



Strategi og styring i Trekantområdets Brandvæsen

AALBORG UNIVERSITET – MPG 2018 – OFFENTLIG STYRING

Søren Ipsen | forår 2018

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning.....	2
1.1.	Beskrivelse af Trekantområdets Brandvæsen	2
1.2.	Problemformulering	2
2.	Behov for strategi og styring	3
2.1.	Styringsredskaber i Trekantområdets Brandvæsen	3
2.2.	Strategiproces	3
3.	Diskussion af strategikort og målhierarki	4
3.1.	Styringskonceptets elementer	4
3.2.	Strategikortlægning	4
3.3.	Effektbaseret ledelse og styring.....	6
3.4.	Styringsparadigmer	8
3.5.	Delkonklusion	9
4.	Målfastsættelse, -formulering og -realisering.....	9
4.1.	Hvorfor skal der formuleres mål?	10
4.2.	Risici.....	10
4.3.	SMARTe mål	11
4.4.	Delkonklusion	11
5.	Incitamenter og motivation.....	12
5.1.	Incitamenter	12
5.2.	Indre og ydre motivation.....	14
5.3.	Delkonklusion	15
6.	Konklusion	15
	Litteraturliste	17
	Bilag 1 – Strategikort i Trekantområdets Brandvæsen.....	19
	Bilag 2 – Målhierarki i Trekantområdets Brandvæsen	20

1. Indledning

Denne opgave er udarbejdet som led i kurset ”Offentlig styring: Design af en Ledelsesmodel” på MPG-uddannelsen.

Opgaven tager afsæt i kursets litteratur og undervisning, som er valgt at blive inddraget i en relevant kontekst, nemlig arbejdet med strategi og styring på min arbejdsplads, Trekantområdets Brandvæsen – i daglig tale TrekantBrand.

1.1. BESKRIVELSE AF TREKANTOMRÅDETS BRANDVÆSEN

Billund, Fredericia, Kolding, Middelfart, Vejen og Vejle Kommuner dannede pr. 1. januar 2016 det fælleskommunale brandvæsen Trekantområdets Brandvæsen. Brandvæsenet er etableret som såkaldt §60-selskab med hjemmel i Styrelsesloven (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018).

Det fælleskommunale selskab har ifølge vedtægterne til formål ”at styrke det samlede redningsberedskab i kommunerne, herunder gennemføre de ændringer af beredskabsområdet, der er aftalt med Regeringen og KL i juni 2014” (Trekantområdets Brandvæsen, 2016, s. 3).



Organisationen bygger hovedsageligt på en fusion af det personale og de ressourcer, som i forvejen fandtes i de 6 kommuners brandvæsener. Forud for dannelsen blev der dog via ekstern rekruttering ansat en beredskabsdirektør til forberedelse af etableringen og til den efterfølgende drift af selskabet.

1.2. PROBLEMFORMULERING

Beredskabsdirektøren har siden sin tiltrædelse initieret en række aktiviteter for at forme organisationen. Seneste initiativ er en strategiproces i Trekantområdets Brandvæsen, som er igangværende og endnu ikke afsluttet.

Det er således oplagt at spørge sig selv, hvordan strategiprocessens styringsmæssige elementer hænger sammen med kursets temaer og teorier, og ikke mindst, om kursets indhold og læringspunkter kan bidrage til at anviser det videre forløb for strategiprocessen, så processen munder ud i passende og virkningsfulde styringsredskaber.

Problemformuleringen for denne opgave er således:

Strategiprocessen i Trekantområdets Brandvæsen indeholder bl.a. formulering af mission og vision samt fastsættelse af et målstyringshierarki. Hvordan hænger strategiprocessens elementer sammen med temaer og teorier i kurset ”Offentlig styring: Design af en Ledelsesmodel”, og kan disse temaer og teorier give svar på, hvordan strategiprocessen bør tilrettelægges fremadrettet for at sikre en virkningsfuld målstyring i Trekantområdets Brandvæsen?

2. Behov for strategi og styring

Som ansvarlig for et nyt selskab med behov for fælles kulturdannelse og opbygning af et fundament for organisationens udvikling har både den politiske og den administrative ledelse set behovet for at tilvejebringe nødvendige styringsredskaber.

2.1. STYRINGSREDSKABER I TREKANTOMRÅDETS BRANDVÆSEN

Ledelsen i TrekantBrand har på en række områder, herunder personale- og økonomi-området, udviklet styringsredskaber – i øvrigt i stor udstrækning sammen med personalet. Eksempler på sådanne styringsredskaber er økonomistyringsprincipper, personalepolitikker, ledelsesgrundlag, grundfortælling og ejerstrategi.

Det er kendetegnende for disse styringsredskaber, at de hver især dækker et specifikt tema og typisk tjener ét og kun ét formål. Selv om styringsredskaberne giver mening og er værdiskabende, kan den indbyrdes sammenhæng være svær at få øje på. Der har da også fra medarbejderside været rejst spørgsmål til den røde tråd i ledelsens tiltag.

Det seneste tiltag, nemlig en strategiproces, er bl.a. initieret for at frembringe et logisk målhierarki, hvor der skabes sammenhæng mellem den overordnede vision og de handlinger, der skal foregå i yderste led af organisationen. Her kan der drages en parallel til erfaringerne fra en strategiproces i Thisted Kommune, hvor det "[b]landt medarbejderne handlede [...] om et behov for at finde mening i udviklingstiltagene (Jensen, Neidhardt, & Fink, 2018, s. 4). Det interessante ved denne proces er, om ledelsen lykkes med intentionen om at skabe en sammenhæng og en stringent målstyring, og hvad næste skridt i processen bør være for at øge oddsene for succes.

2.2. STRATEGIPROCES

Som led i strategiprocesen er der frem til nu formuleret mission, dvs. TrekantBrands eksistensberettigelse, og vision. Desuden er der fundet frem til 5 kerneværdier, der bør gennemsyre alle såvel interne som udadrettede aktiviteter i TrekantBrand. Kerneværdierne er sammenfattet til et adfærdskodeks med det mundrette navn TOPAS.

Resultaterne for processen indtil videre fremgår af bilag 1 og 2 bagerst i opgaven.

Tanken er, at konkrete mål inden for udpegede målområder skal understøtte de kritiske succesfaktorer, som tilsammen er med til at realisere visionen. Indikatorerne opfattes som målemetoder/-redskaber.

Som det fremgår af bilag 2 udestår det vigtige arbejde med at operationalisere og færdiggøre målhierarkiet ved at fastsætte og formulere konkrete mål. Næste fokusområde i denne opgave bliver derfor at diskutere, hvordan disse mål bør tilvejebringes og formuleres.



