

Nye vidensformer udfordrer NPM-baserede ledelsesteknologier

Margit Neisig¹,
Institut for Ledelse og Virksomhedsstrategi, Syddansk Universitet.

Abstrakt

Dokumentation og evaluering er blevet en udbredt form for performance management kommunikation i den danske offentlige sektor. Hvorvidt det bidrager som instrument til en sektorbestemt organisatorisk læring eller er en bekostelig kontrolmekanisme står imidlertid til diskussion.

Dette paper undersøger og sammenligner fire forskellige danske kommunale sektores ledelsesmodeller baseret på dokumentation og evaluering.

Sammenligningen identificerer ligheder for såvidt angår det overordnede forsøg på at forankre ansvar og skabe gennemsigtighed i den kommunale sektor på landsplan. Forskellene undersøges med hensyn til hvilket niveau interventionen finder sted, dvs 1., 2. eller 3. ordensstyring.

For at sætte analysen i perspektiv diskuteres det - fra en kybernetisk synsvinkel - i hvilket omfang disse forskelle giver mulighed for at udnytte lokale aktørers kontekstuelle lærerprocesser.

Paperet diskuterer også nye tendenser inden for ledelsesmodellerne for de kommunale sektorer siden 2007. Der gives empirisk støtte til de teorier, som fremhæver, at vi endnu ikke er nået "beyond" NPM (New Public Management) og heller ikke "post-NPM", men at et nyt paradigme er under udvikling inkrementelt. Den empiriske analyse i nærværende paper viser, at i den praktiske verden i Danmark, er NPM stadig meget levende, men synes at være ved en skillevej. Resultaterne støtter, at en ny dagsorden for den offentlige forvaltning er under udvikling, og peger på, at det nye paradigme ser ud til at blive drevet af et behov for en ny form for viden til at løse de komplekse problemer i fremtidens velfærdsproduktion.

De fire undersøgte kommunale sektorer er: ældreplejen, Folkeskolen, beskæftigelsesområdet og Natur og Miljø.

Søgeord

Dokumentation og evaluering
Offentlig styring og ledelsesmodeller
New Public Management (NPM)
Organisatorisk læring og offentlig sektor Innovation

1. Indledning

Dokumentation og evaluering (åbenhed) er blevet indført sammen med markedsgørelse (frit valg af

1

Margit Neisig, Post. Doc.
Institut for Ledelse og Virksomhedsstrategi,
Syddansk Universitet
Campus Slagelse
Sdr. Stationsvej 28
Dk-4200 Slagelse

mne@sdu.dk / margit@laer.dk
Mobil: 29883646

leverandør) af de offentlige tjenesteydelser som et middel til at øge effektiviteten. Hensigten har været at udvikle, hvad der er blevet betegnet som den responsive stat, der opnår legitimitet ved at skabe brugertilfredshed (Beck Jørgensen & Melander, 1992). Således er dokumentation og evaluering blevet en gennemgribende performance management kommunikation i den danske offentlige sektor i dag.

Denne analyse fokuserer på og diskuterer, hvordan præcist den danske offentlige sektor har implementeret dokumentation og evaluering som en del af NPM reformerne sammen med markedsgørelse. Jeg vil undersøge, hvilke muligheder dokumentation og evaluering giver for brug af lokale aktørers (dvs. de ansattes, brugernes, borgernes og de lokale myndigheders) viden og fremdrift som en ressource i udviklingen og udførelsen af de offentlige tjenesteydelser.

Analysen er afgrænset fra at udforske de mange forskellige danske reformer, der har konsekvenser for ledelse og styring af de undersøgte sektorer. Af sådanne reformer kan f.eks. nævnes BUM-modellen, resultatkontrakter, aktivitetsbaseret budgettering med henblik på oprettelse af markedslignende forhold og en ny offentlig model for løn. Nærværende analyse fokuserer således kun på dokumentation og evaluering.

Analysen er en sammenlignende undersøgelse af de forskellige modeller implementeret i fire forskellige kommunale sektorer:

- Ældreplejen,
- Folkeskolen,
- Beskæftigelsesområdet og
- Natur og Miljø.

Genstandsfeltet for undersøgelsen er:

- Ældreplejens ledelsesmodel, "Fælles sprog"
- Folkeskolens ledelsesmodel, "Fælles mål",
- Den nye model (uden navn) fra 2007 for ledelse af den offentlige beskæftigelsesindsats¹ og
- Natur og Miljø-områdets ledelsesmodel, "Fælles ramme".

Jeg har valgt at kalde modellerne for ledelsesmodeller i betydningen "management models", men kunne også have kaldt dem for styringsmodeller. I princippet har de undersøgte modeller nogle karaktertræk til fælles med velkendte ledelsesmodeller som f.eks. Balanced Scorecard, Excellence Modellen og ISO certificering, men denne sammenligning vil jeg ikke gå dybere ind i med dette paper. Fællestrækkene handler om et forsøg på en strategisk forankring af input-output styring i forhold til forskellige interessenter. Denne tilgang til styring og ledelsesmodeller, også i den offentlige sektor, har i mange år været talt om som "managerialism" som et karaktertræk ved NPM (Guthrie og Parker, 1999, Parker og Gould, 1999).

Analysen vil fokusere på følgende forskningsspørgsmål:

- 1) Hvad er ligheder og forskelle med hensyn til niveauet af intervention (dvs. 1., 2. eller 3. ordensledelse) af de fire ovennævnte landsdækkende ledelsesmodeller, og hvad er de systemiske konsekvenser for den lokale selvforvaltning og mulighederne for at udnytte lokale aktørers kontekstuelle læreprocesser?
- 2) Er et nyt ledelsesparadigme inkrementelt under udvikling?

Ledelsesmodellerne for disse fire forskellige kommunale sektorer er valgt, fordi de har nogle forskellige karakteristika - som blandt andet har at gøre med deres sektorspecifikke fagområder. Dette kommer til udtryk i forskellige dilemmaer og løsninger til gennemførelsen af den nye dokumentations- og evalueringsbaserede styring. Det er dog ikke fundet at være hele forklaringen i forhold til, hvorfor der er valgt forskellige niveauer af intervention (1., 2. eller 3. ordensledelse). Gennem årene har de regulerende instanser og aktører lært ikke at fokusere for snævert på

detaljeret procesledelse (1. ordensledelse). De forskellige niveauer af intervention, er således også udtryk for en (forhandlet) læreproces for de regulerende instanser i retning af skabelsen af interventioner, der ikke er alt for detaljeret procesledelse.

Men spørgsmålet er stadig, om og i hvilket omfang det giver bedre muligheder for at drage fordel af lokale aktørers kontekstuelle læreprocesser, når ledelsesparadigmet bevæger sig fra detaljerede ressource- og procesinterventioner over resultatorienteret målstyring og videre i retning af effektmåling eller endda certificering af en lokalt udviklet ledelsesmodel.

2. State of the art

Betydningen af dokumentations- og evalueringsbaserede ledelsesmodeller har tidligere været omdrejningspunkt for studier af "gennemsigtighed", og hvad intentionen er hermed, herunder spørgsmål om legitimitet og tillid, kontrol og læring (Dahler-Larsen, 2003, 2007; Heald, 2006). Power (1996) peger også på konstitutive virkninger af "The Audit Society" som vigtige konsekvenser at observere. Lapsley (2008) påpeger, at entreprenuriel adfærd kolliderer med "The Audit Society" og skaber spændinger i NPM.

Hvad Power kalder "The Audit Society" (1997, 2000, 2003), er af Hood (2006) blevet karakteriseret som en kvasi-religiøs betydning af "gennemsigtighed" eller "transparens" i den offentlige forvaltning, og Shah, Murphy og McIntosh (2003) angiver, at gennemsigtighed i sig selv politisk ses som værende af værdi.

Behovet for entreprenuriskab i forvaltningen af offentlige tjenesteydelser blev allerede understreget af Osbourn og Gaebler (1993), som et middel til at genopfinde staten. Begrundelsen for dette perspektiv fra Osborne og Gaebler var, at iværksætterier fundamentalt set handler om brugen af ressourcer på nye måder for at øge effektiviteten.

I denne artikel undersøger jeg empirisk, i hvilket omfang spændingerne mellem entreprenurisk adfærd og "the Audit Society" er indbygget i de dokumentations- og evalueringsbaserede ledelsesmodeller i de fire danske kommunale sektorer. Dette skal ses i forhold til modellernes rum for lokal selvforvaltning og for at drage fordel af de lokale aktørers kontekstuelle læreprocesser.

Lapsley (2008) understreger, at der inden for NPM, har været en optagethed af strukturer og strukturelle ændringer - tildels på grund af målet om at skabe markedsnærmende strukturer (Ferlie, Pettigrew, Ashburner og Fitzgerald (1996)), hvilket blev implementeret i 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne i Storbritannien - og senere også i Danmark som dokumenteret i tabel 2. Men ifølge Lapsley (2008) er erfaringerne fra disse strukturelle ændringer skuffende i forhold til at forbedre produktivitet og effektivitet, og det ses af Lapsley (2008), som urealistisk at forvente, at strukturreformer alene kan skabe effektivitet i den offentlige sektors organisationer, fordi *processerne* for levering af serviceydelser er lige så vigtige, hvis ikke vigtigere, end strukturer.

