

Ledere i første række

Forskningsbaseret paper til Det Danske Ledelsesakademi 2011 konference, d.5.-6. december.

Søren Voxted, Lektor ved Institut for Ledelse og Virksomhedsstrategi, SDU, voxted@sdu.dk

Kristian Rune Hansen, ph.d-stipendiat ved Institut for Ledelse og Virksomhedsstrategi, SDU, kruneh@sdu.dk

Det overordnede formål med dette paper er at bidrage til at identificere og diskutere den kommunale førstelinje lederrolle. Et centralt tema i diskussionerne om den kommunale / offentlige lederrolle er hvor vidt, og i hvilken grad, sektoren er på vej mod professionelle ledere også blandt førstelinje ledere på bekostning af tidligere tiders traditionelle lederrolle, hvor lederen typisk indgik i normeringen (se bl.a. Klausen, 2006 & 2011; Jespersen, 2005a; Sehested, 2003; Voxted, 2007) for denne diskussion). I paperet tages denne diskussion op med baggrund i data fra et struktureret observationsstudie foretaget blandt 50 kommunale førstelinje ledere fordelt på fem beskæftigelsesområder. Observationsstudiet indgår som et centralt bidrag i væksthushprojektet *'Ledelse i første række – nyt lys på de første ledere i fødekæden'*.¹ Projektet havde til formål at generere viden om laget af kommunale førstelinje ledere med hensyn deres lederroller, arbejdsopgaver og nuværende og kommende krav til at udøve ledelse. Dette udgør en ny vinkel, idet datagrundlaget for denne diskussion hidtil overvejende har baseret sig på data fra surveys og interviews. Til trods for en meget grundig litteratursøgning, har vi ikke kunne finde videnskabelige bidrag, hvor den kommunale eller offentlige førstelinje lederrolle er afdækket gennem dette design i hverken Danmark eller det øvrige Skandinavien.

Litteraturstudiet i paperet omsummere de aktuelle diskussioner om graden af professionalisering blandt kommunale førstelinje ledere. I både den internationale (fx Hood, 1991; Ferlie m.fl., 1996) og danske litteratur (fx Klausen, 2001 & 2006; Greve 2009; Greve (red.), 2007) fremføres det som et ideal, at der bør være professionelle ledere på alle niveauer i organisationen; inklusiv førstelinje ledere. Dette ideal står i modsætning til en praksis, hvor førstelinje ledere indgår i normeringen, og med en faglig baggrund tilsvarende sine ansatte er ansat som ledere der skal få organisationen til at fungere driftsmæssigt og fagligt. I litteraturstudiet diskuteres også en tredje variant, hybridlederrollen, der udgør en mellemform mellem den traditionelle og den professionelle leder (Bendix, 2008; Jespersen, 2005a; Voxted, 2010)

Det efterfølgende afsnit er en præsentation af projektets metode. Metodeafsnittet er en gennemgang af det strukturerede observationsstudie, der udgør datakilden bag undersøgelsen paperet tager afsæt i. Metodeafsnittet inkluderer endvidere en diskussion af dette designs fordele og problemer i sammenligning med andre designs, med det formål at oplyse, hvad der adskiller resultaterne af dette studie fra øvrige undersøgelser på feltet.

¹ http://www.lederweb.dk/ImageVault/Images/id_42446/ImageVaultHandler.aspx

Det fjerde afsnit er en opstilling og diskussion af undersøgelsens resultater. Afsnittet indledes med at præsentere de faktiske resultater fra observationerne gennem to tabeller: tabel 1 der afdækker antallet af observationer og tabel 2 der er en opgørelse af tidsanvendelse på de forskellige aktiviteter. Efterfølgende udfoldes der i afsnittet en række temaer, som bidrager til at belyse graden af professionalisering blandt kommunale førstelinje ledere.

Sidste afsnit opsummerer hvordan undersøgelsens resultater adskiller sig fra den øvrige viden om, og bidrager til, diskussionerne om den kommunale/offentlige mellemliderrolle.

Litteraturstudie

Et gennemgående argument i forskning og diskussionerne om den offentlige sektor de seneste tre årtier har været, at offentlig ledelse, også på lavere niveau, bevæger sig i retning af en professionalisering. Især med New Public Management er det anført som et ideal både internationalt og i Danmark, at ledere på alle niveauer bør være professionelle ledere med en faglighed forskellig fra deres ansatte (Andersen, 2000; Ferlie m.fl., 1996; Greve (red.), 2007; Hansen, 1999; Hood, 1991; Klausen, 2001). Når der er opstået et behov for professionel ledelse er det i konsekvens af den samfundsmæssige udvikling i almindelighed, og det pres den offentlige sektor er underlagt både økonomisk og som følge af krav fra borgere og politikere i særdeleshed (se bl.a. Andersen, 2000; Digmann, 2004; Greve & Ejersbo (red.), 2005; Klausen, 2001; Pedersen (red.), 2004; Pedersen, Greve & Højlund (red.), 2008; Madsen & Tetzschner, (red.), 2003; Søderberg, 2008; Sørensen, 2008). Denne udvikling påvirker også førstelinjelederne ved at stille nye, anderledes og skærpede krav. Dette ledelseslag skal fremover først og fremmest være personaleledere. Udviklingen i store dele af den offentlige sektor har ført til, at den enkelte førstelinjeleder ikke modsat tidligere har den fulde viden, indsigt i og overblik over egen organisation. Det er alene de ansatte, der har den nødvendige viden. Ligesom de ansattes selvstændige forståelse, loyalitet og aktive indsats er en forudsætning for, at offentlige organisationer når deres ambitiøse mål (Lind & Voxted, 2010; Voxted, 2010). Dette gør at lederrollen i større omfang sigter imod at motivere ansatte til brug af deres viden og appellere til deres commitment, frem for at planlægge, tilrettelægge og kontrollere det daglige arbejde.

