalepolitikken og inddrage medarbejderne i denne proces gennem et personalepolitisk udvalg. Af konkrete indsatser kan nævnes gode muligheder for faglig og personlig udvikling, hvor der i stigende omfang gøres brug af interne kompetencer frem for at hente ekstern konsulenthjælp, en familievenlig arbejdsplads med balance mellem arbejdsliv og familieliv og social ansvarlighed ved ansættelse af mennesker, der falder ind under reglerne for det rummelige arbejdsmarked.

Med hensyn til at måle på disse indsatser har Søfartsstyrelsen uafhængigt af arbejdet med videnregnskabet indsamlet data i en årrække, således at udviklingstendensen i f.eks. antallet af ministerbetjeningssager, medarbejder- og kundetilfredshedsundersøgelser, antal ansatte under kategorien det rummelige arbejdsmarked m.v. kan præsenteres allerede i det første videnregnskab.

3.3 Forsvarets Bygningstjeneste

Forsvarets Bygningstjeneste varetager bygningsrelaterede opgaver for andre offentlige institutioner, hvilket indebærer, at virksomheden holder rede på en række forhold, som skal være i orden, for at kunden selv er i stand til at løse sine opgaver. Dette gøres ved at levere så forskellige ydelser som nybyggeri og bygningstilsyn, ejendomsforvaltning, herunder planforhold, køb og salg, leje m.v., miljøundersøgelser, støjkonsekvensberegninger, juridisk rådgivning og direktivgivning.

[Ledelsesudfordring: Sikre at de faglige kompetencer er til stede]

Bygningstjenesten har opstillet 2 ledelsesudfordringer. Den første handler om at sikre tilstedeværelsen af de faglige kompetencer, som er nødvendige, for at Bygningstjenesten fortsat kan levere produkter, der er solidt fagligt forankret. Denne udfordring anses for at være særlig vigtig, idet op til 1/3 af de ansatte vil kunne gå på pension inden for de næste 10 år. Endvidere er der en tendens til, at yngre medarbejdere hyppigere skifter job, hvilket øger nødvendigheden af at forankre medarbejdernes viden i organisationen.

Indsatserne koncentrerer sig om at fastholde kompetencer. Det sker ved at basere sig på mindre enheder med kompetente ledere eller på et princip om selvstyrende enheder. Jo mere faglig interaktion mellem medarbejderne, jo mere vil viden blive delt. Der afholdes også gå-hjem-møder og erfamøder, ligesom de ansatte opfordres til løbende at opdatere deres viden gennem deltagelse i kurser. Endvidere er det hensigten at indføre en mentorordning, hvor nyansatte kan gå til en erfaren medarbejder for at søge hjælp i starten af ansættelsen. Endelig har det været diskuteret at indføre et 'testamente', hvor erfarne medarbejdere udarbejder en uformel beskrivelse af arbejdsopgaver, arbejdsgange, kontaktpersoner, problemløsningsmodeller m.v. inden de forlader virksomheden.

En række IT-værktøjer er også vigtige elementer i Bygningstjenestens deling og forankring af viden. F.eks. kan man ved en systematisk indføring af oplysninger i et IT-system – som alle

medarbejdere har adgang til – afhjælpe de problemer, der opstår, når en medarbejder ikke lige præcis ved, hvor bestemte oplysninger findes. Bygningstjeneste har sit eget intranet (FBT-nettet) og et elektronisk dokumenthåndteringssystem (DocuLive), der giver medarbejderen adgang til alle ind- og udgåede breve, notater, telefonnotater m.v. Blandt fremtidige tiltag på dette område har det været planlagt at oprette en videndatabase med oplysninger om medarbejdernes arbejdsrelevante kvalifikationer. Derved kan medarbejderne hurtigt finde relevant viden, hvilket giver en hurtigere og mere professionel sagsbehandling. Ligeledes har det været planlagt at udarbejde beskrivelser af arbejdsgangene i virksomheden.