Dette kan også observeres i forhold til den danske post-2007 regulering, som jeg undersøger som nye tendenser i relation til de danske ledelsesmodeller.

Disse nye tendenser er i en bredere og international sammenhæng også blevet behandlet af Greve (2010), der har bidraget med et litteraturstudie af de seneste koncepter og ideer, der udfordrer NPM. På dette grundlag ser han en ny dagsorden for offentlig ledelse. Dette vil jeg vende tilbage til i diskussionen af mine resultater.

Der har også været gennemført adskillige sektorstudier f.eks: Ældre Kommissionen, 1980, 1981, 1982; Meldgård og Andersen, 1985; Lützhøft, 1994, 1996, 1998; Højlund og Højlund, 2000; Danmarks Evalueringsinstitut, 2002, 2004, 2005, 2006; Schultz-Larsen & Hanning, 2004; Hansen og Vedung, 2005; Jørgensen og Hansen, 2005; Ringsmose og Hansen, 2005; Andersen, 2006,

2007; FOA, 2007; Nielsen, 2008; Sørensen, 2006, 2007, 2008; Madsen, 2006; og Jørgensen, 2008.

De forskellige undersøgelser viser alle nogle forskellige historiske grunde til at indføre de ledelsesmodeller, der er forskningsobjekt for dette paper. De viser også de forskellige formål og dilemmaer omkring dokumentation og evaluering. Men hvad der er nyt i dette paper er sammenligningen af de fire forskellige sektors ledelsesmodeller mht. ligheder og forskelle vedrørende interventionsmåden ift. den lokale selvforvaltning og dermed mulighederne for at udnytte de lokale aktørers kontekstuelle læreprocesser.

3. Teoretisk og metodisk tilgang til analysen af ledelsesmodellerne.

Den komparative analyse i dette paper bygger på en systemteoretisk tilgang, og i overensstemmelse med [Keiding \(2011\)](#) betragtes ledelse som en interventionskommunikation, forstået som en meddelelse, der søger at gribe ind i andre systemer. Dermed betragtes de fire ledelsesmodeller, som fire forskellige kommunikationsmodeller, der analyseres gennem den juridiske ramme, der regulerer interventionerne samt gennem offentlige dokumenter, der beskriver reformer og ledelsesværktøjer (se tabel 1).

Dokumenterne repræsenterer ikke alle de juridiske eller offentlige dokumenter, men er valgt så de repræsenterer de brede sektorreformer, som er det relevante analytiske niveau med henblik på denne analyse.

Jeg analyserer dermed de hidtidige dokumentations- og evalueringsbaserede ledelsesmodeller gennem den juridiske ramme, der konstituerer dem og gennem udvalgte statslige dokumenter, der kommunikerer de retlige rammer til kommunerne samt gennem udvalgte dokumenter, der beskriver værktøjer - især IT-værktøjer - brugt til at gennemføre hensigten med de juridiske rammer.

De primære dokumenter, som er analyseret er listet i tabel 1 med en række referencer i []. Disse referencer anvendes i teksten, og i tabel 2 og 3, hvor selve analyseresultaterne fremgår.

Jeg har ikke foretaget nogen form for f.eks. diskursanalyse af dokumenterne, da intensionen ikke er at skabe sprog-, analyse- eller meningskondensering. Analysen af dokumenterne, tjener kun til at identificere elementer i ledelsesmodellerne, og at beskrive hvilken styringsorden (1., 2. eller 3. ordensledelse) (se nedenfor) interventionen er udtryk for.

Der tages udgangspunkt i en Luhmann inspireret kybernetisk kommunikationsteori, hvor jeg betragter ledelse som en interventionskommunikation, der søger at gribe ind i andre systemer. Denne interventionskommunikation ses som 1., 2. og 3. ordensledelse ([Herløv Petersen, 2005:9, 15pp](#)). I dette perspektiv, kan 3. ordensledelse forstås som ledelse af andre folks ledelsesprocesser. 2. ordens ledelse er ledelse af de ansattes selvledelse, og ledelse af 1. orden er medarbejdernes egen ledelse og refleksion i forhold til egne arbejdsprocesser.

Luhmann adresserer, at i et polycentrisk samfund er kommunikation af en højere orden en nødvendighed ([Luhmann, 2009, 147p](#)) for at opnå tilstrækkelig fleksibilitet. Dette vedrører også styring, ledelse og lederskab. For at håndtere kompleksitet må organisationerne søge fleksibilitet ved at se styring og ledelse som en proces, der kan decentraliseres via selvforvaltning.

Men for at forstå forskelle og ligheder i de fire valgte ledelsesmodeller er det nødvendigt at definere forskellige typer af intervention i forhold til niveauet af intervention (dvs. 1., 2. eller 3. ordensledelse).

Jeg definerer således interventionsniveauerne lidt anderledes end [Herløv Petersen \(Herløv Petersen, 2005:9, 15pp\)](#), som beskrevet nedenfor.

Struktur/ ressource- og / eller proces interventioner

Disse former for interventioner griber direkte ind i arbejdsprocesserne. Eksempler kan være at definere en bestemt struktur i arbejdsprocessen enten ved strukturinterventioner eller ved standardisering af opgaverne og brug af teknologi. Der kan også interverneres ved at kræve et bestemt antal af en specifik aktion inden for en fastsat tidsramme (f.eks. kontaktførelse).

Denne form for intervention vil jeg definere som 1. ordensledelse, netop fordi interventionerne griber direkte ind i de lokale arbejdsprocesser.

Resultatorienterede mål

Resultatorienterede mål intervernerer ved at behandle resultaterne af en arbejdsproces f.eks. den procentandel af elever, der er i stand til at læse på et bestemt klassetrin. Disse former for indgreb er *ikke* intervention direkte i arbejdsprocesserne. Men når resultatorienteret mål gennemføres, skaber de et behov for at reflektere over arbejdsprocesserne med henblik på at opnå resultatmålene. Dermed bliver denne form for intervention 2. ordensledelse, da det skaber refleksion over arbejdsprocesserne.

Men resultatmål fortæller ikke noget om virkningen eller effekten. F.eks. kan der stilles følgende spørgsmål: Er de tidlige læsere også elever, der klarer sig godt gennem en livslang læring? Bidrager de mere end sene læsere til den samfundsmæssige værdiskabelse og den fremtidige konkurrenceevne i samfundet? På denne måde er resultat-orienterede læringsmål ikke blot længere nede i et målhierarki end effektmål, men de behøver heller ikke, at være den eneste sande vej til at opnå en bestemt virkning eller effekt. Der kan være behov for at afprøve andre og måske bedre måder, hvilket resultatorienterede mål ikke understøtter.

Effektmål

Effektmål er ofte meget vanskelige at skabe på en meningsfuld måde, da effekten kan opstå efter mange år, og være et resultat af mange forskellige interagerende interventioner. Et eksempel er f.eks. "reduktion af den gennemsnitlige ledighedsperiode" som et mål for beskæftigelsesindsatsen. Hvis dette mål opnås, kan det være et resultat af intervention eller det kan være et resultat af en øget økonomisk aktivitet i samfundet eller begge dele. Effektmål må således understøttes af analyse og refleksion for at skabe mening, ikke kun om fortolkningen af virkningen af selve indsatsen, men også omkring ledelsesprocesserne bag. Jeg betragter derfor effektmål som en 3. ordensledelse, da der kræves refleksion både over håndtering af processer og hele systemet, herunder ledelsen.

Certificering af en lokalt udviklet ledelsesmodel.

Krav om certificering af en lokalt udviklet ledelsesmodel repræsenterer også en 3. ordensledelse, da interventionen handler om styring af andre folks ledelsesprocesser. Men selv om det er en 3. ordensledelse i sig selv, kan det kræve 1. og 2. ordens interventioner fra den lokale ledelse, og dermed blokere for fleksibilitet i systemet, og dermed for systemets evne til at reagere på de polycentriske komplekse omgivelser.

For at besvare forskningsspørgsmål 1 fokuserer analysen på identifikation og klassificering af de forskellige typer af interventioner, der indgår i de fire ledelsesmodeller. Dette gøres for at kortlægge, hvilken styringsorden: 1., 2. eller 3. ordensledelse, som interventionerne i ledelsesmodellerne anvender.

