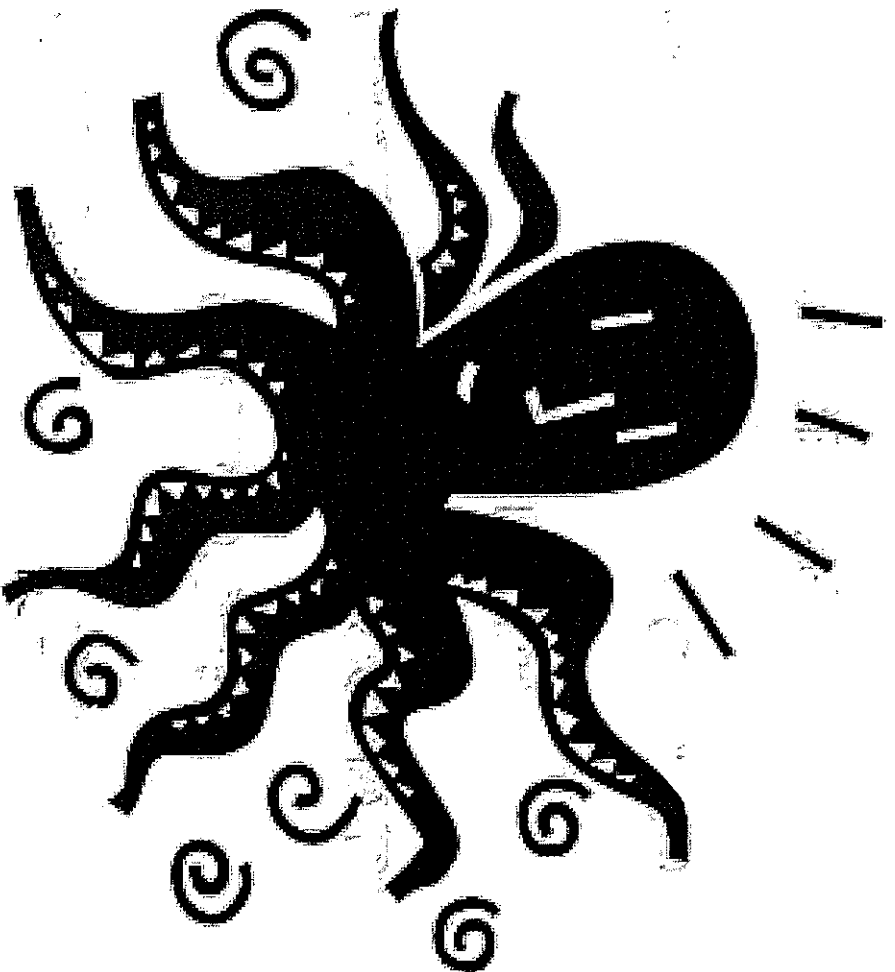


Blaekspruttelederen i en Kvalitetsreformtid



Mastergruppe:

Jesper Brandt
Kirsten Bækvang
Maj-Britt Høybye-Hansen

Vejleder: Dorthie Pedersen

Masterafhandling
Copenhagen Business School

MPA hold 2006
Januar 2007

Forord	4
1. Summary	5
2. Problemstilling og Problemformulering	6
2.1 Problemstilling	6
2.2 Problemformulering	6
3. Opbygning af opgaven	7
3.1 Læsevejledning	7
4. Metode og teorivalg	9
4.1 Valg af analysestrategi og metode	9
4.2 Teorivalg og afgrænsning	9
4.2.1 Faglige perspektiver	9
4.2.2 Empiri – interviews og afgrænsninger	12
5. Forvaltningspolitik og ledelsesrum	13
5.1 Indledning	13
5.2 Forvaltningspolitisk kontekst	14
5.2.1 Indledning	14
5.2.2 Forvaltningspolitikens tre trin	14
5.2.3 Opsummering	17
5.3 Strukturreformen i en styringspolitisk kontekst	17
5.3.1 Indledning	17
5.3.2 Strukturreformen i en styringspolitisk kontekst	18
5.4 Opsummering	19
5.5 Fra government til governance	20
5.5.1 Government og governance perspektivet	20
5.5.2 Styrings- og ledelsesmæssige udfordringer i lyset af government og governance	22
6. Kvalitetsreformen, styringsopfattelser og konsekvenser for offentlig ledelse	25
6.1 Indledning	25
6.2 Teori og analysestrategi	28
6.2.1 Diskursteoretisk perspektiv	28
6.2.2 Historisk institutionel analyse	29
6.2.3 Minidiskursanalyse- indledning	32
6.2.4 Analysestrategi - minidiskursanalyse	33
6.3 Diskursanalyse af Kvalitetsreformen	33
6.3.1 Indledning	33
6.3.2 Idealer/styringsopfattelser i Kvalitetsreformen	35
6.3.2.1 Effektivitetsidealet	35
6.3.2.2 Markedsgørelsen	36
6.3.2.3 Evaluering, overvågning og måling	40
6.3.2.4 Nytænkning og innovation	44
6.4. Ledelsesrummet i lyset af Kvalitetsreformen	45

6.4.1 Indledning	45
6.4.2 Organisationsenheder, opgaver og ledelsesfunktioner	46
6.4.3 Opgaver og ledelsesfunktioner	47
6.4.4 Ledelsesrummet i spændet mellem central styring og selvstyre	49
6.5 Opsummering på minidiskursanalysen	52
7. Styringsteknologier i Greve Kommune	55
7.1 Indledning	55
7.2 Aftalestyring/kontraktstyring og værdibaseret ledelse i Greve Kommune	56
7.2.1 Casebeskrivelse	56
7.2.2 Baggrund for aftale/kontraktstyring	56
7.2.3 Baggrund for værdibaseret ledelse	62
7.3 Styringsteknologier i Greve Kommune	63
7.3.1 Tre forskellige strategiske perspektiver	63
7.3.1.1 Det instrumentelle perspektiv	64
7.3.1.2 Det institutionelle perspektiv	65
7.3.1.3 Det radikale perspektiv	66
7.4 Handlerum for ledelse i Greve Kommune	66
7.4.1 Indledning	66
7.4.2 Analysestrategi for teknologianalyse – det radikale perspektiv	67
7.5 Analyse af aftalestyring i Greve Kommune – i det radikale perspektiv	69
7.5.1 Indledning	69
7.5.2 Styringsforskelle	69
7.5.3 Objekter	71
7.5.4 Subjekter	71
7.5.5 Manifestation	72
7.5.6 Kritik – de blinde pletter	73
7.6 Analyse af Værdibaseret ledelse i Greve Kommune – i det radikale perspektiv	73
7.6.1 Indledning	73
7.6.2 Styringsforskelle	74
7.6.3 Objekter	75
7.6.4 Subjekter	75
7.6.5 Manifestation	76
7.6.6 Kritik – de blinde pletter	77
7.7 Konklusion på styringsteknologianalyserne	78
7.7.1 Indledning	78
7.7.2 Ledelsesrummet på baggrund af styringsteknologianalysen	78
7. Håndteringsstrategier i praksis i Greve Kommune	81
7.1 Indledning	81
7.2 Direktionens udsagn	82
7.2.1 Aftalestyring	82
7.2.2 Værdibaseret ledelse	87
7.3 Centerchefernes udsagn	88
7.3.1 Aftalestyring	88
7.3.2 Værdibaseret ledelse	91
7.4 Institutionsledernes udsagn	92
7.4.1 Aftalestyring	92
7.4.2 Værdibaseret ledelse	95
7.5 Konklusion	96

8. Konklusion og perspektivering	98
8.1 Indledning	98
8.2 Konklusioner på casen – styringsteknologier i Greve Kommune.....	98
8.2.1 Aftale/kontrakt styring i det radikale kritiske perspektiv	98
8.2.2 Værdibaseret ledelse i det radikale kritiske perspektiv	99
8.2.3 Ledernes håndtering af aftalestyring	99
8.2.4 Ledernes håndtering af værdibaseret ledelse.....	101
8.2.6 Perspektivering af casen	102
8.3 Konklusion på minidiskursanalysen	103
Bilag 1.....	108
Litteraturliste:	111

Forord

Vi er tre MPA-studerende, der her har lagt sidste hånd på vores Masterstudie med denne masterafhandling.

Grunden til at vi søgte ind på studiet var ønsket om at blive klogere. Vores videbegær handlede specielt om at blive klogere på offentlig ledelse, forandringsledelse og blive ”klædt på” som bedre forandringsagenter – for i det offentlige er konstante forandringer en given betingelse for al offentlig ledelse.

Derfor har det for os været nærmest oplagt, at vi i vores masterafhandling skulle skrive om det, der ligger os meget på sinde – det som fylder vores hverdag og som vi bruger størstedelen af vores job-liv på, nemlig ledelse og ledelsesbetingelser – muligheder og begrænsninger, set i lyset af de sidste to reformers indtog i den offentlige sektors.

Studiet har varet 2 år og vores familier - ægtefæller, børn og husdyr samt vennekredsen, har måtte leve med vores store fravær i disse to år. Vi vil gerne sige dem en stor tak for deres store support og deres fine opbakning.

Vi vil specielt rette en stor tak til lederne i Greve Kommune, for deres store velvilje med at lade sig benytte som objekter og afsætte tid til, at vi kunne foretage vores interviews.

Til sidst vil vi gerne sige stor tak til Dorthe Pedersen, der har givet os mange inspirerende drøftelser gennem de to års studie og med Dorthes inspirerende vejledning til denne masterafhandling.

Jesper Brandt

Kirsten Bækvang

Maj-Britt Høybye-Hansen

1. Summary

In August 2007 the Danish government released a program called The Quality Reform. (Kvalitetsreformen). The Quality Reform contains not much new. It contains a great deal of links to the development that has been going on in the public sector over the last 20 years.

A development that dilutes the hierarchically organized state for the benefit of a more differentiated and market-orientated state, mostly by way of the formation of new autonomous units and a wide range of primarily economical steering mechanisms. It increases a focus on self governance and professional management.

The modernization strategies of the Danish public sector have three major steps – each with a specific institutional approach:

1. The problem of public expenses
2. The problem of internal efficiency
3. The problem of competition

There is a great focus on market – orientation and more competition and when combined with central steering and self governance, it leads to de-regulation and re-regulation, in the internal steering of public subunits and service organizations. This puts the public managers in a constant cross-pressure, and it actualizes new and more steering technologies, which managers have to cope with.

This master thesis shows that the only new in the reform is innovation and creativity from below, but it needs another kind of management – trust management and public participation, that shall replace the great control focused management.

This thesis concludes, that the numbers of managers tasks are increasing and we are not sure that the suggested leadership training is enough to help managers become better public managers in the future.

It takes more than an octopus to manage all the challenges.

2. Problemstilling og Problemformulering

2.1 Problemstilling

Den offentlige sektor er under forandring, og der gennemføres som aldrig før, hastigt efter hinanden, omfattende reformer som både har betydning for selve strukturen og for ledelsesrummet i den offentlige sektor. Samtidig er ledelse generelt og professionel ledelse i den offentlige sektor i særdeleshed kommet på dagsordenen. Debatten om professionel ledelse i den offentlige sektor er rykket ud af Finansministeriets kontorer og frem til såvel regering som fagbevægelse.

Reformerne i den offentlige sektor er ikke entydige i forhold til, hvilken form for ledelse og styring de sætter på dagsordenen. De er ikke rettet i mod et mere ideelt bureaukrati, et nyt fagbureaukrati eller en ren markedsmodel, og reformerne udfordrer de velkendte grænser mellem politik og forvaltning, offentligt og privat, centralt og decentralt. Reformerne synes at indebære en dobbeltbevægelse mod øget decentralisering og stærk vægt på professionel virksomhedsledelse på den ene side, og en tendens til centralisering og øget detailstyring på den anden side.

Disse spændinger i forvaltningspolitikken virker for os som offentlige ledere på den ene side uoverskuelige og på den anden side udfordrende. Vi ser det i forlængelse heraf interessant at undersøge, hvad kombinationen af den stærke ledelsessemantik og de modsatrettede styringsforestillinger betyder for den professionelle ledelses handlerum.

2.2 Problemformulering

Med udgangspunkt i ovenstående vil undersøge:

- Hvordan konstitueres det aktuelle ledelsesrum i managementstaten på baggrund af de dominerende styringsopfattelser, som vi kan iagttage i Kvalitetsreformen – idealer for den offentlige sektors styring?

- Hvad er karakteren af dette ledelsesrum set ud fra et styringsmæssigt perspektiv – hvilke institutionaliserede reguleringsformer og styringsværktøjer udgør grundlaget for ledelse i den offentlige sektor?
- Hvilke udfordringer stiller karakteren af ledelsesrummet for de offentlige ledere, og er Kvalitetsreformen et svar herpå?

Vi finder det både relevant ikke alene at se på den overordnede forvaltningspolitik, og den aktuelle moderniseringsstrategi, men også at undersøge, hvordan ledelsesudfordringen i dag opleves i en konkret sammenhæng. I vores case Greve Kommune undersøger vi det aktuelle ledelsesrum med udgangspunkt i to forskellige perspektiver, og vi spørger til:

- Hvilke konstitutive effekter har aftale/kontrakt styring og værdibaseret ledelse for ledernes handlerum i Greve Kommune
- Hvordan håndteres aftale/kontrakt styring og værdibaseret ledelse i praksis, af henholdsvis direktion, centerchefer og institutionsledere

Der er i debatten om offentlig ledelse meget fokus på, at finde frem til den helt rigtige offentlige ledelse, give anbefalinger, formulere kodekser og udforme ledelsesværktøjer. Imidlertid er denne debat ikke sat ind i hverken en policy eller en styringsmæssig kontekst, hvor der spørges til, hvad selve de dominerende styringsmæssige diskurser og teknologier betyder for konstitueringen af ledelsens handlerum. Og de ledere, der praktiserer ledelse i dag er sjældent spurgt om, hvordan de håndterer de styringsmæssige udfordringer i deres ledelsespraksis.

3. Opbygning af opgaven

3.1 Læsevejledning

I **Kap. 2** har vi ledt læseren ind på vores undersøgelsesobjekter og vores interesse.

Vi beskrev vores problemstilling og vi fremviste vores problemformulering, som vi med denne afhandling ønsker at besvare.

Her i **Kap. 3** orienterer vi om opbygningen af denne opgave, således at læseren kan se den ”røde tråd” i opgaven.

I **Kap. 4** forklarer og begrundet vi, hvordan opgaven er opbygget i forhold til teori, metodevalg og empiri.

I **Kap. 5** beskriver vi forvaltningspolitikken og den aktuelle moderniseringsstrategi for den offentlige sektor gennem de sidste ca. 20 år, med henblik på at forklare den sammenhæng, som Kvalitetsreformen indlejrer sig i, for så vidt angår styring og ledelse i den offentlige sektor.

I **Kap. 6** foretager vi en minidiskursanalyse af Kvalitetsreformen, med henblik på at finde frem til de dominerende styringspolitiske diskurser heri. I dette kapitel finder vi ligeledes frem til særlige udfordringer, som diskurserne konstituerer for ledelsesrummet.

I **Kap. 7** går vi først et skridt videre ind i ”maskinrummet” og foretager en styringsteknologianalyse af aftale/kontraktstyring og værdibaseret ledelse, som to styringsteknologier i en konkret case – Greve Kommune. Dette for at finde frem til det handlerum for ledelse, som disse to teknologier konstruerer.

I **Kap. 8** vil vi, med udgangspunkt i en række interviews, undersøge hvordan lederne håndterer de to styringsteknologier i praksis med henblik på, at finde frem til hvilke strategier, roller og udfordringer lederne oplever at de har.

I **Kap. 9** vil vi komme med den afsluttende konklusion og perspektivering, hvor vi vil samle op og konkludere på de forskellige elementer i opgaven. Vi vil perspektivere vores resultater i forhold til de fremtidige styrings- og ledelsesmæssige udfordringer i den moderne managementstat.

4. Metode og teorivalg

4.1 Valg af analysestrategi og metode

For at besvare vores problemstilling foretage vi en række analyser ud fra forskellige perspektiver:

1. Efter en beskrivelse af forvaltningspolitikken og den aktuelle moderniseringsstrategi gennemfører vi en minidiskursanalyse, hvor vi identificerer de dominerende styringspolitiske diskurser i regeringens udspil til en Kvalitetsreform. Ligeledes ser vi her på, hvilke særlige udfordringer disse konstituerer for ledelsesrummet i Managementstaten.
2. Dernæst undersøger vi, hvordan ledelsesrummet konstitueres i en case – Greve Kommune. Her iagttager vi, hvordan aftalestyring og værdibaseret ledelse, som to styringsteknologier konstruerer et bestemt handlerum for ledelse. Dette gør vi ved først at iagttage ledelsesrummet med udgangspunkt i en teknologianalyse på baggrund af et radikalt og kritisk perspektiv. Vi ser her på, hvordan teknologierne aftalestyring og værdibaseret ledelse konstruerer et handlerum, som både muliggør og begrænser ledelse på en række områder.
3. Til sidst skifter vi fokus og ser på social praksis. Med udgangspunkt i en række kvalitative fokusgruppe interviews undersøger vi, hvordan lederne i Greve Kommune selv betragter deres udfordringer ift. de to styringsteknologier, og hvordan de i praksis håndterer dem.

4.2 Teorivalg og afgrænsning

4.2.1 Faglige perspektiver

De faglige perspektiver for vore analyser i opgaven vil blive dækket ved følgende teori-
valg. Vi har valgt at dele det op i tre grupper (teori før, teori under og teori efter).

1. Teorier før

Teorier før er de teorier som vi anvender ift. vores analyser.

Historisk institutionel analysestrategi

Som et overordnet teoretisk perspektiv har vi valgt at lade os inspirere af N.Å. Andersens diakrone diskursanalyse, som ser at enhver diskursiv analysestrategi må starte med at undersøge, hvad det er for en historisk institutionel diskursiv sammenhæng som aktuelle diskurser indlejrer sig i.

Kritisk radikalt perspektiv

Med det radikale perspektiv iagttages, hvordan styringsteknologier bemægtiger sig organisationer og dermed også lederen, fordi teknologien skaber identiteter, roller og relationer, som påvirker ledelsesrummet – lederens handlemuligheder og begrænsninger.

2. Teorier under

Teorier under er de teoretiske perspektiver, som vi henviser til undervejs.

Principal/Agent perspektiv

Vi anvender Principal/Agent perspektivet i den struktur, som aftalestyringen har. Dvs. hvor der er P/A relationer mellem aftaleparterne på de forskellige niveauer.

Institutionelt strategiperspektiv

Det institutionelle strategiperspektiv bruger vi for at se ledelse og organisationer i en politisk - institutionel kontekst. Organisationer er afhængige af omverdenen og de sociale mekanismer i samfundet, som giver organisationen legitimitet og dermed sikrer dens overlevelse.

Instrumentelt perspektiv

Det instrumentelle perspektiv er et klassisk, rationelt perspektiv, bruges til hvordan der ses på lederen som enerådige – suverænen, der lægger strategien for organisationen og har handlekraften til at vælge de teknologier han/hun vurderer, at være bedste løsning på det aktuelle problem.

Institutionel legitimitet

Institutionel legitimitet ved Suchmann er et perspektiv, som beskriver en stor del oversættelsesarbejde, og det interessante fremover er at se, hvordan lederne vil håndtere denne legitimeringsskabelse udadtil og indadtil i organisationen.

Government/governance

Vi anvender perspektiverne for government og governance som fortolkningskategorier, for hvordan ledelsesrummet udfolder sig. Vores hensigt er med governance perspektivet at have fået etableret en fortolkningsramme, som den efterfølgende iagttagelse af idealerne for styring i Kvalitetsreformen og deres implikationer af ledelsesrummet kan spejle sig i. Altså som en idealmodel, hvor den parlamentariske styringskæde er grundmodel. Ift. governance begrebet, som her ikke er en idealfigur men mere en slags betegnelse for en række karaktertræk for styring og ledelse, betegner netværkslignende eller polycentriske strukturer, hvor styring ikke udgår fra et autoritativt centrum, men har mange centre.

NPM

Anvender vi ift. 4. generations NPM "*Public Service Orientation*", hvor der er en større modtagerfokus (borger/bruger/kunde) på ydelsen, frem for at være inspireret af tidligere NPM generationer, hvor det er markedsgørelsen, der er det dominerende ideal for styring og udvikling af den offentlige sektor.

3. Teorier efter

Teorier efter er de teoretiske perspektiver som vi inddrager i vores afsluttende perspektivering.

Licens til kritik

Hanne Knudsen har beskrevet 4 overordnede strategier for værdibaseret ledelse. Disse 4 er:

- Branding, Værdistyring, Fællesskabsskabelse eller Licens til kritik.

4.2.2 Empiri – interviews og afgrænsninger

I afhandlingen anvendes der både primære og sekundære kilder.

For at indkredse baggrunden for Kvalitetsreformen anvender vi sekundære kilder.

I minidiskursanalysen af Kvalitetsreformen anvender vi regeringens oplæg til Kvalitetsreformen som primær kilde.

Ift. casen anvender vi to forskellige primære kilder.

1. Koncepter for aftalestyring og værdibaseret ledelse
2. Interviews

For at belyse hvordan ledere i praksis håndterer aftale/kontraktstyring og værdibaseret ledelse, har vi gennemført interviews med centrale aktører. Vi har anvendt semistrukturerede kvalitative fokusgruppeinterviews

Vi har gennemført interviews med:

3 direktører

4 centerchefer

3 institutionsledere

Vi har gennemført interviews med de 3 ledelsesniveauer i Greve Kommune, for at få deres udsagn på hvordan de håndterer de to styringsværktøjer – aftale/kontraktstyring og værdibaseret ledelse. Dette for at få belyst hvilke strategier de vælger at bruge, hvilke roller de oplever at få og hvilke udfordringer de ser i deres fremtid, med aftale/kontraktstyring og værdibaseret ledelse som to markante styringsværktøjer de skal bruge.

Vi har interviewet hele direktionen, men i forbindelse med udvælgelsen af hvilke centerchefer og institutionsledere vi ville interviewe, var det en forudsætning, at det skulle være ledere der repræsenterede de forskellige sektorer i Greve Kommune. Vi var klar over, at de interviewede ikke nødvendigvis er repræsentative for alle lederne i Greve Kommune. Vi er også klar over, at Greve Kommune heller ikke nødvendigvis er repræsentativ for alle landets kommuner. Dette er vigtigt at vide, når man læser afhandlingen.

Vi afgrænser os fra at undersøge alle de styringsteknologier der er i spil i en kommune, ved kun at fokusere på to – Aftale/kontraktstyring og Værdibaseret ledelse, en analyse af alle teknologier havde givet en mere hel analyse af ledernes handlerum.

Ved kun at analysere disse to styringsteknologier, i én konkret kommune, afgrænser vi os fra at kunne udlede et mere generelt billede af ledernes handlerum i den offentlige sektor.

5. Forvaltningspolitik og ledelsesrum

5.1 Indledning

Her i kapitel 5, vil vi karakterisere den forvaltningspolitiske sammenhæng, som Kvalitetsreformen indlejrer sig i fsva. styring og ledelse i den offentlige sektor.

Styring og ledelse ses om en social konstruktion og praksis, der konstitueres og transformeres i en given kontekst af diskursive og institutionelle betingelser¹. Dette betyder, at de aktuelle reformer og deres moderniseringspolitik, iagttages som en social meningsdannelse og skabelsesproces, hvor der skabes diskursive normer og sandheder om offentlig styring, organisering og ledelse, som igen institutionaliseres via konkrete reformtiltag og styringsteknologier – i det omfang diskurserne bliver hegemoniske og ikke stødes bort, jf. figur 1 i afsnit 6.2.2.

Dette gør vi med henblik på at identificere den kontekst som Kvalitetsreformen indlejrer sig i både styrings- og ledelsesmæssigt. En kontekst, der har stor betydning i og med, at de styringsopfattelser, som vi finder i Kvalitetsreformen har baggrund i forvaltningspolitikken og de aktuelle reformstrategier. Vi er her inspireret af tankegangen i N.Å. Andersens diakrone diskursanalyse, som tager sit afsæt i, at enhver diskursiv analysestrategi må starte med at undersøge, hvad det er for en historisk institutionel diskursiv sammenhæng som aktuelle diskurser indlejrer sig i.

¹ Pedersen, D og Greve C: Strategisk offentlig ledelse i reformernes tidsalder, (under publicering nu) artikel 2007.

Efterfølgende ser vi med udgangspunkt i perspektiverne for government og governance som fortolkningskategorier, hvordan ledelsesrummet udfolder sig. Vores hensigt er med governance perspektivet at have fået etableret en fortolkningsramme, som den efterfølgende iagttagelse af idealerne for styring i Kvalitetsreformen og deres implikationer af ledelsesrummet kan spejle sig i.

5.2 Forvaltningspolitisk kontekst

5.2.1 Indledning

I dette afsnit vil vi først skitsere, udviklingen af de overordnede diskurser i forvaltningspolitikken i Danmark og deres institutionalisering i en række styreformer og enheder for ledelse. Dernæst retter vi blikket mod Strukturreformen, som er den reform der aktuelt med større og mere bæredygtige enheder, udgør det strukturelle for Kvalitetsreformen. Her identificerer vi ligeledes de overordnede diskurser og deres institutionalisering i en række styreformer.

Vi ønsker med denne indkredsning af de dominerende diskursive og institutionelle træk at identificere, hvad den aktuelle moderniseringsstrategi og de forskelligartede styringsformer betyder for ledelsesrummet. Den aktuelle moderniseringsstrategi ikke forstået som en villet strategi, men som et mønster af diskursive idealer, positioner og institutionelle tiltag i den aktuelle forvaltningspolitik. Det er således et konstruktivistisk 2. ordensblik vi har på vores indkredsning af Kvalitetsreformens bagtæppe.

Vores hensigt er således at præsentere den diskursive og institutionaliserede kontekst som Kvalitetsreformen indgår i, samt at pege på hvad dette betyder for ledelsesrummet. Ledelsesrummet forstået som de diskursive og institutionelle mulighedsbetingelser for offentlig ledelse. Mere konkret er rummet for professionel ledelse vi er på jagt efter og ikke den politiske ledelse.

5.2.2 Forvaltningspolitikens tre trin

Fra starten af 1980'erne blev der formuleret en overordnet *forvaltningspolitik* (organisation, processer, personaleforhold og aflønning) for den offentlige sektor som en samlet

selvstændig enhed, der kunne udvikles, reguleres og skabes strategiske positioner i forhold til. De tidligere adskilte budget-, administrations-, personale- og lønpolitikker blev fra især Finansministeriet, men også KL udsat for fælles krav om reformer med henblik på modernisering, omstilling og effektivisering. Denne moderniseringsfase beskriver Dorthe Pedersen² i tre trin, hvortil der knytter sig tre overordnede samordningsproblemer. Ved at gøre problemfiguren i hver af disse faser til en ledetråd for læsning af moderniseringsdiskursen, får man øje på de kvalitative spring mellem de tre trin.

Trin 1 – Det udgiftspolitiske problem

Det første problem, der for alvor sætter den offentlige sektor som en enhed i tale er det såkaldt udgiftspolitiske problem – ”pengene der fosser ud af statskassen”. Der tales om *samfundsøkonomien* som genstand. Det drejer sig om at styre og kontrollere det offentlige ressourceforbrug med henblik på at skabe samfundsøkonomisk balance. Det udgiftspolitiske problem søges løst ved ad hoc besparelser og senere med en stram udgiftsstyring, som med budgetreformen i 1984 kom til at udgøre en hovedhjørnesten i den danske moderniseringsstrategi. Budgetreformen indførte DUT princippet³, som muliggjorde en overordnet rammestyring af de offentlige budgetter. Reformen blev fulgt op af stramme budgetaftaler mellem regeringen og de kommunale organisationer. Effekten af den stramme udgiftsstyring og en tæt lønstyring blev snævre økonomiske grænser for den offentlige opgavevaretagelse, og det blev et *grundlæggende vilkår for offentlige ledere at prioritere de knappe ressourcer*.