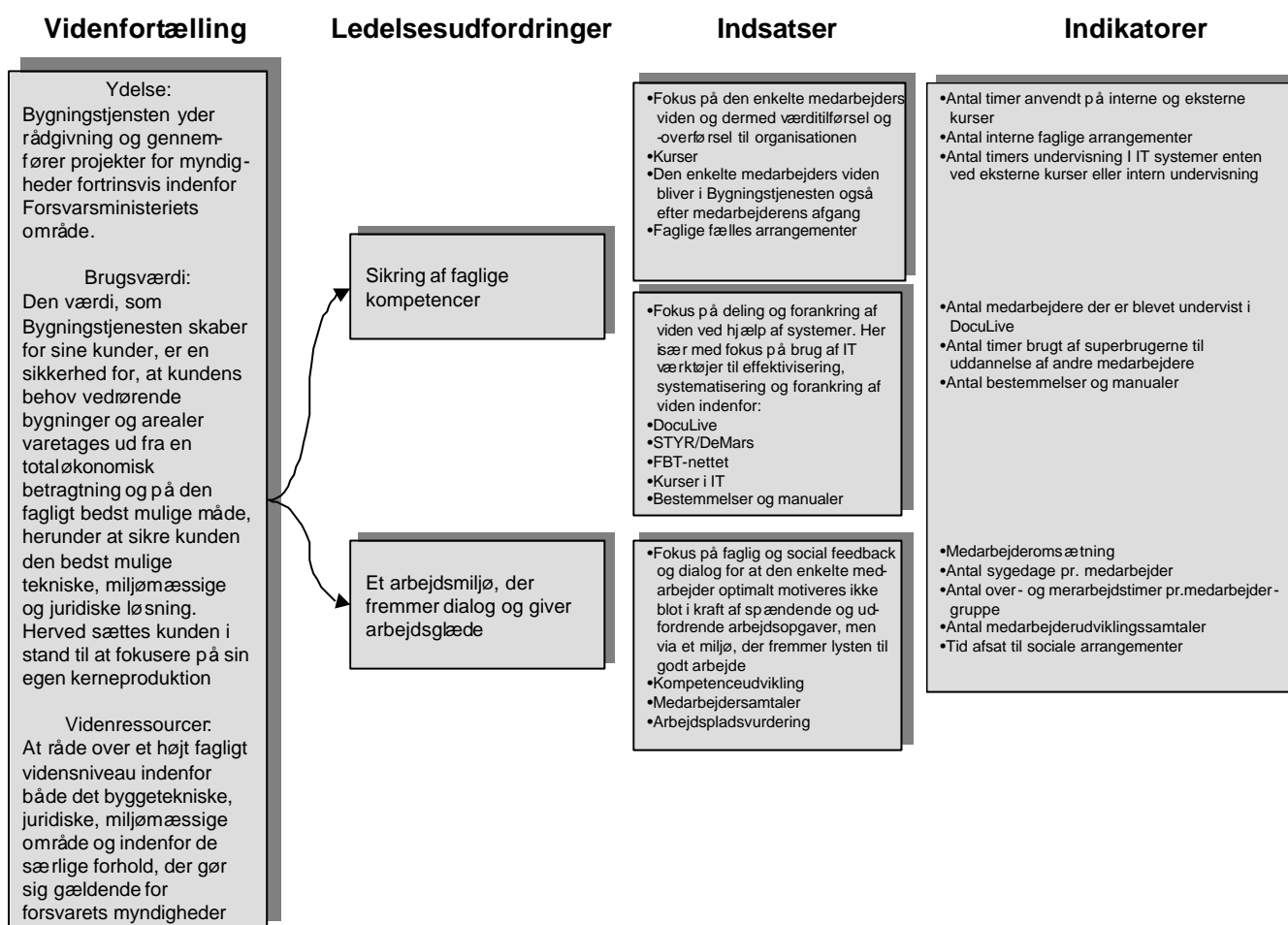
[LU: Fremme dialog og arbejdsmiljø]

Den anden ledelsesudfordring, der også har medarbejderen i fokus, drejer sig om, at den enkelte medarbejder føler sig både fagligt og socialt godt tilpas. Udfordringen er baseret på, at det seneste forsvarsforlig forøgede opgavemængden betydeligt, samtidigt med at den samlede personale-normering blev reduceret som et led i en besparelsesrunde. Derfor er der fare for stress og mindsket arbejdsglæde, hvilket der altså skal arbejdes aktivt på at undgå. Ledelsesudfordringen er således en variant af den mere generelle problemstilling relateret til rekruttering og fastholdelse af medarbejdere.

