



Styring og regulering som ledelsesform

Sted: AUB, Langagervej 2, 9220 Aalborg Øst

Bente Bjørnholt & Per Nikolaj Bukh

Baggrund

Formaliserede styrings- og ledelsesmodeller vinder stadig større udbredelse i den offentlige sektor. Den klassiske regel- og budgetbaserede styring suppleres af nye styringselementer som for eksempel resultatstyring, målstyring, ratinger, evaluering og kontraktstyring. Der er ikke blot tale om et pres drevet af en række moderniseringsprogrammer og reformer, hvad enten det er strukturreformen eller kvalitetsreformen. Men også uafhængigt af disse styringspres tager stort set alle dele af den offentlige sektor de nye modeller til sig.

Dertil kommer, at offentlige virksomheders indtægter i langt højere grad bliver aktivitetsafhængige, ligesom en række af de opgaver, som offentlige institutioner traditionelt har varetaget udsættes for konkurrence og opgaveomlægninger. Det er en udvikling, der skaber behov for nye styringsredskaber i alle dele af den offentlige sektor. I det lys er der et markant behov for yderligere at styrke offentlige lederes kompetencer indenfor aktivitets-, proces-, økonomi- og omkostningsstyring. De traditionelle styringsmodeller er ikke tilstrækkelige til at give information om virksomhedens mål og strategier på en helheds- og fremtidsorienteret måde. Derfor supplerer mange offentlige organisationer den traditionelle styring med indførelsen af andre typer styringsmodeller.

De nye styringsmodeller har potentialet til at skabe fokus på de rigtige aktiviteter og sikre både omkostningsbevidsthed og gode beslutninger i et konkurrencepræget styringsmiljø. Modellerne er imidlertid kun effektive under forudsætning af, at de tilrettelægges hensigtsmæssigt og med bevidsthed om deres indbyggede logikker samt mulige fordele og faldgruber. U hensigtsmæssigt designede modeller kan nemlig medføre væsentlige ledelsesmæssige problemer, uhensigtsmæssige organisatoriske og personlige resultater, demotiverede medarbejdere og utilfredse brugere – for slet ikke at snakke om de omdømmemæssige og politiske konsekvenser.

Den øgede konkurrence og det budgetmæssige pres betyder derudover, at de styringsmæssige krav i både offentlige og private virksomheder er blevet skærpet. I den offentlige sektor indebærer det blandt andet en større orientering mod borgernes og brugernes behov og indførelse af en række nye ledelses- og styringsværktøjer med inspiration fra den private sektors teknikker og metoder. Disse nye teknikker har ofte fokus på at kunne levere relevant information til politikere, ledere og medarbejdere med henblik på at understøtte beslutningstagen på alle niveauer. Dertil kommer, at flere af de nye ledelses- og styringsværktøjer forudsætter relevant information til og fra borgere og brugerne med henblik på at målrette offentlige service og indsatser brugerne og borgernes behov.

Ønsket og kravet om nye styringsmodeller understøttes af de muligheder for styring, der er skabt via den offentlige sektors udvikling de seneste 10-20 år. For det første stiller nye it-systemer en langt større mængde af data til rådighed for styring og for det andet har en række nye teknikker og metoder til øget eller bedre styring set dagens lys. Det skaber både rum for nye arbejdsopgaver og behov for udvikling af nye kompetencer.

De nye styrings- og ledelsesmodeller afløser ikke blot hinanden men fungerer side om side. Det udfordrer dels offentlige lederes kompetencer til at jonglere mellem forskellige hensyn, modeller og paradigmer, dels deres evner til at indgå i styrings- og ledelsesrelationer ikke alene indenfor det klassiske hierarki men også på tværs af traditionelle organisatoriske og forvaltningsmæssige grænser. Udviklingen i den offentlige sektor nødvendiggør derfor, at der gennemføres en systematisk indsats for at tilpasse de ledelses- og styringsmæssige kompetencer til de nye krav. Dette er en afgørende forudsætning for, at vi er rustede til at løfte de opgaver, som venter i de kommende år.

