

Rammer "bolden" målet - Hvilken adfærd udløser indførelse af takststyring?

"Budgettet interesserer mig egentlig ikke. Jeg brænder for det gode børneliv, samarbejdet med forældrene, og at pædagogerne udvikler sig - og pludselig fylder det så meget, det budget."

Citat klyngeleder, Københavns Kommune

**Master of Public Governance 2012
Helle Erstling Rasmussen.
Vejleder Allan Hansen**

Indhold

1. FORORD	5
1.1. FOKUS PÅ INSTITUTIONERNES AFREGNINGSMEKANISME	5
2. INDLEDNING	5
2.1. FOKUS PÅ INCITAMENTER	5
3. GENSTANDSFELTET	6
3.1. STRUKTUREN I KØBENHAVNS KOMMUNES BØRNE- OG UNGDOMSFORVALTNING	6
4. HISTORIK OG BAGGRUND	7
4.1. INDFØRELSE AF TAKSTSTYRING I KØBENHAVNS KOMMUNES DAGINSTITUTIONER	7
5. BRUG AF BEGREBER	10
5.1. AFKLARING AF HVORDAN JEG ANVENDER DISSE	10
6. PROBLEMFORMLERING	11
6.1. ERKENDELSESINTERESSE	11
7. TEORETISK STÅSTED	11
8. METODE	12
8.1. VALG AF METODE	12
8.2. FORBEREDELSE OG OVERVEJELSE INDEN INTERVIEWET	13
8.3. REKRUTTERING AF INTERVIEW PERSONER	13
8.4. INDSAMLING AF DATA	13

9. VALG AF TEORETISK FORSTÅELESERAMME FOR ANALYSEN	14
9.1. PRINCIPAL - AGENT - MODELLEN OG AGENCY PROBLEMS	14
9.2. GOAL - INCONGRUENS	16
9.3. ØKONOMISKE INCITAMENTER KNYTTET TIL MOTIVATION	16
9.4. ORGANISATORISK ARKITEKTUR	18
9.5. PERFORMANCE EVALUATION	19
9.6. PERFORMANCE REWARD	20
9.7. PARTITION DECISION RIGHTS	21
9.8. BUDGETTET - DET DER BINDER SAMMEN	22
9.9. RESUME AF TEORETISK RAMME	22
10. OPLÆG TIL ANALYSE	23
11. ANALYSE	23
11.1 DE KOMMUNALE INSTITUTIONER	23
11.1.1. ORGANISATIONEN KLYNGE	23
11.1.2 PRINCIPAL - AGENT OG AGENCY PROBLEMS	26
11.1.3 ORGANISATORISK ARKITEKTUR	31
11.1.4. FORVRÆNGNING	34
11.1.5 SKAMLENS SÆDE - BUDGETTET DER FORBINDER DE 3 SYSTEMER I ORGANISATORISK ARKITEKTUR	36
11. 2. NETVÆRK	39
11.2.1 BESKRIVELSE AF ORGANISATIONEN "DEN SELVEJENDE INSTITUTION"	39

12. KONKLUSION.	45
13. PERSPEKTIVERING	46
14. REFLEKSION OVER PROBLEMSTILLINGENS RELATION TIL EGEN ROLLE SOM LEDER	47
15. RESUME.	48
16. ABSTRACT.	49
17. TIL ALLE JER DER HJALP.	49
18. LITTERATURLISTE	51

1. Forord

1.1. Fokus på institutionernes afregningsmekanisme

Formålet med denne opgave er at undersøge, hvilke incitament der skabes gennem budgetstyringsmodellen takststyring. Når jeg ser på den offentlige sektor, kan jeg vælge at sætte fokus på mange ting. Der er den faglige kvalitet, borgernes oplevelse af kvalitet, organisering, borgerforløb, forskning, uddannelse osv. Det er alt sammen vigtigt, men forudsætningen for dette er ressourcer. Lige fra hvordan ressourcerne tilføres, til hvordan de fordeles.

Det centrale i en daginstitution er i sagens natur, at børn - gennem leg og aktivitet - sammen med andre børn og voksne - skal lære og udvikle sig til demokratiske og reflekterende mennesker. Men hvordan dette sker, afhænger af de ressourcemæssige muligheder.

Keld Møller Pedersen¹ angiver ressource-allokering som en trekant, der er bundet sammen af grundlæggende økonomiske mekanismer. Oversat til institutionsområdet kan man angive de tre ben som

- Forældrenes egenbetaling
- Afregningsmekanisme
- Forældrenes behov for pasning.

Målet med denne masteropgave er at sætte fokus på afregningsmekanismen.

Jeg har valgt at tage udgangspunkt i Københavns Kommune. Her har man indført takststyring på dagpasningsområdet. Det betyder, at der nu sker en budgettildeling via pladspriser. Mit ønske er at undersøge, hvilken adfærd en sådan budgetmodel udløser hos fire konkrete ledere.

2. Indledning

2.1. Fokus på incitament

Kan man påvirke adfærd med økonomiske incitament? Og hvilke antagelser gør man, når man indfører nye økonomiske incitament? Takster og Pay for performer er over de seneste 10 år mere og mere blevet et styringsredskab i den offentlige sektor. Man kan spørge, om det skævvrider i forhold til det, der måles på, og ikke mindst kan man spørge, om det fører til bedre kvalitet. Jeg har gennem længere tid været optaget af ovenstående spørgsmål,

¹ Keld Møller Pedersen, Sundhedsvæsnets økonomi, organisation og ledelse, 1. udgave, 1. oplag 2005

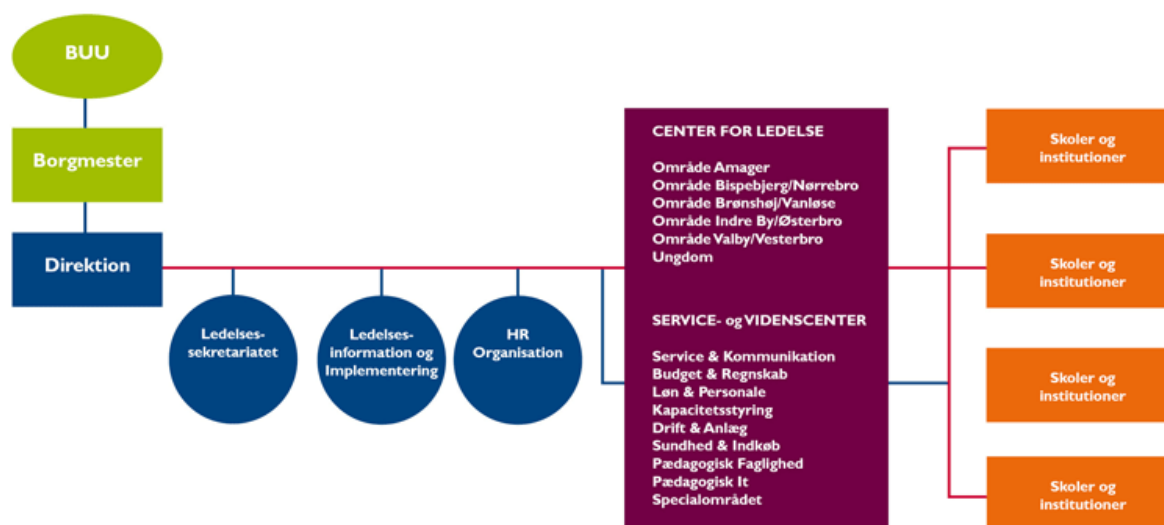
og mit udgangspunkt er, at et budget ikke bare er tal, der skal være i balance, når året er omme. Budgettet er det, der oversætter organisationens mål for året ind i økonomiske termer. På den måde bliver det meget centralt, hvilken økonomistyringsmodel organisationen vælger. Det er her, teori om adfærd, motivation og kvalitet på mange måder forenes. Mit eget ledelsesmæssige udgangspunkt er som ledende sundhedsplejerske. Jeg har en sygeplejemæssig baggrund - og har ikke som sådan nogen berøring med daginstitutionsområdet - andet end det faglige samarbejde. Men jeg har - som offentligt ansat leder - længe været optaget af, hvilken adfærd de forskellige økonomistyringsmodeller udløser, også inden for min egen praksis, hvor der er takster involveret mellem kommune og region. Med indførelse af taksstyring og klyngeledelse i Københavns daginstitutioner var det nærliggende for mig at gribe efter empiri i egen organisation.

3. Genstandsfeltet

3.1. Strukturen i Københavns Kommunes Børne- og Ungdomsforvaltning

Københavns består af 7 forvaltninger med hver en borgmester og tilhørende politiske udvalg. Politikerne er samlet i Borgerrepræsentationen under Overborgmesteren, som er den øverste politiske leder. Dagpasning, som er i fokus i denne masteropgave, er forankret i Børne- og Ungdomsforvaltningen (se figur 1). Direktionen udøver den overordnede ledelse af forvaltningen og har ansvaret for serviceringen af det politiske niveau. De tre stabsenheder understøtter borgmester, udvalg og direktion i den strategiske styring af børne- og ungdomsområdet. Ledelsessekretariatet varetager den daglige borgmesterbetjening samt borgmesterhenvendelser og pressehåndtering. Sekretariatet driver den politisk orienterede sagsbehandling og varetager borgmesterhenvendelser og pressehåndtering i forvaltningen samt den strategisk-økonomiske planlægning, økonomiske analyser og overordnet planlægning af kapacitet, anlæg og budget. Implementering & Ledelsesinformation designer og leverer valid og rettidig ledelsesinformation til alle niveauer i forvaltningen. Staben sikrer opfølgning og kontrol af forvaltningens implementering af beslutninger. Center for ledelse varetager den løbende ledelsesstøtte og –support til skoler og institutioner i fem områdeenheder (De 5 byområder med hver deres områdeleder). Service- og Videnscentret varetager den daglige support til skoler og institutioner og understøtter arbejdet med implementering af nye politikker, strategier m.m. Desuden fungerer

Service- og Videnscentret som faglig vidensenhed for stabene og varetager den daglige administrative drift i hele forvaltningen.



Figur 1

Udover det øverste politiske niveau udgøres forvaltningen af en direktion, en centralforvaltning og de 5 byområder, Amager, Bispebjerg – Nørrebro, Brønshøj – Husum – Vanløse, Indre By – Østerbro, Valby – Vesterbro – Kgs. Enghave. Overordnet kan man sige at centralforvaltningens opgave er at være politikudviklende, mens områdernes opgave er implementering i praksis.

4. Historik og baggrund

4.1. Indførelse af takststyring i Københavns Kommunes daginstitutioner

Den nuværende Børne- og Ungdomsforvaltning i Københavns Kommune opstod i 2006 som en fusion af den tidligere Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning (FAF) og Uddannelses- og Ungdomsforvaltning (UUF). Dagpasning var forankret i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, mens blandt andet skoler var forankret i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen. Da områderne blev samlet i den nuværende Børne- og Ungdomsforvaltning, var det for begge områder samtidig farvel til en budgetstyringsmodel, hvor budgetterne - udover et aktivitetsbudget - betød en udmelding af lønrammen gående på ”faktisk løn”. Forstået på den måde at den løn og de tillæg som de enkelte medarbejdere opretholdt, blev lagt sammen og udgjorde den samlede lønsum, som enhederne hver især fik

meldt ud. I stedet indførte man et takststyringssystem, hvor hvert barn udløser en sum penge, som den enkelte enhed så kan tilrettelægge og prioritere indenfor. For dagpasning gjorde sig gældende, at hver institution uanset størrelse fik et grundbeløb på ca. 360.000 kroner.

Det var flere årsager til at indføre takststyring på dagpasning. Dels indførte den daværende regering en pasningsgaranti, som lovede forældre, at kommunerne stillede en dagpasningsplads til rådighed senest 2 måneder efter behovsdato. Dels var der et ønske i Københavns Kommune om at give daginstitutionerne en øget frihedsgrad til at prioritere. Hvor den samlede lønsum blev udmeldt ud fra faktisk løn i det tidligere system, fik den enkelte institution - nu med takststyring - en mulighed for selv at beslutte personalenormering, faggruppesammensætning, aktivitetsbudgettets størrelse, opsparing osv. Udgifter til vand, el, gas, varme o. lign. blev desuden lagt ud decentralt i de enkelte institutioner. Incitamentet skulle være - at ved, at være selvbetalende - var man også mere ansvarlig i forhold til forbrug. Her gjaldt, at sparede man, fik man lov at beholde gevinsten. Havde man merforbrug ville kommunen dække dette. For kommunen gav desuden institutionerne en mulighed for at øge deres indtjening ved at tage flere børn ind, end de oprindeligt var normeret til. Kommunen var i starten meget afhængig af, at institutionerne benyttede sig af denne mulighed for at øge indtjeningen. Kommunens støt stigende børnetal gjorde det vanskeligt at overholde kommunens forpligtigelse om pasningsgaranti. En måde at imødegå dette var desuden, at man var nødt til at sænke alderen for overgang fra vuggestue til børnehave til alderen 2 år og 8 måneder. For børnehaverne kunne man argumentere for, at dette var en ”god forretning”. Børnene opretholder nemlig vuggestuetakst, til de er 3 år. Modsat oplevede de integrerede institutioner at kunne stå med en ophobning af børn. Var der ikke plads i børnehaveafsnittet, risikerede institutionen at stå med 3-årige børn i vuggestuen, men til den lavere børnehavetakst.

I oktober 2010 besluttede Borgerrepræsentationen i København en ny struktur for organisering af dagpasningsområdet, kaldet klyngeledelse. Målet var, at et antal institutioner indgik i større fællesskaber ”med henblik på at skabe en administrativ effektivisering og en bedre kvalitet”². Principperne bag klyngeledelse var at der skulle være ca. 350-400 børn per enhed, at der skulle være geografisk nærhed mellem enhederne og, at de dækkede børn i alderen 0-13 år (hvilket betød, at klubberne skulle tænkes ind i klyngestrukturen).

²Dagsorden og beslutningsprotokol Borgerrepræsentationen 14 oktober 2010: Indstilling og beslutning: Klyngestruktur på institutionsområdet (2010-125300)

I den nye klyngestruktur var der desuden et princip om, at klyngen fik én fælles administration, hvor en leder fik det overordnede ansvar for økonomi og personale. Dette skulle blandt andet være med til at spare tid og penge og sikre fleksible muligheder for vikardækning ved sygdom og kurser. Alle institutioner havde indtil da - uanset størrelse - haft en institutionsleder og en souschef ansat. Strukturen betød, at de tidligere souschefstillinger blev nedlagt, og institutionslederne blev omdefineret til at være pædagogiske ledere med det formål at få mere tid til børn og pædagogisk udvikling. Tiden skulle ikke mere bruges på administrative opgaver som løn, økonomistyring, personaleadministration og lignende.

Efter den politiske vedtagelse af klyngestrukturen - besluttede Børne- og Ungdomsudvalget i november 2010 en ny budgetmodel³. Budgetmodellen giver en fast pladspris (en for vuggestuebørn, en for børnehalebørn og en for klubbørn). Grundbeløbet per hus er blevet reduceret fra 360.000 til 140.000 kroner. Formålet med denne budgetmodel er:

- At understøtte den nye klyngestruktur.
- Skabe incitamentter til at indgå i større bæredygtige enheder (klynger),
- At skabe en mere ensartet enhedspris og en mere ligelig fordeling af budgetmidlerne.
- At gøre budgetmodellen enkel og genkendelig,
- Og sikre at kapaciteten bliver bevaret.

