

Controller i den offentlige sektor: særlige udfordringer?

af professor Per Nikolaj Bukh, pnb@pnbukh.com,
Handelshøjskolen i Århus

1. Indledning

Håndbogens udgangspunkt er, at controller-funktionen bliver mere og mere central i mange virksomheder, og at økonomimedarbejdere i stigende grad indgår som sparringspartnere for ledelsen og som deltagere i forandrings- og implementeringsprojekter i hele organisationen. Derfor vises det i artiklerne, hvorledes nye udfordringer og muligheder kan tages op, samt hvorledes både traditionelle og moderne økonomistyringsteknikker og -principper kan anvendes i danske virksomheder.

Controlleren: Funktion frem for titel

Vi har med controller-begrebet søgt at indfange en udviklingstendens og en jobfunktion snarere end en bestemt titel. Selvom mange controllere er ansat som netop controllere, så dækker betegnelsen også en række forskellige typer af medarbejdere i økonomiafdelingen og i andre afdelinger. Den sidste halve snes år er brugen af controller-begrebet også blevet udbredt i den offentlige sektor. I mange styrelser er en række opgaver angående budget og økonomi eksempelvis blevet overført fra fagkontorerne til Økonomikontoret, og en række opgaver med styring og resultatopfølgning er blevet overført til en ny controller-enhed, der f.eks. har fået ansvaret for udvikling af styringskoncepterne.

Denne udvikling rejser spørgsmålet, om i hvilket omfang det er de samme arbejdsopgaver og udfordringer, en controller i den offentlige sektor står overfor, som en kollega i en privat virksomhed også møder. Og dermed, om det er de samme kompetencer, økonomimedarbejdere i offentlige og private virksomheder skal have.

Der ER naturligvis en forskel

Det er klart, at der er forskelle mellem den private og den offentlige sektor. Eksempelvis drives den offentlige sektors virksomheder normalt ikke med indtjening for øje, det vil ofte ikke være muligt at afvise "kunder" og den øverste ledelse (byråd, folketing etc.) er politisk valgt. Det giver nogle forskelle. Der er i særdeleshed ét aspekt, som er vigtigt, at være opmærksom på, når man arbejder med økonomistyring, ledelsesrapportering etc. i den offentlige sektor; nemlig sammenhængen mellem den interne og eksterne styring.

Der vil i denne artikel blive sat nærmere fokus på *den interne styring i forhold til den eksterne rapportering i den offentlige sektor*. Alle de øvrige forhold, som udgør mere velkendte forskelle i rammebetingelser, vil ikke blive berørt.

2. Er den offentlige virksomhed helt speciel?

Ordet "produktion" skal ofte oversættes ...

Først og fremmest er ledelse i offentlige og private virksomheder i store træk ens. Det er klart, at "produktion" skal oversættes til de aktiviteter, der giver mening, hvad enten det er sagsbehandling i en styrelse, hjemmepleje i en kommune eller forskning og undervisning på et universitet. Ligeledes vil man i den offentlige sektor normalt ikke opfatte det, som om ydelserne "sælges", men en række af de aktiviteter man i stedet udfører – hvad enten det er visiteringer eller oplysninger til borgerne – har dog samme karakteristika og kunne eventuelt have været frembragt i privat regi.

Det er åbenbart, at det gør en forskel, om man driver virksomheden med størst mulig indtjening for øje, eller det drejer sig om at løse nogle fastlagte opgaver under hensyntagen til, at budgettet skal overholdes. Ligeledes gør det en forskel, at der i en offentlig virksomhed sidder en minister eller en kommunalbestyrelse som den ansvarlige i den sidste ende.

... men så er forskellen heller ikke større, end man selv gør den til

Men disse forskelle er ikke større end forskellene mellem at lede en rådgivende ingeniørvirksomhed og en produktionsvirksomhed eller mellem en familieejet virksomhed og en børsnoteret virksomhed. Og sådanne forskelle drejer sig primært om at være opmærksomme på dem – og vide, hvilke konsekvenser de har. De ændrer ikke på de grundlæggende

Når vi indfører ny økonomistyring, er problemerne de samme

betingelser for, hvad der motiverer medarbejdere, hvordan man skaber samarbejde mellem afdelinger, hvad der giver tilfredse kunder/borgere osv.

Ligeledes har en række af de økonomistyringskoncepter, som man arbejder med i mange forskellige virksomheder, en række fællestræk. Det er i særdeleshed tilfældet, når vi skal implementere de nyere økonomistyrings- og ledelsesmetoder som for eksempel aktivitetsbaserede omkostningsregnskaber, Balanced Scorecard, servicekontrakter etc. Det er derfor ofte de samme problemstillinger, som alle virksomheder arbejder med, og de samme ting, der ikke fungerer, selvom de lød godt, da man læste om dem.