Rummet for styring er udvidet både vertikalt og horisontalt, og styringen sker i et komplekst og dynamisk samspil mellem mange niveauer internationalt, nationalt og lokalt. Ligeledes sker styring gennem netværk, hvor de ændrede former for samspil og arbejdsdeling mellem den offentlige og den private sektor får en stigende betydning. Derfor er styring ikke blot et spørgsmål om de konkrete teknikker og metoder, men kræver også en forståelse for, hvorledes styring sker via strukturforandring, system- og proceskrav, evalueringrutiner og styring af videnstrømme.

Undervisningens formål

I dette undervisningsforløb vil vi spænde fra præsentationer af helt konkrete teknikker til udvikling af god og effektiv styring i offentlige organisationer til diskussion af, hvilken rolle styring har i den moderne offentlige sektor, hvilke konsekvenser forskellige styringsformer har, samt af hvordan vi skal forstå styring ud fra en række forskellige perspektiver.

Det er formålet, at undervisningen skal give inspiration og viden til at kunne deltage i udviklingen og indførelsen af nye styrings-, ledelses- og rapporteringsmetoder i alle former for offentlige og regulerede virksomheder. Der opnås indsigt i nyeste metoder og teknikker vedrørende arbejdsmetoder og modeller. Endelig opnås et grundlag for at kunne vurdere, hvad der kan forventes af styringsmodeller og teknikker i en moderne offentlig virksomhed.

Formålet er desuden at give deltagerne forståelsesrammer, der muliggør kritisk refleksion over styringsprincipper og styringsformer, som man møder dem i sin dagligdag. Deltagerne får indsigt i de styringsmæssige rammer og vilkår i offentlige virksomheder, således at evnen til konstruktivt at oversætte og tilpasse nye modeller og teknikker, så de giver mening i egen organisation udvikles.

Undervisningens tilrettelæggelse

Programmet er orienteret mod at give deltagerne nye kompetencer indenfor regulering og styring som ledelsesform i alle typer offentlige og regulerede virksomheder. Deltagernes erfaringer med anvendelse af ledelses- og styringsmodeller vil løbende blive inddraget; og de praktiske erfaringer vil danne grundlag for diskussion af metoder, teknikker og teorier.

Kursusprogrammet består af 3 intensive seminarer, der hver består af 1 ½ dages undervisning. Dette svarer til 32 timers undervisning. Herudover udarbejder deltagerne en skriftlig opgave på 10-15 sider med udgangspunkt i kursets litteratur og undervisning og/eller egen ledelsespraksis. Samlet set vægter dette fag 5 ECTS.

Undervisningen er fleksibelt tilrettelagt og vil bestå af oplæg og præsentationer af metoder og teknikker samt teoretiske perspektiver samt diskussioner. Der vil være indlæg og præsentationer fra førende eksperter og praktikere, således at diskussionen undervejs i kurset kan bringes i anvendelse i forhold til en fælles praktisk referenceramme.

Undervisningen er tilrettelagt således, at man vil kunne varetage sit sædvanlige arbejde på fleksibel vis. Det betyder, at de fleste moduler vil være bygget op således, at det ikke forudsættes, at et stort pensum er læst på forhånd, idet det med ligeså stort udbytte kan læses efterfølgende. Men man skal dog også være indstillet på, at det i forbindelse med nogle af modulerne kan være nødvendigt, at enkelte artikler eller case-materiale er læst inden undervisningen.

Som et supplement til undervisningen udleveres et omfattende kursusmateriale, som udover kopier af overheads og andet materiale, indeholder en række praktisk orienterede artikler mv. om de teknikker og metoder, der undervises i. En del af dette materiale udgør obligatorisk litteratur, som forventes læst i løbet af undervisningen, mens andet er supplerende materiale. Det supplerende materiale studeres efter behov i forbindelse med undervisningen eller efterfølgende i det daglige arbejde med udviklingen af nye styringsrutiner og -metoder (nærmere retningslinjer vil blive givet i forbindelse med undervisningen).

Kursusledelse

Det faglige ansvar for hele forløbet varetages af Adjunkt Bente Bjørnholt og Professor Per Nikolaj Bukh, som begge vil være til stede under hovedparten af modulerne og sørge for koordinering og udfoldelse af et lærende fagligt forløb.