At omkonvertere souschefstillingerne til pædagogstillinger og omkonvertere institutionslederne til pædagogiske ledere, men uden administrativt ansvar, har gjort, at man forventer en reduktion af det samlede budget på ca. 80 millioner kroner ved udgangen af 2013. I starten af 2011 blev den nye klyngestruktur og den nye budgetmodel etableret efter de vedtagne principper.

En udfordring for Københavns Kommune har været de selvejende institutioner. Der er et stort antal selvejende institutioner i København. De selvejende institutioner virker under paraplyorganisationer, hvor de er samlet. Det er forældrebestyrelserne, der driver og ejer institutionerne, som Københavns Kommune derefter har lavet en driftsoverenskomst med. Det betyder, at kommunen har været nødt til at organisere processen om den nye organisationsstruktur i 2 parallelle spor, éet spor for de kommunale institutioner og éet spor for de selvejende institutioner. Da Københavns Kommune ikke er arbejdsgiver for de selvejende institutioner, har appellen til de selvejende institutioner været, at de fandt sammen

³ Dagsorden og beslutningsprotokol Børne- og Ungdomsudvalget 10 november 2010: Indstilling og beslutning: Ny budgetmodel på institutionsområdet (2010-85030)

i en netværksstruktur, hvor institutions lederne fordeler de administrative opgaver og på den måde opnår effekt af ”stordrift” analog med klyngerne.

Med reduktionen af grundbeløbet var man klar over, at klynger/netværk, hvor der indgik meget små institutioner, ville opleve en reduktion af det tidligere samlede budget.

I beslutningen af budgetmodellen indgår derfor den aftale, at ingen institution må miste mere end 5 % af det tidligere budget. Man har derfor reserveret et beløb til struktureltilpasning.

Modtager man penge fra denne pulje, skal man i samarbejde med forvaltningen lave en handleplan, der beskriver, hvordan man bliver bæredygtig. Planen er, at puljen til

struktureltilpasning udfases frem mod udgangen af 2013. Udover puljen til

struktureltilpasning fordoblede man de sociale kompensationsmidler fra 5 til 10 millioner

kroner. I den tidligere struktur fik ca. 20 institutioner midler fra denne pulje i forbindelse med opgavevaretagelse vedr. socialt udsatte børn. Ved at fordoble puljen lægger man i

budgetindstillingen op til, at 20 ekstra institutioner vil have mulighed for at få midler fra

denne pulje. I indstillingen skriver man direkte, at små institutioner kan få fastfrosset deres

budget svarende til en maksimalnedgang på 5 %, hvis de varetager særlige sociale opgaver.

5. Brug af begreber

5.1. Afklaring af hvordan jeg anvender disse

Når jeg fremover beskriver en samling af kommunale dagpasningsinstitutioner, vil jeg

betegne denne som ”Klyngen”. Når jeg beskriver en gruppe af selvejende institutioner, vil jeg

betegne denne som ”Netværk”. Når jeg fremover skriver ”Områderne”, mener jeg de 5

byområder, som forvaltningen er inddelt i (Amager, Brønshøj – Husum – Vanløse, Indre By

– Østerbro, Nørrebro – Bispebjerg, Valby – Vesterbro – Kgs. Enghave). De enkelte

daginstitutioner, der indgår i en Klynge, benævnes enheder. Daginstitutioner, der er

selvejende, beskrives som ”De selvejende institutioner”.

6. Problemformulering

6.1. Erkendelsesinteresse

Det er ikke bare på dagpasningsområdet, at der sker en centralisering af funktioner i forholdsvis store enheder. Denne opgave bliver derfor en case på, hvad jeg er optaget af, nemlig hvordan budgetmodeller påvirker os til at handle på forskellig vis. Med udgangspunkt i casen om indførelse af en ny budgetmodel i Københavns Kommune på dagpasningsområdet arbejder jeg ud fra følgende problemformulering:

Hvilken adfærd fremmer man, med indførelse af takststyring i Københavns kommune på dagpasningsområdet (institutioner 0-13 år), og skaber man incitamentet til at fremme målene i den nuværende budgetmodel?

7. Teoretisk ståsted

Min tilgang til casen, har udgangspunkt i Luhmanns teori om polyfone organisationer⁴. Både klyngeledere, institutionsledere og jeg selv, er alle offentlige ledere og - følger man Luhmann - kan man argumentere for, at vi alle taler ledelsens administrative sprog men at vi taler med hver vores stemme. Jeg selv er uddannet sygeplejerske, klyngelederne og institutionslederne er uddannet pædagoger, områdelederne og lederne i centralforvaltningen har nok andre uddannelsesmæssige baggrunde. Ifølge Luhmann er organisationen blevet polyfon. Følger man Luhmanns tankegang, betyder det at vi må "hoppe" mellem systemer, mellem sprogene. Vi er hver især koblet til et utal af koder. Når jeg er sammen med klyngeledere og institutionsledere iagttager jeg med en særlig sontring, siger Luhmann, når jeg iagttager med denne særlige sontring bliver jeg studerende ved CBS, men jeg iagttager også som lederen af sundhedsplejen, uddannet sygeplejerske. Det er den måde jeg iagttager på, der afgør at jeg bliver henholdsvis studerende, sygeplejerske og leder. Når jeg er sammen med lederne der indgår i min undersøgelse, laver vi hver især en særlig sontring, både som ledere med forskellige faglige baggrunde, men også i forhold til hvor længe vi hver især har været ledere, en del af organisationen osv. Denne forskel kalder Luhmann iagttagelsens blinde plet. Den blinde plet gør, at man ikke kan se, at noget kan gøres og forstås på anden måde. Med det

⁴ Niels Åkerstrøm Andersen, Polyphonic organisations. 2002, Norwegian school of management.

udgangspunkt kan man argumentere for, at når klyngelederne og institutionslederne kommunikerer med mig, laver de denne særlige sondring der gør dem til klyngeledere og institutionsledere med pædagogisk baggrund. Luhmann er optaget af emergens, af hvordan noget bliver til det, det er. Når noget emergere, så får det en særlig eksistens, alt efter blikket der ser, alt efter hvilken kode vi ser med. Mening konstrueres i kommunikation, og ny mening emergere. På den måde bliver kommunikation et selvrefererende system siger Luhmann. På den måde kan man argumentere for, at alene det faktum, at jeg vil undersøge om man indførelse af takststyring fremmer en ”særlig adfærd”, alene det, får indførelse af takststyring til at emergere til en udfordring, til et problem. Kommunikation skaber billeder af den man kommunikerer med, men er jo ikke den anden, man ser ikke det hele billede. Denne polykontekstualisme, at når man iagttager noget, så ved man at det kunne være iagttaget på anden måde, knytter an til den narrative praksis. Bruners⁵ narrative forståelsesform har udgangspunkt i fortællinger. Det er fortællinger der skaber virkeligheden. Bruners ærinde er, at prøve at placere mening som noget helt centralt i menneskesindet. Der er en dominerende diskurs der bestemmer hvilken viden, hvilken fortælling der er sand, og vi kommer ofte til at benytte os af indikativ realisme så tit, at organisationen kan miste sin flertydelighed. For at give plads til flere ”fortællinger”, forudsætter det at der skabes en reflektiv distance, hvor perspektiverne kan udvides, således at der levnes plads til nuancering og åbnes for forskellige beskrivelser. Det er ud fra denne kontekst jeg har valgt metode.

8. Metode

8.1. Valg af metode

Som metode er valgt det kvalitative interview af 2 tilfældigt valgte klyngeledere, og 2 tilfældigt valgte institutionsledere. Alle 4 repræsenterer klynger og selvejende institutioner i Københavns Kommune. Det skal bemærkes, at de fire ledere ikke kommer fra samme byområde i København. Min tilgang er at se undersøgelsen som et ”Case study research” (en feltundersøgelse). Yin⁶ argumentere for denne metode, når man vil undersøge et ”real-life phenomenon” i dybden, cases hvor det er vigtigt at inddrage den kontekst det man vil

⁵ Jerome Bruner, Life as narrative, social research 2004, no. 3.

⁶ Robert K. Yin, Case Study Research, Design and Methods, Fourth Edition, Applied social research methods series, volume 5. Sage Publication, Inc. 2009.

undersøge, udfolder sig i. Case studies bruges, når der er brug for at illustrere en beslutning, som her at indføre taksstyring. Hvorfor blev beslutningen truffet? Hvordan blev beslutningen modtaget? Implementeret? - Og med hvilket resultat? For at forstå, hvilke incitamenter man skaber med indførelse taksstyring, må jeg ud og undersøge den kontekst klyngelederne og institutionslederne er en del af. Kvale⁷ er enig i denne tilgang og argumentere for, at man opnår mere gyldig viden gennem "Case studies", hvis man vil undersøge menneskers adfærd. Yin argumenterer for, at "Case study research" både er en lineær men også iterativ proces. Det betyder at den viden jeg opbygger undervejs, må jeg indimellem revurdere og sætte i relation til tidligere opnået viden.

8.2. Forberedelser og overvejelser inden interviewet

Mit umiddelbare ønske, var at inddrage hele den hierarkiske organisation i min undersøgelse. Lige fra borgmester, direktion og ned til den enkelte pædagogiske leder. Det viste sig hurtigt umuligt, at få en aftale i stand med nøglepersoner i centralforvaltningen, hvorfor fokus for min undersøgelse blev klyngelederne, og lederne af de selvejende institutioner. At jeg valgte at inddrage lederne af de selvejende institutioner, udsprang af min egen nysgerrighed, at Københavns Kommune ønskede at fremme samme mål, med de samme midler, til to forskellige typer af organisationer, underlagt vidt forskellige vilkår.

8.3. Rekruttering af interview personer

Rekruttering af interview personerne skete via mail. Oplysninger om klyngerne og institutionerne blev hentet via Københavns Kommunes hjemmeside, jeg udvalgte tilfældigt et antal klynger og institutioner, som jeg kontaktede via mail hvor jeg præsenterede min undersøgelse. De 2 klyngeledere og 2 institutionsledere blev valgt, fordi de var de hurtigste til at give en positiv respons på min henvendelse. Antallet er valgt, fordi tidsrammen på opgaven ikke gjorde det muligt at arbejde med flere data.

8.4. Indsamling af data

Jeg valgte at arbejde med en meget åben interviewguide. Inden interviewene formulerede jeg overordnede spørgsmål, med udgangspunkt i min problemformulering. Herefter blev der stillet afdækkende, kontekstuelle og hypotetiske spørgsmål. Undervejs tilstræbte jeg mig på, at benytte mig af konkluderende spørgsmål, for at sikre at jeg havde forstået svaret korrekt.

⁷ Interview, En introduktion til det kvalitative forskningsinterview, Steinar Kvale Hans Reitzels Forlag, 11. oplag 2004.

Selve interviewene varede mellem 1- 1½ time. Jeg har selv foretaget alle interviewene, og er derfor den primære modtager af alle informationer. Jeg optog 3 af mine 4 interviews via min Ipad. Grunden til, at det 4. interview ikke blev optaget på lignende måde, skyldes at der lige inden interviewet, opstod en fejl på Ipad'en. Da jeg før har lavet lignende undersøgelser, har jeg alligevel valgt at medtage data indhentet fra det 4. interview, baggrunden er, at jeg opfatter mig selv som trænet til⁸, at være lyttende, spørgende, og dygtig til at notere centrale elementer i en samtale. Hver interviewperson blev indledningsvis informeret om formålet med undersøgelsen, og sikret anonymitet. Svar fremkommet undervejs, hvor jeg har tænkt, at dette svar muligvis kunne bryde anonymiteten, har jeg direkte spurgt om jeg evt. måtte benytte i min analyse. I mine interviews har jeg forsøgt at leve op til Kvaless kvalifikationskriterier, hvor man som interviewperson er styrende, men samtidig åben for nye vinkler, lytter aktivt og ikke tager alt for givet, men får spurgt aktivt ind til eventuelle uklarheder. Jeg har forsøgt undervejs i interviewet at vende tilbage til emner flere gange, for at sikre mig, at jeg havde forstået interviewpersonernes svar. Efter transskribering af interviewene, analyse og tolkning af citater, synes jeg generelt at jeg kom godt rundt om mine spørgsmål, men jeg har også nogle steder tænkt, at her kunne jeg godt have spurgt videre. Selve transskriptionerne er fortrolige, og er slettet efter endt projektaflevering.

9. Valg af teoretisk forståelsesramme for analysen

9.1. Principal – agent – modellen og Agency problems

Præstationsmålinger kaldes i den offentlige sektor for taksstyring. Målet med at indføre taksstyring er at få eksempelvis klyngerne til at øge deres bevilling ved at tage flere børn ind i enhederne. For de ansatte betyder det måske i yderste konsekvens, at de på denne måde kan sikre deres arbejde. På denne måde bliver taksstyring adfærdsregulerende.⁹

Incitament kan defineres som tilskyndelse til at handle på en bestemt måde¹⁰.

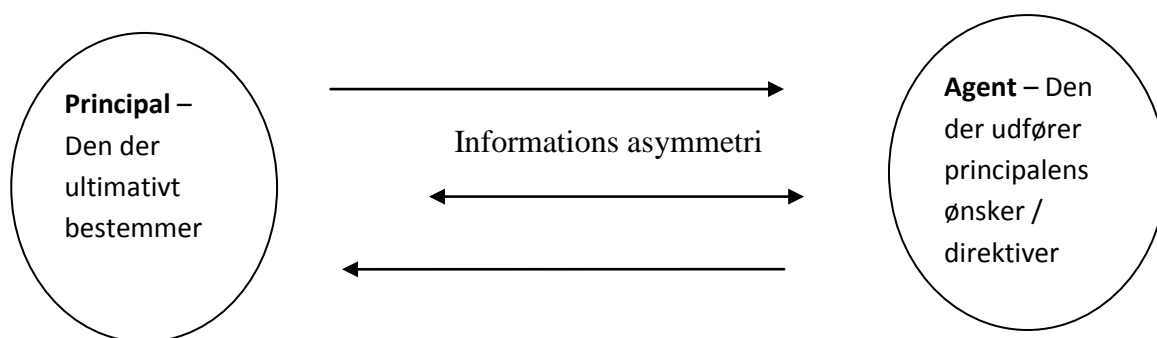
Baggrunden for brugen af økonomiske incitament har været, at nogen ikke finder, at kvaliteten bevæger sig hurtigt nok i positiv retning og derfor ønsker supplerende metoder til

⁸ Har gentagne gange været facilitator af metoderne reflekterende team, mindmapping og lignede systemiske tilgange.

⁹ Ivar Friis, Økonomistyring & Informatik – 26. årgang 2010/2011 nr. 5.

