

# **Leder uden ansigt**

## **På vej mod en ny form for selvledelse?**

*Paper, konference*

*Det Danske Ledelsesakademi*

*8.-9. December 2009*

*Søren Vøxted, Syddansk Universitet*

*vøxted@sdu.dk*

Offentlig ledelse og styring af den offentlige sektor har over de seneste år udviklet sig til temaer, som på flere måder, og fra flere sider, påkalder sig interesse. Offentlig ledelse og styring er sat på dagsordenen gennem udvikling og implementering af ledelsesteknologier designet og målrettet sektoren. Ved at offentlig ledelse er blevet et markant forskningsområde (se bl.a. Klausen, 2001). Endelig er offentlig ledelse blevet et felt, der påkalder sig strategisk interesse, idet offentlige ledere på alle niveauer ses som det redskab, der kan realisere de stadig mere ambitiøse politiske mål. Denne udvikling har eksempelvis resulteret i en massiv opprioritering af uddannelse og udvikling af offentlige ledere (bl.a. Søderberg, 2008; Sørensen, 2008)<sup>1</sup>.

I denne strøm af diskussioner, nye initiativer og perspektiver på offentlig ledelse og styring vil jeg i dette paper sætte fokus på to tendenser, som begge har en fremtrædende position indenfor både forskning og i den offentlige debat om udviklingen af især den kommunale sektor.

Den første tendens er, at det i en række sammenhænge fremføres at der indenfor den offentlige sektor er etableret, eller bør etableres, et element af selvledelse<sup>2</sup> (se bl.a. Andersen, 2008; Jæger & Sørensen (red.), 2003; Pedersen, 2008). Med 'selvledelse' henvises der til, at traditionelle og

---

<sup>1</sup> Se også trepartsaftale mellem regering, de kommunale arbejdsgivere og de faglige organisationer om at styrke efteruddannelsesindsatsen på lederområdet: [http://www.foa.dk/da/Forbund/Temaer/A-I/FOAs-fokus-vores-velfaerd/~/\\_media/\\_Files/Pressemeddelelser/Bilag/trepartsaftale%20pdf.ashx](http://www.foa.dk/da/Forbund/Temaer/A-I/FOAs-fokus-vores-velfaerd/~/_media/_Files/Pressemeddelelser/Bilag/trepartsaftale%20pdf.ashx)

<sup>2</sup> Selvledelse anvendes i artiklen både som et selvstændigt begreb og som synonym for en række ledelsesbetegnelser med et identisk indhold, fx "netværksledelse", "selvorganisering" eller "egenledelse"

hierarkiske styringsprincipper erstattes af indirekte ledelse, metastyring, og hvor de ansatte varetager ledelse af eget og kollegaers arbejde i en netværksorganisering.

Den anden strømning der er fremme i debatten, er, at den offentlige sektor er karakteriseret ved stigende regelstyring, at stadig flere arbejdsopgaver følger detaljerede beskrivelser i manualer, der er stigende krav til dokumentation (og dermed også kontrol), ligesom der pågår en øget standardisering af arbejdsfunktionerne (se fx Andersen, Hjort & Schmidt, 2008; Ejler m.fl. (red.), 2008; Knudsen m.fl., 2009; Pade m.fl., 2008). I den offentlige debat er der især blevet peget på hjemmeplejen og beskæftigelsesindsatsen, hvor detaljerede standarder, manualer og opgaveskemaer har erstattet de ansattes selvstændige initiativ. Men også andre dele af den offentlige sektor har været fremdraget i denne debat.

Flere bidrag er inde på, at disse to samtidige strømninger udgør et paradoks. Det gælder eksempelvis Dorte Pedersen, der påpeger tendensen med øget kvalitetsstyring samtidig med selvledelse (2008). I bidrag af bl.a. Thygesen & Tangkjær (2008) og af Hagedorn-Rasmussen, Højland & Pedersen (2006) peges der på, at lederne i den offentlige sektor står i et krydspres mellem detaljeret styring og selvledelse.

Dette paradoks er også omdrejningspunktet for dette paper. Det spørgsmål der rejses er, hvordan den samtidige standardisering og etablering af et tælleregime kan forenes med metastyring, selvledelse, netværksledelse og governance i den offentlige sektor. I paperet lister jeg en række teorier, der på forskellig måde bidrager til at begribe dette paradoks. Mit bidrag ender op i et bud på en anderledes variant af, og argumentation for, 'selvledelse', end hvad der i øvrigt kendes fra litteraturen omhandlende dette begreb.

Denne form for selvledelse vil alene blive præsenteret i skitseform og som en overordnet tese, hvor paperets konklusion lægger op til uddybende diskussioner og undersøgelser til at belyse den skitserede variant af selvledelse.

Der skal som en yderligere afgrænsning af paperets diskussioner præciseres, at locus for mine diskussioner er driftsorganisationer indenfor velfærdsydelser, offentlig administration og offentlig forsyningsvirksomhed, ligesom fokus er på ansatte med mellemlange professionsuddannede (fx

skolelærere, pædagoger og sygeplejersker), samt faglærte og ufaglærte medarbejdere ansat eksempelvis i forsyningsvirksomheder, indenfor renovation, på jobcentre eller i ældresektoren.

### Bud på årsager til paradokset

Der kan, med udgangspunkt i forskningslitteraturen, umiddelbart peges på en række delvis overlappende årsager til dette paradoks.

En gennemtrængende forklaring er, at de to udviklingstendenser befinder sig i et konfliktfelt. Der pågår en rivalisering imellem en modernistisk tilgang, der repræsenteres ved et stramt og detaljeret dokumentations- og standardiseringsregime. Og en organisation præget af postmoderne tendenser, hvor selvledelse er et fremherskende ideal og praksis. De to tendenser ses samtidig i den offentlige sektor (fx Bogasson, 2007; Howlett & Lindquist, 2007). I forlængelse fremføres det i en række bidrag, at udviklingen vil og bør gå i retning af netværksorganisationer, og dermed også mod selvledelse (fx Sløk & Villadsen (red.), 2008; Sørensen & Torfing (red.), 2005; McArthur, 2007; Sørensen, 2008). De refererede artikler og antologier argumenterer for fremvæksten af en postbureaukratisk sektor, og peger i forlængelse på konkrete tendenser i samfundet der underbygger denne argumentation. Men en mere sammenhængende dokumentation for et egentlig paradigmeskifte er fraværende.

Der kan i forlængelse som en anden forklaring peges på en polarisering, hvor dele af organisationen (også i driftsorganisationen) har netværksorganisering og selvledelse. Mens andre ansatte i driftsorganisationer som daginstitutioner, jobcentre, plejehjemssektoren og lign. er underlagt et dokumentations- og standardiseringsregime, hvor de bærende ingredienser er standardisering, regelstyring og vidtgående krav til dokumentation og opgørelse af resultater og ressourceanvendelse.

En tredje årsag til det opstillede paradoks baserer sig på et metodemæssigt problem. Argumentationen bag fremvæksten, eller nødvendigheden, af organisationsformer der indeholder elementer af selvledelse (netværkorganisering, superviserende forvaltning osv.) indenfor både forskningen og i praksisfeltet, baserer sig på undersøgelser foretaget på et metodisk grundlag, der kan rettes kritik imod. Der anvendes i en række sammenhænge overordnede analyser af især dokumenter, ligesom der en række steder mere ses på topledelsers opfattelse af praksis frem for

hvordan praksis opleves blandt de ansatte i driftsorganisationen (fx Andersen & Born, 2001; Larsen, 2008; Jensen, 2003; Torfing, 2008). Et metodisk afsæt hvor analyser foretages af de ansattes funktionsbeskrivelser, og hvor undersøgelser finder sted i driftsorganisationen, vil med en vis sandsynlighed fremkomme med resultater, der peger i en mere polariseret retning.

Denne årsagsforklaring peger direkte frem mod det, der vil være den nyinstitutionelle organisationsteoris svar på dette paradoks. Der finder en dekobling sted, hvilket i teoretisk henseende henviser til, at de formelle strukturer er løsrevet fra organisationens praksis (se Meyer & Rowan, 1983; Bowenbaum & Jonsson, 2008; Brunsson, 2002; Brunsson & Olsen, 1993). Studier i en række organisationer har vist en betydelig forskel på, hvad der italesættes overfor hvad de ansatte (og omgivelserne) oplever der finder sted. Der henvises til et etableret sprog for hvad der foregår i organisationen, som adskiller sig fra hvordan hele, dele eller organisationens omgivelser opfatter praksis. Der er ikke umiddelbar overensstemmelse imellem den italesatte praksis, og den praksis de ansatte befinder sig i.