Indsatser heroverfor er først og fremmest at sikre, at allerede effektiviserende og tidsbesparende tiltag fungerer efter hensigten. Intranettet, skabeloner og øvrige data skal være opdateret, fungere tilfredsstillende og ikke indeholde fejl og mangler. Dernæst skal der være et velfungerende arbejdsmiljø, hvor dialog og udvikling er højt prioriteret. Særlige indsatser er her kompetenceudvikling, medarbejderudviklingssamtaler og sociale arrangementer.

Der er ikke tidligere udarbejdet de anvendte indikatorer, hvorfor analyserne kun kan være tentative.

De udvalgte indikatorer beskriver en række processer som underbygger videnstyringen i Bygningstjenesten og omfatter bl.a. tidsforbrug på IT-opkvalificering, interne og eksterne kurser, medarbejderomsætning, sygedage, antal medarbejderudviklingssamtaler m.v.



Figur 6: Strategi for videnledelse i Forsvarets Bygningstjeneste.

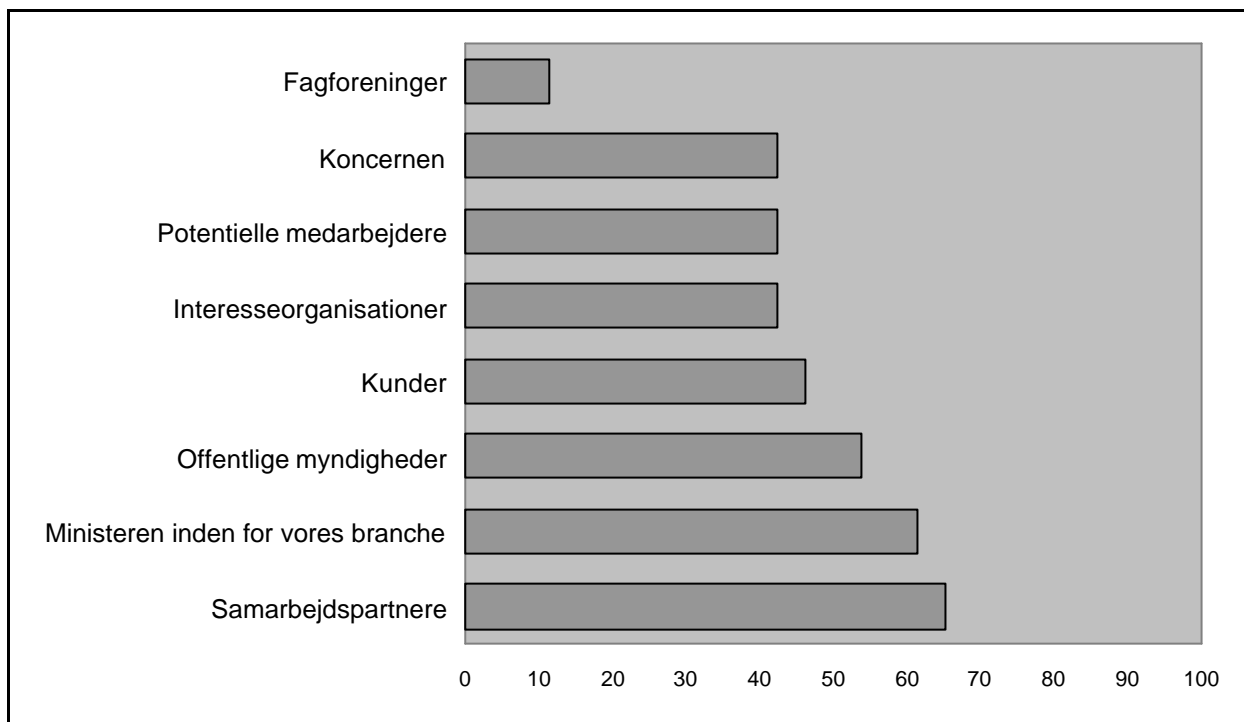
4 Hvorfor videnregnskaber?