¹⁰ Jan Mainz et al., Kvalitetsudvikling i praksis, Munksgaard Danmark 1. udgave, 2. oplag 2011.

selvevaluering, kvalitetsstandarder osv. Når incitament drejer sig om at fremme en ønsket adfærd, må man have et billede af, hvad der påvirker adfærd, en slags adfærdsmodel for individ og organisation. For ikke at tumle ”rundt i blinde” er det vigtigt at have et teoretisk udgangspunkt, når man udformer incitamentssystemer. Økonomer bruger rammerne inden for principal - agent – teori.¹¹ (Figur 2)



Figur 2

Principalen er den part, der uddelegerer opgaver og/eller er ”ejer”, mens agenten er den part, der handler på vegne af principalen. De fleste medarbejdere i et organisationsdiagram er både principal og agent. Man kan argumentere for, at centralforvaltningen (direktionen) er principal i forhold til områderne og klyngerne, mens det politiske niveau Børne- Ungeudvalget er principal til direktionen, der overfor udvalget vil optræde som agent. Klyngelederen bliver principal i forhold til de pædagogiske ledere i de enkelte enheder i klyngen, men bliver agenter i forhold til områdechefer og direktion. Informationsasymmetri er central i principal – agent – forholdet. Agenten har generelt mere relevant og detaljeret information end principalen. For eksempel ved den pædagogiske leder i den enkelte enhed mere om forældrenes tilfredshed med den pædagogiske faglighed og enheden som helhed, og de ved mere om hverdagens daglige udfordringer end klyngelederen. Omvendt er klyngelederen så tæt på praksis, at vedkommende ved mere end områdechefer og direktion. Der ligger i principal – agent teorien, at agenterne kan have forskellige mål fra principalen. Eksempelvis kan man forestille sig, at den enkelte pædagogiske leder måske vægter pædagogisk kvalitet mere end at undgå en evt. budgetoverskridelse. Som nævnt har principalen ikke samme viden og information som agenten, der sidder forankret i hverdagens faktiske forhold. Den asymmetriske fordeling af information betyder, at agenten har information om forhold omkring opgaveløsning og egen adfærd, som principalen mange

¹¹ Jerold L. Zimmerman, Accounting for decision making and control, Mcgraw-Hill international edition 2011.

gange ikke kender til - eller ikke kender fuldstændigt til. Agentens information kaldes derfor privat information, da det kun er agenten, der besidder den. Det er vigtigt for principalen at få del i/offentliggjort denne "private information" og få gjort den til "offentlig information". Formålet er at få indblik i, om agenten lever op til principalens mål, men også at kunne igangsætte korrigerende handlinger. Det må derfor altid for en organisation (principal) være et mål i sig selv at mindske informationsasymmetrien. Definitionen på det forhold, at agenter kan bruge deres private information strategisk til at fremme egne mål, men ikke nødvendigvis organisationens mål, kaldes "Agency – problems"¹².

9.2. Goal - incongruens

"Goal – incongruens" opstår, når agenten har et andet mål end principalen. Agenten har en egeninteresse - en præference - som er vanskelig at ændre. Man kan argumentere for, at Goal – incongruens gør sig gældende i fag, hvor fagprofessionelle virker. Her kan præferencen være knyttet til en form for "kald". De standarder, den viden og de færdigheder, som eksempelvis pædagoger besidder, er færdigheder og viden, som de gennem uddannelse og træning har lært at forvente af hinanden¹³. Det betyder, at mange selvstændige faglige skøn forbliver hos den professionelle. Arbejdet er for komplekst til at kunne standardiseres. Her er der stor risiko for, at privat information opstår. Modsat kan principalen have et ønske om ens serviceniveau overfor borgeren, uanset hvilken bydel borgeren bor i. I dette kunne også ligge et ønske om at standardisere fagligheden. Bliver fagligheden standardiseret, kunne man forestille sig, at det også var nemmere at prisfastsætte de faglige ydelser og dermed forsøge at skabe incitament.

9.3. Økonomiske incitamenter knyttet til motivation

Osterloh og Frey¹⁴ snakker ikke direkte om Goal – incongruens, men argumenterer for, at det kan påvirke motivationen hos medarbejdere (agenter), hvis Principalen udelukkende stoler på, at økonomiske incitamenter er drivkraften i at løse en arbejdsopgave. Man kan argumentere for, at Osterloh og Frey knytter incitamenter (adfærd) tæt sammen med motivation. Osterloh og Frey stiller sig kritisk i forhold til, at organisationer, også offentlige organisationer, i stigende grad bruger økonomiske incitamenter, når komplekse opgaver skal løses. De argumenterer for, at medarbejdere, der løser komplekse opgaver, er drevet af en

¹² Jerold L. Zimmerman, Accounting for decision making and control, Mcgraw-Hill international edition 2011.

¹³ Niels Bo Sørensen, Organisationers form og funktion – Om Mintzbergs teori i en dansk sammenhæng, Samfundslitteratur, 4. udgave, 3. oplag 2006.

¹⁴ Osterloh, M. & Frey, B.S. 2002, "Does pay for performance really motivate employees?"

anden motivation end at søge økonomisk gevinst. Osterloh og Frey argumenterer for, at medarbejdere kan "crowding out", fortrænge deres indre motivation. De fortrænger det, der oprindeligt har været drivkraften i deres arbejde. Læser man forvaltningens Mission¹⁵, kan man argumentere for, at der ligger en kompleksitet og en meget bred fortolkningsramme, når det handler om nøgleord som "god udvikling og uddannelse", "sund opvækst", "trivsel og livsglæde". Det vil derfor i analysen give mening at undersøge, hvordan de enkelte ledere vægter Missionens mål mod de økonomiske incitament, der er lagt ind i budgetmodellen. Er der "Goal – incongruens" mellem principal (her direktion) og agent (her klyngeledere og ledere af de selvejende Institutioner)? Jeg lægger her den præmis, at missionens mål langt hen ad vejen afspejler den enkelte leders motivation for i sin tid at søge ind i faget. Ryan og Deci kan bruges til at perspektivere Osterloh og Frey. Ryan og Deci argumenterer for, at det er den indre motivation, der giver kvalitet og kreativitet. Følelsen af kompetence under udførelse af ens arbejdsopgaver fremmer indre motivation, men kun hvis der med kompetencen også opleves autonomi, ligesom passende udfordringer og positiv konstruktiv feedback også fremmer indre motivation. Motivation kan ændre sig. Eksperimenter og feltstudier har vist, at jo mere man underlægges ekstern kontrol og eksterne belønninger, jo mere mister man initiativ (indre motivation). En vigtig pointe hos Ryan og Deci er, at det er meget vigtigt at have fokus på den eksterne motivation. Meget lidt af det, der udføres i en organisation, sker for at fremme den indre motivation hos lederne. Ryan og Deci arbejder ud fra en model, hvor de skalerer ekstern motivation. Målet er "Integrated regulation" (Integreret motivation). Integreret motivation er, når man arbejder med udgangspunkt i værdier, der er integreret hos en selv. Men Ryan og Deci argumenterer for, at der stadig er tale om ekstern motivation, fordi det er et eksternt mål. Det er organisationens mål, man stræber efter, ikke som indre motivation, hvor det er ens egen personlige "nydelse", der efterstræbes.

Motivationsproblemer kan vise sig i adfærd på forskellige måder. Jeg har i Principal – Agent teorien været inde på den mulighed at agenten skjuler privatinformation (Adverse selection). Denne private viden kan udnyttes strategisk, eksempelvis ved en forhandling. Moral Hazard

¹⁵ Børne- og ungdomsforvaltningens mission: Børne- og Ungdomsforvaltningen driver og udvikler dagtilbud, skoler, fritids-, special- og sundhedstilbud af høj kvalitet. Sammen med forældrene skaber vi rammerne for, at alle københavnske børn og unge kan få en god udvikling og uddannelse samt en sund opvækst, der kan danne grundlaget for trivsel og livsglæde i fællesskab med andre. Missionen er virksomhedens eksistensberettigelse og gælder, så længe BUF eksisterer med de opgaver, der er placeret i BUF.

er et eksempel på ”skjult handlen. Agenten afviger fra aftaler, fordi det ikke er muligt for principalen at monitorere og dermed observere afvigelser. Andre måder, som motivationsproblemer kan vise sig på, er ved Freerider, dvs. at man lægger ansvaret på den gruppe eller det team, man er en del af, og at man ikke tager et personligt ansvar. Præstationsmålinger skal regulere adfærd hos de lokale principaler¹⁶ (her klyngeledere). Formålet med præstationsmål er at øge outputtet af de aktiviteter, der måles på. Friis¹⁷ argumenterer for, at når præstationsmålinger ikke afspejler det, de gerne skulle, så er de ukomplette. Modsat defineres komplette præstationsmålinger som det, at der træffes beslutninger, der er i overensstemmelse med organisationens målsætninger. Friis argumenterer for, at komplethed kan forstås ud fra fire dimensioner:

- Alle elementer forvaltningen ønsker at den ansatte skal præstere på, skal måles.
- De skal vægtes så vigtigheden af målene er synlige.
- Ændringer skal specificeres.
- Der skal være fælles forståelse af præstationselementerne

Præstationsmålingerne virker adfærdsregulerende, hvis de er med til at øge Klyngeledernes opfattelse af kompetence. Gevinsten bliver social anseelse og kompetence.

9.4. Organisatorisk arkitektur

Økonomistyringsmodeller skal ikke bare bruges i forhold til at træffe økonomiske beslutninger, men har i høj grad også stor indflydelse på, hvilken adfærd der fremmes i organisationen¹⁸. Zimmermans pointe er, at organisationens arkitektur har stor indflydelse på de incitamenter, der fremmes. Zimmerman sætter den præmis, at et individ i en organisation vil vurdere sine muligheder med udgangspunkt i sine personlige præferencer. Man arbejder altid for at maksimere egne interesser, men ikke forstået som udelukkende økonomiske interesser (kan også være anerkendelse – respekt). Individets mål er derfor ikke nødvendigvis altid i overensstemmelse med organisationens. Udfordringen for organisationen ligger derfor i at lave en organisatorisk arkitektur, der fremmer de incitamenter, der er i organisationens interesse. Organisatorisk arkitektur skal sikre de incitamenter, der fremmer organisationens

¹⁶ Klyngederne kaldes her principaler for at illustrere at det er lokale ledere med beslutningskompetence (agenterne er de ansatte i de enkelte enheder).

¹⁷ Ivar Friis, Økonomistyring & Informatik, 26. årgang 2010/2011 nr. 5

¹⁸ Accounting for decision making and control, Jerold L. Zimmermann, University of Rochester, Mc Graw Hill, seventh edition, 2011.

mål. Zimmerman¹⁹ beskriver udfordringerne med motivation og motivationens indflydelse på den enkelte medarbejders adfærd (incitament). Han argumenterer for, hvordan det organisatoriske design kan mindske de udfordringer, der er. Zimmerman argumenterer for, at enhver organisation må konstruere 3 systemer:

- ”Performance evaluation” - Hvordan man måler indsats.
- ”Performance reward” - Hvordan man belønner / sanktionere indsats.
- ”Partition decision rights” - At tydeliggøre hvor beslutningskompetencen ligger.
-

Om de 3 systemer bruger Zimmerman metaforen ”The three-legged-stool” (den 3 benede skammel). De 3 systemer er de tre stoleben i skamlen, og disse udgør fundamentet for den organisatoriske arkitektur. Disse tre forhold reguleres ofte af eksterne faktorer, men skal administrativt håndteres/beslutes internt i organisationen. Zimmermann argumenterer for, at alle tre ben nødvendigvis må balancere, for ikke at stolen skal vippe. Stolens sæde er det, der koordinerer alle tre elementer i organisationen og sørger for den gensidige afhængighed. Derfor gælder, at ændrer du på det ene stoleben, må du nødvendigvis også ændre på de andre. Det er relevant at inddrage teorien om organisatorisk arkitektur, fordi der ofte ændres på de økonomiske systemer, uden at de to andre systemer inddrages. Er der balance, eller er skamlen begyndt at vippe?

9.5. Performance evaluation

Det første ”stoleben”, performance evaluation, hvordan man måler indsats (evaluering), kan indeholde både objektive og subjektive kriterier. Objektive kriterier kan være kontrollerbare målinger (eksempelvis økonomiske fakta og tal). Subjektive kriterier kan være resultater fra trivselsmålinger (eksempelvis spørgsmål der relateres til: Om man indgår i ”et sundt og udfordrende arbejdsmiljø”). Meget ofte vil en evaluering være en kombination, hvor man evaluerer på begge parametre, da det er vigtigt for organisationen, at der er fokus på både subjektive og objektive kriterier. Bruger man belønning for subjektive kriterier og objektive evalueringer, er Zimmermans pointe, at så skal man også kunne sanktionere i tilfælde af dårlige evalueringer. Zimmerman rejser den pointe, at ikke-økonomiske faktorer ofte er selvrappporterende, og at man derfor kan antage, at de bruges og bliver brugt strategisk. Ved at benytte multiple indikatorer - både økonomiske objektive og subjektive - kan man skabe

¹⁹ Accounting for decision making and control, Jerold L. Zimmermann, University of Rochester, Mc Graw Hill, seventh edition, 2011.

usikkerhed og frustration over, hvilke indikatorer der er de vigtigste at blive evalueret på. Friis²⁰ argumenterer for, at der skal være kongruens mellem præstationsmålet (det man måles/evalueres på) og de organisatoriske målsætninger. Hvis målet er ukomplet, bliver agenternes incitament forvrænget, og der er risiko for ”bad actions” (uheldig adfærd), som eksempelvis manipulation. Manipulation defineres som det, der gør sig gældende, når agenten fremmer egen præstation, men ikke fremmer organisationens mål, eller omvendt at principalen bryder en aftale. Når agentens incitament bliver forvrænget ind i manipulation, argumenterer Friis for, at forvrængningen er opstået som et motivationsproblem. Friis argumenterer for, at manglende fællesforståelse også opstår, når der er uklarhed om organisationens egentlige målsætning, eksempelvis når der er uklarhed om forventningerne. Her argumenterer Friis for, at forvrængningen er opstået som et koordinationsproblem. Man måler på præstationsmål, der ikke afspejler organisationens målsætning.

Zimmermann rejser problemet med ”freerider”. Han argumenterer for, at det er umuligt at monitorere. Hvis ikke du benytter dig af direkte overvågning (umuligt på grund af transaktionsomkostningerne), kan du ikke monitorere.

