

Kvalitetsreform i den offentlige sektor

-

Set i et ledelsesperspektiv

Indledning

Den offentlige sektor står i dag overfor en række udfordringer, såsom højt sygefravær, tidlig tilbagetrækning, problemer med at fastholde og rekruttere medarbejdere og krav om høj kvalitet og effektivitet. Desuden ligger der en stor udfordring i at få skabt en større anerkendelse og respekt om det arbejde, der bliver gjort i den offentlige sektor.

Den offentligt ansatte leder har en afgørende rolle i den fornyelsesproces, der er sat i gang i den offentlige sektor. Det gælder både lederne øverst i kommuner og departementer, men også navnlig de mange ledere på den enkelte institutioner, der står i spidsen for den service der leveres til borgerne.

God ledelse har betydning for ikke blot overskud og effektivitet, men også medarbejdertrivsel, sygefravær og medarbejdergennemstrømning. Virksomheder, hvor der er god dialog og godt samarbejde mellem ledelse og medarbejdere, hvor medarbejderne føler, at ledelsesstilen er motiverende og udføres med gensidig respekt og, hvor ledelsen bygger på holdninger og værdier har mere tilfredse medarbejdere, mindre medarbejdergennemstrømning og et lavere sygefravær end virksomheder, hvor der er en regelbaseret ledelsesstil. Dette bliver bekræftet af en ny rapport fra Nationaløkonomisk Institut fra Aarhus Universitet¹. Det viser, at de fleste medarbejdere vil gerne have en god leder, der kan sparre og udstikke retningslinjerne i arbejdet. En leder, der kan prioritere og motivere med respekt for den enkelte medarbejder.

Denne undersøgelse sætter fokus på offentligt ansatte leders vurdering af de ledelsesmæssige udfordringer, der ligger i en kvalitetsreform af den offentlige sektor. Resultaterne bygger på svar fra 308 ledere i den offentlige sektor.

Offentlige leders tidforbrug

Styring og planlægning er væsentlige dele af den offentlige sektor, men mange vil hævde, at et for stort fokus herpå kan være hæmmende for fornyelse og udvikling af service og kvalitet. Der kan dermed være fare for at selve lederskabet nedprioriteres i forhold til administrative opgaver.

Tabel 1: Tidsforbrug for offentligt ansatte ledere

	Topledere	Mellemledere	Alle
Faglig ledelse	16%	18%	17%
Personaleledelse	22%	26%	25%
Dokumentation og rapportering af måltal, budgetter mm.	16%	16%	16%
Andre administrative opgaver	15%	17%	17%
Strategisk ledelse	20%	9%	11%
Ikke ledelsesmæssige opgaver	9%	11%	10%
Andet	2%	3%	3%
I alt	100%	100%	100%

I gennemsnit bruger lederne i den offentlige sektor 17 procent af deres arbejdstid på faglig ledelse og 25 procent på ledelse af personalet. De administrative opgaver udfylder en tredjedel af tiden, mens strategisk ledelse i gennemsnit lægger beslag på 11 procent af de offentligt ansattes arbejdstid. Der er dog en ikke så overraskende forskel mellem topledere og mellemledere, når det gælder tidsforbruget til strategisk ledelse. Mens den øverste ledelse bruger 20 procent af tiden på

¹ Ledelse og performance – hvad betaler sig? Nationaløkonomisk Institut, Århus Universitet. Tor Eriksson, Erik Strøjer Madsen og Valdemar Smith. 2007

strategiarbejde og lignende, er det kun 9 procent af tiden blandt institutionsleder, afdelingsledere og sektorens mange øvrige mellemledere.

Som det fremgår af tabel 2 nedenfor, svarer mere end halvdelen af alle ledere i sektoren, at de ofte må nedprioritere ledelsesmæssige opgaver for at løse driftsopgaver.