Trin 2 – Det interne effektivitetsproblem

På det andet trin sættes der fokus på endnu et tværgående samordningsproblem i den offentlige sektor – *det interne effektivitetsproblem*. Der tales om ”velfærdsklemmen” som et udtryk for at det er uansvarligt at lade skatterne stige samtidig med at der kommer flere og flere udgiftskrævende opgaver. Derfor skal de offentlige midler ikke blot styres og begrænses, men der skal også komme mere ud af skatte kroner. Problemet italesættes som manglende effektivitet og en ineffektiv udnyttelse af økonomiske, organisatoriske og humane ressourcer, og det søges løst med rammestyring, decentralisering og regelforenkling. Der udvikles nye administrations- og personalepolitiske koncepter

² Dorthe Pedersen: Ledelsesrummet i managementstaten, Offentlig ledelse i managementstaten, Dorthe Pedersen(red.), forlaget Samfundslitteratur

³ Det Udvidede Totalbalanceprincip

samt modeller for fleksibel løndannelse – og mantraet er ”*central styring og decentral ledelse*”. Konsekvensen for de offentlige ledere er, at de stilles overfor krav om at kunne udfylde de overordnede rammeaftaler via lokale politikker, fordelingsprincipper og omstillingsprincipper – og ikke mindst at *overholde de økonomiske rammer*.

Trin 3- Konkurrenceproblemet

På det tredje trin, der indledes omkring 1990 sættes der fokus på *konkurrencen* som et middel til effektivisering af den offentlige sektor. Det interne effektivitetsproblem udvides til at omfatte den offentlige sektors eksterne grænser i og med at det nu både er den samlede offentlige sektor og den enkelte driftsenhed, der skal styres, effektiviseres og konkurrenceudsættes. De offentlige servicevirksomheder skal ikke blot være internt effektive, de skal også være eksternt konkurrencedygtige ift. andre offentlige og private virksomheder. Med denne forskydning fra den offentlige sektor som helhed til de mange driftsenheder sker der, hvad DP betegner som et skift både på det diskursive og det institutionelle plan i forvaltningspolitikken, som gør det relevant at tale om *den virksomhedsorienterede managementstat*. En udvikling, der sætter *professionel ledelse* i den offentlige sektor på dagsordenen.

På det diskursive plan sættes der fokus på det enkelte serviceområde, ex hjemmeplejen, og i stigende grad på den enkelte driftsenheds effektivitet og konkurrenceevne. Målet er driftsøkonomisk effektivitet via en *virksomhedsgørelse af den offentlige serviceinstitution*. Forskydningen af den offentlige sektor som en enhed til de mange driftsenheder, der nu betegnes som virksomheder, medfører, at der udvikles *nye styringsmæssige redskaber som dialog, værdibaseret ledelse, aftalededelse/kontrakter og driftsaftaler*.

Der stilles for det første krav om, at den driftsmæssige ledelse skal afskærmes fra den politiske detailstyring. Idealet om den parlamentariske styringskæde skiftes ud med en *kontraktstyringskæde* fra den politiske ledelse over virksomhedsledelsen ned til den enkelte medarbejders resultataflønning. I stedet for den hierarkiske over/underordnede ledelse i et regel- og ordrehierarki indsættes principper om *gensidighed og selvstændig strategisk ansvar for egen drift*. For det andet indsættes der idealer om ”*frit valg*” og ”*best practice*”, og bevillinger sker i stigende grad efter antal ”*kunder i butikken*”, som følge af et ideal om *konkurrenceudsættelse som middel til effektivisering*. Endelig sættes der fokus på *ledelse og udvikling af humane ressourcer*

via personalepolitiske redegørelser, lederpolitik og nye virksomhedsbaserede lønformer – Ny Løn og resultatløn. Organisations-, ledelses- og kompetenceudvikling ses som værende de væsentligste redskaber til sikring af en optimal udnyttelse af de humane ressourcer til gavn for kvaliteten i de offentlige serviceydelser.

5.2.3 Opsummering

Den forvaltningspolitiske udvikling kan i korte træk opsummeres som en fortælling om et skifte på såvel det diskursive som det institutionelle plan. Konkurrencen bliver indsat som redskab til effektivisering af den offentlige sektor. Samtidig sker der en forskydning i fokus fra den offentlige sektor som en helhed til selve driftsenheden – de mange offentlige serviceinstitutioner. I denne forskydning sættes professionel ledelse på dagsordenen.

Kvalitetsreformen indlejrer sig således i en allerede etableret diskursive og institutionel kontekst præget af en tiltagende virksomhedsgørelse og krav om professionel ledelse afskærmet fra politisk detailstyring i den aktuelle moderniseringsstrategi.

5.3 Strukturreformen i en styringspolitisk kontekst

5.3.1 Indledning

I dette afsnit vil vi se på Strukturreformen som det seneste skud på stammen af reformer. Vi ser Strukturreformen som snævert sammenhængende med Kvalitetsreformen i og med, at der med Strukturreformen skabes større og mere fagligt sammenhængende enheder, som er udgangspunktet for bedre kvalitet i den offentlige service. Med udgangspunkt i artiklen ”Strategisk ledelse i reformernes tidsalder” af Dorthe Pedersen og Carsten Greve⁴ ser vi på, hvilke styringspolitiske diskurser, der sættes på dagsordenen. Dette gør vi med henblik på at se, hvilke styringspolitiske udfordringer, Kvalitetsreformen aktuelt har sit afsæt i.

⁴ Artikel, 2008

5.3.2 Strukturreformen i en styringspolitisk kontekst

Ifølge DP og CG er det tydeligt, at Strukturreformen og andre parallelle reformer sætter turbo på den styringsfilosofi, der er skabt gennem de forudgående moderniseringstiltag, jf. de tre trin i forvaltningspolitikken. Den gør det tydeligt, at der er tale om en spænding imellem de-regulering og re-regulering i styringen af de offentlige serviceenheder. På den ene side sker der en stærk politisk styring og central re-regulering i og med at der er tale om en regeringsstyret strukturrationalisering, stærk budgetstyring, resultatkontrakter og stadig flere målings- og evalueringsinstrumenter, overvågningsinstitutioner ex. KREVI.⁵ På den anden side ses en tendens til øget selvstyring via decentralisering, bæredygtige selvstændige enheder og fokus på professionel ledelse og strategisk kompetence. Ifølge M. Dean⁶ er der tale om en særlig *neo-liberal styringsform*, som indebærer en række styringsdilemmaer i grænsefladen mellem politik og administration og mellem administration og serviceenheder. Det herskende styringsideal kan opsummeres i betegnelsen ”*central styring og decentral ledelse*” – udgangspunktet for etableringen af bl.a. Bornholms Kommune. På den ene side gives der større ledelsesmæssig autonomi til de nye og mere bæredygtige enheder, mens disse på den anden side underlægges stadig mere central styring via øget regulering, standardisering og kontrol. Der har på det kommunale område været enighed herom blandt parterne. KL har ift. det lokale selvstyre accepteret denne dobbelthed, og har købt sig til større decentral autonomi til gengæld for dokumentation af resultater. Dog med et krav om modydelse i form af en statslig afbureaukratisering.⁷

Indholdsmæssigt kan der i Strukturreformen iflg. DP og CG iagttages flg. styringspolitiske idealer:

- Større enheder, bæredygtighed og rationaliseringsgevinster
- Øget regulering, overvågning og måling
- Åbenhed og konkurrenceudsættelse

⁵ KREVI (Kommunale og Regionale Evaluerings Institut)

⁶ M. Dean: ”Governmentality. Magt og styring i det moderne samfund” kapital 8, 2006 (1999) Kbh. Forlaget Sociologi, herfra Dorthe Pedersen og Carsten Greve 2007

⁷ Kernefagsopgave, MPA, af Jesper Brandt, Kirsten Bækvang og Maj-Britt H.Hansen, 2006, Evaluering i Danmark - Value for money

Idealet om større og mere bæredygtige enheder kan ses som en forudsætning for, at der skabes bedre mulighed for en professional faglig og strategisk *decentral ledelse*, og idealet om regulering, overvågning og måling kan ses som et udtryk for, hvordan den *centrale styring* forventes gennemført. Idealet om *åbenhed og konkurrence*, herunder frit valg, kan ses som en markedsorienteret styringsform – der skal fremme effektiviteten og gennemsigtigheden i den offentlige sektor til glæde for borgeren, der får mulighed for at vælge serviceleverandør.

5.4 Opsummering

Set med dette styringsblik skaber Strukturreformen og den aktuelle moderniseringsstrategi forudsætninger for gennemførelsen af Kvalitetsreformen, dels ved at skærpe den styringsforståelse som regeringens aktuelle moderniseringsprogram bygger på, og dels ved at skabe større og mere bæredygtige enheder, der har bedre kapacitet til at tage de ledelsesmæssige og strategiske udfordringer på sig som Kvalitetsreformen indebærer.

Med de større enheder etableredes et bedre grundlag for at gennemføre udlicitering af offentlige serviceydelser til private virksomheder, og dermed bedre muligheder for frit valg mellem forskellige typer leverandører af serviceydelser. Der er således skabt yderligere forudsætninger for at realisere moderniseringsprogrammets tiltag til øget konkurrence, virksomhedsgørelse og frit valg.⁸

Med regulering via akkreditering og dokumentation af outcome (resultater og effekter af en given indsats) vil politikkerne kunne udøve central styring via akkrediteringsmodeller, centrale mål og standarder og krav om standardiseret dokumentation for output.

Der er i Strukturreformen, i og med at det drejer sig om ændret struktur, ikke fokus direkte på ledelse. Det er forudsat, at der med skabelsen af de større enheder automatisk vil ske en professionalisering af ledelse. Ledelse skal ske med udgangspunkt i styreformer, der fremmer central styring og decentral ledelse.

⁸ ”Velfærd og valgfrihed”, Finansministeriet 2002

Strukturreformen har tydeliggjort, at der er tale om en spænding imellem de-regulering og re-regulering i styringen af de offentlige serviceenheder. På den ene side sker der en stærk politisk styring og central re-regulering via resultatkontrakter, krav om evaluering og dokumentation. På den anden side øget selvstyring via decentralisering, bæredygtige selvstændige enheder og fokus på professionel ledelse og strategisk kompetence.

Således ser vi en neoliberal styringsform med et styringspolitisk ideal om *en stærk central styring, som sammen med selvstyring og professionel ledelse* skal skabe en sammenhængende offentlig opgavevaretagelse.

Samlet set indebærer de diskursive forestillinger og de institutionelle tiltag i moderniseringsstrategien og strukturreformen forskydninger i en række konstitutive skel for den offentlige forvaltning. For det første er forvaltningens enhed sat på spil. Det er ikke længere de politisk valgte, der udgør et entydigt centrum for organisering og strategidannelse, og politikerne er ikke selvskrevne til at definere kvalitet og resultatkrav. For det andet gør de nye selvbeskrivelsesteknologier og styringsprincipper ledelse til omdrejningspunktet for fortsat selvmodernisering og effektivisering. Effekten heraf er, at der dannes nye enheder for ledelsesidentifikation og ledelsesudøvelse ved siden af de klassiske og administrative institutioner. Som Dorthe Pedersen (DP) skriver:

”Den monocentriske forvaltning kendetegnet ved en stabil institutionel orden, politisk fastsatte mål og over-underordningsforhold erstattes af en polycentrisk struktur, hvor politik og ledelse bliver grænseoverskridende fænomener, der må forstås i et governance - frem for et government perspektiv.”⁹

5.5 Fra government til governance

5.5.1 Government og governance perspektivet

Som et led i at indkredse mulighedsrummet for offentlig ledelse har vi undersøgt de dominante diskursive og institutionelle træk i forvaltningspolitikken og i den aktuelle moderniseringsstrategi. Vi vil i det følgende tolke disse indenfor rammen af hhv. et go-

⁹Pedersen, Dorthe (red): Offentlig ledelse i managementstaten, Samfundslitteratur, 2005, s. 112-113

vernment og et governanceperspektiv. På baggrund af de ovenstående beskrivelser af forvaltningspolitikken ser vi umiddelbart at det er governancebegrebet, der bedst opfan- ger de udviklingstendenser, som vi har set. Men vi finder også træk fra government.

Government skitserer vi her som en idealmode, hvor den parlamentariske styringskæ- de er grundmodel. Modellen, som er udarbejdet i 1970erne i forbindelse med den norske magtudredning¹⁰, viser at den lovgivende forsamling (folketinget/byrådet) forudsættes at fastsætte de grundlæggende regler for samfundsudviklingen og sørge for, at der er ressourcer til gennemførelsen af beslutningerne. Det overvåges, at administrationen gennemfører beslutningerne ud fra forudsætningen om, at alle værdikonflikter er løst inden sagen gives videre til administrationen. I den parlamentariske styringskæde er administrationen en neutral gennemfører af de politisk vedtagne beslutninger. Admini- strationen handler på vegne af de politisk valgte myndigheder via nedskrevne love og regler, og forudsættes at være et teknisk og neutralt element, der ingen selvstændig på- virkning har på indholdet af den offentlige politik. Politikken, og dermed magten, sam- menkædes med det at have myndighed til at træffe formelle beslutninger. Det er folket, der er grundlaget for den politiske autoritet, men folkets rolle er den liberale model om- kring det repræsentative demokrati afgrænset til få indflydelse via stemmeafgivning. Den parlamentariske styringskæde er ift. hertil et udtryk for idéen om og ønsket om et selvregulerende pluralistisk samfund, hvor det er flertallet blandt folket, der har magten, og det er den frie politiske konkurrence og bureaukratiet som tilknytter sig som de do- minerende organiserende principper. Der er således kun et autoritativt centrum, og et sted hvorfra formelle regler og beslutninger træffes. Og det er politikken og juraen, der er de dominerende kommunikationssystemer. I forhold til udøvelse af ledelse er der her tale om et ”magt over” perspektiv, jf. næste afsnit.

Governance begrebet, som her ikke er en idealfigur men mere en slags betegnelse for en række karaktertræk for styring og ledelse, betegner netværkslignende eller polycen- triske strukturer, hvor styring ikke udgår fra et autoritativt centrum, men har mange centre. Regler er både formelle og uformelle og udvikles på mange niveauer og i et samspil mellem mange forskelligartede aktører. Ifølge Inger-Johanne Sand¹¹ kan skiftet

¹⁰Olsen, Johan P.: Politisk organisering, Universitetsforlaget 1978, Oslo

¹¹ Sand, Inger-Johanne: ”Stat og ledelse i det polycentriske samfund” s. 69, artikel i ”Offentlig ledelse i managementstaten”, Samfundslitteratur 2005. Inger-Johanne Sand og Beate Kohler-Koch abonnerer i

fra government til governance betegnes som en bevægelse væk fra fokus på de formelle politiske og administrative institutioner, hen til et fokus på samspillet mellem de forskellige offentlige og private aktører og mellem forskellige kommunikative systemer såsom politik, økonomi, videnskab og massemedier.

De styringsmæssige forandringer knyttet til overgangen fra government til governance skal ifølge Beate Kohler-Koch¹² ikke betragtes som funktionelle konsekvenser, men snarere som produkter af nye tænkemåder. Regeringens politikker og reformer suppleres, og er i interaktion, med andre kommunikative systemer såsom økonomi, videnskab og massemedier, hvilket skaber en helt ny politikform, der opererer indenfor en bredere ramme end det klassiske demokrati, idet den kombinerer forskellige former for magt og kommunikation. I forhold til ledelse er der tale om magt i form af ”magt til”, hvor det handler om at få tilslutning til at gennemføre beslutninger, jf. det følgende afsnit.

5.5.2 Styrings- og ledelsesmæssige udfordringer i lyset af government og governance

Vi så tidligere i afsnit 5.3.2, hvordan den neoliberale styringsform var karakteriseret af styringspolitisk ideal om en stærk central styring som sammen med selvstyring og professionel ledelse skal skabe en sammenhængende offentlig opgavevaretagelse. Der er med den aktuelle moderniseringsstrategi - herunder Strukturreformen – fokus på styring både via re-regulering og de-regulering, og fokus på den decentrale leder som professionel og strategisk leder, som indenfor de politiske fastsatte mål og rammer skal udøve selvstændig ledelse. Disse rammer er imidlertid både omskiftelige, modsatrettede og er ofte ikke tydelige. Endvidere er der med markedsgørelsen, udviklingen af forskellige styrings- og reguleringsinstitutioner, som eksempelvis KREVI og akkrediteringsinstitutioner, en bevægelse væk fra fokus på de formelle politiske og administrative institutioner, hen til et fokus på samspillet mellem de forskellige offentlige og private aktører og på de forskellige kommunikative systemer såsom politik, økonomi, videnskab og massemedier, som præger ledelsesrummet.

Deres forståelse af governance på Niklas Luhmans teori om det funktionelt differentierede samfund og Michel Foucaults begreb om governmentality

¹²Kohler-Koch, Beate: Catching up with Change: the Transformation of Governance in the European Union, I Journal of Public Policy, vol.3, no.3, 1996

I og med at der er tale om en slags idealtypiske træk ved hhv. government og governance vil det i praksis være således, at der i udførelsen af ledelse og styring i praksis vil være træk at finde fra begge. Eksempelvis vil der fortsat være en formel rangorden, lovgivning (ex. forvaltnings- og styrelsesloven) og regler (ex. delegationsregler) som den kommunale leder skal forholde sig til. Også re-reguleringen med kravene om dokumentation og måling af centralt fastsatte standarder er baseret på government – i tilfælde af, at det er regeringen, der via lovgivning beslutter dette. Imidlertid er det ofte øvrige instanser så som ex. KL eller KREVI, der vil være med til at udforme og stille krav om anvendelse heraf – og så er vi ovre i governance perspektivet. Så selv om vi kan finde spor af government finder vi, at det er governance der bedst karakteriserer og beskriver de aktuelle styrings- og ledelsesmæssige udfordringer.

De forskellige diskurser og enheder i styringspolitikken er således ikke entydige, og der er spændinger imellem dem – eksempelvis mellem re-regulering og de-regulering. Samtidig er der fokus på ledelse som aldrig før, og lederen stilles til ansvar for stort set alt. Der skabes hermed store udfordringer og mange krav til offentlige ledere.

Pointen er at public governance, hverken er et spørgsmål om udøvelse af ledelse på grundlag af formel autoritet og faste procedurer, som i den klassiske Weberske bureaukratimodel, eller om de rette styringsværktøjer, som i administrative management. Det handler i stedet om strategisk kommunikation, skabelse af mening og legitimitet i forhold til den givne kontekst, at kunne skifte mellem de forskellige styringsrationaler og at etablere et ledelsesforhold gennem et forhandlingsspil mellem forskellige partnere. Ledelsesidentitet, ledelsesgrundlag og ledelsesrelationer må hele tiden formuleres og reformuleres og erobres på ny. Den enkelte leder indgår i en række forskellige ledelsesrelationer og kontekster ex. aftalestyring, personaleledelse og projektledelse, og kæden af principaler og agenter bliver langstrakt og i princippet uendelig. Dette gør ledelse på en og samme gang attraktiv og risikofyldt - og det er ikke underligt, at den seneste ledelseslitteratur, der omhandler det personlige lederskab, har udviklet sig til at være bestsellers.¹³

¹³ Et par eksempler herpå er: Helth, Poula: Lederskabelse – det personlige lederskab, 2006 Forlaget Samfundslitteratur, og Helth, Poula og Kierkeby, Ole Fogh: Menneske og leder, Børsens Forlag 2007

Udviklingen fra et hierarkisk styre til selvorganiseret ledelse (from government to governance) stiller spørgsmålstejn ved, hvordan der skabes ledelsespositioner, hvordan ledelsesautoritet bliver skabt og hvordan beslutninger gøres kollektivt bindende når ledelsespositionen ikke er fikseret til og foreskrevet i en allerede given hierarkisk orden. Dette gør det væsentligt at stille spørgsmål ved magtformen i det offentlige ledelsesrum. I stedet for at analysere magt som en ”magt over”¹⁴ relation er det konstruktivistiske begreb ”magt til” mere anvendeligt. Begrebet ”*magt over*” er den magt, der udspringer af den formelle kompetence, ex. knyttet til government og den parlamentariske styringskæde. Begrebet ”*magt til*” indebærer, at man gives magt til at træffe beslutninger, fordi andre accepterer dette¹⁵. Dvs. det handler om kapacitet til selvledelse/mægtiggørelse.

Moderniseringsstrategien (forstået som et mønster af diskursive positioner og institutionelle tiltag i den aktuelle forvaltningspolitik) konstituerer en særlig styreform karakteriseret ved et skift fra government (hierarkisk styre) til governance (selvorganiseret ledelse). Ledelsesrummet som konstitueres af denne særlige styreform har DP beskrevet som værende præget af de tre grundvilkår: 1) Selvskabt ledelse, 2) polyfon ledelse og 3) forhandlet ledelse. Rækkevidden og stabiliteten af ledelsesrummet afhænger af, hvorvidt ledelsespositionen bliver accepteret og vedligeholdt i den givne kontekst, dvs. den skal skabes af lederen selv. Strategisk ledelse er blevet polyfon, og lederne er tvunget til at trække på en række forskellige lige legitime værdier og styreformer, hvor legitimiteten heraf er lokalt bestemt. Der er endvidere tale om forhandlet ledelse, hvor ledelsespositioner ikke er fikseret til en given kompetencestruktur, men skabes via forhandlede relationer og hvor frihed og ansvar besluttet i processen. Konsekvensen er, at der opstår en kamp om ledelse, i form af en kamp for etablering af ledelsesidentitet og forhandlingsposition. Dette inkluderer kampen om at skabe lokale forhandlingspositioner, og om at holde relevante partnere ansvarlige gennem dialog og gensidige aftaler. Således bliver det til forhandling, hvilke relationer der kan etableres, hvad der er spillereglerne og hvorfra det bliver muligt at lede.

¹⁴ ”Magt over” referer til Dahl, Robert’s klassiske magtbegreb, der vedr. magt til at nogen til at gøre noget de ellers ikke ville have gjort fra ”Democracy and its Critics”, New Haven, Conn.: Yale University Press
¹⁵ jf. Foucault, M: Power, 1994, Kompendium I Politologi bd.1, 2006, MPA studiet, CBS

Moderniseringsstrategien og strukturreformen har således ikke gjort det nemmere at lede. Med forskydningen fra både ift. politik/forvaltning og ift. politik/drift er der kommet et voldsomt pres på ledelse – særligt på ledelse af driftsenhederne – de decentrale institutioner på det kommunale område. Med de mange forskellige dagsordner og krav om at skulle håndtere forskellige styreformer og aktører i et slags netværk, er ledelse blevet ikke bare blevet en kamp om positionering og legitimering, men også et spørgsmål om at balancere mellem forskellige forventninger og roller. Dette har vi i kapitlet om Kvalitetsreformen kaldt ”Blækspruttelederen”.

I næste kapitel vil vi undersøge, hvordan Kvalitetsreformen indlejrer sig i den aktuelle reformstrategi. Vi er her nysgerrige i forhold til – hvilke ændringer der kommer frem i forhold til styring og ledelse når det er kvalitet i den offentlige sektor, der er sat på dagsordnen. Ligeledes er vi spændte på at undersøge, hvordan ledelsesrummet konstitueres.

6. Kvalitetsreformen, styringsopfattelser og konsekvenser for offentlig ledelse

6.1 Indledning

I det foregående kapitel fandt vi, at moderniseringsstrategien konstituerer en særlig styreform karakteriseret ved et skift fra government til governance. Og vi fandt at denne styreform rejser en række udfordringer i ledelsesrummet i og med, at den neoliberale styringspolitik, indeholdende både re-regulering og de-regulering, gør det udfordrende at være leder i den offentlige sektor. I moderniseringsstrategien er der som en del af virksomhedsgørelsen sket en glidning fra politik til drift, hvilket har betydet, at det særligt er den decentrale leder, der er blevet ansvarliggjort for resultaterne i den offentlige service.

Dette rejser en række udfordringer for den fremtidige styring og ledelse af den offentlige sektor, som gør os nysgerrige i forhold til flg. tre spørgsmål.

- Hvordan konstitueres det aktuelle ledelsesrum i managementstaten på baggrund af de dominerende styringsopfattelser, som vi kan iagttage i Kvalitetsreformen – idealer for den offentlige sektors styring?
- Hvad er karakteren af dette ledelsesrum set ud fra et styringsmæssigt perspektiv – hvilke institutionaliserede reguleringsformer og styringsværktøjer udgør grundlaget for ledelse i den offentlige sektor?
- Hvilke udfordringer stiller karakteren af ledelsesrummet for de offentlige ledere, og er Kvalitetsreformen et svar herpå?

Med henblik på at kunne besvare disse spørgsmål finder vi først de dominerende styringsopfattelser med udgangspunkt i en minidiskursanalyse, hvor vi iagttager idealer for styring af den offentlige sektor, således som de italesættes i regeringens oplæg til en kvalitetsreform.

Styring betegner vi som det at regulere et givent forhold (personale, økonomi, kvalitet, udbud etc.) ud fra en bestemt forskel. Det kunne eksempelvis være økonomistyring, der har til formål at minimere forskellen mellem budget og forbrug. Enhver form for styring er således en rationel affære, der bygger på et bestemt rationale eller en bestemt logik, jf. Thygesen 2003.¹⁶ I forlængelse heraf er det styringen af den offentlige sektor som vi iagttager med udgangspunkt i forskellen mellem *overordnet central styring (centralisering) /autonomi og selvstyre (decentralisering)*.

Med denne iagttagelse som vores udgangspunkt undersøger vi dernæst, hvilke styringsformer (objekter) der institutionaliseres i regeringens oplæg til kvalitetsreform.

Endelig undersøger vi, hvordan dette får betydning for lederne (subjekt) og for deres ledelsesrum. Vi spørger til hvilke funktioner skal lederne udøve, og hvilke kompetencer de dermed skal besidde.

¹⁶. Thygesen, N.T: Hvordan iagttages ledelse som styringsteknologi i Højlund og Knudsen (red.) Organiseret Kommunikation, København 2003, Forlaget Samfundslitteratur

På denne måde får vi indkredset, hvordan ledelsesrummet konstitueres som følge af Kvalitetsreformen og vi får belyst om, Kvalitetsreformen er svaret på udfordringerne i ledelsesrummet – eller om den tværtimod forstærker og fortætter de allerede eksisterende udfordringer som vi identificerede i kapitel 5 med hhv. selvledelse, polyfon og for-handlet ledelse.

Ledelse betegner vi som det ”at skabe forestillinger på helhedens vegne og dermed sikre, at der kan træffes kollektivt bindende beslutninger for en given enhed (helhed)”. Det vil med andre ord sige at skabe og kommunikere mening, og herved repræsentere helheden og hele tiden søge efter gyldige værdier og programmer, der kan omsættes i beslutningspræmisses for denne helhed. (Pedersen, 2004 og Thyssen 2000).¹⁷

Ledelsesrum eller handlerum forstår vi her som de diskursive og institutionelle mulighedsbetingelser for offentlig ledelse, som vi finder på baggrund af vores iagttagelser. Det er mere præcist rummet for professionel ledelse og ikke den politiske ledelse vi iagttager, og her er det særligt driftsenhedens/institutionens eller afdelingens ledelse, der er fokus på, altså ikke topledelsen.

Spørgsmålet om et nyt rum for offentlig ledelse rejses og besvares således på baggrund af en konstitutionskritisk tilgang, hvor ledelse ses som en social konstruktion og praksis, der konstitueres og transformeres i en given kontekst af diskursive og institutionelle betingelser. Via den politiske og organisatoriske meningsdannelse skabes der diskursive normer/idealer om, hvad offentlig styring, organisering og ledelse er, som institutionaliseres i form af konkrete reformtiltag, organisationsændringer og styringsteknologier.