Bente Bjørnholt er adjunkt ved institut for Økonomi, Politik og Forvaltning Aalborg Universitet. Hendes forskningsinteresser omfatter blandt andet offentlig ledelse og styring, organisationsteori, samt offentlige organisationers gennemførelse og brug af kvalitetsundersøgelser og evalueringer. Hun har senest været medredaktør på bøgerne *Bag kulissen i konstruktionen af kvalitet* (Syddansk Universitetsforlag, 2008) og *Nye kommuner i støbeskeen* (DJØF Forlag, 2008). Derudover indgår hun i evalueringsnetværk og -arbejde med en række offentlige organisationer.

Per Nikolaj Bukh (www.pnbukh.com) er professor ved Aalborg Universitet, hvor han beskæftiger sig med mål- og resultatstyring, benchmarking samt økonomistyring og strategi i både offentlige og private virksomheder. Per Nikolaj har særlig ekspertise i design af økonomistyringsmodeller og har medvirket ved udvikling af nye økonomistyrings- og ledelsesmodeller i et stort antal virksomheder. Han er redaktør af håndbogen *Offentlig Ledelse* (Børsen) og har udgivet mere end 150 artikler og bøger. Senest har Per Nikolaj Bukh deltaget i udviklingen af de Danske Ledelseskanon, der blev offentliggjort i 2009.

Om underviserne

Undervisningen er tilrettelagt som en kombination af dialogbaseret gennemgang af de faglige områder, oplæg og præsentationer samt øvelser og cases. Hovedparten af kursusundervisningen vil blive varetaget af Bente Bjørnholt og Per Nikolaj Bukh, men undervejs vil erfarne undervisere fra Aalborg Universitet samt udvalgte eksperter og praktikere blive inddraget. Du vil møde følgende undervisere:

Per Nikolaj Bukh (PNB) er professor i økonomistyring ved Aalborg Universitet. Han har forfattet en stor mængde bøger og artikler og har en omfattende praktisk erfaring med design og implementering af nye økonomistyringsmodeller.

Bente Bjørnholt (BB) er adjunkt ved institut for Økonomi, Politik og Forvaltning Aalborg Universitet. Hendes forskningsinteresser omfatter blandt andet offentlig ledelse og styring, organisationsteori, samt offentlige organisationers gennemførelse og brug af kvalitetsundersøgelser og evalueringer.

Daniel Harritz (DH) er cand. scient. adm. og har siden 2009 været ansat på Aalborg Universitet som Deloitte-stipendiat, hvor han blandt andet forker i brugen af administrative servicefællesskaber i den offentlige sektor. Daniel har tidligere været ansat i X kommune.

Lisbeth Mortensen Hejndorf (LMH) er kontorchef i Københavns Kommune, hvor hun har ansvaret for etableringen af koncernøkonomi som et Shared Service Center Hun har tidligere været økonomichef på Syddansk Universitet samt regnskabschef i Region Midtjylland og Aarhus Amt.

Kim Kramer Borggaard (KKB) er vicekontorchef i Personale-, Planlægnings- og Økonomiafdelingen og chef for planlægnings- og aktivitetsenheden på Nordsjællands Hospital.

Kjell Arne Røvik (KAR) er dr. philos. og professor i statsvitenskap ved universitetet i Tromsø. Han er en populær og meget benyttet foredragsholder, hvis forskning især koncentrerer sig om den ledelsesviden, der danner grundlag for organisatoriske ændringer. Kjell Arne har skrevet en mængde bøger om ledelseskoncepters indførelse i offentlige virksomheder.

Henning Vestergaard (HV) er direktør ved Hospitalsenheden Vest, som består af Regionshospitalerne i Herning, Holstebro, Lemvig, Tarm og Ringkøbing. Han er uddannet i organisation, ledelse og markedsøkonomi fra Aalborg Universitet (cand.merc.) og anvender balanced scorecard som et instrument til udfyldelse af strategidelen i Region Midtjyllands virksomhedsmodel.

Søren Sønderby (SS) er chefkonsulent i KL's konsulentvirksomhed. Han har særlig ekspertise i økonomisk styring af sociale institutioner og anvendelse af Lean i kommuner.

Thorkil Juul (TJ) er cand.oecon. og styrelseschef for Ankestyrelsen. Han har tidligere været afdelingschef i Velfærdsministeriets departement, afdelingschef for Indenrigs- og Sundhedsministeriets Økonomiske Afdeling, og medlem af Strukturkommissionen. Desuden er Thorkil Juul forfatter til en række lærebøger i kommunal økonomi.