3. Diskussion af strategikort og målhierarki

Som nævnt har ledelsen ønsket at tilvejebringe styringsredskaber i TrekantBrand for at skabe en fælles kultur og for at sikre en udvikling i den rigtige retning. Den politisk ønskede retning er bl.a., at TrekantBrand leverer sine ydelser for færre midler end tidligere, og at ejerkommunernes udgifter til brandvæsnet fortløbende reduceres gennem effektiviseringer.

Strategiprocessen i TrekantBrand, som bl.a. har haft til formål at samle styringsredskaberne i en sammenhængende ledelsesmodel, har indtil videre resulteret i et styringskoncept, der er sammenfattet i det, som i TrekantBrand kaldes for strategikort og målhierarki, se bilag 1 og 2.

I dette afsnit diskuteres TrekantBrands styringskoncept i forhold til kursets litteratur og undervisning. Desuden vurderes det, om der i overensstemmelse med temaer og teorier i kurset kan anvises justeringer til styringskonceptet eller foreslås kommende tiltag.

3.1. STYRINGSKONCEPTETS ELEMENTER

Strategikortet i TrekantBrand, se bilag 1, visualiserer en opsummering af styringskonceptet. Strategikortet er tænkt som ledelsens talepapir, når personalet skal introduceres til og orienteres om strategiprocessen og dens produkter. Af formidlingsmæssige årsager er der bevidst valgt et format, der kan printes på ét A4-ark, publiceres i et nyhedsbrev, indgå i en powerpoint-præsentation osv. Strategikortet i TrekantBrand er således mere et kort resumé af strategien end et strategikort, jf. kursets litteratur og undervisning, hvor årsag-virkning-relationerne illustreres.

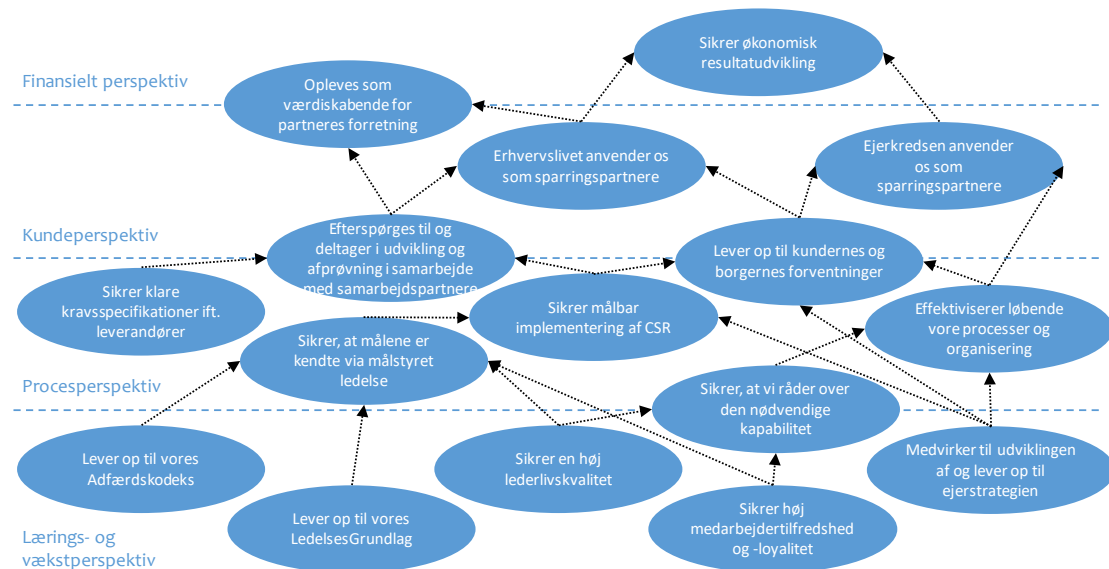
Målhierarkiet, se bilag 2, anskueliggør sammenhængen mellem vision, succesfaktor, indikator, målområde og mål. Succesfaktor er det samme som en KSF, dvs. kritisk succesfaktor, mens kombinationen af indikator og målområde svarer til en KPI, dvs. Key Performance Indicator, jf. kursets litteratur og undervisning.

Selv om elementerne i TrekantBrands styringskoncept ikke helt er i overensstemmelse med modellen i "Succes med balanced scorecard" (Bukh & Christensen, Succes med balanced scorecard, 2013) – primært som følge af en lidt anden metodisk tilgang, er der langt hen ad vejen tale om de samme principper. Dog ses anbefalingen om at formulere KSF'er med retningsorienterede udsagnsord à la 'øge', 'forbedre' eller 'styrke' som en god måde også at gøre de kritiske succesfaktorer handlings- og forandringsorienterede på (Bukh & Christensen, Succes med balanced scorecard, 2013, s. 77). Eksempelvis kan KSF'eren "Sikrer en høj lederlivskvalitet" med fordel omformuleres til "Højne lederlivskvaliteten".

3.2. STRATEGIKORTLÆGNING

I Trekantområdets Brandvæsen er sammenhængen mellem kritiske succesfaktorer i årsag-virkningsforhold ikke visualiseret. Derfor angives i det følgende et eksempel på en sådan optegning, hvor kausaliteten mellem KSF'erne vises, og hvor KSF'erne organiseres indbyrdes i forhold til de 4 perspektiver: de finansielle perspektiv, kundeperspektivet,

procesperspektivet samt lærings- og vækstperspektivet (Bukh & Christensen, Succes med balanced scorecard, 2013, s. 105).



Optegningen viser, at kun én KSF relaterer sig til det finansielle perspektiv. Umiddelbart kan det give anledning til undren, at de øvrige KSF'er fordeler sig på de andre perspektiver. Henset til, at Trekantområdets Brandvæsen er et fælleskommunalt selskab i den offentlige sektor og som leverer offentlige tjenesteydelser, er forklaringen herfor alligevel nærliggende: Kaplan og Norton har foreslået muligheden for at sidestille det finansielle perspektiv med kundeperspektivet og omdømme det nye perspektiv til 'ejerperspektiv' i strategikort for offentlige virksomheder for "derigennem at vise, at målet ikke er finansielt overskud, men derimod at indfri opdragsgiverens (den øvre politiske enheds) ønsker" (Bukh & Christensen, Succes med balanced scorecard, 2013, s. 44).

Optegningen tydeliggør også, at flere KSF'er befinder sig i grænsefladen mellem to perspektiver. Eksempelvis henviser den kritiske succesfaktor "Sikrer, at vi råder over den nødvendige kapabilitet" til både lærings- og vækstperspektivet, idet kapabilitet må siges at indgå i fundamentet, og til procesperspektivet, idet KSF'en også kan siges at handle om en produktionsproces, hvor kapabiliteten skal styres for at have de rette kapaciteter og de rette kompetencer i organisationen.

