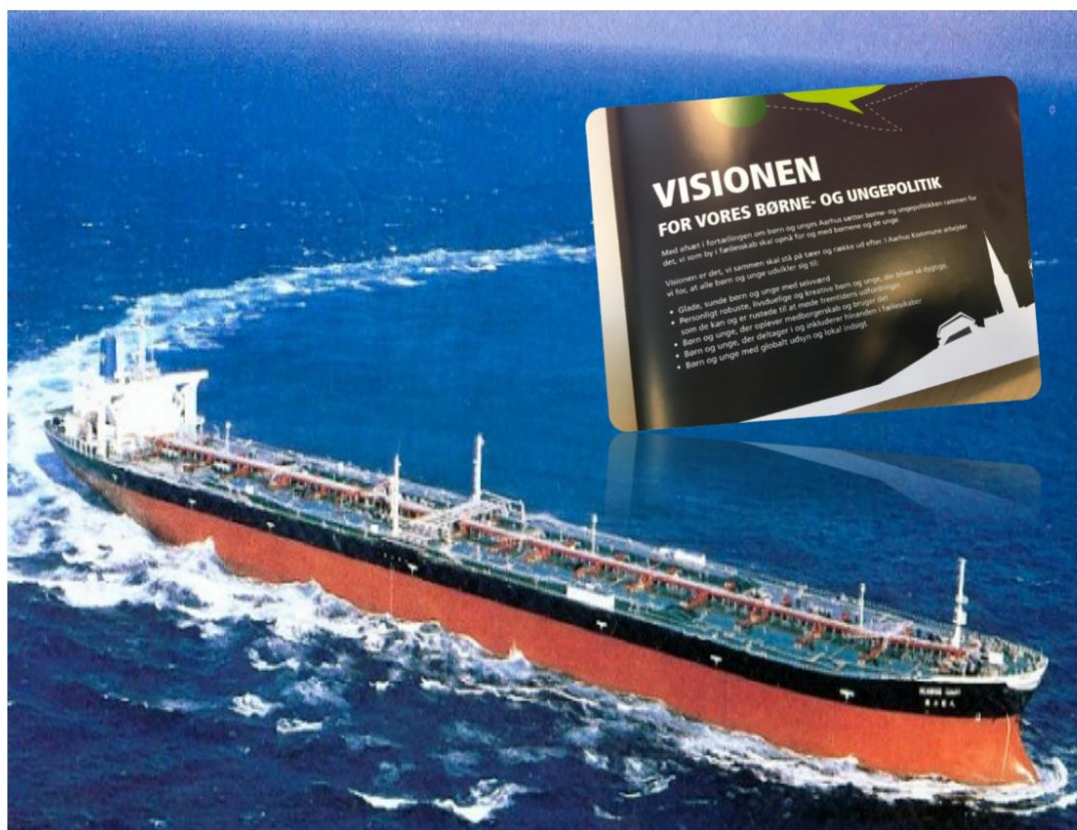


Supertanker på ny kurs...

En navigation mellem New Public Management og New Public Governance



Hovedopgave HD i Ledelse og Organisation

Kompetenceudvikling

HDO-16 (Aalborg)

Vejleder: Allan Næs Gjerding

Forfatter: Christel Beck Laursen

Maj 2016

Indholdsfortegnelse

Indledning	3
Problemstilling	4
Baggrund for projektet.....	4
Problemformulering.....	6
Afgrænsning	7
Metode.....	7
Empiri	9
Kildekritik	10
Fremherskende ledelses- og styringsparadigmer i den offentlige forvaltning	10
New Public Management - et kuldsejlet paradigme?	10
New Public Governance – det nye farvand	15
Koordinater for navigering ”in between”	21
Krydspres/Paradokser/dilemmaer som et vilkår for forvaltningen	21
Medarbejdermotivation i reformernes mangfoldighed.....	22
Innovation som skabelseskraft.....	23
Delkonklusion.....	25
Ledelse i Børn og Unge, Aarhus Kommune	26
Organisering af Magistratsafdelingen Børn og Unge	27
Børn og Ungepolitik og effektmålene	30
Fra vision til handling – transformativ ledelse i aktion	31
Teoretisk ledelsesståsted	34
Lederudvikling i Børn og Unge	38
LOKE – ikke bare lederudvikling... ..	38
Empirisk analyse.....	41
Datainformeret Ledelse	43
Praksisnær ledelse	46
Team og teamledelse	47
Feedback.	48
Ledelsesmæssige kompetencer LOKE kan arbejde med	51
Effektmål for LOKE G2	54
Delkonklusion.....	55
Konklusion.....	56
Perspektivering	60

Indledning

Der hersker i tiden en bred debat om den offentlige sektors fremtid. Dette skyldes bl.a., at styringsparadigmet New Public Management, der har hersket de seneste 30 år, har stadigt sværere ved at levere effektivitetsgevinster og i divergerende art møder stadigt større kritik. Et nyt paradigme trænger sig derfor på i form af tanker om tillidsbaseret ledelse, netværk, tværgående samarbejde og offentlig innovation – New Public Governance er det nye (og usikre) farvand – der synes at kunne bidrage til velfærdssystemets overlevelse.

Den offentlige sektor befinder sig således i 2016 i en brydningstid, hvor der synes at være tendenser til opgør med New Public Managements mange styringsværktøjer, mens forskningen i det nye paradigme påkalder mange forskellige logikker for ledelse, mere pragmatik og mere eksperiment. Den offentlige leder skal således orientere sig i det styringsmæssige ocean mellem stram økonomisk styring og innovative eksperimenter, mellem kontrol og tillid og mellem store og små fællesskaber. At orientere sig, er at kunne bevæge sig i et landskab fyldt med modsigelser og dynamik. At være offentlig leder er ikke blot selv at kunne bevæge sig, men at hjælpe andre med at bevæge sig i de krydspres der ofte forekommer i den offentlige ledelse. Alt i det nye farvand synes dog at handle om tillidsfulde **relationer** – mellem leder og medarbejder, mellem politikere og forvaltning, mellem forvaltning og de fagprofessionelle og mellem kommune og borgere, og i det nye paradigme ligger tilsyneladende en erkendelse af, at relationer er den stærkeste ressource vi har og hvis velfærdssamfundets overlevelse skal sikres, skal vi blive bedre til at udnytte de ressourcer relationerne indeholder.

Der er med New Public Governance dermed skabt nye begreber og tankesæt om fremtidens lederskab. Lederen skal udfordre lederskabets uendelige potentialer og være med til at skabe nye sociale rammer for organisationens øvrige aktører og udnytte deres særlige talenter, fordi der heri ligger nye energier til udvikling af medledelse og følgeskaber. Lederen skal ikke direkte iscenesætte processen, men skal så vidt muligt udfordre og provokere medarbejderne til at tage nye aktivitetsområder og spændingsfelter op til udfoldelse – i kommunens regi ligger dette op til en faciliterende forvaltning.

Ny forskning i offentlig ledelse synes således at vise, at der foregår en paradigmatisk brydning, som kan ende med, at et gammelt og et nyt paradigme smelter sammen, og med

dette i baghovedet synes det interessant at diskutere, om dette også gør sig gældende for magistratsafdelingen Børn og Unge i Aarhus Kommune som konkret case. Her har man i 2015 vedtaget en ny Børn og Unge-politik med en vision, der synes at afspejle et kursskifte og man har med lederudviklingsprogrammet LOKE valgt at sætte fokus på nogle af de udfordringer der forekommer i hverdagen som leder i forvaltningen, for at kunne kompetenceudvikle lederne til at navigere mod nye horisonter. Ser man på de udfordringer offentlige organisationer står med, synes der ikke at være tvivl om, at den traditionelle styringstænkning er én af de store forhindringer, for at skabe reel sammenhængskraft og handlekraft. Sammenhængskraft handler om, at der i organisationen er stærke relationer i form af fælles mål og gensidig respekt - særligt set nedefra i hierarkiet. Derfor skal der skabes en reel insisterende interesse og nysgerrighed fra lederne, hvilket sker ved at være nærværende og tage den dialog, der skal indramme en fælles forståelse for ambitionerne - og være nysgerrig og trække viden fra en mangfoldighed af aktører ind i de strategiske beslutningsprocesser. At skabe handlekraft hænger tæt sammen med at skabe mening og hvis ikke medarbejderne kan se meningen med nye muligheder og initiativer, så kan de ikke handle koordineret på intentionerne. Den nødvendige mening opstår når der tages en fælles dialog om at håndtere de største udfordringer sammen - på tværs af ledelseshierarkiet og på tværs af de enkelte fagområder. Generelt set er der på mange velfærdsområder omfattende forandringsprocesser i gang, for at genopfinde kerneydelser og arbejdsformer og således altså også i Børn og Unge. Spørgsmålet er blot, om supertankeren skal vendes helt eller blot ændre kurs...

Problemstilling

Baggrund for projektet

Magistratsafdelingen Børn og Unge blev i februar 2014 tildelt 2.mio. fra Undervisningsministeriet til udvikling af skoleledelse i forbindelse med implementeringen af folkeskolereformen. Med folkeskolereformen steg kravene til folkeskolens elever; Der er fokus på *mere* læring og *ny* læring og det betyder, at der er kommet nye opgaver for medarbejderne; fokus er flyttet fra *undervisning* til *læring*. Et fokus, som også stiller nye krav til hele organisationens ledelse og magistratsafdelingen afsatte derfor selv yderligere 8 mio.

kr. til intern ledelsesudvikling af alle ledere i hele 0-18 års-området. Ambitionen var at skabe fælles forandring og forankring i hele organisationen, startende med skolerne.

Strategiske diskussioner og interne processer – som bl.a. kom til at handle om diskussioner om, hvad god ledelse er - resulterede i lederudviklingsprogrammet LOKE, der med udgangspunkt i *Ledelse, Organisation, Kommunikation og Effekt* skulle bidrage til denne forandring. LOKE er også navnet på en figur i den nordiske mytologi – halvt gud og halvt jætte – der med sin intelligens, uforudsigelighed og mangetydighed symboliserer kraften i gensidig afhængighed og samarbejde – rent symbolsk noget der måske endda ligner selve B&U. LOKE sætter fokus på fire gennemgående temaer, nemlig *Datainformeret ledelse, Teams og Teamledelse, Praksisnær Ledelse og Feedback og sparring*. Temaerne repræsenterer udgangspunkter i både New Public Management og New Public Governance – to af de styringsparadigmer, der synes at være grundlaget for offentlig ledelse i dag. Som leder i den offentlige sektor skal man i dag kunne navigere målrettet i en stadig mere kompleks og foranderlig virkelighed, der stiller krav til at udvikle kvaliteten i kerneopgaven, sideløbende med effektiviseringer. Krav, som mærkes i både forvaltning, skoler, dagtilbud og fritids- og ungdomstilbud, for disse skal samtænkes på en helt anden måde end tidligere. Med den nye folkeskolereform er kravene meget konkrete; B&U skal højne trivslen og fagligheden, og alle elever skal blive så dygtige, de kan - uanset social baggrund. Løsningen er ikke, at de kommunalt ansatte til stadighed løber hurtigere – løsningen er i stedet, at der skal ledes på nye måder, med nye redskaber. En af metoderne der anvendes er at "lede på effekt", med et fokus på at styrke sammenhængen på tværs af organisationen i Børn og Unge – i overgangen mellem dagtilbud, skole og FU - så man sammen får skabt de bedst mulige vilkår for børn og unges trivsel og læring. Med fokus på det forpligtende mål - Børn og Unge-politikkens vision - skal LOKE medvirke til at nytænke den fælles ledelsespraksis og ledelse på effekt. Den nye ledelsespraksis lader til at være kendetegnet ved at være en "både-og" praksis, hvilket kan synes udfordrende. Der kan dog tales om en pragmatisk bevægelse, hvor nyt og gammelt mødes og hvor begge sættes i spil på nye måder, uden at man nødvendigvis kasserer den værktøjskasse med metoder til styring og ledelse, som der med New Public Management er opbygget gennem de seneste 30 år, for historikken må gerne farve billedet af, *hvad der virker*.

LOKE startede op for skolelederne i efteråret 2014, og deres forløb afsluttes i foråret 2016. I august 2016 starter LOKE op for dagtilbudslederne og fritids- og ungdomslederne, mens den understøttende forvaltning på Grøndalsvej 2 i Viby (også kaldet G2) endnu ikke har været igennem deres lederudviklingsprogram og indeværende opgave kommer således også til at bidrage til tilrettelæggelsen af LOKE for G2. Med udgangspunkt i, at offentlig ledelse i dag bedrives i en navigation mellem New Public Managements styringsrationaler og New Public Governances relationsorienterede perspektiv og at sammensmeltningen af disse medfører forskellige paradokser, bliver Børn og Unge og deres fokus på LOKE som lederudviklingsprogram til arenaen for forståelse af den daglige ledelses udfordringer. Brydningen mellem og sammensmeltning af disse to styringsparadigmer vil således blive belyst gennem et case studie.

Problemformulering

Med afsæt i ovenstående er følgende problemstilling formuleret:

Hvilken form for ledelse kræver navigeringen i farvandet mellem New Public Management og New Public Governance?

Dette vil blive operationaliseret gennem følgende underspørgsmål:

- Hvilke ledelses- og styringsparadigmer synes at være fremherskende i den offentlige forvaltning?
- Hvilke kompetencer påkalder navigeringen i kursskiftet mod New Public Governance?
- Hvordan bedrives ledelse af magistratsafdelingen Børn og Unge, Aarhus Kommune?
- Hvilke udfordringer synes forvaltningens ledere optaget af i forhold til ledelsesudviklingen af Børn og Unge og hvordan kan dette kobles til lederudviklingsprogrammet LOKE, som forvaltningens ledere skal i gennem fra efteråret 2016?

For variationens skyld benyttes gennem hele projektet både betegnelserne Børn og Unge, B&U og magistratet om magistratsafdelingen Børn og Unge, Aarhus Kommune. Ligeledes benyttes også betegnelserne lederudviklingsprogrammet, uddannelsesprogrammet og udviklingsforløbet om LOKE. Om skoler, dagtilbud og fritids- og ungdomsområdet (FU)

benyttes også betegnelsen driftsenhederne og det decentrale, til trods for, at også forekommer store dele drift i forvaltningen og at forvaltningen ikke nødvendigvis er det centrale i Børn og Unge i alles optik.

Afgrænsning

Som landets næststørste kommune har Aarhus ca. 331.000 borgere og mere end 20.000 ansatte løser hver dag vigtige opgaver for byens borgere – kommunen er således en meget stor virksomhed. Der tages dog i opgaven primært udgangspunkt i magistratsafdelingen Børn og Unge på trods af indeværende viden om, at alle kommunernes afdelinger i hverdagen er gensidigt afhængige af hinanden.

Selvom klassiske ledelsesteorier- og idealer har en hvis betydning for måden, hvorpå der bedrives ledelse i den offentlige sektor i dag, vil ledelsesbegrebets livshistorie, de historiske fænomener og processer, der leder frem til udkrystalliseringen af begrebet ikke blive berørt andet end perifært. I praksis er skellet mellem styring og lederskab ikke altid klart og således behandler opgaven offentlig ledelse som både styring og ledelse, og offentlig ledelse forstås som alle typer bestræbelser på at påvirke medarbejdere til at formulere og arbejde hen imod opfyldelsen af bestemte mål i offentlige organisationer. Opgaven inddrager såvel ledelse indadtil som ledelse udadtil i form af samarbejde med borgere og andre organisationer og med højere niveauer i det politiske lag.