Et videnregnskab – og især den strategiske analyse af virksomhedens behov for videnledelse, som er en del af arbejdet med videnregnskab – har potentialet til at strukturere organisationens aktiviteter vedrørende videnledelse. Ligeledes kan nye væsentlige aktiviteter blive udpeget og igangsat. Disse forhold peger indad i virksomheden og indikerer, at et videnregnskab først og fremmest kunne ses som et element i den 'interne' videnledelse.

[Både interne forhold og ekstern kommunikation]

Ikke desto mindre viser erfaringer (Bukh *et al.* 2001) fra private virksomheder, at videnregnskaber i høj grad drejer sig om ekstern kommunikation, hvilket interessant nok er særlig markant i de offentlige virksomheder. Figur 7 viser andelen af de offentlige virksomheder, der deltog i

videnregnskabsprojektet, der er enig eller meget enig i at de tager hensyn til følgende eksterne forhold under udarbejdelse af videnregnskabet.



Figur 7: Hensyn til eksterne forhold, der påvirker indholdet af videnregnskabet (andel meget enige/enige, forår 2002).

[Både det politiske system og brugerne er i fokus]

Det ses af figuren, at det politiske system (offentlige myndigheder og ministeren) har relativt stor indflydelse på indholdet af videnregnskabet, men at den dominerende indflydelse er samarbejdspartnere. Opfølgende interview i virksomhederne viste, at der med samarbejdspartnere oftest menes andre inden for ressortområdet, brugere eller brugerorganisationer. Hensyn til det politiske system og til brugerne er altså centrale elementer i den offentlige forvaltningseksposering overfor omverdenen.

[New Public Management]

Det er ikke overraskende, idet videnregnskabet kan opfattes som en eksponent for den udvikling, der gennem de sidste ca. 15 år har skyllet ind over hele den offentlige sektor, og som under ét er blevet kaldt New Public Management (NPM).

Den offentlige sektor har på samme måde som den private sektor været genstand for forskellige strømninger, der har påvirket den organisatoriske og ledelsesmæssige tænkemåde. Med udgangspunkt i den konservative engelske Thatcher-regering blev der op gennem 1980'erne introduceret en række ledelsesprincipper, som senere fik samlebetegnelsen NPM.

[Den internationale trend]

NPM er altså ikke alene en trend i Danmark, men strømmingen har slået rødder i store dele af den vestlige verden. Elementerne udgør en række nyliberale reformer som, stærkt inspireret af managementstrategierne i den private sektor, fokuserer på områder som omkostningsbegrænsning, opsplitning af traditionelle bureaukratiske organisationer i enheder, der bliver kontraktligt forbundet med hinanden, decentralisering af ledelsesansvar, adskillelse af "kunder" og den offentlige enhed, indføring af markedslignende fordelingsmekanismer, måling af arbejdsstyrkens produktivitet og øget fokus på bruger- og kundetilfredshed (Pollitt 1995). Mens det i Storbritannien og New Zealand navnlig har været markedsmekanismene, der er blevet indført i den offentlige forvaltning, har der, som anført af Jespersen (2001), i Norden været særlig interesse for decentralisering og brugerindflydelse.

5 Nye krav til den offentlige sektor

[Kontraktstyring]

Kontraktstyring kom for alvor på banen i 1992 som et bud på, hvorledes der udformes en styring, som sikrer, at departementet og direktoraterne arbejder inden for en fælles forståelsesramme, herunder at departementerne bibringer information om styrelsernes virksomhed (Pedersen & Kristensen 1999).

[Virksomhedsregnskaber]

Et andet initiativ har været virksomhedsregnskabsordningen, som blev indført i 1995 og havde til formål at skabe en sammenhængende rapportering fra de statslige institutioner til det politiske system, revisionen og borgerne om, hvad der arbejdes med og, at der arbejdes effektivt.