I den offentlige sektor skal vi kunne trække gardinerne fra

3. Den afgørende forskel

Der er dog én meget markant forskel, som for den offentlige leder nogle gange er så naturlig en del af arbejdet, at det ikke opfattes som *den* afgørende forskel, når der for eksempel arbejdes med ledelsesrapportering og økonomistyring. I den offentlige sektor skal vi nemlig være parate til at trække gardinerne fra når som helst, og når hvem som helst har lyst til at kigge ind af vinduet! Det følger af de forvaltningsprincipper, vi som borgere slet ikke ville undvære – og det følger vel også af det demokratiske samfunds spilleregler, at politikerne har en særlig ret til at få indsigt og at kommunikere denne indsigt ud til befolkningen.

Derfor skal økonomistyringen i den offentlige sektor fungere særlig godt

Det er denne forskel, der gør, at både økonomiske data og en række andre oplysninger ofte er registreret med langt større præcision og korrekthed, end hvad man oplever i en privat virksomhed. Men det har også den konsekvens, at den normale opdeling mellem virksomhedens eksterne regnskab og rapporteringer i tilknytning hertil og det interne regnskab ikke giver mening i den offentlige virksomhed. De styringsprincipper og rapporteringer, vi opbygger til internt brug, skal i store træk kunne leve op til de krav, man ville stille til den eksterne rapportering – og organisationen skal være parat til at vise dem frem, hvis den bliver bedt om det!

Eksempel: Det offentlige Balanced Scorecard offentliggøres

Normalt – læs: i en privat virksomhed – vil et Balanced Scorecard eksempelvis ikke være egnet til at kunne offentliggøres. Det kan være, fordi det indeholder oplysninger af en strategisk karakter, for eksempel lønsomhed og markedsandele i bestemte kundesegmenter, oplysninger om udfaktureringsgrader eller måske detaljer omkring opbygningen af en

ny salgsorganisation. Men det kan også være, fordi det indeholder oplysninger omkring forventet mersalg til kunder, prioriteringer af kundegrupper og specifikke salgsfremmende aktiviteter, som virksomheden ikke ønsker at kommunikere til kunderne.

3.1. Ledelse gennem offentlighed

Hvis ikke et Balanced Scorecard for eksempel indeholder denne form for mål og målsætninger, vil det vanskeligt kunne få en central placering i relation til den strategiske ledelse af virksomheden. Men denne forankrings- og implementeringsmekanisme er ikke til stede i den offentlige virksomhed, så spørgsmålet er, hvad man så skal gøre, og om ledelsesteknikker som Balanced Scorecard overhovedet kan anvendes i den offentlige virksomhed? Og hvordan skal man håndtere, at et Balanced Scorecard skal kunne offentliggøres?

Kommunikation er nøglen til forankring

Svaret er her, at man netop skal tage udgangspunkt i, at strategien, målsætningerne, prioriteringerne og de resultater, der er opnået, skal offentliggøres. Både til medarbejderne og til borgerne. Lad os få en klar og faktabaseret kommunikation af, hvor langt kommunen er kommet med digital betjening af borgerne, hvad ventelisterne er på sygehuset, hvad forskerne på universitetet har skrevet, og hvor meget politiet har nedbragt kriminaliteten med.

Denne form for oplysninger har de fleste offentlige organisationer allerede. Men der er alt for ofte tale om, at oplysningerne gemmer sig mellem alle mulige detaljer i en resultatkontrakt eller, at man i kontoret for oplysninger indsamler det for en sikkerheds skyld. Hvis jeg nu et øjeblik skal tillade mig at være særlig naiv, så ville jeg foreslå, at politikerne skulle prioritere 3-5 målsætninger – og det første, der møder os på hjemmesiderne, skulle så være oplysninger om, hvordan det går med at realisere disse mål. Så skal de interne prioriteringer af indsatser nok blive foretaget med disse mål for øje. Og hvis ikke de valgte prioriteringer giver mening for borgerne, er det ikke, fordi de er uegnede til at kommunikere, men langt hyppigere fordi det simpelthen ikke er de prioriteringer, vi ønsker.

Det er muligvis særligt vanskeligt i den offentlige sektor

Her vil den kritiske læser nok stoppe op og sige, at så nemt er det ikke – og slet ikke i den offentlige sektor. Det er langt mindre konkrete og mere komplekse målsætninger, vi skal

forholde os til. Men hvis ikke politikerne foretager den konkrete prioritering, hvem skal så gøre det? Er det den enkelte læge, der skal træffe beslutningen om, hvem der skal behandles? Den enkelte forsker, der skal bestemme, om der skal forskes eller undervises og i hvad? Eller skal hjemmehjælperen selv aftale med plejehjemmet, om der skal gøres mere rent i hjemmene hos de ældre eller bruges flere penge på mad på plejehjemmet? Et eller andet sted er der nogen, der skal prioritere. Og det skal ske samtidig med, at der er skruet op for forandringshastigheden i den offentlige sektor: Amter afløses af regioner, kommuner sammenlægges, vores ydelser konkurrenceudsættes, der skal udarbejdes servicestrategier og resultatkontrakter, og regnskaberne skal omlægges til omkostningsprincipper.