9.6. Performance reward

”Skamlens sæde” forbinder ”Performance evaluation” direkte til en sammenhæng med det andet ”stoleben”, Performance reward, der relaterer sig i forhold til belønning contra sanktioner. Zimmermans erfaring er, at der ofte hersker en form for konfliktskyhed, når det handler om at tage initiativer (afskedigelse) overfor individer, der ikke performer optimalt i forhold til organisationens mål. Det er i denne opgave ikke relevant at inddrage ansattes rettigheder osv., som nok er forskellig fra USA, hvor Zimmerman har sin præference, men pointen ved at medtage dette er, at der i den organisatoriske arkitektur skal indarbejdes belønning - sanktionssystemer, der kan forebygge at der ikke ydes optimalt. Når der er ”Goal – incongruens” og dermed risiko for ”Agency problems”, er det vigtigt, at der skabes incitamentssystemer, der sikrer at både agenten og principalen kan maksimere deres udbytte. Som nævnt hos Ryan og Deci skal der sikres en kongruens (komplethed) gennem incitament, mere end der skal tages udgangspunkt i agentens underliggende præferencer (interne motivation). Belønninger kan være både økonomiske og ikke-økonomiske (forfremmelse, anerkendelse osv.). Når principalen (her direktionen) i indstillingen til det

²⁰ Ivar Friis, Økonomistyring & Informatik – 26. årgang 2010/2011 nr. 5.

politiske udvalg argumenterer for, at den nye budgetmodel også skal sikre, at man kan se, hvilke institutioner der ikke er rentable, kan man argumentere for, at der er lagt et indirekte pres på Klyngerne og enhederne, som vil påvirke deres adfærd. Er enhederne ikke rentable, ligger der implicit, at sanktionen kan være, at man lukker enheden. Sanktionen bliver dermed i yderste konsekvens, at agenterne kan miste deres job. Vejen dertil kan være tab af anerkendelse, og at man ikke kan tiltrække målgruppen til enhederne. Modsat kan der ligge en belønning (en anerkendelse) i, at man af principalen bliver opfattet som en vigtig medspiller og eksempelvis fremhæves som det gode eksempel, inddrages i besluttende arbejdsgrupper og lign.

9.7. Partition decision rights

Det sidste ”stoleben” handler om at tydeliggøre, hvor beslutningskompetencen ligger.

Beslutningskompetence er ofte uddelegeret til et antal mennesker, som dermed også kan gøres ansvarlige for de beslutninger, de tager. Hvis der gives kompetence, gives der også beslutningsret. Om en organisation er centralt eller decentralt styret, er et spørgsmål om, hvor beslutningskompetencen er placeret. ”Employee empowerment” er den term, der bruges, når kompetence og beslutningsrettighed er uddelegeret (decentralisering). Offentlige organisationer besidder en stor kompleksitet. Kompetence og beslutningsrettigheder må derfor nødvendigvis uddelegeres. Det er ikke muligt at centralisere alle beslutninger hos en direktion, eller for den sags skyld hos en områdechef. Viden er central, når der skal tages beslutninger. Derfor er viden og beslutningsrettigheder tæt forbundet. Der er omkostninger ved at opsamle viden. En mulighed for at imødegå denne udfordring ligger i at udforme kontrakter, men der ligger også omkostninger i at udforme disse kontrakter. Hvis det var gratis at indhente viden, ville disse kontrakter være værdiløse. Men viden er ikke gratis, og de handlemuligheder, der er for at evaluere viden, og udnytte viden er begrænsede. En anden mulighed for at opsamle viden kan ske gennem monitorering, men også her skal man veje omkostningerne op imod udbytte. Et meget vigtigt spørgsmål at stille, når man ser på den organisatoriske arkitektur, er derfor, hvordan viden er koblet på beslutningskompetence. Zimmermann²¹ argumenterer for, at der skal skabes en hierarkisk struktur, hvor ”Decision management” adskilles fra ”Decision control”. Decision management (hvad man beslutter om ledelse), knytter sig til det forhold, der handler om, hvordan man initierer og implementerer beslutninger, mens decision control (hvad man beslutter om kontrolsystemer) knytter sig til,

²¹ Accounting for decision making and control, Jerold L. Zimmermann, University of Rochester, Mc Graw Hill, seventh edition, 2011.

hvordan man stadfæster en beslutning og monitorerer beslutningen. Med udgangspunkt i casen kan man argumentere for, at direktionen igangsætter (initierer) ønsket om en ny budgetmodel og struktur og forelægger dette ønske for de politiske udvalg (decision management). Det politiske udvalg drøfter forslaget og ender til sidst op med en ratifikation, en stadfæstelse, og forslaget bliver vedtaget (decision control). Forslaget skal nu implementeres. Direktionen og områdecheferne går i gang med dette (decision management). Efter strukturen er indført, og budgetmodellen er indført, udarbejdes der en monitorering (decision control), der skal vurdere, om modellen og strukturen også fremmer de incitamenter, man ønskede med beslutningen. Dette monitoreringssystem udarbejdes af centralforvaltningen. På denne måde er kompetencefordelingen adskilt gjort hierarkisk - og kan man argumentere for - mere tydelig. I offentlige institutioner (danske) opfatter vi nok dette hierarki som en selvfølge, men det er et vigtigt teoretisk input, da dette ifølge Zimmermann er en måde forebygge Agency problems.

9.8. Budgettet – det der binder sammen

Når en Klyngeleder får udstukket et budget for året, så ligger der en forventning om, at dette er den ramme, lederen prioriterer og handler ud fra. Hvordan budgettet varierer (overskud – underskud - balance), bliver derfor en målestok for lederens evner. På den måde bliver budgettet en del af organisationens arkitektur. Budgettet og det angivne økonomiske råderum er derfor med til at styre adfærd, ligesom det involverer beslutningskompetence og monitorering. På denne måde slutter ”cirklen”, og jeg vil argumentere for, at vi her er tilbage ved informationsasymmetriens betydning. Kender principalens alle faktorer, der kan påvirke et budget? Hvordan balancerer agenten mellem produktivitet og de sociale normer, der er koblet til faget? Er der Agency – problems, og hvordan prøver den organisatoriske arkitektur at imødegå dette?

9.9. Resume af teoretisk ramme

Jeg har argumenteret for, at et mål for principalen, altid må være at mindske informations asymmetri. Målet er at mindske agentens ”private information” og få den gjort til ”offentlig information”. Hvis ikke dette sker, vil der i en offentlig kompleks organisation, hvor den professionelles faglige skøn og beslutninger har sit udspring i egne og fagets præferencer, være stor risiko for, at der opstår Goal-incongruens. Goal-incongruens kan føre til Agency – problems, hvor agenten udnytter privat information strategisk til at fremme egne mål. Jeg har argumenteret for, at principalen skal have fokus på ekstern motivation, der fremmer agentens

oplevelse af kompetence og autonomi i udførelsen af arbejdsopgaver. Hvis principalen udelukkende har fokus på de økonomiske incitamenter, er der risiko for Goal – incongruens og for, at der opstår Agency – problems. Jeg har, med udgangspunkt i Zimmermanns ”trebenede skammel” argumenteret for, at organisatorisk design har stor indflydelse på, hvilke incitamenter der fremmes. Organisationen skal konstruere 3, systemer hvor det er tydeligt, hvordan man måler indsats, hvordan man belønner/sanktionerer indsats, og en tydeliggørelse af, hvor beslutningskompetencen er placeret. Zimmermann argumenterer for, at skal Agency problems imødegås, er det vigtigt at adskille decision management fra decision control. Budgettet er det, der oversætter organisationens mål for året ind i økonomiske termer. Derfor bliver det meget centralt hvilken økonomistyringsmodel organisationen vælger. Det er her teori om adfærd, motivation og kvalitet forenes.

10. Oplæg til analyse

I analysen har jeg valgt at afprøve klyngeledernes argumenter ind i den teoretiske ramme. Jeg vil til slut i analysen komme med en kort præsentation af organisationen ”Den selvejende institution”. Jeg vil derefter lave en kort analyse med udgangspunkt i organisatorisk arkitektur af den selvejende institution for at se, om der er nævneværdige forskelle på de to organisationsformer. Baggrunden for dette er, at man har sat samme mål for de selvejende institutioner med de samme incitamenter som for de kommunale institutioner. Jeg har i analysen af de selvejende institutioner haft fokus på deres samarbejde med den kommunale kunde, ikke på Agent – Principal relationen, mellem Institutionsleder og Bestyrelse.

11. Analyse

11.1 De kommunale institutioner

11.1.1. Organisationen Klynge

En klynge består af et antal af institutioner, kaldet enheder, med børn i alderen 0-13 år. Antallet af enheder varierer. Det er antallet af børn, der afgør, hvor mange enheder der indgår i en klynge. Målet er, at der i klyngen indgår 350-400 børn. I en klyngestruktur samler man

den administrative ledelse af flere kommunale enheder ét sted. Klyngelederen har blandt andet det overordnede ansvar for enhedernes administration, økonomi og personale og varetager de daglige administrative opgaver. Alle enheder i en klynge har en pædagogisk leder, der varetager den daglige drift, fordeling af personaleressourcer og arbejder med den pædagogiske udvikling i institutionen. Argumentationen for dette er at sikre, at den pædagogiske ledelse bevares tæt på børnene.

Af referat²² fra den 8. september 2010 kan man se, at der i det politiske Børne- Ungeudvalget blev stillet spørgsmål til relationen mellem klyngelederen og den pædagogiske leder. Svaret til udvalget var:

”I hver enhed vil der fortsat være placeret en leder med et pædagogisk ansvar. Den daglige pædagogiske ledelse vil derfor ikke blive flyttet længere væk fra børn og personale i den ny struktur. De pædagogiske ledere i enhederne vil sammen med klyngelederen udgøre det ny ledelsesteam, hvori der kan foregå gensidig sparring. Klyngeledelsen vil blive forankret decentralt i klyngen og det er dermed en vigtig forudsætning for, at klyngeledelsen bliver en succes, at den enkelte klyngeleder bevarer følingen med dagligdagen i de enkelte enheder”

Klyngelederen er hierarkisk placeret som principal i forhold til den pædagogiske leder, og sammenfatter man beslutningskompetencen ud fra ovenstående, kan man formulere, at klyngelederen har et overordnet ansvar for, økonomi, personale og administration. Den Pædagogiske leder beskrives som værende den, der har ansvar for den daglige drift og for den pædagogiske udvikling. Af svaret til Børne- og Ungeudvalget kan vi desuden læse, at klyngelederen og den pædagogiske leder skal ses som et team, hvor der forudsættes gensidig sparring, men også at klyngelederen skal ”bevare følingen med dagligdagen”.

En vigtig pointe er, at en klynge ikke er at betragte som én institution. Alle enhederne er at betragte som separate i den forstand, at opskrivning af barn til enheden går gennem den centrale pladsanvisning. Barnet bliver ikke opskrevet til klyngen, men til den enkelte enhed. Det betyder blandt andet, at klyngelederen ikke har mulighed for frit at flytte rundt på børnene mellem enhederne. Men omvendt anses klyngen anses som en selvstændig juridisk enhed. Det betyder blandt andet, at der er en fælles forældrebestyrelse for den samlede klynge.

²² www.kk.dk, Politik og indflydelse.

Organisatorisk refererer klyngelederen til områdechefen fra den bydel, hvori klyngen er forankret. Klyngelederen bliver altså her agent i forhold til områdechefen, der optræder som principal. Kontakten og sparringen med områdechefen har udgangspunkt i det elektroniske ledelsesredskab ”Orden i butikken”²³. ”Orden i butikken” præsenteres som ”..et system der skal understøtte og fremme dialogen mellem klyngelederen og områdechefen...”. Hver måned skal klyngelederen med udgangspunkt i en elektronisk skabelon vurdere klyngens økonomi, belægning og personale (sygefravær og personaleomsætning). Processen er således, at klyngelederen skriver sin vurdering i ”Orden i butikken”. Områdechefen skal derefter se på klyngelederens vurdering, foretage sin egen vurdering. Områdechefen har også mulighed for at skrive sine egne vurderinger med ind i ”Orden i butikken”. Områdechefen har kompetence til at igangsætte bestemte handlinger, hvis det skønnes påkrævet, og/eller inddrage målrettet support fra ”Center for ledelse” eller ”Service- og Videnscenter”. Skønner områdechefen, at den nødvendige inddragelse er særlig ressourcekrævende, indstilles der direkte til direktionen. Dette begrundes med, at det er vigtigt, at de nødvendige prioriteringer sikres. I forvaltningens strategi²⁴ er prioriteringerne beskrevet som:

Fundamentet skal være i orden. Det er en afgørende udfordring at sikre orden i butikken og en god kvalitet i det administrative arbejde. De grundlæggende rammer skal være på plads. Det handler om orden i økonomien, i administrationen – i alt det, der gør, at man kan koncentrere sig om at bruge sin faglighed i arbejdet med Københavns børn og unge.

Hvis man derudover inddrager dokumentet ”Økonomistyring og ledelsesansvar i Børne- og Ungdomsforvaltningen”²⁵, kan man godt argumentere for, at der er en meget tydelig prioritering af ”orden i økonomien”.

Udover at udfylde skabelonerne i ”Orden i Butikken” skal klyngelederen hver måned sende budgettal (prognoser) til Børne- og Ungdomsforvaltningens økonomikontor. Ser man på organisationsdiagrammet over forvaltningen, kan man som udenforstående se, at der går en linje fra klyngerne til både ”Center for ledelse” (de 5 byområder) og ”Service- og Videnscenter”.

²³ Vejledning om anvendelse af ledelsesredskabet ”Orden i butikken” for klyngeledere, 06-03-2012 Københavns Kommune, Børne- og Ungdomsforvaltningen, Ledelsesinformation & Implementering.

²⁴ www.kk.dk Større sammenhæng, Børne- og Ungdomsforvaltningens strategi 2008-2010

²⁵ www.kk.dk Dokument nr. 2010-706837, Økonomistyring og ledelsesansvar i Børne- og Ungdomsforvaltningen, Bilag 4

”Al økonomi er styret, så vi skal aflevere prognoser kvartårligt. Der er tre prognoser på et år og så regnskabet ... det er ind til centralforvaltningen, økonomistyringen, jeg laver prognoserne dertil.”

Men spørger man ind i organisationen, er klyngelederne ikke i tvivl om, hvem deres direkte leder er:

”Min direkte reference er jo området (nævner navn på områdechefen)”

Denne reference understøttes også af ”Økonomistyring og ledelsesansvar i Børne- og Ungdomsforvaltningen”²⁶.

11.1.2 Principal – agent og Agency problems

Klyngelederen er principal overfor de pædagogiske ledere, men agent i forhold til områdechefen. Områdecheferne vil optræde som agenter overfor direktionen, og direktionen bliver agent i forhold til det politiske udvalg, som er dem, der i sidste ende politisk beslutter principperne for afvikling og styring af dagpasning i kommunen.

Jeg har i mine interview med de 2 kommunale ledere hørt flere eksempler på informationsasymmetri, men har ikke hørt eksempler, hvor den private information udnyttes strategisk til eget formål. Tværtimod virker det som om, at begge klyngeledere synes, at den erfaring, de får, er meget vigtig at få gjort til offentlig information, fordi den viden, de besidder, i høj grad har indflydelse på deres hverdag og ledelse. Et af eksemplerne handler om kommunens indkøbsaftaler. Klyngelederen har regnet ud, at det er meget billigere at indkøbe varer til enhederne i de lokale supermarkeder frem for at benytte de indkøbsaftaler, som det er dikteret, at klyngerne skal benytte. Udover at det er billigere, angiver lederen desuden, at ingen af leverandørerne under indkøbsaftalen kan levere til et tidspunkt, der er tilfredsstillende for institutionerne og deres rytme.