Ved at identificere elementerne i ledelsesmodellerne og kategorisere dem i forhold til den styringsorden som interventionerne anvender, agter jeg at etablere en platform for en analyse af

den lokale fleksibilitet, med hensyn til lokal selvforvaltning og mulighederne for at drage fordel af lokale aktørers kontekstuelle læreprocesser, men jeg vil ikke analysere, hvordan denne lokale selvforvaltning forfølges i praksis. Det betyder at forskellige ledelsesværdier, holdninger, sprog, adfærd, kultur mv. som udtrykkes lokalt ikke er genstand for denne analyse, men naturligvis kan have stor indflydelse på, hvordan ledelsesmodellerne omsættes til praksis og dermed for den organisatoriske læring.

For at analysere, om et nyt ledelsesparadigme udvikles inkrementelt, opdeles analysen i to hovedfaser tidsmæssigt: perioden før og efter år 2007, som repræsenterer året for gennemførelsen af den danske Strukturreform. En af de intentioner, som strukturreformen havde, var netop at etablere større kommuner med et bredere sæt af kompetencer, som skulle være i stand til at påtage sig ansvar for at levere myndighedsbehandling og løsninger af opgaver med øget kompleksitet. ([Indenrigs- og sundhedsministeriet , 2005](#))

4 . Empiriske resultater

Regulering før år 2007

De fire cases:

- Ældreplejen
- Folkeskolen
- Beskæftigelsesområdet og
- Natur og Miljø

er alle efterhånden blevet underlagt ledelsesmodeller baseret på dokumentation og evaluering. Tidspunktet for gennemførelsen er forskellig, og den præcise udformning af systemerne er også sektorspecifikke, selv om der er mange fælles træk, og selvom de alle søger gennemsigthed og ansvarliggørelse.

Tabel 2 A, B og C viser hvilke typer af tiltag, der er en del af de fire forskellige ledelsesmodeller. Tallet i [] angiver den kilde, der er anført i tabel 1.

Af tabel 2 A, B og C ses, at de fire undersøgte sektorcases udviser ligheder såvel som forskelle. Ligheden er, at alle sektorcases er baseret på omfattende procesintervention. Der kræves standardiserede processer og IT-systemer er udviklet for at støtte standardprocesser og for at skabe et bestemt sprog og en kultur, der gør systemet gennemskueligt og ansvarligt for de standardiserede processer.

Tre ud af fire modeller har indført resultatorienteret mål og to af dem også nogle effektmål. Dog er fleksibiliteten i systemet til at reagere på information om resultat- og effektmålene fra en lokal kontekst indsnævret af den underliggende procesledelse (men i meget forskelligt omfang). Forskellene på modellerne er, at de skaber et meget forskelligt handlerum for menneskelig udvikling og læring via bottom-up-processer og udnyttelse af de systemiske potentialer, der ligger i medarbejdernes viden, læring og samledelse.

Fælles sprog (ældreplejen) sætter de snævraste begrænsninger. Her er der fokus på en stram forvaltning af ressourcerne i forhold til de visiterede ydelser. Jeg har ikke lavet en grundig undersøgelse af, hvordan forskellige lokale holdninger og ledelsesværdier kan være i stand til at skabe forskellige lokale variationer i den måde, hvorpå ydelserne leveres. Men selv om ledelsesmodellerne sætter nogle meget snævre begrænsninger i forhold til processer og opgørelsesmetoder, er der en mulighed for at gøre en forskel ved lokale holdninger, ledelse og værdier. Der er med andre ord et lokalt ledelsesrum også her.

Fælles mål (Folkeskolen) er fokuseret på ledelse gennem resultatorienterede mål relateret til uddannelsesniveau (bindende trin- og slutmål). Det efterlader et større spillerum for den menneskelige faktor med hensyn til, *hvordan* målsætningerne på hvert niveau skal opnås, og udformningen af evalueringskulturen er også rettet mod at indarbejde menneskelig refleksion og

dømmekraft gennem former for evaluering, som er formative i sin natur (f.eks. elevplaner, portfolio, logbøger, løbende evaluering og skole-hjem samtalerne). Og igen kan lokale holdninger, ledelse og værdier gøre en forskel for læringsmiljøet såvel som for lærernes engagement.

I **ledelsesmodellen for den offentlige beskæftigelsesindsats** er fokus blevet skubbet i retning af effektmål (f.eks. reduktion af den gennemsnitlige ledighedsperiode) – en måltpe som i princippet giver mere plads til lokale forbedringer end tidligere fokus på procesintervention (f.eks. antal udførte kontaktføløb). Men der er fortsat megen procesintervention, hvilket mindsker fleksibiliteten.

I **Fælles rammer** (Natur og Miljø) er der fokus på certificering, som i princippet er en procesintervention i ledelsesprocesserne - altså en 3. ordensstyring. Dette imødekommer systemorienteret læring. I hverdagen indsnævres den enkelte medarbejders råderum imidlertid gennem de detaljerede procesbeskrivelser, der er påkrævet, og som kan fjerne fokus fra resultat- / effektmål og skabe fokus på processerne i stedet for.

Det betyder, at ingen af de fire modeller får den fulde fordel af den fleksibilitet, der kan ligge i 3. ordensledelse, og ingen af dem overlader 1. og 2. ordensledelse til de lokale ledelsesprocesser frem for den centrale styring.

De empiriske resultater viser også, at modellerne historisk har udviklet sig fra meget procesintervention i retning af et øget fokus på 2. og 3. ordensledelse – men at de stadig *fastholder* 1. ordensintervention. Der har så at sige udviklet sig en symbiose mellem de forskellige typer af interventioner.

Regulering efter år 2007

Som tidligere sagt var en af intentionerne bag Strukturreformen at skabe større kommuner med et bredere sæt af kompetencer, som var i stand til at påtage sig ansvaret for at levere myndighedsopgaver og velfærdsløsninger med øget kompleksitet ([Indenrigs- og sundhedsministeriet, 2005](#)). En for snæver lovgivningsmæssig ramme der sigter på at kontrollere kommunerne og deres lokale selvforvaltning blev derfor af mange lokale aktører samt fagforeninger kritiseret for at modvirke intentionen.

Tabel 3 der beskriver tiltag efter 2007 så som kvalitetsreformen, afbureaukratisering og frikommuneforsøg viser, at fra år 2007 til 2011 har fokus været på at få ledelsesmodellerne til at fungere bedre ved at understrege betydningen af lederskab, og ikke kun management. Således har lederudvikling og kompetenceudvikling været fokuspunkter. Også en forbedring af ledelsesmodellerne ved at fjerne unødvendige og bureaukratiske bestemmelser har fundet sted, hvilket imidlertid ikke ændrer modellerne fundamentalt, men gør dem mere effektive.

De første tegn på en ny måde at designe ledelsesmodellerne blev gennemført med "udfordringsretten" [36] og frikommunerne [37] [38] [39]. Hvad der er nyt er, at det lokale niveau engageres i at finde nye måder at regulere og at udvikle ydelserne - ikke, at staten mister sin indflydelse, da den fortsat udvælger og godkender eksperimenter. Jeg mener, imidlertid at denne nyskabelse peger ind i en ny fase, hvor styringskæden ikke længere er helt lineær/hierarkisk (om end forhandlet), men hvor autonome læringsrum etableres med fokus på eksperimenter. Det nye karakteriseres ved, at der åbnes for en ny dialog.

5. Diskussion

Ovenfor har jeg karakteriseret noget, der peger ind i en ny fase med mere fokus på dialog, og autonome læringsrum i form af eksperimenter. Dette vil jeg tolke som noget, der peger ind i en ny model for kommunikation. Den nye kommunikationsmodel har *konstruktion af mening* i fokus. Hermed mener jeg, at mens den hidtil fremherskende kommunikationsmodel i højere grad har fokus på at sende et budskab/levere informationⁱⁱ i form af at formidle proceskravene, kravene om standarder og resultatmål etc., så er både afsender og modtager aktive i en meningskonstruktion i den nye model. Dette sker i form af, at der kan stilles forslag til eksperimenter og ske en fritagelse for lovgivning, mod at stille ny læring til rådighed. Modellen er således ikke længere kun lineær og indebærer altså en ny måde at organisere kommunikationsprocessen på, når det gælder

ledelseskommunikationen i modellerne, som i disse cases finder sted gennem dokumentation og evaluering.

Dokumentation og evaluering samt de nationale sektorspecifikke ledelsesmodeller kan have mange forskellige formål, som det fremgår af [Dahler-Larsen \(2003, 2007\)](#) og [Heald \(2006\)](#), men en af dem er læring. Generelt sagt må dokumentation og evaluering (gennemsigthed) give anledning til at nogen undrer sig for at der skabes en læringsproces, og det må føre til en dialogproces i systemet og mellem systemet og dets omgivelser, før læring relateret til en systematisk indsamling af dokumentation kan finde sted. Læring har fundet sted, hvis denne proces medfører en ændring, enten i form af nye opgaver der skal løses, eller nye måder at løse opgaverne på.

Skiftet til en ny kommunikationsmodel repræsenterer dermed en større vægt på et læringsperspektiv, der ikke blot handler om at blive bedre til det man allerede gør, men til at skabe nye løsninger udviklet eksperimentelt gennem et bredt samarbejde.