[Kvalitetsledelse]

Endelig skal nævnes Total Quality Management (TQM), der gennem kvalitetskontrol skal sikre effektivitet i en organisation, og som bla. er blevet institutionaliseret gennem oprettelse af en række uddelinger af kvalitetspriser i den offentlige sektor. I 1997 blev Kvalitetsprisen for den offentlige sektor lanceret med forbillede i "European Quality Reward". I denne model gives point for bl.a. lederskab, politik og strategi, ressourcer, processer, medarbejdertilfredshed og kundetilfredshed (jf. Klausen 1996).

5.1 Rapportering af videnressourcernes forvaltning

Motiverne blandt offentlige virksomheder for at gå i gang med videnregnskabet skal ses i sammenhæng med disse NPM-strømninger. Videnregnskabet dokumenterer forvaltningen af de videnressourcer, som der er kommet stadig større fokus på. I figur 1 var de vigtigste begrundelser for at udarbejde et eksternt videnregnskab, at "vise at menneskelige ressourcer er et vigtigt aktiv" og at "vise at organisationen er innovativ" samt at "vise viden som vigtigt aktiv".

[Den gode forvaltning]

Disse motiver kan tolkes som legitimering af dispositionerne i de decentrale offentlige enheder over for den øverste ledelse – Folketinget – hvor ledelsesansvaret er formidlet gennem minister og departement. Videnregnskabet og de øvrige typer af afrapporteringer skal altså bekræfte de bevilgende myndigheder i, at enheden bruger de tildelte ressourcer effektivt og i overensstemmelse med de overordnede mål for god forvaltningsskik.

Dette skal ses på baggrund af grundvilkåret for styring i staten, hvor der – som i alle andre komplekse organisationer – hersker en skæv fordeling af information. Denne asymmetri indebærer,

at styrelserne som udgangspunkt er i besiddelse af viden om produktionsprocesser, organisatoriske sammenhænge samt mængden og fordelingen af ressourcer, som departementet kun har et sporadisk kendskab til. Med den stadige udvidelse af den offentlige sektor med stadig større kompleksitet til følge har det været nødvendigt at decentralisere ansvar og kompetence.

[Rammestyring kræver dokumentation af aktiviteterne]

En traditionel styring af de decentrale enheder via direkte indblanding i driften er ikke længere mulig. Økonomisk er der indført rammestyring, og sikring af effektiviteten er overladt til lokale initiativer. Derfor er behovet fra den centrale ledelse for målepunkter i institutionernes effektivitet og resultater blevet vigtigere. I dette krav om dokumenteret effektivitet er der faste rammer for de finansielle afrapporteringer, mens afrapporteringen af forvaltningen af videnressourcerne stadig er frivillig.

[Bliver videnregnskabet sparet væk?]

I de nuværende nedskæringstider er der ikke mange offentlige virksomheder, der udarbejder videnregnskaber, men det er karakteristisk, at de få videnregnskaber der foreligger, har en klar adresse til det politiske system. Konkret ses legitimeringen over for det politiske system i videnfortællingerne ved at fremhæve den forskel, institutionen gør for centrale samfundsanliggender. Således fremhæver T&S Odense bekæmpelse af den illoyale konkurrence; Søfartsstyrelsen arbejder for øget dansk beskæftigelse; Forsvarets Bygningstjeneste har fortrinsvis Forsvarsministeriets myndigheder som brugere og et helt centralt element i brugsværdien er da også at "sætte kunden i stand til at fokusere på sin egen kerneproduktion". Der er her tale om en markant tydeliggørelse af den samfundsmæssige betydning af den enkelte forvaltning.

[Ledelseskoncepter]

I NPM er der også fokus på ledelselementet, hvor behovet for legitimering af de decentrale offentlige enheder skaber nye forudsætninger for den lokale ledelse. Decentraliseringen indebærer, at man forlader den traditionelle, hierarkiske "kommandoledelse" med faste arbejdsrutiner, en klar opgavefordeling og en utvetydig ordregivning og går i retning af en ledelsesmæssig fladere og mere

flydende struktur med større decentral beslutningskompetence. Dermed bliver det vigtigere, at der er et fælles overordnet mål at styre efter.