”..det er tåbeligt. Jeg har sagt det alle steder, og jeg vil blive ved med at sige det. Jeg tror, jeg kan spare minimum 50.000 ved ikke at bruge de aftaler. Jeg ved godt, de siger, at vi ikke må, men vi bruger altså det lokale supermarked i stedet for...ja min områdeleder ved det godt, jeg har sagt det flere gange”

²⁶ www.kk.dk Dokument nr. 2010-706837, Økonomistyring og ledelsesansvar i Børne- og Ungdomsforvaltningen, Bilag 4

Skulle det være et eksempel på Agency – problems, ville det implicere, at lederen holdt sin viden for sig selv og blot handlede i det lokale supermarked, men lederen angiver, at vedkommende opfatter det som en vigtig viden at dele. Et andet eksempel på informationsasymmetri er et eksempel, der knytter sig til, at der angiveligt er planer om at centralisere store dele af den administrative sagsbehandling ind i en koncernstruktur. Angiveligt er det klyngerne, der selv skal finansiere denne centralisering. Historikken er, at klyngerne har centraliseret deres administration for alle enhederne ét sted i klyngen. Dette skete som en del af rationaliseringen da man indførte klyngestrukturen.

”Jeg har en HK´er ansat. Det fungerer, og det er så rationelt. Vi prioriterer at bruge økonomi på at have den kompetence ... det med koncernservice, og vi skal til at lægge administration ind der, der er jeg lige ved at blive stjernetosset, det dersens er da et tag – selv – bord, som slet ikke holder, og der har jeg da et ønske om, at når de nu begynder at sige, at de vil trække noget ind til koncernservice, så bliver vi da nødt til at have standarder for opgaver og ressourcer for alt det, de laver. Det agter jeg i hvert fald i klyngelederkredsen at gå i blækket p. Det her er jo fuldstændig uigennemsigtigt”

”Vi har jo selv betalt for det her administrative arbejde, som vi er blevet bombarderet med af forvaltningen, og det bliver jo taget af børnerelaterede ressourcer for at løse al deres administration, og så kommer de og siger, at nu vil de tage noget ind centralt. De vil tage vores ressourcer, og de definerer selv, hvor mange ressourcer de tager i forhold til en arbejdsopgave. De har aldrig lavet en forhandling med os, så nu kan de tage nogle ressourcer ind, og så kan de pålægge os nye arbejdsopgaver, og så skal vi til at ansætte noget nyt af børnerelaterede penge. Den holder ikke. Vi bliver simpelthen nødt til at sige, at hvis de vil det her, så bliver vi nødt til at gå ind og sige, at alle opgaver har en standard og en ressource, og hver gang der bliver pillet ved det, så er der en forhandling, for ellers holder det ikke, det er jo snyd og bedrag ud over alle grænser... .. det er en glidebane, jeg ikke vil lægge ryg til... Kan de bestemme det hele selv - de kan da ikke bare definere ressourcer uden en forhandling... jeg kan ærlig talt ikke se, hvad vi skal lave mindre, men jeg kan se hvad de tager fra os, det er langt ude, det dersens er ikke rent trav det er sgu ikke... jeg må gå ind politisk og se, om jeg kan påvirke det her”

Heller ikke her er der tale om egentlige Agency Problems. Lederne har en privatviden. Spørgsmålet er, om denne viden er af en karakter, der kan bruges strategisk. Lederne er ikke selv klar, over om den øverste principal, politikerne, er klar over, at klyngelederne bliver udsat for det, de kalder en skjult besparelse, men begge ledere giver igen udtryk for, at de vil dele ud af denne viden og lade den blive offentlig ved ”at gå i blækhuset” og ”gå ind politisk”, så for disse 2 ledere er der ikke noget, der umiddelbart indikerer at de vil bruge deres viden strategisk for at fremme egen position i modstrid med organisationens interesse. Sætter jeg den præmis, at kommunen som en samlet organisation høster fordele af at indgå indkøbsaftaler, kan man argumentere for, at lederen, der ikke benytter indkøbsaftalerne på trods af, at lederen angiveligt har fortalt det åbent, med sin handling fremmer egen praksis, men på en måde, der ikke er i organisationens interesse, og dermed udviser Agency Problems. Forklaringen skal måske findes i, at begge klyngeledere, der indgår i undersøgelsen, begge bruger begreber som ”dem” og ”os”. Der optræder ikke noget ”vi”, som kunne indikere, at klyngerne havde en forståelse af sig selv som en del af den samlede organisation ”..dem inde i BUF²⁷.” Er et udtryk som bruges flere gange. Følger jeg Ryan og Deci, som argumenterer for, at følelse af autonomi, passende udfordringer og positiv konstruktiv feedback fremmer opfattelsen af kompetence hos den enkelte leder og dermed skaber grobund for ”integrated regulation”, så kunne eksemplerne med at tage midler til administration ind i en central koncern derimod godt tolkes som forhold, der rører ved klyngeledernes opfattelse af autonomi og dermed bliver et forhold, der virker demotiverende. Der tages angiveligt en beslutning fra principalen, som de ingen indflydelse har haft på, som opfattes som en uretfærdighed, og som vanskeliggør, at de kan overholde deres udmeldte budgetter. Der opstår angiveligt udefrakommende faktorer - udenfor deres indflydelse - der påvirker, om de kan styre budgettet succesfuldt.

”Det er det samme med den nye budgetmodel. Der er masser af skjult nedskæring... blandt andet på refusion. Der går jo 30 dage nu, inden vi får refusion på sygdom. Førhen var det 14 dage. Hvis der går en måned, inden vi får vikardækning, så er det da en enorm besparelse, der ikke figurerer nogen steder. Uændrede budgetter siger de, det er ikke uændrede budgetter...”

²⁷ BUF referere til ”Børne- og Ungdomsforvaltningen”.

”Der er gået lidt galt. Med klyngerne ville de gøre administrationsgangen mindre ved at samle det centralt i klyngen, men de laver flere og flere modeller og mere og mere kontrol. Det skulle være nemmere, men tværtimod prognoser og indkøbsaftaler, betale regninger, bilag ved brug af dankort, når vi handler osv. De har skabt rammer, som har bundet os, men jeg vil altså ikke ansætte nogen, for at vedkommende skal tjekke nogen, den tid går jo fra børnene”

Det sidste eksempel kan også tolkes ind i den reference, at agenten her oplever, at der uden om agentens indflydelse indføres kontrolsystemer, som i sidste ende skaber så store transaktionsomkostninger, at agenten i hvert fald har haft nogle overvejelser om, at det kunne være nødvendigt med yderligere administrativt personale.

Zimmermann argumenterer for, at ”Goal – incongruens” opstår, når agenten har et andet mål end principalen. Der er hos begge ledere eksempler på Goal – incongruens. I indstillingen til den nye budgetmodel var et af målene, at man vil sikre pladskapaciteten ved at skabe incitament til, at klyngerne tager flere børn ind i enhederne. Takststyringen er midlet til at fremme dette incitament. De 2 Klyngeledere er klar over, at dette er kommunens mål, men de giver begge udtryk for at de i deres ledelse prioriterer personalets trivsel højere.

”Vi har kunnet merindskrive børn her i bydele. Det er jo fint, at man kan dække et eventuelt underskud ind på den måde, men for mig vil det være arbejdsmiljøet, der skal vægte, Det nytter jo ikke noget, hvis personalet bliver nedslidt. Så er det jo lige fedt, så får jeg bare mange sygemeldinger”

”..hvis jeg skal tage ekstra børn ind, skal det drøftes med enhederne. Det er deres suveræne beslutning. De beslutter selv med deres personale, om der er overskud til at tage ekstra børn ind. Budgettet interesserer mig ikke. Jeg brænder for det gode børneliv, samarbejde og den pædagogiske udvikling, og pludselig fylder det så meget, det budget..”

En anden måde, forvaltningen prøver at sikre kapaciteten på, er ved at skabe incitament til at flytte børnene fra vuggestue til børnehave, allerede når børnene er 2,10 år. Børnene opretholder vuggestuetakst²⁸, selv om de flyttes til børnehaven, hvor personalenormeringen er

²⁸ Vuggestue taksten er højere end taksten for et børnehavebarn, da personalenormeringen er højere per barn i vuggestue end i børnehaven.

lavere. På denne måde ønsker man at skabe et økonomisk incitament. Også her kan man tolke, at der for begge Agenter er Goal – incongruens med Principalen.

”..2 år og 10 måneder kan de flytte over i børnehavenormering, men til vuggestue takst til de er tre år...men grundprincippet hos os er, at vi arbejder med tre å. Vi går ikke ind og laver den beregning. Jeg synes, det er en kedelig glidebane det der, for hvad skulle forhindre, at man pludselig sagde, at nu kunne man gå ned til 2 år og 8 måneder osv. Her kan man virkelig generere nogen penge i kassen, men det er dårligt, det er altså pædagogikken, det handler om, og børnene skal være parate, og det er det ikke alle, der er. Det vi prøver derfor, er at holde tre år som der, hvor skiftet er.”

Man kan argumentere for, at der i eksemplerne på Goal-incongruens kan drages den konklusion, som også Osterloh og Frey fremhæver, nemlig at agenternes motivation skal søges i en anden præference end den økonomiske. Motivationen skal søges i den præference, der er knyttet til deres fag. Agenterne taler om ”det gode børneliv”, ”børnene skal være parate”, og den ene agent nævner direkte, at det, vedkommende brænder for, er den pædagogiske udvikling. Jeg tolker dette som, at principalen giver økonomiske incitament, men at agenterne bevarer motivationen ved at udforske den brede fortolkningsramme, som forvaltningens mission indbyder til. At det måske ikke er sådan i alle klynger, bidrager en af lederne i den selvejende institution til. Vedkommende kommer med et eksempel, hvor en leder angiveligt er crowdet out, har fortrængt værdierne og muligvis kun er styret af de økonomiske incitament (Det skal bemærkes, at den enhed der hentydes til, ikke er en enhed under de deltagende klyngeledere).

C: ”Det har givet utrolig meget uro, at klyngelederen kan gå ind og flytte rundt på pengene mellem institutionerne....Der er en anden problematik med det klyngeværk, at have bygget en institution op, som fungerer helt fantastisk, og så blive degraderet..... der kommer en leder på ”hendes plads”, ikke for det, hun vil også gerne være på gulvet, det har hun også været tidligere, men hun går jo længere ned i hierarkiet, og hun bliver jo bestemt over på en anden måde, og hun har haft overskud på budgettet, og alt er kørt på skinner, så går der et splitsekund, og så er alt noget lort. Der er det i det, at man har bygget det op selv, og nu kan man bare se på og ikke gøre noget. Det er ren ballade og ned ad bakke, og vi begynder at få henvendelser fra forældre, fordi de flygter derfra. Jeg har været her i 28 år, og det er en institution, der altid har haft et godt rygte, der skal bare ikke så meget til”

Udtalelsen åbner for den mulighed, at skulle man perspektivere denne opgave yderligere, ville det være interessant at forfølge eventuelt Agency Problems mellem klyngeledere og pædagogiske ledere, også set ud fra den betragtning, at det kunne tyde på, at klyngelederne forvalter deres kompetence overfor enhederne på meget forskellig vis.

Af de deltagende har den ene klyngeleder lagt driftsmidler ud i enhederne, men ”beholdt” lønbudgettet centralt, mens den anden klyngeleder har uddelegeret budgetterne til enhederne suverænt. Begge ledere siger nej til spørgsmålet, om de flytter rundt på enhedernes overskud – underskud for at skabe balance. Til gengæld lægger begge meget vægt på at de løbende har dialog med enhedern, og at de løbende kan følge med i, hvordan enhederne forvalter midlerne.

11.1.3 Organisatorisk arkitektur

I præsentationen af teorien redegjorde jeg for, at Zimmerman på linje med Osterloh og Frey argumenterer for, at medarbejdere i komplekse organisationer har afsæt i personlige præferencer og derfor ikke altid sætter mål, der er i overensstemmelse med organisationens. Zimmermans anbefaling til organisationen er at lave en organisatorisk arkitektur, der skal sikre incitamenter, der er i organisationens interesse. Som nævnt bruger Zimmerman metaforen om den 3-benede stol til at illustrere den balance der skal være mellem de 3 systemer, der udgør den organisatoriske arkitektur.

Ledelsesredskabet ”Orden i butikken” præsenteres som ”..et ledelsesredskab, der skal understøtte og fremme dialogen gennem ledelseskæden i BUF”²⁹. ”Orden i butikken” skal ”bidrage til høj trivsel og en effektiv økonomistyring”. Som tidligere nævnt er redskabet et elektronisk redskab, som Klyngelederne skal udfylde én gang om måneden og sende til deres Områdechef. Kompetencen er beskrevet som:

1. Klyngelederen skriver sin vurdering i ”Orden i Butikken”
2. Områdechefen ser på vurderingen
3. Områdechefen foretager sin egen vurdering
4. Områdechefen skriver sine egen vurdering.

²⁹ Vejledning om anvendelse af ledelsesredskabet ”Orden i butikken” for Klyngeledere, Københavns Kommune, Børne- og Ungdomsforvaltningen, Ledelsesinformation & Implementering, 14-03-2012.

Formålet med ledelsesredskabet er ligeledes præsenteret med det yderligere formål, at det skal:

”fremme kvaliteten af ledelsesdialog..fremme den proaktive og udviklingsorienterede indsats” og sikre at ”hvis du finder, at der er behov for en justering af BUF’s generelle rammer, principper og procedure, så kan du med Orden i Butikken skabe fuld synlighed om dette”.³⁰

Orden i Butikken lægger op til, at det, der skal vurderes, er:

- Økonomi (budgettet – forbrug og prognoser)
- Belægningstal (forholdet mellem antallet af børn og faktiske pladser (skal tolkes som en støtte til budget og prognosetal))
- Personale (her specifikt fokus på sygefravær og personaleomsætning)

Der står intet i notatet om, at det ene præstationsmål vægtes mere end det andet. Man kunne derfor antage, at alle tre parametre vægtes lige højt. Modsat skal der sendes prognosetal 4 gange årligt til centralforvaltningen. Dette kunne understøtte den slutning, jeg tidligere har draget, nemlig at man kan argumentere for, at økonomi er det væsentligste præstationsmål, når forvaltningen evaluerer klyngelederne. Forvaltningen har meget nøje beskrevet sagsgangen, hvis klyngelederen ikke overholder den budgetmæssige ramme. I den vejledning³¹ der er sendt til områdecheferne, kan man se, hvilke sanktioner det forventes, at de iværksætter, hvis budgettet har overskridelser mere end én gang. Vejledningen taler ikke om lignende sanktioner ved for stor personaleomsætning, ligesom det heller ikke, i min søgning i dokumenter, har været muligt at få defineret, hvordan eksempelvis acceptabel personaleomsætning defineres.

”..der er lavet et koncept, der hedder ”Orden i butikken”. Det er et elektronisk koncept, hvor områdechefen kan gå ind og se, hvordan står det til, og også skrive til. Han kan se både sygefravær, og hvordan vores økonomi ser ud, og det var jo tænkt sådan, at havde han et spørgsmål, så kunne han stille det elektronisk, og så kunne jeg svare også elektronisk. Så lavede man det om, så jeg skulle gå ind og forklare mig. Det gør jeg nu ikke så meget. Hvis

30 Vejledning om anvendelse af ledelsesredskabet ”Orden i butikken” for Klyngeledere, Københavns Kommune, Børne- og Ungdomsforvaltningen, Ledelsesinformation & Implementering, 14-03-2012.