Der har været meget diskussion af offentlige lederes tidsforbrug til dokumentation og rapportering af måltal og budgetter, hvor en række ledere har udtalt at graden af regulering og behov for målinger har taget overhånd. Det er naturligvis vanskeligt at afgøre om 16 procent af en leders tid til rapportering af mål og budgetter er for meget eller for lidt, men måske skal modstanden snarere ses som en reaktion mod en stadig større central indblanding, hvor den enkelte leder mener, at ledelsesrummet bliver unødigt indskrænket. I hvert tilfælde svarer lederne, at en af de væsentligste indsats for at hæve kvaliteten af den offentlige service, er en større frihedsgrad for den enkelte institution til at tilrettelægge arbejdet for at nå de opstillede mål.

Når lederne i undersøgelsen svarer, at de ønsker en styrkelse af lederrollen og mere plads til lederskab stiller det derfor krav til topledelsen i kommunerne og politikerne, at de udvider deres syn på god ledelse og ikke blot sætter lighedstegn mellem orden i budgetterne, nul fejl og god ledelse.

For at lederne i den offentlige sektor kan udøve god ledelse skal der være plads til lederskab. Lederen skal udvikle missioner, visioner, værdier og etik samt identificere og gå i spidsen for organisatoriske forandringer og forstærke en god kultur blandt medarbejderne.

Barrierer for at løse ledelsesopgaven

Lederne i undersøgelsen er blevet spurgt, hvilke barrierer de betragter som væsentlige i forhold til at løfte deres ledelsesmæssige opgaver.

Den største barriere er ifølge de offentlige ledere, at politikerne ikke er tilstrækkeligt ansvarlige i forhold til de beslutninger de træffer. Således fremhæver et flertal af lederne, at politikerne på nationalt og kommunalt niveau må vedkende sig deres arbejdsgiveransvar og påtage sig ansvaret for de mål og rammer der udstikkes. Hvis ikke det sker, risikerer de offentlige ledere at stå som prügelnabe for borgere, der er utilfredse med de politiske og budgetmæssige prioriteringer.

Svarene viser, at de offentligt ansatte ledere savner opbakning fra deres politiske ledere, når der opstår problemer med de beslutninger, der er truffet. Det må derfor også være en væsentlig del af de politiske lederes arbejdsgiveransvar at forklare, hvorfor man arbejder, som man gør inden for kerneområderne i forhold til borgere og brugere.

Samtidig peger mere end hver tredje leder på, at de savner opfølgning på sin indsats oppe fra i systemet. Der er mange eksempler på, at institutioner pålægges at udarbejde handlingsplaner, som der ikke følges op på fra den overordnede ledelse. Det betyder, at de decentrale ledere og medarbejdere oplever den proces som tidsspilde.

Klare mål for ens arbejde er motiverende og effektivitetsfremmende. og gør, at den enkelte leder og medarbejder ved, hvad der arbejdes hen imod, og hvor ressourcerne skal lægges. De er samtidig med til at ansvarliggøre og engagere ledere og medarbejdere i at nå målene, men det kræver også, at der sker en opfølgning på målene. Svarene fra undersøgelsen viser, at næsten fire

ud af fem ledere mener, at målene for deres arbejde er rimelig klare. Sker der imidlertid ikke en systematisk opfølgning og evaluering af lederens og institutionens arbejde, er der en risiko for, at ledere og medarbejdere ikke føler sig ansvarlige for at nå de aftalte mål, lige som de kan miste vigtigt input til at forbedre resultaterne.

I den modsatte ende af skalaen finder man spørgsmålet om, hvorvidt lederne i den offentlige sektor Føler, at de har opbakning fra deres medarbejdere. Her er det kun 7 procent, der mener, at manglende opbakning er et problem, som udgør en barriere for at løse deres ledelsesmæssige opgaver.

Tabel 2: Hvordan vurderer du følgende barrierer for at løse dine ledelsesmæssige opgaver?