Metode

Som også konstateret i forfatters projekt 2 betragtes den systemiske tænkning i form af hermeneutikken som anvendelig til også indeværende opgaves dannelse af ny viden. Inden for systemisk tænkning er det et grundlæggende udgangspunkt, at der ikke er en objektiv virkelighed, som kan forstås mere eller mindre korrekt. Virkeligheden tænkes mere som en social konstruktion skabt af mennesker, der kommunikerer med hinanden gennem sproget. Hermeneutikken tager udgangspunkt i individet som skaber viden i relation til andre subjekter og denne subjekt-til-subjekt relation kan ses som afgørende set i lyset af, at det er mennesker med frie viljer, projektet beskæftiger sig med (Collin et al: 2001:122). Måden den enkelte person, ifølge hermeneutikken, forholder sig til denne omverden på foregår i en vekselvirkning, der kan betragtes som en cirkulær proces kaldet den hermeneutiske cirkel.

Dermed kan der via en cirkulær proces tolkes på den interaktivitet, der foregår, når individer sammensættes og opgaver skal koordineres i den pågældende kontekst. Jf. den hermeneutiske tradition er det ikke muligt at sætte sig uden for sin forståelseshorisont, hvorfor fortolkeren bliver en del af fortolkningen (ibid). Ved hjælp af denne cirkulære, konstante proces opnås forståelseshorisonten. Tolkningen af opgavens problemformulering vil således være betinget af forfatters forforståelse af egne personlige forestillinger om Børn og Unge - erhvervet gennem erfaringer fra praktikophold, deltagelse i processuelle forløb, vidensopsamling i organisationen samt den viden der opnås fra konteksten.

For at kunne besvare problemformuleringen samt udvide forfatter og læsers horisonter, er det nødvendigt at opnå en sammensmeltning af de svar, projektbeskrivelsen via den hermeneutiske proces kommer i besiddelse af. Med andre ord, gennem analyse på det indsamlede erfaringsgrundlag komme frem til en konklusion, der gerne skal udvide horisonten; altså opnå ny viden.

Opgaven vil analytisk og normativt tage udgangspunkt i en betragtning om, at de to fremherskende styringsparadigmer befrugter hinanden i praksis og at både brydningen mellem og sammensmeltningen af disse kan blive et godt grundlag for ledelse af den offentlige forvaltning. Der indledes således med en teoretisk diskussion af de to fremherskende styringsparadigmer, startende med et afsnit om New Public Management (NPM), hvori de basale principper for rationalisering og effektivisering, som NPM bygger på, opridses. Efterfølgende gives læseren et view over New Public Governance (NPG), der synes at være det nye styringsparadigme. Disse to fremherskende tilgange til offentlig ledelse repræsenterer hver for sig nogle logikker, der ikke nødvendigvis kan forenes og derfor medfører paradokser, krydspres og dilemmaer, hvilket synes at være hverdagen for de offentligt ansatte, og dermed også ledere og medarbejdere i Børn og Unge, Aarhus Kommune. Hvordan dette og andet kan håndteres beskrives som nogle af de koordinater der kan anvendes som ledelsesnavigering "in between".

Ledelse af magistratsafdelingen Børn og Unge anvendes som case, for at illustrere, hvordan styringsparadigmerne tager sig ud i praksis. Afsnittet starter med et overordnet billede af, hvordan B&U er organiseret, da selve organiseringen kan have indvirkning på, hvordan ledelse kan praktiseres og hvorfor ledelse udfordres, efterfulgt af en introduktion til Børn og Unge politikken, effektmålene samt et eksempel på, hvordan man i form af mentale

modeller bevæger sig mod politikens vision, foranlediget af både NPM og NPG. Læseren introduceres til Aarhus kommunes fælles teoretiske fundament for ledelse, da dette gennemsyrrer hele organisationen. Fundamentet ligger også til grund for ledelsesudvikling i magistratsafdelingen og for at læseren kan forstå intensionerne bag dette, gives tillige et indblik i, hvordan LOKE er og har været opbygget hidtil. I forbindelse med B&Us intentioner om, at LOKE også skal iværksættes for forvaltningens ledere, har forfatter været konsulent på interviews af forvaltningens ledere, for at kortlægge, hvilke udfordringer disse synes at være optaget af i forhold til de fire temaer, der er det gennemgående omdrejningspunkt for LOKE. Der gives derfor i analysen et indblik i udfordringerne, holdninger til navigeringen af supertankeren og koblingen til, hvordan dette kan anvendes i LOKE for G2.

For at kunne besvare problemformuleringen samt udvide forfatter og læsers horisonter, er det nødvendigt at opnå en sammensmeltning af de svar, opgaven via den hermeneutiske proces kommer i besiddelse af. Med andre ord, gennem analyse på det indsamlede erfaringsgrundlag komme frem til en konklusion, der gerne skal udvide horisonten; altså opnå ny viden. Afslutningsvist gives nogle bud på yderligere perspektivering i forhold hertil.

Empiri

Udover anvendelse af interne organisationsbeskrivelser og beslutningsdokumenter, er der afholdt interviews med et repræsentativt udsnit af forvaltningens ledere - i alt 14 ledere fordelt på direktør, forvaltningschefer, kontorchefer og sektionsledere. Derudover er også de tre formænd fra lederforeningerne Aarhus Skolelederforening, Dagtilbudslederne i Aarhus Kommune samt Lederforeningen Ung i Aarhus blevet interviewet, da disse hver for sig repræsenterer ledere fra omdrejningspunktet for Børn og Unge (henholdsvis skoler, dagtilbud og fritids- og ungdomsområdet der tilsammen dækker hele 0-18-års perspektivet) og således også påvirkes af ledelsen af forvaltningen. I de afholdte interviews er det tilstræbt at stille så åbne spørgsmål som muligt, så spørgsmålene gav anledning til refleksioner og afledte tanker og selvstændige input (se bilag 1 for interviewguide). Lederne er således blevet stillet de samme spørgsmål, dog med undtagelse af direktør Nils Petersen, der først blev spurgt; *Hvad skal ledere i forvaltningen lykkes med i de kommende år?* og dernæst er interviewet med udgangspunkt i en SWOT-analyse, på baggrund af spørgsmålet; *Hvilke styrker, udfordringer, potentialer ser du hos ledere i forvaltningen, og hvilke risici vil kunne*

forhindre/spænde ben for, at vi når målet med LOKE G2? Interviewene er udført i overensstemmelse med gængse retningslinjer for spørgsmål i semistrukturerede interviews (Kvale, 2008). Datamaterialet inddrages løbende som citater og eksempler, hvor det vurderes relevant. Transskriberingen af interviewene fremgår i bilag 4.

Kildekritik

En væsentlig del af materialet der løbende gennem opgaven refereres til, stammer fra Aarhus Kommunes eget ophav, hvilket ikke nødvendigvis giver et nuanceret billede af, hvilken ledelse hverdagen som ansat i kommunens regi byder på.

Fremherskende ledelses- og styringsparadigmer i den offentlige forvaltning

For at forstå den virkelighed lederne af forvaltningen i Børn og Unge navigerer i forhold til, er det væsentligt at opnå et vist kendskab til de ledelsesparadigmer, der kendetegner den politiske organisation – både i forhold til, hvor vi har været de seneste år, hvor vi er i dag og hvor vi bevæger os hen i et fremtidigt perspektiv...

New Public Management - et kuldsejlet paradigme?

Den foretrukne styringsform i velfærdsstaten blev efter 2. verdenskrig det offentlige bureaukrati (hierarki, specialisering, regler og professionelle medarbejdere). Gennem 60'erne blev den offentlige sektor demokratiseret, hvilket førte til en eksplosiv vækst i de offentlige udgifter i løbet af 70'erne og den offentlige sektor har derfor igennem de sidste 30 år gennemgået en omfattende rationalisering med betegnelsen New Public Management (NPM) som overskrift. Med NPM blev den offentlige organisation introduceret for en række styringsmekanismer hentet fra den private sektor ud fra en grundide om, at markedet er en mere effektiv reguleringsform (Kamp et.al, 2013; 4).

NPM i Danmark har rødder i Finansministeriets moderniseringsprogram for den offentlige sektor tilbage i starten af 1980'erne (Klausen, 2014; 41), mens NPM som begreb blev lanceret af den engelske forsker Christopher Hood, i en nu berømt artikel fra 1991 i tidsskriftet Public Administration. Hood satte i artiklen ord på forandringer og modernisering af den offentlige sektor, der satte sig igennem verden over fra begyndelsen af 1980erne, grundet den økonomiske krise i 1970'erne, hvor budgetterne i den offentlige sektor voksede og voksede. NPM synes således ikke at være en egentlig teori, snarere en 'samlebetegnelse'

for en række initiativer og reformer af den offentlige sektor (Kamp et.al, 2013; 11). Der er imidlertid relativt store variationer i udformningen af NPM både mellem lande, internt mellem kommuner og mellem fagområder, men på trods af disse forskelle, hviler NPM på et fælles idegrundlag og en bestemt diagnose og løsning af problemerne i den offentlige sektor. NPM er baseret på en kritik af 'de gamle' offentlige bureaukratiske systemer som 'uregerlige' og ineffektive og et efterfølgende mål om at transformere dem til mere konkurrencedygtige, brugerorienterede organisationer med en generel 'indlejring' i markedet eller markedsmekanismer (Ibid.). New Public Management er dermed baseret på en grundide om at markedet er mere effektivt som samfundsmæssig reguleringsform end det 'gamle' offentlige bureaukrati.

Udover at NPM som 'samlingsbegreb' spænder over ret forskellige lokale modeller, er teorien bag NPM ifølge Hood (1991), kendetegnet ved at hvile på to 'blokke af teorier'. Den første blok kan betegnes som en økonomisk inspireret styringsteori, mens den anden teoriblok er ledelsesteori. Den markedsøkonomiske del indebærer, at der søges skabt markedslignende relationer på det offentlige område ved at anvende instrumenter som kontraktstyring, udlicitering, offentlige - private partnerskaber, frie forbrugsvalg og brugerbetaling. Den teoretiske model bag disse instrumenter er principal-agent-teorien og dens ideer om egennytte og opportunistisk adfærd (Klausen, 2014; 41). I Principal-agent teorien peges der på, at offentligt ansatte (agenterne) handler ud fra deres egeninteresser, og at disse interesser står i modsætning til politikernes (principalernes) krav. Agenten har samtidig den største viden om, hvordan opgaven bedst kan udføres. Denne viden giver de offentligt ansatte en styrke til at forfølge egne interesser, og er derfor "*årsagen til at den offentlige sektor bliver en vildtvoksende plante, der hverken efterlever politikernes krav eller opfylder borgernes behov*" (Kamp et.al., 2013;12). 'Markedsorienteringen' i NPM søger at løse dette problem ved at fokusere på at skabe incitamentsstrukturer, der ansporer agenterne til at opfylde principalens ønsker, og dele af NPM handler i forlængelse heraf om at udvikle måder, hvorpå principalen kan definere sine mål ved enten at belønne agenterne (økonomisk) for at opfylde dem, eller omvendt straffe dem for ikke at opfylde dem. Ifølge Principal-agent teorien opfattes socialt liv derfor som en serie af kontrakter, og konsekvensen er at den offentlige sektor må inddeles i mindre enheder, der styres af præcise mål og kontrakter, således at der kan etableres principal-agent relationer overalt

(Klausen, 2014; 41). Med andre ord bliver opskriften på at skabe en effektiv offentlig sektor at tænke i og etablere principal-agent relationer, hvor man formulere nogle præcise mål for, hvad man vil opnå samt nogle klare incitamentsstrukturer, hvilket sker ved at etablere interne markeder, hvor prissatte ydelser udveksles, og hvor privatisering eller udlicitering af nogle af enhederne samtidig er en del af konceptet (Kamp et.al.2013; 12). I den fjerne ende af principalagent kæderne - ude hos borgerne/brugerne - søger man via frit valgs-ordninger og brugerbetaling at installere en markedsrelation mellem borger og offentlig ansat. Udover ovennævnte markedstankegang er NPM også funderet i nyere ledelsesteori, der handler om, at indføre ledelsesformer fra det private, med vægt på, at der skal *ledes* fremfor *administreres*, hvilket indebærer, at det strategiske område opprioriteres, og der etableres en samlet ledergruppe i form af direktioner og chefgrupper. Budskabet i denne teoretiske søjle er, at medarbejdere bør motiveres gennem andet og mere end blot økonomiske incitamenter, men også skal motiveres gennem anvendelsen af 'blødere' ledelsesformer såsom understøttelse af medarbejdernes engagement, ansvarlighed og udviklingspotentiale, og uddannelses- og udviklingsprojekter, herunder eksperimenter med teambaserede arbejdsformer, spiller derfor også en vigtig rolle. Kultur og værdier bruges dermed som ledelsesredskab snarere end regler og kontrol og fokus på menneskelige ressourcer skal også ses som værende en reaktion på den tidligere bureaukratiske betoning af regler og hierarkisk kontrol. Det skal dog nævnes, at selvom der indenfor denne ledelsestankegang fokuseres på 'bløde' styringsformer gennem inddragelse af medarbejdere, er det også et opgør med, hvad man kunne kalde fagprofessionernes tidligere monopol på at vurdere, hvad der er god behandling, service, undervisning mv. (Kamp et.al., 2013;13). Nye ledelsesformer og mere fokus på ledelse har derfor været med til at sætte værdier, faglighed og identitet i arbejdet under pres. Endelig har det stigende fokus på strategisk ledelse ført til, at opgaver relateret til planlægning, vurdering og evaluering, som tidligere lå hos de fagprofessionelle, er flyttet op til de, der står for den strategiske ledelse og er dermed i mange tilfælde forankret centralt.