Undervisningsprogram

Undervisningen består af tre intensive seminarer, der hvert afvikles over to dage. Den foreløbige plan for indhold, tidsplan og litteratur til de enkelte seminarer er nedenfor beskrevet mere detaljeret. Der tages forbehold for ændringer i planen.

Seminar 1: Styringsens udfordringer og muligheder: Fra anvendelse til forståelse

Det første seminar introducerer forskellige styringstilgange og -perspektiver i relation til ledelsesmæssige udfordringer. Seminaret indledes den første dag med en diskussion af de centrale udfordringer for styringsbaseret ledelse i offentlige organisationer. Vi diskuterer forskellige styringsforståelser som traditionel hierarkisk styring, markedsstyring og netværksstyring. Herunder diskuteres midler til styring (for eksempel gennem strukturer, viden, holdninger, processer mm), hvem, der kan karakteriseres som centrale styringsaktører samt hvilke roller og synsvinkler de centrale styringsaktører har.

Undervejs indkredses de relevante fagområder lige fra økonomistyring over organisationsadfærd til styrings sociologi og New Public Financial Management - samt de teknikker og metoder, der knytter sig hertil. Desuden diskuteres de offentlige virksomheders opgaver og finansieringssammensætning, de nye styringstendenser i forskellige typer organisationer samt deres konsekvenser. Endelig afsluttes dagen med en diskussion af, hvilke problemstillinger, der i dette lys, vil være særligt centrale i de kommende år.

Undervisningens anden dag fokuserer på de teoretiske redskaber til at analysere styringsprincipper og den konkrete styringspraksis. Vi ser i den forbindelse på udviklingstendenser for styring og ledelse og relationen mellem dem herunder rummet for ledelse samt offentlige ledere dels som selvstændige styringsaktører, dels som 'oversættere' af styringstiltag. Vi anskuer styring og styringskoncepter i international sammenhæng og skitserer, hvordan ledelses- og styringsmodeller spredes på tværs af nationale og internationale grænser og organisationer. Derudover diskuteres det, hvordan styrings- og ledelsesmodeller optages, tilpasses, oversættes og udvikles i konkrete organisationer.

Som teoretisk redskab til at analysere styringsteknikker og konkret styringspraksis introduceres og diskuteres forskellige teoridannelser om styringsprincipper, der udbredes og oversættes til en konkret ledelsespraksis. Der trækkes på såvel rationelle forklaringsteorier som sociologisk-baseret institutionel teori samt teorier om organisatoriske modefænomener.

Seminar 1, første dag (25. februar 2010)

09.00 – 09.45	Velkomst, præsentation af programmet og deltagerne (BB & PNB)
09.45 – 10.30	Styringsens udfordringer og muligheder i den offentlige sektor (PNB)
10.30 – 10.45	Pause
10.45 – 11.30	Styringsparadigmer i den offentlige sektor: hierarki, marked og netværk (BB)
11.30 – 12.30	Frokost
13.15 – 14.15	Styring med fokus på kvalitet og finanser (TJ)
14.15 – 14.30	Kaffepause
14.30 – 15.30	Ledelse i et nyt styringsregime: Erfaringer fra Ankestyrelsen (TJ)
15.15 – 15.45	Diskussion af styringsudfordringer (BB & PNB)
15.45 – 16.00	Afslutning (BB & PNB)

Seminar 1, anden dag (26. februar 2010)

09.00 – 09.45	Ledelse og styring: Udviklingstendenser og perspektiver (BB)
09.45 – 10.30	Ledelseskoncepter og oversættelsen af metoder (KAR)

10.30 – 10.45	Pause
10.45 – 11.30	Internationale erfaringer og modebaseret ledelse (KAR)
11.30 – 12.00	Kan vi lære af de private virksomheder? (PNB)
12.00 – 12.15	Afslutning på første seminar (BB)
12.15 – 13.15	Frokost

Seminar 2: Performance management, mål- og resultatstyring & implementering af styring

Det har været en væsentlig erkendelse i den moderne ledelse, at styringsdomænet nødvendigvis må udvides til at omfatte både den strategiske målstyring og den operationelle driftsstyring med udgangspunkt i data uden for den finansielle database. Dvs. baseret på data vedr. kvalitet, produktivitet osv. fra den konkrete drift af de enkelte enheder. Modulets andet seminar dykker derfor ned i konkrete styringsværktøjer og -instrumenter. Disse diskuteres dels som selvstændige initiativer dels i forhold til de perspektiver, der blev præsenteret på det første seminar. Der lægges særlig vægt på de styringsværktøjer, der rette fokus mod organisationers indtægter, aktiviteter og resultater således, at de anskues i sammenhæng.