Vi har struktureret dette kapitel således, at vi først præsenterer vores teoretiske perspektiv og vores analysestrategi. Det overordnede teoretiske perspektiv er baseret på N.Å. Andersens historisk institutionelle perspektiv, og vores analysestrategi er inspireret af R. Scotts definition af de tre væsentligste søjler i institutionsbegrebet (normativ, kognitiv og regulativ). Dernæst gennemfører vi en slags en minidiskursanalyse af regeringens oplæg til diskursanalyse. Vi læser her teksten med udgangspunkt i hhv. 1) en normativ, og 2) en kognitiv/ regulativ iagttagelse. På baggrund af denne læsning finder vi fire do-

¹⁷. Pedersen, D. red.: Offentlig ledelse i Managementstaten, København 2004, Forlaget Samfundslitteratur
Thyssen, O: Værdiledelse – om organisationer og etik, København 2000, Gyldendal

minerende idealer for, hvordan styringen af den offentlige sektor skal foregå fremover, og vi iagttager, hvordan der i forlængelse af disse institutionaliseres en række styrings- og reguleringsformer, som får betydning for ledelsesrummet.

Vores hensigt er her ikke at redegøre for, hvorvidt de idealer vi finder i form af de dominerende styringsmæssige opfattelser i Kvalitetsreformen også er eller bliver til diskurser. Det vigtige for os, er at spore, hvordan disse idealer og styringsformer konstituerer et handlerum for offentlig ledelse med en række særlige grundvilkår og udfordringer.

6.2 Teori og analysestrategi

6.2.1 Diskursteoretisk perspektiv

En diskurs er en italesættelse af forskelle og ligheder, reguleret af idealer, der ordner sociale fænomener og relationer. Genstanden er sprog, dvs. det meningsfulde i politisk og organisatorisk kommunikation. Diskursanalysen giver ikke aktør, handling eller rationalitet og interesse forrang – og der er ingen objektive forklaringspunkter. Diskursanalysen træder et skridt tilbage og orienterer sig mod betydningskonstruktioners mulighedsbetingelser, dvs. hvordan bestemte sociale forestillinger og handlinger bliver mulige i den givne kontekst. Der er fokus på de acceptable (og ikke acceptable) måder at tale og skrive om bestemte fænomener på. Hvilke diskurser dominerer (og hvilke gør ikke) i en bestemt social og historisk situation¹⁸. Da vi mener at dette fokus er et produktivt udgangspunkt for en analyse af Kvalitetsreformens konsekvenser for ledelse vil vi anvende dette som grundlag for den første del af vores opgave.

Med dette fokus som vores udgangspunkt, har vi valgt at tage udgangspunkt i et diskursteoretisk perspektiv, således som det er formuleret af Niels Åkerstrøm Andersens i hans artikel: *Institutionel historie – Udkast til en analysestrategi*.¹⁹ Perspektivet har til formål at studere de grundlæggende forandringer i samfundets institutionelle konstruktion.

¹⁸ Oplæg på Metode – brush up. MPA studiet 27.10.07, Pedersen, Dorthe

¹⁹ Andersen, N. Å: *Institutionel historie – Udkast til en analysestrategi*, Statsvetenskabelig Tidsskrift 1995, årg. 98, s. 257-280.

6.2.2 Historisk institutionel analyse

I indledningen i sin artikel skriver Niels Åkerstrøm Andersen, at der er et behov for, at den socialkonstruktivistiske institutionelle teori også bliver operativ, dvs. går fra at være en metateori til også at kunne levere en analysestrategi – og han leverer et bud herpå i artiklen som han kalder ”historisk institutionel analyse”.

Der er jf. Niels Åkerstrøm Andersen flg. udgangspunkter for den ”historisk institutionelle analyse”. Samfundet og alle dets delsystemer og aktører er en institutionel konstruktion, som skaber samfundets mulighedsbetingelser. Denne institutionelle konstruktion er produktiv, dvs. den skaber positioner, hvorfra individer og kollektiver kan se sig selv som rationelle aktører. Den er også begrænsende, i og med at den sætter acceptregler for hvem der har adgang til de positioner, hvorfra man kan opføre sig som fornuftsvæsen og for, hvad det vil sige at kommunikere og agere fornuftigt. Den konstituerer et regime med både mulighed og magt. Dette betyder at ingen kan sætte sig udenfor og lave objektive/neutrale iagttagelser. Endvidere er den institutionelle konstruktion heller ikke umiddelbar iagttagelig, fordi den mening og de regler for accept, der er nedlagt i institutionerne, er vi så vant til, at vi ikke kan iagttage de muligheder og begrænsninger, som den institutionelle konstruktion sætter. Men ved at se på institutionernes historie og spore deres forankring i forskellige diskursive konflikter og kampe mellem forskellige idealer, bliver det muligt at iagttage de regler, hvorefter institutioner er dannet og dermed udpege muligheder og begrænsninger i den institutionelle konstruktion.

Den institutionelle histories genstand er ikke begivenheder og handlinger, og den rejser derfor ikke spørgsmålet om, hvad der faktisk skete og hvorfor. Den er i stedet de kommunikerede forestillinger og institutioner. Historiske begivenheder ses som sociale konstruktioner. Det er således ikke givet, hvad det f.eks. er at styre, lede etc. Hvad det betyder, afhænger af den kamp der er om formulering af idealer om ledelse og styring og institutionaliseringen af disse. Institutionel historie bliver således også viden om stabilitet og forandring. Hvad bliver til noget i disse ”kampe” og hvad bliver ikke til noget, eller går bort. Dermed kan man også se, hvad der kunne være blevet til noget, og hvordan den institutionelle konstruktion så kunne have været anderledes.

I denne begrebsverden betragtes *institutioner* som autoriseringer af diskursive distinktioner, dvs. af hvad der er accepteret eller ikke accepteret som gyldigt. Særligt fremhæves diskursens *institutionalisering* som den proces, hvorigennem diskursivt formulerede forskelle autoriseres og bindes til sanktioner, hvorved diskursen sikres ressourcer og dermed en regelmæssig vedligeholdelse og fornyelse.

Ifølge Niels Åkerstrøm Andersen er der ikke nogen almen accepteret definition på begrebet *diskurs*. Hans egen anvendelse af begrebet er tæt på den tidlige Foucault, og den er flg.:

*”Diskurser er selvskabte italesættelsesprocesser der gennem formulering af forskelle, ligheder og relationer, og reguleret af bestemte idealer, ordner bestemte sociale relationer, interesser og fænomener.”*²⁰ Diskurser ses som diskursivering/italesættelse af idealer. Idealere ses som forankringspunkter, der fastlægger konstitutive skel for diskurser.

Italesættelse er jf. Niels Åkerstrøm Andersen i denne sammenhæng: *”—processer, hvori der fremstilles forskelle og ligheder mellem subjekter og objekter, årsager og virkninger, inde og ude, oppe og nede mv. At noget sættes i tale betyder, at det får en betydning i diskursen, der medfører, at dette noget faktisk kan komme på tale og få betydning”*.²¹

Historisk institutionel analyse er således en analyse af, hvordan den samfundsmæssige udvikling muliggøres ved, at der socialt konstrueres idealer som diskursiveres (italesættes) og institutionaliseres. Ved analyse kan det afdækkes, hvad der (u)muliggør en sådan institutionalisering, med henblik på at udsige noget om muligheder og begrænsninger i den samfundsmæssige udvikling på et bestemt område.

I den institutionelle historie skelnes der mellem den diakrone og den synkrone analyse. Den diakrone analyse undersøger institutionernes historiske tilblivelse, og den synkrone

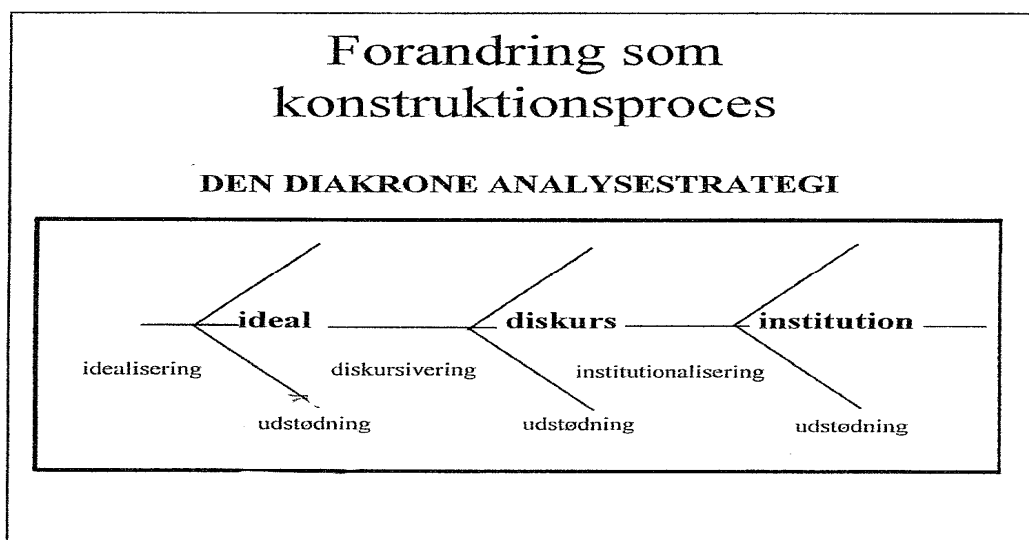
²⁰ Niels Åkerstrøm Andersen: Institutionel historie – Udkast til en analysestrategi, Statsvetenskabelig Tidsskrift 1995, årg. 98, s. 261

²¹ Andersen, N. Å: Institutionel historie – Udkast til en analysestrategi, Statsvetenskabelig Tidsskrift 1995, årg. 98, s. 261

effekterne af institutionernes historie på samfundets organisationsprincipper, på statsformen og på karakteren af samfundets systemer.

Den diakrone analyse er en analyse af, hvordan idealer dannes, diskursiveres og institutionaliseres, jf. nedenstående figur fra Niels Åkerstrøm Andersen side 263. Denne rækkefølge er ikke en tidsmæssig rækkefølge men en logisk rækkefølge. Via den diakrone analyse ordnes historien med henblik på, at beskrive kampen om formulering og diskursivering af idealer. Således er det i første omgang vindernes historie – det er de hegemone diskurser der beskrives. Men i anden omgang er det også historien om de fortabte diskurser, dvs. det der kunne have været anderledes. F.eks. betyder den måde hvorpå styring og ledelse af den offentlige sektor begrebsliggøres/diskursiveres på noget for de mange initiativer der vil blive taget fremover med udgangspunkt i Kvalitetsreformen. Hvis offentlig ledelse var blevet begrebsliggjort/diskursiveret på en anden måde i de tidligere moderniseringsreformer, ex. som den autoritære leder ville udviklingen have set anderledes ud. Der foregår således en politisk kamp om idealer – en kamp om hvem der kan tale om hvad og hvorfra.

Figur 1



Idealerne er en slags forankringspunkter for diskursen – det er dem der begrundes italesættelsen af diskurserne. De er en slags forbilleder, der søges realiseret – men som idealer er de urealistiske, fordi de forskydes i tid, og sættes til når de realiseres. Idealernes

diskursregulerende funktion består i, at de konstituerer diskursen og den diskursive problemudpegning. Problemer er altid spejling af idealer.

Overgangen fra ideal til diskurs indebærer en selvstændiggørelse af idealet og dets italesættelse, idet diskurser er kendetegnet ved selvskabelse således, at den ene italesættelse genererer den anden. Et ideals diskursivering indebærer, at der efterhånden dannes et system af forskelle, ligheder og relationer, der reguleret af bestemte idealer, ordner sociale fænomener, relationer og interesser – en diskursformation.

Således handler den diakrone analyse om at forstå, hvordan idealer brydes, udstrækkes som diskurs og institutionaliseres, samt hvor der forekommer brud i den diskursive orden. En sådan analyse fokuserer på formulering af forskelle. Analysens formål er at analysere italesættelsesprocessens rækkevidde.

6.2.3 Minidiskursanalyse- indledning

I vores minidiskursanalyse vil vi iagttage, hvilke styringspolitiske idealer der italesættes i regeringens oplæg til kvalitetsreform, og hvordan disse idealer diskursiveres i en slags dominerende diskursformationer med tilhørende subjekter og objekter. På baggrund af denne iagttagelse af diskurser vil vi sætte fokus på, hvad dette betyder for selve ledelsesrummet. Vi vil spørge ind til mulige konstitutive konsekvenser af Kvalitetsreformen for ledelsesrummet for offentlige ledere. Kategorien rum forstår vi her som de diskursive og institutionelle mulighedsbetingelser for offentlig ledelse.

Da Kvalitetsreformen indlejrer sig i moderniseringsstrategien og en stor del af indholdet er aftalt i forbindelse med de kommunale aftaler, trepartsforhandlingerne eller implementeres i KL regi, betragter vi som udgangspunkt de idealer og styringsformer, som vi iagttager i teksten som diskursiveret og institutionaliseret i en eller udstrækning.

6.2.4 Analysestrategi - minidiskursanalyse

I vores minidiskursanalyse har vi ladet os inspirere af R. Scott²² og hans indkredsning af institutionsbegrebets tre søjler, og vi har på baggrund heraf dannet tre iagttagelsesplaner: Det normative, regulative og kognitive iagttagelsesplan.

Det normative iagttagelsesplan definerer vi som det plan, hvor vi iagttager, hvilke idealer/problemer der er på spil. Det regulative definerer vi som det iagttagelsesplan, hvor de styringsformer (objekter), der kan tilknyttes idealerne udpeges. Og det kognitive definerer vi som det iagttagelsesplan, hvor vi iagttager konstitueringen af et bestemt rum for offentlig ledelse med udgangspunkt i undersøgelse af, hvilke lederidentiteter (subjekter) og organisationsenheder, der tilknyttes idealer og styreformer.

6.3 Diskursanalyse af Kvalitetsreformen

6.3.1 Indledning

Ideen med Kvalitetsreformen blev lanceret i august 2006, som regeringens svar på fortsat debat om den offentlige sektors kvalitet. Starten var foranlediget af den forudgående strukturreform, som havde været under udarbejdelse siden 2005.

Kvalitetsreformen blev fremlagt af regeringen i august 2007. Der indgår 8 temaer/reformer, der alle vedrører fornyelse og udvikling af kvalitet i børnepassningen, ældreplejen og på sygehusene: 1) Brugere i centrum, 2) Attraktive arbejdspladser med ansvar og faglig udvikling, 3) Ledelsesreform – kompetente, professionelle og synlige ledere, 4) Institutionerne skal tænke nyt og udvikle kvaliteten, 5) Stærkt lokalt selvstyre, 6) Afbureaukratiseringsreform, 7) Flere hænder til nærvær og omsorg og 8) Investeringer i fremtidens velfærd.

Regeringens oplæg²³ indledes med 5 centrale budskaber: 1) Den offentlige sektor står overfor en stor udfordring uden lette løsninger, 2) Regeringen vil investere målrettet i bedre velfærd, 3) Mere af det samme gør det ikke, der skal tænkes nyt, 4) Velfærdssam-

²² Scott, Richard W., *Institutions and organizations*, second edition, 2001

²³ Kvalitetsreformen, *Bedre velfærd og større arbejdsglæde*, Datagraf A/S, august 2007

fundet skal på en gang understøtte det personlige ansvar og tage hånd om de svageste og
5) Høj kvalitet skal komme nedefra – indenfor de politiske rammer der sættes lokalt, regionalt og nationalt.

Kvalitetsreformen kan ikke reduceres til blot at handle om kvalitet – der er meget mere på spil.

Kvalitet defineres ikke i selve oplægget, men det nævnes indledningsvist, at kvalitetsbegrebet på velfærdsområderne indeholder tre forskellige dimensioner: 1) Den kvalitet som brugerne oplever, 2) Den faglige kvalitet, og 3) Den organisatoriske kvalitet. Og god kvalitet forudsætter, at alle tre dimensioner er i orden. Men spørgsmålet er så, hvornår det er i orden.

Er kvalitet når de fastsatte mål for antal hjemmehjælpsbesøg er gennemført, eller er det når borgeren udtrykker glæde og tilfredshed efter besøget og hjemmehjælperen ser sit arbejde som meningsfyldt. Og er der altid overensstemmelse mellem de tre dimensioner. Det er muligt, at jobcentrene har opfyldt deres standard for antal gennemførte samtaler (organisatorisk kvalitet) men at der ikke tilfredshed hos jobsøger og virksomheder (brugeroplevet kvalitet) og at de ikke leverer varen. Kvalitet bliver således noget der ligner en tom betegnelse, hvor begrebet må udfyldes i den enkelte kontekst. Regeringsoplægget til en kvalitetsreform er på denne måde en konstruktion – en nyliberal politisk forestilling eller ideal for, hvad kvalitet i den offentlige sektor bør være.

Via vores iagttagelse af de italesatte idealer dekonstruerer vi denne forestilling. Vi er imidlertid ikke tilfredse med udelukkende at dekonstruere – vi søger også efter, hvad forestillingen rent faktisk kan komme til at betyde for styring og ledelse af den offentlige sektor.

Med udgangspunkt i vores 1. læsning af regeringens oplæg til kvalitetsreform har vi valgt at udpege de flg. 4 overordnede styringspolitiske idealer/diskurser i Kvalitetsreformen. Vores kriterium for dette valg er, at det er en slags idealer for styring (styring forstået som minimering af en forskel), der går igen på tværs af teksten, og at der til disse knytter sig en række objekter (styringsformer) og subjekter (ledelsesidentiteter). Vores blik

på styringsformerne indeholdt i diskurserne er, at vi iagttager forskellen mellem *overordnet central styring og selvstyring*²⁴.

1. Effektivitet i omkostningsøkonomisk forstand (efficiency)
2. Markedsgørelse i form af konkurrenceudsættelse, frit valg mv.
3. Evaluering, overvågning og måling
4. Innovation og kreativitet

6.3.2 Idealer/styringsopfattelser i Kvalitetsreformen

6.3.2.1 Effektivitetsidealet

Den overordnede problemfigur for kvalitetsreformen er beskrevet i oplæggets første budskab. Den offentlige sektor står overfor en stor udfordring uden lette løsninger pga. et øget forventningspres og færre hænder. På den ene side forventer borgerne en service af stadig bedre kvalitet og bedre valgmuligheder, og på den anden side er det ikke muligt at ansætte flere i den offentlige sektor, fordi hver fjerde offentlig ansatte går på pension over de næste 10 år, og det er de små ungdomsårgange der træder ind på arbejdsmarkedet. Udfordringen beskrives kort således: *”Der mangler hænder til at levere servicen. Borgerne forventer bedre og mere individuel service. Flere ældre, der har behov for pleje. Fortsat holdbar økonomi.”*

I forlængelse heraf er der et krav om, at der skal skabes flest mulig velfærdsydelser af høj kvalitet for skattekrone – som der ikke bliver flere af (skattestoppet). Det der med et populært udtryk kaldes ”value for money” eller mere præcist ”more value for same money”. Da besparelser ikke længere er populært, er det rationaliseringsgevinster og bedre ressourceudnyttelse, der skal være rammen for at der kan skabes større kvalitet.

Den forskel der her skal minimeres er mellem en effektiv og en ineffektiv styring af den offentlige lige sektor. Minimeringen af denne forskel skal overvejende ske via en stram

²⁴ Vi skal gøre opmærksom på, at vi afgrænser for hele den aktuelle debat om central styring og et stærkt lokalt selvstyre, selvom idealet om et stærkt lokalt selvstyre indgår i Kvalitetsreformen.

central politisk styring af økonomien i den offentlige sektor, herunder de årlige økonomiforhandlinger, samt via tydeligere information til og forventningsafstemning med borgerne, bedre IT-løsninger, kompetenceudvikling af offentlige medarbejdere, minimering af administrative omkostninger i forbindelse med lovgivning der vedr. kommunale aktiviteter samt mere effektive arbejdsgange, Lean mv.

Subjekter og ledelsesidentitet

Som følge af den økonomi rationalitet sker en subjektivering af borgerne som dem der koster penge. I forventningsafstemningen gælder det derfor om at få fastlagt minimumsstandarder for kvalitet i service baseret på en økonomisk effektivitetslogik.

Lederne skal være dem, der sikrer en omkostningsøkonomisk forvaltning af ressourcerne og at budgetrammerne overholdes. I en periode, hvor der er fokus på mere kvalitet indenfor det samme budget vil en væsentlig del af lederfunktionen være løbende at finde besparelser via effektivisering og prioritering. En funktion, der kræver at lederen ikke er for tæt på de fagprofessionelle værdier, da det så kan blive for vanskeligt. Med Kvalitetsreformens dekoncentration af ressourcer og beslutninger ud i det yderste led forestiller vi os, at der fremover vil ske en ”djøfficerings” af ledelsesrummet i de decentrale institutioner og på afdelingsniveau. En ”djøfficerings” der vil finde sted ikke blot ved ansættelse af djøffere, men i højere grad ved lederuddannelse og kompetenceudvikling af ledelsen i de decentrale institutioner, jf. ledelsesreformen indeholdt i Kvalitetsreformen.

6.3.2.2 Markedsgørelsen

I oplægget er det markedsgørelsen af den offentlige sektor, som vi har fundet er et af de mest dominerende idealer. Den forskel der skal minimeres er forskellen mellem den bureaukratiske og ineffektive offentlige sektor og den innovative og effektive private sektor. Ligesom i NPM tilgangen er der vægt på, at den offentlige sektor kan lære af de markedsorienterede styreformere, som den private sektor benytter.

Der sker en stærk central styring via lovgivning for at sikre markedsgørelsen gennemført, ex. med centralt fastsatte krav om frit valg, konkurrenceudsættelse og kontraktliggørelse. Derudover sker der en incitament styring til f.eks. at indgå i OPP samarbejder.

Set med blikket central styring/selvstyring er mål - og rammestyringen koblet med kontraktstyringen, den styreform, som både sikrer, at de decentrale institutioner styrer efter centralt udmeldte mål og rammer, men samtidig indenfor kontrakten får frihed til at løse deres opgaver i konkurrence med øvrige offentlige og private institutioner. En slags frihed på markedsvilkår.

Frit valg

Øget frit valg er et af de centrale elementer i denne markedsgørelse. Borgerne skal have mulighed for at vælge mellem forskellige serviceleverandører (private eller offentlige) og have mulighed for at vælge mellem forskellige ydelser (standardpakker og tilkøbsydelser). Dette medfører, at driftsinstitutionen skal indrettes efter at konkurrere på et marked med andre udbydere af serviceydelser. Dette kan så kombineres med en økonomisk styring baseret på, at pengene følger aktiviteten, som eksemplet i oplægget med Nacka Kommune i Sverige, hvor dagpasningstilbuddet er baseret på et pengene følger barnet princip. Særligt frit valg mellem offentlige og private leverandører er sat på dagsordnen i regeringens oplæg.

Konkurrenceudsættelse

Konkurrenceudsættelse via udlicitering, privatisering og styrket offentligt og privat samarbejde er ligeledes væsentlige elementer i oplægget, hvor det fremgår, at offentlige serviceopgaver skal løses bedst og billigst, og så er det underordnet om leverandøren er privat eller offentlig. Ifølge oplægget vil øget konkurrence mellem de to sektorer øge fokus på brugerens behov og ønsker. Og offentlig-privat samarbejde føre til nytænkning og bedre udnyttelse af samfundets kompetencer og ressourcer. KL og regeringen er enige om, at en større del af de kommunale opgaver skal konkurrenceudsættes og om at udvikle en indikator herfor. Der iværksættes med Kvalitetsreformen en lang række forskellige aktiviteter, herunder lovgivning der skal sikre lige konkurrencevilkår og ned-sættelse af et udbudsråd. Regeringen og KL er i økonomiaftalen for 2007 enige om, at

øge andelen af konkurrenceudsatte opgaver til 25 % i 2010 for alle kommuner under ét. I 2005 konkurrenceudsatte kommunerne ca. 20 % af opgaverne (jf. regeringens oplæg).

En meget væsentlig del af konkurrenceudsættelsen er regeringens krav om, at kommuner skal overgå til *omkostningsbevillinger*. Denne måde at kalkulere på og styre omkostninger på er hele centralnervesystemet i markedsgørelsen af den offentlige sektor. Det er allerede aftalt med regionerne i 2009, og i økonomiaftalerne er det aftalt med KL, hvornår og hvordan omkostningsstyringen skal indføres i kommunerne i de kommende år. Ved at indføre omkostningsstyring i hele den offentlige sektor bliver den offentlige og private produktion sammenlignelig. I omkostningsstyring er det nødvendigt at omforme alle konkrete handlinger til gennemsnitsstørrelser. Dvs. for at producere en bestemt ydelse, skal man kalkulere sig frem til de gennemsnitlige omkostninger. Efterfølgende kan der opstilles standarder for kvalitet, effektivitet som fælles referencemål – kvalitetsstandarder. I lighed med ældreområdet, skal der udvikles et kvalitetsstandardsystem, hvor konkrete tiltag, det være sig indenfor undervisning, børnepasning etc. formuleres som ydelser, der igen kan beskrives som kvalitetsstandarder, som der kan sættes priser på jf. den omkostningsbaserede kalkulation.

Kontraktliggørelse og mål og rammestyring

Et af de helt centrale overskrifter både i de seneste års økonomiaftaler og i oplægget til kvalitetsreformen er ”*øget mål- og rammestyring*”. På nationalt plan ønsker regeringen en flerårig mål- og rammestyring af kommuner og regioner på centrale velfærdsområder, hvilket skal ske i forbindelse med de årlige økonomiaftaler. Tankegangen i denne kontraktliggjorte mål- og rammestyring går videre til institutionsniveauet, hvor der skrives i oplægget at:

*” Ledere af offentlige institutioner skal have et klart ledelsesansvar og rum til at lede”.
– ” En klar ansvarsfordeling mellem kommunalpolitikere og institutionsleder kan fx sikres ved styringsformer (læs kontraktstyring), der tydeligt beskriver kommunalbestyrelsens ansvar for de politiske mål og institutionslederens ansvar for den daglige drift af institutionerne ”*

Idealet er, at kommunerne, politikerne og embedsmændene skal optræde som købere af velfærdsydelser hos offentlige institutioner og private leverandører. De enkelte institutioner skal så være producenter af velfærdsydelser, som de indgår kontrakt med kommunen eller regionen om at levere til borgerne. I en sådan markedstænkning er det naturligt, at regeringen lægger stor vægt på at få præcist beskrevet og defineret de ydelser, der indgår i kontrakten.

Kvalitetskontrakter

Kommunerne skal opstille klare mål for servicen, både for at synliggøre de politiske prioriteringer og for at informere borgerne om serviceniveau. Samtidig vil de klare mål give lederne og medarbejderne i kommunen et fælles fokus på, hvilken service, der skal leveres, og hvor kvaliteten skal forbedres. Derfor ønsker regeringen, at de enkelte kommunalbestyrelser skal udarbejde en kvalitetskontrakt med borgerne, som på hvert serviceområde indeholder få og klare målsætninger for, hvordan kvaliteten skal udvikle sig over en årrække.

Resultatkontrakter

Ifølge regeringens oplæg er resultatkontrakter og bestiller/udfører model, og pengene følger borgeren en række styringsmodeller, der fremmer ansvar og nytænkning i institutionerne, og dette giver sammen med bedre dokumentation et grundlag for at give institutionerne mere frihed.

Subjekter og ledelsesidentitet

I forbindelse med markedsgørelsen er medarbejderne serviceydere – og borgerne/brugerne kunder i den offentlige servicebutik. Borgerne og brugerne ses enten som kunder eller som kontraktpartnere.

I forbindelse med mål- og rammestyringshierarkiet er det medarbejderne, der som det yderste led i en slag P/A kæde *”skal tage ansvar for en stærk offentlig servicekultur”*. De *”skal tage ansvar for, at mødet mellem borgere og medarbejdere er professionelt og præget af nærvær og respekt for det enkelte menneske.”* På bedste spejdermaner vil de

blive udstyret med grønspættebogen med ”*Ni principper for god offentlig service*”, som angiver, hvordan de kan arbejde med god service. På denne måde sker der i Kvalitetsreformen en styret ansvarliggørelse af den enkelte medarbejder. I forlængelse heraf er der lagt vægt på uddannelse af primærmedarbejderne i den offentlige sektor.