³¹ Der er udarbejdet en ”sanktionspolitik” områdelederne skal benytte hvis klyngerne har merforbrug.

der er noget, så må man jo spørge mig, sådan har jeg det. Jeg kan jo ikke blive ved med at servicere alt muligt vel.

Jeg har stort set ingen kontakt til forvaltningen mere. Det havde jeg tidligere...ledelsesmæssigt, nej der er ingen kontakt mere, men jeg tænker, at områdechefen kontakter mig, hvis der er noget.. ja det ved jeg, han vil”

”Vi har inviteret områdechefen til vores møder³², men vi ser og hører aldrig fra ha. Jeg tænker, at han må jo sige til, hvis der er noget.”

Hvis man inddrager forvaltningens argumentation for at indføre klyngeledelse, kan man argumentere for, at der ikke hersker fællesforståelse. Direktionen skriver i deres indstilling til det politiske udvalg³³:

”Mens erfaringer fra andre kommuner viser, at området nogle steder føler, at der er kommet et ekstra forvaltningsled, længere kommandoveje og en centralisering af beslutningskompetence, så er det centralt i København, at der ikke indføres et ekstra led i hierarkiet, men at de forskellige dele af ledelsen har øget fokus på hver deres arbejdsområde. Der er stor fokus på, at klyngelederne hver især har en fast forankring decentralt i deres Klynge og dermed bliver områdets ”forlængede arm” i forhold til den øverste og politiske ledelse i forvaltningen/det politiske udvalg”

Man kan argumentere for, at det, Friis³⁴ gav som forudsætninger for komplette mål, ikke er til stede. Målene i ”Orden i butikken” bliver ikke vægtet. Man kan endda påstå, at jeg gætter mig, til at de økonomiske mål vægter mest. Modsat kan man se, at der også er forventninger til Klyngelederne om, at de skal være ”proaktive” og ”udviklingsorienterede” og ”forvaltningens forlængede arm”. Dette er præstationer, der ikke nogen steder er klart defineret, og præstationsmål, der ikke måles på i ledelsesredskabet ”Orden i butikken”. Forudsætter man, at dialog tolkes som en sammensætning af dia – logos (sam – tale)³⁵, kan

³² Klyngelederne har selv etableret et netværk i området, et netværk de bruger til sparring og erfaringsudveksling.

³³ Klyngestruktur på institutionsområdet (2010-125300) Indstilling og Beslutning

³⁴ Ivar Friis, Økonomistyring & Informatik – 26. årgang 2010/2011 nr. 5.

*Klyngelederne har dannet eget netværk i området.

³⁵ Den store danske, Gyldendals åbne encyklopædi. www.denstoredanske.dk

man få den antagelse, at områdechefen ikke ser ”Orden i butikken” som et ”dialogredskab”, som det er tænkt. Angiveligt gives der ingen tilbagemelding fra områdecheferne, der er ingen møder, og klyngelederne har angiveligt antaget den holdning, at ”intet nyt er godt nyt”, understøttet i det argument, at der udtrykkes en forventning om, at ”er der noget”, så skal områdechefen nok reagere”. Man kan argumentere for, at når områdechefen ikke giver tilbagemelding i ”Orden i butikken” eller indgår i en dialog med klyngelederne, så er det ikke muligt at skabe fællesforståelse. Et eksempel kunne være fravær. Hvis klyngelederen ikke kender områdechefens holdning til ”Hvad er acceptabelt fravær i en organisation”, så kan man argumentere for, at der er et ukomplet mål. Dermed er der også grobund for, at der opstår ”Agency problems”, hvor forklaringen kan søges i ukomplet information i præstationsmålingssystemet. I formålet med ”Orden i butikken” bliver ledelsesredskabet præsenteret som et ”fora” hvor klyngelederen kan ”skabe synlighed, hvis der er brug for justering af rammer”. Både eksemplet, hvor klyngelederen vælger ikke at bruge indkøbsaftalen, fordi det ikke giver mening, og eksemplet med den ”skjulte besparelse”, hvor klyngelederne begge giver udtryk for, at der handles hen over hovedet på dem, kunne indikere, at der er opstået informationsasymmetri mellem principal og agent, og også her er der grobund for Agency problems. Friis³⁶ argumenterer for, at der er masser af eksempler på Bad actions (uheldig adfærd) forårsaget af ukomplette præstationsmålinger. Modsat kan præstationsmålingerne virke adfærdsregulerende, hvis de er med til at øge de agenternes (her klyngeledernes) opfattelse af kompetence, og der gives en gevinst i form af social anerkendelse. For yderligere perspektivering kunne det være relevant at bidrage med områdecheferne og de pædagogiske ledesers perspektiv på klyngeledernes adfærd, og ikke mindst områdechefernes brug og forståelse af ”Orden i butikken”.

11.1.4. Forvrængning

Et Agency – problem er når der opstår forvrængning³⁷. Man kan argumentere for, at forvrængning kan føre til manipulation, men forvrængning kan også defineres som et koordinationsproblem grundet ukomplette mål. Et eksempel på forvrængning som manipulation, kunne være den klyngeleder der omgår indkøbsaftalerne.

Organisationen har en interesse i, at aftalerne overholdes, så de kan opretholde den rabat, de har forhandlet hjem. Modsat har klyngelederen et incitament til at benytte det lokale

³⁶ Friis, Ivar (2011), Komplette præstationsmålinger: Om at fremme en fælles forståelse af præstationsmål.

³⁷ Friis, Ivar (2011), Komplette præstationsmålinger: Om at fremme en fælles forståelse af præstationsmål.

indkøbscenter, både fordi det angiveligt er billigere for klyngen, men også fordi leveringen sker så uhensigtsmæssigt at klyngelederen angiveligt ikke har andet valg, hvis børnene skal have mad mandag morgen. Løsningen på forvrængning som et motivationsproblem skal findes i kontrol og incitament. I dette tilfælde har klyngelederen angiveligt selv gjort opmærksom på, at denne forvrængning finder sted. Det at der ikke fra principalens side er taget initiativ til en eller form for sanktioner, kunne medføre, at agenten (klyngelederen) satser på tilgivelse, en adfærdslogik man kan kalde "bailed out". Der er skabt en forventning om tilgivelse og redning, der medfører at der er mindre grund til at være varsom. Hvis Klyngelederen - som vedkommende selv giver udtryk for - har delt sin viden om muligheden for at spare penge på madindkøb ved at omgå indkøbsaftalerne, kunne man antage, at andre ledere ville "bailed out" i den formodning, at også de ville opnå tilgivelse.

Man kan også argumentere for, at eksemplet kan tolkes som en form for manipulation (earnings management). Agenten har mulighed for at vælge, hvor vedkommende vil handle ind, og bruger denne frihed til at handle, således at der i det lokale budget sker en besparelse frem for at benytte de tidligere nævnte indkøbsaftaler, hvor man må forudsætte, at aftalerne er i forvaltningens interesse. En anden årsag til forvrængning kan være, at målene ikke afspejler målsætningen (du får, hvad du måler på). Dette er et koordinationsproblem, og jeg har tidligere redegjort for, at der er divergens i det, der måles på i "Orden i butikken", og de formål, der er skrevet, både i notatet til indstillingen, men også som det formål, der er givet ledelsesredskabet. Løsning på forvrængning som et koordinationsproblem skal findes i bedre kommunikation. I et koordinationsperspektiv skal fokus lægges på kommunikationsproblemer mellem ikke-opportunistiske personer, som med gode intentioner træffer beslutninger på grund af ukomplet information i præstationsmålingssystemet. Zimmerman argumenterer for, at det er vigtigt, at der i den organisatoriske arkitektur skal indarbejdes belønning – sanktions systemer. Disse systemer skal forebygge, at der ikke ydes optimalt. Det skal sikres, at både principal og agent kan maksimere deres udbytte, og sikres en kongruens gennem incitament.

"Ja, jeg er helt sikker på, at (Navnet på områdelederen) ville reagere, og jeg skulle nok også op i forvaltningen og stå skoleret... Hvis det blev ved, ville jeg jo nok blive fyret"

Ingen af klyngelederne har overhovedet overvejet, hvordan forvaltningen belønner dem, hvis de gør det godt. Her har de ikke noget svar. Man kunne tage det standpunkt, at de finder belønningen i, at deres personale trives.

”Jeg blev leder i sin tid, fordi jeg kunne se, at der var nogle ting, der kunne gøres bedre. Jeg brænder for børnene, og jeg har nogle superdygtige ledere i enhederne...mit fokus er at gøre noget, der giver mening i denne klynge. Hvis personalet trives så gør børnene det også.”

En form for belønning kan også være, at man bliver anset for at være en vigtig medspiller. Den ene af klyngelederne havde i forbindelse med en sparerunde i 2009 fusioneret et par institutioner ind i en form for klyngestruktur og har – før strukturen blev vedtaget - indgået i én af arbejdsgrupperne, der skulle komme med forslag til, hvordan en klynge kunne organiseres.

”Man kan sige, at vores gamle institution var ligesom en klynge. Man kan sige at jeg var forløber for klyngerne”

Zimmerman argumenterer for, at det er graden af decentralisering i en organisation, der afgør, hvor beslutningskompetencen er placeret. Gives der kompetence, gives der også beslutningsret. Zimmerman argumenterer for, at viden og beslutningsrettigheder er tæt forbundet. Jeg har tidligere argumenteret for, at kompetencefordelingen i organisationen er gjort hierarkisk, og at der er en klar adskillelse i organisationen mellem decision management og decision control. Jeg har også tidligere redegjort for, at man kunne indtage det standpunkt, at monitoreringen (decision control), har skabt informationsasymmetri og koordinationsproblemer, der kan lede til Agency problems.

11.1.5 Skamlens sæde – Budgettet der forbinder de 3 systemer i organisatorisk arkitektur

Budgettet skal ses som et ”performance measurement system” (resultatmåling). Her forbinder budgettet sig med første stoleben, performance evaluation. Budget kontrol skal ifølge McKinsey³⁸ indeholde følgende;

- 1: Hvad er målet for hver enkelt decentral enhed
- 2: At samle forventningerne så det bliver et samlet budget.

³⁸ Accounting for decision making and control, Jerold L. Zimmermann, University of Rochester, Mc Graw Hill, seventh edition, 2011.

3: At man beslutter, hvordan man vil sammenligne aktuelle tal med forventningstal, og hvad man vil gøre, hvis det viser sig, at revision er nødvendig.

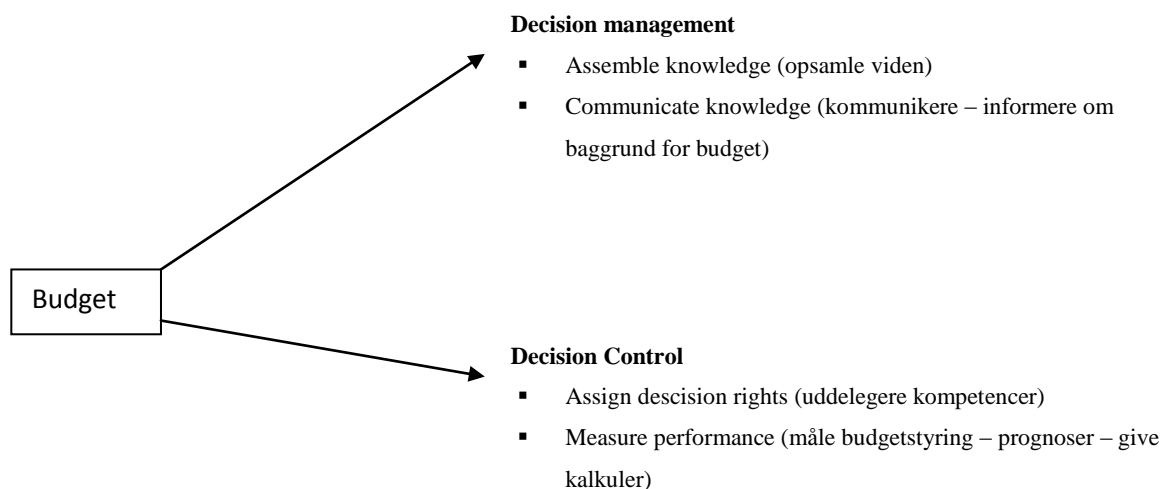
Jeg har tidligere argumenteret for hvordan budgetkontrollen foregår mellem dels klyngerne og området og dels klyngerne og centralforvaltningen - og den asymmetri, man kunne argumentere for, er opstået med uklare præstationsmål. Zimmerman argumenterer for, at værdien i høj grad ligger i at planlægge budgettet. Det er i planlægningen, man tager højde for alle faktorer. Man kan komme ud for, at budgettet bliver forældet meget hurtigt, da der hurtigt kan komme udefrakommende faktorer, der ændrer på de forhold, budgettet er planlagt under. Som en vigtig del af organisationens strategi bør budgettet derfor være en integreret del af beslutningskompetencer. Her forbinder budgettet sig til partition decision rights. Viden og kommunikation skal monteres i budget planlægningen. Det er vigtigt, at principalen kommunikerer, hvilke faktorer budgettet planlægges efter, og hvad der stræbes imod. Zimmerman argumenterer også for, at det er vigtigt, at alle ledere accepterer de vilkår, budgettet sætter - også de vilkår, der er uden for den enkelte leders kontrol. Kalkuler – prognoser skal tage udgangspunkt i forudgående tal/erfaring. At lave disse prognoser kræver, at man indhenter viden fra de decentrale enheder. Ingen enkeltperson i en organisation delt op i enheder har det fulde overblik over faktorer, der påvirker budget planlægningen.

Budgetplanlægningen begynder centralt, men skal ifølge Zimmerman både bygge på viden opsamlet vertikalt (bottom up) og oppefra og ned. principal og agent er i denne fase indbyrdes afhængige af hinandens nøgelfaktorer, og det vil derfor ifølge Zimmerman være naturligt, at alle niveauer inddrages, inden budgettet ratificeres. Man kan argumentere for, at der har været en form for bottom up, i hvert fald for den ene leder. Som tidligere nævnt var vedkommende deltager i en arbejdsgruppe, der skulle komme med input, inden man udarbejdede den endelige struktur og det endelige forslag til politisk vedtagelse. Lederen havde ønsket, at grundbeløbet helt blev fjernet, da vedkommende syntes at det stadig gav en skævvridning mellem store og små enheder. Vedkommende leder havde som nævnt under en sparerunde fusioneret nogle små institutioner.