De to teoretiske inspirationskilder til NPM synes således ikke umiddelbart forenelige. Hvor principal-agent teori basalt set bygger på mistillid og antagelsen om egennytte er ledelsesretningen i højere grad funderet på en forestilling om tillid og om at medarbejdernes motivation til opgaveløsning har rod i andre mål end blot nyttemaksimering. (Kamp et.al.,

2013; 13). Styringsinstrumenterne kan således opleves som en ovenfra kommende kritik, hvilket har betydet, at mange offentligt ansatte har en fornemmelse af, at de bliver kontrolleret, eller at der ikke er tillid til deres arbejde, og dette synes at have konsekvenser for den enkelte fagprofessionelles oplevede motivation. At Principal-agent teorien opererer med én principal og én agent, mens der i praksis er tale om flere aktører i begge positioner, samt at teorien anslår, at mistillid snarere end tillid kendetegner relationer i den offentlige sektor, grundet antagelsen om medarbejdernes egennyttige adfærd har dog været skarp kritiseret fra flere sider gennem årene og siden slutningen af 00'erne har der fra flere sider været tiltagende modstand mod brug af NPM. I 2011 kom der således en omfattende forskningsrapport fra New Zealand, der er et af de lande, som har levet under et konsekvent NPM-styre siden begyndelsen af 1990'erne. Rapporten påviste på en lang række områder problemer i form af mangel på helhedsorientering og sammenhæng i den offentlige sektors udvikling. F.eks. har det statslige ledelsessystem mere eller mindre afkoblet sig fra den parlamentariske kontrol, og indførelse af resultatkontrakter har betydet omfattende omstruktureringer med tab af den tavse, faglige viden og undergravning af de offentligt ansattes loyalitet¹. Senest har også Hood (der som bekendt navngav begrebet NPM) i samarbejde med Ruth Dixon (en anden anerkendt NPM-forsker) mere eller mindre lagt NPM i graven i bogen *"A Government that Works Better and Costs Less?"* (Oxford University Press, 2015). Hood og Dixon har gennem 30 år undersøgt, hvorvidt NPM-reformerne i Storbritannien rent faktisk har indfriet løftet om at skabe en offentlig sektor, der fungerer bedre og koster mindre. Deres konklusion er, at NPM har fejlet i sin bestræbelse på at skabe mere effektivitet og kvalitet, baseret på, at den (britiske) offentlige sektors driftsomkostninger målt i faste priser er steget i perioden fra 1980 til 2010, samtidig med at utilfredsheden med den offentlige sektor er vokset.² Resultatet er opsigtsvækkende, fordi England er det land i verden, der mest dedikeret har forfulgt NPM dagsordenen. Udviklingen af NPM former sig dog meget forskelligt, når Danmark sammenlignes med England, hvilket bl.a. skyldes at der i Danmark er tale om en 'forhandlet modernisering', præget af lokale tilpasninger, hvor også arbejdsmarkedets parter har deltaget i udviklingen og der samtidig er

¹ https://www.mm.dk/blog/saet-professionsfaglige-nysgerrighed-fri?utm_content=bufferf490c&utm_medium=social&utm_source=linkedin.com&utm_campaign=buffer

² http://www.denoffentlige.dk/sites/default/files/suppliers/news/files/hood_et_al-2015-governance.pdf

der store forskelle mellem sektorerne i den offentlige sektor, fordi principperne i NPM 'oversættes' lokalt og derfor implementeres på ret forskellige måder. Derfor karakteriserer man ofte de skandinaviske versioner af NPM som 'bløde' i modsætning til de hårdere versioner som er gennemført i de førnævnte lande (Kamp et.al. 2013; 15).

Konkrete danske eksempler på kritik af NPM og de medfølgende styringsredskaber, herunder resultatbaseret styring (som bl.a. bedrives i B & U), er en rapport fra april 2016 udarbejdet af KORA på baggrund af viden fra 60 forskellige videnskabelige studier om effekterne af resultatbaseret styring. KORAs analyse viser, at erfaringerne langt fra altid er positive. Målstyring i den offentlige sektor skal iflg. KORA bruges med stor omtanke, ellers risikerer de gode intentioner at fortabe sig i utilsigtede effekter, som eksempelvis at det er de svageste grupper, der bliver de mest sårbare, hvis der mangler entydige mål, gode værktøjer til risikojustering og gode måleredskaber, og hvis det faglige skøn erstattes af tjeklister.³ Tilsvarende viser en stor spørgeskemaundersøgelse, "Fællesskabet før forskellene" fra 2014, lavet af Center for Arbejdsmarkedsforskning ved Aalborg Universitet for FTF og LO, at tæt på fire ud af fem fagprofessionelle medlemmer af FTF oplever øgede krav om dokumentation.⁴ Undersøgelsens forfattere ser de øgede dokumentationskrav som udtryk for, "*at det fagprofessionelle arbejde søges underlagt nye økonomiske og administrative styringslogikker.*" (ibid).

NPM-bølgen støder altså på en omfattende modstand både hos de offentlige ansatte og blandt borgerne, forskere og medier. Færre og færre kan få øje på forbedringerne, mens flere og flere oplever et voksende bureaukrati, formålsløs dokumentation, ringere kvalitet, mindre arbejdsglæde og øget stress. Den markedsøkonomiske del af NPM har tillige medført konkurrence-elementer, hvilket igen har medført siloopbygning, manglende vidensdeling og nedbrydelse af relationer, og oplevelser blandt "siloerne" om *dem* og *os* og ikke mindst, at der er langt mellem *de styrende* og *de styrede*.

Det kan altså overordnet konkluderes, at NPM har ført mange gode ting med sig: mere fokus på ledelse, styring efter klare mål, og klarere målstyring og mere fokus på evaluering. NPM har dog langt fra indfriet løfterne om mindre bureaukrati, større decentralt råderum, store

³ <http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i12768/Der-er-brug-for-maalstyring-version-20>

⁴ https://www.lo.dk/Nyheder/Nyhedsarkiv/2014/12/~/_media/LO/Aktuelt/Nyheder_2014/APL_III_2014.ashx

effektivitetsgevinster gennem udlicitering, og mere offentlig innovation. Dertil kommer en række utilsigtede bieffekter i form af øget horisontal fragmentering og større mistillid mellem ledere og medarbejdere, der har fortrængt de sidstes motivation og faglighed. Troen på markedsmekanismerne i NPM er dermed ved at være aftagende. I hvert fald som det eneste sande, og derfor er det relevant at kigge på New Public Governance, et andet styringsparadigme, der med nye strømninger kan bidrage til at revitalisere den offentlige sektor.

New Public Governance – det nye farvand

Selvom antallet af teoretiske og empiriske studier, der anskuer offentlig styring som en kompleks proces, der involverer mange forskellige offentlige og private aktører, nærmest er eksploderet i de seneste år, så er NPG stadigvæk et forholdsvis nyt styringsparadigme med mange ubesvarede spørgsmål⁵ - derfor synes en tilbundsgående redegørelse for paradigmet med et begrænset sidetal udenfor rækkevide, men et dyk ned i farvandet kan tilvejebringes og visse koordinater kan kortlægges. Det nye styringsparadigme, som ligger i horisonten og som allerede har præget udviklingen i den offentlige sektor i et stykke tid, hævdes at rumme flere aspekter, der på afgørende vis kan være med til at fremme den offentlig innovation, der synes at være påkrævet for velfærdssamfundets beståen.

Den politologiske forskning, herunder ikke mindst forvaltningsforskningen, var i udgangspunkt meget optaget af de formelle politiske institutioners rolle og indretning, og så i forlængelse heraf offentlig styring som et resultat af beslutninger truffet af folketing, regering og embedsværk. Inden for de senere år er der imidlertid kommet stadig mere fokus på den betydning, som samarbejde mellem offentlige og private aktører spiller i tilrettelæggelsen, udøvelsen og implementeringen af offentlig styring. Inden for politologien tales der om et skift 'fra government' til 'governance', hvor førstnævnte refererer til de formelle regeringsinstitutioner, mens sidstnævnte refererer til de komplekse og ofte interaktive processer, hvorigennem økonomi og samfund styres (ibid.) Selve 'skiftet' mellem disse to styreformer kan dog forekomme at være ikke-eksisterende, da de begge er og sandsynligvis altid vil forekomme samtidigt. Forskningen er derfor begyndt at fokusere på

⁵ <http://videnskab.dk/politologisk-arbog-2013/nye-tanker-om-offentlig-styring>

nye interaktive styreformer baseret på *netværk, partnerskaber og relationelle kontrakter* generelt, samt at disse styreformers betydning og legitimitet synes at vokse, i takt med at kompleksiteten af de samfundsmæssige problemer og fragmenteringen af de sociale og politiske institutioner tager til. Governancedebatten anlægger med andre ord et nyt perspektiv på et stadigt mere udbredt og betydningsfuldt samfundsfænomen, og udviklingen af NPG-paradigmet bidrager således til at give en mere dækkende beskrivelse af offentlige styringsprocesser og til at forstå de aktuelle betingelser og udfordringer, som politikere, embedsmænd og private aktører står overfor, når de skal løse komplekse samfundsmæssige problemer. Verden i dag – og måske særligt den offentlige organisation - synes præget af *wicked problems* – en betegnelse for uløsbare, konfliktfyldte, komplekse problemstillinger, der ikke kan løses med en kendt tilgang, eller hvor nye problemer skabes i forsøget på at løse det eksisterende (Majgaard, 2014; 25). Udfordringer som disse kan hverken løses ved standardløsninger eller af yderligere ressourcer, og "the wicked problem" fordrer kontinuerlig omfortolkning af problemer og processer. Flere forskere ligger op til **samarbejde på tværs af stat, region og kommune**, hvor wicked problems skal løses ved at frigive mange af de ressourcer, der bruges på 'meningsløse' NPM-inspirerede målinger, til at tænke velfærdsinnovation.

Hvor NPM ser det offentlige monopol som problemet og øget konkurrenceudsættelse af offentlig service som løsningen (tidligere endnu så Public Administration den politiske styring som hierarkisk og implementering dermed udelukkende vertikalt), så ser NPG den øgede kompleksitet i opgavevaretagelsen som det afgørende problem og **tværgående samarbejde i styringsnetværk og partnerskaber samt horisontal implementering som løsningen**. Hvor NPM søgte at skabe effektive forvaltningssiloer med fokus på input og output, søger NPG at nedbryde siloerne og sætte mere **fokus på proces og effekt**. Derudover gør NPG med sin understregning af behovet for et **mere aktivt medborgerskab** op med NPM's "kundeliggørelse" af borgerne (Osborne, 2006; 381-384). NPM har som nævnt haft et syn på, at de offentlige ledere skulle tilskyndes til at være ledere - enten ved at give dem frirum og lade sig inspirere af den private sektor, eller ved at blive presset af konkurrence på grund af borgernes frie valg af serviceydelser. NPG har et andet syn på, hvad der motiverer de offentlige ledere, og her er det således først og fremmest **lysten og muligheden for at tackle samfundsudfordringer i det store og i det små**, der er drivkraften. Lederrollen i NPG bliver

hele tiden at se muligheder i eksisterende samarbejdsrelationer, styrke eksisterende og finde nye netværkskonstellationer og selvledelse er tillige at betragte som en subtil magtform, der er ved at blive erstattet af fokus på samskabende og kollaborative processer; fællesskabet og deltagelsen i fællesskabet er i stedet omdrejningspunktet for refleksive styrings- og ledelsesprocesser (Majgaard, 2014; 20).

Visse fortalere for NPG har også anlagt et bæredygtighedsperspektiv i styringsparadigmet. At noget er bæredygtigt betyder, at det er i stand til at bære, opretholde eller genskabe sig selv. Selv om begrebet bæredygtighed er gammelt, kan det i NPG-sammenhænge siges at være under tilblivelse; vi ved ikke, hvad et bæredygtigt samfund er, men vi ved at vores nuværende velfærdssamfund helt sikkert ikke er bæredygtigt og derfor skal der i hele den offentlige sektor tænkes i mere holdbare løsninger fremadrettet.

I NPG-perspektivet skal anvendes mere **tillid**, mere **åbenhed** og mere **eksperiment**, fordi det efterhånden er erfaret, at velfærdssamfundets udfordringer ikke kan løses gennem styringsdesign affødt af NPM, men skal i stedet skabes gennem mobilisering af eksperimenter, drevet af lokale aktører og samskabende processer. NPG sætter således heller ikke kun fokus på offentlige ledere, for i NPG inddrages mange aktører, herunder politikere, samarbejdspartnere og aktive borgere og brugere. Ny offentlig ledelse bliver således i høj grad at bygge bro mellem forskellige rationalitetsformer og motivationsstrukturer, som grundlag for anerkendelse og tillid og derfor skal den **transformativ** ledelse på banen (Majgaard, 2014; 13). Grundkernen i at være en transformativ leder indebærer kort fortalt at formulere **en klar vision**, som medvirker til at skabe fælles mening og øget engagement blandt medarbejderne, have strategisk udsyn og opstille målsætninger for organisationen. Transformationslederen **viser som rollemodel vejen** for sine medarbejdere **snarere end at kontrollere**, at de går den rigtige vej, samtidig med, at de i høj grad kan stimulere medarbejderne intellektuelt og **motivere** dem til at arbejde målrettet og effektivt for at nå disse (Buelens et.al, 2011; 630). Dermed står den transformativ leder i kontrast til den **transaktionelle** leder, som anvender belønning og straf for at opnå den ønskede adfærd hos medarbejderne.

Som nævnt har noget af kritikken af NPM samlet sig om *afstanden* mellem de styrende og de styrede; der er for langt mellem dem der udvikler styringsteknologierne og dem der producerer kerneydelserne i velfærdssamfundet. Der er i NPM således for lidt fokus på

implementeringen og dermed **oversættelse** af strategier, indsatser og projekter fra forvaltningens side. Når afstand således gøres til det centrale problem, er det essentielt at forsøge at forstå sammenhængskraften mellem styringsniveauerne og kvaliteten ved disse sammenhænge, der får styring til at give mening og gennemslagskraft. Derfor kommer strategisk ledelse i NPG også til at handle om at **udvikle betingelser for en høj kvalitet af lokale oversættelser** af strategier og dermed fokusere på, at **facilitere og kultivere** oversættelsen og have tillid til at medarbejderne gør deres bedste, for at undgå implementeringssvigt, modstand og huller i styringskæden (Majgaard, 2014; 21). Det bliver således essentielt fremadrettet at forstå forskelle i værdier og motivationsstrukturer for de offentligt ansatte, for at dette kan bidrage til et mere bæredygtigt velfærdssamfund.

NPMs styringsredskabers budgetfokus tager som oftest ikke højde for, at de fagprofessionelles som oftest er relationelt og handlende fremfor producerende, mens NPG anerkender at produktet af det offentlige ydelser er immaterielt og består af menneskelige relationer. Derfor et andet aspekt af succesfuld implementering, og dermed opnåelse af den ønskede effekt, også et stigende behov for **fagligt anerkendende ledelse** for at understøtte den faglige kommunikation om den kompleksitet og dømmekraft, der kendetegner relationen til borgerne (Majgaard, 2014; 23). Dette spiller ind på både forholdet mellem leder og medarbejder og mellem de fagprofessionelle og borgeren og her bliver det udslagsgivende om ledelsen tager de fagprofessionelle alvorligt, har tillid til deres vurderinger og **anerkender kompleksiteten** i de beslutninger de må tage i deres job, for hvis der ikke tages højde for, at medarbejderne kan opleve **krydspres** og udøver dømmekraft under vanskelige vilkår, skabes der problemer for skabelsen af mening. Fælles for metodikkerne overfor nævnt er, at de udfordrer den (ofte) tilstedeværende opfattelse af, at styringstiltag kan tænkes og designes ét sted, hvorefter de uproblematisk kan implementeres et andet. Den offentlige ledelse må altså være opmærksom på, at **sammenhæng skabes gennem et mylder af interaktion** (lokale strategioversættelser, når styringens incitamenter møder professionsværdier, og når der rejses behov for anerkendelse etc.) og dermed til stadighed være **opmærksomme, konkrete og lydhøre** i bedrivelsen af ledelse og ikke tage for givet, hvordan budskaberne forstås og får konsekvenser. Ledelsen skal **engagere sig i konkret dialog** og derigennem forsøge at opnå betingelserne for *oversættelser, motivation og anderkendelse*.