	Ikke en barriere	Lille barriere	Stor barriere	Meget stor barriere	I alt
Politikere på landspolitisk niveau tager ikke ansvar for deres beslutninger	16%	26%	27%	31%	100%
Politikere på kommunalt/regionalt niveau tager ikke ansvar for deres beslutninger	21%	30%	27%	22%	100%
Jeg må ofte nedprioritere ledelsesmæssige opgaver for at løse driftsopgaver	12%	37%	36%	15%	100%
Jeg mangler opfølgning og feedback på min indsats oppe fra i systemet	24%	40%	23%	13%	100%
Der er for lille forskel på lønnen mellem mig og mine medarbejdere	40%	29%	20%	11%	100%
Jeg har utilstrækkelig opbakning fra den øverste ledelse	44%	34%	12%	10%	100%
Der er også andre, der træffer beslutninger af betydning inden for mit ansvarsområde	27%	36%	26%	10%	100%
Der er uklare mål for mit job	42%	35%	14%	8%	100%
Jeg savner sparring om ledelsesmæssige problemer	35%	39%	18%	8%	100%
Jeg har utilstrækkelig opbakning fra min nærmeste chef	59%	25%	9%	7%	100%
Den enkelte leder har et for lille ledelsesrum	43%	32%	19%	6%	100%
Jeg mangler efteruddannelse i ledelse	50%	34%	13%	3%	100%
Jeg mangler efteruddannelse inden for mit eget fag	62%	30%	6%	2%	100%
Jeg har utilstrækkelig opbakning fra mine medarbejdere	57%	36%	6%	1%	100%

Barrierer for at levere en god service

Ud over selve ledelsesopgaven kan den enkelte leder stå over for en lang række barrierer for at kunne levere en god service til brugerne.

To tredjedele af lederne mener, at manglende ressourcer er en stor eller meget stor barriere for at levere en god service, mens 54 procent peger på at arbejdspresset er for stort. Der tegner sig altså et billede af en sektor, der føler sig under et betydeligt ressourcemæssigt pres. Samtidig har 40 procent af lederne vanskeligt ved at rekruttere nye medarbejdere, mens 30 procent svarer, at de har for få kompetente medarbejdere. Ud over egentlige ressourcemæssige begrænsninger i deres arbejde svarer en betydelig del af de offentlige ledere, at de har vanskeligt ved at tiltrække nye

medarbejdere allerede i dag. I undersøgelsen er det især ledere i sundhedssektoren, der fremhæver dette problem.

Barrieren med at rekruttere nye velkvalificerede medarbejdere må forventes at blive forstærket i de kommende år, hvor en stor gruppe offentligt ansatte vil forlade arbejdsmarkedet til fordel for efterløn og pension. Det skal kombineres med, at de årgange, der træder ind på arbejdsmarkedet som erstatning, er væsentlig mindre. Svarene kan altså ses som et behov for at gøre det mere attraktivt end i dag at arbejde med offentlig service.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at det langt fra er entydigt, hvad der opfattes som god kvalitet i den offentlige sektor. Udgangspunktet er derfor forventningsafstemning og gennemsigtighed. Det kræver, at de overordnede mål, rammer og resultater bliver synliggjort og kommunikeret til borgere og brugere, så de ved, hvilket kvalitetsniveau de kan forvente. Dermed kan den enkelte leders prioriteringer og beslutninger holdes op i forhold hertil.

På trods af forskelle forventninger og de ganske mange enkelt-sager der dukker op i medierne med fejl, dårlig eller manglende service fra de offentlige serviceinstitutioner, er det en begrænset del af lederne i undersøgelsen, der mener, at borgerne har for høje forventninger til den offentlige service. Der opleves altså en rimelig forståelse fra borgernes side for kvaliteten af den service, der leveres med den givne ressourcer.

Hvordan vurderer du følgende barrierer for at levere en god service på din institution?