Min hypotese er, på baggrund af de empiriske iagttagelser, at en af de drivende kræfter bag et skift i retning af en ny kommunikationsmodel er, at udfordringerne i fremtidens velfærdsproduktion kræver fremkomsten af en ny form for videnskabelse, der meget ligner, hvad Jamison ([Jamison, 2010 a + b](#)) kalder modus 3 viden. Hvorvidt Jamisons modus 3 begreb virkelig afskiller sig fra eller er en særlig form for modus 2 viden kan diskuteres. Det gør imidlertid ikke nogen stor forskel i forhold pointen.

Jamison bygger sin begrebsudvikling på studier af videnskabelsen inden for den historiske udvikling af miljøbevægelsen, som han opsummerer ved at beskrive, at der på den ene side eksisterer, hvad man videnmæssigt kunne kalde en "residual-modus", med en traditionel opfattelse af viden som en slags løsreven, objektiv sandhed (modus 1 viden). Den dominerende form for viden (som Jamison relaterer til det neo-liberale paradigme), opfatter viden på kommercielle vilkår og fokuserer primært på teknologisk innovation og ledelsesmæssige aktiviteter. Denne tilstand af viden, ser Jamison som den dominerende videnproduktion i dagens verden, svarende til Gibbons begreb om "modus 2 viden ([Gibbons et al, 1994](#)). Der er tale om en kontekstafhængig viden, som iflg. Jamison har ført til alvorlige interessekonflikter og problemer med kvalitetskontrol ([Jamison, 2010 a + b](#)). Denne interessekonflikt har [Dahler-Larsen \(2003, 2007\)](#) og [Heald \(2006\)](#) omhyggeligt gjort rede for i relation til dokumentation og evaluering. Denne vidensform svarer for mig at se til viden baseret på forskellige typer af revision, dokumentation og evaluering. Hvor denne viden tidligere var forbeholdt de fagprofessionelle er den nu udlejret og defineret i brede nationale samarbejder styret af staten, og derefter applikeret tilbage på et sektorområde. [Dahler-Larsen \(2003, 2007\)](#) har beskrevet dette i termer fra Giddens som udlejring af viden fra dens oprindelige kontekst, og siden hen genindlejret i form af viden baseret på dokumentation og evaluering.

Men derudover ser Jamison en emergent "modus 3" viden (i relation til klimabevægelsen, som er hans forskningsobjekt), som stadig er svag i de fleste lande på nuværende tidspunkt.

Jamison påpeger imidlertid, at mens en række praktiske aktiviteter har spredt sig i de seneste år, mangler en bred funderet og accepteret teoretisk og begrebsmæssig ramme for den emergente kognitive praksis. Han karakteriserer det som en form for viden der bygger på en hybrid forestillingsevneⁱⁱⁱ, involvering og krydsfaglighed ([Jamison, 2010b + a](#)).

Den hybride forestillingsevne kunne for eksempel handle om i højere grad at samtænke viden, der går på tværs af de offentlige sektorer, og som har forebyggende karakter. Involvering kunne handle om det langt tættere samspil mellem borgerne, de fagprofessionelle og andre eksperter, når det gælder de nye eksperimenter. Krydsfaglighed handler netop om samarbejdet mellem

forskellige typer fagligheder på tværs af sektorer (i Jamisons forskning henvises til krydsfagligheden mellem klima- og social justice-bevægelserne ([Jamison, 2010b + a](#))).

I relation til Jamisons terminologi vil jeg foreslå, at nogle af de lokale kommunale eksperimenter netop repræsenterer denne nye kognitive praksis, der kan være med til at udbrede og underbygge forståelsen af, hvad der karakteriserer "modus 3" viden.

Denne videnform kunne se ud til at være af stigende betydning for at løse de komplekse former for problemer der også udfordrer den offentlige velfærdsproduktion, for eksempel for at bryde den sociale arv, opnå at 95 % af en ungdomsårgang får en ungdomsuddannelse, fastholde marginaliserede grupper på arbejdsmarkedet, osv.

At verificere denne hypotese vil kræve yderligere forskning i relation til de fremtidige kommunale forsøg og den lære, der drages af dem. Mere end 200 forslag om frikommuneforsøg er imidlertid blevet gennemset ([Pedersen, 2011](#)), og konklusionen er, at kommunerne vil have mange flere strenge at spille på og en større fleksibilitet med hensyn til, hvordan de kan møde borgerne. Generelt er der mange forsøgsforslag, der beskæftiger sig med afbureaukratisering og forenkling af reglerne. Dette er f.eks. sagen i forhold til den offentlige beskæftigelsesindsats. Her drejer mange forsøgsforslag sig om mindre stringente nationale krav om samtaler med de arbejdsløse. Men der er også mange forslag, der fremsættes i forlængelse af områder, hvor kommunale eksperimenter allerede er på plads. Dette vedrører for eksempel ældreplejen. Her ønsker nogle frikommuner at lave forsøg med det formål at hjælpe borgerne til at få mere selvstændighed og at inddrage frivillige ([Pedersen, 2011](#)). Begge denne type forsøgsforslag kunne pege i retning af en hybrid forestillingsevne, involvering og krydsfaglighed.

I tråd med min hypotese, og for at bringe diskussionen ind i et bredere perspektiv på fremtiden for New Public Management, har [Greve \(2010\)](#) bidraget med et litteraturstudium af nyere koncepter og ideer, der udfordrer NPM. Han finder, at debatten handler om hvorvidt NPM har udspillet sin rolle, og er ved at blive erstattet af andre reform-ideer eller praksis'er - altså at vi er "beyond" NPM eller i en "post-NPM" situation. Dette synspunkt repræsenteres f.eks. af [Dunleavy et al \(2006\)](#), mens f.eks. [Lapsley \(2008, 2009\)](#) ser dette spørgsmål som centrum for debatten netop nu. En række undersøgelser foretaget af [Christensen og Lægveid \(2001, 2007\)](#) argumenterer for et transformativt perspektiv, der vil ændre NPM til noget ukendt, mens [Clarke og Newman \(2009\)](#) hævder, at *elementerne* hele tiden "*re-assembles*" så der sker en inkrementel forandring af den offentlige styring til noget nyt. Greve finder således, at litteraturen er noget splittet i dette spørgsmål.

Den empiriske analyse omtalt i dette paper støtter, at i den praktiske verden i Danmark er NPM stadig meget levende her i år 2011, men synes at være ved en skillevej. Den empiriske analyse støtter også, at forandringsprocessen synes inkrementel og ikke radikal.

[Greve \(2010\)](#) opsummerer, at ideen om NPM er blevet udfordret af en række kandidater til tronen, og karakteriserer den nye dagsorden for den offentlige sektor som en, der beskæftiger sig med bredere, samfundsmæssige, grænseoverskridende og endda globale udfordringer. Og med dette perspektiv peger han også på en ny trendens om åbenhed og fælles ansvarlighed i netværk i stedet for enkelt organisationer. Han nævner også, at denne nye dagsorden for offentlig ledelse er mere fokuseret på kapacitetsopbygning end på umiddelbare resultater. Og den er mere fokuseret på det længere tidsperspektiv, end det kortere, mere økonomisk baserede tidsperspektiv. Den er også mere fokuseret på processen end på selve indholdet.

Den nye dagsorden som [Greve \(2010\)](#) karakteriserer, herunder den kapacitetsopbygning, som han peger på, mener jeg netop peger i retning af den type videnopbygning, som Jamison ([Jamison, 2010 a + b](#)) kalder modus 3 viden, og det minder også om overgangen til det som jeg i dette

paper har identificeret som en ny fase, hvor ledelseskommunikationen bliver mindre lineær, og hvor dialog og meningskonstruktion kommer mere i fokus bl.a. organiseret omkring de autonome læringsrum som skabes gennem eksperimenter. Men udviklingen af nye ledelsesmodeller ser ud til at ske inkrementelt.

6. Konklusioner

I alle fire sektor-cases er tilgangen til NPM forbundet med en centraliseret proces med meta-styring med mere eller mindre fri plads til kontekstuelle tilpasninger. Den ledelses-kommunikation som hidtil har karakteriseret NPM ligger inden for en transmissionstilgang til kommunikation - eller hvad der kan karakteriseres som en lineær model for kommunikation, der understreger kodning og afkodning af budskaber.

Byrden ved dokumentation og evaluering - "the audit society" - og sammenstødet med den nødvendige ledelsesinnovation, ser i de undersøgte cases ud til at være en vigtig drivkraft i retning af en overgang til noget nyt; en mindre stram og detaljeret styring og et mindre standardiseret paradigme.