Dekobling er et begreb, der i stort omfang har været anvendt til at belyse offentlige organisationers handlinger og relationer til deres omverden (fx Borum (red.), 2003; Borum & Pedersen, 2008; Brunsson, 2002). Det ligger generelt i tidsånden, at organisationer skal kunne redegøre for sig selv ud over produktionsmæssige og økonomiske resultater (Dahler-Larsen, 2000). I nogle organisationer er dette krav mere presserende end i andre. Nils Brunsson er inde på, at fokusering på legitimering er større, når organisationer er politisk styret og/eller befinder sig i politiserende omgivelser (Brunsson, 2002).

Summeret op er essensen i den første forklaring, at offentlige organisationer befinder sig i en overgangsfase på vej mod selvledelse. Mens de to sidste forklaringer dækker over, at selvledelse i højere grad udgør en af forskere, konsulenter og topledere italesat konstruktion end en fælles oplevet virkelighed blandt ansatte i de offentlige driftsorganisationer. Endelig peger den fjerde forklaring på en polarisering i de offentlige organisationer. Dermed udspringer alle fire forklaringer af, at der er en uligevægt i organisationen. De to udviklingstendenser vil ikke i længden kunne være samtidig den enkelte organisation, med mindre der etableres en polarisering af de ansatte. Overfor har dette paperet til formål at argumentere for den tese, at de to retninger eksisterer sideløbende i

samme organisation. En (offentlig) organisation kan godt være underlagt et stramt dokumentations- og standardiseringsregime og samtidig have en variant af selvledelse.

### Organisationer der rummer paradokser

Ud fra en commonsense betragtning forekommer det uforeneligt, at en organisation kan have stram styring gennem et dokumentations- og standardiseringsregime samtidig med selvledelse og netværksorganisering. En række arbejder indenfor social- og organisationsforskningen har imidlertid leveret teoretiske argumenter og empiriske eksempler, der forklarer udvikling der indeholder sådanne modsatrettede tendenser indenfor rammerne af den samme organisation. Et andet eksempel på et sådant paradoks indenfor organisationsteorien er en samtidig centralisering og decentralisering. Hvilket også ses i den offentlige sektor.

En central pointe hos den tyske sociolog Ulrich Beck er, at der foregår en samtidig individualisering og standardisering af livsforholdene. Individualiseringen er et grundvilkår i det senmoderne. Et af de steder Ulrik Beck peger på denne udvikling er ved deltagelse på arbejdsmarkedet (Beck 1997 & 2002). Individualiseringen slår især igennem på arbejdsmarkedet gennem en frisættelse af den enkelte fra tidsmæssig, rumlig og retslig regulering. Men også på organisationsniveau foregår der en individualisering, som følge af at virksomheder og institutioner specialiserer sig og udvikler egne unikke løsninger. Indenfor den offentlige sektor ses dette bl.a. ved at visse institutioner og organisationer (fx hospitaler, offentlige rengøringsafsnit og uddannelsesinstitutioner) befinder sig i en konkurrencesituation overfor både andre tilsvarende offentlige udbydere og overfor private aktører. Og som en konsekvens af det mangeartede forandringspres alle typer af organisationer møder. Disse udfordringer stiller så omfattende, nye og omskiftelige krav, at de enkelte ledere og de traditionelle styringsinstrumenter ikke kan følge med. Hvilket udgør de centrale argumenter for både en decentralisering og for selvledelse (se flere af bidragene i Greve (red.), 2007; Sløk & Villadsen, (red.), 2008, Pedersen m.fl., 2008 (red.); Torfing (red.), 2008). Udviklinger lægger op til individuel deltagelse, idet styring forudsætter, at alle ansatte selv bidrager til koordination af eget og eventuelt kollegaers arbejde. Og til en organisatorisk individualisering, afledt af at også offentlige organisationer selv er ansvarlige for at håndtere en omskiftelig verden under konkurrencepres.

En anden og markant udviklingstendens er decentraliseringen i den offentlige sektor. Udviklingen over de seneste mange år er gået i retning af, at budgetstyring og detailregulering er delegeret ned til i sidste ende de enkelte institutioner og forventningsenheder (fx Klausen, 2001; Andersen, 2008; Greve, 2009; Pedersen m.fl. (red.), 2008).

Samtidig med den øgede individualisering og decentralisering finder der også en standardisering og centralisering sted i organisationer. Dette giver sig bl.a. udslag gennem krav til en egentlig ledelsesfaglighed på tværs af organisationer og professioner. Indholdet i en sådan overordnet ledelsesfaglighed er med fokus på personaleledelse, lederens rolle som forandringsagent og at ledere på alle niveauer tager del i strategiarbejde (fx Klausen 2001 & 2006; Koefod, 2005; Jespersen, 2005; Vøxted, 2007)

Et andet eksempel er at organisatorisk udvikling rammesættes af konceptuelle ledelsesteknologier, der med et vist råderum for individuel tilpasning implementeres i et stort antal organisationer samtidig. Denne udvikling beskrives både i forskningslitteraturen (Røvik, 1998 & 2007; Hagedorn-Rasmussen, 2003), og i eksempler på anvendelse af ledelsesteknologier fra konsulentlitteraturen (fx Ejler m.fl., 2008; Pedersen & Huniche, 2009; Haslebo & Lyndgaard, 2009, Storch & Søholm, 2008; Andersen, 2009).

Der kan også peges på den stigende brug af standardiserings- og kvalitetssikringssystemer, hvor organisationer forpligtiger sig på bestemte procedurer og standarder ved ydelser. Ligesom der stilles vidtgående krav til dokumentation af disse ydelser og processer (Mainz & Bartels, 2003; Lolle, Andersen & Bjørnholt, 2007, Ejler m.fl., 2008; Triantafillou, 2008).

Endelig foregår der sideløbende med decentraliseringen en centralisering. Der er en tendens til at gøre de enheder der decentraliseres til større, med strukturreformen og politireformen som to oplagte og aktuelle eksempler på dette. Et andet eksempel er at der stilles stigende detailkrav til de decentrale enheder for at få del i eksempelvis statslige midler. Sygehussektoren er et oplagt eksempel på dette.

Organisatoriske forandringer i den offentlige sektor er dermed kendetegnet ved en udvikling, hvor stigende og mere specifikke krav til organisationer og deres medlemmer fører til en decentralisering

og individualisering, som rammesættes og gives retning af en centralisering og standardisering gennem etablering af forpligtigende og identiske løsninger på tværs af organisationer.

Et udfoldet eksempel på organisationen der rummer modsætningen ses indenfor HRM teorien. Et centralt begreb i HRM teorien er ”commitment”. Dette henviser til at den enkelte ansatte involverer sig i, og slutter op om, sin organisation, dens visioner, mål og værdigrundlag. Som modydelse kan den enkelte forvente et indholdsrigt arbejde, der giver personlig og faglig udvikling (Hendry, 1995). Commitment har både en individuel dimension, forstået som den enkeltes engagement i, og udbytte af, sit arbejde. Og en organisatorisk dimension, hvor formålet er at skabe en virksomhedskultur, der tilstræber fælles engagement og ansvarlighed bag organisationens mål og visioner. Hvis målet er commitment, vil udfordringen være at skabe en fælles kultur og fælles værdier i overensstemmelse med organisationens mål og visioner (Beer et Al., 1984; Bratton & Gold, 1999; Storey, 1992;).

Overfor dette begreb lancerer HRM teorierne tillige et kvalitetsbegreb, der umiddelbart peger i modsat retning af commitment. Det henviser til virksomhedens behov for at kunne dokumentere, at bestemte forhold er som angivet eller forventet. Dette gælder både i forhold til de ansatte - deres arbejdsindsats og kvalifikationer - og kvaliteten af organisationens aktiviteter/produkter (Guest, 1987; Hendry, 1995). HRM organisationen står dermed overfor en udfordring, der ligner en gordisk knude. På den ene side er der kravet om at opnå commitment. I og med commitment fundamentalt bygger på tillid til den ansatte, er en samtidig direkte, konstant og restriktiv kontrol uforenelig. På den anden side har organisationen brug for en løbende indsigt i organisationens virkemåde med henblik på at udøve kontrol, for at tilegne sig viden til strategiske beslutninger og til løbende at forbedre og effektivisere driften. Begrebet ’kvalitet’ knytter sig til denne anden side.