	Ikke en barriere	Lille barriere	Stor barriere	Meget stor bar- riere	I alt
Der mangler ressourcer til at løse alle opgaver	9%	25%	45%	21%	100%
Arbejdspresset er for stort	9%	36%	38%	16%	100%
Det er vanskeligt at rekruttere nye medarbejdere	22%	38%	26%	14%	100%
Der er for mange politiske indgreb	15%	42%	30%	14%	100%
Der sker for mange forandringer	22%	41%	26%	11%	100%
Jeg har for få kompetente medarbejdere	28%	42%	21%	9%	100%
Der er utilstrækkeligt samarbejde i ledergruppen	43%	33%	15%	8%	100%
Sygefraværet er for højt	42%	34%	18%	7%	100%
Der er for lidt forandringstilbud i sektoren	26%	41%	26%	7%	100%
Der er stor medarbejdergennemstrømning	50%	33%	11%	6%	100%
Der er for lidt forandringstilbud i institutionen	31%	44%	20%	5%	100%
Der er for krævende brugere	49%	39%	8%	3%	100%

Løn som ledelsesinstrument

Løn kan betragtes som et vigtigt ledelsesinstrument både som motivation og belønning for en god indsats og som instrument til at fastholde nuværende og tiltrække nye medarbejdere. Der er imidlertid kun ringe tradition for individuel aflønning og tildeling af bonus i den offentlige sektor. Der er ganske vist taget et forsigtigt skridt med indførelse af Ny løn, men i forhold til den private sektor må lønnen i den offentlige stadig ses som et ledelsesinstrument, der kun anvendes forsigtigt.

Lederne i undersøgelsen er blevet spurgt om, hvordan du forholder sig til en mere udbredt brug af individuel aflønning. Svarene viser en ret entydig opbakning til lønsystemer der belønner gode resultater, og hvor man i højere grad aflønnes efter kvalifikationer

Ønsket om et større individuelt element i aflønningen af såvel ledere som medarbejdere i sektoren afspejler sig i svarene på spørgsmålet om, hvordan lederne synes den samlede lønsum skal fordeles. Her svarer lederne, at selv om der ikke bliver tildelt flere lønkroner til de offentligt ansatte, vil de foretrække at en større del af den nuværende lønsum bruges til individuelle tillæg. Svarene må ses som et opgør med tankegangen om lønnen udelukkende fastsættes efter kollektive aftaler og at alle med samme funktion aflønnes ens, når der ses bort fra anciennitetsbestemte forskelle.

Er du enig eller uenig i følgende udsagn om aflønning i den offentlige sektor?

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	I alt
Der skal være bedre muligheder for den enkelte leder for at belønne dygtige medarbejdere	4%	5%	21%	70%	100%
En større del af lønsummen bør gives til individuelle tillæg, som kan forhandles på de decentrale niveauer	6%	6%	37%	52%	100%
Ledere skal i højere grad aflønnes efter kvalifikationer og i mindre grad automatisk blive indplaceret i en lønramme	4%	4%	27%	65%	100%
Der bør være bedre muligheder for at belønne ledere, der opnår gode resultater	3%	2%	24%	70%	100%
Der bør indføres et teambonussystem, der gør det nemmere at belønne teams eller hele institutioner, der har opnået gode resultater	7%	5%	36%	52%	100%

Kodeks for god ledelse

Et kodeks for god ledelse i det offentlige vil typisk kunne synliggøre, hvad god ledelse og godt lederskab er og hvad det betyder. Et kodeks vil desuden bidrage til en fælles forståelse af, hvad god ledelse og godt lederskab er for både medarbejdere, ledere og det politiske niveau. Et kodeks for god ledelse vil kunne danne inspiration til en lokal ledelsespolitik i den enkelte institution eller forvaltning.

Lederne i undersøgelsen er blevet spurgt, om de arbejder ud fra et ledelsesgrundlag i form af for eksempel et kodeks, værdisæt eller lignende, og om dette grundlag er nedskrevet.

En betydelig del af lederne arbejder allerede i dag ud fra et værdisæt for ledelse. Kun 21 procent af lederne i undersøgelsen har ikke en eller anden form for ledelsesgrundlag at tage afsæt i.