De faktorer, der har indflydelse på resultaterne på lang sigt, som fx. brugernes tilfredshed, ventetider, kvalitetsmål, medarbejdernes motivation og trivsel eller indførelsen af nye services, medtages ikke i den traditionelle økonomiske rapportering og opfølgning. Der vil ofte være en tendens til, at den målstyring, der supplerer den traditionelle økonomirapportering, ikke er integreret tilstrækkeligt i ledelsessystemerne, hvorfor der er brug for helhedsorienterede styringsmodeller. Vi vil i dette seminar se på nogle af de styringsteknikker, der kan anvendes til at udvikle mål- og resultatstyring samt fastlægge mål i kontraktbaseret styring.

Vi vil også i dette seminar kortfattet berøre, hvad de nyeste nøgleprincipper bag udviklingen af en strategifokuseret organisation ved anvendelse af balanced scorecard og strategikort er. Hermed præsenteres teknikker til at oversætte strategier til implementerbare planer og opnå overensstemmelse og integration mellem organisation og strategi.

Præsentationen af metoderne vil blive suppleret med konkrete erfaringer fra Hospitalsenheden Vest, hvor man effektivt har formået at tage balanced scorecard-principperne i brug og skabe integration mellem budgetstyringen, de overordnede ledelses- og kvalitetsmodeller samt de daglige aktiviteter. Udover dette vil modulet blive afsluttet med en diskussion af muligheden for at udvikle balanced scorecard-baseret kontraktstyring samt de generelle incitamentsproblemer, der knytter sig hertil.

I den sidste del af seminaret ser vi på aftalestyring i forhold til rammestyring, således som man kender det fra sygehusområdet, uddannelsesområdet og i mange kommuner. Ligeledes ser vi på principper for takststyring, der grundlæggende indebærer, at bevillingernes størrelse knyttes direkte til aktiviteten, så der dermed er et middel til at understøtte høj aktivitet. Vi lægger især vægt på kontraktstyring, hvor mange offentlige virksomheder har gjort sig erfaringer med forskellige modeller, idet kontraktstyring kan indgå som et supplement til både ramme- og takstfinansiering med henblik på at sikre fokus på både produktivitet, kvalitet og værdiskabelse.

Seminar 2, første dag (18. marts 2010)

09.00 – 09.15	Velkomst og introduktion (BB)
09.15 – 10.30	Resultatmålinger – potentialer og mulige konsekvenser (BB)

10.30 – 10.45	Kaffepause
10.45 – 12.15	Fra målstyring til balanced scorecard (PNB)
12.15 – 13.00	Frokostpause
13.15 – 14.45	Erfaringer fra Hospitalsenheden Vest (HV)
14.45 – 15.00	Kaffepause
15.00– 15.45	Balanced scorecard baseret kontraktstyring (PNB)
15.45 – 16.00	Afslutning (PNB)

Seminar 2, anden dag (19. marts 2010)

09.00 – 09.15	Opsamling fra første dag (BB)
09.15 – 10.15	Brugerindflydelse og konsekvenser for styringen (BB)
10.30 – 10.45	Kaffepause
10.45 – 11.30	Kontraktstyring og bestiller-udfører modeller i praksis (SS)
11.30 – 12.00	Økonomiske incitament og kontrakter (PNB)
12.00 – 13.00	Frokost

Seminar 3: Styring af ressourceanvendelse og effektivitet

Det tredje og sidste seminar berører dels nogle af de styringstilgange og -teknikker, der er udbredte i den offentlige sektor, dels tegnes perspektiverne for den fremtidige styring af og i offentlige organisationer. Vi starter med at se på erfaringer med indførelse af koncernstyringsmodeller og administrative servicecentre, hvor der kan være tale om, at specifikke områder, f.eks. bygningsdrift, HR eller it organiseres efter shared service principper, hvilket stiller krav til styring. Vi vil indledningsvist skabe overblik over muligheder og udfordringer ved koncernmodeller og administrative servicecentre. Herefter vil vi høre om praktiske erfaringer med brugen af administrative fællesskaber.