Teoriene om NPG baserer sig på forekomsten af den pluralistiske stat, der afspejler de underliggende (politiske) kræfter i samfundet og den offentlige ledelse er derfor nødt til at anlægge et emergent perspektiv for at forholde sig til den kompleksitet der konstant optræder. Dette betyder altså, at den politiske organisation nødvendigvis er nødt til at operere emergent eller at anlægge et emergent perspektiv, dvs. **en konstant opmærksomhed på forandringer, trusler, nye muligheder m.m. og en evne til at agere og nyorientere sig strategisk** (Johnson, 2011: 404). Turbulente omgivelser skaber behov for løbende at kunne analysere, vurdere og handle strategisk og emergens angiver evnen til at se og erkende, at noget nyt opstår, og at noget anderledes vil kunne skabes. Altså bliver strategierne til et kompas frem for en drejebog i kursskiftet for supertankeren og styring og ledelse bliver i NPG således i højere at facilitere og understøtte lokale processer og begivenheder, bl.a. i forsøg på at skabe forandringer via netværk, læringsaktioner og mere åbne eksperimenter. Den offentlige organisation må altså nødvendigvis i NPG-tankegangen fremadrettet ses "*som noget der skabes af netværk, samskabelse og emergens og en tilblivende og skabende proces, der ikke har noget center, men som foregår alle vegne*" (Majgaard, 2014; 21).

To pointer går således igen i NPG:

1. Der er ikke én dominerende logik for ledelse og den offentlige forvaltning er dermed nødt til at forholde sig til en mangfoldighed af alternative tilgange
2. Navigationen i dette fordrer en **eksperimentel** og **pragmatisk** proces.

Det skal nævnes, at NPG ikke skal ses som værende en decideret modpol til NPM. NPM og NPG er som antydnet kommet frem på forskellige tidspunkter i historien, og har under konkrete omstændigheder hver især bidraget til styringen af den offentlige sektor og vil sandsynligvis også gøre det fremadrettet. Den førnævnte KORA-rapport fastslår således også, at helt at opgive målsætninger og resultatbaseret styring i den offentlige sektor vil heller ikke være en løsning, ikke mindst set i forhold til, at den ledelsestilgang der forekom i den offentlige sektor *før* NPM, heller ikke er ønskværdigt. Der er dog brug for nytænkning, så man under de rette betingelser kan få målstyringen til at fungere, så den kan være med til at skabe effektivitet og kvalitet for borgerne.⁶

⁶ <http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i12768/Der-er-brug-for-maalstyring-version-20>

Styringsparadigmet før NPMs indtog betegnes som (Old) Public Administration⁷, og uden dog at skulle gå nærmere ned i detaljerne i den tid, kan de tre styringsparadigmers udvikling bringes til en opsummering på følgende vis:

Styringsparadigme	Public Administration	New Public Management	New Public Governance
<i>Kommunen betragtes som..</i>	..en myndighed	..en servicevirksomhed	..et lokalt fællesskab
<i>Kommunen møder borgerne som..</i>	..undersætter	..kunder	..ansvarlige samfundsborgere med ressourcer
<i>Politikernes opgave er..</i>	..at afgøre enkeltsager	..at styre organisationen	..at lede lokalsamfundet
<i>Politikerne virker ved at..</i>	..behandle sager på formelle møder med formelle dagsordener	..sætte mål og økonomiske rammer i dialog med fagfolk og kunder	..præge og facilitere dagsordenerne og stimulere aktiviteten i lokalsamfundet
<i>Politikerne har kontakt med..</i>	..få borgere gennem afgørelser af enkeltsager	.. flere borgere gennem dialog med brugerråd og borgerinvolvering i planlægning	..mange flere borgere gennem events, bevægelser og kommuneinvolvering fra aktive borgere
<i>Succeskriteriet for den gode kommune er..</i>	..retssikkerhed	..faglig kvalitet, kundetilfredshed og effektivitet	.. et attraktivt og innovativt lokalsamfund, hvor alles ressourcer er i spil
<i>Den gode medarbejder er fagligt dygtig og er..</i>	..optaget af det korrekte og retfærdige	..serviceminded, imødekommende og kan leve sig ind i borgerens behov	..optaget af at finde ressourcer hos alle og bringe mennesker sammen i fællesskaber og arbejder for visionen
<i>Den gode leder har fokus på..</i>	..at huske reglerne	..styring	.. (transformativ)ledelse

Egen tilvirkning inspireret af Osborne, 2006; 381-384, Jacob Torfing, Professor Roskilde Universitet samt Skanderborg Kommunes skriv om Kommune 3.0.

Kritik af udviklingen hen mod NPG forekommer dog også. Flere forskere i offentlig ledelse, hævder at det er begrænset, hvor anderledes tilgangen til offentlig ledelse er i dag versus NPM-æraen, men at det offentlige stadig er præget af den klassiske government-public administration-tankegang koblet med og udfordret af NPMs reformregime. Her kan dog tilføjes, at det kræver tålmodighed at vende en supertanker og at det er værd at have øje for, at hele besætningen faktisk knokler både *på* dækket og *under* dækket imens...

⁷ http://ungetalenter.dk/sites/default/files/aktiviteter/sam_forvaltningspolitik.pdf

Koordinater for navigering "in between"

Som beskrevet kalder dette på forskellige former for ledelse, da der ikke er en enkeltstående fremherskende logik og forvaltningen er dermed nødt til at forholde sig til en mangfoldighed af alternative tilgange, men ledelse og styring af relationerne i kompleksiteten påkræver dog alligevel bestemte rammer og fokuspunkter. Da forskningen i NPG stadig er i en eksplorativ fase, kommer forskere i disse år med bud på, hvilke koordinater forvaltningen kan anvende til navigeringen "in between" og hvilke kompetencer det påkræver. Nogle af dem er søgt beskrevet ovenfor, andre nedenfor og kan tilsammen være nogle af de tiltag som B&U kan benytte som koordinater for navigering, bl.a. i form af LOKE.

Krydspres/Paradokser/dilemmaer som et vilkår for forvaltningen

Offentlige ledere benytter sig ofte af ordet "krydspres", hvilket betyder, at de i deres arbejde bliver konfronteret med modstridende krav, som alle er legitime og forpligtende, men også indbyrdes konkurrerende og ikke realiserbare på samme tid (Melander, 2014; 167-168).

Krydspres forekommer at være et grundlæggende træk/et vilkår ved offentlige organisationer⁸, hvilket kan få ledelsesopgaven til at forekomme dels uløselig, dels stressende. Krydspres, der også kan kaldes paradokser, kan forvandle sig til egentlige dilemmaer (Melander, 2014; 172) og være både horisontale og vertikale. De kan tage sig ud i mange forskellige former og kan medføre, at lederen hurtigt søger mod en strategi og en struktur, der kan ophæve krydspreset og skabe balance, eksempelvis ved hjælp af NPM-indførte styringsteknologier, men det får desværre ikke modsætningsforholdene til at forsvinde og kan sågar i perioder blive forstærket af budgetkriser og reformer (Melander, 2014; 169). Ved at gribe til styringsteknologier, går man glip af den chance for innovation som paradokserne også frembyder, så derfor skal "*paradokserne slippes løs*", idet de kan være en spore til refleksion og fornyelse og få os til at se på aktiviteterne og deres organisering med nye øjne, for "*paradokser kan ikke ophæves, de kan transformeres*" (Melander, 2014; 167-170). Dette imødekommes ved, at den offentlige forvaltning optræder som **faciliterende** frem for **styrende**, og ved at skabe frirum og sætte de decentrale ledelser

⁸ Det skal nævnes, at paradokser dog også forekommer i private og frivillige organisationer.

fri indenfor rammer. Forvaltningen skal formå at anerkende og anvende paradokserne - ikke som beskyttelsesstrategier, men som åbninger (ibid).

Medarbejdermotivation i reformernes mangfoldighed

En sand mangfoldighed af reformer har de seneste år påvirket den offentlige sektor, herunder Strukturreformen⁹, Kvalitetsreformen¹⁰, og senest Folkeskolereformen der trådte i kraft 1.august 2014 - reformerne var og vil også fremadrettet være NPM-inspirerede (Klausen, 2014; 43). Den mest aktuelle er for B&U Folkeskolereformen, der med sin ambition om styrkelse af fagligheden, der søges nået gennem en styrket målstyring af folkeskolen, stiller nye og skærpede krav til ledelse på alle niveauer fra kommunal ledelse over skoleledelse til undervisningsledelse. Skolereformen sætter dermed også gang i et komplekst net af forandringer, der skal fokusere og forenkle den politiske målstyring (hvilket dog ikke nødvendigvis er sket jf. adskillige kritiske artikler i april 2016!) og der er lagt op til, at der arbejdes med tydelige mål og **feedback-mekanismer på alle niveauer** (Rasmussen, Jens et.al, 2015:45). Forvaltningen står således i lyset af reformen overfor på den ene side politiske idealer og rammer og på den anden side fagprofessionelle på de enkelte skoler og civile praksisser i lokale fællesskaber. At man med folkeskolereformen og målstyringen politisk set (og en dertilhørende arbejdstidsaftale) har frtaget skolelederne en frihed til at lade lærer og pædagoger forvalte deres egen tid og egen læringsstilgang, kan i høj grad kan påvirke deres motivation, og dermed arbejdsglæde – to faktorer der påviseligt hænger sammen.¹¹ Effekterne af styringstiltag er betinget af, om styringen opleves som *kontrollerende* eller *understøttende*, og dette betinges i høj grad af, om den er kompatibel med motivationen. I forhold til skolereformen hævder flere forskere, at det kan synes umuligt at opnå de intenderede effekter af den, fordi reformstyringen har været oplevet som kontrollerende og fordi den reformen styrer, er drevet af tidligere nævnte Public Service Motivation (PSM). Uden at gå dybt ned i motivationsteorierne, kan det dog være vigtigt at have blik for, at offentligt ansattes motivation kan være knyttet til opnåelsen af forskellige

⁹Aftale om strukturreform 2004 – om reduktion af 14 amter og 275 kommuner til 5 regioner og 98 kommuner og udmøntede nye forestillinger om at skabe mere bæredygtige enheder i den offentlige sektor

¹⁰Bedre velfærd og større arbejdsglæde – Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service fra 2007 satte kerneydelse, værdikæder og frontmedarbejdere på dagsordenen

¹¹ <http://ledelse.borsen.dk/article/view/696/artikel.html> (se i øvrigt også forfatters projekt 2 om motivation)

typer målsætninger, og det er særligt vigtigt at skelne mellem *ydre motivation* (knyttet til belønning og straf), *indre opgavemotivation* (knyttet til selve glæden ved arbejdsprocessen) og PSM (Majgaard, 2014; 260). PSM er særligt relevant for det at levere offentlig service, hvilket skyldes at ansatte med høj PSM lader til at have større performance, hvis deres arbejdsfunktion handler om at bidrage samfundsmæssigt. Dette ses påvist, både forventningsmæssigt i teorien og i empiriske studier, hvor det også ses at PSM og indre opgavemotivation tillige kan føre til en højere jobtilfredshed og dermed også en mindre personaleomsætning og lavere sygefravær (ibid.). Problemer kan altså opstå, hvis ansatte med høj indre opgave- og servicemotivation, mødes af styringstiltag, som benytter sig af belønninger og sanktioner og det synes derfor væsentligt for udarbejdelse af og implementering af reformer (og lignende styringstiltag) at arbejde med øje for PMS. Dette har den transformative leder blik for, hvorfor denne form for motivation også kaldes transformativ motivation – et område KORA også forsker i pt. med udgangspunkt i den offentlige sektor. Ligesom lærer og pædagoger skal være dybt professionelle og bevidste i deres pædagogiske praksis, må forvaltningen altså også være **målrettet, vidensbaseret og selvkritisk i sine valg af tilgange og virkemidler** (Rasmussen, Jens et.al, 2015:50).

Skolereformen synes langt mere kompleks i sit sigte end de forandringer det medfører for den enkelte skole, dens ledelse og medarbejdere. Reformen handler ikke blot om at tilskynde lærer og pædagoger til at anvende nye bestemte måleredskaber, men også om radikalt at **udvikle deres relationer** – indbyrdes og i omverdenen (og dermed også med forvaltningen...) - for at skabe grobund for nye kvaliteter i læringsmiljøerne. Og "*jo mere forandringerne beror på aktørernes egne oversættelser og praktiske udmøntninger af forandringernes betydning, i desto højre grad må forvaltningen forstå sig selv som faciliterende.*" (Rasmussen, Jens et.al, 2015:51). Dette og ovenstående betyder således, at **lederskabelse** bygger på skabelse af ideelle og åbne sociale mulighedsrum for udviklingsprocesser, som skabes gennem de deltagende aktørers aktive deltagelse og medindflydelse (Melander et.al, 2014; 13).

Innovation som skabelseskraft

Innovation hævdes i et NPG-perspektiv at være det intelligente modsvar på de grønthøsterbesparelser, der hvert år høvler et par procent af den offentlige service, for

innovations-dagsordenen giver mulighed for, at de offentlige ansattes faglige viden og engagement kan komme i spil, når der skal skabes nye og bedre løsninger for mindre eller de samme midler.¹² Den offentlige sektor har dog mindst to innovationsudfordringer – den første er, at den er politisk styret, den anden, at det er en driftsorganisation. Denne kombination giver en forsigtig, tung og ofte lidt utidssvarende sektor, der nemmest kan afbilledes med en supertanker. Løsningen kan dog være at integrere mere eksperimenterende arbejdsformer, hvor man tager udgangspunkt i **brugeren fremfor systemet** og tør afprøve løsninger, før de er færdigudviklet og således byde borgeren op til dans på dækket af supertankeren. Ægte radikal innovation af den offentlige sektor sker først når man tør tage chancer, **gøre op med de store lanceringer af færdige løsninger** ("Best Practice") og samtidig ikke isolerer innovationsprojektet fra sin omverden.

Et forskningsprogram på CBS (Strategic Leadership Research in the Public Sector) der har til formål at forsøge at tegne fremtidens udviklingsveje for offentlig styring og ledelse, har forskellige bud på, hvordan man kan revitalisere styring og ledelse af det offentlige – ikke som et rationelt projekt, men som en mere mangfoldig og åben udvikling (Majgaard, 2014; 18 - 27). Forsøgt skåret over en kam, synes de alle at have udgangspunkt i en innovativ tilgang, og handler både om styring i stor-skala, ved at inddrage styringens brugere i at kvalificere udviklingen af styringens rammer og redskaber – altså en opmærksomhed på sammenligning af metoder til styringsinnovation med henblik på deres effektivitet ved **inddragelse af brugerne i selve udviklingen af styringsredskabet** – og innovation i hverdagen, ved at anvende **lokale ledelsesstrategier for innovation**. Dette kan gøres enten ved at tage udgangspunkt i de administrative rammer eller de faglige ambitioner eller ved at pendle mellem disse to poler rent pragmatisk. Redskaberne er top-down-processer og fremvækst af lokale strategier og dermed sikring af, at innovation i stor skala realiseres gennem lokale processer og lokale lederes valg af strategier og tilgange, hvilket Børn og Unge faktisk også arbejder på (bl.a. ved hjælp af en innovationstræner).