Et kvalitetssystem i et HRM regime tjener to formål. Det første er at identificere muligheder for forandringer og forbedringer. Det andet formål er at udøve kontrol. Begge formål kræver medarbejdernes aktive medvirken. Kvalitetssystemet skal derfor udformes og anvendes sådan, at det inddrager og engagerer de ansatte. Den løbende indsamling af informationer til kontrol, strategisk planlægning og effektivisering/forbedringer bliver forbundet med at have ansvar og indflydelse på eget arbejde. Dette forudsætter de ansattes commitment, og danner dermed den nødvendige symbiose mellem commitment og kvalitet. Begreber som ellers nemt kunne udvikle sig til hinandens modsætninger.

### To hovedtendenser i en offentlig sektor under forandring

Som afsæt til at belyse den bærende tese i paperet om selvledelse samtidig med et dokumentations- og standardiseringsregime, tages der afsæt i to overordnede udviklingstendenser i den offentlige sektor.

Udgangspunktet er, at den offentlige sektor er underlagt massive forandringer, med kommunalreformen (strukturen) som det største aktuelle enkeltinitiativ (Ejersbo & Greve, 2005). Der kan imidlertid også peges på en lang række andre reformer: politireform, domstolsreform, regnskabsreform, ændringerne af hele beskæftigelsesindsatsen, overgangen til offentlige aktieselskaber osv. Denne udvikling har som det første medført en decentralisering af beslutningsmyndighed og budgetansvar. Den offentlige sektor har udviklet sig som tidligere angivet fra et traditionelt bureaukrati og detaljeret (top)styring, til mål & rammestyring, hvor opgaverne er uddelegeret fra ministerier til styrelser/kommuner/regioner, og igen til enkeltinstitutioner. Omvendt inkluderer udviklingen også elementer af centralisering. Der kan som det første henvises til et stadig stigende antal minimumsstandarder for kommunale og regionale ydelser fastsat af staten, at særlige områder prioriteres ved ekstraordinære statslige bevillinger og gennem etablering af større administrative enheder jf. foregående afsnit.

Den anden overordnede udviklingstendens er, at det overordnede mål med de mange tiltag er at skabe en mere effektiv offentlig sektor, samt opnå og kunne dokumentere (øget) kvalitet i de offentlige ydelser. Presset på den offentlige sektor er stigende. Der er blandt borgere og brugere forventninger til individuelt tilpassede løsninger (se fx Forsknings- og innovationsstyrelsen, 2007; Bason, 2007). Ligesom en række forhold gør, at der er stigende efterspørgsel på offentlige ydelser. Sympatiske samfundsmål, der deles af alle politiske partier, som at hæve den gennemsnitlige levealder, at flere unge får en uddannelse og at kriminelle afsløres og får hurtig dom, er alle mål, der gør, at der bliver et stigende pres på de offentlige ressourcer.

Ambitionen om en mere effektiv og bedre offentlig sektor indenfor de nuværende rammer ses også i de store, samfundsmæssige reformtiltag. Det gælder fx strukturen, hvor:

*”Målet med reformen er at fastholde og videreudvikle en demokratisk styret offentlig sektor, hvor der er etableret et solidt fundament for en fortsat udvikling af det danske velfærdssamfund. Vi skal derfor fremtidssikre den decentrale offentlige sektor, som er et særkende for Danmark, ved at skabe bæredygtige enheder med et klart ansvar for at levere velfærdsydelser af høj kvalitet til danskerne. Fremtidens større kommuner giver muligheder for en bedre opgaveløsning, hvor flere velfærdsopgaver kan løses i kommunerne. Med flere opgaver placeret lokalt skal demokratiet styrkes, idet flere politiske beslutninger træffes lokalt.” (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005:8)*

Et andet eksempel ses i formålet med kvalitetsreformen:

*Derfor fremlægger regeringen nu en kvalitetsreform, der skal sikre fortsat fornyelse og udvikling af kvaliteten i børnepasningen, i ældreplejen og på sygehusene. I alle dele af den offentlige velfærds-service. Regeringen vil give velfærden et markant kvalitetsløft (Regeringen, 2007:18).*

Der lægges på et mere konkret plan med kvalitetsreformen op til tiltag, hvor:

*Regeringens strategi i kvalitetsreformen er blandt andet:*

- 1. Gode erfaringer skal spredes hurtigere. Alle skal have mulighed for at lære af det bedste*
- 2. Systematisk innovation, der sætter borgeren i centrum*
- 3. Forskning i innovation og kvalitet på velfærdsområderne skal styrkes*
- 4. Aktiv læring af fejl*
- 5. Sammenlignelige oplysninger om brugertilfredshed og kvalitet skal sætte fokus på faglig udvikling*
- 6. Akkreditering skal sikre og udvikle kvaliteten*
- 7. Styrket offentlig-privat samarbejde skal give bedre service*

*Kilde: Forsknings- og innovationsstyrelsen, 2007:8*

I de citerede dokumenter fremføres det endvidere, at de nye løsninger skal udvikles inden for tilnærmelsesvist eksisterende økonomiske rammer. Et forhold der peger i samme retning er, at det fra regeringens side er et erklæret mål, at udviklingen af den offentlige sektor skal holdes inden for en beskeden vækstramme.

Med til at understøtte disse ambitioner er det, at den offentlige sektor i stigende grad overgår til styring efter markedsprincipper, hvilket en lang række danske og udenlandske bidrag sammenfatter med begrebet ”New Public Management” (Andersen, 2000; Greve, 2009; Hansen, 1999; Klausen, 2001).

### En karakteristik af forandringsstrategien i den offentlige sektor

De overordnede mål for forandringer i den offentlige sektor kan jf. foregående afsnit sammenfattes til større effektivitet og dokumenteret kvalitet i offentlige ydelser. Disse overordnede mål skal igen udmøntes gennem tiltag på de enkelte offentlige arbejdspladser. Hvilket udgør en udfordring til forandringsledelse. Spørgsmålet i forlængelse er, hvad det er for en overordnet forandringsstrategi, der udøves på de offentlige arbejdspladser. Til dette formål inddrages den forandringsteori, der anvendes til at belyse organisatorisk udvikling.

I en artikel af Andrew Van de Ven og Marshall Poole (2004) skelnes der imellem fire hovedtyper for forandringer, hvilke er modeller, som også indgår i andre bidrag med det formål at kategorisere forandring (fx Darwin et Al., 2001; Kanter m.fl., 1992; Borum, 2004; Jacobsen, 2005). En af disse fire modeller ses udvikling som et produkt af planlagte og ledelsesinitierede tiltag. Forandringer baserer sig på en professionel og systematisk tilgang, hvor centrale aktører, først og fremmest ledelsen, igangsætter forandringer på alle områder, med det formål at forbedre organisationens funktionsevne. Van de Ven og Poole ser planlagte forandringer under et. I andre dele af litteraturen skelnes der imidlertid mellem to overordnede retninger (fx Borum, 2004; Kristensen & Vøxted, 2009; Jakobsen, 2005; Vøxted, 2004); hhv. en teknisk-rationel tilgang til planlagte forandringer og en organisk funktionel tilgang.

### To strategier for organisatorisk forandring

En teknisk-rationel tilgang til forandring knytter sig til en klassisk og mekanisk opfattelse af udvikling. Organisationen ses som et produktionssystem, der via et funktionelt design omdanner input til output (se fx Borum, 2004; Jacobsen, 2005; Darwin et Al, 2001). Det primære formål med dette design er at opnå effektivitet og konkurrencefordele bredt set. I det øjeblik der hersker en opfattelse i organisationen om at funktionsevnen kan forbedres, iværksættes der tiltag i form af ny teknologi, rationaliseringer, ændringer i arbejdsgange, ineffektive dele trimmes eller outsources, nye ydelser/produkter introduceres eller der tages initiativer overfor brugere med henblik på ændringer i efterspørgsel eller brugertilfredshed. Det er ledelsen, der har initiativet, når forandringer finder sted efter den teknisk-rationelle model, ofte bistået af eksperter fra den interne stab og/eller eksterne konsulenter.

Forandringer i dette perspektiv er et produkt af målorientering og problemløsning. Vejen til forandring er en proces, hvor problemer og løsningsforslag identificeres, der iværksættes en ændring af organisationens design, hvis udfald efterfølgende måles/evalueres. De menneskelige ressourcer opfattes i denne strategimodel som objekter på linje med teknologi. I det omfang de tillægges motiver er disse rationelle og afledt af egne og snævre interesser. At medarbejderne og/eller brugere tillægges sådanne motiver, og i øvrigt ikke involverer dem i særlig høj grad i forandringsprocesserne, betyder ofte, at forandringer med et teknisk-rationelt afsæt er ledsaget af passivitet eller decideret modstand. Medarbejderne (og brugere) har (med rette) ikke et egentligt ejerskab til forandringerne. Der skal til denne fremstilling gøres den tilføjelse, at ledelsesteknologier der forbindes med en overvejende teknisk-rationel tilgang, i dag i langt højere grad end tidligere indarbejder ansattes deltagelse og accept.