Den lederidentitet der italesættes ift. markedsgørelsen, er den virksomhedsorienterede driftsleder. Lederen er en virksomhedsbestyrer, der indenfor lokale aftaler/kontrakter og mål-og rammestyring samt diverse centrale lovbestemmelser skal udbyde sine ”varer” i konkurrence med andre på et kvasimarked. Imidlertid er den offentlige virksomhed ikke kun en Nettobutik, og ledelsesrummet er også præget af krav om personaleledelse af forskellige fagprofessionelle medarbejdere, samarbejde med bestyrelser og med diverse lokale og centrale fora, så som lokale borgerforeninger og netværk i KL. Endelig er der relationerne til forvaltning og til byrådet, der skal varetages og koordineres med de øvrige forhold.

6.3.2.3 Evaluering, overvågning og måling

I regeringens oplæg er idealet en offentlig sektor, hvor der er fokus på mål og resultater, og hvor der bliver dokumenteret og fulgt op på om kommunerne opfylder de fastsatte resultatkrav. Sammenlignelig dokumentation er nødvendig og helt afgørende for: 1) At kommunerne får mere frihed indenfor de rammer og fælles overordnede mål, der er fastsat i lovgivningen og ved aftaler mellem regering og kommuner, 2) At kommuner, regioner og institutioner kan se, hvordan de klarer sig i forhold til andre og lære af gode eksempler (benchmarking), og 3) At borgerne kan få ren besked om den offentlige service.

Den styringsforskel, der skal minimeres er forskellen mellem en ikke dokumenterbar offentlig sektor baseret på inputstyring og en dokumenterbar offentlig sektor baseret på overvejende output baseret styring. De styringsformer, der knytter sig til dette ideal er både karakteriseret af re-regulering og de-regulering. Vi finder en re-regulering i form af en række krav fastsat i kvalitetsreformen til centrale standarder og indikatorer, overvågning og måling heraf, samtidig finder vi også en de-regulering i form af mindre detaljstyring og vægtning af selvstyre med udgangspunkt i en øget anvendelse af mål- og rammestyring på alle niveauer i den offentlige sektor.

I regeringens deal med kommunerne om et stærkere selvstyre og øget mål- og ramme-
styring indgår et tilsagn fra KL om, at kommunerne vil dokumentere mål og resultat-
krav²⁵. I regeringens oplæg til kvalitetsreform beskrives et hierakisk målstyrings- og
dokumentationshierarki. Men det er en noget for noget aftale:

*”Kommunerne får større frihed til at løse opgaverne. Til gengæld skal de tage et større
ansvar lokalt og dokumentere deres resultater. Og så skal friheden til at tilrettelægge
arbejdet ikke stoppe på borgmesterkontoret. Kommunerne skal give institutionerne frie-
re rammer, fx gennem resultatkontrakter”.*

Regeringen ønsker at videreudvikle det eksisterende økonomiske styringshierarki med
nationale mål/indikatorer for kvalitet (ældre- og børne- og ungeområdet). På lovgiv-
ningsområdet bliver der formuleret klare overordnede mål for servicen. På det kommu-
nale niveau, skal kommunerne udarbejde en kvalitetsstrategi med klare mål på hvert
serviceområde, og efterfølgende skal der måles og følges op på om resultaterne er gode
nok. Herunder skal borgerne årligt informeres om, hvor langt man er nået ift. de opstil-
lede mål. Yderligere vil regeringen frem til 2010 sammen med kommunerne gennemgå
alle større serviceområdet for at sikre en bedre dokumentation af kommunernes indsats.
Og endelig på institutionsniveauet skal der fastsættes mål for institutionens arbejde og
mål for deres indsatser. Alle institutioner skal give borgerne klar besked om kvaliteten.
Informationen skal bl.a. omfatte målinger af brugertilfredshed og af faglig kvalitet.

I forhold til kommunerne er det ikke nyt, at der skal dokumenteres og evalueres. Kravet
om dokumentation og evaluering indgik allerede i økonomiaftalen for 2006 som et selv-
stændigt element i Samarbejdsprojektet mellem KL og kommunerne. Samarbejdspro-
jektet er et samarbejde mellem regeringen og KL, som omfatter en række initiativer for
mere effektiv ressourceudnyttelse, dokumentation af effekt i den kommunale opgave-
løsning og en nærmere undersøgelse af den statslige regulering af kommunerne. Øko-
nomiaftalen for 2006 er interessant, fordi den indeholder en række principper for Frem-
tidens Dialog 2006-2010, som et forsøg på at øge den fælles forståelse af de institutio-
nelle rammer for aftalesystemet. Heriblandt den offentlige sektors forpligtigelse til at

²⁵ Brandt, J, Bækvang, K og Høybye Hansen, M: Evaluering i Danmark – Value for Money, Kernefags-
opgave MPA studiet, CBS 2007

sikre den mest effektive ressourceudnyttelse og dokumentere opgaveløsningens effekt.

26

Helt tilbage i august 2005 foreslår regeringen i bogen ”Tid til Status – erfaringer med frit valg”,²⁷ at der skal udarbejdes kvalitetsstandarder og ske en øget dokumentation og måling af alle offentlige institutioners præstationer, så man dels lettere kan finde frem til de bedste og billigste udbydere og dels afgøre, om der er overensstemmelse mellem det politisk fastlagte serviceniveau og de faktisk leverede ydelser. Evaluering og måling sættes her ind i konteksten af kontraktpolitikken og den skærpede konkurrence med de mange leverandører. På ”markedet” bliver det de institutioner der præsterer de bedste resultater og har størst søgning, som vil blive mest efterspurgt.

Ikke blot på det organisatoriske niveau skal der måles, også ledernes resultater skal måles. Regeringen har sammen med KL, LO og AC i trepartsaftalen aftalt, at alle offentlige ledere skal evalueres mindst hvert tredje år. Og regeringen ønsker, at aflønningen af de offentlige ledere i højere grad skal afspejle resultaterne. Der arbejdes derfor på i første omgang, at alle ledere i staten på det borger- og virksomhedsrettede område skal omfattes af resultatlønskontrakter.

Foruden disse målinger fremgår det af regeringens oplæg, at der skal oprettes kvalitetsnetværk og etableres en ordning med kommunale kvalitetsambassadører, hvor kommunerne kan lære af hinandens erfaringer.

En helt særlig form for måling, som reformen ser som et vigtigt redskab til at sikre og udvikle kvaliteten i den offentlige service er akkreditering. På sundhedsområdet er der ved at blive udviklet en akkrediteringsmodel – Den Danske Kvalitetsmodel, hvor alle sygehuse skal leve op til standarder fastsat af et uafhængigt akkrediteringsinstitut. Og regeringen vil i samarbejde med kommuner og regioner udvikle en model for akkreditering af det sociale område.

²⁶ Ibid

²⁷ Regeringen: Tid til status – erfaringer med frit valg, marts 2005

Subjekter og ledelsesidentitet

Borgeren bliver italesat som et subjekt, der skal kunne foretage et informeret valg mellem en række forskellige serviceudbydere, og derfor bliver kvalitetsstandarder, måling af kvalitet etc vigtigt. Ledersubjektet, og den identitet der knyttes dertil, er på den ene side præget af at skulle opfylde centralt fastsatte krav i form af målstyring og dokumentation ift. centralt fastsatte mål og standarder, hvad enten disse kommer fra centralt hold eller fra byrådet, og på den anden side af at skabe mening for de medarbejdere, der skal arbejde med at opfylde og dokumentere mål og resultater. Der er således en stor del oversættelsesarbejde, og det interessante er fremover at se, hvordan lederne vil håndtere denne legitimeringsskabelse udadtil og indadtil²⁸. Vi var i marts 2007 vidne til at nogle ledere²⁹ med en artikel i Politikken gik ud med en offentlig undskyldning for at have indført kontraktstyring – men vi har ikke i forbindelse med kvalitetsreformen set, hverken ledere, medarbejdere, fagforeninger eller politikere rejse denne debat om kvalitet forstået som mere central dokumentation og kontrol eller tillid og meningsskabelse i omsorgs- og velfærdsydelser. Det har ligesom været udenfor dagsordenen – udenfor diskursen. Der er dog enkelte forskere, som undtagelsesvist har forsøgt at rejse debatten.³⁰

Samtidig ser vi, at det er tællelighedens regime, der gælder når der skal styres, måles og vejes. Når der skal måles og dokumenteres på tværs af sektorer og på tværs af organisatoriske enheder er tal/økonomi det eneste middel. Kvalitative evalueringer og undersøgelser kan være gode nok internt og til at dokumentere specifikke erfaringer med bestemte ordninger og tilgange, men kan ikke gøres sammenlignelige.

Dette medfører en særlig rationalitet for ledere og medarbejdere, og vi forventer, at der først og fremmest vil ske en prioritering af de opgaver, som der er forpligtigelse til at løse via lovgivning og lokale kontrakter/aftaler, og hvor det er det, der kan måles og vejes der har størst værdi.

²⁸ Suchmann giver en glimrende oversigt over det at etablere, vedligeholde og udvikle legitimitet som den væsentligste del af strategisk ledelse i Suchman, M.C: *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, *Academy and Management Review*, Vol. 20, No. 3, 1995

²⁹ Gjørup, J et.al: Tilgiv os vi vidste ikke, hvad vi gjorde, artikel i *Politikken* 29. marts 2007

³⁰ Pedersen, O.K: Kvalitetsreformen vil give bureaukrati, artikel i *Information*, 1. maj 2007, og Larsen, S.N: Lad os alle blive rigtige håndværkere, artikel i *Politikken* 29. april, 2007

6.3.2.4 *Nytænkning og innovation*

Af regeringsoplægget fremgår, at Kvalitetsreformen er det redskab, der med *nytænkning og kreativitet skal finde en vej mellem borgernes stigende forventninger til velfærdssamfundet i en virkelighed, hvor der ikke bare kan ansættes flere i den offentlige servicesektor eller ske en udvidelse af forbruget i den offentlige sektor.*

Øget effektivitet i administrationen via fornyelse og innovation i den offentlige sektor vil kunne give plads til flere ”varme hænder”, og dermed en bedre kvalitet i ydelserne.

Innovation og fornyelse af procedurer, samarbejdsformer, teknologi indgår i Kvalitetsreformen, som redskaber til at sikre udvikling af velfærdsydelserne. Værktøjerne til fornyelse kan være både forskning og medarbejderdreven innovation, og der ses gerne inspiration fra den private sektor. Medarbejderdreven og brugerdreven innovation er væsentlige redskaber til f.eks. effektivisering via afbureaukratisering. Således skriver Anders Fogh Rasmussen i indledningen til regeringens oplæg flg.:

”En række af Kvalitetsreformens vigtigste initiativer bygger på lokal opfølgning og inddragelse af medarbejderne og brugerne. Fx skal en omfattende afbureaukratisering tage udgangspunkt i medarbejdernes erfaringer med, hvilke procedurer og krav der er en hæmsko i dagligdagen. Og udbredelsen af mål og dokumentation som grundlag for den faglige udvikling skal ske med tæt inddragelse af medarbejdere og brugere ude på institutionerne.”

Regeringen har i oplægget et mål om at *”Den offentlige sektor skal være dynamisk og nyskabende og være med til at præge samfundsudviklingen --- de offentlige institutioner i Danmark skal være blandt de mest innovative og dynamiske i verden.”*. Institutionerne skal derfor arbejde systematisk med nytænkning og kvalitetsudvikling, og udgangspunktet skal være brugernes og medarbejdernes egne erfaringer.

Den forskel der skal minimeres er forskellen mellem en bureaukratisk og ”her gør vi det som vi plejer” offentlig sektor og en dynamisk offentlig sektor, der er præget af kreativitet og innovation.

Der knytter sig til idealet en række forskellige styringsredskaber lige fra bruger- og medarbejderdreven innovation, læring af erfaringer, brugertilfredshedsundersøgelser til akkreditering (Den Danske Kvalitetsmodel) og OPP. Styringsredskaber der ligger både indenfor den centrale styring (akkreditering) og indenfor selvstyring (medarbejder og brugerdreven innovation).

Subjekt og ledelsesidentitet

I forbindelse med innovation er det imidlertid interessant, at medarbejderne og brugerne tildeles en særlig rolle i forbindelse med brugerdreven innovation – herunder afbureaukratisering ("*medarbejderdreven forenkling og sanering af utidssvarende regler, arbejds gange og dokumentationskrav*"). Filosofien bag er, at det er medarbejderne og brugerne, der bedst ved hvor det er at skoen trykker – og de så derfor er de mest effektive til at finde på nye og bedre måder at gøre tingene på.

Lederen italesættes som subjekt, der er ansvarlig for, at der sker en udvikling af kreativitet og innovation. Herunder en udvikling af såvel fagligt indhold i ydelserne og i de administrative procedurer.

6.4. Ledelsesrummet i lyset af Kvalitetsreformen

6.4.1 Indledning

Vi har nu identificeret idealer, styreformer og identiteter i Kvalitetsreformen, og vi vil i det efterfølgende undersøge, hvad dette betyder for det aktuelle ledelsesrum i den offentlige sektor. Med henblik på at indkredse karakteren af ledelsesrummet vil vi først se på de organisationsenheder, som kvalitetsreformen sætter fokus på. Dernæst identificerer vi de opgaver, ledelsesfunktioner og roller, der knytter sig til ledelse i lyset af kvalitetsreformen. Dette gør vi med henblik på at kunne pege på, hvilke udfordringer stiller karakteren af ledelsesrummet for de offentlige ledere, og er Kvalitetsreformen et svar herpå?

6.4.2 Organisationsenheder, opgaver og ledelsesfunktioner

I Kvalitetsreformen er der hverken fokus på den administrative topledelse (ex. direktionen) eller på den politiske topledelse (ex. byrådet) som enhed, men på ledelsen af driftsenheden. Det den enkelte driftsenhed og dens ledelse, hvad enten det er et sygehus eller en børnehave, der pålægges ansvar ift. mål- og resultatopfyldelse. Den enkelte driftsleder gøres ansvarlig i højere grad end nogen sinde før. De valgte politikere skal fjernes fra driftsansvaret og udelukkende forholde sig til de overordnede mål - og rammer. Den enkelte driftsleder, der har frihed under ansvar, gøres selv ansvarlig for udformning og gennemførelse af beslutninger ift. drift og udvikling, herunder måling og dokumentation. I forhold til den kommunale sektor er dette ikke en ny udvikling. Der har i en årrække været gennemført dekoncentration i en række kommuner, hvor driftsansvar for økonomi og personale er lagt ud i det udførende led – ofte på baggrund af kontraktstyring. Tendensen har på det seneste været en udvikling i retning af sammenlægninger til større institutioner med fællesledelse. Således er der sket en decentralisering af administrative og ledelsesmæssige funktioner jf.: Det Pæreformede Bureaukrati artikel af DP³¹. En udvikling, som vi forventer, vil blive accelereret med Kvalitetsreformen.

Vi kan således iagttage en forskydning fra politik til drift. Institutionslederen er set som virksomhedsleder for en servicebutik (serviceudbyder), og borgeren som en kunde, der har mulighed for at shoppe mellem de forskellige serviceudbydere. Topleledelsen beskrives som værende på plads og afklaret via ”Kodeks for offentlige topledere”. I forlængelse af den vægt der tillægges lederen (institutionslederen) indgår der i reformen en massiv uddannelsesindsats, og der skal udarbejdes et kodeks for offentlig ledelse.

Derudover har vi i lighed med den øvrige del af regeringens moderniseringspolitik set, at det er enheder indenfor markedsregimet, som er italesat. Det drejer sig om markedet, der ses som middel til såvel fornyelse, effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor. I forlængelse heraf er idealet for driftsinstitutionen som en enhed, *virksomheden*. Virksomheden, som den enhed der agerer på et marked, anvender styringsformer og indrettet sin organisation i forhold dertil. Som følge heraf forventes enhederne at have eller udvikle en markedsøkonomisk rationalitet.

³¹ Pedersen, D: Paradoxernes Paradis – eller hvordan undgår vi det pæreformede bureaukrati? Lederweb.dk, 2007

6.4.3 Opgaver og ledelsesfunktioner

Med udgangspunkt i de forskellige idealer, styringsformer og lederidentiteter har vi i regeringens oplæg set efter, hvilke forskellige opgaver og ledelsesfunktioner, der italesættes. I figur 2 vil vi præsentere de ledelsesopgaver, som vi fundet mest italesat.

Figur 2 Oversigt over opgaver og ledelsesfunktioner i Kvalitetsreformen

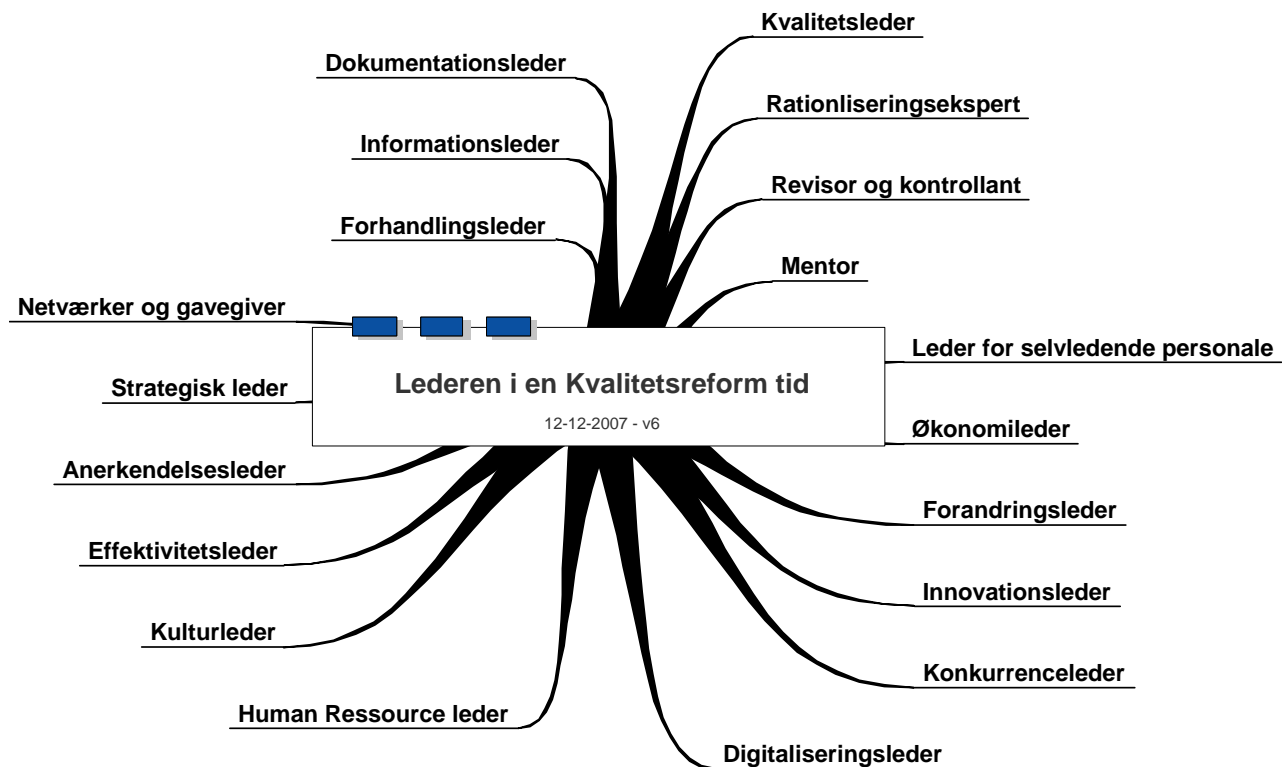
Opgaver	Ledelsesfunktioner
Akkreditering	Kvalitetsleder
Budgetoverholdelse, effektiv og rationel ressourcestyring	Økonomileder/Controller
Nytænkning og innovation Følge med samfundets udvikling – tilpasse institutionen og opgaverne	Forandrings-og innovationsleder
Frit valg, flere private udbydere	Konkurrenceleder
Ny teknologi	Digitaliseringsleder
Kompetenceudvikling for medarbejderne	HR leder
Forandring og indførelse af ny kultur	Kulturleder - Værdileder
Stor effektivitet for de samme midler – ”value for money”	Effektiveringsleder
Anerkendelse og belønning af medarbejderne	HR/Anerkendelsesleder Lønadministrator og forhandler
Attraktive arbejdspladser og medarbejdertrivsel Rekrutterings- og fastholdelse	HR leder og Arbejds miljøleder
Tænke strategisk, lave langsigtede planer	Strategisk leder
Større ansvar til medarbejderne (selvstyrende teams)	Leder for selvledende personale
Netværk og videndeling Samarbejde med frivillige organisationer	Netværker og ”gavegiver” ³²
Hjælpe ledere in spe (mentees)	Mentor
OPP og kontrakter med bestyrelser og råd	Forhandlingsleder
Dokumentation af ydelser og effekter	Dokumentationsleder (revisor) Kontrollant
Information til medarbejderne, borgerne, politikerne og topledelse	Informationsleder
Rationalisering, afbureaukratisering, regelsanering	Rationaliseringsekspert

Der kan således iagttages rigtig mange forskellige opgaver som ledelse ifølge Kvalitetsreformen bør rette sig imod, og dermed mange forskellige lederfunktioner. Vi finder at

³² Gavegiver henviser til gavegivning i den tillidsbaserede organisation – hvor viden deles ud som gaver uden en aftalt modydelse. MPA kompendium 2007, Strategi og ændringer, s. 255

lederrollen bliver ”overloaded” med disse mange forskellige genstande og roller. Det er en ren blæksprutte der italesættes som den ideelle leder.

Figur 3: Blæksprutte lederen i en kvalitetsreformtid



Uanset professionalisme og uddannelse er det vanskeligt at forholde sig til så mange forskelligartede roller. Det bliver op til den enkelte leder at forholde sig dertil i den konkrete kontekst, og dér sørge for selv at sætte sit ledelsesrum. At der italesættes et så mangearmet billede af ledelse skaber usikkerhed om, hvad der er væsentligt og hvad der ikke er. En usikkerhed, der ikke bliver mindre af, at dagsordenen hurtigt kan skifte i en reformtid med mange både eksterne og interne reformer.

I oplægget til kvalitetsreform indgår en ledelsesreform, der er rettet mod at skabe kompetente, professionelle og synlige ledere i den offentlige sektor. Det fastslås indledningsvist, at ”god eller dårlig ledelse er helt afgørende for, om en offentlig arbejdsplads og for, om borgerne får god service”, og videre, at det nu ”er udfordringen at styrke ledelsen på de enkelte institutioner”. Regeringens mål er, at alle ledere skal have ret til en anerkendt lederuddannelse, offentlige ledere skal evalueres mindst hvert tredje år, og

have krav på en årlig udviklingssamtale med deres overordnede, offentlige ledere skal have et klart ledelsesansvar og rum til at lede og god ledelse skal anerkendes og belønnes.

Vores minidiskursanalyse har vist, at der er fokus som aldrig før på den decentrale ledelse, og at kravene er modsatrettede ift. at kunne håndtere både en stigende centralisering (re-regulering) og et øget selvstyre (de-regulering). Der er krydspres ift. de forskellige mange samarbejdspartnere og forventninger, og der er mange forskelligartede opgaver og ledelsesfunktioner. Dette medfører en totalt overloaded ledelsesrolle, hvor lederen ikke har klare ledetråde i for sin ledelse. Rummet for ledelse er således præget af en række udfordringer ift. at kunne håndtere dette. Spørgsmålet er imidlertid om det hjælper at overloade lederen med krav om yderligere uddannelse, kompetencer og resultatvurderinger, således som det sker i Kvalitetsreformen.

6.4.4 Ledelsesrummet i spændet mellem central styring og selvstyre

Ledelsesrummet kan i forlængelse af Kvalitetsreformen således ikke anskues som en entydig størrelse. Der er en spænding mellem centralstyring, ”magt over”, government og selvledelse, ”magt til” og governance. Denne spænding er ikke af ny dato – den er en del af den neoliberale moderniseringspolitik, som regeringen siden 1983 har haft gennemført med inspiration fra NPM med det overordnede politiske formål at fremme markedsgørelse indføres en række styringsformer, der både omfatter re-regulering og de-regulering i den offentlige sektor.

Re-reguleringen (central styring) ser vi i sær i form af en række forskellige krav til fremme af markedsliggørelse og til fremme af outputstyring (dokumentation og måling af resultater). Dette tænkes gennemført indenfor rammen af mål- og rammestyring på alle niveauer i den offentlige sektor på baggrund af styreformen ”central styring - decental ledelse”.

De-reguleringen (selvledelse, autonomi) indebærer i Kvalitetsreformen, bl.a. en spredning af kognitive styringsværktøjer med henblik på en internalisering og selvprogrammering af ledelse, ex. kodeks, erfaringsnetværk, værdibaseret ledelse etc. Vi finder her,

at M. Foucaults beskrivelse i ”Overvågning og straf”³³ af, hvordan der allerede tidligt i industrialiseringen udvikles en ny form for disciplinering, hvor der frem for et ydre pres på medarbejderne skal ske en indre organisering ud fra et nytte synspunkt, er et illustrerende perspektiv på en selvdisciplinering og selvprogrammering. I forlængelse heraf kan den industrielle psykologis historie og udviklingen af nye ledelsesmetoder ses som en beretning om regulering af arbejdet og arbejdskraften. Her peger N. Rose ³⁴på, at i modernes ledelse, skal det enkelte individ finde svarene i sig selv via sit selvarbejde, men det skal føre til en bestemt forståelse af det meningsfulde arbejde.

Der er i Kvalitetsreformen i nogen grad kontinuitet ift. de enheder for ledelse, som Dorthe Pedersen identificerede i den aktuelle moderniseringsstrategi. Dog er der ikke fokus på koncernen som en vigtig enhed, og en endnu stærkere fokusering på virksomheden, som den ansvarlige driftsenhed – herunder ikke blot lederen, men også medarbejderne som selvstændiggjorte og mægtiggjorte individer.

Vi ser i Kvalitetsreformen, at det er lederne og medarbejderne i det udførende led, som skal adfærdsreguleres (kodekser), uddannes til (opkvalificering og uddannelse) og styres til (dokumentation, omkostningsstyre etc), at den primære offentlige sektor bliver endnu mere markedsliggjort indenfor rammerne af de overordnede mål og rammer som regeringen fastsætter sammen med KL. Både en styring og en selvprogrammering indenfor en bestemt forståelse af, hvad der er den meningsfulde offentlige sektor.

Vi finder at Kvalitetsreformen, som en del af det nyliberale moderniseringsregime med de mange reformer indeholdende forskelligrettede styreformer og ansvarliggørelse af det yderste led i den offentlige service sektor, destabiliserer ledelsen af de offentlige serviceinstitutioner med det resultat, at ledelsen bliver skrøbelig og sårbar. Lederens identitet, som er udgangspunkt for etablering af ledelsesrelationer, bliver i Kvalitetsreformen italesat og re-italesat, erobret og udviklet som et projekt og en mulighed – i form af den innovative offentlige sektor og den professionelle virksomhedsleder.

Dobbeltheden i re-regulering og de-regulering og de forskellige styringsmæssige udfordringer som opstår, skubber de offentlige institutioner til konstant at skulle reformere og

³³ Foucault, Michel (1994): Overvågning og straf. Fængslets fødsel, Frederiksberg, Det lille Forlag

³⁴ Rose, Nikolas (1989): Governing the soul. The shaping of the private self. London, Routledge

ændre sig selv. Positivt formuleret kan denne tendens formuleres som ”forandringsvil-
lighed” eller ”innovativ ledelse”. Men det kan også ses som et udtryk for en slags de-
sperat fokusering på reformer, ledelse og organisationsforandringer, som en slags uni-
versalløsning på både enkeltstående problemer i institutionen og mere strukturelle pro-
blemer i den offentlige sektor som sådan. Dette er ikke et nyt fænomen, om end den
seneste tid her været præget af både mange og omfattende reformer. Brunsson og Olsen
pegede allerede i begyndelsen af 1990erne, at moderniseringen af den offentlige sektor
er blevet en institution og reformer en rutine.³⁵ Det nye ved Kvalitetsreformen er, at der
er en så stor fokus på ledelse.