At lede emergerende er at udforske de processer, hvori forestillinger om problemer, løsninger og deres sammenhæng bliver til, og udviklingsprocessen kan dermed ses som en serie af begivenheder, der intensiverer og multiplicerer det der allerede potentielt er tilstede

¹² <http://denoffentlige.dk/professor-5-nye-styringsaspekter-kan-afgoere-innovation>

(Majgaard, 2014; 26). Ledelse bliver således at forme den strøm af begivenheder, som forvaltningen allerede omgives af og dermed også at lede medarbejdere og fællesskaber ved at øge allerede tilstedeværende potentialer og skabe nye forbindelser og lægge nye lag på aktiviteterne. Der kan skabes rum for ledelsesudviklingen ved at iværksætte læringsaktioner, der konstant krydser eksisterende institutionelle og organisatoriske grænser og til stadighed bringer ledere og medarbejdere, borgere, lokalsamfund og private virksomheder sammen for at udforske potentialer og teknikker indefra. Dette kan gøres ved hjælp af **reformulering og åbning af problemstillinger** og **inddragelse** af disse forskelligt artede aktører og en mangfoldighed af teknikker (Ibid.). Samtidig skal **ledelsesudvikling ses som transformativ læring** og en ændret tilgang til det at "tage på kursus" med udgangspunkt i **transfer**; at skabe en bedre sammenhæng mellem læringen på arbejdspladsen og uddannelsesstedet. Dette udledes ved transformativ læring mellem personen, organisationen og praksis via eksperimenter, som griber ind i egen praksis forankret i kognitive og affektive processer (Majgaard, 2014; 27). Rammerne i en politisk styret driftsorganisation giver innovation svære, men ikke umulige vilkår, hvis man tør favne disse nye måder at lede og arbejde på.¹³

Delkonklusion

Således altså en teoretisk diskussion af to offentlige styringsparadigmer, der i 2016 både brydes og synes at smelte mere og mere sammen samt nogle af de ledelsesmæssige kompetencer dette kalder på. I de sidste 30 år har offentlig ledelse således fokuseret på NPM som deres ståsted for resultatorienteret ledelse og markedsstyring i den offentlige servicelevering, men ståstedet må også erkendes at have flyttet sig og styringsteknologiernes fokus, foranlediget af NPM, synes at være under forandring. Velfærdssamfundet er presset og dette kan ikke løses ved at presse medarbejderne mere, men ved at den offentlige sektor fokuserer på ressourcer i hele samfundet og bringer borgere, private virksomheder, frivillige organisationer og sammen i fællesskaber og netværk for at innovere. Dette lader til at ske med det nye styringsparadigme NPG og da NPG synes at være et usikkert farvand, kalder dette på en opmærksomhed på visse koordinater, herunder det krydspres og de paradokser den offentligt ansatte kan opleve, at

¹³ <http://www.kommunen.dk/nye-veje/hvorfor-er-det-saa-besvaerligt-at-innovere-i-det-offentlige/>

offentligt ansatte typisk er Public Service motiverede og at innovation kan bruges som skabelseskraft) I NPG synes ledelse frem for styring at være nødvendig og især den transformative ledelse, hvor lederen ved hjælp af en klart formuleret vision, agerer som rollemodel og forstår medarbejderens motivation og dermed også stimuli af samme kan hjælpe med kursskiftet. Overordnet set, kan det konkluderes, at næsten uanset hvor styringsparadigmerne fører den offentlige organisation hen, så synes lederrollen fremadrettet at fokusere på *kompetencer for at samskabe- og agere tværfagligt og i netværk, og at kunne tænke i inddragende partnerskabs- og innovationsperspektiver, når nye udfordringer opstår.*

Fungerer rammerne for dette ikke, synes det svært for Børn og Unge at lykkedes med navigationen mod nye horisonter...

Ledelse i Børn og Unge, Aarhus Kommune

Med udgangspunkt i ovenstående diskussion dykkes i det følgende ned i magistratsafdelingen Børn og Unge, Aarhus Kommune som analytisk case studie, for dermed at illustrere, hvilken betydning styringsparadigmerne har for ledelse i praksis.

Aarhus Kommune er den eneste kommune i landet, der har rent magistratsstyre - det karakteristiske ved magistratsstyring er, at ledelsen er kollektiv, hvilket både bidrager til meget konsensus og meget uenighed – og byrådet er kommunens øverste besluttende og bevilgende myndighed.¹⁴ Som andre offentlige organisationer er kommunen i gang med et kursskifte fra NPM mod NPG – eller i hvert fald en navigation i farvandet imellem de to. Aarhus Kommune har således også valgt at udforme "*Kommune Forfra – Aarhus gentænker velfærden*" og ikke mindst "*Kærlig Kommune*". Begge er (inspireret af nogle af de ovenfor beskrevne koordinater) oplæg til debat om, hvordan fremtidens velfærd kan se ud, og hvilken rolle kommunen spiller i den. Debatoplægget ligger dermed an med perspektiver på kursskiftet og tegner billeder og eksempler på, hvordan Aarhus Kommune ser muligheder i New Public Governance. Direktør for Børn og Unge Nils Petersen ser ikke oplæggene som det et forsøg på at sætte en retning præcist, men netop som et oplæg til at tage debatten indenfor organisationen, men også med borgerne om, hvilken retning der kan sættes på den

¹⁴ <https://www.aarhus.dk/da/politik/Saadan-styres-Aarhus/Magistratsstyret-i-Aarhus-Kommune.aspx>

videre færd. Det skal nævnes, at det i begge oplæg betones, at *"velfærd er vores allesammens opgave – som mennesker der står i relation til hinanden"* og stort set hele debatoplægget handler om relationer - med (den aktive) (med-)borger og dennes ressourcer, i samskabelse med private/frivillige organisationer og i fællesskaber, som fundament for det gode liv.

Organisering af Magistratsafdelingen Børn og Unge

Børn og Unge tager hver dag hånd om ca. 65.000 børn i dagtilbud, skoler, fritidstilbud, specialskoler samt i sundheds- og tandplejen. Afdelingen har ca. 10.000 fuldtidsstillinger fordelt på 14.000 medarbejdere, hvilket gør den til den største magistratsafdeling i Aarhus Kommune og er således en kæmpe organisation. Direktør Nils Petersen mener, at Børn og Unges størrelse gør det muligt, at håndtere mange komplekse problemstillinger, hvilket også giver en enestående chance for - dels at udvikle egen organisation - men også at spille ind på det landspolitiske. Børn og Unge har en god økonomi (om end de som så mange andre i kommunerne også ligger under for besparelser i den kommende tid) og der er derfor gode muligheder for at bruge midler på lederudvikling. Kommunen er socialdemokratisk leddet, men B&U har som den eneste magistratsafdeling en Venstre-rådmand (Bünyamin Simsek). Rådmanden har det overordnede politiske og administrative ansvar for organisationen, dog i samarbejde med direktør Nils Petersen, der i øvrigt også udtalte det politiske samarbejde som en styrke: *"Vores Børn og Unge-politik blev vedtaget i ensrettet ro og det kan godt være der er mange der tænker; ja ja, men det betyder faktisk sindssygt meget for en organisation, at der er politisk ro - det tror jeg ikke man tænker så meget over, hvis man er skoleleder - men for en organisations muligheder for at udvikle sig, den afhænger af det og der er en god styrke og ressourceforbrug i det og vi er 7-9-13 ikke ude i et eller andet, hvor det der lige pludselig sætter dagsordenen, er at vi har lavet et kæmpe hul i økonomien - for hvis vi gør det, så kommer alle vores kræfter til at gå med at rette det op og så får vi ikke udviklet vores organisation..."*

Magistratsafdelingen - hvis kerneopgave er *børns læring, trivsel og fællesskaber* - består af 4 underafdelinger, der hver har sin forvaltningschef, der under sig har andre former for ledere, herunder skoleledere, dagtilbuds- og FU-ledere, kontorchefer, sektionsledere, chefpsykologer m.fl. Disse ledere leder hver i forhold til de forskellige niveauer i Leadership Pipeline, så der ikke hersker tvivl om, hvem der har mandat og ansvar i de forskellige lag. De fire underafdelinger er følgende (se i øvrigt bilag 2 for organisationsdiagram):

HR OG KOMMUNIKATION (HRK) – HR og Kommunikationschef (vakant)

Består af kontorerne Kommunikation, Ledelse og Organisation og Personale. Opgaven er at støtte og yde kvalificeret rådgivning på projekter og initiativer i hele B&U samt udvikle og opretholder strategiske tiltag til de mange arbejdspladser i Børn og Unge. Understøtter drift i hele organisationen Indeværende opgaves fokus på LOKE er forankret i denne afdeling, da HRK har ansvaret for ledelsesudvikling i B&U.

ØKONOMI OG ADMINISTRATION – Økonomi og administrationschef Eva Holm Iversen

Består af afsnittene Fællessekretariatet, Budget og Regnskab, Pladsanvisningen og Elevadministrationen, Digitalisering og Planlægning. Opgaven er at understøtte og vejlede de decentrale afdelinger i Børn og Unge.

PÆDAGOGISK AFDELING – Pædagogisk chef Ole Kiil

Pædagogisk Afdeling består af Læring og Udvikling, PPR og Specialpædagogik, Sundhed og Trivsel og Tandplejen, der tilsammen hjælper og servicerer dagtilbud, skoler, fritidstilbud og øvrige tilbud i Børn og Unge. Pædagogisk Afdeling har ansvar for en række centrale driftsopgaver, bl.a. for børne- og ungelægerne, sundhedsplejerskerne, dannelse af børnehaveklasser og sprogstimulering af førskolebørn.

PÆDAGOGISK AFDELING – OMRÅDER – Chef for skole, dag- og fritidstilbud Søren Aakjær

Samlet set servicerer de tre førstnævnte afdelinger (forvaltningen, G2) denne sidstnævntes underområder:

Dagtilbud

Daginstitutionerne for 0-6 årige børn er lagt sammen til dagtilbud. Daginstitutionerne kaldes også for afdelinger, og i hvert dagtilbud findes der forskellige typer afdelinger, herunder vuggestueafdeling, dagplejeafdeling, børnehaveafdeling og 0 - 6 års institution. I alt er der 314 afdelinger fordelt på 79 dagtilbud i Aarhus Kommune.

Skoler

Aarhus Kommune har 46 folkeskoler, 3 specialskoler og et 10. klassecenter. Stort set alle folkeskoler har en SFO (Skole-Fritids-Ordning) - et tilbud til børn i 0.-4. klasse, hvor børnene kan være sammen efter skoletid. Det skal nævnes, at man tilstræber et samarbejde også

med privatskolerne i kommunen – (måske) i erkendelse af, at offentlig/privat-samarbejde er vejen frem.

Skoler og dagtilbud er overordnet inddelt i 8 geografiske områder, svarende til hovedindfaldsvejene i kommunen.

Fritid og Ungdom (FU)

Fritids- og ungdomsskoleområdet 'Ung i Aarhus' er inddelt i 4 geografiske områder (Nord, Syd, Vest og Gellerup-Toveshøj) og består af

- 27 fritidscentre opdelt i fritids- og ungdomsklubber. Fritidsklubberne er for 5.-6. klasse og ungdomsklubberne for 7. klasse til 18 år.
- Ungdomsskolens tilbud (for 7.klasse til 18 år)
- 14 pædagogisk ledede legepladser - alle knyttet til klubtilbuddene.

Overordnet set ledes dagtilbud, skoler og FU af områdecheferne og FU-chefen, der kan siges at være bindeled for stort set al kommunikation og dermed også sikringen af udmøntningen af strategier og visioner for hele 0-18-års området.

En af styrker direktør Nils Petersen også påpeger i interviewet, er at Børn og Unge - ikke bare på G2, men også i kraft af de ressourcer Børn og Unge kan trække på ude i områderne - er en fantastisk stærk organisation. Den besidder en enorm viden og der har rigtigt mange dygtige medarbejdere, der har masser af ressourcer at sætte ind. Interviewene påkalder sig dog også en opmærksomhed på selve organiseringen af forvaltningen. Den fagligt specialiserede opdeling (siloe) der er opstået gennem årene og på visse tidspunkter i forvaltningens historie har fungeret, synes udfordret af kompleksiteten i samfundet (og dermed i opgaveløsningen) og bliver dermed også en udfordring for sagsbehandlingen – både for borgeren, men også internt på G2 og for de ansatte i de decentrale driftsenheder. Det er dog også værd at bemærke, at man i efteråret 2015 ansatte en innovationstræner i forvaltningen, som i hele organisationen faciliterer mobiliseringen af nogle af de tanker, der også er slået an i afsnittet om innovation som skabelseskraft, og generelt arbejdes der med innovative projekter i hele organisationen – også om organiseringen af opgaver og kompetencer. Opgavens interviews afspejler, at opfordrer til at forsøge sig frem med nye løsninger, ikke være bange for at fejle, men samtidig lære af de fejl man har gjort, så man

ikke gør dem igen. I øvrigt skal også her nævnes, at der vist jf. følgende citat ikke hersker nogen tvivl om, at B&Us medarbejdere drives af Public Service Motivation; *det jeg synes der kendetegner Børn og Unge sådan helt generelt, er at uanset hvor galt det er, så er det der altid står tilbage på bundlinjen, at der ikke nogle i Børn og Unge der arbejder med noget der ikke giver mening og det vil sige, at selv om medarbejderne kan føle sig pressede (...), så for langt de fleste det meste af tiden, så står der det tilbage på bundlinjen, at det giver mening det felt man arbejder i, og det tænker jeg er vores helt store styrke som organisation og giver et fantastisk afsæt for at udvikle på nogle af de andre ting ... (Sektionsleder).*

Børn og Ungepolitik og effektmålene

Aarhus Byråds høje ambitioner for byens børn og unge er beskrevet i byens Børn- og ungepolitik (enstemmigt vedtaget i december 2015), der udgør den fælles vision og det fælles værdigrundlag for arbejdet med børn og unge i hele Aarhus Kommune. B&U har som en del af den valgt at lave en narrativ fortælling om organisationens opgave med børnene, hvori det handler om at tegne et (affektivt) billede af offentlig værdiskabelse i praksis, ved hjælp af *netværk og relationer, forældrene som de vigtigste ressourcer, fællesskab og inddragelse, læring og trivsel* og ikke mindst *medborgerskab*. Flere af den slags narrative fortællinger vinder tilsyneladende indpas i organisationen og tilsammen skaber disse en mental model for, at organisationen særligt har fokus på fire områder:

- **Forebyggelse og tidlig indsats**
- **Mere og bedre viden om, hvad der virker**
- **Tættere samarbejde med forældre**
- **Hele bysamfundet som parter**

Politikken afspejler et behov for at bevæge sig ind i det nye farvand NPG med samskabelse og bæredygtighed, alt imens Børn og Unge også arbejder med resultatbaseret ledelse og mål- og rammestyring. Den resultatbaserede ledelse skal dog ikke ses som et skifte væk fra NPM, men derimod som en betoning af de centrale (bæredygtige) elementer heri med vægten på NPGs *effekt*-orientering. Med afsæt i børn- og ungepolitikken har byrådet således vedtaget fire **effektmål**, som tilsammen udtrykker, hvad Aarhus Kommune forstår ved kvalitet for byens børn og unge. De fire effektmål er B&Us fælles pejlemærke – det, der styres efter i hele organisationen og arbejdes med **på tværs af hele 0-18 års perspektivet**: Uanset om man arbejder i et dagtilbud, en skole eller et fritids- eller ungdomstilbud, i

sundhedsplejen, som PPR-psykolog eller i de øvrige funktioner, så har man disse mål som sigtepunkt.¹⁵ Internt i organisationen er effektmålene omsat til en række strategier afdelingsvist, som rammesætter arbejdet hen imod effektmålene.