Overfor den teknisk-rationelle tilgang står en organisk-funktionel tilgang til forandringer. En organisation består af dele/systemer, som gensidig påvirkes og påvirker hinanden. Det mest udslagsgivende af disse systemer er det sociale system. Den organisk-funktionelle tilgang tillægger alle aktører, deres accept og deltagelse, afgørende betydning for udvikling. På dette punkt adskiller denne strategi ved organisatoriske forandringer sig fra den teknisk-rationelle model. I den organisk-funktionelle forandringsteori tillægges aktørerne endvidere bredere motiver og reaktionsmønstre, hvilket gør ledelse, og det at motivere de ansatte, til en langt mere kompleks udfordring (Borum, 2004; Hildebrandt & Brandi, 2006; Kristensen & Vøxted, 2009; Jakobsen, 2005; Vøxted, 2004).

Målet med forandringsinitiativer er at udforme organisationen i overensstemmelse med skiftende udfordringer, både når disse udfordringer sigter imod organisationens interne og imod brugernes behov. I den forbindelse lægger teorierne en arbejdsdeling ned over forandringsprocessen, hvor det er (top)ledelsens opgave, bistået af eksperter, at analysere egen organisation og dens omgivelser, og ud fra dette udstikke visioner, mål og rammer for innovationer. Mens detailplanlægning og implementering af ændringsprocesserne overdrages til medarbejdere og/eller brugere. Når alle organisationens interesser tillægges aktive, og for en bredere kreds centrale, roller, skyldes det, at i den komplekse og vidensintensive organisation er det ofte kun de nærmeste ansatte, brugerne eller centrale samarbejdspartnere, der har indsigt og adgang til at skabe de mest hensigtsmæssige løsninger. Hvorfor ledelse afgrænser sig til: 1) at formulere mål og visioner, 2) at skabe rammer for udvikling, 3) at opnå og udvikle den nødvendige viden hos både enkeltaktører og i organisationen

og dens omgivelser som helhed, og endelig 4) at motivere ansatte, brugere og samarbejdspartnere for en aktiv og positiv deltagelse i forandringsprocesser. Driftsansvaret er ved denne strategi overdraget til de ansatte og deres nærmeste lederne, sammen med ansvaret for implementering af (top)ledelsens mål og visioner. Hvilket de facto er en variant af selvledelse.

De to perspektiver stilles ofte op overfor hinanden, og ikke sjældent fulgt af normative tilkendegivelser af, at den organisk-funktionelle model er udtryk for nytænkningen. Finn Borum (2004) beregner ligefrem den organisk-funktionelle model som en humanistisk ændringsstrategi. Jeg vælger ikke at lægge denne type af normative tilkendegivelser ned over de to modeller, men vil anføre, at begge modeller har styrker og svagheder.

Den teknisk-rationelle model har sin styrke ved at være et redskab, ledelsen kan tage i anvendelse umiddelbart og direkte, stillet overfor problemstillinger der kræver en hurtig og præcis indsats. Ledelsen kan med en teknisk-rationel tilgang til forandringer styre organisationen ved at iværksætte de forandringer, der modsvarer en aktuell udfordring og/eller klart formulerede mål. Modellens svagheder er, at den ikke skaber nye og uventede løsninger. Det resultat/output der fremkommer, er i detaljer fastlagt af udmeldingerne. Det andet problem er, at objektiveringen af medarbejdere (og brugere) fører til passivitet eller decideret modstand. Hvilket selvsagt er hæmmende for udfaldet af forandringsprocessen.

Den organisk-funktionelle model har sine styrker netop der, hvor den teknisk-rationelle model er svag. Facilitering af udvikling og motivation/inddragelse af de ansatte udgør en ramme, der kan skabe helt nye og uforudsete løsninger, der bringer organisationen langt videre end ved en styret indsats. En anden styrke ligger i, at inddragelse er med til at skabe motivation og commitment for deltagelse i forandringsinitiativer. Omvendt har denne model også svagheder. Stillet overfor krav om hurtige og målfokuserede ændringer, har en bred facilitering af de ansattes indsats vist sig både for langsom og for upræcis.

Dermed bliver den organisk-funktionalistiske model en tilgang der er oplagt i det tilfælde, at organisationer har behov for at få åbnet op for nye og hidtil ukendte/oversete muligheder. Men omvendt skal organisationen være sig bevidst om, at løsninger ikke altid er helt målrettet ledernes og politikernes prioriteringer. Ligesom tidshorisonten kan være uklar. I en krisesituation der

kræver en hurtig og målrettet indsats, eller hvis målene med forandringer er klare og sigter imod umiddelbare og synlige resultater, syntes den teknisk-rationelle model at være et mere oplagt svar end en organisk-funktionel forandringsstrategi.

### Hvilken strategi følger den offentlige udvikling?

Indledningsvist skal der tages det forbehold, at den offentlige sektor er en så stor og sammensat størrelse, at der ikke kan peges på en samlet forandringsstrategi. Der vil være eksempler på begge typer af forandringsstrategier, ligesom organisationer forsøger at kombinere de to retninger. Dette både ved at skifte mellem ledelsesteknologier, der repræsenterer hhv. en teknisk-rationel tankegang og en organisk-funktionel strategi. Ligesom den moderne offentlige organisation forsøger at samtænke de to retninger i deres løsninger (Røvik, 1998; Brunsson, 2007). Men overordnet set syntes den offentlige sektor at have lagt sig fast på en teknisk-rationel forandringsstrategi, primært afledt af mål om øget effektivt og indfri dokumenterbare kvalitetsmål i offentlige ydelser.

Jeg vil fremdrage to argumenter for denne position. Det første er en henvisning til de reformforslag, der blev listet op i paperet fra s. 6ff. De målsætninger der fremlægges fra politisk side om flere og bedre ydelser for tilnærmelsesvist uændrede ressourcer, lægger op til en overvejende stram og målfokuseret forandringsstrategi; en teknisk-rationel model.

At der sættes fokus på teknisk-rationelle forandringsmodeller i den offentlige sektor ses tillige i den anvendelsesorienterede litteratur om forandringer i den offentlige sektor. En stor del af af disse bidrag målrettet den offentlige sektor introducerer anvendelse af forandringsteknologier med et teknisk-rationelt afsæt; fx LEAN eller kvalitetscertificering (Arlbjørn m.fl. (red.), 2008; Ejler m.fl. (red), 2008; Pedersen & Huniche, 2009). Der kan som et modargument selvfølgelig fremføres, at der også findes store mængder af konsulentlitteratur, der baserer sig på den organisk-funktionelle forandringsstrategi; fx om innovation i den offentlige sektor (Bason, 2007; Digmann m.fl., 2006), den anerkendende metode (Haslebo & Lyndgaard (2009), Hornstrup & Loehr-Petersen, 2009) og værdibaseret ledelse (Hansen, Olsen & Schou, 2003). Det tankevækkende ved disse bidrag er imidlertid, at de enten sigter i deres argumentation og eksempler på at understøtte de formelle, klare og snævre mål. Eller også udgør det metoder, der har til formål at skabe accept og opbakning bag de

formelle mål med forandringer. Hvilket har til formål om at understøtte, og imødegå modstand imod, det etablerede dokumentations- og standardiseringsregime.

Disse argumenter udgør dermed en forklaring på, hvad der er årsagen til den del af udviklingen, der kan bindes op på det dokumentations- og standardiseringsregime, der udgør den ene del af paradokset. Men kan der også argumenteres for et samtidigt element af selvledelse?

### Selvledelse

Et første og ganske åbent spørgsmål er; Hvad er selvledelse? En artikel af Anne Bang (2006) forsøger at gå bag om dette ledelsesbegreb, og har i den sammenhæng en række ganske interessante pointer. For det første er det ikke et nyt begreb, der er introduceret i de seneste års danske og internationale udvikling af ledelses- og organisationsteorien. Begrebet kan dateres helt tilbage til det mekaniske organisationsideal.<sup>3</sup> For det andet er selvorganisering lagt hen af vejen et modbegreb til den restriktive ledelse fra industriens barndom. Endelig peger Anna Bang i artiklen på, at selvledelse anvendes som en fællesbetegnelse for en praksis, hvor de ansatte tildeles ansvar og bemyndigelse for arbejdets koordination. Der er dermed langt fra tale om et entydigt begreb. Der eksisterer flere fortolkninger i ledelseslitteraturen.