Risikoen er, at der opstår en slags metaltræthed hos både ledere og medarbejdere ift. de
evindelige krav om forhandling og vedligeholdelse af ledelsesposition, og omstilling i
forbindelse med organisationsforandringer og reformer. Næste skridt er dårlig trivsel og
stress for både ledere og medarbejdere. Dette har vi set sig udfolde sig efter strukturre-
formen, hvor stress blandt ledere og medarbejdere er det største problem i mange kom-
muner. Således udtalte kommunaldirektøren fra Frederiksværk Kommune i starten af
2007, at han ikke kunne forsvare at lade sine medarbejdere og ledere gå igennem endnu
en reform (Kvalitetsreformen) eftersom implementeringen af strukturreformen stadig
kun var i sin begyndelse. Her hjælper den ”Attraktive Arbejdsplads” med æbler, fitness,
massage og fysioterapeut som frynsegoder på de offentlige arbejdspladser ikke. Her
ville det handle om at anerkende og have tillid til det som medarbejderne og lederne
gør, støtte op om og give dem tid til at gennemføre de besluttede ændringer, inddrage de
udførende leds erfaringer med BUM organisering, udlicitering, kontraktstyring, over-
vågning og dokumentation etc. – og her ikke af ideologiske hensyn på forhånd, udeluk-
ke de dårlige erfaringer. Vi ser her tillidsbaseret ledelse som et alternativ, der fortjener
langt mere opmærksomhed fremover.³⁶

³⁵ Brunsson, N og J.P, Olsen, red.: Makten att reformera, Lund 1993, Studentlitteratur og The Reform-
ing Organization, London, 1993, Routledge. Her fra: Ejersbo, N og Greve, C: Moderniseringen af den
offentlige sektor, København 2005, Børsens Forlag

³⁶ Rafnsøe, S; Valentin, S og Thygesen, N: Om ledelse på magtens og tillidens betingelser

6.5 Opsummering på minidiskursanalysen

Vores hensigt har været at besvare disse spørgsmål, som vi indledningsvist formulerede:

- Hvordan konstitueres det aktuelle ledelsesrum i managementstaten på baggrund af de dominerende styringsopfattelser, som vi kan iagttage i Kvalitetsreformen – idealer for den offentlige sektors styring?
- Hvad er karakteren af dette ledelsesrum set ud fra et styringsmæssigt perspektiv – hvilke institutionaliserede reguleringsformer og styringsværktøjer udgør grundlaget for ledelse i den offentlige sektor?
- Hvilke udfordringer stiller karakteren af ledelsesrummet for de offentlige ledere, og er Kvalitetsreformen et svar herpå?

De dominerende idealer for styring i den offentlige sektor vi fandt i Kvalitetsreformen var flg.:

- 1) Effektivitet i omkostningsøkonomisk forstand (efficiency)
- 2) Markedsgørelse i form af konkurrenceudsættelse, frit valg mv.
- 3) Evaluering, overvågning og måling
- 4) Innovation og kreativitet

Vi fandt, at der er en fortsættelse af de diskursive forestillinger i forvaltningspolitikken og den aktuelle moderniseringsstrategi om hhv. virksomhedsgørelse, frit valg og ”central styring og decentral ledelse”. Både effektivitet og kvalitetsudvikling ses som en effekt af, at den offentlige sektor moderniseres i den private sektors billede via konkurrenceudsættelse, OPP og stadig mere frit valg for borgerne. Men også idealet om central styring kombineret med decentral ledelse så vi fortsat og forstærket i Kvalitetsreformen. I denne forbindelse er en decentralisering (dekoncentration) ud til det yderste led – dvs.

virksomheden/driftenheden der er fokus på. Men samtidig med, at virksomhederne/driftenhederne får mere ansvar lagt ud økonomisk, administrativt og ledelsesmæssigt skal de dokumentere, at de opfylder central fastsatte krav dels til selve processerne (akkreditering) og dels ift. mål/standarder for kvalitet ift. output/resultater. Yderligere sker der en regulering af alle offentlige institutioner via en række overordnede beslutninger vedr. styreformer, ex. omkostningsbevilling, konkurrenceudsættelse som fremmer bestemte markedsorienterede styreformer. På et og samme tidspunkt en de-regulering og en re-regulering, som idealiseres via central styring/decentral ledelse.

Det er i særdeles lederen af virksomheden/driftenheden, der er sat i spil, som den der har ansvar for kvalitetsudviklingen, men også medarbejderne er blevet ansvarliggjort ift. at skabe kvalitet i mødet med borgeren, ex. via mere uddannelse og kodeks for god offentlig service. Lederidentiteten bliver udover denne bemægtiggørelse og ansvarliggørelse overloaded med en række meget forskellige og nogle gange modsatrettede opgaver og ledelsesfunktioner. Vi har derfor kaldt det ”Blækspruttelederen”. Spørgsmålet er her om blæksprutten er i fare for at blive kvalt i sine mange arme og om ikke Kvalitetsreformen bidrager hertil.

Vi ser således et ledelsesrum der er fyldt af med en række forskellige krav, som følge at såvel re-regulering og de-regulering, og med en række forventninger til at lederne kan navigere i mellem forskellige krydspres fra oven og fra neden i organisationen og eksternt via lovgivning, bestyrelser og diverse andre fora. Lederidentiteten er ikke længere embedsmanden, der agerer i et hierarkisk system og neutral forvalter centralt udmeldte politikker (government), men er i stedet for en professionel leder – en jonglør, der er i dette komplekse netværk ideelt set er i stand til selv at skabe og kommunikere mening, og herved repræsentere helheden og finde gyldige værdier og programmer, der kan omsættes i beslutningspræmisses for denne helhed (governance).

Dette ledelsesrum er ikke væsentlig anderledes med eller uden en kvalitetsreform – sporerne er lagt tidligere, jf. vores diakrone historie om forvaltningspolitikken og den aktuelle moderniseringsstrategi. Men vi ser en skærpelse af markedsgørelsen, og en fortætning af spændingerne mellem centralisering og selvstyre og mellem re-regulering og de-regulering, samtidig med en mægtiggørelse og ansvarliggørelse af den decentrale ledelse.

Er kvalitetsreformen så svaret på de udfordringer, som dette sætter for ledelse i den offentlige sektor – ikke umiddelbart. Vi ser derimod med reformen en forstærkelse af spændingerne mellem de forskellige styringsformer, og mener ikke at uddannelse og kompetenceudvikling kan ændre herpå. Der skal være tale om mere strukturelle ændringer, hvor der skabes tillid til ledelse og medarbejdere i den offentlige sektor, og hvor det ikke alene er markedsgørelse, som er idealet for udvikling af den offentlige sektor. Vi ser dog en lille spire til noget der er anderledes i den del af Kvalitetsreformen som handler om bruger- og medarbejderdreven innovation. Her er der måske noget af det, der kunne blive til en ny vej for udviklingen af den offentlige sektor – at lade medarbejderne og brugerne være med til at udvikle nye services og nye procedurer.

Vi ser et behov for en ny ”kvalitetsreform”, hvor der er vægt på udvikling af den offentlige sektor via læring og tillid frem for dokumentation og kontrol, større indflydelse på at skabe mening i det daglige arbejde³⁷ og ”ethos” tilbage de offentlige ansatte samt større ”voice” til borgerne, ikke kun som brugere, men som medspillere i udformning og gennemførelse af lokale beslutninger. Vi ville ønske, at regeringen havde skelet mere til 4. generations NPM ”*Public Service Orientation*”, hvor dette er elementer, frem for at være inspireret af tidligere NPM generationer, hvor det er markedsgørelsen, der er det dominerende ideal for styring og udvikling af den offentlige sektor.³⁸

I den næste del af vores opgave vil vi forlade policyniveauet, og i stedet for undersøge, hvilke effekter aftalestyring og værdibaseret ledelse har for lederens handlerum i Greve Kommune, og hvordan lederne håndterer de ledelsesmæssige udfordringer i praksis.

Stafetten fra denne del af opgaven er givet i form af, at styreformens i Greve Kommune er kendetegnet af ”central styring decentral ledelse”, og vi forventer derfor at kunne iagttage de samme spændinger mellem central styring og selvstyring, som vi fandt i ledelsesrummet med udgangspunkt i minidiskursanalysen. Vi er imidlertid også nysgerrige på, om der kommer nogle helt andre vinkler på ledelsesrummet, og i sær er vi spændte på, hvilke håndteringsstrategier lederne bruger i deres daglige ledelse.

³⁷ Vi er her inspireret af K. Weicks teorier om meningskabelse i organisationer: Kompendium i Soft Issues, MPA, CBS 2003 – Artikel af Karl Weick: Organizations as Contexts for Sensemaking

³⁸ Ferlie, Ewan et.al (1996): The New Public Management in Action, Oxford University Press, Oxford

7. Styringsteknologier i Greve Kommune

7.1 Indledning

Vi har i tidligere set på forvaltningspolitikken og de aktuelle moderniseringsstrategier for at forstå den kontekst som Kvalitetsreformen er indlejret i fsva. styring og ledelse i den offentlige sektor. Og med udgangspunkt i en minidiskursanalyse af kvalitetsreformen og dens idealer og styringsformer indkredsede vi det aktuelle ledelsesrum i managementstaten.

I denne del af opgaven er vi stadig på jagt efter ledelsesrummet, og vi vil i gå videre ind i ”maskinrummet”. Vi skifter altså niveau, og vil undersøge, hvordan ledelsesrummet konstitueres i en konkret case.

Dette vil vi gøre ved først i **delanalyse 1**, at gennemføre en *teknologianalyse* af aftalestyring og værdibaseret ledelse i Greve Kommune med udgangspunkt i det radikale, kritiske perspektiv.

Vi har valgt Greve Kommune, fordi der anvendes en række af de styringsværktøjer som knytter sig til den aktuelle moderniseringsstrategi, central styring og decentral ledelse og aftale/kontraktstyring. Desuden har vi nem adgang til empiri, i kraft af, at en af gruppens medlemmer arbejder i Greve Kommune.

Vi har valgt at analysere aftalestyring/kontraktstyring og Værdibaseret ledelse, fordi det er to teknologier som rigtig mange kommuner anvender eller er i gang med at indføre, og som skaber legitimitet i den kommunale verden. Det er samtidig to styringsteknologier, som vi finder knytter sig til den aktuelle moderniseringsstrategi. Dette gør dem begge meget relevante i forhold til de fremtidige ledelsesudfordringer – muligheder og begrænsninger - for offentlige ledere i en kommunal kontekst.

Teknologianalysen vil vi gennemføre på baggrund af skriftligt materiale fra Greve Kommune. Vores genstand for analysen er det koncept for hhv. aftale og kontraktsty-

ring og for værdibaseret ledelse som anvendes i Greve Kommune som vi betragter som idealtyper for de to styringsteknologier.

I den anden del af analysen (**delanalyse 2**) skifter vi perspektiv til social praksis. Vi undersøger, med udgangspunkt i en række semistrukturerede, kvalitative fokusgruppe-interviews, hvordan lederne håndterer anvendelsen af de to styringsteknologier i praksis. Formålet med dette er identificere, hvilke strategier lederne anvender ift. de to teknologier, hvilke roller de får og hvilke udfordringer de oplever med anvendelsen af disse to styringsteknologier

7.2 Aftalestyring/kontraktstyring og værdibaseret ledelse i Greve Kommune

7.2.1 Casebeskrivelse

I dette afsnit vil vi præsentere Greve Kommune som organisation samt beskrive hvordan aftalestyring og værdibaseret ledelse er institutionaliseret. Dette med henblik på at give læseren en forståelse af den case, som vi anvender som empiri for teknologi og håndteringsanalysen.

Greve Kommune har i mange år med sin politiske orientering søgt at markedsgøre dele af den kommunale drift og har desuden været kendt som en udviklingsorienteret kommune, hvor man gerne afprøver nye og andre styringsformer end de som er almindelig kendte i kommunale sammenhænge.

7.2.2 Baggrund for aftale/kontraktstyring

I august 2005 igangsatte Direktionen i Greve Kommune projekt *Én virksomhed*. Projektet blev igangsat ud fra visionen om en ny administrativ organisering med fokus på det strategiske arbejde og helhedstankegangen. Den nye organisering skulle fremme disse mål, med henblik på at skabe en mere sammenhængende og kvalificeret servicering af det politiske niveau, organisationen og borgerne/brugerne. Organisationsændringen trådte i kraft pr. 1. januar 2007 som følge af, at Kommunalreformen trådte i kraft samme dag.

I Greve Kommune ændredes organisationsmodellen fra den traditionelle sektor struktur med fagforvaltninger til en koncernledelsesmodel med en direktion, som har et overordnet strategisk og tværgående sigte, og et antal fagcentre, samt centre med fællesfunktioner.

For at skabe overblik over kommunens samlede service stilles der krav om en tværgående koordinering. Et middel hertil er en sammenhængende strategisk økonomistyring.

Projektet blev iværksat for at ruste kommunen til de store udfordringer, som alle landets kommuner står overfor i disse år:

- Kommunalreformen, herunder overtagelse af nye ansvarsområder, institutioner og medarbejdere
- Øget krav om fokus på borgerens individuelle behov
- Økonomisk pres og behov for at sikre den bedste ressourceudnyttelse
- Øget behov for strategisk ledelse og styrkelse af de eksterne relationer
- Øgede krav om dokumentation fra Regeringen.
- Forstærket konkurrence om at kunne fastholde og tiltrække de bedste ledere og medarbejdere.

Projektet blev inddelt i tre hovedfaser:

1. Udarbejdelse af en organisationsmodel
2. Præcis formulering af modellen
3. Implementering af modellen.

I forbindelse med fase 2 skulle det afklares, hvordan enhederne skulle organiseres og med hvilken styreform. Til dette formål blev der nedsat en arbejdsgruppe, som skulle arbejde med strategisk økonomistyring, dvs. de overordnede styringsmodeller, der anvendes i Greve Kommune med fokus på at binde mål, indhold og økonomi for den kommunale service sammen og sikre en styring af og opfølgning på dette.

Vores empiriske iagttagelsespunkt for styring er aftalestyring/kontraktstyring, hvor der indgås aftaler/kontrakter mellem de forskellige niveauer i organisationen og hvori der også ligger et økonomiske incitament i, at det enkelte center/institution selv kan forvalte ”en pose penge” som giver en friere måde at drive sin egen virksomhed med mulighed for at overføre overskud/ underskud fra år til år inden for en given ramme – også kaldet for nettodriftsbevilling. I forbindelse med 2. generation af aftalestyring/kontraktstyring tænkes nettodriftsbevillingen med for at give større økonomiske frihedsgrader og en større vægtning af tværgående strategiske udviklingsprojekter. Det vi iagttager er så denne 2. generations aftale/kontraktstyring.

I Greve Kommune var der i forvejen en række andre styreformer:

Kontraktstyring – intern/ekstern, Mål-/Rammestyring, Lønsumsstyring, BUM modellen og Kalkulatoriske poster.

Bærende principper for strategisk økonomistyring

Arbejdsgruppen som skulle arbejde med den strategiske økonomistyring formulerede følgende *bærende principper for den strategiske økonomistyring*:

- Styrke Byrådets og Direktionens strategiske ledelse
- Synliggøre det politisk fastsatte serviceniveau
- Sikre sammenlignelighed mellem institutionerne
- Skabe god dialog mellem Byråd, Direktion, centre og institutioner
- Enkel og ubureaukratisk
- En fælles model, der rummer mangfoldighed
- Øge fleksibiliteten i ressourceanvendelsen

I forhold til tidligere kontraktstyring blev der indført en fælles overordnet grundmodel på centerniveau for den strategiske økonomistyring, *aftalestyring*, der over tid skal omfatte kommunens samlede virksomhed. Der er flere institutioner i Greve Kommune, som har haft kontraktstyring gennem de sidste 10 år og hvad betyder denne ændring til at det nu hedder aftalestyring for dem. Erfaringerne har vist, at kontrakterne ofte har haft en stor detaljeringsgrad, som gør dem vanskelige at administrere. Aftalestyringen

skal bryde med den tunge administration, være lettere i sin form og give større metodefrihed til at opfylde mål og resultater. Alt i alt skal aftalestyringen være med til at skabe et større overblik.

Aftalestyring – er en aftale der indgås mellem to kommunale enheder. Det er en organisatorisk og styringsmæssig konstruktion, som ikke har juridiske konsekvenser. Aftalen skal bidrage til at formalisere og præcisere ansvar, opgaver og roller i forbindelse med varetagelsen af de kommunale opgaver, for derigennem at skabe en bevidsthed om sammenhængen mellem kvalitet og ressourcer.

Med etableringen af den nye fælles overordnede model blev der rejst en række spørgsmål, for eksempel: Hvem skal styre, hvem skal styres, hvad skal styres og hvordan skal der følges op.

Aktører – hvem styrer hvem?

Hovedprincipperne for aftalestyring er, at Byrådet fastlægger Greve Kommunes serviceniveau. Direktionen har det overordnede ansvar for, at der sker en udmøntning af dette.

Det konkrete aftalehierarki etableredes på den måde, at det er Byrådets ansvar at udforme politikker og målsætninger for Greve Kommunes service. Direktionen arbejder strategisk og har ansvaret for at omsætte de politiske visioner og politikker til konkrete aftaler for serviceniveauet. Med udgangspunkt i politikkerne indgår Direktionen aftaler med centrene, der indgår aftaler med institutionerne.

I arbejdet med at finde frem til den rette model blev det også drøftet, om Byrådet skulle indgå aftaler med centrene og evt. også med alle institutionerne jf. ”Bornholmsmodellen”.

Årsagen til at valget faldt på den nuværende model var først og fremmest, at Byrådet og Direktionen skal have det overordnede strategiske sigte, og ikke bruge tid på at administrere aftaler ned på institutionsniveau.

Den struktur som aftalestyringen har, kan ses i et Principal/Agent perspektiv, hvor der er P/A relationer mellem aftaleparterne på de forskellige niveauer. Byrådet er principal og direktionen er agent. Men direktionen har også en principal rolle ift. centrene som i den sammenhæng er agenten. Centrene har som direktionen en dobbeltrolle, da de også er principal ift. institutionerne, som er agenten i den relation.

Hvad skal styres – Indholdet af aftalestyringen

Aftalestyringen består af krav til de resultater, der skal opnås og de ressourcer, der er til rådighed:

- Mål for service, kvalitet og effektivitet (driftsmål)
- Udviklingsmål med henblik på udvikling af driften
- Interne mål (fx medarbejdertilfredshed, personaleomsætning mv.)
- Ressourcer til rådighed (primært budget, ekstra bevillinger mv.)
- Økonomi (decentralisering – forvalte sin egen pose penge i centret/institutionen)

Aftalernes konkrete indhold og detaljeringsniveau afhænger i nogen udstrækning af, hvem der er aktører/aftaleparter, og i høj grad af det enkelte serviceområdes særlige karakteristika. Modellen skal fortsat kunne rumme forskelligheder i detaljeringsniveau og i vægtningen af mål for hhv. drift og udvikling.

Modellen skal dog suppleres med fælles metoder til målfastsættelse og resultatopfølgning, så det sikres, at aftalerne kan anvendes til sammenligning på tværs af kommunen og med andre kommuner. Metoderne skal ligeledes leve op til Regeringens krav om evaluering og dokumentation af den kommunale service

Aftalerne skal erstatte virksomhedsplaner som dialogværktøj i organisationen, og de enkelte centre og institutioner skal vurdere, om virksomhedsplanerne helt kan afskaffes, eller om de fortsat tilfører værdi fx som internt kvalitetsudviklingsværktøj. Det skal ligeledes sikres, at aftalernes detaljeringsniveau for mål og resultater afpasses, således at der skabes et handlerum for den leder, som aftalen er indgået med.

Processen med at udarbejde aftalerne foregår ved at Direktionen i løbet af efteråret melder ud til centrene, hvornår de ønsker input til næste års Strategiplan og aftaler. Centerchefen foretager sig derefter det samme ift. sine medarbejdere i centret samt til de institutioner, som hører til det enkelte center. Direktionen samler input fra hele organisationen, og ser gerne at der kommer inputs på tværs i organisationen.

Direktionen får grupperet aftaleforslagene og drøfter emnerne til aftaler med centercheferne et par gange før det endeligt besluttes, hvilke forslag der skal udarbejdes en decideret aftale for. Ved udarbejdelse af aftalen præciseres organiseringen, økonomien, samt tidsestimater for den enkelte aftale. Da projekterne, som er beskrevet i aftalerne, ofte har tværgående karakter mellem flere forskellige centre, er deltagerne derfor også ofte fra flere centre. Det stiller krav til organiseringen, og ikke mindst til det tidsforbrug der angives i den enkelte aftale. Her skal det fremgå hvor meget tid, der forventes af andre centre, at der skal sættes af til projektet. Hvis der er behov for ekstra midler til projektets gennemførelse skal dette ligeledes være angivet. Direktionen har en udviklingspulje, hvorfra der kan tildeles midler til projekterne.

Når direktionens Strategiplan er udarbejdet skal den godkendes af Byrådet. Direktionen skal godkende aftalerne, som centrene har udarbejdet og centrene skal godkende de aftaler som institutionerne har lavet. Da aftalestyringen trådte i kraft i år 2007 er det ultimo 2007 anden gang, at aftalerne laves på centerniveau, hvorimod det er første gang der skal indgås aftaler på institutionsniveau i 2008. Strategiplanen og alle aftaler skal være godkendt senest i december måned, således at de kan træde i kraft pr. 1. januar 2008.

Opfølgningen af de enkelte aftaler foregår kvartalsvis ved at Direktionen får en liste over samtlige aftaler de har indgået med centrene. På denne liste er der en farvemarkering i henholdsvis rød, gul eller grøn afhængig af, hvordan status er på den enkelte aftale. Listen lægges på kommunens intranet, så den kan ses af alle internt. Dette indebærer også politikerne, der alle har adgang til kommunens intranet. Politikerne får desuden en statusrapport 2 gange årligt.

7.2.3 Baggrund for værdibaseret ledelse

Direktionen besluttede efter sommeren i 2001 at tage på seminar i oktober måned med det hovedformål at formulere et udkast til Greve Kommunes overordnede værdisæt.

Efter to dages drøftelse i et sommerhus havde direktionen et forslag til 7 værdier klar. Værdierne, som fortsat er gældende, er:

1. Vi er til for borgerne
2. Vi er én virksomhed
3. Vi er en ambitiøs virksomhed
4. Vi er ressourcebevidste
5. Vi tager ansvar
6. Vi er åbne og fordomsfrie
7. Vi deler viden og erfaringer.

Direktionen besluttede at der skulle afholdes et 2 dages lederseminar for alle kommunens ledere i januar 2002, for at sikre forankring af værdierne i hele ledelsesgruppen. På seminaret var der to hovedopgaver – dels at der blev formuleret underpunkter til understøttelse af de enkelte værdier og dels at der blev formuleret et ledelsesgrundlag på baggrund af værdierne.

Efter hjemkomst fra seminaret blev materialet behandlet i kommunens samarbejdsudvalg til kommentering. Det politiske system fik fremlagt værdierne og ledelsesgrundlaget til orientering i Byrådet. HR-enheden fik efterfølgende til opgave at få udarbejdet nogle små blå hæfter med henholdsvis værdierne og ledelsesgrundlaget. Der blev produceret plakater med værdier og ledelsesgrundlag på, som kunne sættes op på gangene og udvalgte steder på Rådhuset, i institutionerne m.fl. Lokalpressen blev kontaktet, så kommunaldirektøren kunne udtalte sig om de 7 værdier og om hvad de ville komme til at betyde for borgerne og medarbejderne i kommunen. Alle ledere blev opfordret til at gennemgå og drøfte med medarbejderne, hvad de enkelte værdier betød netop for deres organisation og for kommunen som helhed. Det var vigtigt, at implementeringen blev taget meget alvorligt, således at der blev sikret en så bred forankring at værdierne og ledelsesgrundlaget som muligt blandt samtlige medarbejdere i kommunen.

Direktionen ønskede en form for fælles sprog i hele kommunen og ønskede tydeligt at kommunikere sine forventninger til de ansattes ønskede adfærd, samt vise i hvilken retning Direktionen ønskede at kommunen skulle gå i.

Der er udarbejdet et ledelsesgrundlag på baggrund af de 7 værdier. Ledelsesgrundlaget blev en slags manual til lederne. Den enkelte leder fik ansvaret for – i samarbejde med medarbejderne – at diskutere, indarbejde og efterleve værdierne, for at skabe erkendelse af det fælles grundlag i Greve Kommune, som én samlet virksomhed.

Værdierne har siden indførelsen dannet grundlag for de strategiplaner, der hvert år udarbejdes af direktionen.

”Direktionen sætter retningen – ser langtidsperspektiverne – for borgerne og Virksomheden Greve og til dette formål udarbejdes strategiplanen, som er opbygget ud fra værdierne”³⁹

7.3 Styringsteknologier i Greve Kommune

7.3.1 Tre forskellige strategiske perspektiver

Her vil vi først beskrive tre forskellige strategiske perspektiver for analyser af organisationer og ledelse/styring. Vi finder alle disse tre tilgange interessante, idet de hver har deres udsigelseskraft., men vi vælger at tage udgangspunkt i den sidste – den radikale teknologianalyse, fordi dette perspektiv ser på, hvordan der med indførelsen af nye teknologier kan indkredses et handlerum for ledelse. Vi vil efter en kort præsentation af hvert perspektiv komme med nogle illustrerende eksempler på hvad anvendelsen af dette perspektiv ville betyde for vores analyse af indførelse af aftale/kontraktstyring og værdibaseret ledelse i Greve Kommune.

³⁹ Citat fra interview med Kommunaldirektør Torben Kjærgaard.

7.3.1.1 Det instrumentelle perspektiv

Det instrumentelle perspektiv er et klassisk, rationelt perspektiv⁴⁰, som ser på lederen som enerådig – suverænen, der lægger strategien for organisationen og har handlekraften til at vælge de teknologier han vurderer at være bedste løsning på det aktuelle problem. Problem søger løsning. Lederen er organisationens ”hoved” og organisationen er hans ”forlængede arm”. Da dette perspektiv har en bias mod rationel handling er det blindt for de sociale og psykologiske aspekter, som altid er til stede i organisationen og som obstruerer rationel handling.

Set i dette perspektiv har Greve Kommune et problem der ønskes løst – én virksomhed og fokus på helhedstænkning. Derfor har man valgt aftalestyring som løsningen. Denne løsning begrundes yderligere i målet om at: ”Vi ruster os til den fremtidige kvalitetsreform ved at vores aftalestyringsmodel muliggør indbygning af kvalitetsstandarder i 2008”.⁴¹

I alle aftaler skal der være defineret klare mål for indsatsen, og aftalestyringen er et redskab, hvormed direktionen vil sikre, at målopfyldelsen finder sted efter hensigten.

At sikre dialog i forbindelse med aftaleindgåelsen, kan ses som et redskab ledelsen vælger at bruge for at sikre medarbejdernes ejerskab til målene, og dermed sikre bedre målopfyldelse.

I forhold til ledelse er problemet styring af og kontrol med medarbejdernes adfærd. Derfor indføres Værdibaseret ledelse som en slags adfærdsstyrings instrument, således at lederen kan dirigere, kontrollere, samt sanktionere uhensigtsmæssig adfærd hos medarbejderne. Styring via lederens normer og holdninger.