Ledelsesmæssigt følges løbende op på, hvordan det går med effektmålene. Denne opfølgning foregår på alle niveauer i organisationen – dels via det årlige regnskab for Børn og Unge under ét, dels via de toårige kvalitetsrapporter, som udarbejdes for alle enheder i Børn og Unge. Arbejdet med resultatbaseret ledelse er således tilrettelagt som et kvalitets-kredsløb, baseret på **dialog** og **inddragelse** og der lægges vægt på, at man lokalt har en meningsfuld dialog om resultaterne - ledelse, medarbejdere og forældre imellem (ibid.) En dialog, som giver alle parter et fælles billede af, hvor det går godt, og hvor der skal sættes særligt ind for at løfte kvaliteten. Samtidig lægges vægt på at give indsatserne tid at virke, før der atter gøres status på, hvordan det går for børnene og de unge – derfor forekommer kvalitetsrapporterne kun hver andet år, fremfor hvert år. Denne dialog med forældrene og inddragelsen generelt af aktører på tværs i samarbejdet, kan ses som en "modpol" til selve styringsredskabet, og synes snarere at have tendenser i retning af NPGs relationsorientering – måske set i lyset af, at det ikke er tilstrækkeligt blot at levere en rapport med nogle kvantitative tal, men nærmere et behov for et (kvalitativt (og måske endda demokratisk?)) samarbejde om, hvilken retning indsatserne skal tage de efterfølgende år ved hjælp af det emergente kompas.

Fra vision til handling – transformativ ledelse i aktion

Kvalitetsrapporten fra 2015 fortæller, at Aarhus på Børn og Unge-området klarer sig bedre end landsgennemsnittet. 15% af børnene får man dog stadig ikke taget ordentligt hånd om og dette synes at være en stadig udfordring. Selvom organisationen er vant til at springe direkte i handlings-mode på sådanne udfordringer – det er svært at lade være, for folket kræver handling – giver det dog stor ro for Børn og Unge, at byrådet vedtog Børn og Unge-politikken i 100% enighed og man har i stedet i foråret 2016 valgt, at arbejde med visionen og de mentale modeller hen mod den. Dette er inspireret af James Nottingham (der beskrives som en 'guru' indenfor lærings- og undervisningsverdenen) som bl.a. agiterer for,

¹⁵ <https://www.aarhus.dk/~media/Subsites/Kvalitet-for-boern-og-unge/Lokale-historier/Om-resultatbaseret-ledelse-og-kvalitetsudvikling-i-MBUFIle.pdf>

at man ikke fokuserer på det endelige resultat, men i stedet sætter fokus på progressionen og at adfærdsmønstre skal afklares FØR man springer i handling. Man ønsker således at ændre adfærdsmønstrene i organisationen og opnå nye faglige strategier for arbejdet med børn og unge i hele 0-18-års perspektivet, på udgangspunkt i:

- Samskabelse – forældrene som ressource
- Vidensbaseret ledelse og praksis
- Tidlige og forebyggende indsatser
- Helhedssyn – med stærkt fokus på ikke-kognitive kompetencer (som motivation, robusthed og motorik)

Forebyggelse og tidligere indsats har man via NPMs måleredskaber set virke, og hvor man i udgangspunktet tænkte dette strategiske fokusområde iværksat som syv projekter, der skulle implementeres i hele organisationen, stoppede Børn og Unge's øverste ledelse op, genovervejede og besluttede derefter, at man i stedet skal forsøge at tænke i helheder, bæredygtighed og bedre implementering. Dette kræver at man får indrettet nogle systemer og strukturer og man taler sammen på tværs og at organisationen får afklaret, hvor man vil hen – det kan ikke hjælpe noget, at man siger, at man ikke har tid, for i kursskiftet er det uhyre vigtigt at give sig tid til at finde koordinaterne for at sikre, at supertankeren sejler det rigtige sted hen, startende med visionen fra Børn og Unge-politikken. Organisationens sociale kapital skal gøre organisationens medarbejdere gode sammen ved hjælp af samarbejde, retfærdige inddragelsesprocesser (Fair Proces), som dog ikke nødvendigvis falder ud som man ønsker, men som gør at man har tillid til at man gøre sit bedste hele vejen. Der skal opleves progression for både børnene og medarbejderne, og at alle til stadighed udvikler sig og stræber efter det excellente – uden at det dog medfører en dårlig konkurrence-kultur. Dermed er den nye tilgang - kulturforandringsprojektet **Tidlig indsats** - at der skal tænkes tidlig indsats både i forhold til børnene, men også i forhold til eksempelvis arbejdsmiljø, økonomi og ledelse. Arbejdet med dette skal bygges på VIDEN, ikke mindst i form af data (og de rigtige data!), så organisationen kan sikre *vidensdelingen*. Ledelsen har lagt op til at dette er en kollektiv forpligtelse – både fra individet, men også som kollektiv. Frem til sommerferien skal B&U således arbejde med, hvilke konkrete handlinger man vil igangsætte i de enkelte enheder og der vil bl.a. også være diskussioner i MED-udvalget for, hvad dette kommer til at betyde for personalestrategi, kommunikationsstrategi og div. andre strategier. Lokalt skal det også resultere i lokale udviklingsplaner (LUP) og arbejdet med

samme på efterårets dialogmøder mellem den øverste strategiske ledelse og enhederne. Det lægges endvidere op til, at arbejdet skal fortsætte de kommende år og dermed skabe en ny kultur for arbejdet med børn og unge i 0-18-års perspektivet.

Kulturforandringen Tidlig indsats skærper således kravene til ledelse. Ledelsesopgaven (for den transformativ ledelse) vil i forbindelse med kulturforandringer være at agere som **rollemodel og agere rettet mod visionen** for at sikre kursen. Ledelsesopgaven er således også at gå forrest med at sikre medarbejdernes løbende faglige progression, fremme deres samarbejde og dialog på tværs og etablere en mere systematisk og reflekteret anvendelse af viden om børnene, både i egen ledelsespraksis og i medarbejdernes faglige arbejde – altså binde det op på datainformeret ledelse og derved skabe 'professionel kapital'.¹⁶ Med Tidlig indsats handler ledelsesopgaven på en gang om ledelse af arbejdet med børn og unge og ledelse af arbejdet med attraktive og bæredygtige arbejdspladser. Ledelseslinjen er dermed også af afgørende betydning for at kulturforandringen lykkes og noget af dette vil fordrer ledelsesudvikling, hvilket er muligt at anvende LOKE til.

Det lader i øvrigt i interviewene til, at der har de seneste år har været et behov for en klar vision, en fælles kurs og en enig (og samskabende øverste ledelse) der agerer som

rollemodeller rettet mod visionen; ...så uanset hvem man vækker i Børn og Unge, skal man kunne sige; "Børnene skal være dygtigere" - det er lidt den der pejling og noget alle er enige om, og når mennesker er enige om, at det er målet og man følges ad mod det, så får det jo en ekstremt stor effekt... Så hvis man er rigtig grov, så kan man jo sige at man er tæt på at hjernevaske, for nu har vi bestemt retningen, men man kan jo også sige at der har været en lang proces og der har været langt derhen, men vi ved faktisk at noget af det virker og apropos datainformeret ledelse, så bruger vi rent faktisk det vi ved der virker...Det er nyt og så kan man undre sig over, at man kan have 14.000 medarbejdere, der ikke har haft en retning før, men ja ja vi bliver også modne... Altså selvfølgelig har der været en retning og det har jo hele tiden handlet om børnene, men nu bliver vi også skarpe på, hvad det er børnene skal kunne i alle aldre...(Kontorchef)

Forfatter betragter *Tidlig Indsats* og processene relateret hertil som et forsøg på at ændre kursen for supertankeren mod NPG ved hjælp af transformativ ledelse og med et emergent blik for, at det er en økonomisk trussel for velfærdssamfundet, at borgere falder "uden for systemet", hvis ikke man sætter tidligt ind og forbygger. Samtidig uddrager B&U læring og anvendelse af "det der virker" fra NPM-historikken - sandsynligvis i en erkendelse af visse NPM-styringsredskaber kan være med til at sikre, at supertankeren sejler mod de rette effekter...

¹⁶ Ovenstående baserer sig primært på et internt beslutningsnotat samt et møde for den samlede forvaltning

Teoretisk ledelsesståsted

Den aktuelle ledelsespraksis i Børn og Unge bedrives meget bevidst med udgangspunkt i Aarhus Kommunes fælles fundament for ledelse og samarbejde. Dette fælles fundament udgør således det teoretiske (og evidensbaserede) grundlag for hvad god ledelsespraksis er i B&U og er således også en væsentlig del af den mentale model for "fra vision til handling":

Relationel Koordinering

Relationel Koordinering kan anvendes i alle organisationer, men er især udbytterigt for organisationer med arbejdsprocesser, der er kendetegnet ved et højt niveau af uforudsigelighed og gensidig afhængighed mellem fagprofessioner og tidspres. Begrebet Relationel Koordinering er en form for social kapital, som forbinder medarbejdere på tværs af søjler og koordinerer deres arbejde med de borgere, de arbejder med (Gittell, 2012; 62). Gittell (og andre i øvrigt) har vist, hvordan Relationel Koordinering driver strategisk performance inklusiv kvalitet, effektivitet, medarbejderengagement og borgerengagement. Gittells studier fortæller, hvordan dette kan realiseres gennem selektion og arbejde med teamwork, gennem relationel jobdesign, gennem interdisciplinære møder, gennem interdisciplinær konflikthåndtering, gennem delte performancetiltag og delte gevinster. Strategisk Relationel Ledelse er en nødvendig kompetence for dem, som leder denne proces. Gittell dokumenterer, at fundamentet for en god tværgående organisatorisk arbejdsproces består af syv egenskaber, der har signifikant betydning for medarbejdernes produktivitet, kerneopgavens kvalitet og arbejdsglæden. Fokus er på arbejdsrelationernes effektive koordinering ved løsningen af kerneopgaven. Når der foregår relationel koordinering, kan den enkelte medarbejder se sin egen opgaveløsning ind i den store opgaveløsning, for det er ikke nok, at de ansatte er dygtige til deres eget fag – de skal også kunne samarbejde, hvilket kræver *koordinering og kommunikation* (Gittell, 2012; 16 + 33). Gittell deler således de syv egenskaber op i disse to overskrifter:

KOORDINERING (RELATIONER)	KOMMUNIKATION
→ FÆLLES MÅL	→ HYPPIG
→ FÆLLES VIDEN	→ RETTIDIG
→ GENSIDIG RESPEKT	→ PRÆCIST
	→ PROBLEMLØSENDE

Et konkret eksempel, hvor det er relevant med Relationel Koordinering er Børn og Unges fokus på 0-18 års perspektivet, hvor det er essentielt at sikre gode overgange og godt samarbejde. Direktør Nils Petersen ser dog dette som en stor udfordring, fordi der mangler bevidsthed om, at der *"ikke er en eneste af dem derude (på G2, red.) der kan sikre det alene - ikke engang et helt kontor kan sikre det alene - hvis de ikke arbejder sammen og respekterer hinanden, så er der ikke nogle af dem der betyder en hujende fis"* og påpeger også, at det er en udfordring for sammenholdet i organisationen, at også ledere og medarbejdere i de decentrale enheder ikke er bevidste vigtigheden af, at HELE organisationen er til for at hjælpe hinanden mod effektmålene; *"det er en udfordring, for det bliver så let for politikerne at tro, at man kan gennemføre en besparelse, for der er rigtig mange der peger på, at det her kan man bare fjerne, fordi de peger på det for at få deres egen røv fri...Og det gør jo organisationen svag - både for den ene og den anden..."*. Det skal også her nævnes, at samtlige interviewede ledere, uden at være adspurgte om det, påpeger at den relationelle koordinering ikke fungerer internt på G2 – en forvaltningschef påpeger sågar, at det ikke er værd at lave målinger på den relationelle koordinering, for alle ved den er stort set ikke-eksisterende. Billedet af Børn og Unge som en samlet organisation, der koordinerer relationelt synes altså værd at arbejde med i LOKE, og det er måske også på tide ledelsesmæssigt, at tage hånd om ledere og medarbejdere i organisationen, der ikke synes at arbejde for dette billede.

Social Kapital

Social kapital er et værdisæt og en tankegang, som har været inspirationskilde til organisationsudvikling gennem mange år, men er blevet særligt populært de seneste 4-5 år, og finder således også anvendelse i B&U. Organisationens sociale kapital dækker over ledelsens og medarbejdernes evne til i fælleskab at løse den kerneopgave, arbejdspladsen er sat i verden for at løse (Moltke og Graff, 2015; 16). For at denne kerneopgave kan løses, er det vigtigt at man på arbejdspladsen kan *samarbejde* og at en høj grad af *tillid* og

retfærdighed præger dette samarbejde. Ved at samarbejde, kan man på arbejdspladsen opnå en lang række fordele, herunder en synergieffekt, som ikke på samme måde kan opnås hvis alle arbejder hver for sig. Udover at en høj social kapital har en positiv betydning for kvaliteten af det arbejde, som udføres, har en høj social kapital også en positiv betydning for arbejdsmiljøet og den generelle trivsel. En høj social kapital på arbejdspladsen ruster ligeledes arbejdspladsen til at håndtere forandringer. For at kunne samarbejde om kerneopgaven, øge opgaveløsningens samlede kvalitet, effektiviteten samt de ansattes jobtilfredshed og trivsel, er det nødvendigt at ledelse og medarbejdere deler *fælles mål, fælles sprog og viden samt nærer gensidig respekt for hinanden, herunder hinandens forskellige fagligheder og disses bidrag til løsning af kerneopgaven* (Moltke og Graff, 2015; 18). Hele organisationen, men især arbejdsmiljøgrupperne i Børn og Unge arbejder aktivt med at udvikle og vedligeholde arbejdspladsens sociale kapital.

Fair Proces

Fair Proces er en tilgang til arbejdet med forandringer. Med Fair Proces involveres medarbejderne sådan, at de både bidrager til forandringen og tager ejerskab til den, og samtidig med, at det er en metode til at udvikle en organisation fra A til B, udvikles den sociale kapital i organisationen undervejs. En vigtig pointe er, at medarbejdere kan blive modstandere eller medskabere af forandringen alt afhængig af, hvordan lederen griber processen an – omdrejningspunktet er begrebet ”procesretfærdighed”. Når processer er retfærdige, vil resultatet sandsynligvis også opleves som retfærdigt. Fair proces handler derfor om, at skabe en proces, der skaber ejerskab til formålet med forandringen, skaber mening og indre motivation, så medarbejderne handler på nye måder, involverer medarbejderne i hurtig udvikling og afprøvning af løsninger og skaber hyppige fremskridt i forhold til det overordnede mål, som skal realiseres. Oplever medarbejderne processen som retfærdig, vil det iflg. teorien kunne skabe tillid til ledelsen, kvalitet i beslutninger og strategier og aktiv og frivillig handling (Vestergaard, 2013). Fair proces har blandt været anvendt i forhold til udformningen af Børn og Unge-politikken, og derfor har denne også et tydeligt anslag af forældreinddragelse, hvilket har været et udtrykt ønske fra de decentrale enheder.