Selvledelse knytter sig til symbolperspektivet<sup>4</sup> - i dobbelt forstand. På den ene side anvendes selvledelse som det ledelsesprincip, der bindes op på den postmoderne og poststrukturalistisk fortolkning af organisationer (se bl.a. Darwin et Al., 2001; Morgan, 1996; Hatch, 2005). Der henvises hermed til et kybernetisk system, hvor mening i virksomheder underlagt hastige og uforudsigelige forandringer skabes i og af samspillet mellem alle organisationens aktører i et løst koblet system. I sin mest radikale udlægning inkluderer selvledelse end ikke normative anvisninger på ledelse, idet sådanne angivelser vil være en selvmodsigelse – det giver ikke mening af give ledelsesinitieret retning og indhold i processer, der pr. definition er ustyrlige. Man kan højst søge at indpasse sig og forsøge at præge den fælles opfattelse af virkeligheden i de sociale systemer.

En sådan radikal udlægning har imidlertid ikke monopol på betegnelsen 'selvledelse'. Begrebet fremføres også i tilknytning til ledelsesteknologier i overensstemmelse med den organisk-funktionelle ændringsstrategi. Her henviser selvledelse til, at bemyndigelse til at koordinere eget og

---

<sup>3</sup> Se eksempelvis Mary Parker Follett (1924) for en argumentation for en form for selvledelse

<sup>4</sup> se fx Scott, 2007; Hatch, 2005; Vøxted, 2005 for en definition af "symbolperspektiv"

andres arbejde følger de ansatte på arbejdsopgaverne. Hvilket vil sige at den vertikale arbejdsdeling mellem driftsledelse og arbejdets udførelse opløses til fordel for et system, hvor arbejdets udførelse og koordination forenes i samme jobfunktion, underlagt (top)ledelsens rammer, mål og visioner, det situationsbestemte og det opgavespecifikke. De styrende faktorer i denne proces er viden, evnen til at bruge viden i sociale systemer (læring) og værdier.

Selvledelse bliver i denne variant en ingrediens i den funktionelle ledelseslitteratur og indgår mere eller mindre eksplicit i en række ledelsesteknologier. Det gælder eksempelvis i den organisationsteoretiske forståelse og anvendelse af 'empowerment' (fx Brown & Brown, 1997; Kelly & Allison, 1999; Kinslaw, 1997), forskellige varianter af organisatorisk læring (Hildebrandt & Brandi, 1998; Senge, 1990), værdibaseret ledelse (Hansen m.fl., 2003) og indenfor systemisk og anerkendende ledelse (bl.a. Haslebo & Lyndgaard, 2009, Storch & Søholm, 2008; Hansen & Loehr-Petersen, 2009; Andersen, 2009).

I den funktionelle teoris anvendelse af selvledelse er (top)ledelsen hverken overflødig eller uden indflydelse på egen organisation. Tværtimod er ledelsen den centrale aktør, ligesom de ovennævnte teorier først og fremmest henvender sig til ledere. Sigtet er funktionelt. Det formidles at lederen kan bemægtige sig kulturen/dagsordenen i organisationen, dog under forudsætning af at det gøres i den gode sags tjeneste. Med 'den gode sag' henvises der til, at der er overensstemmelse mellem organisationens og de ansattes mål og værdier, at de ansatte anerkendes, foruden naturligvis at ledelse udføres i overensstemmelse med ledelsesteknologiernes anbefalinger. Disse ledelsesteknologier inkluderer de samme sproglige udtryk, som dem der anvendes i den, i teoretisk henseende, langt mere radikale udlægning af selvledelse.

En tredje udlægning drager paralleller mellem selvledelse<sup>5</sup>, og den autonomi der ligger i håndværket. Fagudøveren udøver selvledelse ved at planlægge, tilrettelægge og kontrollere eget og kollegaers arbejde (Pedersen, 2000). Selvledelse ses her som en traditionel ledelsesform, som industriproduktionens systemer og stræben efter rationelle løsninger har eroderet. Denne tilgang til selvledelse kan overføres umiddelbart til den offentlige sektor, idet den samme form for 'selvledelse' ses hos professionsansatte, og i deres bidrag til planlægning og tilrettelæggelse af eget arbejde. Der kan som et eksplicit eksempel henvises til Camilla Sløk (2008), der anvender

---

<sup>5</sup> Verner C. Pedersen anvender betegnelsen "egenledelse"

”selvledelse” til at beskrive arbejdsorganiseringen indenfor en ganske særlig offentlig organisation: folkekirken.

Det gælder for alle tre perspektiver på selvledelse, at de ikke umiddelbart kan genfindes indenfor de dele af den offentlige sektor, der fokuseres på i dette paper.

Den meget vidtgående form tilhører helt andre typer af organisationer end den type af offentlige driftsorganisationer der tages afsæt i med dette paper. Offentlig service udøves ikke af selvstændige aktører i løst koblede netværk, der finder sammen på frivillig basis. Men af ansatte der samarbejder indenfor bestemte og koordinerede rammer.

Hvad angår den sidste af de tre udlægninger, er håndværket/professionsorganisationen rammer, der i stort omfang (også) kendes indenfor den offentlige sektor. Men det er omvendt ikke denne form for selvledelse, der refereres til i de akademiske bidrag der anvendes i dette paper. Ligesom den organisatoriske udvikling i almindelighed, og New Public Management bølgen i særdeleshed, ser det som et formål at erstatte tidligere tiders professionsstyre med et professionelt ledelsesregime (se fx Klausen, 2001; Jespersen, 2005).

Den sidste form for selvledelse, der knytter sig til den organisk-funktionelle forandringsstrategi, er den form, der er mest i overensstemmelse med det selvledelsesbegreb, der opstilles i dette paper. Set ud fra overskrifter er det de samme styringsprincipper og ledelsesteknologier; fx værdibaseret ledelse og selvstyrende grupper. Forskellen ligger i, at disse principper og værktøjer, jf. paradokset, ses sideløbende med et dokumentations- og standardiseringsregime. Anvendelsen af de nævnte styringsprincipper og ledelsesteknologier har ikke som i teorien der knytter sig til den organisk-funktionelle ændringsstrategi til formål at søge, og frigøre de ansatte til at finde, selvstændige løsninger med henblik på at indfri topledelsens mål og visioner. Formålet med anvendelsen af styringsprincipper og ledelsesteknologier med et organisk-funktionelt afsæt er overvejende, vurderer jeg, at skabe accept i driftsorganisationen for et dokumentations- og standardiseringsregime. Deri ligger forskellen.

Den variant af selvledelse jeg ser fremkomsten af i den offentlige sektor, ligner den foregående model derhen, at det i stort omfang bliver de ansatte og deres nærmeste ledere, der i fællesskab får

ansvaret for at handle i overensstemmelse med topledelsens mål og visionen. Forskellen ligger deri, at disse mål og visioner er underlagt detaljeret styring. Selvledelse har til formål at skabe accept og indholdsudfyldte det aktuelle dokumentations- og standardiseringsregime der er fremherskende i (store dele af) den offentlige sektor.

### En ny model for offentlig selvledelse

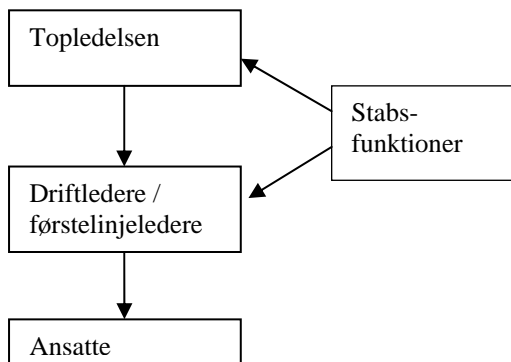
Den teknisk-rationelle forandringsmodel lægger op til en ledelses- og styringsmodel, der udspringer af det rationelle (Scott, 2007), og kaldet det mekaniske (Morgan, 1996), organisationsideal. Det er et styringsprincip der udspringer af den arbejdsorganisering, der introduceres med Scientific Management (Taylor, 1911a & 1911b), med det administrative ledelsesparadigme (Fayol, 1949) og det klassiske bureaukrati (Weber, 1947). Modellen er, jf. nedenstående figur, baseret på et hierarki, hvor hver funktion har klart formulerede og afgrænsede roller. Topleledelsen fastlægger de overordnede mål og beslutninger. Ligesom der er en arbejdsdeling ved driftsledelse mellem topledelsen og driftsledere, hvor topledelsen udarbejder styringsredskaber med en høj detaljeringsgrad. Mens driftslederne implementerer disse styringsredskaber. Dermed udøver topledelsen en mere direkte form for ledelse af de ansatte. Endelig ligger størstedelen af personaleansvaret og ansvar for udvikling hos topledelsen.