Selv om optegningen ikke er struktureret efter vertikale, strategiske temaer, vil KSF'erne kunne inddeles i følgende tre temaer anvendt ved offentlige virksomheder (Bukh & Christensen, Succes med balanced scorecard, 2013, s. 158):

- A. Omkostningsbevidsthed, der afspejler et generelt effektiviseringskrav
- B. Effekt og resultater, der afspejler den direkte nytte

- C. Legitimitet og omdømme, der afspejler forhold, der sikrer organisationens bevillinger og fortsatte eksistens (license to operate)

En inddeling af KSF'erne i disse tre temaer giver følgende resultat:

	A	B	C
Sikrer, at målene er kendte via målstyret ledelse			x
Ejerkredsen anvender os som sparringspartnere			x
Effektiviserer løbende vore processer og organisering	x		
Sikrer høj medarbejdertilfredshed og -loyalitet			x
Sikrer økonomisk resultatudvikling	x		
Sikrer, at vi råder over den nødvendige kapabilitet			x
Lever op til vores Adfærdskodeks			x
Lever op til vores LedelsesGrundlag			x
Medvirker til udviklingen af og lever op til ejerstrategien			x
Erhvervslivet anvender os som sparringspartnere		x	
Lever op til kundernes og borgernes forventninger		x	
Sikrer målbar implementering af CSR			x
Opleves som værdiskabende for partneres forretning		x	
Sikrer en høj lederlivskvalitet			x
Sikrer klare kravsspecifikationer ift. leverandører			x
Efterspørges til og deltager i udvikling og afprøvning i samarbejde med samarbejdspartnere			x

3.3. EFFEKTBASERET LEDELSE OG STYRING

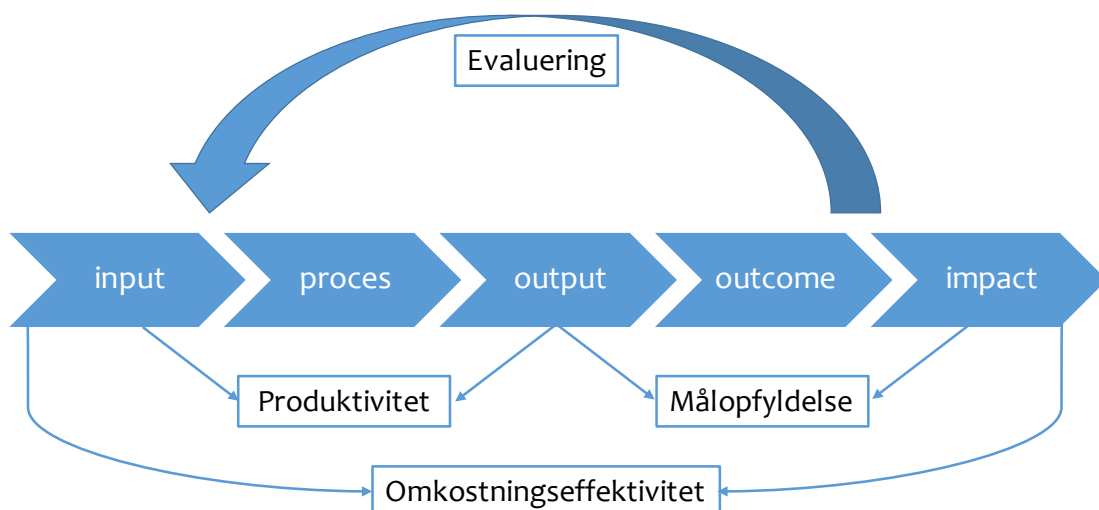
Ret beset handler det om effektbaseret ledelse og styring, når der formuleres en strategi bestående af mission, vision, KSF'er, KPI'er og mål/targets. For strategien udarbejdes ikke for strategiens egen skyld (output), men strategien har til formål at sikre aktiviteter, der frembringer den ønskede effekt (outcome). Effekt kan i et finansielt perspektiv komme til udtryk ved overholdelse af budgettet, men kan også ses som konsekvens af produktion af omkostningseffektive serviceydelser. Det kan sættes på formel vha. en brøk, hvor effekt "sættes i forhold til de omkostninger, der medgår til at skabe effektiviteten" (Bukh, Kommunal X-faktor: Fra strategi til effekt, 2018, s. 12). Det handler om værdiskabelse i organisationen og i samfundet, herunder over for den enkelte borger. Efter som TrekantBrand bl.a. leverer borgerrettede ydelser kan der skabes en parallel til effektstyring i sundhedsvæsenet, hvor værdi er defineret som forholdet mellem sundhedseffekt og omkostning (Porter, What is Value in Health Care?, 2010, s. 2477). Det handler om at skabe mest værdi for patienten ved at opnå størst effekt til lavest mulige pris

(Porter & Lee, The Strategy That Will Fix Health Care, 2013, s. 3). I sundhedsvæsenet flyttes fokus fra volumen og processer til effekt. Samme tilgang kan siges at være paradigmet for TrekantBrands arbejde med strategi.

For når den politiske ledelse i ejerkommunerne bag TrekantBrand ønsker at betale mindre til brandvæsenet end tidligere, er der risiko for, at effektiviseringer bliver ensbetydende med "uændret produktionsniveau ved et lavere budget. Velkendte effektiviseringsmetoder i dette regime er 'grønthøsteren', ukritisk reduktion i administrativt personale eller bevidstløse krav om at øge produktionen år for år" (Moll, 2018, s. 5). En sådan udvikling kan forhåbentligt undgås, hvis tilgangen bliver effekt- eller værdibaseret. Ved effektbaseret styring fokuseres på intelligente effektiviseringer, hvor nøje udvalgte initiativer sikrer større effekt end tidligere uden at øge omkostningerne, eller hvor samme effekt opnås for færre midler. Værdibaseret fokus kan siges at føre til, at serviceydelser helt opgives, hvis ikke brugerne og borgerne oplever dem som værdiskabende. I sidstnævnte tilfælde gennemføres effektiviseringen mere målrettet set i forhold til eksempelvis den ofte anvendte 'grønthøster'-metode. Styringen bliver dermed nøglen til at matche den politiske ledelses forventninger på en omkostningseffektiv måde.

Målstyringen i TrekantBrand er i øvrigt udtænkt således, at evaluering af effekten med henblik på en justering af målsætningerne og de tiltag, der sættes i værk, er en forudsætning. Erfaringer fra Odense Kommune understøtter denne tilgang, idet "[e]ffektstyringen baserer sig på evnen til løbende at evaluere, om det, vi gør, skaber effekt" (Gaarde & Lønbæk, 2018, s. 8).

En skematisk visualisering kan se ud som følger:



Michael E. Porter anskueliggør, hvorfor en sådan opbygning giver mening, når han udtaler, at "[m]easuring, reporting, and comparing outcomes are perhaps the most important steps toward rapidly improving outcomes and making good choices about reducing costs" (Porter, What is Value in Health Care?, 2010, s. 2478).