Førstelinjelederen er også den, der skal stå i spidsen for forandringer, og håndtere den modstand der ofte opstår blandt organisationens ansatte. Dette ved at være den person, der får topledelsens planer implementeret i driftsorganisationen. Hvilket stiller krav til viden om forandringsprocesser og brug af ledelsesteknologier² (fx Digmann, 2004; Digmann & Dall (red.), 2003; Hildebrandt m.fl. (red.), 2003; Klausen, 2001; Voxted, 2007). Endelig knytter der sig et element af strategisk ledelse eller som minimum strategisk tænkning til den professionelle førstelinjeleder i den offentlige organisation (Klausen, 2005).

Med den traditionelle (arbejds)leder henvises der til en rolle, hvor lederen med en faglighed tilsvarende sine ansatte udøver faglig ledelse og driftsledelse. Det er en mellemliderrolle der udspringer af professionsorganisationer og håndværket som idealtyper, og har som opgave at sikre, at den udøvende organisation er driftssikker (Voxted, 2007). Ledelsesidealer er at

² Med ledelsesteknologier henvises der til systemer eller værktøjer som selvstyrende grupper, værdibaseret ledelse, LEAN osv.

den fremmeligste blandt ligemænd sikre at dagligdagen på arbejdspladsen fungerer gennem fagligt opsyn og ledelse, ved at være ansvarlig for at tilrettelægge, planlægge og kontrollere arbejdet og ved at motivere, disciplinere og supervisere de ansatte. Hvad angår de mere strategiske sider af både organisationsudvikling og personaleanvendelse, er disse opgaver placeret på et højere niveau i hierarkiet.

I en skematisk form kan forskellen mellem de to ledelsesidealer listes op på følgende måde:

(FIGUR 1 - Den traditionelle leder og den professionelle leder)

Traditional foreman	First line manager
Older	Younger
Waged	Salaried
Ambivalent about allegiances	Part of the management
Ambivalent about allegiances and function	Clear and confident about capabilities and function
Poorly trained	Extensively trained
Poorly selected	Carefully selected
Easily diverted into progress-chasing	Priorities well mapped
Incomfortable with IT and statistical data	Adept at handling data in various forms
Follows orders/transmits orders	Plans ahead, seek continuous improvement
Look to precedents	Forward looking
Union members	Non-union
Career blocked	Expects promotion

Kilde: Storey, 1992:220

Som en reaktion på diskussionerne om den offentlige sektor er på vej mod en professionel mellemliderrolle, er der introduceret et tredje ideal; eller måske snarere et ideal der kombinerer den traditionelle og den professionelle lederrolle; Hybridledelse (se fx Jespersen, 2005b; Llewellyn, 2001; Mo, 2008; Torjesen, 2008; Voxted, 2008). Hybridlederrollen som en mellemform af den traditionelle leder og den professionelle leder er i nogen grad udvikling i opposition til New Public Management teoriernes professionelle lederideal. Det bærende argument i kritikken af det professionelle ledelsesideal, er, at ledere i første række fortsat har behov for faglig indsigt for at udfylde førstelinje leder rollen, og at der fortsat efterspørges faglig ledelse og driftsledelse både fra de ansattes side, men også fra den øvrige

organisation (fx Jespersen, 2005a; Voxted, 2008). Denne kritik er dermed ikke en afvisning af de elementer der indgår i professionel ledelse blandt førstelinjeledere, men at der fortsat er behov for formelle ledere der også varetager driftsledelse og faglig ledelse.

Metode

Undersøgelsen der præsenteres i paperet er baseret på et struktureret observationsstudie (se Bryman & Bell, 2007 for beskrivelse af denne metode). Det strukturerede observationsstudie udgør en metode, der ikke tidligere har været anvendt i Danmark til at afdække kommunale eller øvrige offentlige ledere i forskningsmæssige sammenhænge, og som i international sammenhæng kun har været anvendt i et meget begrænset omfang. Paperet bygger hermed på et undersøgelsesdesign, der er forskellig fra øvrige undersøgelser på feltet. Metodisk adskiller det strukturerede observationsstudie sig først og fremmest ved, at det ikke er lederne selv, der angiver egen praksis, men undersøgeren der opsamler data på baggrund af direkte observationer af lederens praksis.