Driftsledelsen har ansvaret for implementering og kontrol af topledelsens ordrer.

De ansatte har alene eller helt overvejende til opgave at udføre arbejdet. De vil dog i de fleste organisationer have afgrænsede opgaver med tilrettelæggelse og kontrol af eget arbejde.

Endelig er der stabsfunktionerne, der udgør en serviceorganisation for linjeorganisationen og alene med kontakt til de forskellige lag i ledelsen. Stabens opgave er at forsyne ledere på alle niveauer med viden, styringsredskaber og værktøjer til den konkrete styringsopgave. Samt varetager staben administrative opgaver.

Figur 1:

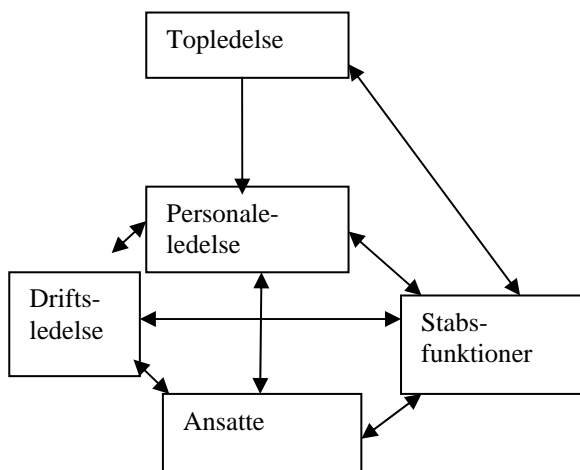


De undersøgelser der er foretaget af styring og ledelse i offentlige driftsorganisationer viser med alt tydelighed, at den offentlige sektor ikke følger en ovenstående model (se få af mange bidrag og artikler i Arlbjørn m.fl., 2009; Bendix m.fl., 2008; Digmann, 2004; Digmann & Mårup (red.), 2006; Jespersen, 2005; Klausen, 2006; Sløk & Villadsen (red.), 2008; Vøxted, 2005). Den teknisk-rationelle ændringsstrategi der anvendes i den danske offentlige sektor, følger en langt mere kompleks og løst struktureret styringsmodel end den klassiske model.

Den ledelsesmodel der tegner sig, som udgør rammen om en anden form for selvledelse, har til formål at håndtere det aktuelle dokumentations- og standardiseringsregime. Og dermed skabe sammenhæng og mening i det paradoks der introduceres i paperets formål.

Ansvar for udformning af visioner, mål og rammer er fortsat topledelsens (inklusive den politiske ledelse), hvorimod topledelsens styring er gået fra en den klassiske models direkte styring, til indirekte styring gennem udformning af målbare standarder og dokumentation. Det er vigtigt at have for øje ved denne arbejdsdeling med driftsorganisationen, at indirekte styring kan efterlade snævre grænser for hvilke løsninger driftsorganisationen kan antage.

Figur 2:



Implementeringen af det offentlige styringsregime i driftsorganisationen finder sted i et samspil mellem fire systemer:

**De professionelle ledere** der er formelt ansvarlige ledere i driftsorganisationen og topledelsens nærmeste samarbejdspartnere. Deres vigtigste opgave er at udvikle organisationen og motivere/facilitere de ansatte i overensstemmelse med topledelsens planer, mål og visioner. Der lægges i de aktuelle bestræbelser på udvikling af den offentlige sektor op til, at dette ledelsesniveau professionaliseres. De elementer der indgår i denne lederprofession er personaleledelse, forandringsledelse og strategisk ageren (Voxted, 2004). Dette lag af professionelle ledere indgår ikke i den klassiske model, hvor disse lederes opgaver overvejende lå på et højere niveau i organisationen. Eller var helt fraværende; eksempelvis var der ikke tidligere et tilsvarende behov for forandringsledelse.

**Driftsledelse** er (detail)planlægning, tilrettelæggelse og kontrol af arbejdsopgaverne samt faglig ledelse. Hvor disse opgaver i den klassiske model var sammenfattet i egentlige lederroller, er det en funktion, der er langt mere løst struktureret i denne model. Driftsledelse er delvis placeret hos de ansatte selv, typisk via etablering af selvstyrende grupper, hvor de ansatte selv bidrager til driftsledelse (Petersen & Jordansen, 2008; Storch & Søholm (red.), 2008; Weidemann, 2005; Voxted, 2008).

De nye professionelle ledere har i flere offentlige organisationer fortsat driftsopgaver. Denne dobbeltrolle er beskrevet i en række arbejder, hvoraf dele af ledelseslitteraturen anvender betegnelsen 'hybridleder' (Bendix m.fl., 2008; Jespersen, 2005; Sehested, 2003<sup>6</sup>; Voxted, 2004).

Som en markant forskel fra det klassiske styringsideal ses det, at stabsfunktioner udøver direkte driftsledelse overfor de ansatte udenom de formelle ledere (Voxted, 2004).

Endelig er der i den offentlige sektor fortsat, eller nyetablerede, egentlige jobfunktioner som driftsledere. Tidligere tiders traditionelle driftsledere eksisterer fortsat også i dele af den offentlige sektor. Mens et eksempel på en ny kategori af driftsledere er afledt ved etablering af områdeledelse. Den professionelle leder er områdelederen for de flere fysisk adskilte institutioner. Mens driftslederen er den "stedfortræder", "souschef" eller person med lignende titel på de enkelte institutioner og i hverdagen.

De **ansatte** udøver som allerede nævnt opgaver forbundet med driftsledelse; både af eget og kollegaers arbejde. Ligesom de ansatte i de offentlige organisationer inviteres til at bidrage til implementering af forandringer (se fx Digmann & Mårup (red.), 2006; Madsen & Tetzschner (red.), 2003; Kristensen & Voxted, 2009).

Endelig har **staben** (som tæller flere enheder med forskellig placering) i den nye model en dobbeltrolle. De er fortsat og i lighed med den klassiske styringsmodel topledelsens eksperter og assistenter. I den rolle er det stabsfunktionerne der udarbejder de nye systemer til brug ved indirekte styring så som udformning af kvalitetsstandarder, udarbejdelse af måleværktøjer og implementering af nye teknologier i samarbejdet mellem driftsorganisation og topledelse. Mens den 'nye' rolle består i, at de udøver driftsledelse i praksis ved at være i direkte kontakt med ansatte i driftsorganisationen (Voxted, 2004).

Dermed er det paperets tese, at der er skabt en driftsorganisation uden et centrum i kraft af én leder. Driftsledelse er et anliggende for flere instanser i organisationen samtidigt. Dermed er det en organisation med ledelse uden ansigt. Eller måske snarere ledelse med mange ansigter. Men med det fælles mål og formål, at driftsledelse har til formål at efterleve og dokumentere indsatsen

---

<sup>6</sup> Sehested anvender ikke begrebet "hybridleder", men argumentere i artiklen for en tilsvarende lederrolle

indenfor de meget snævre og indiskutable mål og visioner topledelsen sætter, inklusiv topledelsens udmeldinger af detaljerede målepunkter økonomisk, indholds- og resultatmæssigt.

### Opsamling og perspektivering

Der er i paperet skitseret en model, der har til formål at implementere den overvejende teknisk-funktionelle forandringsstrategi i driftsorganisationen. Men som er forskellig fra den styringslogik der almindeligvis forbindes med en teknisk-rationel model. I stedet opstilles der en variant af selvledelse, men bundet op til at bidrage til implementering af et dokumentations- og standardiseringsregime. Når den offentlige sektor har forkastet den teknisk-rationelle ændringsstrategis oprindelige bud på styring, i form af direkte styring, og centralisering af beslutningskompetencen hos formelle ledere også ved driftsledelse, skyldes det at udfordringen ikke kan rummes indenfor denne model. Offentlige organisationer er for komplekse, direkte styring vil være for ressourcekrævende og modstand mod denne type af styring vil være så massiv, at den klassiske model ikke vil kunne løfte opgaven. Derfor også en offentlig sektor, hvor ansvar og kompetence decentraliseres, og hvor der sker et skifte fra direkte styring til indirekte styring. Den indirekte styring finder dog sted indenfor rammerne af veldefinerede mål, herunder også proces mål og med opfølgning og kontrol på konkrete målepunkter. Detaljeringsgraden er af en sådan karakter, at driftsorganisationens råderum er relativt snævret. Opgaven for driftsledelse bliver tilnærmelsesvist selvstændigt at tænke og handle i overensstemmelse med politikernes mål og intentioner.