Herefter fortsætter vi med en diskussion af én af de ledelsesteknikker, som har fået særlig stor udbredelse i mange offentlige virksomheder, nemlig lean (Lean Production). Det er ikke en ny teknik, da den i mange år har været kendt og benyttet i produktionsvirksomheder og på en række andre områder i udenlandske virksomheder. Men der skal heller ikke herske tvivl om, at Lean er en særlig måde at arbejde med processer og forbedringer på, og at disse teknikker rummer et stort potentiale til at forbedre og effektivisere den offentlige sektor.

Lean får betydning for både ledere og medarbejdere i den offentlige sektor. Ikke blot fordi Lean rummer potentialet til at effektivisere egne arbejdsprocesser, men også fordi Lean kræver indsigt i omkostningsforhold og baserer sig på mål og målinger, der griber ind i organisationens ledelses- og styringspraksis. Der vil blive redegjort for, hvad Lean er, hvad principperne indebærer, og for hvorledes Lean adskiller sig fra andre teknikker. Herefter vil der blive præsenteret erfaringer fra en konkret offentlig virksomhed. Endelig diskuterer vi kortfattet, hvad vi ved om konsekvenserne for arbejdsmiljø.

Som afslutning på den første dag ser vi mere generelt på evaluering som grundlag for styring. Vi berører evalueringsstyring og diskuterer, hvordan offentlige organisationer kan styre gennem evaluering og selv bliver styret af kravet om evaluering. Der lægges særlig vægt på de ledelsesmæssige udfordringer, der ligger i gennemførelsen og anvendelsen af evalueringer i offentlige organisationer.

Næste dage vender vi først til bage til benchmarking, som også har været taget op i nogle af de tidligere seminarer. Benchmarking anvendes på mange forskellige områder i den offentlige sektor både som grundlag for erfaringsudveksling og identifikation af forbedringspotentiale – og som en del af styringen af institutionerne. Ligeledes er benchmarking ofte et element i den overordnede styring af ressourceforbrug og kvalitet i ydelser. Vi vil i denne del ligeledes gennemgå principper for videndeling i forbindelse med benchmarkingprojekter samt principper for styring ved benchmarking.

Seminaret afsluttes med en diskussion af de fremtidige styringsbehov og udfordringer i lyset af de erfaringer og teknikker, der har været præsenteret på de tre seminarer. Herudover vil der blive givet retningslinjer for projektrapporten, der udarbejdes i forlængelse af faget og som danner grundlag for eksamen.

Seminar 3, første dag (15. april 2010)

09.00 – 09.10	Velkomst og introduktion (BB & PNB)
09.10 – 10.10	Styring i administrative fællesskaber: Erfaringer og udfordringer (DH)
10.10 – 10.25	Kaffepause
10.25 – 11.30	Erfaringer fra projekter i den offentlige sektor (LH)
11.30 – 12.30	Frokostpause
12.30 – 13.15	Lean produktion: Hvad er det? Hvad ved vi? (PNB)
13.15 – 13.30	Kaffepause
13.30 – 14.15	Administrativ Lean og erfaringer med det (KKB)
14.15 – 14.30	Skaber lean et godt arbejdsmiljø? (PNB)
14.30 – 14.45	Kaffepause
14.45 – 15.45	Evalueringer og styring af evalueringer (BB)
15.45 – 16.00	Afslutning (BB & PNB)

Seminar 3, første anden (16. april 2010)

09.00 – 09.10	Opsamling og velkomst (BB & PNB)
09.10 – 10.00	Benchmarking: Metoder og teknikker (PNB)
10.00 – 10.15	Kaffepause
10.15 – 11.00	Perspektiver for fremtidens styring (BB & PNB)
11.00 – 11.15	Kaffepause
11.15 – 12.00	Udarbejdelse af projektrapport og modulets evaluering (BB & PNB)
12.00 – 13.00	Frokost