I denne sammenhæng kan det nævnes, at der i brand- og redningsbranchen fortsat fra statsligt hold ved lovgivningen er fokus på output frem for outcome. Eksempelvis er der med hjemmel i Beredskabsloven fastsat mål for brandmandskabets afgangstid, nemlig at "[f]ørsteudrykningen til et skadested skal afgå snarest, dog senest inden for 5 minutter efter alarmcentralens afgivelse af alarmeren." (Forsvarsministeriet, 2005). Der findes ingen lovformelige krav om, hvornår brandmandskabet skal være fremme på skadestedet (responstid), endsi­ge have håndteret hændelsen på tilfredsstillende vis.

Tilsvarende gælder for lovpligtige og såkaldte ordinære brandsyn, at disse skal foretages med de terminer, der er angivet i brandsynsbekendtgørelsen (Forsvarsministeriet, 2016). Bestemmelsen angiver ikke konkret, hvad effekten af brandsyn forventes at være.

Ved at fastsætte konkrete mål for KPI'eren "Responstid" inden for det operative område og KPI'eren "Kundetilfredshed" inden for brandsyn bliver det dermed ambitionen med strategien i TrekantBrand at hæve barren for, hvornår en indsats er vellykket eller et brandsyn er effektivt. Med strategien er det ikke længere nok blot at opfylde lovgivningens krav. Hvis visionen om at være anerkendt som det mest attraktive og professionelle beredskab i Danmark skal realiseres, bør der sættes ambitiøse mål med fokus på effekt.

Med baggrund i Pernille Molls udsagn om, at "værdibaseret styring indebærer en stræben efter at opnå størst mulig værdi for patienterne inden for de givne rammer ved at udvikle og udbrede de indsatser, der dokumenteret giver de bedste resultater. De resultatmål, der styres efter, skal være dem, som brugerinddragelse har vist betyder mest for patienterne" (Moll, 2018, s. 2), kan der for TrekantBrands vedkommende bekræftes, at der i arbejdet med målstyringen bør foretages medarbejder-, kunde- og borgerinvolvering for at fastlægge, hvilke initiativer, der er mest værdiskabende. Det kan således give mening at foretage brugerdreven innovation. KPI'erne "Medarbejder­tilfredsheds- og ledelseskvalitetsanalyser" og "Kundetilfredshedsanalyse" er to eksempler på hhv. intern og ekstern inddragelse, der skal bidrage med nyttige data til måling.

3.4. STYRINGSPARADIGMER

Med afsæt i Leon Lerborgs beskrivelse af 6 styringsparadigmer i den offentlige sektor kan det være relevant at analysere, hvilke styringsparadigmer der anvendes i TrekantBrand i forbindelse med målstyringen.

TrekantBrand er en fælleskommunal organisation, der leverer offentlige ydelser, og dermed indgår i den offentlige sektor. Grundlæggende kan der argumenteres for, at initiativet med at arbejde med strategi og styring vha. et målhierarki baserer sig på et bureaukratisk styringsparadigme, hvor målstyringen bygges op om et stringent hierarki med veldefinerede KSF'er og entydige KPI'er samt konkrete mål.

Trekantområdets Brandvæsens personalestyrke består hovedsageligt af brandmænd med stolte traditioner og stor ansvarsfølelse over for opgaven. Brandmændene kan betragtes som faglige specialister, der 'helst' ikke beskæftiger sig med administration og

bureaukrati. ”Det er fagligheden, der er i højsædet” (Lerborg, 2013, s. 42). Det professionelle paradigme indgår således i høj grad i målstyringen.

NPM-marked er et styringsparadigme, der også kan siges at ligge til grund for arbejdet med strategi og styring i TrekantBrand, idet indførelsen af målstyringen bl.a. har til formål at effektivisere opgaveløsningen. Desuden indeholder målhierarkiet forskellige elementer, der normalt ikke anvendes af brandvæsner i Danmark. Eksempler herpå er kundetilfredshedsanalyser og undersøgelse af kundeloyaliteten samt gennemløbstider for henvendelser, som kan ses som forsøg på at indføre markedsmekanismer.

NPM-kontrakt kan ligeledes findes som paradigme i styringskonceptet i TrekantBrand, eftersom NPM-kontrakt har fokus på effektivitet og resultat og anvender dokumentation, benchmarking og best practice som redskaber. Sidstnævnte værktøjer er primært tænkt at blive anvendt internt i forbindelse med måling af fx sygefraværet og en vurdering af, hvilke tiltag der kan nedbringe eller fastholde et acceptabelt sygefravær. Det vil dog også give mening at benchmarke resultaterne i TrekantBrand med resultater i sammenlignelige fælleskommunale beredskaber – ikke mindst for på sigt at kunne trykprøve visionen om, at TrekantBrand vil være anerkendt som det mest attraktive og professionelle beredskab i Danmark.

Det humanistiske paradigme finder naturligvis også anvendelse i en moderne offentlig organisation som TrekantBrand. Styringsfilosofien bliver tydelig i relation til eksempelvis målhierarkiets KSF’er ”Sikrer høj medarbejdetilfredshed og –loyalitet” og ”Lever op til vores adfærdskodeks”.

Det relationelle paradigme ses især i rammevilkårene for målhierarkiet, se bilag 1. Adfærdskodekset TOPAS og ledelsesgrundlaget bygger begge på tillid og har dannet grundlag for formulering af personalepolitikker mv.

3.5. DELKONKLUSION

I afsnittet har en diskussion af TrekantBrands strategikort og målhierarki resulteret i en strategikortlægning med en strukturering af KSF’er i forhold til både perspektiver og temaer. Strategikortlægningen angiver årsag-virknings-forholdene mellem KSF’erne, som kan bidrage til at forstå, hvordan organisationens prioriteringer og indsatser hænger sammen i strategien.

Det kan også konstateres, at alle 6 styringsparadigmer kan lokaliseres i målhierarkiet – styringen er multiparadigmatisk. Leon Lerborg argumenterer for, at forskellige styringsparadigmer kan sameksistere i en anvendt styringspraksis. Styringsparadigmerne har hver især styrker og svagheder, og det gælder derfor om at ”dosere anvendelsen af de enkelte styringsparadigmer efter situationen” (Lerborg, 2013, s. 47 og 48).

4. Målfastsættelse, -formulering og -realisering

Som tidligere nævnt er der endnu ikke formuleret mål/targets i Trekantområdets Brandvæsen i relation til målhierarkiet, se bilag 2.