I studiet indgår der 50 kommunale førstelinje ledere. De ti ledere kommer fra i alt 23 ud af 98 danske kommuner. Vi har fulgt hver af de 50 ledere over en dag i seks timer, hvor vi har registeret deres aktiviteter og tidsanvendelse fordelt på otte kategorier. De ledere der indgår i er fordelt med 10 ledere indenfor følgende fem beskæftigelsesområder:

1. Det grønne område. Lederne er alle ansat ved kommunale parker og grønne arealer, herunder kommunale kirkegårde.
2. Idræt. Gruppen inkluderer halinspektører, ledere af idrætsanlæg og af kommunale svømmehaller.
3. Serviceledere. Gruppen fordeler sig med to ledende rådhusmedarbejdere, en rengøringsleder og syv ledende skolepedeller.
4. Ældreområdet. I populationen indgår alene ledere der har en uddannelse som Social- og sundhedsassistenter. Der indgår ikke sygeplejersker i undersøgelsen, selvom de også figurerer som ledere i tilsvarende stillinger.
5. Socialpædagogiske institutioner. Denne gruppe af ledere er fra kommunale institutioner indenfor handicapområdet og børn & unge området.

Ud over at projektet alene beskæftiger sig med førstelinje ledere, er det også afgrænset til kun at se på ledere indenfor LO området. Dermed afgrænser undersøgelsen sig fra ledere fra det store antal institutioner og medarbejderkategorier i den offentlige sektor, der har en mellemlang professionsbachelor uddannelse (fx daginstitutioner og skoleområdet). Undtagelsen fra denne afgrænsning er de socialpædagogiske institutioner, hvor ledere og ansatte har en pædagogisk baggrund. Når denne gruppe er medtaget, skyldes det, at den primære fagforening blandt lederne og de ansatte, Socialpædagogernes Landsorganisation, er et LO forbund. Endelig er undersøgelsen afgrænset fra det administrative (forvaltningsmæssige) jobområde.

Dataindsamling fandt sted ved at følgende af lederens aktiviteter registreres fordelt på otte kategorier:

- A. Driftsaktiviteter Dette er en bred kategori, der omfatter alle aktiviteter, der knytter sig til arbejde indenfor faget/området.
- B. Mødeaktivitet
- C. Samtaler mellem leder og egne ansatte Denne kategori omfatter alle samtaler, dialog som monolog, mellem lederen og de ansatte han/hun er leder for. Dette uanset samtaleindhold, idet en ansat altid vil forholde sig til, at det er en kontakt med sin

leder. Samtaler er også i det omfang kommunikation foregår via telefon, noter med korte beskeder, E-mails, SMSer eller chats.

- D. Samtaler med sideordnede og overordnede ledere Dette omfatter både nærmeste leder, andre ledere på tilsvarende niveau og ledere længere oppe i hierarkiet.
- E. Samtaler med andre i relation til lederrollen Denne kategori omfatter alle andre samtaler der knytter sig til lederrollen. Det er samtaler med borgere/brugere, stabsmedarbejdere, eksterne samarbejdspartnere osv.
- F. Administrative opgaver Denne kategori er administrative opgaver der er bundet op på lederfunktionen. Det er eksempelvis regnskab/budget, udarbejdelse af indberetninger, optælling af arbejdssedler, brevskrivning osv.
- G. Strategiarbejde. Som en yderligere kategori ved ene aktiviteter uden kommunikation, indtaster vi i det omfang, at vi finder aktiviteten udgør ledelsesmæssig planlægning af mere strategisk karakter. Det er udarbejdelse af planer/tanker ved forandringsprojekter, bidrag til strategi, udarbejdelse af en personalepolitik osv. Det er op til den enkelte observant at vurdere, om lederens arbejde er af strategisk karakter.
- H. Andre aktiviteter. Residual kategori for ledelsesmæssige og andre aktiviteter der ikke lader sig indfange af de foregående 7 kategorier.

Registrering foregik ved at der ved hver ny aktivitet blev angivet i forhold til hvilken kategori den faldt inden for, og en tidsangivelse i hele minutter. Aktiviteter under et minut blev registreret som sådan, hvor to aktiviteter under et minut ved sammentælling registreres som et helt minut.

I efteråret 2010 blev der gennemført en pilotundersøgelse baseret på ni respondenter. Undersøgelsen var underlagt en interviewguide, der præciserede indholdet af hver af de otte kategorier. Formålet med pilotundersøgelsen var at afprøve metode og interviewguide, hvor det konkrete udbytte var erfaringsopsamling på metoden og revision af interviewguide. Der blev også forud afholdt et møde for de personer der indgik i hovedprojektet for at diskutere erfaringer. Endelig blev der gennemførte et gruppeinterview med fire af de respondenter, der indgik i pilotforløbet. Resultaterne fra pilotundersøgelsen afstedkom kun mindre ændringer i interviewguiden. Eksempelvis blev de otte kategorier vi havde opstillet videreført i hovedprojektet.

De 50 respondenter der indgår i projektet er fundet gennem et såkaldt snow-ball sample (Bryman & Bell, 2007). Der blev i denne proces anvendt flere kilder:

Faglige organisationer blev anmodet om at fremskaffe mulige respondenter.

Der blev rettet kontakt til kommunale ledere.

Kontakt til potentielle ledere via lederuddannelsesstilbud.

Brug af observanternes egne personlige og professionelle netværk.

Af de 50 respondenter der indgår i datamaterialet har to personer ikke formelt har en ansættelse hos en kommune. Det er hhv. en halinspektør og en leder på en socialpædagogisk institution. Begge ledere er ansat i selvejende institutioner. De to institutioner er imidlertid så tæt knyttet til det kommunale system, at deres vilkår på alle måder er sammenlignelige med tilsvarende kommunale ledere.