De fremtidige udfordringer

4. Nye krav til controlleren

Ét er i al fald sikkert og det er, at der bliver mere brug for indsigt i, hvorledes servicemålsætninger, effekter, brugertilfredshed osv. hænger sammen med de interne effektivitetsmålsætninger, kvalitetskrav osv. – og hvordan disse sammenhænge håndteres under stramme budgetkrav og konkurrenceudsættelse. Det er disse arbejdsopgaver, som den udviklingsorienterede controller i fremtiden skal være med til at løse.

Det stiller et dobbelt krav til controlleren om både at have ledelsesmæssige erfaringer og uddannelse samt indsigt i og erfaring med det arbejde, som medarbejderne udfører. Det er måske en selvfølgelighed i mange virksomheder, men der er også mange steder, hvor det kræver, at økonomerne rejser sig fra skrivebordet og kommer ud på gulvet. For i videnssamfundet bliver der ikke plads til mange administratorer, der ikke gør nytte.

Det indebærer imidlertid et dilemma, som må adresseres og håndteres, for i stort set alle offentlige organisationer er vi samtidig på vej til at gennemføre en såkaldt professionalisering af ledelsesfunktionen. Det er en nødvendighed, hvis vi skal kunne håndtere den øgede kompleksitet og det stadigt stigende krav til forvaltningen af de mere og mere knappe ressourcer. Vi skal altså have en ledelse, der ledelsesmæssigt er mere og mere professionel samtidig med, at den er fagligt kompetent.

5. Og nye krav til økonomichefen som mellemlider

Der bliver også brug for flere fagligt uddannede ledere

En del af disse funktioner må nødvendigvis skulle besættes af ledere, som har ledelse som deres primære fagområde, men for at kunne håndtere implementerings- og forankringsproblemet, som det er beskrevet i en anden af håndbogens artikler (Bukh 2005), vil der også være brug for, at de fagligt uddannede medarbejdere får disse ledelsespositioner. Det vil nogle gange kræve, at medarbejdere tilegner sig nye ledelsesmæssige kompetencer, og for at det kan finde sted, må der givetvis afsættes ressourcer til denne ledelsesmæssige kompetenceudvikling og efteruddannelse.

Hvis vi igen skal drage en parallel til de private virksomheder, så er det en udvikling, som har været i gang gennem mange år, og hvor f.eks. teknisk uddannede medarbejdere supplerer deres faglige uddannelse med kurser i ledelse eller kortere ledelsesuddannelser samtidig med, at de mere eller mindre systematisk udvikles som ledere gennem deres daglige ledelsesmesterlære i virksomheden. I den offentlige sektor er vi da også kommet i gang, men det er ikke tilstrækkeligt, at f.eks. juristerne tager på et to-dages kursus i økonomistyring, eller at overlægen tager en masteruddannelse. Der er brug for langt mere. Man bliver ikke leder af at læse om ledelse.

Mellemlideren skal have politisk indsigt

Samtidig med at mellemlideren skal løfte en endnu større byrde, er der brug for, at vi sætter mere fokus på, hvorledes forandringer gennemføres, så initiativerne ikke stopper i midten. Dette kræver en særlig politisk forståelse og indsigt hos den offentlige mellemlider, som skal kunne oversætte de særdeles uklare og omskiftelige politiske udmeldinger til relevante målsætninger i egen organisation. I praksis nytter det nemlig ikke noget, at vi sætter os ned og venter på, at politikerne konkretiserer målene eller foretager den detaljerede prioritering; og det sker nok heller ikke hos den øverste daglige ledelse. Den dygtige og effektive mellemlider skal selv kunne foretage denne oversættelse.

Og så skal mellemlideren være villig til at prioritere

Det kræver, at mellemlideren skal medvirke til at prioritere og opsætte mål. Dette skal ske på en sådan måde, at det kan danne grundlag for en åben kommunikation både inde i organisationen og i forhold til borgerne. På den måde bliver det langt lettere for medarbejderne at vide, hvad det er for nogle spilleregler, der skal leves op til samtidig med, at den ledelsesmæssige bevågenhed opad i systemet fremmes.

Måske er dette i den offentlige sektor den særlige mulighed, som vi har for på samme tid og på en sammenhængende måde at adressere implementerings- og forankringsproblemet.

Om forfatteren

Per Nikolaj Bukh (www.pnbukh.com) er professor ved Handelshøjskolen i Århus. Han er redaktør af ledelsehåndbøgerne *Økonomistyring*, *Controlleren* og *Offentlig Ledelse* samt forfatter til en række artikler og bøger om ledelse, heriblandt *Activity Based Costing* (2004, DJØFs Forlag), *Nye erfaringer med strategikort: danske virksomheders brug af balanced scorecard* (2004, Børsens Forlag) samt *Videnregnskaber: Rapportering og styring af virksomhedens videnressourcer* (2001, Børsens Forlag).

Litteratur

Bukh, Per Nikolaj. (2005). *Implementering i midten*. Håndbogen *Controlleren*, Børsens Forlag.