4.1. HVORFOR SKAL DER FORMULERES MÅL?

Ifølge Gwyn Bevan og Christopher Hood findes der en antagelse om, at mål ændrer adfærd hos individer og i organisationer (Bevan & Hood, 2006, s. 521). Desuden viser undersøgelser, at udfordrende mål øger præstationen og den leverede indsats, og at mål er retningsgivende og henleder opmærksomheden på de områder, hvor der skal sættes ind med en arbejdsindsats (Locke & Latham, 2002, s. 706).

E.A. Locke og G.P. Latham angiver også, hvordan arbejdet med målfastsættelse og målrealisering kan understøttes positivt. Eksempelvis har individer med høj grad af tro på egen formåen – på engelsk 'self-efficacy' – større tilbøjelighed til at udvikle effektive løsninger på opgaver end individer med lav grad af tro på egen formåen. Tro på egen formåen øges, når der er mulighed for at øve sig i og dermed blive bedre til opgaveløsningen, når ledelsen selv agerer rollemodel eller finder en rollemodel, som medarbejderen kan identificere sig med, eller når ledelsen kommunikerer tillidsbaseret og giver feedback undervejs i målopfyldelsen (Locke & Latham, 2002, s. 707 og 708). Her skal nævnes, at adfærdskodekset TOPAS i TrekantBrand netop indeholder 'tillidsskabende' som et af 5 kerneværdier, og at 'feedback' indgår som et princip i ledelsesgrundlaget.

4.2. RISICI

Målstyring kan medføre utilsigtet og dysfunktionel adfærd. I det følgende gives tre eksempler herpå (Bevan & Hood, 2006, s. 521 og 522):

- 'Ratchet effect' kan oversættes til skralde effekt og anvendes, hvor den, der fastsætter næste års mål, baserer målet på sidste års præstationer, mens den, hvis præstationer måles, har en tendens til ikke at overskride mål, selv om vedkommende kunne.
- 'Threshold effect' eller tærskel effekt handler om situationen, når der gennem fastsættelse af mål mhp. at øge præstationen hos dem, der ligger under målet, opstår risiko for en dalende præstation hos dem, der ligger over målet.
- 'Output distortion', dvs. forvridding af output, opstår i tilfælde af, at der fokuseres på at præstere inden for områder, hvor der er formuleret mål. Ifølge teorien kan det medføre, at vigtige områder, hvor der ikke er formuleret mål, tilsidesættes eller varetages i for ringe kvalitet.

Viden om de nævnte risici skal give den ansvarlige for målstyringen anledning til at holde øje med den adfærd, som kommer til udtryk i forbindelse med forsøg på målopfyldelse. Bliver der manipuleret med data? Kan der konstateres fald i performance på områder, hvor der ikke er formuleret mål? Bliver der tale om 'Hitting the target, but missing the point', hvor styringen adfærdspåvirker således, at man mister fokus på formålet under indsatsen for at nå et mål?

I redningsberedskabet er især den forømtalte afgangstid, som ikke må være på mere end 5 minutter målt fra tidspunktet for modtagelse af alarmmeldingen, genstand for historier om 'gaming'. Der er forlydender om praksis, hvor første brandmand i brandkøretøjet kvitterer for afgang inden udløb af de 5 minutter, selv om de resterende brandmænd i

førsteudrykningen ikke er klar til afgang. Resultatet er, at førsteudrykningen de facto ikke afgår til tiden, og der snydes således med afgangstiden.

Netop når TrekantBrand har fastsat KPI'en "Afgangstider", kalder det på særlig bevågenhed i forbindelse med målingen og evalueringen af denne som følge af risikoen for ovennævnte tre effekter.

4.3. SMARTE MÅL

Ifølge P. N. Bukh og K. S. Christensen bruger mange virksomheder kriteriet, at mål som KPI'er og targets skal være SMARTe (Bukh & Christensen, Succes med balanced scorecard, 2013, s. 99-100).

SMART er en forkortelse af ordene Specific, Measurable, Attainable, Results-oriented og Time-bound. En dansk oversættelse kunne være: Specifik, Målbar, Ambitiøs, Realistisk og Tidsbestemt.

Et mål kan siges at være specifikt, når det er konkret og entydigt, mens det er oplagt, at mål skal være målbare, dvs. kvantificerbare, eller give svar på et ja/nej-spørgsmål, for at de kan indgå i en vurdering af, om et mål er opnået eller ej. Mål bør på samme tid være opnåelige og krævende. Undersøgelser viser, at den største adfærdspåvirkende effekt opnås ved at sætte ambitiøse mål, der udfordrer samtidigt med, at de er inden for rækkevidde (Locke & Latham, 2002, s. 706). Når et mål skal være realistisk, hentydes til, at målet skal være relevant og give mening i den konkrete sammenhæng. Principielt kan målet være et slutmål (lag-mål) eller et indsatsmål (lead-mål), der angiver en proces hen imod et slutmål. Slutteligt anbefales det, at et mål defineres tidsmæssigt således, at målet angiver tidspunktet og/eller hyppigheden for målingen.

Eftersom der endnu ikke er formuleret mål i TrekantBrands målhierarki, kan det være oplagt at forsøge at anvende SMART-kriterierne. Et eksempel på et SMART lead-mål i Trekantområdets Brandvæsen kan være som følger:

Vi gennemfører hvert andet år i 3. kvartal en MLK for at måle medarbejdertilfredshed og -loyalitet

Et eksempel på et SMART lag-mål i Trekantområdets Brandvæsen kan være som følger:

Medarbejdertilfredsheden og -loyaliteten skal på en skala fra 0-5 være øget med 0,2 set i forhold til seneste måling

De formulerede mål opfylder SMART-kriterierne, hører under målområdet "Medarbejdertilfredshed/Ledelseskvalitet", kan måles via KPI'en "MLK (Medarbejdertilfredsheds- og Ledelseskvalitetsanalyse)" og understøtter KSF'en "Sikrer høj medarbejdertilfredshed og -loyalitet" hen imod en realisering af visionen.

4.4. DELKONKLUSION

Selv om TrekantBrand ikke har formuleret mål/targets på nuværende tidspunkt, findes der med baggrund i kursens litteratur og undervisning flere argumenter for at fastsætte

og formulere mål. I afsnittet er der som opmærksomhedspunkt også redegjort for de risici, som kan følge af arbejdet med målstyring.

Ovenstående eksempel på et konkret mål viser, at SMART-kriterierne bidrager til at sikre mål, der er operationelle, kompatible med resten af målhierarkiet, og i øvrigt udgangspunkt for fastsættelsen af kommende indsatser. Konklusionen er derfor, at SMART-kriterierne med fordel kan anvendes i forbindelse med den kommende udpegning og formulering af mål/targets i Trekantområdets Brandvæsen.

5. Incitamenter og motivation

I dette afsnit behandles incitamenter og motivation indadtil i organisationen for at belyse læringspunkter til styringskonceptet i TrekantBrand.