At strukturerede observationsstudier ikke tidligere har været anvendt i af os kendte forskningsbaserede undersøgelser til at afdække kommunale ledere, kan begrundes med, at det er meget ressourcekrævende metode i sammenligning med de øvrige designs der

anvendes indenfor feltet. Ligeledes er det en metode der kun bidrager med relativ få data i sammenligning med andre designs. Når vi alligevel har anlagt dette design, skyldes det, at

	SL ledere	Serviceledere	Ældre-området	Idræts-området	Det grønne område	Samlet ledergruppe
--	-----------	---------------	---------------	----------------	-------------------	--------------------

det giver en direkte og autentisk adgang til at måle ansattes aktiviteter og tidsanvendelse, samt at dette foregår ud fra ensartede kriterier på tværs af populationen. Alternativet til en sådan registrering af de ansattes arbejdsopgaver er surveys i form af spørgeskemaer lederne selv udfylder, der har som det første den svaghed, at de baserer sig på de ansattes egne fortolkninger af kategorisering af aktiviteten (Bryman & Bell, 2007; Scheuer, 2010). En anden svaghed ved surveyet er, at angivelser ofte er tidsforskudte, og dermed mere er udtryk for lederens opfattelse af tid frem for den kronologiske tid (se bl.a. Jabobsen, 2005 for denne problemstilling). Det udgør en oplagt risiko for fejlangivelser, at visse typer af aktiviteter fylder meget mentalt, hvorfor de angives af lederne selv til at udgøre en større del af den arbejdsmæssige hverdag end det faktisk er tilfældet. Dette gælder især ved anvendelse surveys, hvor ledere bliver anmodet om at vurdere deres prioriteringer og tidsanvendelse generelt (se fx Ledernes Hovedorganisation & Handelshøjskolen i Århus, 2005; Klausen, 2011; Friis, 2010). Dette kan imødegås ved surveys der baserer sig på ledernes time/sags registreringer, men denne metode vil ikke helt kunne eliminere problemet med usikkerhed ved tidsforskydninger. Ligesom der fortsat hersker problemet med at identiske aktiviteter vurderes forskelligt lederne imellem.

De kvalitative designs, her først og fremmest forskellige typer af interviews, giver mulighed for at spørge ind til karakteren af de respektive aktiviteter. Men fortsat er det et grundlæggende vilkår, at data baserer sig på fortolkninger af respondenternes fortolkninger.

Svagheden ved det strukturerede observationsstudie er, at deltagerne og deltagelse i nogen grad påvirkes af at blive observeret. Dette gav sig også udslag ved at flere ledere takkede nej til at blive fulgt en dag, måske af frygt for at de fremstod utilstrækkelige i deres job. Ligesom det ikke kan udelukkes, at de på den dag de indgik greb opgaverne en smule anderledes an end ellers. En anden hyppig årsag til, at lederne ønskede at flytte besøget, var, at den dato vi foreslog, var besat af møder. Det skal til dette usikkerhedsmoment ved undersøgelsen tilføjes, at tre af de 50 observationer foregik på dage, hvor lederen næsten udelukkede deltog i møder.

En kritik af observationsstudier der ofte anføres, er, at den der observerer ikke forstår indhold, mening og konsekvenser af sine observationer. Til at imødegå dette problem, og som et yderligere input af data, blev der efterfølgende planlagt gruppeinterviews med hver af de fem kategorier af ledere og et tværgående gruppeinterview med i udgangspunktet en repræsentant for hver af de fem grupper. Formålet med disse interviews var at få fortolket og uddybet vores observationer (Voxted, 2011).

Resultater

De første resultater er hvor mange aktiviteter og skift lederne i alt og indenfor de enkelte kategorier af ledere har foretaget. Her viser tallene, at lederne i gennemsnit har haft 9 aktiviteter pr time:

A: Driftsaktiviteter	3,7	10,3	8,8	7,7	8,0	7,7
B. møder	2,1	1,5	2,4	1,0	2,6	1,9
C:Kontakt til egne ansatte	14,2	15,0	19,3	10,8	14,7	14,8
D:Kontakt til overordnede og sideordnede ledere	9,1	3,2	3,9	3,1	1,8	4,2
E: Kontakt til andre	6,4	18,2	6,8	8,7	3,8	8,8
F: Administrative opgaver	13,0	13,9	10,6	6,5	7,9	10,4
G: Strategiarbejde	1,5	1,9	0,7	2,4	1,2	1,5
H: Andre aktiviteter	6,6	6,7	7,0	3,6	3,8	5,5
I alt + (antal aktiviteter pr. time)	57 (9,5)	70 (11,7)	60 (10,0)	43 (7,2)	41 (6,8)	54 (9,0)

Tabel 1: Antallet af aktiviteter, opgjort i antal aktiviteter pr. leder pr. observation (6 timer)

N=50

De ledere der har flest aktivitetsskift i løbet af en arbejdsdag er servicelederne, mens det grønne område er det mindst omskiftelige lederjob.