Offentlig Leadership Pipeline

På hvert enkelt ledelsesniveau er der opgaver og udfordringer, som ikke kan løses med de samme ledelsesmæssige færdigheder, som gjorde lederen succesrig på et andet lederniveau. Teorien om "Offentlig Leadership Pipeline" gør op med forestillingen om, at man som leder kan bruge de samme "gyldne" principper i hele organisationen. I stedet giver teorien et bud på, hvad offentlig ledelse på det enkelte ledelsesniveau kræver af færdigheder, arbejdsværdier og prioriteter. Leadership Pipeline skelner mellem de forskellige ledelsesniveauer, for præcist at kunne definere opgaven på det enkelte niveau og sætte fokus på skiftet fra et ledelsesniveau til et ledelsesniveau (Dahl, K. & Molly-Søholm, T, 2012). Børn og Unge har lavet en klar beskrivelse af, hvad der forventes af de enkelte led i "pipen" ledelsesmæssigt¹⁷ og det forventes af lederne agerer på baggrund heraf. Flere ledere foreslår dog, at man fremadrettet får lavet forventningsafstemninger mellem de enkelte ledere med udgangspunkt i "pipen"; *Som en del af pipelinen kunne man godt lave forventningsafstemninger og se hinanden - både nedefra og op og oppefra og ned, altså hvad er det for nogle forventninger direktøren faktisk har til sine områdechefer og sine kontorchefer og hvad er det for nogle forventninger kontorchefer har til deres direktør og forvaltningschefniveauet - så én ting er hvad der står på et stykke papir om pipeline - det er superfint - men hvordan oplever vi det her levet ud i praksis, hvad skal der til for at det kommer til at fungere bedst muligt...(Kontorchef).*

Et par stykker giver tillige udtryk for, at det måske i særdeleshed er vigtigt i forhold områdecheferne og FU-chefen, da disse tilsammen leder over 90% af Børn og Unge. Der har de sidste par år været en hel del udskiftning på de enkelte ledelsesposter i hele organisationen, så den samlede ledergruppe er ny og dermed kan forventningsafstemninger sammen med den rigtige anvendelse af LOKE være med til at tegne en ny organisation. Børn og Unge har i øvrigt også anvendt teorien om Leadership Pipeline som grundlag for en MED-pipeline – altså en beskrivelse af, hvad der forventes af de enkelte niveauer i MED-systemet, for (ved hjælp af relationel koordinering) at skabe sammenhængskraft vertikalt og horisontalt i organisationen.

Ovenstående ledelsesteoretiske fundament finder anvendelse på mange måder i hele organisationen og er således også hele omdrejningspunktet for organisationens udvikling af ledelse.

¹⁷ Se bilag 3 for Leadership Pipeline i Børn og Unge

Lederudvikling i Børn og Unge

Aarhus skal være en god by for alle. Det kræver, at både medarbejdere og ledere arbejder på en ny måde, både internt i egen organisation og i mødet med borgere og andre samarbejdspartnere (Kommune Forfra, 2015; 13). Derfor har Aarhus Kommune i 2015 beskrevet en række karakteristika for hhv. leder- og medarbejderrollen, og hvordan rollerne hænger sammen. Lederrollen handler f.eks. om at *kommunikere ærligt og tydeligt, at give plads til medarbejdernes idélyst og fokusere på effekt frem for ydelser alene*. Medarbejderrollen handler om at lytte aktivt og søge dialogen med borgere og pårørende, at lære af sine fejl og at bruge sin faglighed og personlige erfaringer i det daglige arbejde. Fælles for leder- og medarbejderrollen er, at de begge hviler på kommunens tre grundlæggende værdier:

Troværdighed, Respekt og Engagement.

De tre værdier er også grundlaget for Børn og Unges lederuddannelser og generelt bedrives værdibaseret ledelse i forholdet mellem de forskellige ledelseslag. I samarbejde med de andre magistrater i Aarhus Kommune tilbyder B&U to ledertalentforløb og desuden findes i organisationen en række obligatoriske kurser for nyansatte ledere samt en række kursusforløb for alle ledere med særligt fokus på redskaber til ledelse samt særlige og fagspecifikke emner.¹⁸ Herudover har selve magistratsafdelingen Børn og Unge afsat en ikke uvæsentlig portion midler til uddannelse og udvikling af alle ledere i hele 0-18 års-området. Udviklingsprogrammets navn er som beskrevet LOKE.

LOKE – ikke bare lederudvikling...

LOKE dækker over *Ledelse, Organisation, Kommunikation og Effekt*, da det er vurderet at være de fire væsentligste håndtag, der kan skrues op og ned på, når ønsket er at udvikle noget og skabe en effekt. Uddannelsesforløbet er baseret på teorien om aktionslæring som en måde at uddanne sig på, hvori der foregår en vekselvirkning mellem praksis og teori. Det skal dermed også understøtte et praksisnært læringsmiljø, som tager afsæt i allerede eksisterende temaer og indsatser der er omdrejningspunkter i hverdagen. LOKE tager derudover naturligvis også sit afsæt i de ovenstående teorier omkring Leadership Pipeline, Social Kapital, Relationel Koordinering og Fair Proces. Eksempelvis er LOKE udviklet i en

¹⁸ <https://www.aarhus.dk/da/omkommunen/organisation/Boern-og-Unge/BU-job/Lederuddannelse/Kurser-for-leder.aspx>

samskabende proces, inspireret af begrebet procesretfærdighed i Fair Proces. Interessenter i uddannelsesprogrammet er således, gennem projektorganiseringen, integreret og involveret i udviklingen og vil fortsat blive det. Med blandt andet behovsanalyser og et højt kommunikations- og informationsniveau vil LOKE endvidere bruge værktøjer fra Fair Proces til at skabe mening i den ledelsesmæssige opgave.

Idéen til et lave et fælles uddannelsesprogram målrettet ledelsesteamet udsprang, som fortalt i baggrundsafsnittet, tilbage i februar 2014 – ønsket var at understøtte ledelsen i de nye krav, der stilles til kerneopgaven, bl.a. som følge af folkeskolereformen. Men selvom skolerne primært var målet for LOKE i sin oprindelige form grundet midler fra undervisningsministeriet, er lederudviklingsprogrammet ikke længere blot et målrettet uddannelsesprogram for skoleledelserne – organisationen synes at være i gang med et

kursskifte på mange måder og *"det er også derfor vi kan snakke LOKE til G2, for det har været et no-go indtil nu...det har ikke været "nødvendigt" i den gamle kultur; jeg behøver ikke at udvikle mig, jeg løser mine opgaver og det går jo - og det er jo der, hvor vi igen skal sige; nej vi kan gøre det endnu bedre...vi skal stræbe efter det professionelle..."(Kontorchef)*

LOKE er således transformeret til en indsats, der skal styrke hele ledelseslinjen i Børn og Unge og har dermed også elementer af en kulturforandringsproces. Dermed synes det også særdeles vigtigt, at forvaltningen – der kan betragtes som værende "sat i verden" for at understøtte skoler, dagtilbud og FU i at arbejde mod effektmålene og hjælpe med

udmøntningen af de politiske beslutninger – skal gennemgå LOKE; *"...alle afkroge af Børn og Unge, hvor der bedrives ledelse, skal have det samme forløb og dermed det samme fundament, for at tale ind og understøtte Tidlig Indsats (...). Den timing har ikke været planlagt, tror jeg ikke, men jeg tror det kommer til at vise sig, at være rigtig rigtig givtigt og rigtig rigtig fornuftigt..." (Områdechef).* Reelt set kan forvaltningens lederudvikling betragtes

som en *betingelse* for at opnå den ønskede effekt og det kommer således også til udtryk i de afholdte interviews, at LOKE G2 måske bør involvere samtlige ledere i forvaltningen, og således også direktøren, områdecheferne (der faktisk også deltager i både LOKE Skole og LOKE Dagtilbud og FU) samt mellemliderlaget, for at sikre den ønskede effekt.

LOKES programorganisering skal sikre, at der fagligt bliver koordineret med andre store udviklingstiltag i Børn og Unge. Programorganisationen tæller udover styregruppe og følgegruppe også en programgruppe, der primært består af interne konsulenter fra der bruges til coaching og sparring af den enkelte leder/ledelsesteamet, samt ikke mindst at kapacitetsopbygge og sikre en forankring af al den viden, der genereres under

uddannelsesforløbet. Børn og Unge evaluerer naturligvis LOKE og for ikke at evaluere sig selv, har B&U valgt en ekstern evaluator, som både kvantitativt og kvalitativt evaluerer ledelsernes læringsprogression, samt hvilken effekt uddannelsesprogrammet har generelt. Øget evaluering kan i denne sammenhæng betragtes som en af de positive effekter af NPM, for evaluering har haft stor betydning for viden om det evalueredes effekt. Evaluering af LOKE har bl.a. betydet, at mens et privatejet firma (specialiseret i læring med effekt) stod for undervisningen i LOKE Skole, skal programgruppen sandsynligvis for både LOKE Dagtilbud og FU og LOKE G2 selv designe forløbene og købe programleverandører ind ad hoc. Feedback fra deltagerne på LOKE Skole og LOKE Dagtilbud og FU vil også bidrage til tilrettelæggelsen af LOKE G2, og det har i øvrigt været vigtigt i forbindelse med denne opgaves fokus, også at involvere repræsentanter for lederforeningerne¹⁹, for at disse også kommer til at bidrage til samskabelsen af LOKE.

Fire temaer for ledelse

Det er intenderet at LOKE skal være noget andet end det lederne kan få på deres eventuelle andre lederuddannelser (som f.eks. diplom-moduler/master), ved at gøre det til et praksisnært uddannelsesprogram, hvor ledelsesteamet er sammen om at få den samme viden og arbejde med de samme metoder og værktøjer. Hele omdrejningspunktet for LOKE programmet er således fire temaer: *Datainformeret ledelse*, *Praksisnær ledelse*, *Team og teamledelse* og *Feedback*, der dermed også bliver retningsanvisende for god ledelse i B&U. Oprindeligt blev temaerne valgt, fordi det blev vurderet, at disse temaer bedst ville imødekomme skolernes behov i forhold til at kunne leve op til Folkeskolereformens nye mål og krav og er således i første omgang anvendt i forhold til LOKE for skoleledelserne. Temaerne er dog valgt til at være gennemgående også for den resterende organisation og vil med en hvis tilpasning i ordlyden (på baggrund af flere processer), også finde anvendelse i forhold til afviklingen af LOKE for dagtilbud og FU og det samme vil sandsynligvis også gøre sig gældende for LOKE G2. Det vides endnu ikke helt, hvorledes LOKE rent praktisk tænkes tilrettelagt for forvaltningens ledere på G2. Det forventes dog umiddelbart, at mange af elementerne i de foregående LOKE-forløb genbruges, da disse har haft god feedback jf.

¹⁹ AaS (Aarhus Skolelederforening), DTLÅ (Dagtilbudslederne i Aarhus), LUA (Lederforeningen Ung i Aarhus)

evalueringerne og at indeværende opgaves empiri skal bidrage til en afklaring af LOKES indhold.

Afslutningsvist kan dog pointeres, at fra direktør Nils Petersens side, er nogle elementer (som kan betragtes som værende NPG-udsprungne) som han synes forvaltningen skal lykkes med de kommende år, og som derfor også får betydning for LOKE: *...at skabe en organisation, som i sin grundstruktur, i sin grundform, er innovativ - uden at man behøver at give én en hat på og sige; han/hun er nu sådan én, men at det rent faktisk er måden vi arbejder med hinanden på - som værende noget der sker, når man sidder og forundres og ikke hele tiden undskylder sig selv med, at vi ikke har tid fordi vi løber rundt inde i det hjul der og hvis vi holder op med at løbe, så går det i stå og derfor har vi ikke tid til at tænke os om...Og det skal Grøndalsvejs ledere også være gode til, således at vi ikke også løber rundt inde i hjulet, men kommer på tværs og får snakket med hinanden også... (...)... og så få det gjort sådan, at vi ikke har 100 forskellige ledere ude på G2, der hver for sig træffer enkeltmandsbeslutninger på noget som vi egentlig aldrig har snakket om, hvor organisationen skal hen i forhold til det...*

Empirisk analyse

Forfatterens konsulentbistand for B&Us afdækning af forvaltningens ønsker i LOKE for G2, har betydet, at omdrejningspunkt for analysens er de fire temaer der er gennemgående for LOKE. Det skal nævnes, at temaerne reelt set forudsætter hinanden og derfor har udviklingsprogrammet også hidtil været sat sammen som fire faser med ét overordnet fokus (tema), hvor de resterende tre temaer dog også får indflydelse på fasen²⁰. På trods af viden om dette indledes med nogle få overordnede betragtninger, hvorefter de fire gennemgås temaer enkeltvis i den følgende analyse, startende med LOKES hidtidige formulering af temaerne, for derefter at komme med en overordnet belysning af, hvad der jf. empirien kan synes at hæmme og fremme intentionerne med temaerne og hvordan det afspejler relationen mellem NPM og NPG.

Alle de interviewede tilkendegiver, at der er behov for at lave en forventningsafstemning om, hvad de fire temaer reelt set betyder for forvaltningen; der peges gentagne gange på, at det er meget fint, at der er lavet en beskrivelse for, hvilke mål der er med at undervise i *Datainformeret ledelse, Praksisnær ledelse, Team og Teamledelse og Feedback* for LOKE Skole og LOKE Dagtilbud og FU, men der er et udtalt behov for også at klargøre, hvad disse temaer betyder for forvaltningen, hvilket påkalder en involverende proces inden LOKE G2 igangsættes. Samtidig kan også bemærkes, at ikke mindst områdechefer og

²⁰ Se evt. bilag 1 for illustration af samme i interviewguiden

lederrepræsentanterne giver udtryk for, at LOKE har haft betydning for kulturen i de decentrale enheder, hvilket følgende er et godt eksempel på: *i starten var der sådan en oplevelse af, at nå, nu skal vi så tale om LOKE og vi havde programsat sparring og vi kom i halen af hinanden, konsulent og jeg, og det var sådan lidt, LOKE Gud ja, hvad er det nu lige, vi skal lige have fundet vores papirer fra sidste gang og der levedes LOKE ikke...(...)... men nu hører jeg i meget højere grad at man ikke taler om LOKE; nu arbejder man med datainformeret ledelse, nu arbejder man praksisnært, man arbejder med team og teamledelse og sidst her kommer vi til at arbejde med feedback....så det at man lige som har fået det indkorporeret i sin måde at bedrive ledelse på, så man ikke skal italesætte det hele tiden - det er jo sådan set det fornemste når man når dertil at vi taler om det fordi vi gør det... (Områdechef)*

Empirien giver også et indtryk, at forvaltningens ledere oplever forskellige former for krydspres og dilemmaer – ikke mindst fordi disse i særdeleshed agerer i spændfeltet mellem politikernes dagorden og de fagprofessionelle og ikke mindst imellem NPM og NPG; *”...det er jo ikke noget Aarhus Kommune har fundet på, det er jo sådan en megatrend der har kørt - og det at skulle slippe det på en eller anden måde, fordi man skal prøve noget andet, det kan jo godt være svært, fordi vores politikere efterspørger jo stadigvæk nogle resultater, nogle målbare resultater, så det skal vi levere samtidig med at vi skal gøre alt det andet...så jeg tænker vi tør, men jeg tror vi mangler måske den kobling der hedder; hvordan kan vi gøre begge dele på samme tid...så det der paradoks vi står i, med at politikerne de vil have nogle resultater de kan måles og som kan ses, men omvendt vil gerne have plads til at man som leder har en mere holistisk tilgang til ens arbejdsområde og det er jo ikke altid lige foreneligt...”*