Indledningsvist skal det siges, at der er behov for at finde en balance mellem styringskonceptet og de incitamenter, der påtænkes anvendt i styringen: ”Hvis et effekt-fokuseret paradigme skal udfolde sit fulde potentiale, er det nødvendigt at indrette budget- og incitamentsmodeller, der understøtter en tilrettelæggelse af den daglige praksis, så den tager udgangspunkt i effektskabelse. Der skal være fuld overensstemmelse mellem strategi og incitamenter.” (Bækmark, 2018, s. 14).

5.1. INCITAMENTER

TrekantBrand agerer som tidligere nævnt i den offentlige sektor og dermed under den klassiske præmis om, at organisationen er politisk ledet. Derfor er det relevant at forholde sig til faren for, at incitamenter ikke er troværdige. Det gælder grundlæggende, at ”[a]lle politisk styrede organisationer har et troværdighedsproblem, fordi det stort set altid er en realistisk mulighed, at den politiske ledelse vil kunne omgøre en hidtil indgået aftale eller beslutning.” (Andersen, Jacobsen, Jakobsen, Pallesen, & Serritzlew, 2017, s. 57).

Eksempelvis baserer økonomistyringen i TrekantBrand sig bl.a. på, at der er overførselsadgang fra det ene budgetår til det andet. Adgang til at overføre både mindreforbrug og merforbrug blev besluttet af kommunerne i forbindelse med etablering af TrekantBrand for at tilskynde til en økonomistyring, der ikke opererer med et ét-årigt sigte. Som følge af overførselsadgangen har ledelsen i TrekantBrand haft accept til at foretage langsigtede dispositioner, fx i form af investeringer, og til at afholde ej finansierede initialomkostninger i etableringsfasen, selv om denne prioritering medførte et underskud i det første regnskabsår.

Desuden er der et økonomisk incitament ved beslutningen i ejerkommunerne om, at overskud fra indtægtsdækket aktivitet, fx salg af førstehjælpskurser, forbliver i TrekantBrand som bidrag til at realisere effektiviseringskrav frem for, at overskud tilbagebetales til kommunerne uden modregning i effektiviseringskravet. Med udgangspunkt i det nævnte eksempel kan det siges, at TrekantBrands ledelse via incitamentet

motiveres til at øge produktiviteten og fortjenesten til gavn for både organisationen selv og for ejerkommunerne.

Hvis ejerkommunernes incitamenter ikke opfattes som troværdige, kan resultatet blive, at ledelsen i TrekantBrand ser sit ledelsesrum begrænset, og at nødvendige effektiviseringstiltag ikke eksekveres. ”Manglende troværdighed kan altså ikke blot neutralisere effekten af økonomisk incitament. Manglende troværdighed kan gøre, at det økonomiske incitament er kontraproduktivt.” (Andersen, Jacobsen, Jakobsen, Pallesen, & Serritzlew, 2017, s. 65).

Trekantområdets Brandvæsen råder over en samlet personelstyrke på ca. 700. Omtrent 120 er fastansatte, der fordeler sig på beredskabsmestre og beredskabsassistenter, beredskabsinspektører, chefer og ledere, funktionærer osv.

95 såkaldte deltidsbrandmænd har typisk deres hovederhverv ved en anden arbejdsgiver, men brandmændene står til rådighed for Trekantområdets Brandvæsen og forlader deres opholdssted (arbejdsplads, hjem og lign.) ved en alarmmelding for at ile til nærmeste brandstation. Disse deltidsbrandmænd er ansat ved Trekantområdets Brandvæsen.

Trekantområdets Brandvæsen har indgået aftaler med 5 frivillige brandværn således, at de ca. 125 frivillige brandmænd i brandværnene indgår i den operative styrke i Trekantområdets Brandvæsen. Det fremgår af betegnelsen for brandmændene, at disse er ulønnede og uden ansættelsesforhold til Trekantområdets Brandvæsen.

Ud over de brandmandsuddannede i de 5 frivillige brandværn kan Trekantområdets Brandvæsen trække på godt 100 frivillige i det supplerende, frivillige beredskab. Disse frivillige varetager understøttende funktioner så som kommunikationstjeneste, forplejningsopgaver, samaritervagter mv. Hver aktive i det supplerende, frivillige beredskab har tegnet en individuel kontrakt med Trekantområdets Brandvæsen, men modtager til trods herfor ikke løn for opgaveløsningen.

Slutteligt indgår i omegnen af 250 fast- og deltidsansatte brandmænd fra Falck i den operative styrke med base på de 9 brandstationer, hvor Trekantområdets Brandvæsen har udliciteret driften til Falck. Dette personale står naturligvis under TrekantBrands ledelse i indsatssituationer, men ansættelsesmæssigt refererer de til Falck som arbejdsgiver.

TrekantBrand består af mange forskellige personalegrupper med varierende tilknytning. Erfaringsmæssigt er der behov for tilpasset ledelse alt efter, om der er tale om eksempelvis en fastansat eller en løse tilknyttet frivillig, der skal motiveres til en bestemt adfærd.

Brandmænd er som tidligere nævnt at betragte som fagprofessionelle, der efterleverer professionelle normer i faggruppen. Der findes i kursets litteratur argumenter for, at ”adfærd, der er reguleret af meget stærke og faste professionelle normer, ikke vil blive påvirket af økonomiske incitamenter.” (Andersen, Jacobsen, Jakobsen, Pallesen, &

Serritzlew, 2017, s. 80). Konstateringen kan spille ind på, om udviklingen af TrekantBrand vha. strategien kan lykkes.

Lad os fx se på en fastansat brandmand, der i løbet af sin døgnvagt på en brandstation ikke kun står til rådighed for udrykninger, men også skal varetage praktisk stationsarbejde i op til 8 timer i døgnet. Stationsarbejde kan være vedligeholdelse af brandkøretøjer og andre opgaver snævert relateret til professionen, men stationsarbejdet kan også være mere perifere opgaver så som servicering af brandmateriel for kommunale institutioner. For organisationen er der et økonomisk incitament til at øge omfanget af brandmateriel, der serviceres, idet ydelsen genererer en indtægt. Selv om ledelsen derfor kan have en økonomisk interesse i via sin målstyring at øge fokus på indtægtsdækket virksomhed, kan det ifølge ovenstående antagelse betyde, at brandmændene ikke lader sig påvirke af målsætningen og i givet fald ikke bidrager konstruktivt til opfyldelse af målet. Kva de professionelle normer kan brandmændene have det synspunkt, at tiden er bedre brugt på fagspecifikke øvelser og opgaver, hvor brandmændene vedligeholder deres kompetencer, frem for at skulle bruge mere tid på – i deres øjne – mere sekundære opgaver.