I forlængelse er den model der listes op i paperet på ingen måde ny. Det er langt hen af vejen 'bare' en sammenfatning af de ledelses- og styringsprincipper, der ses i offentlige driftsorganisationer (Der kan igen henvises til bl.a. Arlbjørn m.fl., 2009; Bendix m.fl., 2008; Digmann, 2004; Digmann & Mårup (red.), 2006; Jespersen, 2005; Klausen, 2006; Sløk & Villadsen (red.), 2008; Vøxted, 2005). Det nye ligger i at denne model betegnes 'selvledelse'; og alligevel ikke. Det er en model, som på mange måder afspejler de argumenter og karakteristika af selvledelse, der listes op i de referencer der anvendes i paperet.

Den væsentligste konklusion er derfor, at modellen efterlader en række spørgsmål for videre forskning, hvoraf jeg finder to særligt væsentlige.

Det første er, at der er behov for større og sammenhængende empiriske undersøgelser, der kan belyse hvordan opgavefordeling finder sted i samspillet mellem alle medarbejderkategorier<sup>7</sup> i og omkring driftsorganisationen. Samt belyser de eventuelle rolleskift i opgaver, som der lægges op til med modellen. Det skal tilføjes, at der eksisterer forskning, der gør, at jeg ville kunne nå mere i dybden end hvad der præsteres i nærværende paper. Men der savnes det jeg anser for at være det mest væsentlige bidrag: en større empirisk undersøgelse der afdækker, hvordan og hvem der har ledelsesopgaverne, samt hvordan driftsorganisationerne i praksis håndterer de detaljerede styringskrav, der følger af den ændringsstrategi der er den dominerende indenfor den offentlige sektor.

Det andet er om det i længden vil være holdbart at implementere teknisk-rationelle forandringer gennem selvledelse, der er en teknologi er knytter sig til den organisk-funktionelle ændringsstrategi. I hvor høj grad vil de ansatte i offentlige driftsorganisationer acceptere en rolle, hvor de er reduceret til selvstændigt at tænke og handle i overensstemmelse med politikernes mål og intentioner. Vil det, at skabe opbakning bag en teknisk-rationel ændringsstrategi overhovedet være muligt i længden; også selvom der kommer professionelle ledere i de offentlige driftsorganisationer? I forlængelse er der case studier der peger i begge retninger. Der er gode eksempler på hvor det er lykkedes, og hvor de ansatte bakker op og udviser commitment overfor eksempelvis kvalitetsstyring. Og der er case studier, der viser det modsatte. Men case studier er netop: kun eksempler. Men der mangler en sammenhængende undersøgelse der afdækker konsekvenserne af det i paperet skitserede paradoks i de offentlige driftsorganisationer.

### Referencer

Andersen, Flemming (2009); *Selvledelse – Selvet på arbejde*, Erhvervspsykologiserien, Dansk Psykologisk Forlag

Andersen, Helle S., (2000); *Kommunal ledelse –en svær gangart?*, Ph.D. afhandling nr. 18/2000, Institut for samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter, Roskilde

Andersen, Jørgen G., Bjørnholt, Bente & Lolle, Henrik, (2007); *Vurdering af kvalitet i brugerundersøgelser*, *Samfundsøkonomen*, nr. 3-2007

---

<sup>7</sup> Inklusiv ledere

Andersen, Niels Åkerstrøm (2008); *Velfærdsledelse: Diagnoser og udfordringer*, i Sløk, Camilla & Villadsen, Kasper; *Velfærdsledelse – I den selvstyrende velfærdsstat*, Hans Reitzels Forlag, København

Andersen, Niels Åkerstrøm & Born, Asmund, (2001); *Kærlighed og omstilling*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København

Andersen, Peter Ø., Hjort, Katrin & Schmidt, Lene S. K. (2008); *Dokumentation og evaluering mellem forvaltning og pædagogik*, Afdeling for Pædagogik, Institut for Medier, Erkendelse og Formidling, Det humanistiske Fakultet, Københavns Universitet, København

Arlbjørn, Jan m.fl., (2009); *LEAN uden grænser?*, Academica, Århus

Bang, Anne, (2006); *selvledelse – en ledelsesform uden for magten og disciplinen?*, Paper, En ny dagsorden for ledelse, konference, Det Danske Ledelsesakademi, 11.-12. December 2006, København

Bason, Christian (2007); *Velfærdsinnovation. Ledelse af nytænkning i den offentlige sektor*, Børsens Forlag, København

Beck, Ulrich (1997); *Risikosamfundet*, Hans Reitzels Forlag, København

Beck, Ulrich (2002); *Fagre nye arbejdsverden*, Hans Reitzels Forlag, København

Beer, Michael et Al. (1984); *Managing Human Assets*, The Free Press, New York

Bendix, Henrik m.fl., (2008); *Hospitalsledelse: Organisatorisk fænomen og faglig disciplin*, Børsen Offentlig ledelse, København

Bogason, Peter (2008); *Ustyrige borgere og stærke organisationer*; i Torfing, Jacob (red.); *Ledelse efter kommunalreformen*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København

Borum, Finn (2004); *Strategier for organisatorisk forandring*, Handelshøjskolen Forlag, København

Borum, Finn (red.) (2003); *Ledelse i sygehusvæsenet*, Handelshøjskolens Forlag, Frederiksberg

Borum, Finn & Pedersen, Anne (2008); *Fusioner, ledelser og fortællinger*, Handelshøjskolens Forlag, Frederiksberg

Boxenbaum & Jonsson (2008); Isomorfism, Diffusion and Decoupling, in Greenwood, Royton et Al. (ed.); *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, SAGE Publications, London

Bratton, John & Gold, Jeffrey (1999); *Human Resource Management -Theory and Practice*, MacMillan Business, London

Brown, Rob & Brown, Margaret (1997); *Empowered på jobbet*, Industriens Forlag, København

Brunsson, Nils (2007); *Mechanisms of hope: maintaining the dream of the rational organization*, Frederiksberg: Copenhagen Business School Press

Brunsson, Nils (2002); *The Organization of Hypocrisy –Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Copenhagen Business School Press, København

Brunsson, Nils & Olsen, Johan (1993); *The reforming Organization*, Routledge, London

Dahler-Larsen, Peter (2000); *Den rituelle refleksion –om evaluering i organisationer*, Odense Universitetsforlag, Odense

Darwin, John, Johnson, Phil & McAuley, John (2001); *Developing Strategies for Change*, Prentice Hall, Harlow

Digmann, Anne-Mette, (2004); *Ledelse med vilje*, Børsens Forlag, 2004

Digmann, Anne-Mette m.fl., (2006); *Offentlig innovation*, Børsen Offentlig

Digmann, Anne-Mette & Mårup, Tom, (2006); *Ledelse med udsigt*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København

Ejler, Nicolaj m.fl. (red.), (2008); *Når måling giver mening*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København

Fayol, Henri (1949); *General and Industrial Management*, Sir Isaac Pitman & Sons, LTD., London

Follett, Mary Parker, (1924); *Organization Behavior*, Overstone Press

Greve, Carsten (2009); *Offentlig ledelse – Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København

Greve, Carsten (red.), (2007); *Offentlig ledelse og styring*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København

Greve, Carsten & Ejersbo, Niels (red.), (2005); *Modernisering af den offentlige sektor*, Børsens Forlag, København

Guest, David E. (1987); Human Resource Management and Industrial Relations, i *Journal of Management Studies*, 24:5, September 1987, pp. 503-521

Hagedorn-Rasmussen, Peter (2003); *Forandring som vare –ledelseskoncepter, konsulenter og forandringer i arbejdslivet*, Forlaget Sociologi, København

Hagedorn-Rasmussen, Peter, Højland, Jeppe & Pedersen, John Storm (2006); Strukturereformens konsekvenser for ledere og medarbejdere, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 8. Årgang, no. 4, s. 10-27

Hansen, Karin, (1999); *New Public Management på det kommunale niveau: en dansk NPM-model*, Arbejdspapirer fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, 1999:9, Aalborg Universitet, Aalborg

Hansen, Solveig, Olsen, Lotte C. & Schou, Lene, (2003); *Værdier på arbejde*, Frydenlund, København

Haslebo, Maja L. & Lyndgaard, Danielle (2009), *Anerkendende ledelse*, Erhvervspsykologiserien, Dansk Psykologisk Forlag

Hatch, Mary Jo (2005); *Organization Theory*, Oxford University Press, Oxford

Hendry, Chris (1995); *Human Resource Management*, Butterworth-Heinemann, Oxford

Hildebrandt, Steen & Brandi, Søren (2006); *Forandringsledelse*, Børsens Forlag, København

Hildebrandt, Steen & Brandi, Søren (1998); *Lærende organisationer*, Børsens Forlag, København