⁴⁰ Whittington, Richard: ”Hvad er strategi?” 2001

⁴¹ Danske kommuner nr. 14 – 2007, interview med Greve kommunes kommunaldirektør Torben Kjærgaard

7.3.1.2 Det institutionelle perspektiv

I dette perspektiv ses ledelse og organisationer i en politisk - institutionel kontekst. Organisationer er afhængige af omverdenen og de sociale mekanismer i samfundet, som giver organisationen legitimitet og dermed sikrer dens overlevelse. Legitimitet er her nøgleordet. Bestemte styrings- og ledelsesværktøjer bliver legitime løsninger på legitime problemer⁴². Her er det løsning der søger problem.⁴³

Organisationer kommer til at ligne hinanden p.g.a. sociale mekanismer i samfundet, som institutionaliserer myter om den rationelle organisation.⁴⁴ Der dannes mode ved hjælp af disse myter som medfører, at bestemte ledelsesværktøjer bliver forankret i de samme institutionelle miljøer, og bliver dermed isomorfe⁴⁵ med deres omgivelser. Værktøjerne bliver legitime, og de ledere der benytter sig af dem bliver til moderne ledere, som andre gerne vil inspireres af. Brugen af ledelsesværktøjerne kan være ceremoniel, idet de kun vises frem ved særlige lejligheder når organisationen skal vurderes. Denne fremvisning vil dermed være dekoblet fra, hvad der foregår til dagligt i organisationen.

I det ny-institutionelle perspektiv har det været væsentligt ikke blot se på ledelsesværktøjer som en ceremoniel handling udadtil, men også som brugbare værktøjer, der skaber legitimitet, ejerskab og identitet indadtil til i hele organisationen, og institutionaliseres i praksis.

⁴² Suchmann, Mark C., Managing legitimacy: Strategic and organizational approaches, MPA kompendium i Strategi og ændringer, 2007

⁴³ Røvik, K.A., Moderne organisasjoner – ”Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet” , MPA Kompendium, Valgfag: Soft Issues, forår 2007

⁴⁴ Meyer & Rowan: “Institutionalized organizations”: Formal structures as myth and ceremony, 1977

⁴⁵ DiMaggio & Powell: “The Iron cage revisited”: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, 1983

Set i dette perspektiv, vil Greve Kommunes direktion og byråd have valgt såvel aftalestyring som værdibaseret ledelse, som multistandardopskrifter.⁴⁶ Opskrifter som mange andre ”moderne” kommuner også har indført, og som blandt andet KL og Væksthus for ledelse har italesat som moderne ledelsesformer. I det ny-institutionelle perspektiv bliver aftalestyringen og værdibaseret ledelse institutionaliserede praksisser, der er udbredt i hele organisationen.

7.3.1.3 Det radikale perspektiv

Det radikale perspektiv er i de senere år trådt frem, som et nyt og radikalt anderledes perspektiv.⁴⁷ Med det radikale perspektiv iagttages, hvordan styringsteknologier bemægtiger sig organisationer og dermed også lederen, fordi teknologien skaber identiteter, roller og relationer, som påvirker ledelsesrummet – lederens handlemuligheder og begrænsninger. Styringsteknologier er således ikke neutrale.

Set i dette perspektiv vil aftalestyring og værdibaseret ledelse, som styringsteknologier i Greve Kommune bemægtige sig ledelsen, fordi den skaber nye identiteter, roller og relationer og dermed påvirker ledelses handlemuligheder og begrænsninger.

7.4 Handlerum for ledelse i Greve Kommune

7.4.1 Indledning

Formålet med det radikale perspektiv er at iagttage, hvordan lederens muligheder og begrænsninger for handling ændres, når en ny styringsteknologi bliver indført i en organisation. I ethvert værktøj findes en iboende forestilling om, hvad ledelse er og hvad der kan ledes på og hvordan. Med anvendelsen af en bestemt styringsteknologi etableres et sæt af sproglige, kognitive og adfærdsmæssige konstruktioner, som skaber mulighed for indsigt og handlinger, men samtidig vanskeliggør eller udelukker andre. Der skabes en

⁴⁶ Røvik, K.A., Moderne organisasjoner – ”Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet”, MPA Kompendium, Valgfag: Soft Issues, forår 2007

⁴⁷ Tangkjær, Christian, MPA kompendium i strategi og ændringer, 2007, side 69-72

forskel. Hermed skabes der en mulighed for, at de ”blinde pletter” som teknologien etablerer synliggøres for lederen. Det radikale perspektiv er således en kritisk og konstruktivistisk tilgang til analysen af styringsteknologier.

Handlerummet har afgørende betydning, fordi det beskriver rammerne for, hvordan aktørerne f.eks. ledere og medarbejdere i Greve Kommune med f.eks. aftalestyring og værdibaseret ledelse, kan handle. Handlerummet angiver rammerne for, hvilken kommunikation, adfærd og handlinger, der er mulige i en bestemt institutionel kontekst. Da aftale/kontraktstyring og værdibaseret ledelse ikke er de eneste teknologier, som lederne anvender, er der ikke tale om et faktuel handlerum, og vi derfor heller ikke sige at lederne f.eks. med dette har fået 40% større grad af indflydelse på deres virksomhed. Det er imidlertid heller ikke dette der er vores ærinde – det er at få øje på de sproglige, kognitive og adfærdsmæssige konstruktioner, som de to teknologier indsætter i organisationen, og på baggrund heraf karakterisere ledelsesrummet med udgangspunkt i de to teknologier.

Dette handlerum er ikke noget vi umiddelbart kan finde i virkeligheden. Der er tale om et konstrueret handlerum, altså en konstruktion der bliver til i iagttagers optik. Den optik vi som iagttagere sætter i denne opgave.⁴⁸ Således må vi konditionere vores iagttagelse af handlerummet ved at opstille en række betingelser for, hvornår det vi iagttager, kan accepteres som handlerum.

7.4.2 Analysestrategi for teknologianalyse – det radikale perspektiv

Med inspiration fra Frimorteksten⁴⁹ opstilles en analysestrategi til konstruktionen af det handlerum for ledelse, som etableres ved indførelsen af aftalestyring og værdibaseret ledelse i Greve Kommune.

Figuren nedenfor giver en oversigt over den måde som analysestrategien er udformet på. På baggrund af en række ledetråde (styringsforskel, subjekter, objekter, artefak-

⁴⁸ Frimor, Henrik: ”Konditionering af Sociale Styringsteknologiers Handlerum”, MPA-kompendium i Strategi og ændringer, 2007.

⁴⁹ Ibid.

ter/ritualer og kritik) gennemføres en analyse af aftalestyring i Greve Kommune med henblik på at konstruere ledelsens handlerum.

Figur 4 Analysestrategi for radikal teknologianalyse

Ledetråd	Analyse
Styringsforskel	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilken forskel stiller dette redskab til rådighed for styring? • Hvilken forskel skal minimeres med dette redskab?
Subjekter	<ul style="list-style-type: none"> • Hvem kvalificeres til at tale (identitet)? • Hvorfra er man kvalificeret til at tale (position)? • Hvornår kan der tales (situation)?
Objekter	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan træder noget frem som genstand, dvs. det der kan tales om og handles i forhold til (eks. udvikling som udvikling, eller effektivitet som effektivitet)
Artefakter/ritualer	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilke artefakter og symboler afgrænser teknologien fra andre teknologier?
Kritik	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan normaliserer og autoriserer teknologien? • Hvad kan siges at være teknologiens blinde plet?

Kilde: Dias fra strategiundervisningen den 28. august 2007

Styringsforskel betragter vi som værende en forskel mellem ønsket og uønsket tilstand, som den forskel der skal minimeres. Lederen skal flytte situationen fra den uønskede tilstand til den ønskede – og dermed minimere afstanden til den ønskede tilstand og øge afstanden til den uønskede tilstand. Det er til denne minimering styringsværktøjet sættes i verden.

Subjekter betragter vi som værende nye lederidentiteter, der har forskellige ledelsesroller. Disse lederidentiteter skal bruges til at minimere den ovenfor beskrevne ledeforskel og kan derfor udledes af teknologibeskrivelsen.

Objekter betragter vi som værende de genstande for ledelse der konstitueres med styringsforskellene. Teknologien får noget bestemt til at træde frem som væsentligt og dermed er det, der tales om og handles i forhold til.

Artefakter og ritualer betragter vi som værende rutiner og procedurer der bliver dagligdag og dermed taget for givet, når styringsteknologien er implementeret i organisation. Med artefakter, symboler og ritualer, manifesterer teknologien sig i organisationen.

Blinde pletter betragter vi som værende det styringsteknologien ikke tillader én at se – gør en blind for, fordi teknologien gør noget målbart og styrbart og fokuserer på dette og dermed fjerner blikket fra andet.

7.5 Analyse af aftalestyring i Greve Kommune – i det radikale perspektiv

7.5.1 Indledning

Det er den tidligere beskrevne 2. generations kontraktstyring som er genstand for vores iagttagelse, også kaldet aftale/kontraktstyring.

Vi vil i denne analyse udpege styringsforskelle, som vi ser lederne med hhv. aftale/kontraktstyring og værdibaseret ledelse får mulighed for at minimere. Vi vil finde de subjekter og objekter der dannes af aftalestyring, og vi vil udpege de artefakter og ritualer der manifesterer styringsteknologien i Greve Kommune.

7.5.2 Styringsforskelle

Et afgørende spørgsmål i vurderingen af styringsteknologiens handlerum er, hvilken forskel som styringsteknologien – her aftalestyring – giver mulighed for at minimere.

Målet for den omorganisering, som aftalestyringen er rygraden i, er værdien/visionen ”Én virksomhed” og en ændring af Greve Kommunes organisation i forbindelse med strukturreformens effektivisering. Den nye organisering skal styrke politisk prioritering, strategiske ledelse og fremme en helhedstankegang med henblik på at skabe en sammenhængende og effektiv servicering af det politiske niveau, organisationen og bruger-

ne/borgerne i kommunen. Et af elementerne i at styrke den strategiske ledelse er, at give hvert ledelsesniveau øgede frihedsgrader på baggrund af en idé om, at jo mere ansvar der uddelegeres jo bedre ledelsesvilkår. Derfor blev der skabt en flad og decentral struktur, som skulle arbejde mere helhedsorienteret og tværgående ud fra princippet om én virksomhed⁵⁰. Men samtidig skal der være en styring, der binder de forskellige virksomheder sammen på tværs for at sikre helhedssyn, omkostnings-effektiv økonomisk drift og en effektiv og kvalificeret service. Aftalestyringen skal i forbindelse med at sikre den overordnede centrale styring og den decentrale ledelse, bidrage til at formalisere og præcisere ansvar, roller og opgaver i organisationen.

”Formålet med aftalestyringen er at omsætte Byrådets mål til virkelighed. Det ene led i aftalestyringen er Direktionens strategiplan, der fastsætter de strategier, der skal vise vejen for at realisere Byrådets mål. Det andet led er aftalerne med centercheferne og institutionslederne, hvor strategierne udmøntes i konkrete resultatkrav.”⁵¹

Med aftale/kontraktstyringen finder vi en styringsforskel i **pligt til dialog/frihed til drift**, forstået som pligt til at indgå dialog og forhandling om driftsfrihedens binding til overordnede visioner, mod at få frihed til at styre driften selv. Med aftale/kontraktstyringen skelnes der mellem de underordnede områders og institutioners driftsfrihed på den ene side, og på den anden side deres pligt til at indgå i en dialog og forhandling om, i princippet, en frivillig binding af deres driftsfrihed til overordnede visioner, mål og rammer.

”Aftalerne fastlægger lederens bindinger og frihedsgrader, når de afviger fra den norm, som er fastlagt i dokumenterne ”kompetence og ansvar for ledere i Greve Kommune””⁵²

Den anden styringsforskel vi ser, er **styring/autonomi**. Vi ser her aftale/kontraktstyring som en måde, hvorpå Direktionen og politikerne kan få overordnet styring og koordinering af de områder der arbejdes med i organisationen, hvor der samtidig er decentral

⁵⁰ ”Greves egen kvalitetsreform”: Danske kommuner nr. 14 2007, udtalelser fra kommunaldirektør Torben Kjærgaard

⁵¹ Aftalestyringskonceptet for Greve Kommune, 2006

⁵² Aftalestyring 2007 og i perspektiv, marts 2007, Greve Kommune, Lone Arvedsen og Anne Nordentoft

autonomi til udfyldelse af mål og rammer fastsat i aftalen. Dette kan også ses som spændet mellem central styring/decentral ledelse, i og med at der i aftale/kontraktstyringen er fokus på politisk prioritering, overordnet strategisk styring og decentral ledelse.

7.5.3 Objekter

Med indførelsen af aftale/kontraktstyring gøres et bestemt område til genstand for ledelse – det objektiveres. Aftale/kontraktstyringen sætter et nyt styringssystem baseret på aftaleindgåelse på dagsordnen, hvilket sætter lederen i stand til at håndtere noget, der tidligere har været uhåndterligt, eller mindre håndterbart. Ved at italesætte aftalebegrebet, og på denne måde at forsøge at gøre styringen håndterbar på alle niveauer i organisationen, bliver selve aftalerne gjort til genstand for ledelse i den nye organisation, og der manifesterer sig et nyt begrebsapparat og en række nye beslutnings- og opfølgingsprocesser.

Aftalestyringen beskrives i papiret ”Koncept for aftalestyring”. Her indgår en række begreber som aftaler, aftalehierarki, strategiplan og resultatkrav. Det er disse begreber og den adfærd der knytter sig til håndteringen her af i praksis, som gøres til genstand for ledelse. Med aftalestyringen er det således udformningen, udfyldelsen af og opfølgningen på aftalerne, som gøres til genstand for ledelse. Aftalestyringen objektiverer hermed en række nye ledelsesfelter, eller gamle ledelsesfelter italesættes som nye. Det drejer sig f.eks. om dialogen og forhandlingen i organisationen om mål og resultatkrav i aftalerne, samt dokumentationen heraf. Objektet for ledelse bliver hermed at indgå i dialogen om aftalen, følge op på de aftaler der indgås, indgå som projektleder i diverse projekter og supervisere de medarbejdere, der skal gennemføre de forskellige projekter som er indeholdt i aftalen. Desuden skal lederen også sikre den rette dokumentation og kontrol af de indgåede aftaler.

7.5.4 Subjekter

Subjekt formation kan defineres som den installering af nye subjekter/ledelsesidentiteter, der sker som følge af indførelsen af styringsteknologien i organisationen. I Frimors analysestrategi hævdes det, at en betingelse for handlerummets indikation er, at

handlerummet iscenesætter subjekter som identiteter, der ikke var til stede før styringsteknologien blev indført. Spørgsmålet er således her, hvilke nye identiteter installerer aftale/kontraktstyringen? Først og fremmest installerer den nye roller som aftale/kontraktparter enten i form af en identitet som aftale/kontraktejer og/eller aftale/kontraktudfører. Hermed menes, at der på de forskellige niveauer i aftalehierarkiet indgår ledere i en række positioner, der er bestemt af aftalestyringssystemet. Som følge af disse positioner konstitueres der nye identiteter. I aftale/kontraktstyring kan identiteterne ses som principaler og agenter⁵³. Således er en direktør aftaleudfører for aftalen med byrådet, men samtidig aftaleejer for de chefer, som referer til vedkommende. Ligeledes er en chef aftaleudfører for en direktør, men samtidig aftaleejer for en række institutionsledere. Der sker hermed en autorisering og en normalisering af de opgaver og den adfærd, der er knyttet til disse identiteter, f.eks. i forbindelse med forhandling, dokumentation og opfølgning på aftalerne.

7.5.5 Manifestation

Styringsteknologier manifesterer sig i en organisation via ritualer, sprog, begreber og artefakter. Sagt med andre ord dannes der procedurer og regler for, hvordan man skal håndtere teknologien. Der dannes aktiviteter, der får faste rammer i form af rutiner og procedurer pga. teknologien. For at indkredse handlerummet undersøges, hvordan teknologien manifesterer sig. Teknologien gør som tidligere nævnt et nyt område til genstand for ledelse, hvilket medfører nye måder at tilrettelægge arbejdsprocesser og udøve ledelse på. Ledere og medarbejdere belønnes og sanktioneres i forhold til nye måder at udøve ledelse og løse opgaver på, og sproget i organisationen ændres.

Aftale/kontraktstyringen manifesterer sig i ritualer for aftale/kontraktindgåelse og aftale/kontraktopfølgning, og artefakter som f.eks. aftale/kontraktdokumentet, strategiplanen, kompetence- og ansvarsbeskrivelser og projektbeskrivelsen. Sprogligt indtræder en række nye begreber som fokusområder, strategiplan og mål og resultatkrav. Helt centralt er det, at der sker en skriftliggørelse af kommunikationen om styring i organisationen. Det er ikke mund til mund aftaler/kontrakter, men skriftlige aftaler/kontrakter med

⁵³ Lando, Henrik, Agent- og kontraktperspektivet, artikel udleveret på MPA-studiet i Økonomifaget

skriftlige mål og resultatkrav, og med en skriftlig redegørelse for ansvar, opgaver og opfølgning.

7.5.6 Kritik – de blinde pletter

Det fokus som indførelsen af aftale/kontraktstyringen medfører på selve aftalerne og på mål og resultatkrav medfører også, at der fremkommer en række blinde pletter i organisationen. Disse er på baggrund af vores analyse følgende:

- Det der ikke kan aftales (de bløde områder, hvor det er vanskeligt at dokumentere målopfyldelse, så som innovation og fleksibilitet)

I organisationen er der en række områder, der er udenfor aftale/kontraktstyringen, i og med at de ikke er mulige at dokumentere målopfyldelse på. Det kunne f.eks. være evnen til at være innovativ og være fleksibel i forhold til at hjælpe andre – opbygning af social kapital, jf. tillidsperspektivet.⁵⁴ Det kan også være hele omsorgsområdet, hvor det er vanskeligt at måle graden af omsorg.

- De problemstillinger som ikke får central opmærksomhed i organisationen

I organisationen er der problemstillinger, som kan falde udenfor de prioriterede fokusområder, og som derfor ikke får bevidsthedsmæssig og ressourcemæssig opmærksomhed.

7.6 Analyse af Værdibaseret ledelse i Greve Kommune – i det radikale perspektiv

7.6.1 Indledning

I dette afsnit vil vi foretage en analyse af en anden af Greve Kommunes styringsværktøjer – Værdibaseret ledelse.

⁵⁴ Raffnsøe, S., Valentin, S. og Thygesen, N., Om ledelse på magtens og tilliden betingelser.

Vi ser på Værdibaseret ledelse som en styringsteknologi⁵⁵ – et styringsværktøj, og vil undersøge værktøjets potentiale for ledelse. Værktøjet har en iboende forestilling om, hvad ledelse er, hvad der kan ledes på og hvordan der kan ledes. Forestillinger der gennem brug af værktøjet installeres i ledelsen.

7.6.2 Styringsforskelle

Lige som i vores analyse af aftale/kontraktstyring i Greve kommune, vil vi her undersøge hvilke forskelle, som styringsteknologien værdibaseret ledelse, giver mulighed for at minimere.

Målet med at indføre værdibaseret ledelse i Greve Kommune var, at Direktionen ønskede en overordnet ramme, der sikrer et fælles udgangspunkt og fælles sprog, som lede-tråd for alle ansattes adfærd, i forhold til borgere, brugere og samarbejdspartnere. De formulerede værdier skulle samtidig udtrykke den retning, som Greve Kommune ønsker at udvikle sig i.

Med værdibaseret ledelse som styringsværktøj, ser vi en ledeforskel i **ønsket/ikke ønsket adfærd**. Med de 7 værdier beskriver direktionen den adfærd de ønsker alle ansatte skal udvise i forhold til borgere, brugere, samarbejdspartnere og hinanden

Den næste ledeforskel vi finder er **fælles/forskellig**. Samme værdier for alle ansatte, ligegyldig hvilken afdeling man er beskæftiget i og hvilke arbejdsopgaver man måtte have. Direktionen har med de overordnede værdier et ønske om at skabe et fælles udgangspunkt og et fælles sprog, og dermed sikre at der er ensartede værdier for alle i hele kommunen. Et fælles grundlag alle skal arbejde ud fra. Det vil sige at den enkelte leder og medarbejder skal forholde sig til hvordan de overordnede værdier giver mening i deres egen opgavevaretagelse. Værdierne bliver dermed lokalt oversat og operationaliseret, således at værdierne afspejler sig i alle lederes og medarbejdernes opgavevaretagelse.

⁵⁵ Knudsen, Hanne, ”Licens til kritik” artikel i ”Offentlig ledelse i managementstaten”, skrevet af Dorthe Pedersen, Forlaget for samfundslitteratur, 2004. Hanne Knudsen beskriver Værdibaseret ledelse som en styringsteknologi.

7.6.3 Objekter

Med indførelsen af værdibaseret ledelse i Greve Kommune, blev et nyt styringsystem baseret på værdier sat på dagsordenen. Der skulle nu også ledes på holdninger og normer i stedet for udelukkende med regler, retningslinier og procedurer. Selve værdierne blev gjort til genstand for ledelse i organisationen, og der manifesterede sig et nyt begrebsapparat og en række nye beslutnings- og opfølgingsprocesser.

Der er i værdigrundlaget krav om, at alle afdelinger skal have værdidrøftelser og denne drøftelsesproces er en dialog om værdierne, hvor den lokale forståelse og oversættelse af værdierne til handlinger, finder sted. Denne proces er vigtig for at få operationaliseret værdierne, således at de giver mening i tanker og handlinger hos den enkelte medarbejder.

Hver enkelt ansat vil desuden foretage en subjektiv bearbejdelse eller en oversættelse af værdierne til handlingsindhold i deres respektive arbejdsopgaver, og disse oversættelser afhænger af den enkelte persons normer og grundlæggende antagelser.⁵⁶ Dette indebærer, at der sker en udvikling fra den tidligere hierarkiske styringsproces hen mod styring af selvledende medarbejdere.

Da værdierne var blevet udarbejdet oplevedes et behov for et særligt ledelsesgrundlag, som klargjorde lederens ansvar i forhold til værdierne. Genstanden for ledelse blev således specificeret ift., hvad værdierne betyder for selve udøvelsen af ledelsesfunktionen.

7.6.4 Subjekter

Med værdibaseret ledelse fremkommer en ny kognitiv/kulturel styring. I forlængelse heraf ser vi nye identiteter installeret. En ny identitet for såvel ledere som medarbejdere. Den selvledende og selvprogrammerende leder og medarbejder. Lederne skal nu lede på normer og værdier for god adfærd, og deres lederopgave bliver ændret til at via værdierne at styre de ansattes adfærd på en måde, så medarbejderne kan blive selvledende og selvprogrammerende med udgangspunkt i værdigrundlaget. Lederne bliver installatører

⁵⁶ Schein, Edgar H., Organisationskultur og ledelse, Valmuen forlag, 2. udg. 1994, p. 28

af værdier og holdninger og en slags værdikontrollanter. Samtidig er de selv som ledere selvledende og selvprogrammerende ift. ledelsesgrundlaget.

Lederne skal tænke værdierne ind i alt hvad de foretager sig, f.eks. i virksomhedsplaner, i alle projekter og i samtaler med medarbejderne, i ansættelser og afskedigelser. Lederne bliver værdiledere. Da lederne også gennem deres egen adfærd skal efterleve værdierne bliver de også værdimedarbejdere – en slags rollemodeller for alle deres ansatte. Det er nu ikke længere kun et spørgsmål om, hvorvidt opgaven løses der har fokus, men også om på hvilken måde den løses. Dette indebærer, at lederne både bliver værdiformidlere – de skal sikre formidling af værdierne ud i hele deres organisation og værdikontrollanter, idet de skal sikre at alle ansatte efterlever værdierne.

Medarbejdernes identitet ændres, idet de får til ansvar at efterleve værdierne i opgaveløsningen. Dermed skabes et rum for fortolkning og et grundlag for selvledelse.

Vi ser også nogle stabsmedarbejdere få ændret deres roller og opgaver. De skal til at udarbejde personale politisk regnskab, trivselsundersøgelser og fælles personalepolitikker, hvor de skal sikre værdierne er indeholdt. Stabsmedarbejderne skal udarbejde værdipjecer og skal sikre informationsmateriale om værdierne ud i hele kommunen. De bliver værdiinformatorer eller værdiernes PR-folk.

7.6.5 Manifestation

Værdierne der blev udarbejdet for 6 år siden, eksisterer stadig i samme udformning og er nu integreret i praksis i kommunen. Der blev dannet begreber som værdipjecer og værdistreamers og værdiplakater, som er opsat rundt om i kommunens kontorer, gange og i receptionen og udleveret til alle ansatte.

En af artefakterne, er ledelsesgrundlaget, der blev udarbejdet som støtte for lederne, for at sikre, at lederne kender deres ansvar ift. at styre på adfærd med værdier, og dermed på normer. Ledelsesgrundlaget giver et fælles sprog for lederne og en rettesnor om ledernes ansvar, når de skal lede på værdier. ”En styringsmanual”.

En del af manifestationen bliver også at indgå dialog om værdierne, sikre efterlevelse af værdierne, selv efterleve værdierne, i kontakt med såvel interne som eksterne samarbejdspartnere.

En anden rutine er blevet at tænke værdierne ind i alt hvad man udarbejder - personalepolitikker, strategiplaner, virksomhedsplaner mm.

Manifestationen ses også ved, at der hvert andet år skal udarbejdes personalepolitisk regnskab. Regnskabet baseres blandt andet på en medarbejdertilfredshedsundersøgelse, som bruges som en temperaturmåling af hvor stor tilfredsheden er ift. ledelse, arbejdspress, trivsel, mobning og værdier.

Medarbejderudviklingssamtaler (MUS) gennemføres årligt og i disse samtaler indgår de 7 værdier, som et punkt hvor værdien af dem og om de efterleves af medarbejderen drøftes.

7.6.6 Kritik – de blinde pletter

Som beskrevet ved analysen af aftalestyring, sætter en ny styringsteknologi fokus på områder for ledelse, men skaber samtidig en blindhed overfor andre ledelselementer. Vi ser de blinde pletter som opstår ved værdibaseret ledelse som værende:

- Hvem og hvordan vurderes det, at der leves op til værdierne.

Når man leder på værdier og normer, er det som beskrevet adfærden der skal vurderes på, og hvem kan vurdere om andre menneskers adfærd er i orden og er foregået som efterlevelse af de valgte værdier. Dette vil altid være en subjektiv vurdering. Og hvem har ansvar og kompetence til at foretage denne vurdering!

- Nogle medarbejdere og ledere kan have svært ved at agere i forhold til værdier. De foretrækker regler.

Nogle mennesker har behov for at have klare regler og tydelige procedurer at forholde sig til. Denne type mennesker kan have svært ved at leve i et system, hvor det er værdier

man skal agere på. Værdier udelukker dog ikke, at der i en organisation også findes procedurer og regler.

- Den enkelte medarbejder får selv ansvar for at vurdere om noget er rigtigt eller forkert.

Selvledelsesansvaret kan være svært at forholde sig til. Når medarbejderne skal udføre deres opgaver ud fra værdierne ligger der implicit en selvsvurdering af, hvordan man i den enkelte situation skal agere.

- Hvilke konsekvenser får det, hvis man ikke efterlever værdierne.

Der er ikke i diverse personalepolitikker beskrevet, hvad der kan ske, hvis man ikke efterlever kommunens værdier. Dette kan skabe utryghed hos medarbejderne, der ikke har kendskab til mulige sanktioner – samtale, påtale, advarsel eller andet – der kan komme på tale.

7.7 Konklusion på styringsteknologianalyserne

7.7.1 Indledning

Vi har nu analyseret to styringsteknologier i Greve Kommune – aftale/kontraktstyring og værdibaseret ledelse og vi vil nu opsummere og konkludere på baggrund af disse to analyser. Vi har valgt at samle konklusionen på begge analyser, idet vi ønsker at belyse handlerummet for ledelse med dem begge.

7.7.2 Ledelsesrummet på baggrund af styringsteknologianalysen

Her vil vi konkludere på vores styringsteknologianalyser af aftale/kontraktstyring og værdibaseret ledelse i Greve Kommune og dermed beskrive det handlerum for lederne, vi i det radikale perspektiv ser bliver konstrueret med indførelsen af teknologierne.