5.2. INDRE OG YDRE MOTIVATION

Forskellen mellem indre og ydre motivation handler om, hvorvidt ”motivationen er knyttet til opnåelse af ydre, fysiske ting [...] eller til en indre tilfredsstillelse.” (Andersen, Jacobsen, Jakobsen, Pallesen, & Serritzlew, 2017, s. 91). Indre motivation kan opdeles efter, om tilfredsstillelsen handler om ens egen nydelse, eller om sigtet er mere i retning af at gøre en forskel for andre. I sidstnævnte tilfælde tales om prosocial motivation. Hvis denne motivation i øvrigt er rettet mod at hjælpe samfundet generelt, kaldes den pro-sociale motivation for public service motivation (Andersen, Jacobsen, Jakobsen, Pallesen, & Serritzlew, 2017, s. 92-94).

I relation til personalegrupperne i TrekantBrand er det interessant at beskæftige sig med motivationen til at medvirke til opgaveløsningen – især, hvis vi kigger på de frivillige i organisationen, der jo netop ikke har en ydre motivation i form af løn. Drivkraften må således findes i den indre motivation og især i en public service motivation. Og i denne sammenhæng er det værd at notere, at høj grad af public service motivation forventes ”at påvirke adfærd og performance i den offentlige sektor.” (Andersen, Jacobsen, Jakobsen, Pallesen, & Serritzlew, 2017, s. 95). Sagt med andre ord har TrekantBrand bedre forudsætninger for at lykkes med strategien, når der er public service motivation til stede i modsætning til, hvis organisationen alene havde til formål at profitmaksimere til gavn for en given ejerkreds.

Opmærksomheden skal dog henledes på, at der er risiko for, at styring via økonomiske incitamenter kan fortrænge den indre motivation, hvis incitamenterne opfattes som noget, der ”tvinger medarbejderen til at gøre ting, vedkommende ellers ikke ville have gjort.” (Andersen, Jacobsen, Jakobsen, Pallesen, & Serritzlew, 2017, s. 97). Forfatterne taler om ’crowding out’, og fænomenet fører os tilbage til ovenstående eksempel med en fastansat brandmand, der alt andet lige foretrækker at bruge sin tid på faglige opgaver frem for andre opgaver, der søges fremmet via styringen i organisationen.

Styringen risikerer dermed at mindske den indre motivation, der ellers påvirker adfærd og performance i gunstig retning.

I tilfælde af de frivillige i organisationen kunne man også forestille sig en 'crowding out' effekt, hvis de eksempelvis skulle til at aflønnes for deres virke. En registrering af timeforbruget med henblik på lønberegning kunne opfattes som en kontrolforanstaltning og bevirke en fortrængning af den indre motivation. Det antages i øvrigt i teorien, at den indre motivation ikke vender tilbage, selv om den ydre motivation fjernes.

5.3. DELKONKLUSION

I afsnittet er det kommet frem, at økonomiske incitamenter kan understøtte strategien, dog er det vigtigt, at incitamenter opfattes som troværdige. Det er desuden vigtigt, at incitamenter opfattes som understøttende frem for kontrollerende, idet den indre motivation ellers risikerer at blive fortrængt. TrekantBrand er netop begunstiget af, at missionen om at levere public service fremmer en indre motivation.

Som afrunding kan det i forbindelse med motivation nævnes, at J.B. Jensen, J.T. Neidhardt og A. Fink i casen om Thisted Kommune beskriver, at "[strategi]processen i sig selv [har] været meningssskabende", og at "[b]egejstringen skal imidlertid holdes ved lige og konstant fremprovokeres" (Jensen, Neidhardt, & Fink, 2018, s. 1). Begejstringen kan i denne sammenhæng opfattes som motivation, og forfatterne anbefaler, at en strategi med fast interval sættes på dagsordenen for ledermøder, så motivationen vedligeholdes, og for at strategien ikke blot ender som administrativt dokument. Læringspunktet her er således, at strategien bør forankres i lederkredsen og, at en indledende motivation bør vedligeholdes ad denne vej.

6. Konklusion

Opgaven har beskæftiget sig med strategi og styring i Trekantområdets Brandvæsen, og det er blevet undersøgt, hvorvidt litteratur og undervisning fra kurset "Offentlig styring: Design af en Ledelsesmodel" på MPG-uddannelsen kan anvise det fremadrettede arbejde med styringsmodellen i TrekantBrand.

Gennem diskussion af strategikort og målhierarki i TrekantBrand, en strategikortlægning struktureret vha. perspektiver og temaer, et fokus på effektbaseret ledelse samt en analyse af gældende styringsparadigmer er der bl.a. kommet bud på, hvordan sammenhænge i styringskonceptet kan visualiseres og forklares for personellet i TrekantBrand.

Med opgaven er det også blevet vurderet, at anvendelse af SMART-kriterier for fastsættelse og formulering af mål/targets er hensigtsmæssigt, men at der også skal holdes fokus på risikoen for dysfunktionel adfærd i forbindelse med målstyring.

I afsnittet om incitamenter og motivation er pointer fra kurset blevet relateret til forholdene i TrekantBrand for derigennem at simulere, hvordan incitamenter og motivation spiller ind på, hvordan styringen i TrekantBrand kan blive en succes.

Sammenfattende set kan det således konkluderes, at litteratur og undervisning fra kurset "Offentlig styring: Design af en Ledelsesmodel" bidrager konstruktivt til det videre arbejde med strategi og styring i Trekantområdets Brandvæsen.