”Vi havde lavet besparelsen (ved at afskaffe souscheferne i 2009 og fusionere med små institutioner), så vi blev ramt af en ekstra besparelse igen, det syntes vi var snyd...øv øv at jeg var lidt forudseende der. Godt at jeg ikke fik den ekstra institution med (institution i klyngen hvor vedkommende var konstitueret leder inden klyngestrukturen – der var planer om en sammenlægning med vedkommendes tidligere institution)”

”Mit ønske var, at man nedlagde det grundbeløb og lod alt være børnerelateret. Det ville være den mest retfærdige og ligelige model for alle. Det valgte man jo så ikke at gøre, fordi man ville holde hånden over nogen... for mig var det lidt irriterende husk at hver gang, vi er blevet lagt sammen, så er grundbeløbet forsvundet ... jeg har rationaliseret for over en million til Københavns Kommune med de sammenlægninger, kan du godt se pointen? Når vi så skal ind og have en ny økonomimodel, så tænker jeg shit mand, hvorfor lavede jeg alle de sammenlægninger, det er ris til egen rumpe... Og når man så i den nye model alligevel vælger at lave grundbeløbene, ja, så er jeg virkelig blevet snydt for mange grundbeløb.”

Når budgettet er ratificeret, og hver Klynge har fået uddelegeret deres ”Decision right” (beslutningskompetence), er de også selv ansvarlig for, hvordan de håndterer og beslutter. Zimmerman argumentere for at budgetplanlægning har både decision management og decision control. McKinsey illustrere dette ud fra følgende model (se figur 3):



Figur 3

Skamlen kommer i balance, når budgettet knytter sig til det sidste ”stoleben”, performance evaluation, som handler om, hvordan man måler og monitorerer indsats. Jeg har allerede argumenteret for, at der er informationsasymmetri mellem principal – agent. Målet for hver enkelt klynge udspringer af Børne- Ungdomsforvaltningens mission, og klyngerne skal tilrettelægge deres pædagogiske hverdag med udgangspunkt i missionen og indenfor den økonomiske ramme, der er givet gennem en given takst på hvert enkelt barn. Med ledelsesredskabet ”Orden i butikken” er der ikke sikret den bottom up proces, som

Zimmerman efterlyser. Der er givet nogle konkrete, umiddelbart faktuelle indikatorer, der skal måles på, og det er klyngelederne, der selv skal rapportere i ledelsesredskabet. Den ene Klyngeleder angiver, at ”hvis de vil noget – så må de henvende sig”, og de angiver begge, at der egentlig kun er forventning om henvendelse fra principal hvis der ”er noget”. Eksemplet hvor klyngelederne forholder sig til det faktum, at principlen vil fjerne midler og ressourcer fra klyngerne, for at lægge dem ind i en koncern, hvor klyngerne så bliver tvunget til at købe sig til at få løst deres administrative opgaver, bliver af begge opfattet som uretfærdig og som en urimelig nedskæring. Der, hvor skamlen kan risikere at tippe er, hvis ikke alle 3 ben er justeret til balance. Man kan argumentere for, at det er risikofyldt for klyngelederne hvis de ikke har egentlig indflydelse på, om de kan nå målene, eksempelvis hvis udefrakommende forhold gør, at der opstår forvrængning, Agency – problems risikerer at opstå.

11. 2. Netværk

11.2.1 Beskrivelse af organisationen ”Den selvejende institution”

En selvejende daginstitution er en institution (enhed), som har lavet en driftsoverenskomst med Københavns Kommune. Den øverste myndighed er institutionens forældrebestyrelse. Det er dem, der besidder det økonomiske og juridiske ansvar for institutionen. Bestyrelsen er i praksis arbejdsgiver for institutionens personale. De har det direkte ansvar for institutionens ledelse og den måde, institutionslederen forvalter sin ledelse på. Det er også bestyrelsen, der suverænt beslutter personalesammensætning. Der vil derfor være selvejende institutioner, hvor der fortsat er ansat pædagoger i souschefstillinger (modsat Klyngerne hvor de er nedlagt). De selvejende institutioner har mulighed for at melde sig under en ”paraplyorganisation”. Paraplyorganisationen samler et antal selvejende daginstitutioner fordelt i Danmark og yder administrativ support til den selvejende institutions ledelse og bestyrelse. Det betyder i praksis, at det ofte vil være administratoren, fra paraplyorganisationen der sørger for at sende månedlige prognosetal videre til økonomikontoret. Da bestyrelsen er arbejdsgiver, benytter lederen i den selvejende institution sig ikke af ledelsesredskabet ”Orden i butikken”. Kommunikationen med området sker gennem det tilsyn den kommunale pædagogiske konsulent skal lave, og/eller hvis institutionslederen selv er opsøgende. Da man politisk besluttede den nye klyngestruktur, var det velvidende, at man ikke havde det juridiske ansvar for de selvejende institutioner. Derfor havde man kun mulighed for at henstille til at de selvejende institutioner, at de selv kunne

arrangere at indgå i forpligtende netværk på linje med klyngerne. Dette er angiveligt sket. Paraplyorganisationerne har angiveligt sendt en henstilling til, institutionerne om at følge denne anbefaling.

”Vi er også i netværk, men vi er vores egen juridiske enhed, det er forskellen. Vi har ikke noget økonomisk, altså vi hæfter ikke for hinanden. Hvis det går galt med ”Margrethes” lille børnehaven med 22 børn, så skal jeg ikke hjælpe hende. Det er jo en meget stor forskel, det kunne de (Kommunen) ikke rent juridisk, så skulle de opsige alle driftsoverenskomsterne, og det turde de alligevel ikke.”

”Vi bruger netværket til sparring og personaleudvikling...her matcher vi klyngerne, og det er rigtig godt. Vi har lavet en norm for, hvad vi skal betale (institutionerne bruger deres netværk til fælles personaleudvikling) for vi er jo forskellige størrelser.”

Et mål fra kommunen var desuden at skabe incitament for større og mere bæredygtige enheder. Incitamentet blev skabt ved at sænke størrelsen på grundbeløbet, der lå forholdsvis højt i de meget små enheder³⁹.

”Vi skal sammenlægges i vores netværk, for der er mange små selvejende. Så skal der jo være en besparelse, så skal der kun være én leder, souscheferne skal gå fra, så de bliver afdelingsledere... Det er paraplyen, der har lagt modellen ud... sådan en 21 børns institution er ikke rentabel, den står jo for en lukning, hvis ikke den finder nogen at gifte sig med.”

Forældrebestyrelsen er principal overfor agenten, der i den selvejende institution er institutionslederen.

”..det var faktisk også dem (bestyrelsen), der skulle have MUS-samtale med mig, men det gør de ikk. Det er svært, når man er forældre. Så det kan også være vanskeligt, men det er dem, der er ansvarlig. De er ansvarlige økonomisk. Hvis jeg kører det her i sæk, så er det bestyrelsens ansvar. Det er jo en meget stor forskel fra en kommunal.”

³⁹ Grundbeløbet per institution (enhed) er ens uanset institutionens (enhedens) størrelse.

Paraplyorganisationen er en samlende interesseorganisation for de selvejende organisationer, men har ikke noget ledelsesansvar i forhold til, hvordan bestyrelsen og institutionslederen driver institutionen. At der er driftsoverenskomst med Købehavns Kommune betyder, at institutionen modtager samme beløb per barn, som hvis det var en kommunal institution. Uagtet at der ikke optræder principal – agent forhold, teoretisk set, mellem lederne af de selvejende institutioner og kommunen, har jeg valgt at benytte organisatorisk arkitektur som udgangspunkt for min analyse. Jeg vil begrunde dette med, at kommunen optræder som en ”kunde”, som den selvejende institution hverken kan vælge til eller vælge fra. At den selvejende institution er en selvstændig juridisk enhed, hindrer i dette tilfælde ikke ”kunden” i at diktere både pris og formål, ligesom begge de to institutioner, der indgår i undersøgelsen, har til huse i kommunens ejendomme. Kommunen har derfor i disse to tilfælde ansvar for institutionernes fysiske rammer. Foretager man det tankeeksperiment, at kommunen opsiger driftsaftalen med den selvejende institution, har institutionen ikke nogen mulighed for at opsøge ”nye markeder”. Resultatet vil være, at institutionen må lukke. Jeg vil derfor argumentere for, at der er en form for principal – agent forhold mellem de to systemer, hvor kommunen optræder som principal og den selvejende institution som agent. Strukturen om de selvejende institutioner gør, at budgettet skal ses som et ”performance measurement system” på samme vilkår som de kommunale institutioner. De selvejende institutioner er underlagt samme mål som de kommunale. Den budgetkontrol, de selvejende institutioner er underlagt, er stort set på lige fod med de kommunale (prognose tal og regnskab sendes til centralforvaltningen fire gange årligt), men som nævnt tidligere skal de ikke udfylde ledelsesredskabet ”Orden i butikken”.

”Vi indrappporterer til paraplyen, som hjælper os med at stille budgettet op, og vi sparrer lidt med dem, og så sender de det ind (prognosetal til kommunen). Jeg betaler også et pænt administrationsbidrag til paraplyen, men det vil jeg ikke være foruden ... Løn det laver de også.... Godt at der er nogen, der har forstand på det, der sparrer med os.”

”Den regnskabsfører, jeg har, hun laver prognosen, selvfølgelig i samråd med mig og vores bestyrelse.”

Der er angiveligt ikke nogen egentlig inddragelse fra kommunen side af de selvejende institutioner. De giver selv udtryk for, at de har noget at bidrage med, og meget gerne vil stille deres viden til rådighed.

”Vi går jo til de der koordineringsmøder. Der er valgt 2 koordinatore for hvert netværk, men det handler altså mest om klynger. Vi er bare sådan lidt nogen, der skal være der. Det har vi jo sagt i distriktet (området) meget meget længe, altså prøv nu os, der er flest selvejende institutioner i distriktet, så prøv nu lige at tage os alvorligt og hør, hvad vi har at sige. Det er svært, synes jeg, for vi har svært ved at komme til orde, men det er os, der har lange ventelister, det er os, der har orden i økonomien, så på den måde kører det, og paraplyen sparrer godt med Københavns Kommune. Det kan bedre betale sig at være med end at være imod, så går det. Paraplyen er i øjeblikket ved at lave en kvalitetsundersøgelse. Det er netop for at profilere sig lidt og sige ”se vor tilfredse vores forældre er.”

”Vi bliver indkaldt fra kl. 12.30-15.30. Så går 7/8 af tiden med klynger. Så går tiden, og når alle er ved at være trætte, så åhh, så er der lige de selvejende, der skal spørges om et eller andet. Kunne vi så ikke engang imellem starte med de selvejende, og så kunne vi gå hjem? Vi behøver ikke at høre på alt det med KØR (Københavns Kommunes regnskabssystem) og alt det der.”

Vi skal heller ikke hægte os helt af det kommunal. Det er også derfor, vi går til de kommunale møder... vi skal vide, hvad det er, der sker.”

Selv om institutionerne ikke monitoreres på samme måde som de kommunale institutioner, er det de kommunale konsulenter, der laver et årligt tilsyn for at se, om institutionen tilbyder en pædagogik, der er i overensstemmelse med kommunens mål.

”Området har tilsynspligten vi skal overholde nøjagtig de samme regler”

Med udgangspunkt i de to lederes udtalelser er det nærliggende at drage den konklusion, at den viden, de selvejende institutioner har, ikke indgår, når Principalen planlægger sit budget. Den store forskel mellem de kommunale og selvejende institutioner kan ses i den reference, at når budgettet er ratificeret og lagt ud til den selvejende institution, så er der en opfattelse hos institutionen af autonomi, selvbestemmelse og kompetence.

”De (Kommunen) har ikke taget souschef hos os, for det må vi jo selv om... vi kan se, at grundbeløbet er blevet mindre, men det (budgettet) er jo ikke specificeret ud, så vi bestemmer selv.”

”Det er meget mere frivilligt det hele.”

”Der er rigtig mange gode tilbud i paraplyen, men det er jo tilbud og frivilligt (der nævnes rabatordninger, bondegårdsture for børnene osv.).”

Begge ledere lægger angiveligt vægt på frivillighedsprincippet, og uagtet at de giver udtryk for, at de samme regler skal overholdes, så er de ikke underlagt samme eksterne kontrol som de kommunale institutioner, et forhold der hos Ryan og Deci har stor indflydelse på, hvordan lederne føler sig motiveret. At de opfatter det meget mere frivilligt det hele, kan man også tolke ud af næste eksempel. Begge ledere nævner et eksempel hvor borgmesteren angiveligt har pålagt institutionerne at inddrage de ellers vedtagne lukkedage i sommerferierne, selvom personalets ferie allerede er planlagt.

”Jeg har også skrevet til hende (borgmesteren) på Facebook, hvordan hun vil løse, at alle personaler er på ferie... Det er så uanstændig. Jeg kan da ikke pludselig sige til en personale, at nu kan du ikke tage ud at rejse alligevel. Men igen, jeg er glad, fordi vi er selvejende, for jeg har snakket med min bestyrelsesformand, der siger ” vi prøver at se om det ikke går, og så holder vi lukket.”

”En bestyrelse hos os kan nemmere tolke end hos en kommunal”

Hvis man tager udgangspunkt i Principal – Agent tanken, kunne man her argumentere for, at der er opstået en form for Agency – Problems bundet på ”freerider” fænomenet og ”bailed out”. Lederen ”dækker” sig ind under sin bestyrelsesformand. Det er jo vedkommende der i sidste ende er ansvarlig. Samtidig er der en opfattelse af, at kommune (principalen) ikke har nogen egentlig måde at straffe institutionen på.

”Jeg tror, det ville blive svært rent juridisk at opsige overenskomsten”

Man kan argumentere for, at lederen kunne indtage en ”freerider” holdning i forhold til at overskride budgettet, om end det er et tænkt eksempel. På spørgsmålet om, hvad der ville ske hvis eksempelvis ikke budgettet overholdes, svarer lederen:

”Jeg ville nok skulle til en kammeratlig samtale, både hos bestyrelsen, men nok også hos forvaltningen, fordi de har tilsynspligt, men jeg ved det faktisk ikke. Men sæt nu jeg havde en bestyrelse, der sagde til mig, at nu skulle jeg give den gas, og jeg kom ud med et underskud på 300.000, så ville forvaltningen nok sige ”hallo”, men bestyrelsen skulle jo stå skoleret sammen med mig.”

Eksemplerne viser, at indtager man det standpunkt at kommunen optræder som principal for de selvejende institutioner, så er der grobund for Agency – Problems. Monitoreringen foregår udelukkende på økonomiske fakta-tal, og på et årligt tilsyn, hvor den pædagogiske konsulent kommer på besøg og hører hvordan institutionen griber den pædagogiske praksis an. Der hersker angiveligt en opfattelse af, at en egentlig straf nok ikke er mulig, at det juridisk nok er umuligt at opsigte driftsoverenskomsten. På den måde kan man argumentere for, at det også bliver utydeligt, hvor kommunen, her principalens, beslutningskompetence egentlig er placeret. Modsat kan man argumentere for, at de incitamenter kommunen gerne ville fremme med den nye budgetmodel, er slået igennem hos de selvejende institutioner. I hvert fald har de 2 selvejende institutioner fundet incitament til at øge kapaciteten, som også var et mål for forvaltningen.

”På personalemøder siger jeg ”åhh” der er så lang venteliste der står og presser på. ”Hvad vil i sige til at vi tager lidt ekstra ind” ... Sidste år var det sådan, at der var så mange søskendebørn der ikke kunne få plads ... ”ahh kan vi ikke, jo vi prøver”. Og det er jo gået super godt, og har jo også givet de penge ekstra, så nu er vi blevet enige om - og der har de (personalet) også været med i beslutningen - at vi gør det permanent, det er ikke noget jeg gør hen over hoved på dem (personalet).