I tabel to fokuseres der på tidsanvendelsen af de otte aktivitetstyper:

	SL ledere	Serviceledere	Ældre-området	Idræts-området	Det grønne område	Samlet ledergruppe
A: Driftsaktiviteter	4	26	18	26	24	20
B. møder	22	12	18	9	27	18
C:Kontakt til egne ansatte	11	9	18	14	11	13
D:Kontakt til overordnede og sideordnede ledere	8	5	4	4	2	5
E: Kontakt til andre	12	16	9	10	4	10
F: Administrative opgaver	18	16	16	20	15	17
G: Strategiarbejde	6	1	2	4	6	4
H:Andre aktiviteter	16	17	15	12	13	15
I alt ³	104	102	100	99	102	102

Tabel 2: Tidsanvendelse af arbejdstiden i procent:

N=50

Tabellen placeres på side 6, kort efter tabel 1 (i afsnittet 'resultater') – placering også angivet i teksten.

Disse resultater er ligeledes med til at understrege, at lederne gennemgående har omskiftelige arbejdsdage. Ingen af de otte aktivitetsgrupper udgør for den samlede ledergruppe mere end 20 pct. i gennemsnit af arbejdsdagen.

³ De enkelte tal er afrundet til nærmeste hele procent. Dette giver varieret sammentælling

På baggrund af data fra de to tabeller er der i notatet opstillet en række temaer, som udgør undersøgelsens resultater med henblik på at besvare den problemstilling vi rejser i paperet.

Deltagelse i driftsaktiviteter

Et centralt spørgsmål til at vurdere om laget af førstelinje ledere er professionelle ledere, er i hvilket omfang de indgår i driftsaktiviteter på samme vilkår som de ansatte. Her viser tallene, at lederne samlet set anvender 20 pct. af deres tid i driften. Dette resultat dækker imidlertid over markante forskelle de fem grupper imellem. For serviceledere og indenfor idræt er tidsanvendelsen på 26 pct., og for det grønne område 24 pct. Altså en betydelig driftsaktivitet, og for de to førstnævnte grupper er det den mest tidskrævende aktivitet af de otte punkter. For det grønne område og ældreområdet dækker tallene dog over betydelige interne variationer blandt de ti observerede ledere, hvor nogle leder anvender over halvdelen af deres tid på driftsopgaver, mens andre leder er helt ude af driften. Især indenfor det grønne område er der store forskelle i lederrollen lederne imellem. Omvendt forholder det sig for lederne på det socialpædagogiske område. De adskiller sig markant ved kun at deltage i driftsopgaver i 4 pct. af deres tid. De er dermed de facto fuldtidsledere. Hvad der gør at dette område adskiller sig, kan ikke umiddelbart besvares ud fra disse data. En oplagt tese er, at det knytter sig til arbejdsområdet, herunder den måde området er internt organiseret. En anden mulig forklaring udspringer af det forhold, at lederne på de socialpædagogiske institutioner har en anden uddannelsesmæssig baggrund (inklusiv ledelsesmæssig efteruddannelse), og er modsat de øvrige ledere leder for professionsansatte med en mellemlang videregående uddannelse. Resultatet kan også være en konsekvens af, at kommunerne i særlig grad har satset på en professionalisering af ledere indenfor velfærdsområder med mellemuddannet arbejdskraft (fx daginstitutioner, folkeskoler, hjemmesygeplejen), mens der ikke har været et tilsvarende fokus på lederudvikling, hvor lederne og deres ansatte har en baggrund som faglærte eller ufaglærte.

Som et supplement til denne opgørelse, er der ud af datamaterialet endvidere opgjort andelen af fuldtidsledere, hvilket defineres som ledere der anvender maksimalt 5 pct. af deres arbejdstid på driftsopgaver. Andelen af fuldtidsledere er 15 af de 50 respondenter, fordelt med 5 af de socialpædagogiske ledere, 4 af lederne fra idrætsområdet og 3 ledere inden for hhv. det grønne område og ældresektoren.

Med den undtagelse at ingen serviceledere er fuldtidsledere blandt de 15, er der en jævn fordeling kategorierne imellem. Til sammenligning er der syv af de 50 ledere, der anvender mere end 50 pct. af arbejdstiden på driftsopgaver, fordelt med tre på det grønne område, to serviceledere, og en på hhv. ældreområdet og idræt.

Arbejdsbelastning fra administrative opgaver

Både i den offentlige debat og også en række undersøgelser (fx Mainz & Bartels, 2003; Andersen, Bjørnholt & Lolle, 2007) har beskæftiget sig med det forhold, at ledere i mindst lige så høj grad er administrative medarbejdere som de er ledere. Her er et af undersøgelsens måske mere bemærkelsesværdige resultater er, at lederne bruger relativt begrænset tid på administrative opgaver. I gennemsnit anvender lederne 17 pct. af deres tid på administration, hvilket svarer til ca. 1/8 af arbejdsdagen. Et mere kuriøst resultat er det, at det er halinspektører mv. der anvender mest tid på administrative opgaver, omend der ikke er tale om et signifikant udsving. Den administrative belastning er relativ ens de fem ledergrupper imellem. Dette står i skærende kontrast til den offentlige debat om stigende administrative belastninger, ligesom en række undersøgelser har anført, at lederne føler sig

unødigt presset på dette område, hvilket går ud over tid til at udøve ledelse (se fx Vøxted, 2009 for denne diskussion). Især er ældreområdet blevet fremhævet i denne debat som et område, der er presset af administrative opgaver. Dette afspejler sig ikke i denne undersøgelse. 16 pct. af lederes tid i ældresektoren går til administrative opgaver.