[Det er ikke tilstrækkeligt at styre efter formålsparagraffen]

Under tidligere tiders strammere ledelsesstruktur var det som oftest tilstrækkeligt at henvise til en formålsparagraf i lovgivningen eller tilsvarende formuleringer i lovbemærkningerne eller blot henvise til de ydelser, der var resultatet af institutionens aktiviteter, når ledelsen skulle fastlægge institutionens målsætning. Nu er det i langt højere grad overladt til den enkelte institution selv at fastlægge identiteten og de bærende værdier, som kan være en ledetråd for medarbejderne og samtidig en eksistensberettigelse over for den politiske proces.

Videnregnskabet følger op på disse elementer ved at synliggøre såvel de overordnede målsætninger for derefter at operationalisere aktiviteterne i mål og delmål for til sidst at skabe grundlag for en løbende vurdering i kvantificerbare termer. Det er i denne vejledning over for medarbejderne og dokumentation over for det politiske system, at videnregnskabet kan skabe en klar identitet, som ikke kan findes i de juridiske eller finansielle eksistensbetingelser.

5.2 Brugeren

Et vigtigt element i videnregnskabet er, at brugeren eller kunden er udgangspunkt for sammensætningen af de nødvendige videnressourcer. Det udspringer naturligvis af den basale efterspørgselsrelation i den private sektor, men også i de offentlige videnregnskaber er denne kontakt til borgerne/brugere/kunderne meget fremherskende.

[Videnregnskaberne sætter brugeren i centrum]

I T&S Odense nævnes rådgivning af brugere, som et bærende element. I Søfartsstyrelsen er de "søfarende og fiskere" samt "følgeindustriene" fremhævet, og i Forsvarets Bygningstjeneste er eksistensberettigelsen rettet mod forsvaret som bruger. Det er interessant, at der finder en række aktiviteter sted, som går et skridt videre end servicering af afgrænsede brugere og ligefrem integrerer brugere i den offentlige forvaltning.

[T&S Odense samarbejder med erhvervslivet]

T&S Odense har på et højt strategisk niveau - i videnfortællingen – prioriteret samarbejdsrelationer med erhvervslivet. Der er tale om såvel formaliserede som mere ad hoc prægede kontakter. Der er tale om partnerpaneler med jævnligt afholdte branchemøder med regionens virksomheder. Viden udveksles, således at erhvervslivet får oplysninger og forklaringer om nye lovgivningsmæssige tiltag, mens told- og skattemyndigheden bl.a. får oplysninger, om der foregår illoyal konkurrence. Endvidere har T&S Odense en såkaldt ”kravlegård”, hvor nyetablerede virksomheder kan få en virksomhedskonsulent på et vejledningsbesøg, således at fejl og mangler i oplysningerne om skat, told eller moms kan undgås. Derved undgår virksomheden ubehagelige overraskelser, og skattemyndighederne sparer ressourcer ved denne forebyggende indsats. T&S Odense prøver således at fjerne sig fra den rene myndighedsudøvelse og erstatter den med en form for partnerskab med det lokale erhvervsliv.

[Søfartsstyrelsen fremmer erhvervslivet]

I Søfartsstyrelsen er den ene af de tre ledelsesudfordringer en prioritering af samarbejdet med kunderne. Søfartsstyrelsen betoner nødvendigheden af at være omstillingsparat for at kunne imødekomme det omgivende samfunds øgede krav. Et tæt samarbejde og løbende dialog med kunderne er simpelthen nødvendig, for at Søfartsstyrelsen kan leve op til kundernes krav og forventninger. Konkret er der etableret ”nytårsmøder” mellem styrelsens direktion og rederiforeningerne og de søfarendes organisationer, hvor der gøres status, og hvor det kommende års udfordringer bliver afklaret.