”Vi tog et ekstra barn ind og det er rigtig godt, det gav ligesom lidt til det ekstra, det gode”

Desuden har det angiveligt skabt incitament for små institutioner til at indgå i en fusion. Ligesom de selvejende institutioner alle er placeret i netværk, og angiveligt har indgået et forpligtende samarbejde vedr. efteruddannelse og ledelsessparring.

”Der er store fordele ved at gå i netværk, så længe vi bare ikke skal dele økonomien, det er jo noget helt andet.”

12. Konklusion.

Denne undersøgelse siger noget om, hvilken adfærd der fremmes hos 2 kommunale klyngeledere og 2 ledere i selvejende institutioner, efter indførelse af takststyring i Københavns Kommune. Med udgangspunkt i teori om principal – agent og organisatorisk arkitektur, viser analysen, at der kan drages den konklusion at der er grobund for informationsasymmetri og Goal- Incongruens. Dermed er der også mulighed for, at Agency-Problems opstår. Hos de 2 kommunale ledere har jeg argumenteret for, at der ikke er tegn på at privatinformation bruges strategisk, klyngelederne angiver at de er meget optaget af at få gjort denne private information til offentlig information. Der er flere eksempler der kan tolkes ind i den præference, at lederne er udsat for forhold der virker demotiverende, forhold der angiveligt opleves som uretfærdige og uden for lederens indflydelse, og forhold der kan skabe den risiko at lederne ikke kan leve op til de økonomiske mål, forvaltningen har sat. Et mål med budgetmodellen var at bevare kapaciteten af pladser i en by med stigende børnetal. Budgetmodellen skulle give det incitament, at klyngerne fandt det attraktivt at merindskrive børn qua den økonomiske gevinst. Jeg har argumenteret for, at der her er Goal – incongruens mellem klyngeledere og deres principaler. De 2 klyngeledere har ikke benyttet sig af merindskrivningsmuligheden, ligesom det angiveligt heller ikke synes attraktivt at flytte børnene tidligere fra vuggestue til børnehave, på trods af, at der også her er mulighed for økonomisk gevinst. Jeg vil drage den konklusion, at principalen giver økonomiske incitament, mens agenterne modsat finder motivation i den præference der er knyttet til deres faglighed. Jeg har, med udgangspunkt i de mål, der er sat for Klyngeledere i ledelsesredskabet ”Orden i butikken”, og i den tilhørende vejledning til ledelsesredskabet, argumenteret for, at der ikke hersker fælles forståelse og dermed ikke er forudsætning for komplette mål i organisationen. Man kan tage det standpunkt at alle fire evalueringsområder i

”Orden i butikken”, er objektive data der kan tolkes subjektivt. Man kan anlægge den fortolkning, at der i den manglende dialog mellem principal og agent ikke er skabt klarhed over hvilke indikatorer der er vigtigst. Klyngelederne ved reelt ikke hvordan principalen forholder sig til de subjektive data. Jeg har argumenteret for, at der kunne være tegn på forvrængning som et koordinationsproblem, og at løsningen på dette måske skal findes i bedre kommunikation. Jeg har konkluderet, at det for de kommunale ledere er meget tydeligt hvordan der sanktioneres hvis ikke de opfylder de økonomiske mål, modsat er der ikke noget der tyder på at der findes en ”belønningspolitik”. Det er utydeligt hos de 2 ledere hvilken belønning de opnår hvis de overholder målene. Jeg har argumenteret for, at en vigtig del af principalens strategi bør være, at sikre en bottom up proces når budgettet tilrettelægges, den ene leder har oplevet at blive inddraget i en arbejdsgruppe, men ellers er der ikke tegn på at klyngeledernes viden inddrages i planlægningen af budgettet. Begge klyngeledere har internt tilrettelagt en struktur der sikre at de, i deres lokale budgetplanlægning med enhederne inddrager både decision management og decision control. For de 2 selvejende institutioner har budgetmodellen skabt det incitament at institutionerne har etableret sig i netværk, og man kan konkludere, at de selvejende institutioner med den model, opfylder et af de mål man ønskede med budgetmodellen. Jeg har draget den konklusion at der er tegn på Agency – Problems mellem lederne af de selvejende institutioner og forvaltningen, velvidende at min tilgang til det teoretiske grundlag er ”smidiggjort”, da den rette principal her, er institutionens bestyrelse. Det faktum at bestyrelsen er den egentlige principal, kan også tolkes som det forhold, der gør at lederne giver udtryk for stor autonomi i deres ledelse, forhold jeg har argumenteret for virker motiverende. Denne lille undersøgelse har vist, at det er de 2 selvejende institutioner der har benytter sig af at udvide kapaciteten, og dermed afhjælpe kommunen med pladsproblemer Om det er det forhold, at der angiveligt ikke hersker samme eksterne kontrol som hos klyngelederne, at de selvejende ledere finder motivation i autonomi, der gør at disse 2 ledere har fundet incitament til at opfylde målene, kunne være en spændende perspektivering.

13. Perspektivering

Denne case har haft fokus på 4 konkrete ledere. Jeg anser det for uomtvisteligt, at jeg er blevet påvirket af det arbejdsmiljø de alle fire har beskrevet for mig, ligesom jeg anser det for

uomtvisteligt, at min analyse har afsæt i de koder jeg selv iagttager med. Jeg er derfor også klar over, at for at få så nuanceret og fyldestgørende billede som muligt, vil det fremover være ønskeligt at inddrage hele den hierarkiske struktur der er bundet til dagpasning i Københavns Kommune. De enkelte klyngeledere har forskellige principaler alt efter hvilket geografisk område af København de virker i. Ved at udvide antallet af interviewpersoner og antallet af involverede områder, kunne det ganske givet nuancere yderligere. Som nævnt i konklusionen kunne det være interessant at udforske, om der er en egentlig tendens i forskellen mellem de kommunale klynger og de selvejende institutioner. Her kunne det være interessant at inddrage yderligere empiri. Teoretisk set har mit fokus været centeret om forskellige typer af Agency - Problems, en yderligere perspektivering og udfordring af det teoretiske felt kunne sikres ved at inddrage organisationsteori, dette kunne blandt andet supplere med viden om hvilke koordinationsformer en organisatoriskstruktur ønsker at fremme. En mulighed kunne være at inddrage Galbraiths⁴⁰ ”Star model”. Galbraiths udgangspunkt er at bygge organisationen op om organisationens strategi. At inddrage forvaltningens strategi mere aktivt, kunne formentlig supplere analysen yderligere. Jeg har i opgaven ikke forholdt mig egentlig kritisk til teoriernes anvendelighed og præcedens, men været optaget af, hvordan de teoretiske fundamentet for opgaven kunne supplere hinanden, og give en forståelse af hvad det var jeg så og hørte. En inddragelse af anden teori kunne udfordre det valgte teoretiske udgangspunkt, og dermed bidrage til yderligere perspektivering.

14. Refleksion over problemstillingens relation til egen rolle som leder

Indførelse af takststyring i dagtilbud i Københavns Kommune, er en case i at forstå, og få en dybere indsigt i, hvilke incitamenter der fremmes ved at bruge et sådan økonomistyringssystem. Fra min egen praksis, sundhedsplejen, har jeg oplevet at takster på regionernes ydelser, og den kommunale medfinansiering kan udløse incitamenter fra begge sektorer der ikke fremmer en samarbejdende synergi. Det er det forhold der oprindeligt pirrede min nysgerrighed - at forstå hvilke faktorer der kunne være på spil. Undervejs har jeg haft mange tanker om den måde vi styrer offentlige ressourcer på, også de ressourcer der handler om den helt almindelige hverdag i egen organisation, hvordan vi bygger systemer op

⁴⁰ Jay R. Galbraith, Designing organizations – and executive guide to strategy, structure, and process. New and Revised (2002).

der skal ”styre” de menneskelige ressourcer, tids målinger og ressourceskemaer eksempelvis. Hvor mange offentlige ledere indføre dette uden egentlig at tænke på, hvilke incitament der motiverer ens medarbejdere til. En anden refleksion der har ramt mig, er de fire lederes klare opfattelse af hvilken ”straf” der udløses, hvis ikke de overholder deres budget, modsat deres fuldstændig manglede viden om hvilken belønning principalen kunne tiltænke dem når de overholder budgettet. Og det selvom udefrakommende faktorer dukker op, eksempelvis nye politiske beslutninger, retningslinjer fra direktionen osv., faktorer de ikke har nogen indflydelse på når de planlægger deres budgetår. I mit eget lederskab er det en refleksion jeg vil arbejde videre med. Motivation skal som udgangspunkt drives af noget positivt. Ingen børn, patienter, ældre og andre, er tjent med, at vi får offentlige ledere, og dermed offentlige medarbejdere, der har mistet motivation og arbejdsglæde.

15. Resume.

Formålet med denne opgave, er at undersøge hvilken adfærd der fremmes ved at indføre takststyring. Casen handler om indførelse af takststyring på dagpasningsområdet i Københavns Kommune. Kommunens ønske med at indføre taksstyring er at fremme incitament til, dels at indgå i en ny forslået struktur med Klyngeledelse, dels at bevare kapaciteten (at kunne overholde den lovbestemte pasningsgaranti, med et stigende antal børn i kommunen), og dels at gøre budgetmodellen enkel og overskuelig. Undersøgelsen har sit konkrete udgangspunkt i 2 områder under Københavns Kommune. Der er indgået 4 kvalitative interviews, 2 interviews er med kommunale klyngeledere, og 2 med ledere af selvejende institutioner. Undersøgelsens tager sit analytiske udgangspunkt i Principal – Agent teorien, er knyttet til motivationsteori og teori om organisatorisk arkitektur. Analysen viser at der er eksempler på Goal - Incongruens hos begge typer af ledere. Dermed er der mulighed for at Agency – Problems opstår. Undersøgelsen viser at de mål man ønskede at fremme med den nye budgetmodel, angiveligt har skabt incitament hos de 2 selvejende institutioner til at fremme disse mål, mere end modellen angiveligt har skabt incitament hos de 2 kommunale ledere.

16. Abstract

The purpose of this task is to investigate the behavior to be promoted by introducing charge control. This case is about the introduction of tariff control on day care in Copenhagen. The municipality's intention to introduce charging management is to promote incentives for, and to enter into a new proposed structure with "Cluster management"⁴¹ and preserve capacity (to comply with the statutory child care, with an increasing number of children in the municipality), and partly to make the budget model simple and clear. The study has its concrete base in 2 areas of Copenhagen. It is concluded 4 qualitative interviews, 2 interviews with local "cluster leaders", and 2 with leaders of private institutions. The study takes its analytical starting point in Principal - Agent theory, it is linked to motivation theory and the theory of organizational architecture. The analysis shows that there are examples of Goal - Incongruence in both types of leaders. Thus it is possible that the Agency - Problems arise. The study shows that the goals the municipality's want to promote with the new budget model, allegedly created an incentive in the 2 independent private institutions to promote these goals, more than the model allegedly has created an incentive in the 2 municipal leaders.

17. Til alle jer der hjalp.

Jeg vil meget gerne række en særlig tak til de Klyngeledere og institutionsledere som hurtigt, og oprigtig interesserede, meldte sig til at være case personer i denne opgave. Også selv om jeg utallige gange ændrede på aftaler. Tusind tak for jeres imødekommenhed, og fordi I ville dele jeres praksis med mig. Tak for jeres tillid.

Tak til Georg Bartholdy, Københavns Kommune, som ad to omgange, stillede sig til rådighed for at fortælle mig om livet i forvaltningens "førerbunker", og på den måde give mig en baggrundsviden der kunne kvalificere mine spørgsmål.

⁴¹ A cluster is a group of kindergartens with a total of 350-400 children, the kindergartens have one common administrative manager).

En helt særlig tak til Allan – du er en dygtig vejleder, været engageret og givet konstruktiv kritik der kunne hjælpe når det kneb.

Tak til Torben for akut hjælp med teknikken.

Og ikke mindst tak til min familie som har delt og båret, både mine frustrationer og flow oplevelser undervejs.

18. Litteraturliste

Zimmerman, J.L. (2011). Accounting for decision control, University of Rochester, McGraw Hill. Kapitel 4, 5, 6, 7 (212 sider)

Osterloh, M. & Frey, B.S. (2002). "Does pay for performance really motivate employees?", In business performance measurement – Theory and practice, A. Neely, ed., Cambridge: Cambridge university Press (15 sider)

Ryan, R.M. & Deci, E.L. (2000) Intrinsic and extrinsic motivations: classic definitions and new directions. Contemporary educational psychology, 25, p. 54-67 (14 sider)

Friis, Ivar (2011). Komplette præstationsmålinger: Om at fremme en fælles forståelse af præstationsmål (40 sider)

Sørensen, N.B (2006). Organisationers form og funktion – Om Mintzbergs teori i en dansk sammenhæng, Samfundslitteratur, (190 sider)

Pedersen, Kjeld Møller (2005). Kommunal medfinansiering af sundhedsvæsenet. Syddansk Universitetsforlag. Kapitel 1, 2. (25 sider)

Kornai, Janós (2009). The soft budget constraints in hospital sector, International journal of health care finance and economics. Kapitel 9 (19 sider)

Jørgensen, T.B. og Andersen, L. B (2010) Værdier og motivation i den offentlige sektor. Økonomi & Politik , 83 1., p.34-46 (13 sider)

Merchant, K.A. & Van der Stede, W. (2007): "Management Control Systems – Performance Measurement, Evaluation and Incentives", Kap. 1, 2, 3, 17 (62 sider)

Hannaway, J. (1992): "High order skills, job design, and incentives: An analysis and proposal (19 sider)

Friis, I, Hansen A., & Vámosi, T. (2007) Motivation i en LEAN virksomhed: grænser for tillid (42 sider)

Williamson, O. E. (1999): "Public and private bureaucracies: A transaction cost economics perspective" (37 sider)

Rennison, B. W. (2007) Cash, codes and complexity: New adventures in the public management of pay scales, *Scandinavian journal of management* 23, p. 146-167 (21 sider)

Andersen, N. Å. (2002) Polyphonic organizations, *Norwegian school of management*, (31 sider)

Bruner, J. (2004) Life as narrative, *Social research* No. 4, (119 sider)

Kvale, S. (1994), Interview, En introduktion til det kvalitative forskningsinterview, Hans Reitzels Forlag (280 sider)

Yin, R.K (2009) Case study research, design and methods, Sage Publication (191 sider)

Mainz, J. et al. Kvalitetsudvikling i praksis, Munksgaard Danmark. Kapitel 4, 11, 18, 19, 20 (86 sider)

Pedersen, K.M (2005) Sundhedsvæsenets økonomi, organisation og ledelse, Gads Forlag. Kapitel 5 (25 sider).

Andersen, I. (2003) Den skinbarlige virkelighed – vidensproduktion inden for samfundsvidenskaberne, *Samfundslitteratur* (337 sider)

Gakbraith, J. R. (2002) Designing organizations – an executive guide to strategy, structure, and process. New and revised (sider 180)