Arbejder ud fra et nedskrevet ledelsesgrundlag	67%
Arbejder ud fra et ikke-nedskrevet ledelsesgrundlag	12%
Arbejder uden egentligt arbejdsgrundlag	21%
I alt	100%

En samlet prioritering

En samlet kvalitetsreform af den offentlige sektor må nødvendigvis indeholde mange elementer, der hver især vil bidrage forskelligt til det samlede resultat. Nogle vil bidrage meget til en kvalitets-

forbedring, andre vil kun have ringe effekt, mens andre igen i højere grad skal ses som politiske indsatser med høj symbolværdi. En række af indsatserne vil hænge snævert sammen og vil, hvis de står alene, ikke kunne bidrage væsentligt til en bedre borgerservice, mens de i samspil med andre indsatser vil være vigtige bidragsydere til det samlede resultat. Det kan derfor i nogle tilfælde være svært at isolere effekten af den enkelte indsats.

Alligevel er lederne i undersøgelsen blevet bedt om, at rangordne 19 forskellige indsatser efter hvor vigtige de er for at kunne gennemføre en succesfuld kvalitetsreform. Spørgsmålet er stillet således, at det gælder om at forbedre kvaliteten inden for de nuværende rammer, hvorfor tilførsel af flere ressourcer ikke er en af mulighederne.

Øverst på dagsorden står en styrkelse af ledelsesopgaven. Og de 5 øverste indsatser på listen kan også samles under et tema, der kan kaldes ledelsesrum, hvor lederne ønsker klare mål for deres arbejde, større frihed til at tilrettelægge arbejdet i deres enhed, så de opstillede mål nås, uden at man fra centralt hold detailregulerer arbejdet. Dertil kommer ønsket om at lønsystemerne i sektoren i højere grad gør det muligt at belønne dem, der gør deres arbejde godt, hvilket også vil bidrage til at fastholde de dygtige medarbejdere.

Først herefter følger to udsagn om befolkningens holdning til det arbejde, der udføres i sektoren. Her ønsker lederne større respekt om det arbejde, der udføres af offentligt ansatte, samt at der en god forventningsafstemning mellem borgerne serviceønsker og den service institutionerne har mulighed for at tilbyde inden for de givne rammer.

Offentlige leders rangordning af vigtigheden af forskellige forhold, når det gælder om at gennemføre en succesfuld kvalitetsreform i den offentlige sektor, så brugerne får højere kvalitet for de samme ressourcer

1	Styrkelse af ledelsesopgaven
2	Bedre muligheder for at belønne gode resultater
3	Klare mål til den enkelte institution
4	Større frihed for den enkelte institution til at tilrettelægge arbejdet for at nå de opstillede mål
5	Bedre muligheder for at fastholde dygtige medarbejdere
6	Større respekt omkring det arbejde, der udføres af offentligt ansatte
7	Bedre afstemning af forventninger i forhold til brugere/borgere
8	De enkelte institutioner skal have større indflydelse på fastsættelse af mål
9	Mere uddelegering af ansvar til den enkelte institutions leder
10	Færre administrative byrder
11	Systematisk arbejde med innovation
12	Bedre erfaringsudveksling og spredning af bedste praksis
13	En længere periode uden politiske indgreb
14	Mere fokus på forebyggelse af problemer
15	Bedre samarbejde mellem forskellige offentlige institutioner/myndigheder
16	Bedre muligheder for at rekruttere nye medarbejdere
17	Bedre udnyttelse af mulighederne i IT
18	Større konkurrence mellem offentlige institutioner og private virksomheder
19	Styrkelse af borgernes frie valg

Kilde: Ledernes Hovedorganisation

Om undersøgelsen

Undersøgelsen er gennemført som en internetbaseret spørgeskemaundersøgelse april 2007. Resultaterne bygger på svar fra 308 ledere i den offentlige sektor.