Udviklingsledelse

I vores observationer indgik 'strategisk arbejde', hvilket inkluderer overordnede personalemæssige aktiviteter, forandringsledelse og strategiske tiltag. Dette sammenfattes i den videre fremstilling i et fælles begreb: 'udviklingsledelse'. Denne aktivitet indgår i et særdeles begrænset omfang i observationerne; i gennemsnit kun 4 pct. Hvilket umiddelbart kan afstedkomme den konklusion, at dette lag af ledere ikke beskæftiger sig med strategiske overvejelser og forandringsledelse. Dette vil være et resultat i modsætning til både surveyet udarbejdet i dette projekt (Friis, 2010), andre undersøgelser (se fx Klausen, 2006 & 2011; Vøxted, 2007). Her fremstiller lederne selv udviklingsledelse som en mere væsentlig opgave i deres hverdag end vores resultater viser.

Det undersøgelsen måler, er omfang af aktiviteter der bidrager til udvikling og strategisk ageren som særskilt aktivitet. Denne type af aktiviteter kan imidlertid også være en integreret del af de øvrige aktiviteter: samtaler med ansatte, møder, samtaler med overordnede osv. Det der kan konkluderes ud fra undersøgelsen er derfor, at udviklingsledelse i et meget begrænset omfang udgør en særskilt aktivitet i førstelinje lederens arbejdsmæssige hverdag. Men det kan være et perspektiv og en udfordring, som de har med i tankerne, og som de inkluderer i deres øvrige opgaver.

Med det design der er valgt i denne undersøgelse, er det næppe lykkedes at opfange den arbejdsbelastning, der er på førstelinje lederne i tilknytning til forandringer. Dette baserer sig også på det forhold, at de organisationer der indgår i studiet har og er i forandringsprocesser. Næsten alle de ledere der indgår i undersøgelsen, må forholde sig til aktuelle budgetmæssige stramninger. Flere af de socialpædagogiske organisationer har været i en overgang fra at være amtslige institutioner til kommunale institutioner. På det grønne område er der eksempler på, at deres aktiviteter har været i udbud i licitation. Dette er kun nogle eksempler på de mange forandringer, vi fik omtalt i interviews og under vores besøg. Disse forandringer udgør udfordringer i lederens hverdag, som vi altså ikke har kunnet indfange med denne undersøgelse, hvad angår hvordan lederne håndterer disse udfordringer. Hvilket udgør et oplagt tema for nye undersøgelser.

Kontakt til ansatte

Det er en klassisk definition af ledelse, at lederen er en person der udøver et arbejde gennem andre. Ledelse opfattes jf. denne definition med at have personaleansvar, hvorfor det kan medvirke til at belyse lederrollen, i hvilket omfang kommunale førstelinje ledere er i dialog med egne ansatte. Observationerne viser, at lederne i gennemsnit anvender 13 pct. af deres tid i dialog med egne ansatte. Servicelederne ligger lavest, hvilket også er den kategori af ledere, der har færrest ansatte under sig. Mens lederne i ældresektoren adskiller sig ved at anvende 18 pct. af deres tid i dialog med ansatte. Bag disse tal ligger, at lederne er i kontakt med egne ansatte i gennemsnit 2,5 gange i timen. Igen adskiller ældresektorens ledere sig ved at have et gennemsnit på 3,2 gange i timen. De øvrige fire kategorier af ledere er ens. Hvilket medfører, at serviceledernes samtaler dermed er af kortere varighed.

Kontakt til overordnede og sideordnede ledere

Omvendt viser undersøgelsen, at lederne kun anvendte en begrænset del af deres tid på kontakt til overordnede og sideordnede ledere. I gennemsnit 5 pct. af tiden. De socialpædagogiske ledere anvender noget mere tid: 8 pct. Ligesom de i gennemsnit i løbet af observationerne på seks timer havde kontakt til overordnede eller sideordnede ledere 9,1 gange mod et gennemsnit på 4,2 gange. Denne store forskel kan forklares med, at for de socialpædagogiske leders vedkommende er overordnede og sideordnede ledere på den samme fysiske lokalitet. Dermed er der en løbende og personlig kontakt mellem lederne i hverdagen, hvor det forholder sig anderledes for flertallet af de øvrige ledere, der er alene med deres ansatte på deres lokalitet. Kontakten til over- og sideordnede ledere foregår derfor på mail eller telefon, ligesom den først etableres kontakt når der opstår et konkret behov.