I og med at aftale/kontraktstyringen normaliserer og autoriserer en række identiteter som f.eks. aftaleejere og aftaleudførere, og værdibaseret ledelse normaliserer og autoriserer identiteter som værdileder, værdiformidler og værdiejer og en bestemt adfærd og kommunikation, der knytter sig til disse, ser vi ledelsens handlerum ændret på en række områder.

Både indsnævret og udvidet handlerum

Handlerummet er både indsnævret og udvidet i og med, at lederen i aftalen/kontrakten får nogle mål og rammer, indenfor hvilke der er frihed til selv at finde frem til, hvordan disse mål kan opfyldes. Lederen er dog bundet op på en række mål og resultatkrav, som skal dokumenteres opfyldt, og lederen vil indrette sin adfærd i forhold dertil.

Handlerummet vil også være præget af en vis konkurrence mellem lederne, idet der vil være prestige forbundet med målopfyldelse, og med at ens ledelsesområde har opmærksomhed i aftale/kontraktstyringen i form af projekter og ressourcer. Vi ser ved denne kraftige orientering mod ens egne resultatkrav en udfordring i at sikre fokus på de tværgående strategiske projekter i organisationen, hvis direktionen ikke sørger for at disse indgår som pointgivende aktiviteter i kontrakterne.

Nettodriftsbevillingerne indebærer en større økonomisk frihed, da den enkelte leder nu kan prioritere sit eget budget og selv bestemme fordelingen af de forskellige konti – dog indenfor den fastsatte budgetramme.

Aftalestyringen har skærpet organisationens måde at arbejde målorienteret på. Der er en klarere ansvarsfordeling og et større fokus på at opfylde målene i de projekter, der er indgået aftaler om.

Med værdibaseret ledelse får lederne en ny funktion. De skal lede både sig selv og medarbejderne med værdierne. Værdierne er som instrument til selvledelse og selvprogrammering et nyt kognitivt ledelsesdomæne, og således er ledernes handlerum udvidet betydeligt – men samtidig er der sket en mægtiggørelse og ansvarliggørelse af den enkelte medarbejder, i og med at medarbejderen selv (på baggrund af værdigrundlaget) skal foretage en række prioritering og beslutninger.

Dobbelt rolle som ejer og udfører af aftaler og værdier

Lederen får en dobbelt rolle som både ejer af en aftale og udfører af en aftale. Således er ledernes handlerum karakteriseret af, på den ene side at være udfører af en aftale med sin overordnede, og på den anden side at være ejer af den aftale som lederen indgår med sin underordnede. Dette har karakter af en lang række af principal agent relationer, hvor forholdet mellem aftalparterne er præget af de samme relationer som karakteriserer en P/A relation, eksempelvis asymmetri i informationsniveau og agentens tilbageholden af viden overfor principlen, samt spørgsmålet om tilstrækkelige incitamenter for at agenten vil efterleve kravene i aftalen.

Med værdibaseret ledelse får lederen en dobbelt rolle. De skal selv efterleve værdierne – være rollemodel, og de skal samtidig sikre medarbejdernes efterlevelse af værdierne.

Bundet til at indgå en aftale – frivilligt!

Lederen har med indgåelse af aftalen pligt til dialog, men samtidig frihed til drift. Det er ikke muligt at sige nej til at indgå i aftalen, og der er en forpligtelse til dialog både op ad og ned ad i aftalehierarkiet. Udfyldelse af eget ledelsesrum sker på baggrund af en dialog. Derfor bliver det lederens egen skyld, hvis det ikke lykkes. Som leder har du har frivilligt indgået aftalen – hvis ikke målopfyldelse, har du fejlbedømt situationen eller ikke performet.

Med værdibaseret ledelse er lederen forpligtet til at efterleve værdierne, og samtidig er der frihed til oversættelse og operationalisering ud fra lokale behov og normer.

Stor grad af skriftliggørelse

Aftale- og kontraktstyringen, men også i nogen grad værdibaseret ledelse, medfører en udpræget grad af skriftlighed. Dette medfører et ledelsesrum, hvor den skriftlige kommunikation er den autoriserede og normaliserede måde at kommunikere om aftaler og værdier på i organisationen. Dette betyder en adfærd rettet mod de medier, som er bærende af skriftlig kommunikation, ex. mailkorrespondance og diverse værdigrundlag, koder for god opførsel frem for ansigt til ansigt dialog.

Det gyldne overblik – mindre detailindsigt

Såvel direktionen som byrådet kan med aftalestyringen få overblik over alle aftaler, men de vil miste det dybdegående indblik, som de havde med den tidligere kontraktstyring, hvor alt i omfangsrige kontrakter var beskrevet ned i mindste detalje. Det har været en målsætning som følge af modellen central styring/decentral ledelse, at politikerne ikke skal bevæge sig på detailplanet, men på det overordnede, strategiske plan.

Ledere kan hver især få et overblik over andres projekter, og dermed er det muligt at drage nytte af andres erfaringer.

Adfærdensretning med mening

I aftalerne indgår de overordnede fokusområder som den udviklingen skal rette sig imod, og de er derfor en slags fælles sprog for hele organisationen. Det er så lederne der i en dialog mellem aftaleejer og aftaludfører skal sørge for, at dette ”fælles sprog” også giver mening i den lokale ledelseskontekst.

Værdierne bliver et overordnet fælles sprog og er med til at danne ”fælles fodslag”. Selve meningsskabelsen ift. værdierne ligger i den enkelte leders håndtering af drøftelserne af, hvad værdier betyder i praksis, og dermed i den lokale oversættelse og operationalisering.

7. Håndteringsstrategier i praksis i Greve Kommune

7.1 Indledning

Vi har i den foregående teknologianalyse af aftale/kontraktstyring og værdibaseret ledelse fundet, at de to styringsteknologier har stor betydning for, hvordan ledelsesrummet konstitueres i Greve Kommune. På baggrund af en radikal teknologianalyse af Greve Kommunes koncept for aftale/kontraktstyring og værdibaseret ledelse fandt vi frem til en række styringsforskelle på baggrund af, hvilke vi iagttog et ændret handlerum for lederne.

Nu vil vi gå videre og se på anvendelsen af de to styringsteknologier i vores case – Greve Kommune. Vi vil her undersøge, hvordan lederne på de tre institutionelle niveauer håndterer aftale/kontraktstyring og værdibaseret ledelse i praksis.

Dette gør vi med henblik på at finde frem til ledernes strategier, roller og udfordringer i håndteringen af de to styringsteknologier i praksis. Det er således social praksis ift. ledernes handlerum vi er på jagt efter.

Vores iagttagelsespunkt er ledernes udsagn om deres strategier, roller og udfordringer med at anvende aftale/kontraktstyring og værdibaseret ledelse

På baggrund af en institutionel betragtning mener vi, at ledernes måder at håndtere de to styringsteknologier på, er afhængig af deres institutionelle position i organisationen. Vi har således interviewet lederne i tre forskellige grupper, dannet på baggrund af deres position i organisationen, hhv. direktion, chefgruppe og decentrale ledere. Ligeledes tager vores analyse af interviewene udgangspunkt heri.

7.2 Direktionens udsagn

7.2.1 Aftalestyring

Direktionens strategier:

Dialog og overblik

”Jeg ser det meget som værende et kommunikationsredskab mellem top og bund. Eller inde og ude, som den prioritering der kan komme på byrådets og direktionens bord – der kan det bruges til noget.”

”Aftalestyring er dialogbaseret og det skaber tættere tilknytning mellem rådhus og institutionerne.”

Den ene strategi er her, at aftalerne skal indgås i dialog. Aftalekonceptet beskriver hvem der skal indgå aftaler med hvem – de respektive forhandlingsparter. Byrådet og direktionen skal ikke indgå aftaler med alle institutioner ligesom på Bornholm. Det ville være meget tidskrævende, og hele strategien for aftalestyring i Greve Kommune er netop, at skille top og bund mere ad, således at byråd og direktion er de overordnede styreere – de skal prioritere og skabe overordnet overblik, og så give mellemlederne frihed (autonomi) til selvstyre i egen enhed.

Aftalestyring kan ses som et instrument til at skabe et bedre overblik for direktionen og politikerne, i den forventning at det også skaber tættere tilknytning mellem rådhus og institutionerne. Byrådet skal godkende fokusområderne og de valgte indsatsområder, som direktion, chefer og institutionsledere har været i dialog om.

”Det Greve Kommune er på vej til med aftale/kontraktstyring på hele linien, er at gøre det mere overskueligt for politikerne og det er også godt for os der arbejder i administrationen, og for alle andre parter. Så slipper vi for et par notater eller to. Politikerne har mange ting at holde styr på og de fleste har et dagligt arbejde desforuden, og det har også noget at gøre med, at synliggøre hvor meget godt de i virkeligheden er med til.”

Her kommer efter vores mening den helt overordnede strategi frem: central styring/decentral ledelse. Det centrale niveau skal løse opgaver på det overordnede plan og give frihed til, at de decentrale ledere klarer driften.

”Politikerne havde svært ved det i starten.”

Men det kræver at politikerne har tillid til, at mellemlederne kan håndtere den frihed dette giver, og dette var i starten lidt svært for politikerne.

”Normalt ser man det som input og så den der ”black box”, og aftalestyring kan være med til at åbne op for den sorte boks og for resultaterne. Et spørgsmål om at binde organisationen sammen på det vigtige område, hvad er det vi bruger pengene på og hvad kommer der ud af det.”

Aftalestyringen ser direktionen også som en måde at skabe et bedre overblik over, hvad pengene bruges til.

”Jeg mener det er vigtigt for udviklingen, at den går mod større decentralisering og dermed større frihedsgrader.”

Direktionen ser aftale/kontraktstyringen som et middel til at fremme decentralisering og større frihedsgrader til de decentrale institutioner.

”Aftalestyringskonceptet skal skabe nogle gode rammebetingelser.”

Den centrale ledelse – byrådet og direktionen sætter rammerne for friheden, ved hjælp af aftalestyringskonceptet.

”Der er områder der ikke indgår i aftalerne – behøver ikke være en ulempe – det er sundt at skulle vælge, det er jo også ledelse at skulle prioritere.”

At ikke alt er med i aftalerne betyder, at lederne udfordres til at skulle prioritere, hvilke udviklingstiltag der er de vigtigste – aftalerne er således et strategisk ledelsesinstrument, der tvinger lederne til at foretage nogle strategiske valg.

Fælles sprog – ensartethed

”Formålet med aftalestyring er at have ét system i hele kommunen. På sigt forventer jeg at der kun vil være to styreformer i Greve Kommune. Aftalestyring og økonomistyring. Det er et fælles sprog, som skal foregå via en bottom up proces.”

Direktionen taler her om, at de ønsker at reducere antallet af styreformer i Greve Kommune, og aftalestyring er løsningen herpå. Direktionen strategi er en forenkling af styreformerne og et fælles sprog for kommunen, som skal gælde alle enheder i kommunen, uanset opgaveportefolio.

Der skal skabes større ensartethed via fælles koncepter, og dermed forventes det, at man opnår et fælles sprog, og at aftalestyring kan erstatte en del andre styreformer. Strategien er her Greve Kommune – Én virksomhed.

Direktionens roller:

Strategisk ledelse

”Det er meget centerchefer og direktionen der i fællesskab støber kuglerne i aftalestyringen.”

Direktionen ser sin rolle som strategisk ledelse i form af at lægge de overordnede strategier, sætte de overordnede rammer for organisationen og beslutte koncepter. Direktionen udarbejder strategierne med inspiration fra centercheferne. Men det er direktionen der træffer beslutning om, hvad der skal til indstilles til byrådet, til godkendelse. Direktionens strategi er, at den har et godt forhold til politikerne og formår at få formuleret strategierne, således at politikerne er lydhøre og går ind for de foreslåede strategier.

Tillid hos politikerne

”Det skal virke som en tillidsskabende foranstaltning. Vigtig med tillid mellem Byråd og administrationen, så håber jeg at det er med til at synliggøre hvor meget der bliver lavet og at de kan være stolte af deres arbejde.”

” I dag lytter kommunalpolitikerne heldigvis til hvad vi anbefaler”

Direktionen ser sin rolle som at sikre, at den tillid der er skabt hos politikerne kan forblive intakt eller måske endda udvikles yderligere. Tilliden er forudsætningen for, at

direktionen og resten af organisationen kan bevare den frihed de oplever at have opnået med aftale/kontraktstyringen.

Direktionens udfordringer:

Central styring/decentral ledelse på baggrund af tillid

”Så det her er en aftalestyring på udviklingsdelen og det afløser ikke noget andet. Men jeg håber at vi kan opbygge så meget tillid rundt omkring, så det ikke bliver noget problem at vi bygger den op på den måde.”

Da aftalerne kun skal indeholde udviklingsindsatser får direktion og byråd overblik over de mange projekter der er indeholdt i aftalerne, men de mister detailkendskabet til institutionernes drift. Samtidig får de decentrale institutioner med nettodriftsbevillingen endnu større økonomiske frihedsgrader. Dette kan ses som en tillidserklæring til institutionslederne – man tror på at mellemlederne kan løfte denne opgave.

”Byrådets lille bekymring har været de store frihedsgrader som institutionerne nu får – det har taget noget tid at få det rystet på plads, så alle kunne gå ind for de formuleringer der er.”

Direktionens udfordring er at sikre tilliden – en tillid som beror på, at der kommer gode og effektive resultater ud af aftalerne. At aftalemodellen lykkes, at alle i organisationen efterlever aftalerne og at driften fungerer effektivt. Der er derfor lagt vægt på systematisk opfølgning på aftalerne og budgetter.

Både direktionen og politikerne løber risikoen ved at mangle indblik i forskellige indsatser. Men det er den udfordring de må håndtere, når de decentrale frihedsgrader øges. Det er her vigtigt, at dialogen mellem direktion og mellemlederne er stor, så de orienteres hurtigt, hvis der problemer i en enhed – personalemæssige såvel som borgermæssige. En ”Fælledgård sag” kan hurtigt få denne centrale/decentrale konstellation til at ryste.

7.2.2 Værdibaseret ledelse

Direktionens strategier:

Fælles sprog - ensartede koncepter

"Tankegangen med værdibaseret ledelse er, at alle skal kunne handle – og er med til at give lyst til at handle frem for at spørge om det og det"

"Værdier skaber et fælles sprog"

"Værdibaseret ledelse i Greve Kommune er selvfølgelig vigtig, da verden ikke kan skrives på A4 papir. Der skal noget andet til at klatre tingene sammen, og der er ikke det at værdierne er skrevet ned – men selve processen. Hvis vi skulle styre ved hjælp af instruktioner og aftaler gik denne kommune nedenunder og hjem efter en halv dag."

Direktionens strategi er at skabe et fælles sprog, som alle handler i forhold til og forholder sig til løbende. Der er også her tale om, at strategien handler om at opnå værdien - Én Virksomhed. Alle arbejder ud fra samme koncepter, og der ledes på værdier frem for regler og procedurer.

Direktionen har den strategi, at de værdier der skal være styrende for den korrekte adfærd skal være tydelig og tænkes ind i alle aftaler og planer mm.

Direktionens roller:

Koncept – strategi

"Værdierne skaber et fælles sprog. I værdier skal den fremtidige styring være indbygget. Værdierne hænger fint sammen med det helhedsorienterede system i Greve Kommune, idet der er tre niveauer: 1. strategi, 2. værdier og 3. aftaler"

Direktionen ser sin rolle som værende dem der udvikler organisationen via indførelsen af forskellige koncepter (ledelsesteknologier) og sikrer den strategiske sammenhæng mellem dem.

”Der kommer en ny ledelsesrunde, hvor der skal ses på ledelsesgrundlaget, idet et aktuelt emne som fastholdelse og rekruttering ikke indgår i det nuværende grundlag”

Ledelsesgrundlaget er de 7 værdier, men beskrevet som hvilket ansvar lederne har i forhold til værdibaseret ledelse. Ændres på det ene, bør man også kigge og evt. justere det andet. Ellers opstår der bare forvirring hos såvel mellemlederne som medarbejderne.

Direktionens udfordringer:

Implementering i praksis

”I og med at der bliver mere selvstyre i enhederne er det vigtigt, at værdier understøtter at man ikke arbejder i øst og vest.”

Den større autonomi der kommer via aftalestyringen betyder, at direktionens udfordring er at sikre en adfærd ude i enhederne, som er i overensstemmelse med værdierne.

7.3 Centerchefernes udsagn

7.3.1 Aftalestyring

Centerchefernes strategier:

Central – decentral – målopfyldelse

”Formålet er at synliggøre hvad centrene og institutionerne skal lave. Det er et fleksibelt styringsværktøj, der gør det nemmere hele tiden at omstille sig, som jo er et krav til offentlige ledere i dag. Aftalestyring skal gøre det nemmere at prioritere. Det erstatter kontrakterne, som indeholdt alt – beskrev både drift, udvikling og servicemål. Det giver større frihedsgrader og mere præcis styring.”

”Det er et godt tværgående styringsredskab – giver et godt overblik og man kan se hvor mange penge og medarbejderressourcer der skal bruges.”

Centercheferne ser aftalestyringen som et strategisk instrument til prioritering af tværgående udviklingsopgaver, større frihedsgrader til de decentrale enheder via større ansvar og kompetence lagt ud og mere præcis styring.

Ensartet koncept til sikring af målopfyldelse

”Aftalestyring er en måde at sikre målstyring og at man arbejder med de politisk vedtagne mål. Det skal skabe synlighed, både horisontalt og vertikalt, inde og ude. De erstatter virksomhedsplaner. Det er en ensartet skabelon – først irriteret over dette, men nu glad for det. Det skaber også kendskab til organisationen på tværs.”

Chefernes strategi er således at bruge aftalestyringen til at sikre målopfyldelse – som de ser som en måde at synliggøre resultater på.

Direktionen får overblik over alle projekter og deres status. Det er nemt og overskueligt – også for politikerne.”

Cheferne opfatter aftalestyringen ligesom direktionen – et værktøj til sikring af overblik hos byrådet.

Centerchefernes roller:

Forhandler via dialog

”Centrene er bedt om at komme med forslag til fokusområder og emner til strategiplanen. Projektgruppen samler disse og Direktionen holder seancer med alle lederne. Tidligere var det en top-down proces, men nu er det en bottom-up proces.”

”Vi oplever stor indflydelse – ingen punkter er med, som vi ikke selv ønskede.”

Cheferne oplever, at de spiller en stor rolle i udformningen af aftalerne, og at de dermed får en stor en stor grad af indflydelse på de udpegede fokusområder.

Cheferne har lagt den strategi, at fokusområder og indsatsområderne skal give mening for enhederne, og derfor har de taget aktiv del i dialogen om disse – og har således en væsentlig dialogrolle.

”Vi er glade for det råderum vi har fået med aftalerne, og så er det endda klart beskrevet på papir. Man har mulighed for interne beslutninger i eget center og udviklingsinitiativer. Der bliver en tættere dialog i centret.”

Cheferne oplever deres råderum udvidet, og er begejstrede for den øgede frihed. En frihed under ansvar. Man har mulighed for at selv at træffe beslutninger i eget center.

Centerchefernes udfordringer:

Mediator

”Der er strategier på 3 niveauer – Politikerne, Organisationen og så Enhederne.” ”Politikerne presser oppefra og medarbejderne og borgerne presser nedefra”

Specielt cheferne skal være bindeled mellem institutioner og direktionen – politikerne. De finder det udfordrende at sidde i krydspres mellem den overordnede ledelse og de decentrale enheder.

Sikre tværfaglighed

”En af de store udfordringer er, at sikre tværfaglighed – ikke kun være sit eget center nærmest. Ellers bliver der 16 små lukkede enheder.”

Cheferne ser her en udfordring i at håndtere krydspres mellem kravet om tværgående udvikling og områdespecifikke mål. Aftalestyringen lægger op til større tværfaglighed,

men samtidig skal man sikre målopfyldelse af egne mål og resultatkrav. Chefernes strategi er at prioritere egne mål først og derefter de tværfaglige indsatser.

7.3.2 Værdibaseret ledelse

Centerchefernes strategier:

Værdistyring.

"Ens arbejde skal være forankret i værdierne."

"Værdierne understøtter en fælles retning og beslutningerne."

Cheferne oplever værdierne som en rettesnor for acceptabel adfærd og for arbejdets retning. De bruger værdierne som styrepind til at sikre, at alle arbejder i samme retning.

Centerchefernes roller:

Dialog og kontrol

"Processen foregår ved at man drøfter dem i fællesskab i eget center. Og så bruges de i situationerne."

Cheferne ser deres rolle som værende dem der sikrer en kontinuerlig dialog om værdierne og sikrer at værdierne forankres hos medarbejderne. De har dermed både en implementerings- og dialog rolle.

Centerchefernes udfordringer:

Holder hinanden op på dem – licens til kritik

"Værdierne skal tænkes ind i alt hvad vi laver – også strategiplanerne"

"Nu ny organisering – passer værdierne? Vi skal overveje en revurdering af dem."

Cheferne ser en udfordring i at sikre værdierne tænkt ind i alle deres opgaver, planer og lignende. Samt en udfordring i at tænke værdierne ind i sammenhæng med den nye organisation.

7.4 Institutionsledernes udsagn

7.4.1 Aftalestyring

Institutionsledernes strategier:

Økonomisk råderum og fleksibilitet

”Det giver politikerne mulighed for at bestemme kvalitetsniveauet. Hvis opfølgningen viser rødt, kan politikerne være med til at skære dette projekt væk, hvis der skal ske besparelser.”

”Besparelser skal politikerne tage stilling til – det er det rigtige sted at gøre det.”

Institutionsledernes strategi er at lægge ansvar over på politikerne, eftersom det er politikerne der bestemmer serviceniveau og den økonomiske ramme. De ser det som en måde, hvor på de selv får frihed til at passe driften.

Skabe teamånd via involvering

”Det skaber team ånd – medarbejderne skal være med i processen.”

Institutionsledernes strategi er at skabe opbakning for aftalerne ved at inddrage medarbejderne i processen.

Fokus på mål

”Man kan løfte sig op til at sikre, at man når de mål man har sat sig.”

Institutionsledernes strategi er at bruge aftalesystemet til at have fokus på målopfyldelse.

Institutionsledernes roller:

Dialog rolle ift. medarbejdere og ift. overordnede

”Det er et stort arbejde at få alle med. Det skal op i SU, hvor der besluttes hvilke emner der er relevante og derefter skal det implementeres. Denne proces er nødvendig ellers dør vi”

Lederne beskriver i interviewene deres ledelsesroller som flerfacetterede. Lederne beskriver især en **dialog rolle** omkring, hvilke emner aftalerne skal indeholde. Dialog rollen er i første omgang i forhold til egne medarbejdere, der skal opleve medindflydelse og medinddragelse i målsætningen, og dernæst en dialog rolle i forhold til lederens egen overordnede, med hvem de skal forhandle aftalen.

Privatisering af ledere – virksomhedsgørelse

”Ja, det er en meget anderledes måde at lede på. Jeg synes at man tænker mere som en privat virksomhed, end man gjorde før. Man går ind i økonomien på en anden måde. Og så har det betydet meget i forhold til medarbejderne, at få ansvarliggjort dem endnu mere end de var tidligere og mere team ånd omkring vores opgaver og indsats. Ex. ved vakante stillinger sparer vi penge til ønskede indkøb – kreativiteten kan blomstre.”

”Man leder anderledes – tænker som en privat leder. Man går mere ind i økonomien og bliver mere kalkulerende.”

Institutionslederne ser, at aftalerne skaber også en anden form for lederrolle, nemlig en privatisering af deres offentlige lederrolle.

”Også hos os har det været et incitament, alt hvad der er sparet er tjent, plus at den nye bibliotekslov giver mulighed for indtægtsdækket virksomhed(IDV).”

”På plejeområdet har vi ideer til yderligere IDV, med den nye ramme. Vi har nogle gode ideer til hvad vi kan gøre. Vi kan f.eks. byde ind på skolemadordninger. (Ja, tak siger skolelederen). Mange af ideerne opstår hos medarbejderne. Tidligere har vi ikke kunne gøre det, fordi det har været for stor en investering, men nu har vi faktisk en mulighed for at begynde at tænke i nye baner, med de nye overførselsmuligheder fra det ene år til det andet.”

Institutionslederne ser yderligere deres rolle som en slags investor – en forretningsorienteret virksomhedsleder.

Institutionsledernes udfordringer:

Dokumentation og kontrol

”Dokumentation og kontrol er vigtige områder i Kvalitetsreformen og aftalestyringen. Der er en tendens i samfundet til mere kontrol og dette bruger man megen tid på, frem for at bruge tiden til borgerne. Lyst og ansvarlighed lider herunder – det virker demoraliserende”

Institutionslederne ser, som de der er nærmest medarbejderne i de udførende led, en kæmpe udfordring i at skulle dokumentere og kontrollere, og samtidig sikre kvalitet i forhold til borgerne. Udfordringen er at skabe enkel og meningsfuld dokumentation, således at medarbejdernes lyst til arbejdet med borgerne og deres egen ansvarlighed (selvledelse) ikke lider et knæk.

Oversættelse – meningsskabelse

”Sikre loyalitet og at alle overholder og følger op på aftalerne”

Institutionslederne ser det som en udfordring, at sikre en oversættelse af aftalerne ud i det yderste led – hos medarbejderne. De ser en udfordring i, at de aftaler de som lederne

har med cheferne oversættes således, at det giver mening for medarbejderne. De ser det derfor ikke hensigtsmæssigt, at indgå aftaler om noget som er ”løsrevet” fra deres egen organisation, eller hvor det ikke er muligt at opfylde de mål og resultatkrav. Udfordringen er at sikre, at medarbejdere er med til at komme med input til de aftaler der skal indgås, det er med til at give medansvar.

Blindhed

”Man risikerer at blive blinde overfor ikke målsatte områder”

Institutionslederne ser en udfordring i at manglende fokus på nogle områder, i form af en aftale, virksomhedsplan eller lignende, kan medføre at de ikke lægger mærke til området længere.

7.4.2 Værdibaseret ledelse

Institutionsledernes strategier:

Værdistyring og meningskabelse

”Vi styrer på værdierne – det er vores kontrolapparat”

Institutionsledernes strategi har været at tage værdierne til sig og anvende dem i den daglige drift. Værdierne anvender de til at styre efter, og de tænker strategisk værdierne med i alt hvad de foretager sig, således at værdierne er fuldt integreret.

Institutionsledernes roller:

Dialogrolle

På baggrund af ”Vi styrer på værdierne” indtager institutionslederne en rolle, hvor de sikrer dialogen herom. De ser det ikke muligt at styre efter værdier, hvis der ikke er en

indgående dialog om dem og hvad de betyder i praksis for medarbejderne og for dem selv.

Institutionsledernes udfordringer:

Bruge i hverdagen og tænke ind i alt

”Med værdibaseret ledelse er det således at vi prøver at give det mening ift. alt hvad vi foretager os.”

Udfordringen ser de som at anvende værdierne i hverdagen. Hvilket vil sige, at de som lederne selv har stor fokus på værdierne, og som rollemodel bringer dem i spil blandt medarbejderne.

7.5 Konklusion

Ledelsesstrategier

I de strategier vi oplever lederne gør brug af ift. aftale/kontraktstyring, ser vi både sammenfald og forskelle på de tre ledelsesniveauer. Alle er enige om at aftalekontaktstyring understøtter modellen med central styring og decentral ledelse. Det giver god mening, at direktionen/politikerne træffer de overordnede strategiske beslutninger og giver frihed til institutionslederne til at lede driften. Der er en accept af dokumentation i form af aftaleopfølgninger mod til gengæld at få større frihedsgrader. Direktionen og cheferne er glade for det overblik aftalestyringen giver som et enkelt styringsværktøj og et fælles koncept. Institutionslederne er glade for det større økonomiske råderum de får med netodriftsbevillingen, og de større frihedsgrader der ligger i aftalestyringskonceptet, hvor de indgåede aftaler giver metodefrihed til at opfylde mål og resultater.