Samlet set er afbureaukratisering og innovation kommet på dagsordenen i de danske kommuner. Alligevel ser det kun ud til at være kommet til kosmetiske ændringer, men frikommuneforsøgene kan pege på nye retninger med hensyn til ledelses-/styringstænkningen, så det vil være interessant at følge disse gennem forskning i de kommende år. Således er der mange tegn på, at NPM i Danmark står ved en skillevej, der kræver større frihed for lokal selvforvaltning, innovation, læring og udvikling i den kommunale velfærdsproduktion for at imødegå fremtidige udfordringer og krav til velfærdsudviklingen, men samtidig også større vidensdeling og åbenhed om effekterne af forskellige tilgange.

Men hvordan kan så denne skillevej karakteriseres? Tre forskellige veje fremad kan være mulige: a) symbolske ændringer og/eller optimering som det har været tilfældet med afbureaukratiseringsprojekterne, b) et skift i retning af mindre procesregulering og større fokus på resultater og effektmål (outcome i stedet for output), hvilket efterlader et lokalt rum for emergent, eksplorativ læring, eller c) radikalt skifte, der finder helt nye styreformer/ledelsesmodeller, der ikke er baseret på markedsgørelse og det grundlæggende dobbelte forholdet mellem centralisering / decentralisering, standardisering/customisering og kontrol / læring.

I en videre analyse af punkt b), fx i forhold til frikommuneforsøgene, er det interessant, hvor langt i retning af mindre procesregulering man kan komme, og stadig være inden for rammerne af NPM – kontra hvornår man må kalde det noget nyt. I forhold til punkt c) er det interessant, hvilke governanceløsninger/ledelsesmodeller, der kan vise sig at være effektive i forhold til at understøtte den videnskabelse og praksisudvikling, der er nødvendig for at løse de komplekse udfordringer for fremtidens velfærdsproduktion. Governanceløsninger / ledelsesmodeller, der samtidig er nødt til at være politisk acceptable.

Et nyt paradigme, der understreger konstruktion af mening kan inkrementelt opstå som resultat af frikommuneforsøgene og udfordringsretten, et paradigme, der karakteriseres af en ny dagsorden (Greve, 2010) og en ny form for viden som karakteriseret af Jamison (Jamison 2010 a+b). Yderligere forskning er imidlertid nødvendig for at følge de nye forsøg.

Gennem dette paper er ligheder og forskelligheder i de fire ledelsesmodeller undersøgt med hensyn til niveauet for styringsintervention (1., 2. eller 3. ordensledelse), og modellerne ser trods visse ligheder ud til at give forskellige forudsætninger for lokal selvforvaltning, læring og videnskabelse selv inden for rammerne af NPM. Det påpeges, at NPM er i en omstillingsproces fra processtyring til resultatstyring og i visse tilfælde endda effektmåling, for bedre at kunne give mulighed for

emergent læring og skabelsen af viden - jfr. Punkt b). Det betyder, at der også inden for de eksisterende ledelsesmodeller er en bevægelse i gang med henblik på større fleksibilitet.

Ændringerne kan tolkes som en konsekvens af en paradoks situation, hvor NPM selv har vendt sig til at blive det, som skulle modvirkes nemlig en offentlig sektor præget af bureaukrati, manglende fleksibilitet, hierarkisk og regelstyret. En offentlig sektor, der er dårlig til at udnytte ressourcerne og skabe effektivitet, samt mangler evnen til at skabe det videnmiljø, der er nødvendigt for at klare udfordringerne i fremtidens velfærdsproduktion. Dette kan være den egentlige drivkraft bag de forandringer, der har fundet sted i de undersøgte ledelsesmodeller i Danmark siden år 2007.

Noter:

¹ Modellen blev gennemført sammen med strukturreformen i 2007.

¹ Jeg ser en lighed mellem den hidtidige kommunikationsmodel og Roman Jakobson's ([Jacobson, 1960](#)) kommunikationsmodel, som også må ses som lineær, da den begynder med afsender og slutter med modtager. Han har samtidig defineret et antal faktorer som spiller ind på kommunikationsprocessen (Kontekst, budskab, kontakt og kode).

De hidtidige kommunikationsmodeller bruger national lovgivning sammen med en national meta-governance-governance. Budskabet bliver kanaliseret gennem "markedet" eller hvad der er etableret af markedslignende forhold, og målene skal dokumenteres og evalueres. Kommunalbestyrelserne bliver deltager i en lineær kommunikationsproces, hvor de har rollen som "tilpasningsfunktion" hvor styringsbudskabet oversættes og tilpasses i form og indhold til en mere lokal kontekst før det når ud til institutionsniveauer, hvor lederne så igen udøver en oversættelses- og tilpasningsfunktion (en kaskade model for kommunikation). På hvert niveau tager den lokale ledelse ejerskab som afsender og forholder sig til:

- Hvilket kommunikationsmedium, der skal anvendes (kanal/medium)
- Hvordan budskabet skal udformes (Budskab)
- Hvordan der skabes kontakt (Kontakt)
- I hvilken kontekst budskabet skal spredes (Kontekst)
- Hvilken terminologi slutbrugeren kan forstå (Kode)
- Hem modtagerne er

Men grundlæggende er kommunikationen lineær.

Den nye kommunikationsmodel ligner mere den semiotiske skole, som Luhmann's kommunikationsforståelse også ligner. Jeg vil her også pege på Peirce's semiotiske tegnforståelse ([Peirce, 1894, 1895, 1902](#)), Peirce har i mange af hans værker adresseret processen, hvorigennem der ræsonneres og skabes mening baseret på hans tegnteori. Det vil føre for vidt her at udfolde denne proces, så her skal blot konstateres at denne proces bygger på en ikke-lineær kommunikationsmodel, hvor både afsender og modtager er aktive i meningskonstruktionen.

¹ Hybrid Forestillingsevne indebærer på det diskursive niveau, makro-niveauet, oprettelse af en forbindelse mellem forskellige områder som f.eks. klimaændringer og social retfærdighed. På det institutionelle plan, mesoniveau indebærer det et organiseret rum for kollektiv læring på tværs af samfundet, og på det personlige plan, mikro-niveauet, betyder det, at forskellige kompetencer kombineres, f.eks. at videnskabelige og tekniske kompetencer kombineres med socio-kulturel forståelse - det der også kaldes kryds-faglighed (lidt til forskel fra tværfaglighed).

Referencer

- Aftale mellem regeringen, KL, Danske Regioner og FTF, July 2007
- Aftale mellem regeringen, KL, Danske Regioner, LO og AC, København, juni 17; 2007
- Andersen, BR. Kan New Public Management gøre mere skade end gavn?, Administrativ debat 2006; 3
- Andersen, BR. Et kulturskifte er nødvendigt, Dansk Ældreråd 2007
- Arbejdsmarkedsstyrelsen. Styring, planlægning og opfølgning i det nye beskæftigelsessystem, Arbejdsmarkedsstyrelsen; 2007.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen. (u.d.). *jobindsats.dk - en service under Arbejdsmarkedsstyrelsen*. Fra Jobindsats.dk: www.jobindsats.dk . Besøgt: 19. 4 2011.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen. Om Jobindsats.dk. Copenhagen: Arbejdsmarkedsstyrelsen; <http://www.jobindsats.dk/sw3695.asp> besøgt 3. september; 2009.
- Beck Jørgensen, T., Melander, P. Livet i Offentlige Organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, procession og marked. Charlottenlund: Jurist- og Økonomforbundets Forlag; 1992.
- Bekendtgørelse, BEK nr 661 af 14/06/2006 om krav til kvalitetsstyringssystemet for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet
- Beskæftigelsesministeriet. Beskæftigelsesministeriets sektoranalyse til Strukturkommissionen. København, Beskæftigelsesministeriet; 2003.
- Beskæftigelsesministeriet. Afbureaukratisering af beskæftigelsesindsatsen. København: For Beskæftigelsesministeriet; Oktober 2010.
- Clarke, J. & Newman, J. Publics, Politics and Power: Remaking the Public in Public Services. Sage: London 2009
- Christensen, T, Lægreid, P. New public management: the transformation of ideas and practice, Ashgate, 2001
- Christensen, T, Lægreid, P, Transcending New Public Management - The Transformation of Public Sector Reforms, Ashgate 2007
- Dahler-Larsen, P. Den syvende evalueringsanvendelse. I: Gaardsmand B., Jacobsen, B. (ed). Folkeskolen: Ekstern tilpasning og intern organisering. København: Billesø og Baltzer; 2003. pp. 194-209.
- Dahler-Larsen, P, Constitutive Effects of Performance Indicator Systems, i: Saville Kushner, Nigel Norris (ed.) Dilemmas of Engagement: Evaluation and the New Public Management (Advances in Program Evaluation, Volume 10), Emerald Group Publishing Limited 2007 , pp.17-35
- Danmarks Evalueringsinstitut. Selvevaluering i praksis. København: Danmarks Evalueringsinstitut EVA ; 2002.
- Danmarks Evalueringsinstitut. Undervisningsdifferentiering i folkeskolen. København: Danmarks Evalueringsinstitut EVA, 2004.
- Danmarks Evalueringsinstitut. Kommunernes kvalitetssikring af folkeskolen - mellem tilsyn og kvalitetsudvikling. København: Danmarks Evalueringsinstitut EVA; 2005.
- Danmarks Evalueringsinstitut. Læringsmiljøer i folkeskolen - Samspillet mellem læringssynet, de fysiske rammer, undervisningens tilrettelæggelse og evalueringskulturen. København: Danmarks Evaluerings Institut EVA; 2006.
- Dunleavy, Patrick et.al. 2006. "New Public Management Is Dead. Long Live Digital Era Governance" Journal of Public Administration Research and Theory.
- Finansministeriet. Procesregulering af amter og kommuner, April 2005.
- Finansministeriet. Status for forenklingsskemaerne i Mere tid til velfærd, Status pr. 1. marts 2011. Fra www.fm.dk:
http://www.fm.dk/Arbejdsmraader/Offentlig%20modernisering/Afbureaukratisering/~/_media/Files/Offentlig%20modernisering/Kvalitetsreformen/Status%20for%20Mere%20tid%20til%20velf%C3%A6rd%20%20marts%202011.ashx Besøgt 19. 4 2011
- FOA. Det siger FOAs medlemmer om klare mål og resultater. København: FOA – Analysesektionen, 31. januar 2007