[Forsvarets Bygningstjeneste kobles til Forsvarsministeriets concern]

Forsvarets Bygningstjeneste har, som tidligere omtalt, fortrinsvis kunder inden for forsvaret og derfor er det ikke overraskende, at en tæt opkobling til de øvrige myndigheder i Forsvarsministeriet finder sted. Der arrangeres årligt en studietur for alle ansatte til andre enheder under Forsvarsministeriet.

[Brugerne er forskellige]

Overordnet set kan de mange kontakter til brugerne ses som de offentlige myndigheders forsøg på at differentiere brugerne op i segmenter, hvorved krav fra brugerne og indsatser fra myndigheden bliver mere overskueligt at styre. Den tidligere vertikale styring fra departementet via love og forordninger erstattes af horisontale ledelsesværktøjer, som både fremmer en brugerbehovstilfredsstillelse og samtidigt kan forbedre myndighedens brugsværdi.

[Dobbeltlegitimeringen]

Legitimering i forhold til brugeren tjener nok så vigtigt til en legitimering opad i det politiske system ved at fremhæve de mange behov, der opfyldes. Denne dobbelte legitimering er gensidigt forstærkende, da tilfredse brugere/borgere i sidste ende kan udmøntes i stemmer, og den politiske ledelse vil derfor være opmærksom på disse positive spin-off fra lokale myndigheder. I dette perspektiv kan de seneste nedskæringer f.eks. blandt råd og nævn forklares med en manglende offentlig eksponering og dermed lav politisk nytteværdi.

[Samarbejde er centralt]

Med den mindre binding til de overordnede myndigheder har de decentrale enheder åbnet sig over for brugerne i bestræbelserne på at tilpasse serviceprodukterne til de faktiske behov og ikke mindst spare ressourcer ved at få feedback og ideer fra brugerne eller måske påvirke brugerne i en ønsket retning. Dette samarbejde med brugerne har i centraladministrationen længe været anvendt via møder med interesseorganisationer, og denne fremgangsmåde forplanter sig i takt med en decentralisering fra departementer til styrelser og direktorater.

I enkelte offentlige institutioner tages endnu et skridt ved at inddrage interessenter i den formelle ledelse på nydansk også kaldet corporate governance. Et aktuelt eksempel er de videregående uddannelsesinstitutioners etablering af bestyrelser domineret af eksterne repræsentanter.

[Brugeren skal spørges]

At interaktionen med brugerne betyder meget for de offentlige institutioner kan også ses af de brugertilfredshedsundersøgelser, der stort set foretages i alle videnregnskaber. Her er det et generelt

træk, at institutionerne ikke skjuler eventuelt dårlige evalueringer. F.eks. omtaler Søfartsstyrelsen, at rådgivning og vejledning i forbindelse med de afgørelser, der træffes ved syn af skibe, kan blive bedre. T&S Odense arbejder på at øge tilfredsheden hos virksomhederne med medarbejdernes indsigt i virksomhedernes forhold, der ligger væsentligt under middel i forhold til de mål, T&S Odense har opstillet. Forsvarets Bygningstjeneste har i de seneste 7 år gennemført brugertilfredshedsundersøgelser. I undersøgelsen indgår en række kvalitetsdimensioner - herunder brugernes forventninger og graden af Bygningstjenestens opfyldelse heraf.

[... Og serviceniveauet er på vej op!]

Det er dog et gennemgående træk i de offentlige virksomheder, der foretager målinger over flere år, at den generelle tilfredshed blandt brugerne stiger. På den måde signaleres et stadig bedre serviceniveau, og institutionen legitimeres samtidig med, at troværdigheden understøttes ved at vedstå sig de områder, hvor forbedringer er mulige.

[IT som et middel til at tilfredsstille brugeren?]

Et relativt nyt og efterhånden centralt middel til at forbedre brugertilfredsheden er de offentlige myndigheders udstrakte brug af IT, hvor love og regler, afgørelser og generel information via internettet eller elektroniske nyhedsbreve stilles til forbrugernes disposition. Endvidere søges bureaukratiseringen mindsket ved, at blanketter og formularer i forbindelse med told, moms og skatteregistrering, ansøgninger om offentlige ydelser, tilladelser m.v. kan udfyldes elektronisk.