Alle ledelsesniveauer er enige om, at værdibaseret ledelse er en styreform, hvor værdierne er med til at vise vejen for acceptabel adfærd, og samtidig er et strategisk værktøj til integration i organisationen – Greve Kommune – en virksomhed. Institutionslederne nævner også, at værdierne er med til at skabe mening i det arbejde den enkelte udfører.

Roller

I konceptet for aftale/kontraktstyring bliver der skabt forskellige roller på de enkelte ledelsesniveauer. Direktionens rolle er at udarbejde et fælles koncept for hele organisationen og sikre politikernes tilslutning hertil. Politikernes tilslutning indebærer, at de har tillid til direktionen. Centercheferne får en rolle, hvor dialogen er væsentlig. Dialog opad i organisationen for at få indflydelse og dialog nedad i organisationen for at sikre meningsskabelse ifm. indgåelse og opfyldelse af aftalerne. Institutionslederne ser at en af deres væsentligste roller er, at de er blevet virksomhedsejere. Med alt hvad det indebærer ift. frihedsgrader til at drive deres egen virksomhed. Det kan være nye forretningsområder, som indtægtsdækket virksomhed.

Ift. værdibaseret ledelse er der enighed på alle tre ledelsesniveauer om, at dialog rollen er vigtig for at sikre udbredelsen og forankringen af værdierne bredt i organisationen.

Udfordringer

Direktionen oplever at de har politikernes tillid, trods den bekymring politikerne har haft i forhold til de større frihedsgrader til institutionerne. Direktionen er opmærksom på, at de har en udfordring i at vedligeholde denne tillid.

Cheferne oplever en stor udfordring i, at sikre tværfaglighed i organisationen. Nogle center bliver inddraget i mange projekter og det tærer på deres ressourcer, som udfordrer løsningen af den daglige drift.

Både cheferne og institutionslederne ser en udfordring i, at der er risiko for at de bliver ”blinde” for områder, der ikke er indeholdt i aftalerne.

En anden udfordring institutionslederne oplever at, at de hele tiden skal sikre, at de indsatsområder der indgår i aftalerne, giver mening for medarbejderne. At indsatserne er relevante, således at der sikres ejerskab.

Med værdibaseret ledelse ser direktionen en udfordring i, at sikre at værdierne understøtter en overordnet fælles adfærd, på trods af den større autonomi der kommer i kraft af decentraliseringen. Cheferne ser udfordringer i at skulle holde et konstant fokus på værdierne, således at de lever blandt dem selv og medarbejderne.

8. Konklusion og perspektivering

8.1 Indledning

Vi har valgt at bygge vores konklusion og perspektivering op således, at vi starter den bagfra med at konkludere på resultaterne af vores teknologianalyse og vores håndteringsanalyse. Derefter konkluderer vi på vores minidiskursanalyse af Kvalitetsreformen og afslutter med en perspektivering. På denne måde ser vi ledelsesrummet udfoldet fra det praksisnære til policyniveauet.

8.2 Konklusioner på casen – styringsteknologier i Greve Kommune

I styringsteknologi analysen fandt vi med det radikale kritiske perspektiv som analyse-ramme frem til, at såvel aftale/kontraktstyring som værdibaseret ledelse som sociale teknologier konstituerede ledelsens handlerum på en bestemt måde med en række tværgående dilemmaer og nogle særlige ledelsesroller.

8.2.1 Aftale/kontrakt styring i det radikale kritiske perspektiv

Vi fandt frem til at aftale/kontraktstyring konstituerede både et indsnævret og udvidet handlerum for lederne. Indsnævret fordi, lederne med aftalen binder sig til opfyldelse af nogle mål, som der skal dokumenteres resultater i forhold til, men udvidet fordi lederen med nettodriftsbevillingen har frihed til selv at finde frem til, hvordan disse mål nås.

Vi fandt at lederne får en dobbeltrolle som både ejer af og udfører af en aftale, og dermed konstitueres en række P/A lignende relationer mellem de forskellige ledelseslag (byråd-direktion-chefer-institutioner-medarbejdere). Handlerummet er i forlængelse heraf karakteriseret af, at lederne har pligt til dialog opad og nedad i aftalehierarkiet, og de opnår frihed til drift (selvledelse), hvis de binder sig til aftalen og dens resultatkrav. Da de selv har været med til at forhandle aftalen er de også skyldige, hvis resultaterne ikke nås.

Aftalestyringen, der manifesterer sig ved et fokus på hele aftalekonceptet og de forskellige systemer for opfølgning, indebærer en stor skriftliggørelse af aftalerne, i dialogen om dem og i opfølgningen. Dette bliver til en række nye ledelsesopgaver.

Med aftalestyringen sker der en forenkling af omfanget af information i aftalerne, i forhold til de tidligere meget omfangsrige kontrakter. I forlængelse af modellen central styring og decentral ledelse skal politikerne ikke forholde sig til detaljerne, men til de strategiske mål og rammer. Dilemmaet er her, at de kan miste indblik, og lederne har derfor en udfordring i at sikre tilliden.

Et af de overordnede mål med aftalestyringen var at fremme visionen om ”Greve Kommune – én virksomhed”. Den øgede decentralisering som aftale/kontraktstyringen indebærer, medfører et behov for et fælles sprog forstået som fælles vision, fælles fokusområder og strategiske udviklingsindsatser. Lederne får her en væsentlig rolle i at oversætte disse, således at de giver mening i den lokale kontekst.

8.2.2 Værdibaseret ledelse i det radikale kritiske perspektiv

Med den værdibaserede ledelse får lederne en ny funktion i og med at de skal gennemføre ledelse på baggrund af værdier. Med dette nye redskab i hånden er ledernes handle- rum udvidet til også at omfatte et nyt kognitivt ledelsesdomæne. Samtidig er ledelses- rummet indskrænket som følge af, at lederne også selv bliver holdt op imod ledelses- værdierne. De får dermed en dobbelt rolle dels som rollemodel og dels som dem, der skal sikre at værdierne integreres i medarbejdernes adfærd. Med ledelsesgrundlaget er lederne bundet til at efterleve værdierne, men de har samtidig en frihed til oversætte værdierne ift. deres lokale kontekst. I lighed med aftalerne kan værdigrundlaget danne en slags fællessprog, som lederne bliver ansvarlige for at sikre en lokal meningskabelse i forhold til.

8.2.3 Ledernes håndtering af aftalestyring

Vi har i vores analyse af ledernes håndtering af aftalestyring set på, hvordan de tre forskellige ledergrupper håndterer aftalestyring, og hvad det betyder for deres ledelsesrum ud fra deres strategier for håndtering, deres ledelsesrolle og deres udfordringer.

Direktionen

Direktionen ser aftalestyringen som et strategisk redskab til at give overblik og til at skabe dialog 360 grader rundt i organisationen. I forlængelse heraf ser de formålet med aftalestyring er at have ét og samme styringssystem i kommunen – et slags fælles sprog. Deres rolle ser de som værende strategisk ledelse og at skabe tillid hos politikerne til at decentraliseringen med aftalestyringen er et bæredygtigt koncept. Dette ser de samtidig som værende en central udfordring.

Centercheferne

Centercheferne ser aftalestyringen som et strategisk instrument til at sikre prioritering, overblik og målopfyldelse. De ser deres rolle i form af en dialog rolle, hvor de sikrer, at de prioriterede indsatser også giver mening for de decentrale institutioner. De oplever at deres ledelsesrum er udvidet med den indflydelse som de har fået i forbindelse med udarbejdelsen af aftalerne. Men samtidig oplever de det som en udfordring, at skulle være bindeled mellem direktionen og de decentrale institutioner. En anden udfordring som de ser, er risikoen for at det tværgående perspektiv med aftalerne nedprioriteres, som følge af et for stærkt fokus på deres egne og institutionernes resultatkrav.

Institutionslederne

Institutionsledernes strategi i forhold til aftalestyringen er at forholde politikerne deres ansvar for beslutninger om serviceniveau og økonomi. Med aftalerne/kontrakterne har de fået et redskab, der tydeliggør dette ansvar (central styring/decentral ledelse). En anden strategi er, at de vil anvende aftalestyringen til at skabe team ånd ved at inddrage medarbejderne i processen, og til at sikre fokus på målene i aftalerne. I denne proces ser deres rolle som værende en dialog rolle. En anden rolle som de ser, er at de får en rolle som forretningsorienterede virksomhedsledere. Den store udfordring ser de værende de krav om dokumentation og kontrol som følger med konceptet. Endvidere ser de en udfordring i at skabe opbakning til konceptet hos deres medarbejdere.

8.2.4 Ledernes håndtering af værdibaseret ledelse

Direktionen

I lighed med aftalestyringen ser direktionen værdibaseret ledelse som et strategisk instrument til at skabe en slags fælles sprog i organisationen. Deres rolle ser de i forlængelse her af som værende koncept og strategi skabere, og udfordringen er at få værdierne implementeret i praksis.

Cheferne

Cheferne ser værdier som et nyt strategisk styringsinstrument, der er rettet mod at sikre fælles retning. De har en dialog rolle, og udfordringen er, at værdierne skal tænkes ind i alt hvad de laver.

Institutionslederne

Institutionslederne anvender værdierne til at styre med og til at skabe mening med. De har også en dialog rolle i og med, at værdiernes implementering i praksis afhænger af den fælles dialog der har været, og er om dem. Deres udfordring er således, at bruge dem i hverdagen.

8.2.5 Teknologianalyse versus håndteringsanalyse

Fælles for både aftalestyring og værdibaseret ledelse er, at lederne ser deres strategi, roller og udfordringer med udgangspunkt i deres institutionelle positioner. Direktionen ser ift. deres position som topchefer, at de skal bruge teknologier til at skabe overblik og sammenhængskraft i organisationen. Mellemliderne, her forstået som cheferne, ser deres position som mediator mellem direktionen og institutionslederne, og de anvender teknologier som et strategisk dialog redskab, og institutionslederne ser deres position som en slags selvstændige virksomhedsledere, hvor teknologier anvendes mhb. på øget autonomi. Det aktuelle ledelsesrum vil udfolde sig med udgangspunkt i de relationer, der bl.a. med teknologier skabes imellem de institutionelle positioner.

Vi finder, at der er en række ligheder mellem, hvad vi fandt i teknologianalysen og i håndteringsanalysen ift., hvad teknologierne betyder for handlerummet. Men samtidig finder vi, at teknologianalysen har sin styrke i, at den identificerer en række områder som lederne ikke selv så. Her tænker vi især på de P/A relationer, der konstitueredes med de to teknologier.

8.2.6 Perspektivering af casen

I forhold til de tidligere nævnte strategiske perspektiver på ledelse og styring ser vi, at den måde som institutionslederne anvender såvel aftalestyring som værdibaseret ledelse på er indenfor det instrumentelle perspektiv. De ser teknologierne som styringsinstrumenter som de anvender for at løse organisatoriske udfordringer.

I forhold til værdibaseret ledelse har Hanne Knudsen⁵⁷ forsket i, hvordan organisationer bruger værdibaseret ledelse, og hun identificerer fire overordnede strategier for værdibaseret ledelse. Disse er:

- Branding, målet er at skabe et sandt image, som afspejler organisationens indre og som medarbejdere og kunder kan genkende, ved effektiv at kommunikere værdierne internt og eksternt.
- Værdistyring, målet er at sikre ensartethed i organisationens grundlæggende værdier, ved at disciplinere gennem normer og dermed kunne skabe grundlag for beslutninger, og gøre værdierne til de ansattes egne.
- Fællesskabsskabelse, målet er at involvere alle interessenter i værdiarbejdet, ved at beskrive det man i fællesskab kan blive enige om, i en proces hvor alle kommer til orde.
- Licens til kritik, målet er at skabe en reflekterende og diskuterende kultur og værdierne bruges til at blåstemple og inspirere til diskussion. Værdierne bruges som refleksion.

⁵⁷ Knudsen, H: Licens til kritik – og andre måder at bruge værdier på, i Dorthe Pedersen (red): Offentlig ledelse i managementstaten, Forlaget Samfundslitteratur, 2004

I interviewene spurgte vi lederne om, hvordan de primært så at de anvendte værdibase- ret ledelse ift. de fire forskellige strategier, og der var på tværs af ledelseslagene generel enighed om, at deres strategi var værdistyring, kombineret med fællesskabsskabelse.

Blæksprutten i Greve Kommune

I vores indkredsning af ledelsesrummet i lyset af Kvalitetsreformen identificerede vi en række forskellige ledelsesroller - blækspruttelederen. En række af de roller ser vi også etableret i Greve Kommune som følge af de to styringsteknologier, ex. forhandlingsle- der, dokumentationsleder, revisor og kontrollant og kulturleder. De forskellige reformer og styringsteknologier aflejrer en række nye ledelsesroller i organisationen, som påvir- ker ledernes handlerum.

8.3 Konklusion på minidiskursanalysen

I rapportens indledende del har vi set på, hvilke styringspolitiske diskurser, der har ma- nifesteret sig og er blevet institutionaliseret i moderniseringsstrategien, Vi så her, at det første trin satte samfundsøkonomien eller *Det udgiftspolitiske problem* på dagsordenen, som et særligt kendetegn ved den danske moderniseringsstrategi. I det andet trin var det *Det interne effektiviseringsproblem*, italesat som velfærdsklemmen, der blev institutio- naliseret som en diskurs i moderniseringsstrategien og endelig på tredje trin var det *Konkurrenceproblemet*.

Det overordnede formål med moderniseringsstrategien - set på tværs af de forskellige trin vil vi formulere som:

Forny og forbedre kvaliteten i den offentlige sektor overfor borgerne og virksomheder indenfor kendte ressourcemæssige rammer. Virksomhedsgø- relse af offentlige serviceinstitutioner.

Dette ser vi også som Kvalitetsreformens formål – og den er også blevet kaldt Konkur- rencereformen⁵⁸. Den handler om at den offentlige sektor skal fornyes og forbedres, for

⁵⁸ Carsten Greve i Radioavisen i maj 2007

at være i stand til at imødekomme de stigende krav fra borgere og brugere i en situation med færre mennesker til at levere denne service. Og dette skal gøres indenfor den eksisterende økonomiske rammer.

Vi vil på denne baggrund konkludere, at Kvalitetsreformen har den samme diskurs for moderniseringen af den offentlige sektor, som allerede er institutionaliseret i moderniseringsstrategien.

De diskursive forestillinger og institutionelle tiltag i den aktuelle moderniseringsstrategi og Kvalitetsreform, eksempelvis virksomhedsgørelsen, medfører afgørende forskydninger i en række konstitutive skel for den offentlige forvaltning. Det er ikke længere politikerne, der udgør et entydigt centrum for strategiske og organisatoriske beslutninger, ej heller den administrative topledelse. Med virksomhedsgørelsen og udviklingen af decentraliseringen ud i det yderste led, er der fokus på virksomheden/driftsenheden. Samtidig gør de nye selvbeskrivelsesteknologier og styreprincipper ledelse til omdrejningspunktet for modernisering af den offentlige sektor.

Vi ser Kvalitetsreformen som et rendyrket styringshierarki, med såvel re-regulering som de-regulering, med vægt på re-regulering eksempelvis i form af central output styring. Kvalitetsreformen indeholder en række styringstiltag, der videreudvikler mål og rammestyringen og hvor styringen skal ske via centralt udmeldte mål inkl. mål om kvalitet. Kommunerne skal dokumentere, at de lever op til disse mål, helt ned til den enkelte institution. Regeringen har sammen med KL, med stort held (indtil videre) igangsat en fortælling, hvor denne målstyring er blevet lig med kvalitet. Men er dette øget kvalitet i den offentlige sektor, eller er kommunerne sat under administration?

Vi ser i Kvalitetsreformen spiren til en ny diskurs i innovation og kreativitet. Brugerdreven og medarbejderdreven involvering med henblik på afbureaukratisering. Men dette stiller krav om tillid til medarbejderne og brugerne.

Vi ser med Kvalitetsreformen ledelsesrummet som værende i spændet mellem central styring og decentral ledelse. I Kvalitetsreformen er der ikke fokus på den administrative ledelse, men på driftsledelse – der sker en ansvarliggørelse af både decentrale ledere og medarbejderne i de decentrale institutioner. Dorthe Pedersen har beskrevet dette som

Det pæreformede bureaukrati, hvor bureaukratiet flytter ned i de decentrale enheder og disse gøres til virksomheder. Der flyttes flere og flere opgaver ud i driftsenhederne og dermed pålægges de decentrale ledere også større ansvar. Kvalitetsreformen italesætter rigtig mange forskellige lederroller – lederen som Blæksprutte. Derfor indgår Ledelsesreformen i Kvalitetsreformen, hvor lederuddannelse er indeholdt. Men er det lederuddannelse, der er svaret på udfordringen i ledelsesrummet? Er dette en realistisk strategi. Kan nogen leder rumme alle disse roller? Og kan de lære det ved at komme på uddannelse? Eller er der tale om strukturelle problemer i og med at de mange reformer i regeringens moderniseringsstrategi aflejrer en række forskellig dobbelttredede roller for lederne, som følge af de-regulering og re-regulering

8.4 Perspektivering

Man kan stille sig det spørgsmål om Kvalitetsreformen er den sidste reform, vi kommer til at stifte bekendtskab med de næste mange år? Svaret må være nej, når vi vender blikket bagud og ser på hvordan fovaltningspolitikken har udfoldet sig siden 1980erne. Man kan påstå, at reformer er blevet en ritualiseret praksis – og at der vil komme flere af dem fremover.

Men hvordan kan det være, at der er bred accept af disse reformer i den offentlige sektor inden for den kommunale verden. KL bakker op om regeringens reformer – som medfører en række strukturelle ændringer for organiseringen og løsningen af opgaver for den enkelte leder/medarbejder – og dermed for ledernes handlerum. For at sikre det lokale selvstyre har det været nødvendigt for KL, at lave en deal med regeringen, som gik ud på at kommunerne ville støtte en større grad af kontrol og dokumentation.

Hvornår vil vi se et oprør nedefra – som siger nej tak til flere reformer? Især når der i den offentlige debat tales en del om, at de mange ændringer som reformerne giver, medfører stresspåvirkninger af ledere og medarbejdere med langtidssygemeldinger og i yderste konsekvens med døden til følge? Det bliver ikke fra fagbevægelsens side, at oprøret ser ud til at komme. Her har man indgået forlig med regeringen ifm. trepartsforhandlinger.

Perspektivet på ledelsesrummet fremover vil betyde, at der vil ske store ændringer ift. de voksende krav, der stilles til lederen ude i de decentrale enheder - i institutionerne. I takt med at Kvalitetsreformen skal realiseres, betyder de strukturelle forandringer, at der lægges flere og større opgaver ud. Hermed vil de fagprofessionelle ledere have svært ved at håndtere den professionalisering, der sker med lederrollen, selv med en ledelsesreform, som den der er indeholdt i Kvalitetsreformen. I trepartsaftalerne er det specifikt nævnt, at alle offentlige ledere fremover skal have en uddannelse på diplomniveau. Som Dorthe Pedersen har skrevet i sin artikel om det Pæreformede Bureaukrati, vil de decentrale enheder vokse og få brug for ”koncernledere” – hvilket vil bane vejen for en yderligere djøficisering i den kommunale sektor.

Hvor er kvaliteten henne når fagfagligheden ikke længere italesættes som et ideal? Man kan forstille sig, at der vil komme dobbeltledelse på institutionerne med en professionel administrativ leder og en fagprofessionel leder - i stil med det man kender fra sygehusverdenen – men det vil nok være en model der er for omkostningstung. Den udvikling ville betyde, at det pæreformede bureaukrati kom til at lide af den frygtede sygdom elephantitis.

Da en anden reform - Strukturreformen trådte i kraft handlede det meget for de sammenlagte kommuner om at få plads til de mange ledere et sted i organisationerne. Efter at Strukturreformen har været i drift i et år, er der en tendens til at mange af de sammenlagte kommuner, nu tager konsekvensen af deres måde at organisere sig på ved at centralisere styringen og decentralisere ledelsen. Det har fået stor betydning for antallet af ledere der er blevet reduceret på rådhusene rundt om i landet. Slagelse Kommune er et godt eksempel herpå, hvor antallet af ledere vil blive reduceret med 35 % ifm. deres aktuelle organisationsændring.

I debatten omkring arbejdet med kvalitetsreformen har kommunaldirektøren for Roskilde Kommune Henrik Kolind skrevet en artikel ”Færre mål og mere tillid.” I et tillidsperspektiv hvor tillid prioriteres frem for kontrol, nævner Henrik Kolind, at der med over 150 lancerede initiativer i Kvalitetsreformen er sat alt for mange mål op.

”De få mål (5), som jeg anbefaler, er en erkendelse af, hvordan man bør lede kommunale organisationer med mange fagprofessionelle. Vi skal vise vores medarbejdere tillid og kun fokusere på få kritiske resultatmål.”

Der sker i dag en dobbelthed mellem de-regulering og re-regulering eller mellem selvledelse/krav og kontrol/styring. For at sikre den bedst mulige service ift. borgeren/brugeren er det vigtigt, at der findes en balance mellem den tid der bruges på borgeren og den tid der skal anvendes på dokumentation. Hvis en tillidsbaseret ledelse skal lykkes, er det vigtigt at ledelsen har tillid til medarbejdernes evne til selvledelse. Raffnsøe, Valentin og Thygesen har givet et godt bud på hvordan tillidsbaseret ledelse kan omsættes til praksis⁵⁹

⁵⁹ Raffnsøe, S, Valentin,S og Thygesen, N: Om ledelse på magtens og tillidens betingelser

Bilag 1

Interview guide

Interviewedes navn:

Dato:

Hvad har strukturreformen betydet for Greve kommune som organisation?	
Ser I nogen sammenhæng mellem strukturreformen og aftalestyring?	
Oplever I lederens handlerum ændret efter strukturreformen?	
Hvad tror I at Kvalitetsreformen kommer til at betyde for ledelse og styring i Greve kommune? Dokumentation Kontrol	
Ser I noget nyt i Kvalitetsreformen ift. Tidligere moderniseringsreformer?	
Hvad ser I som det vigtigste i Kvalitetsreformen?	
Har I drøftet Kvalitetsreformens mulige effekter i hhv. direktionen og chefgruppen?	
På hvilken måde tror I at Kvalitetsreformen vil påvirke jeres handlerum som leder?	
Ser I nogen sammenhæng mellem Kvalitetsreformen, aftalestyring og værdibase-ret ledelse i Greve kommune?	

Aftalestyring	
Hvorfor er aftalestyring vigtig i Greve Kommune?	

Hvilket problem er aftalestyring løsningen på?	
Hvad betyder det for jer og jeres måde at udøve ledelse på, at der er indført aftalestyring i Greve Kommune?	
Hvilke fordele og ulemper synes I at aftalestyring har for udøvelsen af ledelse og styring?	
Hvad er de største udfordringer ift. implementering af aftalestyring?	
Hvilken indflydelse har I på indholdet i aftalerne? Hvordan oplever I denne indflydelse?	
Hvordan følges der op på aftalerne – og hvordan oplever I denne opfølgning?	
Hvad betyder det, at der følges op på jeres ledelse? Ændrer I fokus? Ændrer I din ledelsesstil?	
Hvad gør aftalestyring ved jeres ledelses handlerum ?	
Er det vigtigt for jer at I har metodefrihed til at nå resultatkravene? Oplever I at I har metodefrihed?	
Har I selv været med at sætte resultatkravene - og er de realistiske?	
Hvordan tror I at aftalestyringskonceptet vil udvikle sig i de kommende år? – Kunne I forestille jer, at resultatløns bliver sammenkædet med aftalestyring og hvad synes I om dette?	
Vil en eventuel resultatløns gøre en forskel for lederens indsats?	
Værdibaseret ledelse	
Hvorfor er værdibaseret ledelse vigtig i Greve Kommune ?	

Hvilket problem er værdibaseret ledelse løsningen på?	
Hvad betyder værdibaseret ledelse for jeres måde at udøve ledelse på?	
Hvordan bruger I værdierne i jeres daglige ledelse? Er de betydningsfulde for jeres ledelse?	
Hvilke særlige udfordringer ser I ved værdibaseret ledelse? Fordele? Ulemper?	
<i>Man kan se værdibaseret ledelse ud fra forskellige formål:</i> 1) <i>Branding på værdier – som handler om at skabe et sandt image</i> 2) <i>Værdistyring – som handler om at sikre ensartethed i organisationens grundlæggende værdier</i> 3) <i>Fællesskabsskabelse – som handler om at involvere alle interessenter i værdiarbejdet</i> 4) <i>Licens til kritik – som handler om at skabe en reflekterende og diskuterende kultur?</i>	
Hvordan ser I værdibaseret ledelse i Greve kommune – hvilket formål ser I som det vigtigste af disse fire?	
Ser I en sammenhæng mellem aftalestyring og de syv værdier?	

Litteraturliste:

Bøger:

Andersen, Niels Åkerstrøm, Diskursive analysestrategier, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 1999

Andersen, Niels Åkerstrøm, Borgerens kontraktliggørelse, Hans Reitzels Forlag, 2003

Brinkmann, Svend og Eriksen, Cecilie, Selvrealisering – kritiske diskurser af en grænseløs Udviklingskultur, Forlaget Klim, 2005

Dean, M., Governmentality. Magt og styring i det moderne samfund, kap. 8, 2006 (1999), Forlaget Sociologi – her fra Dorthe Pedersen og Carsten Greve's artikel - Strategisk offentlig ledelse i reformernes tidsalder

Douma, Sytse og Schreuder, Hein, Økonomiske tilgange til organisationer, Akademisk Forlag 2004, (Teorien om principal og agent.)

Ejersbo, Niels og Greve, Carsten, Moderniseringen af den offentlige sektor, Børsen Forlag, 2005

Hjort, Katrin, Modernisering i den offentlige sektor, Roskilde Universitetsforlag, 2/2002

Jørgensen, Marianne Winther og Philips, Louise, Diskursanalyse som teori og metode, Samfundslitteratur, Roskilde Universitetsforlag, 1999

Pedersen, Dorthe, Offentlig ledelse i managementstaten, 2/2005

Rienecker, Lotte og Jørgensen, Peter Stray, Den gode opgave, Forlaget Samfundslitteratur, 3/2005

Scott, Richard W., Institutions and organizations, second edition, 2001

Sundgaard, Helle, Kommunal ledelse - en svær gangart?, Ph.D afhandling, 18/2000, Roskilde Universitetcenter, Tryk Vester Kopi, 1999

MPA-kompendium, Strategi og ændringer, bind 1 og 2, 2007

MPA-kompendium, Politologi, bind 1 og 2, 2006

Oplæg:

Kvalitetsreformen, Bedre velfærd og større arbejdsglæde, Datagraf A/S, august 2007

Artikler:

Andersen, Niels Åkerstrøm, Institutionel historie, Statsvetenskaplig Tidskrift, nr.3, 1995

Greve, Carsten & Pedersen, Dorthe, Strategisk offentlig ledelse i reformernes tidsalder, Artikel 2008.

Pedersen, Dorthe, Paradoxernes paradís – eller hvordan undgår vi det pæreformede bureaukrati?, Ipf nyt om ledelse, Institut for ledelse, Politik og Filosofi, nr. 1, 2007

Pedersen, Dorthe, RE-regulation and Self-governance in the managerial state – the historical formation of public governance, CBS, Egos 2006

Danske Kommuner, KL's nyhedsmagasin, nr. 14, 2007

Materiale fra Greve Kommune:

Koncept for Aftalestyring, Greve Kommune, Direktionen, 18. december 2006

Aftalestyring 2007 og i perspektiv, Lone Arvedsen & Anne Nordentoft, Greve Kommune, Marts 2007

2. generations aftalestyring, Greve Kommune, Chefforum, 13. juni 2007

Direktionens strategiplan 2007-2010, Greve Kommune, Direktionen, januar 2007

Organisering i Greve Kommune, Greve Kommune, 15. december 2006

De 7 værdier i Greve Kommune

Ledelsesgrundlaget i Greve Kommune

Hjemmesider:

www.kvalitetsreform.dk

www.Greve.dk