- Gibbons, Michael; Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott, & Martin Trow. *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*. London: Sage, 1994
- Greve, C., *Whatever Happened to New Public Management?*, International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School, Draft version, 2010
- Guthrie, J; Parker, L. D. *A Quarter Century of Performance Auditing in the Australian Federal Public Sector: A Malleable Masque*, *Abacus*, Vol.35 No. 3, 1999. pp. 302-332.
- Hansen, MB, Vedung, E. *Fælles Sprog i ældreplejens organisering. Evaluering af et standardiseret kategorisystem*. Odense: Syddansk Universitetsforlag; 2005.
- Heald, D. 'Transparency as an Instrumental Value', in C. Hood and D. Heald (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?* (Oxford University Press, 2006, pp. 59–73
- Hørløv Petersen, M-B. *Faglig bæredygtighed og pædagogisk ledelse. En organisationsundersøgelse af hvordan faglig ledelse på de pædagogiske områder udvikler sig i forbindelse med ændringer i strukturen og styrelsesformen i Bornholms Regionskommune*, København: CVU Storkøbenhavn; 2005
- Hood, C. 'Transparency in Historical Perspective', i: C. Hood and D. Heald (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford University Press, 2006, pp. 3–23.
- Højlund, C., Højlund, H. *Velfærdsparadoks og kommunikation. Fælle sprog en anden ordens strategi på hjemmehjælpsområdet*. *Grus* 2000; 21(61):18-39.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet. *Aftale om strukturreform*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet; 2004
- Indenrigs-, og sundhedsministeriet, *Kommunalreformen – kort fortalt*, København 2005.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet. *Information om Udfordringsretten*. Copenhagen: Indenrigs- og Sundhedsministeriet; September 2010 .
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet. *Vejledning til ansøgning om frikommunestatus*. Sags nr.: 1009172
Dok. Nr.: 412820. Copenhagen: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Arbejdsgruppen om frikommuneforsøg; 28. januar 2011a
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet. *Her er ansøgerne til at blive frikommune*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Presse Release 09-03-2011b.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, *Her er de ni frikommuner*, København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Presse Release 07-04-2011c
- Jakobson, R. *Closing Statement: Linguistics and Poetics*. In: Sebeok, TA. (ed., *Style in Language*. Boston: M.I.T. Press; 1960: 350-377.
- Jamison, A., & Eyerman, R. *Social Movements – A Cognitive approach*. Penn State Press, 1991.
- Jamison, A. *Climate change knowledge and social movement theory*. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 2010a; 1: 811–823.
- Jamison, A. *Social Movements and Climate Change*. Roskilde: Præsentation på Roskilde Universitet Sunrise, 21. april 2010b
- Jørgensen, H. *Arbejdsmarkedspolitikken fornyelse – innovation eller trussel mod dansk "flexicurity"?* København: LO & FTF, 2006
- Jørgensen, HD, Hansen, MB. *Fælles Sprog og hovedproblemerne i ældreplejens organisering. En undersøgelse baseret på fokusgruppeinterviews*. Odense: Paper series of the Department of Political Science; 2005
- Keiding, TD. *Ledelse som interventionskommunikation – et Luhmann perspektiv*, 2011; i: Søholm, TM., Stegeager, N., Willert, S. *Systemisk Ledelse*. København: Samfundslitteratur: 2011.
- Lapsley I. *The NPM agenda: back to the future*. *Financial Accountability & Management* 2008; 24(1):77–96.
- Lapsley, Irvine.. *New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit?* *ABACUS* 45(1), 2009, 1-21.
- Lov nr. 130 af 29. maj 2002 om ændring af lov om social service, lov om hjemmeservice, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om individuel boligstøtte.

- Lov nr. 506 af 07/06/2006. Lov om et kvalitetsstyringsystem for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet (Kvalitetsstyringsloven).
- Lov nr. 522 af 24. juni 2005 Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats
- Lov nr. 1114, 20. dec. 1995 om ændring af lov om social bistand og lov om social pension (Indførelse af ældreråd og af klageråd på hjemmehjælpsområdet m.v.)
- Lov nr. 1307 af 20/12/2000. Lov om ændring af lov om social service (Fleksibel hjemmehjælp og kommunalgenoptræning).
- Lovbekendtgørelse LBK nr 870 af 21/10/2003, Bekendtgørelse af lov om folkeskolen
- Lovbekendtgørelse LBK nr 335 af 18/5/ 2005 (Mere frit skolevalg inden for og over kommunegrænser). Undervisningsministeriet, 2005
- Lovbekendtgørelse LBK nr . 313 af 19/4/2006 (Styrket evaluering og anvendelse af nationale test som pædagogisk redskab samt obligatoriske prøver m.v.) Undervisningsministeriet, 2005
- Lovbekendtgørelse LBK nr 162 af 22/02/2007, Bekendtgørelse af lov om folkeskolen
- Lovbekendtgørelse LBK nr 998 af 16/08/2010, Bekendtgørelse af lov om folkeskolen (Folkeskoleloven)
- Lovbekendtgørelse LBK nr 81 af 04/02/2011 (Serviceloven)
- Luhmann, N. Social Systems. Stanford: Stanford University Press; 1984/1995
- Luhmann, N. What is communication? Communication Theory 1992a; (2): 251-259.
- Luhmann, N. Soziologische Aufklärung: Aufsätze zur Theorie Soziale Systeme, Wiesbaden: VS Verlag für Sozial-Wissenschaften, 8. Auflage 2009 (1. Auflage 1970)
- Lützhøft, R. Ældresektoren - Behov for sammenhængende IT-løsninger. København: Kommunernes Landsforening], Kontoret for teknologi; 1994 no. 3.
- Lützhøft R. Ældreområdet: Forslag til Fælles Sprog vedr. behov og ydelser. København: Kommunernes Landsforening; 1996
- Lützhøft R. et. Al. Fælles Sprog på ældre- og handicapområdet, revideret katalog. København: Kommunernes Landsforening; Juni 1998.
- Madsen, PK. Strukturreformen og beskæftigelsespolitikken, Samfundsøkonomen 2006 ; (6): 26-30
- Meldgaard, K., Andersen, B.R. Mere liv på plejehjemmene: Livsudfoldelse og beboeraktiviteter. København: AKFs Forlag; 1985.
- Miljøministeriet. Strukturreform - Natur, Miljø og Planlægning, Copenhagen: Miljøministeriet; 2004.
- Miljøministeriet, KL, Regioner, D., & Taskforce, D. D. (u.d.). Danmarks Miljøportal. Fra Danmarks Miljøportal: www.miljoportal.dk Besøgt 19. 4 2011
- Miljøstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen. Etablering af en kvalitetsstyringsordning på natur-og miljøområdet, Rapport fra Miljøministeriets Kvalitetsstyringsudvalg. København: Miljøstyrelsen og Skov og Naturstyrelsen; Maj 2005
- Nielsen, JA. Anvendelse af mobile it-løsninger i ældreplejen Udbredelse, effekter og drivkræfter for den videre udbredelse, Aalborg: Department of Economics, Politics and Public Administration, Aalborg University; 2008
- Osborne, D. & Gaebler, T. Reinventing Government. New York: Plume; 1993
- Parker, L. D. ; Gould, G., Changing Public Sector Accountability: Critiquing New Directions, Accounting Forum, Vol.23 No. 2, 1999, pp. 109-35.
- Pedersen, L H, citeret i: [Danske Kommuner Online](#), d. 1. september 2011
- Peirce, CS, What Is a Sign?, i: Peirce, CS. The Essential Peirce. Selected Philosophical Writings 1893-1913; (2);1894, 4-10,
- Peirce, C.S. Of Reasoning in General, 1895, i: Peirce, C.S. The Essential Peirce: Selected Philosophical Writings 1893-1913.(2). Bloomington Indiana: Indiana University Press, 1998
- Peirce, CS. Three trichotomies of Signs; 1902. In: Buchler, J. (ed). Philosophical Writings of Peirce. New York: Dover Publications; 1955;
- Power, M, 'Making Things Auditable', *Accounting Organizations and Society*, Vol. 21, No. 2/3 1996, pp. 289-315.
- Power, M. The Audit Society: Rituals of Verification, Oxford University Press, 1997.