Hostrup, Carsten & Loehr-Petersen, Jesper, (2009); *Appreciative Inquiry –en konstruktiv metode til positive forandringer*, Jurist og Økonomforbundets Forlag, København

Howlett, Michael & Lindquist, Anthony, (2007); *Beyond Formal Policy Analysis: Governance Context, Analytical Styles and the Policy Analysis Movement in Canada*, in Dobuzinskis, Laurent, Howlett, Michael and Laycock, David (ed.); *Policy Analysis in Canada*, University of Toronto Press, Toronto

Indenrigs- og sundhedsministeriet, (2005); *Kommunalreformen –kort fortalt*, Indenrigs- og sundhedsministeriet, København

Jacobsen, Dag I., (2005); *Organisationsændringer og forandringsledelse*, Samfundslitteratur, Frederiksberg

Jensen, Lotte (2003); *Fra kontrol til meta-styring – Om udvikling af en organisationsrolle*, i Jæger, Birgit & Sørensen, Eva (red.); *Roller der rykker: politikere og administratorer mellem hierarki og netværk*, Jurist & Økonomforbundets Forlag, København

Jespersen, Peter K., (2005); *Mellem profession og management*, Handelshøjskolens Forlag, Frederiksberg

Jæger, Birgit & Sørensen, Eva (red.), (2003); *Roller der rykker: politikere og administratorer mellem hierarki og netværk*, Jurist & Økonomforbundets Forlag, København

Kanter, Rosabeth Moss, Stein, Barry A. & Jick, Todd D. (1992); *The Challenge of Organizational Change*, The Free Press, New York

Kelly, Susanne & Allison, Mary Ann (1999); *The Complexity Advantage*, McGraw-Hill, New York

Kinlaw, Dennis C. (1997); *Empowerment i praksis*, Forlaget Centrum. Viby J.

Klausen, Kurt Klaudi, (2001); *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*, Børsen Offentlig ledelse, København

Klausen, Kurt Klaudi, (2006); *Institutionsledelse – Ledere, mellemedere og sjakbajser i det offentlige*, Børsen Offentlig ledelse, København

Knudsen, Herman, Busch, Ole & Lind, Jens (2009); *Medarbejderdeltagelsens betydning for arbejdsmiljøets kvalitet*, Skriftserien, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, no. 2009-9, Aalborg Universitet, Aalborg

Kofod, Klaus, (2005); *Organisering og ledelse i socialpædagogiske institutioner*, *Tidsskrift for Socialpædagogik*, nr. 16, 2005, s. 36-46

Kristensen, Catharina Juul & Voxted, Søren (2009); *Innovation: Brugere og medarbejdere*, Hans Reitzels Forlag, København

Larsen, Janne (2008); *Kulturskabelse som ledelsesstrategi*, i Pedersen, Dorthe, Greve, Karsten & Højlund, Holger (red.); *Genopfindelsen af den offentlige sektor*, Børsen Offentligt, København

Madsen, Svend O. & Tetzschner, Helge (red.), (2003); *Fra organisation til organisering*, Børsens Forlag, 2003

Mainz, Jan & Bartels, Paul, (2003); Kvalitetsmåling i sundhedsvæsenet – Ledelsens problem eller et problem for ledelse?, i Hildebrandt, Steen, Klausen, Kurt K. & Nielsen, Steen F.; *Sygehusledelse*, Munksgaard Danmark, København

Meyer, John W. & Rowan, Brian (1991); Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J. (ed.); *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago

McArthur, Doug, (2007); Policy Analysis in Provincial Governments in Canada: From PPBS to Network Management, in Dobuzinskis, Laurent, Howlett, Michael and Laycock, David (ed.); *Policy Analysis in Canada*, University of Toronto Press, Toronto

Morgan, Gareth (1996); *Images of Organization*, Sage Publications, Thousand Oaks, London & New Delhi

Pade, Susanne m.fl., (2008); *Registrering og dokumentation i hjemmeplejen – indtryk fra syv kommuner*, Fag og Arbejde (FOA), København

Pedersen, Verner (2000); *Making the leap of faith, part 1, Form hierarchy to self-organisation*, Working-paper, CREDO, The Aarhus School of Business, Aarhus

Pedersen, Dorthe (2008); Strukturereformens styringspolitik – en overskridende dynamik, i Pedersen, Dorthe, Greve, Karsten & Højlund, Holger (red.); *Genopfindelsen af den offentlige sektor*, Børsen Offentligt, København

Pedersen, Dorthe, Greve, Karsten & Højlund, Holger (red.), (2008); *Genopfindelsen af den offentlige sektor*, Børsen Offentligt, København

Pedersen, Esben & Huniche (2009); *Offentlig LEAN*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København

Petersen, Mai-Britt H. & Jordansen, Birgit (2008); *Selvstyrende teams: ledelse og organisation*, Samfundslitteratur, Frederiksberg

Poole, Marshall S. & Ven den Ven, Andrew H., (2004); Theories of Organizational Change and Innovation Processes, in Poole, Marshall S. & Ven den Ven, Andrew H. (ed.), *Handbook of Organizational Change and Innovation*, Oxford University Press, Oxford

Regeringen, (2007); *Bedre velfærd og større arbejdsglæde*, Regeringen, København

Røvik, Kjell Arne (1998); *Moderne organisasjoner –Trender i organisationstenkningen ved tusenårsskiftet*, Fagbokforlaget, Bergen-Sandviken

Røvik, Kjell Arne (2007); *Trender og translasjoner*, Universitetsforlaget, Oslo

Scott, Richard, (2007); *Organizations and Organizing*, Pearson/Prentice Hall

Sehested, Karina, (2003); Kommende ledere mellem profession og management, i Jæger, Birgit & Sørensen, Eva (red.); *Roller der rykker: politikere og administratorer mellem hierarki og netværk*, Jurist & Økonomforbundets Forlag, København

Senge, Peter (1990); *The fifth Discipline*, Century business, Doubleday

Sløk, Camilla, (2008); Ledelse i folkekirken: Betingelser for selvledelse i den danske folkekirke, i Sløk, Camilla & Villadsen, Kasper (red.); *Velfærdsledelse – I den selvstyrende velfærdsstat*, Hans Reitzels Forlag, København

Sløk, Camilla & Villadsen, Kasper (red.), (2008); *Velfærdsledelse – I den selvstyrende velfærdsstat*, Hans Reitzels Forlag, København

Storch, Jacob & Søholm, Thorkil M. (red.), (2008); *Teambaserede organisationer i praksis*, Erhvervspsykologiserien, Dansk Psykologisk Forlag

Storey, John (1992); *Developments in the Management of Human Resources*, Blackwell, Malden, Massachusetts

Søderberg, Anne-Marie (2008); Kommunal fusionsledelse – strategisk ledelse og kommunikation i spændingsfeltet mellem det private og det offentlige, i Pedersen, Dorthe, Greve, Karsten & Højlund, Holger (red.); *Genopfindelsen af den offentlige sektor*, Børsen Offentligt, København

Sørensen, Eva (2008); Institutionsledere mellem politik og administration, i Torfing, Jacob (red.); *Ledelse efter kommunalreformen*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København

Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2005); *Netværksstyring, fra Government til Governance*, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg

Taylor, Frederick W (1911a); *Shop Management*, Harper & Brothers Publishers, New York & London

Taylor, Frederick W (1911b); *The principles of Scientific Management*, Harper & Brothers Publishers, New York & London

Thygesen, Niels Thyge & Tangkjær, Christian (2008); Ledelse af styringspresset: To normative nedslag, i Sløk, Camilla & Villadsen, Kasper; *Velfærdsledelse – I den selvstyrende velfærdsstat*, Hans Reitzels Forlag, København

Torfing, Jacob (2008); Strategisk styring af styringsnetværk i kommunerne, i Torfing, Jacob (red.); *Ledelse efter kommunalreformen*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København

Triantafillou, Peter, (2008); Håndtering af målestyring og resultatmåling, i Torfing, Jacob (red.); *Ledelse efter kommunalreformen*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København

Voxted, Søren (2008); Gruppeorganiseret arbejde – en oversigt, i Nielsen, Kjeld m.fl. (red.); *Virksomhedens personalearbejde*, Aalborg: Aalborg Universitets Forlag

Voxted, Søren, (2007); *Den nye mellemlider*, Hans Reitzels Forlag, København

Voxted, Søren (2004); *Arbejdslederrollen under forandring*, LEO, Aalborg Universitet & KLEO, UC København, Aalborg & København

Weber, Max (1947); *The Theory of Social and Economic Organization*, The Free Press, New York, (version fra 1994)

Wiedemann, Finn (2005); Teamsamarbejde i folkeskolen, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 7. Årgang, nr. 1, s. 73-87