Andre kontakter

Kontakt til andre instanser blandt lederne er et af de felter for observation, hvor der er mere væsentlige forskelle de fem grupper af ledere imellem. Servicelederne skiller sig afgørende ud, ved at denne opgave fylder 16 pct. af deres arbejdstid mod 10 pct. i gennemsnit. Der tegner sig dermed i undersøgelsen en lederrolle blandt serviceledere, hvor ledelse i stort omfang er at lede udad organisationen, frem for at lede nedad og egne ansatte. Dette lag af ledere har for de flestes vedkommende under fem ansatte under sig, hvilket også afspejlede sig i, at de er den kategori af førstelinje ledere, der anvender mindst tid i samtaler med deres ansatte (9 pct.). Lederrollen blandt især servicelederne på skoler er i stort omfang bundet op på et ledelsesansvar, der vedrører brug af eksterne samarbejdspartnere som håndværkere, leverandører osv. Dermed adskiller servicelederne sig med en lederrolle, der er forskellig fra forestillingerne om professionalisering af ledelse. Når der i den nuværende debat henvises til behovet for professionelle ledere i den offentlige sektor, er det med henvisning til ledelse af ansatte indenfor eget område, fokus på udviklingsledelse og aktiv deltagelse i en samlet ledergruppe med øvrige professionelle ledere (se fx Klausen, 2001 & 2006; Voxted, 2007; Voxted, 2010). Dette er ikke den lederrolle servicelederne indfrier. Til gengæld varetager de et ledelsesansvar ved selvstændigt at tage beslutninger og lede samarbejdet med eksterne leverandører og samarbejdspartnere. Hvilket også udgør en (nødvendig) lederrolle, men forskellig fra de aktuelle idealbetragtninger.

Mødeaktivitet

Et andet tema der ofte fremføres i debatten om ledernes arbejde, er, at de anvender en stor del af tiden på møder. At mødeaktiviteten er stor også blandt førstelinje ledere bekræfter denne undersøgelse: 18 pct. i gennemsnit. Bag dette tal er der store forskelle de fem kategorier af ledere imellem. Det er den type af observationer, hvor der er en række af de største forskelle. Lederne indenfor idrætsområdet er kun i møder 9 pct. af deres tid, mens det for pedellerne også ligger lavt med 12 pct. Omvendt anvender de socialpædagogiske ledere 22 pct. af deres tid på møder, og på grønne område er mødedeltagelse helt oppe på 27 pct. af arbejdsdagen.

Hvad angår deltagelse i møder, er det et felt, hvor undersøgelsen er behæftet med en metodisk usikkerhed. Langt de fleste af lederne kunne fortælle, at de har arbejdsdage præget af møder. Nogle af lederne fravalgte at vi kom en af disse dage med mange møder,

mens andre accepterede. I den samlede undersøgelse er der tre observationer, hvor arbejdsdagen næsten udelukkende går med møder; to indenfor det grønne område og en blandt de socialpædagogiske ledere. Dette forhold er medvirkende til, at det grønne område markerer sig som den kategori af ledere, der anvender mest tid på møder.

Mødeaktiviteten syntes endvidere at afspejle en grad af professionalisering i lederrollen. Til denne pointe indgår det i vurdering af mødeaktiviteten, at de fleste møder var med enten overordnede eller egne ansatte. Dermed bidrager møder til at lederne anvender mere tid på egne ansatte og har en større og tættere kontakt til de overliggende og sideordnede lag af ledere end hvad der angives med svarkategorierne 'Kontakt til egne ansatte' og 'Kontakt til overordnede og sideordnede ledere'.

Opsamling

Undersøgelsens resultater giver ikke et entydigt svar på hvilken lederrolle kommunale førstelinje ledere der indgår i undersøgelsen indtager. Der er forskelle de enkelte grupper af ledere imellem, hvor især lederne indenfor det socialpædagogiske område er fuldtidsledere, mens rollen er mere uklar blandt servicelederne og indenfor det grønne område. Den overordnede tendens er, at de undersøgte ledere er overvejende fuldtidsledere, hvilket ses af a) lederne anvender i gennemsnit kun 20 pct. af deres arbejdstid i drift, b) 15 ud af de 50 ledere anvender mindre end 5 pct. af tiden i drift. Undersøgelsen viser også at tiden kun i begrænset omfang går til administrative opgaver. Endelig peger det i retning af en professionalisering, at lederne er i omfattende dialog med egne ansatte og deltager i stort omfang i mødeaktivitet.

Omvendt viser undersøgelsen også, at der kun anvendes en beskedent mængde tid på det vi i undersøgelsen betegner som 'strategiarbejde'. En professionalisering i retning af ledelseslitteraturens angivelser om professionel ledelse kan ikke umiddelbart genkendes gennem en øget aktivitet ved personaleledelse, forandringsledelse og strategiarbejde. Dette kan skyldes at denne aktivitet ikke opfanges med det design der er anvendt. Det er meget sandsynligt at aktiviteten på dette område er større end vores resultater viser. Det er endvidere karakteristisk, at samtaler med ansatte ofte omhandlede driftsspørgsmål og faglige spørgsmål, omend vi ikke har opgjort samtalerens indhold systematisk. Ligesom de 50 ledere med få undtagelser havde grunduddannelser indenfor eller af relevant for det fagområder de er ledere indenfor.

Det samlede resultat af undersøgelsen er, at en stor andel af de kommunale førstelinje ledere vi undersøger er professionelle ledere, forstået derhen, at de har ledelse som profession. De fleste af lederne adskiller sig fra den traditionelle lederrolle vi introducerer i litteraturstudiet. Men langt fra alle. Inden for de fleste af de fem kategorier er der fortsat ledere hvis praksis harmonerer med det traditionelle lederideal. Ligesom servicelederne som gruppe udgør et segment hvis lederrolle er særegen.