- Power, M, The Audit Society – Second Thoughts', *International Journal of Auditing*, Vol. 4, 2000, pp. 111-19.
- Power, M, 'Evaluating the Audit Explosion', *Law and Policy*, Vol. 25, No. 3, 2003, pp. 185–202.
- Projekt Fælles Sprog. Nyhedsbrev april 1999. København: Kommunernes Landsforening;1999.
- Projekt Fælles Sprog. Nyhedsbrev marts 2000. København: Kommunernes Landsforening; 2000.
- Projekt Fælles Sprog. Nyhedsbrev februar 2002. København: Kommunernes Landsforening; 2002a.
- Projekt Fælles Sprog . Nyhedsbrev juni 2002. København: Kommunernes Landsforening; 2002b
- Regeringen. Bedre velfærd og større arbejdsglæde – regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige Service. København; Regeringen, August 2007
- Regeringen. Afbureaukratisering - Mere tid til service og omsorg, København: Regeringen, Oktober 2008
- Regeringen. Mere tid til velfærd. Regeringens plan for mindre bureaukrati i kommuner og regioner. København: Regeringen; Oktober 2009
- Regeringen og KL, Aftale om Kommunernes økonomi for 2011
- Regeringen og KL, Aftale om Kommunernes økonomi for 2012
- Ringsmose, J., Balle Hansen, M. Fælles Sprog og ældreplejens organisering i et historisk perspektiv, Politologiske Skrifter 2005 (1), Det samfundsvidenskabelige fakultet, Syddansk Universitet.
- Schultz-Larsen, K.,Hanning,S.(eds). Den danske ældrepleje under forandring - En kontrolleret, randomiseret interventions undersøgelse i 36 kommuner, H:S Center for Forskning og Udvikling på Ældreområdet, Department of Public Health, Københavns Universitet; 2004.
- Shah, Murphy og McIntosh, Something to Believe In. Creating Trust and Hope in Organisations: Stories of Transparency, Accountability and Governance, Greenleaf Publishing 2003
- Socialministeriet. CareMobil. Introduktion til mobile it-løsninger i ældreplejen. København: Socialministeriet; 2005
- Socialministeriet. Bedre dokumentation på ældreområdet. København: Socialministeriet; 2007a.
- Socialministeriet. Dokumentationsprojekt på ældreområdet. København: Socialministeriet; 2007b.
- Sørensen, C. De nationale it-baserede obligatoriske test - frelser eller uhyre? Discussion Papers on Business and Economics 2006;1. Department of Business and Economics, South Denmark University; 2006.
- Sørensen, C. De nationale it-baserede obligatoriske test - endnu et flop?. *Samfundsøkonomen* 2007; 2:15-19.
- Sørensen, C. De nationale it-test, *Samfundsøkonomen* 2008; (2).
- Undervisningsministeriet, Kvalitets- og tilsynsstyrelsen; (u.d.). Nationale test og digitale afgangsprøver, <https://testogprøver.dk/> Besøgt 2.november 2011
- Undervisningsministeriet, Kvalitets- og tilsynsstyrelsen; (u.d.) Evaluering i Folkeskolen, <http://www.ktst.dk/skolen/evalueringer.aspx> Besøgt 2. november 2011
- Undervisningsministeriet. Danske PISA-resultater skaber behov for øget indsats, Copenhagen: Undervisningsministeriet, Press release, December, 6, 2004.
- Undervisningsministeriet. Orientering om ændring af lov om folkeskolen (Mere frit skolevalg inden for og over kommunegrænser), Brev til alle kommuner og amtskommuner. København: Undervisningsministeriet, Uddannelsesstyrelsen, 30. maj, 2005, J.nr. 2003- 2322-14.
- Undervisningsministeriet. Nyhedsbrev nr. 1 for folkeskolen - Om ændringer i folkeskoleloven. København: Undervisningsministeriet; Maj 2006a.
- Velfærdsministeriet. Bedre dokumentation på ældreområdet, København: Velfærdsministeriet [http://147.29.88.28/Social.dk/global/nyheder/Nyheder/dokumentation_aeldre.html] (Besøgt 25.01.2011).
- Ældrekommissionen. Aldersforandringer – ældrepolitikens forudsætninger, Ældrekommissionens 1. delrapport, København; Maj 1980.
- Ældrekommissionen. De ældres vilkår, Ældrekommissionens 2. delrapport, København; April 1981

Ældrekommissionen. Sammenhæng i ældrepolitikken, Ældrekommissionens 5. delrapport, København; Maj 1982

Tabel 1 Analyserede primærkilder

Sektor	Juridisk ramme	Statslige og fælleskommunale dokumenter, der formidler lovgivningen til kommunerne eller beskriver ledelses/styringsværktøjerne.
Ældreplejen	<p>Lov om aftaleskemaer (Lov nr. 1114, 20. Dec.1995). [1]</p> <p>Lov om fleksibel hjemmehjælp (Lov nr. 1307 af 20/12/2000). [2]</p> <p>Ret til erstatningshjælp (Lov nr. 130 af 29.maj 2002) [3]</p> <p>Frit leverandervalg (Lov nr. 130 af 29.maj 2002). [Træder i kraft i 2003]. [4]</p> <p>LBK nr 81 af 04/02/2011 (Serviceoven) [5]</p>	<p>Projekt Fælles Sprog, 1999, 2000, 2002a, 2002b [6]</p> <p>Socialministeriet, 2005 [7]</p> <p>Socialministeriet, 2007 a+b; [8]</p> <p>Velfærdsministeriet, 2011 [9]</p>
Folkeskolen.	<p>LBK nr 870 af 21/10/2003. (Lov om Folkeskolen) Undervisningsministeriet, 2003 [10]</p> <p>LBK nr 335 af 18/5/ 2006 (Mere frit skolevalg inden for og over kommunegrænser). Undervisningsministeriet, 2005 [11]</p> <p>LBK nr. 313 af 19/4/2006 (Styret evaluering og anvendelse af nationale test som pædagogisk redskab samt obligatoriske prøver m.v.) [12]</p> <p>LBK nr. 162 af, 22/02/2007 (Bekendtgørelse om anvendelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner i kommunalbestyrelsernes arbejde med evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen) Undervisningsministeriet, 2007 [13]</p> <p>LBK nr 998 af 16/08/2010 (Lov om Folkeskolen om folkeskolen) § 40 a, stk. 1. Undervisningsministeriet, 2010 [14]</p> <p>LBK nr 998 af 16/08/2010. (Lov om Folkeskolen). Undervisningsministeriet, 2010 [15]</p>	<p>Undervisningsministeriet, 2005 [16]</p> <p>Undervisningsministeriet, 2006a [17]</p> <p>Undervisningsministeriet, Kvalitets- og tilsynsstyrelsen, 2011; https://testlogprøver.dk/ samt http://www.ktsl.dk/skolen/evalueringer.aspx [18]</p>
Beskæftigelsesområdet	<p>Lov nr. 522, af 24/06/2005; (Lov om ansvaret for og styringen af den aktive Beskæftigelsesindsats) Beskæftigelsesministeriet 2005 – med senere ændringer [19]</p>	<p>Arbejdsmarkedsstyrelsen, jobindsats.dk – en service under Arbejdsmarkedsstyrelsen; [20]</p> <p>Arbejdsmarkedsstyrelsen, Om Jobindsats.dk; [21]</p> <p>Beskæftigelsesministeriet, 2003 [22]</p> <p>Finansministeriet, 2005: 149-181 [23]</p> <p>Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2007. [24]</p>
Den kommunale Natur og Miljø administration	<p>LBK Nr. 508 af 07/06/2006; (Lov om et kvalitetsstyringssystem for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet). Miljøministeriet 2006 [25]</p> <p>BEK Nr. 661 af 14 juni 2006. (Bekendtgørelse om krav til kvalitetsstyringssystemet for den</p>	<p>Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen . 2005; [27]</p> <p>Miljøministeriet, KL, Regioner, & Den Digitale Taskforce, Danmarks Miljøportal [28]</p>

	kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet). Miljøministeriet 2006 [26]	
Efter 2007 - Generelt	<p>Aftale mellem regeringen, KL, Danske Regioner, LO og AC, 2007 (Trepartsaftalen); [29]</p> <p>Aftale mellem regeringen, KL, Danske Regioner og FTF, 2007 (Trepartsaftalen), 2007; [30]</p> <p>Aftale om kommunernes økonomi for 2011, Regeringen og KL [31]</p> <p>Aftale om kommunernes økonomi for 2012, Regeringen og KL [32]</p>	<p>Regeringen, 2007; [33]</p> <p>Regeringen, 2008. [34]</p> <p>Regeringen, 2009. [35]</p> <p>Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2010. [36]</p> <p>Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2011a; [37]</p> <p>Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2011b. [38]</p> <p>Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2011c. [39]</p> <p>Finansministeriet, 2010a [40]</p> <p>Finansministeriet, 2010b [41]</p> <p>Finansministeriet, 2011 [42]</p>