Litteraturliste

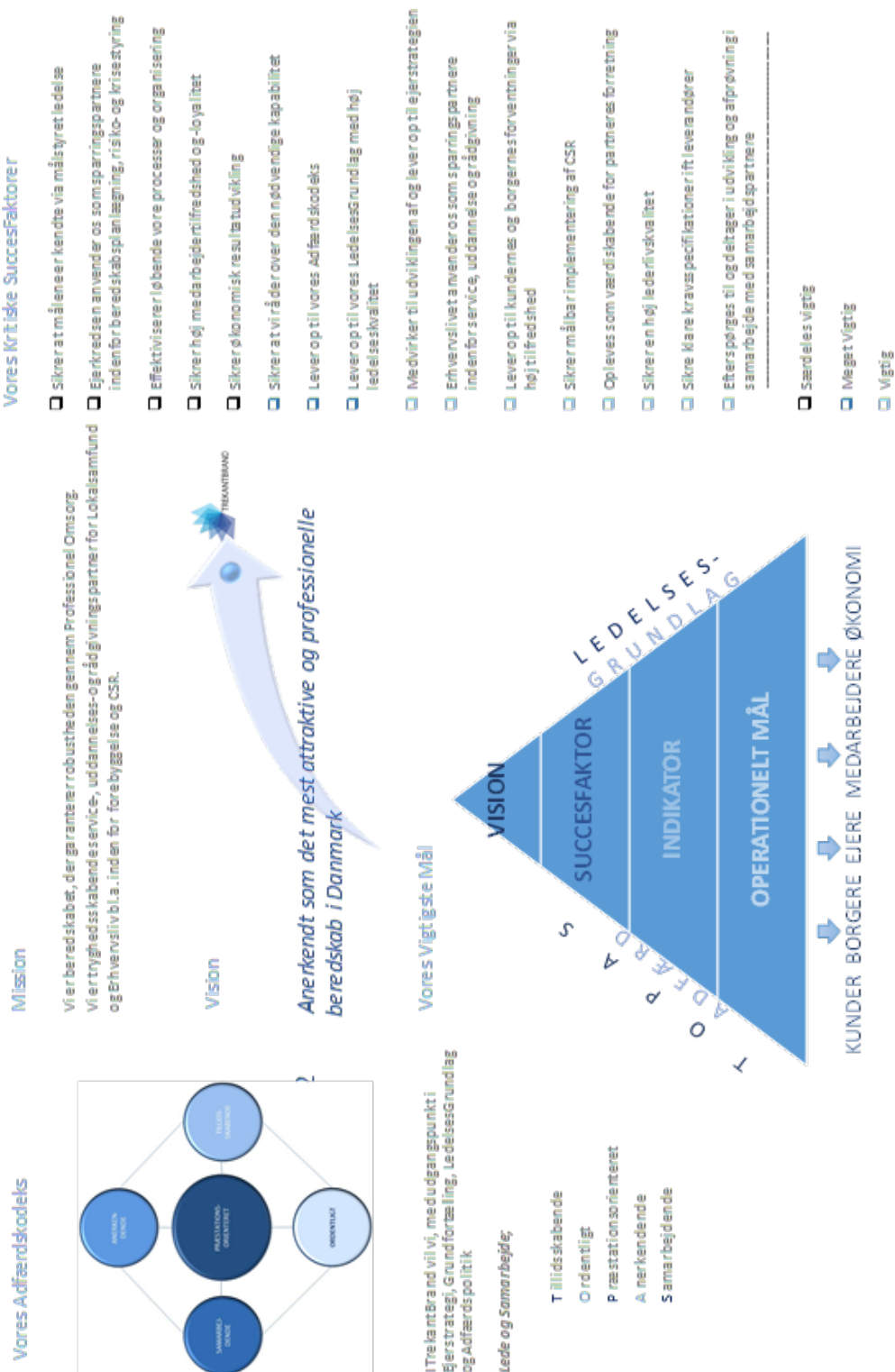
- Andersen, L., Jacobsen, C., Jakobsen, M., Pallesen, T., & Serritzlew, S. (2017). Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor. Hans Reitzels Forlag.
- Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System. *Public Administration*, Vol. 84, No. 3. Blackwell Publishing Ltd.
- Bukh, P. (2018). Kommunal X-faktor: Fra strategi til effekt. *Strategi og styring med effekt*. (P. Bukh, & K. Christensen, Red.) DJØF Forlag.
- Bukh, P., & Christensen, K. (2013). Succes med balanced scorecard. Gyldendal A/S.
- Bækmark, H. (2018). Effekt som fremtidens velfærdsparadigme. *Strategi og styring med effekt*. (P. Bukh, & K. Christensen, Red.) DJØF Forlag.
- Forsvarsministeriet. (3. august 2005). Bekendtgørelse om risikobaseret kommunalt redningsberedskab. Hentet fra <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=6440>
- Forsvarsministeriet. (29. juni 2016). Bekendtgørelse om brandsyn. Hentet fra <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=183384>
- Gaarde, S., & Lønbæk, A. (2018). Effekt i fokus: Erfaringer fra Odense Kommune. *Strategi og styring med effekt*. (P. Bukh, & K. Christensen, Red.) DJØF Forlag.
- Jensen, J., Neidhardt, J., & Fink, A. (2018). Mål skaber mening: Strategi og målstyring på sundheds- og ældreområdet. *Strategi og styring med effekt*. (P. Bukh, & K. Christensen, Red.) DJØF Forlag.
- Lerborg, L. (2013). Indledende om styringsparadigmerne. *Styringsparadigmer i den offentlige sektor*. DJØF Forlag.
- Locke, E., & Latham, G. (september 2002). Building a Practically Useful Theory of Goal Setting and Task Motivation. *American Psychologist*, Vol. 57, No. 9. American Psychologist Association.
- Moll, P. (2018). Regionerne er på vej mod værdibaseret styring. *Strategi og styring med effekt*. (P. Bukh, & K. Christensen, Red.) DJØF Forlag.
- Porter, M. (23. december 2010). What is Value in Health Care? *The New England Journal of Medicine*.
- Porter, M., & Lee, T. (oktober 2013). The Strategy That Will Fix Health Care. *Harvard Business Review*.
- Trekantområdets Brandvæsen. (1. juli 2016). Vedtægter for Trekantområdets Brandvæsen I/S. Hentet fra www.trekantbrand.dk

Trekantområdets Brandvæsen. (2017). Strategikort og målhierarki (internt dokument).

Økonomi- og Indenrigsministeriet. (4. januar 2018). Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse. Hentet fra <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2018/2>

Bilag 1 – Strategikort i Trekantområdets Brandvæsen

STRATEGIKORT



(Trekantområdets Brandvæsen, 2017)

Bilag 2 – Målhierarki i Trekantområdets Brandvæsen

Vision	Succesfaktor	Indikator	Målområde	Mål
		Omsorg, Tryghed	Responstid	
	Professionel Samarbejdspartner	KTA	Kundetilfredshed	
	Anvendelse som samarbejdspartner	KTA	Kundetilfredshed	
		Service	Afgangstider	
			Indtjening / Kursus	
		Omsætning	Indtjening / Instruktørtimer	
	Økonomisk Resultatudvikling		Indtjening / Rådgivning / Beredskabspl.	
Anerkendt som Danmarks mest professionelle og attraktive beredskab			Omkostninger / Udrykning	
		Omkostninger	Omkostninger / Brandmand	
			Omkostninger / Instruktør	
	Høj Medarbejdertilfredshed	MLK	Medarbejdertilfredshed / Ledelseskvalitet	
	Attraktiv Arbejdsplads	Fravær	Sygefravær	
		Arbejdssulykker	Antal Arbejdsulykker	
			Fraværsdage / Arbejdssulykke	
	Effektiv Organisation	MLK	Medarbejdertilfredshed / Ledelseskvalitet	
	Sikre at Målene er kendte via Målstyret Ledelse	MLK	Medarbejdertilfredshed / Ledelseskvalitet	
	Effektive Processer	Interne responstider	Gennemløbstider på forbedringsforslag	
			Gennemløbstider på interne henvendelser	
			Gennemløbstider eksterne henvendelser (Kommuner, kunder)	

(Trekantområdets Brandvæsen, 2017)