Den professionelle lederrolle der tegner sig i denne undersøgelse gør at hybridlederbegrebet fremstår som et væsentligt bidrag til at forklare den rolle de kategorier af førstelinje ledere. Problemet med dette begreb er imidlertid, at det i højere grad har udgjort en kritik af den professionelle lederrolle i udlægninger fra eller inspireret af New Public Management, end forsøgt at karakterisere indholdet af en mellemliderrolle. På dette felt bidrager dette paper til en mere indholdsmæssig diskussion af indholdet af en professionalisering af førstelinje leder rollen.

Referencer

- 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
- Bendix, Henrik W. m.fl. (2008); *Hospitalsledelse – Organisatorisk fænomen og faglig disciplin*, Børsen Offentlig, København
- Bryman, Allan and Emma Bell (2008); *Business Research Methods*, Oxford University Press, Oxford
- Digmann, Anne-Mette, (2004); *Ledelse med vilje*, Børsens Forlag, København
- Digmann, Anne-Mette og Mads O. Dall (2003); *Offentlig ledelse i udvikling*, Børsens Forlag, København
- Ferlie, Ewan m.fl. (1996); *the New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford
- Friis, Lars (2010); *Om ledere i første række*, notat, Ledelse i første række, Væksthus for Ledelse, Kommunernes Landsforening, Århus & København
- 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
- Hansen, Karin, (1999); *New Public Management på det kommunale niveau: en dansk NPM-model*, Arbejdsrapporter fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, 1999:9, Aalborg Universitet, Aalborg
- Hildebrandt, Steen, Kurt K. Klausen og Steen F. Nielsen (red.), (2003); *Sygehusledelse*, Munksgaard Danmark, Århus
- Hood, Christopher (1991); A Public Management for all seasons, in *Public Administration*, Vol. 69, issue 1, pp. 3-19
- Jacobsen, Dag I. (2005); *Organisationsændringer og forandringsledelse*, Samfundslitteratur, Frederiksberg
- Jespersen, Peter Kragh (2005a); *"Den tredje vej?" – Generalister, fagprofessionelle eller hybridledere som fremtidens ledere i sygehuse?*, paper, the 18th Scandinavian Academy of Management (NFF) meeting at Aarhus School of Business in Denmark on 18th – 20th August 2005

- Jespersen, Peter Kragh (2005b); *Mellem profession og management*, Handelshøjskolen Forlag, Frederiksberg
- Klausen, Kurt K. (2011); Før og efter Strukturreformen: Professionalisering af kommunal institutionsledelse?, i *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 3/2011, s. 7-18
- Klausen, Kurt K. (2006); *Institutionsledelse: Ledere, mellemledere og sjakbajser i det offentlige*, Børsens Forlag, København
- Klausen, Kurt K. (2005); *Strategisk Ledelse. De mange arenaer*, Syddansk Universitets Forlag, Odense
- Klausen, Kurt K. (2001); *Skulle det være noget særligt? –organisation og ledelse i det offentlige*, Børsens Forlag, København
- Ledernes Hovedorganisation & Handelshøjskolen i Århus (2005); *Det danske ledelsesbarometer*, Det danske ledelsesbarometer, København & Århus
- Lind, Jens & Søren Vøxted (2010); *New principles of management in modern organizations*, paper, IIRA European Congress, Copenhagen, July 2010
- Llewellyn, Sue (2001); 'Two-way Windows': Clinicians as Medical Managers, in *Organization Studies*, 2001, 22/4, pp. 593-623
- Madsen, Sven O. og Helge Tetzschner (red.), (2003); *Fra organisation til organisering – offentlig ledelse i smeltediglen*, Børsens Forlag, København
- 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
- Mo, Tone Opdahl (2008); Doctors as managers: moving towards general management?, in *Journal of Health Organization and Management*, Vol. 22, No. 4, pp. 400-415
- Pedersen, Dorthe (red.), (2004); *Offentlig ledelse i managementstaten*, Samfundslitteratur, Frederiksberg
- Pedersen, Dorthe, Karsten Greve & Holger Højlund (red.), (2008); *Genopfindelsen af den offentlige sektor*, Børsen Offentligt, København
- Scheuer, Steen, 2006; Surveymetoden i erhvervsøkonomien – Nogle epistemologiske refleksioner, i Vøxted, Søren (red.); *Valg der skaber viden*, Academica, Århus
- 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
- 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, Karsten Greve & Holger Højlund (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

Torjesen, Dag O. (2008); *Foretak, management og medikrati – En sektorstudie av helseforetaksreform og ledelse i den norske spesialisthelsetjenesten*, afhandling, Universitetet i Bergen, ATM Skriftserie, no. 26/2008

Voxted, Søren, 2011; *Ledere i første række – Nogle kvalitative betragtninger*, Væksthus for Ledelse, København

Voxted, Søren (2010); *Førstelinjeledere i den kommunale sektor. En karakteristik af hybridlederen*, Det Danske Ledelsesakademi, 6-7. december, Aalborg Universitet, Aalborg

Voxted, Søren (2009); *Leder uden ansigt*, Paper, konference, Det Danske Ledelsesakademi, Syddansk Universitet, Odense, 7. & 8. december

Voxted, Søren (2008); *Mellemliderrollen mellem profession og driftsledelse*, i Sløk, Camilla & Kasper Villadsen (red.); *Velfærdsledelse – I den selvstyrende velfærdsstat*, Hans Reitzels Forlag, København

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