Tabel 2A 1. ordensinterventioner efter sektor indført frem til 2007

Styringsorden	Intervention	Ældreplejen	Folkeskolen	Beskæftigelsesområdet	Natur og Miljø
1' orden	<i>Struktur/ Ressource - og /eller proces intervention</i>	<p>Krav om kvalitetsstandarder, som definerer levering og service niveauer - det er en 3. ordensintervention, men kræver både proces intervention (1.orden) og resultatorienterede mål [1] (se nedenfor)</p> <p>Siden 2003: krav om adgang til frit valg af leverandør af tjenesteydelser, hvilket kræver en opdeling i "visitator" og tjenesteyderen. (Struktur- og procesintervention). [4]</p> <p>Fælles sprog er et standardiseret kommunikations- og ledelse værktøj, der tjener flere formål: i forbindelse med intern ledelse: som udbredelse af krav til it-leverandører; som benchmarking værktøj samt som støtte til dialog med eksterne partnere. Selvom det blot er et værktøj. - er det et ressource- og procesinterventions værktøj [6]</p> <p>Fælles sprog er implementeret i pleje-systemer over det hele, og både hjemmehjælper, og visitator har adgang til systemet ved hjælp af PDA'er og / eller laptops. [7]</p> <p>Ældredokumentationsprojektet fra 2006 levere data til benchmarking. Projektet definerede 16 kontekstindikatorer, der primært er ressource orienterede, og mange af dem leveres gennem pleje-systemerne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Antal leverede timers hjemmehjælp til borgere omfattet af frit valg (i eget hjem) • Antal visiterede timers hjemmehjælp for borgere i plejebolig/plejehjem • Antal modtagere af praktisk hjælp/personlig pleje, der er omfattet af frit valg • Antal hhv. plejehjemspladser og plejeboliger • Antal ældre, der modtager genoptræning/træning • Antal gennemførte forebyggende hjemmebesøg 	<p>Særligt siden "Fælles mål" 2003, er Folkeskolen blevet stadig mere detaljeret reguleret af staten, især gennemførelsen af obligatoriske emner og trinmål må betragtes som procesintervention [10]</p> <p>En omfattende udvikling af IT har fundet sted, og evalueringensPortalen, www.evaluering.uvm.dk, blev etableret i marts 2007 som det første synlige bevis for, at en række evalueringsværktøjer blev forberedt. EvalueringensPortalen har fungeret som indgang til en centralt udviklet værktøjskasse med det formål at fremme evalueringskulturen i den danske folkeskole, herunder de obligatoriske nationale test, som er gældende fra skoleåret 2010/2011. Nu er den elektronisk indgang delt op, således at de obligatoriske nationale test findes på: https://testogprøver.dk/ Mens den bredere værktøjskasse findes: http://www.ktst.dk/skolen/evalueringer/aerktoeier.aspx</p> <p>Samlet må man kategorisere den regelbundne evaluering som en procesintervention vedrørende evalueringprocessen.[18]</p> <p>Indførelse af en evalueringkultur har været i fokus, hvor der sammen med den summative evaluering gennem de nationale test også er formative evalueringer, såsom elevplaner, portfolio, logbog, løbende evalueringer og skole-hjem samtaler. Dette repræsenterer således også en procesintervention ift. evalueringprocesserne. [17]</p>	<p>De vigtigste procedureregler for beskæftigelsesindsatsen er: arbejdsevne metode (herunder udarbejdelse af ressource-profiler), det individuelle kontaktførelse, visitations værktøjskasse, jobplaner, og regler for overvågning. [23].</p> <p>For at muliggøre resultat styring sammen med 2007-reformen, skulle datafangst fra ledelses informationssystemene automatiseres, dvs integreres i it-løsninger, der understøtter arbejdsprocesser i jobcentrene. Derudover er www.jobindsats.dk nu implementeret. Som et ledelsesværktøj, er portalen baseret på benchmarking som metode. Men korrekt datafangst kræver en bestemt relation mellem arbejdsprocesser og it-registreringer. [21] [22]</p>	<p>"Fælles rammer" er en kvalitet model. Systemkravene i Fælles ramme omfatter krav, som dokumenthåndtering, registrering, overordnet ledelse, planlægning, delegering af ansvar, samarbejde, kommunikation, kompetence udvikling, organisering af arbejdsprocesser, implementering og overvågning, brugertilfredshedsundersøgelser, afvigelsehåndtering samt analyse og løbende forbedring af kvalitetsstyringssystemet. Modellen tilsigter således at "ansvarliggøre" og skabe "gennemsigtighed", men formålet er ikke output- eller effektstyring, men at skabe tillid til de kommunale myndigheder. Systemet er således mere orienteret mod procesledelse end resultat eller effektstyring. [25] [26] [27] [28]</p> <p>Den digitalt medierede videngenerering og videndeling, der finder sted gennem Danmarks Miljøportal, http://www.miljoportal.dk, er begrænset til deling af</p>

Tabel 3 Regulering indført efter 2007

Sty- rings- orden	Interven- tion	Kvalitetsreformen 2007	Afbureaukratisering	Frikommuneforsøg 2011-2015
1. orden	<i>Ressour- ce og/ eller proces- interven- tion</i>	Ingen	<p>Regeringens plan om at mindske bureaukratiet i kommunerne og regionerne, "Mere tid til velfærd", har været rettet mod en række centrale kommunale og regionale velfærdsområder, herunder folkeskolen, ældreplejen og den offentlige beskæftigelsesindsats. Målet var at reducere overbureaukratisk detailregulering. [33] [34] [35]</p> <p>De specifikke forslag til forenkling er blevet til på baggrund af tre tværgående initiativer: en bred scanning, en kortlægning og måling af administrative opgaver for udvalgt personale [42] og indførelsen af en "ret til at udfordre" [36]. Scanningen førte til en række forslag, hvor et antal er blevet gennemført [40] eller var under politisk debat f.eks. i forhold til regerings oplægget: "Mere tid til velfærd 2", som var forventet i foråret 2011 [41], men ikke nåede at komme før Folketingsvalget i 2011.</p> <p>Af økonomiaftalerne mellem Staten og KL fremgår det, at der i perioden 2010-12 er frigjort 1,8 mia kr til serviceudvikling via statslige forslag, heraf en stor del via forenklingsinitiativer. Dette følger aftalens målsætning. Målet var i perioden 2009-2013 via forslag fremlagt af staten at frigøre 2,5 mia i 2013 som bruges på borgernær service [32].</p> <p>Afbureaukratisering bidrog i 2011 med 389 mio kr og i 2012 med 286,3 mio kr. (Tallet for 2010 er ikke specifikt oplyst i mine kilder). [31][32]</p> <p>Regeringen hævder imidlertid, at reduktion af bureaukratiet forventes at frigive omkring 3 millioner timer om året fra bureaukrati til borgerservice svarende til op til 900 millioner kroner. Omkring 500 mio kr. er relateret til folkeskolen og ældre borgere. [35]</p> <p>Alt i alt er der inden for de sektorer, der analyseres i denne artikel aftalt: - Enklere regler for visitation på ældreområdet 39,9 mio - Enklere regler om forebyggende hjemmebesøg på ældreområdet 26,1 mio</p>	<p>1 jan 2012 indledes et mere omfattende forsøg med ni frikommuner, der over en periode på 4 år vil blive fritaget for forskellige former for national regulering. (Dette kan bl.a. fritage disse kommuner for ressource-og / eller procesintervention).</p> <p>De kommuner, der har ansøgt blev udvalgt til forsøgene i april 2011. I udvælgelsen var der rettet opmærksomhed på følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • det nationale perspektiv for forsøgene, det vil sige, at resultaterne af forsøgene kan føres ud i praksis i andre kommuner • ambitionsniveau i forhold til mål og forventede resultater • Variation i geografisk beliggenhed og størrelse [37] [38] <p>Enogtyve kommuner indsendte en ansøgning (en femtedel af de danske kommuner). De udvalgte frikommuner er: Fredensborg, Fredericia, Gentofte / Gladsaxe, Odense, Odsherred, Vejle, Vesthimmerlands and Viborg.</p> <p>Især Folkeskolen, beskæftigelsesindsatsen og ældreplejen er objekter til forsøg inden for de ni udvalgte kommuner. Og der er generelt interesse i at få frihed i forhold til stive regler vedrørende procesintervention og erstatte disse med resultatmål og effektmål, når det kommer til statslig refusion til kommunerne. [38] [39]</p>