Når myndighederne på den måde åbent søger at forbedre brugertilfredsheden ved at afsløre områder med utilfredshed og tilbyde nye serviceydelser i takt med den teknologiske udvikling, kan det igen tolkes som et forsøg på at forbedre brugsværdien med et dobbelte legitimeringsformål i forhold til brugerne og det politiske system samtidig med, at visse rationaliseringsgevinster kan opnås .

6 Afsluttende bemærkninger

I artiklen har vi diskuteret nogle af de erfaringer, der er indhøstet gennem et forskningsprojekt om videnregnskaber. Der medvirkede ca. 100 virksomheder, hvoraf de 26 var forskellige former for offentlige institutioner. Det har ikke været artiklens formål at præsentere entydige anvisninger på, hvad der er rigtigt og forkert. Dels er materialet ikke behandlet i et omfang, der muliggør dette, og

dels er videnregnskaber og videnledelse et praksisfelt under etablering (Bukh *et al.* 2003), som præges af eksperimenter og forsigtige skridt i retning af en bedre ledelse af virksomhedernes videnressourcer.

[Videnregnskabet er ikke et fast model]

Der er mange måder at arbejde med videnregnskaber og videnledelse på – også inden for rammerne af den danske guideline for videnregnskaber. De tre virksomheder og deres videnregnskaber repræsenterer forskellige eksempler herpå. Når en virksomhed går i gang med at arbejde med videnledelse, er det centralt at fastlægge, hvilke formål der er hermed – og hvilken rolle videnregnskabet skal have. Der er ikke én måde, som er den rigtige, og erfaringerne fra de organisationer, der indtil nu har udarbejdet videnregnskaber, kan tjene til inspiration.

[Den monocentriske stat udfordres]

Vi ser nu en række eksempler på, at den monocentriske stat udfordres af institutionernes virksomhedsorientering, og at den offentlige sektors styring bevæger sig mod en polycentrisk orden, der sætter fokus på de yderste driftsenheder. Med eksempler fra det netop afsluttede videnregnskabsprojekt er det søgt vist, hvordan de decentrale enheder bliver gjort til omdrejningspunkt for politikformulering, strategidannelse og ledelse. Konsekvensen er, at statens interne grænser mellem, hvad der er politik, administration og drift ophæves gennem en åbning over for brugerne, som i sidste ende skal tjene som en synliggørelse af institutionens eksistensberettigelse over for de bevilgende myndigheder.

Litteratur

- Bukh, P.N.; K.S. Christensen & J. Mouritsen. 2003. *Videnledelse: Et praksisfelt under etablering*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Bukh, P.N.; M.R. Johansen, J. Mouritsen & S. Thorbjørnsson. 2002. Videnregnskaber – rapportering og styring af offentlige virksomheders videnressourcer. I *Offentlig Økonomistyring*, P.N. Bukh & Steen Hildebrandt (eds.). København: Børsen Forum.

- Bukh, P.N.; J. Mouritsen, M.R. Johansen & H.T. Larsen. 2001. *Videnregnskaber. Styring og rapportering af virksomhedens videnressourcer*. København: Børsens Forlag.
- Erhvervsfremmestyrelsen. 2000. Guideline for videnregnskaber – en nøgle til videnledelse. København november 2000
- Finansministeriet. 2000. Videnstyring og videnregnskab i staten. København: Finansministeriet.
- Jespersen, P.K. 2001. New Public Management – reformer i det danske sygehusfelt., *Nordisk Administrativt Tidsskrift* vol. 82.(1), p. 25.
- Klausen, K.K. 1996. New Public Management – falsk varebetegnelse med udfordrende indhold. *Ledelse i dag* vol. 23(3), pp. 75.
- MVTU. 2002. Videnregnskaber – den nye guideline. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, København december 2002.
- Pedersen, P.K. & Kristensen, J.K. 1999. Kontraktstyring i staten. *Samfundsøkonomen* vol. 5(sept.)5, p. 15.
- Pollitt, C. 1995. Justification by Works or by Faith – Evaluating the New Public Management. *Evaluation* vol. 2, pp. 133-154.