(Forvaltningschef). Der gives også generelt et billede af, at lederne oplever G2 som præget af siloer og mangelfuldt overblik på opgaver (og koordinering af samme) og på trods af, at den ovenfor beskrevne organisering af B&U for læseren kan forekomme overskuelig, så er det noget andet der i hverdagen – og ikke mindst af de decentrale – opleves;

... man har herinde de der søjler, som er relativt store - altså vi har en læring og udvikling, hvor der sidder 48 medarbejdere og vi får at vide at 2/3 af dem arbejder med politisk understøttelse og at man helt lavpraktisk i eget hus, har nogle af de der dilemmaer med, at der arbejder nogle, der gør det samme både i PPR og i Læring og Udvikling - man har nogle gadeplanstiltag med børn med angst, som foregårovre i FU, men det har man også i PPR - men fordi det er så stort, så er der simpelthen noget der er lost in translation og jeg ved ikke om det er et indbygget dilemma, der er i sådan en stor forvaltning, men det kunne jeg da godt tænke mig, at de blev dygtigere til - ene og alene for at vi brugte pengene smartere... .Og jeg mener grundlæggende, at alt hvad der sker herinde, det sker jo af god vilje - altså intensionen er god - og når jeg tænker forvaltning, så tænker jeg, de er sgu sat i verden for at sætte det i værk, som politikerne nu mener de skal, samtidig med at de skal understøtte os med at gøre det, men hvis det så ender ud i - fordi der er for lidt samskabende herinde - at det bliver et krydspres, hvor vi som decentrale enheder tænker; puhha - vi skal nå i mål med nogle ting, og det vil vi gerne - men vi har ikke nogle til at være sammen med børnene, for det hele kører i nogle projekter herindefra der skal understøttes - for at sætte det på spidsen... (Lederrepræsentant)

Generelt afspejler interviewene, at det – ikke mindst i en samskabende, relationelt koordinerende organisation – synes vigtigt at arbejde med det generelle sprogbrug i organisationen, for sprog skaber virkelighed; eksempelvis brugen af ordene *”centralt”* versus *”decentralt”* som samtlige interviewede bruger, *”dem inde på kommunen”*, *”rød stue”* og

områdecheferne – er de en del af ”os på G2” eller en del af ”dem derude centralt” – de interviewede områdechefer synes at være lidt i et vakum i forhold til, ”hvem de hører til” og synes også at være lidt i tvivl om deres rolle og deres mandat... Det påkalder at B&U bliver afklaret herom, og formidler det klart og tydeligt, så der ikke hersker tvivl – ikke mindst hvis de skal have en reel chance for at agere som rollemodeller.

Når dette indledningsvist er konstateret, kan det også meget hurtigt konkluderes, at det samtlige interviewede overordnet set er optagede af, er at relationer er udfordret - mellem leder og medarbejder, mellem politikere og forvaltning, mellem forvaltning og fagprofessionelle og mellem kommune og borger - og at den relationelle koordinering på G2 og med de decentrale enheder ikke fungerer; *Men mit indtryk er ikke, at selv om vi sidder på den samme matrikel i et hus, der ved gud er meget transparent, så er mit indtryk ikke, at man har det store kendskab til hinanden og hvad hinanden laver og at man kender hinandens områder særlig meget... der er i hvert fald noget i koordineringen som en gang i mellem peger på, at der må nødvendigvis være nogle mennesker her som ikke taler sammen... Selvom relationel koordinering var sådan et ord jeg hørte meget i starten jeg var her, så tænker jeg, at det ikke nødvendigvis er det der leves... det kommer i hvert fald an på, hvad det er relationel koordinering betyder... Hvis det betyder at man skal vise interesse for andet end sig selv, så er jeg ikke helt sikker på, at det er det der finder sted... Det er mit indtryk, det er at vi er inddelt meget i søjler - jeg kan jo kigge på mit eget niveau, hvor vi er inddelt i de otte veje, og til trods for at vi sidder fysik side om side herovre, hvor meget er det så vi koordinerer med hinanden? Ikke særligt meget! (Områdechef).* Dette giver faktisk et tydeligt billede af, at hele organisationen i kursskiftet har behov for, at LOKE først og fremmest giver ledelsesudvikling til G2 med udgangspunkt i at styrke de relationelle kompetencer mellem alle disse implicerede, ikke mindst fordi; *...noget af det som frustrerer allermest ude decentralt, det er at forvaltningsenhederne er så store, at den sociale relationelle koordinering, der er udfordret og det skaber stress ude ved os...(Lederrepræsentant)*

Således et overordnet view på empirien, fremadrettet dykkes ned i temaerne og de kompetencer de kalder på, for afslutningsvis at runde af med, hvilke effektmål empirien kan inspirere til for LOKE G2.

Datainformeret Ledelse

Datainformeret ledelse: *At kunne definere, hvad data er (bløde og hårde data); Indhente og udvælge relevante data med afsæt i målsætning; Analysere data og resultater; Identificere og prioritere de indsatser, der skal gennemføres for at forbedre skolens resultater og udarbejde en handlingsplan; Iværksætte relevant opfølgning og evaluering herpå; Supervisere og give faglig sparring og feedback til medarbejdere og kollegaer på baggrund af data. Målet er, at ledelsesteamet kan indhente og kvalificere sine beslutninger med data fra eksempelvis kvalitetsarbejdet og egne observationer. Denne viden bruges til at justere og kvalificere løsningen af kerneopgaven i samarbejde med medarbejderne. Datainformeret ledelse understøtter et fokus på ledelse rettet mod effekt.*

Som nævnt, har LOKE vist sig at have antydninger af kulturforandring, måske især i forhold til datainformeret ledelse. En af begrundelserne for at anvende datainformeret ledelse som et tema, stammer fra skolereformen og erkendelsen af, at det vil være svært at gå fra *undervisning* til *læring* uden brug af data; Man ved at undervisning har fundet sted (på baggrund af f.eks. obligatoriske undervisningsplaner) og at der er blevet undervist i dette eller hint - læring derimod kan ikke umiddelbart ses eller registreres og derfor er der behov for information om, hvorvidt læring har fundet sted, hvilket kræver forskellige typer af data. Jf. empirien opleves det, at stort set hele B&U efterhånden har fået en forståelse af, at data er til for, at man kan anvende viden om det der virker. Der anvendes i hele organisationen et meget bredt databegreb, der kan nuancere og informere ud fra forskellige perspektiver. Som følge af NPMs styringsredskaber forekommer data i hele organisationen i store mængder, hvilket i særdeleshed fremmer intensionerne med temaet, men det har i visse situationer syntes svært at overbevise organisationen om, hvorfor disse data har været væsentlige at genere. En af grundene til at fokusere på temaet datainformeret ledelse, har således også været at italesætte, at disse data skal understøtte et fokus rettet mod *effekt* (afledt af NPG-perspektiver) og dermed kan finde anvendelse i fremadrettede indsatser – men at der er forskel på, hvorvidt man lader dem være styrende for retningen eller om man lader dem være ledelsesinformationsgrundlag og på baggrund deraf *justere* og *kvalificere* løsningen af kerneopgaven. Derfor også betegnelsen datainformeret frem for datastyret - det handler nærmere om problemejerskabet, for også at operere med motivationen (PMS) for de fagprofessionelle som ledelsesredskab rent retorisk fremfor at sælge det som ”endnu en kontrolopgave” og endnu et styringsredskab; *”i Datainformeret ledelse er det specielt, for der hvor jeg kom fra i Kriminalforsorgen, der kaldte man det styringsværktøj og datainformeret ledelse og styringsværktøj er jo modsætninger - apropos New Public Management og alt det her - men lige pludselig så er datainformeret ledelse blevet et positivt ord i Børn og Unge, og det er fordi LOKEs egensucces er vokset over sig selv...” (Kontorchef).*

Datainformeret ledelse i B&U kan også ses også et (NPG-inspireret?) forsøg på, at professionalisere ledelse – at man har et udstrakt decentralt råderum, men inden for (tidligere knap så tydelige) rammer - og at den ledelsesmæssige anvendelse af data, herunder opstilling af mål, opfølgning og justering samt anvendelse af data, kræver samarbejde, dialog og opfølgning med de involverede for den rette effekt og dermed

konkret træning i anvendelse af data i ledelsens relationsarbejde med medarbejderne; *"Det der måske er interessant for Grøndalsvej, er at få det formidlet ud til medarbejderne, fordi jeg har indtrykket af, at det er et meget lille lag på G2, som egentlig ved, hvad det er organisationen går og gør - vi har nogle eksperter, men min sekretær, bare for at tage et eksempel, hun skal jo også interessere sig for det her, for de skal jo også interessere sig for, hvad betyder det for mig som gruppe - og der bliver virkelig et stykke arbejde for lederne på Grøndalsvej, i at få oversat bagud til yngste medarbejder..."* (Områdechef). Der er således i LOKE for G2 et behov for at sætte fokus på, hvordan man oversætter datainformeret ledelse til medarbejderne – en oversættelse der i NPG-perspektiv betyder meget for den effektfulde implementering. Interviewene peger generelt set på, at ledelsen på G2 i forvejen arbejder meget datainformeret – hvilket måske til dels skyldes, at skolereformen (og dermed også LOKE for skolelederne) har påkaldt en opmærksomhed herpå – men der er tilsyneladende også forskel på, om medarbejdere har oplevelsen af, at man på G2 er med til at generere denne data, om man er systematiske i forhold til den data man finder frem til eller man blot skal finde "et sted" at anvende det; *"...I forhold til G2s udfordringer på sådan et område, så har man nogle gange lidt fornemmelsen af, at de sidder lidt for langt væk fra, hvad der sker i virkeligheden - der sidder nogle dygtige medarbejdere, helt sikkert, men som har en anden tilgang og måske lidt mere akademiske tilgang som gør, at der sommetider kommer nogle ting ud herfra, hvor vi tænker hvad har det her lige med virkeligheden at gøre og hvor det er tydeligt for os at de bare har kigget på nogle tal (Lederrepræsentant).* Som antydnet i afsnittet om NPM, påkalder den nyere kritik af NPMs styringsredskaber dog en konstant opmærksomhed på, om styringsredskabet finder den rette anvendelse og forvaltningen må derfor optræde målrettet, vidensbaseret og selvkritisk i sine valg af tilgange og virkemidler, på trods af at lederne selv mener, at de er nået langt i forhold hertil. Interviewene påpeger også, at G2 kan blive bedre til at se på sig selv med mere klare data-øjne, så der kan opnås et billede af, om effekten af G2s arbejde bidrager i helhedsperspektivet – og ikke mindst hvordan, hvilket bl.a. kan illustreres her; *...jeg synes også vi skal være bedre til at kunne kigge på os selv med effektøjne - og meningsfuldt, jeg synes ikke meningsfuldt vi kan kigge på os selv med effektøjne med de effektmål vi har i øjeblikket - netop det der med den interne brugertilfredshedsundersøgelse og budget og regnskabseffektmålene - det giver ikke mening og vi kan ikke se om min afdeling er en succes eller ej med udgangspunkt i, hvor mange børn der trives i de enkelte skoler og overvægtstal - vi er for langt væk og det giver ikke mening...* (Sektionsleder)

NPG lægger an til, at der arbejdes mere med tillidsbaseret ledelse, så når man i B&U fremadrettet skal arbejde mere datainformeret med udgangspunkt i *det der virker*, synes det yderligere vigtigt at være opmærksomme på have tillid til medarbejdernes arbejde med data og også have øje for medarbejdernes motivation, for ikke at pådrage dem oplevelsen af, at

det de (af gode intensioner) har gjort hidtil ikke nødvendig har haft den rette effekt. Dette kræver god dialog med både medarbejdere og ikke mindst mod fra ledelsens side.

Praksisnær ledelse

***Praksisnær ledelse:** At kunne skabe en ledelsesorganisering, der understøtter praksisnær ledelse; bestemme, hvilken ledelse, der har hvilke funktioner i forhold til praksisnær ledelse; være et ledelsesteam, der opstiller fælles visioner og mål for ledelsens arbejde med praksisnær ledelse. Målet er, at ledelsesteamet kan organisere sig med forskellige ledelsesfunktioner og – roller. Herigennem kan den lokale organisering udvikles, så den bedst muligt understøtter arbejdet med kerneopgaven. Der er fokus på systematiske og opfølgende dialoger med de fagprofessionelle om data og betydningen af data i udviklingen og sikring af kvalitet i praksis.*

Interviewene peger på, at der er stor forskellighed indenfor forvaltningen, hvilket sandsynligvis skyldes organisationsstrukturer (siloe) og de mange forskellige fagligheder de 400 ledere og medarbejdere repræsenterer. Siloopdelingen er sandsynligvis opstået som en konsekvens af NPM og der skal derfor først og fremmest laves en konkretisering af, hvad praksisnær ledelse indebærer i en meget mangfoldig forvaltning; "...Hvis det praksisnære er f.eks. at udarbejde en byrådsindstilling - det er jo også en form for praksis - så er det jo én forståelse af det. Hvis vi med praksis mener det med børnene og deres forældre ude i virkeligheden, så er det en anden form for praksis, så jeg tænker, hvordan forestiller vi os det praksisnære - er det på flere niveauer? Jeg er jo selvfølgelig ikke i tvivl om, at der er en praksis omkring børnene og deres forældre, for det er jo derfor man har opfundet Børn og Unge, men kan praksis også forstås på andre niveauer? Det kunne være fint at finde ud af... Hvis man nu gik ned og lavede et interview med folkene i min afdeling, så ville vi få vidt forskellige svar - en psykolog ville sige; praksisnær, det er det der sker omkring barnet, det er der tingene skal ske. Hvis man spørger en AC'er der sidder med noget planlægning på noget specialpædagogisk, så vil det være at få planlægningen til at gå op, både med de behov der er og den økonomi der er til rådighed, for vedkommende vil det være praksis, så vi vil få flere svar på, hvad det praksisnære er og jeg tænker det er vigtigt at få italesat..."(Kontorchef)

Når praksisnær ledelse lykkes kan det i et NPG-perspektiv dog også anvendes til at finde frem til ressourcer hos medarbejderne (og for den sags skyld forældrene...) og bringe dem sammen i opgavefællesskaber, fordi man netop ved at lede praksisnært får kendskab til, hvordan medarbejderne kan supplere hinanden. En praksisnær ledelse kan også give mere indsigt i medarbejderens kerneopgave og dermed bibringe mere tillid i forholdet mellem leder og medarbejder og forhåbentligt også skabe mere gennemsigtighed i samskabelsen mellem G2 og de decentrale enheder, som synes påkrævet fremadrettet: "I forhold til praksisnær ledelse, så er der nogle udfordringer for strukturerne og systematikken for os decentralt - når man kigger udefra og ind - i forhold til hvem gør hvad og hvem skal man henvende sig til og jeg ved ikke helt om, man kan læse det ud af deres kvalitetsrapport eller den der for fællesfunktionerne, men det at vores henvendelser hertil altid er relationsbåret - altså, hvordan er det man herindefra bliver meget mere synlige og tydelige omkring, hvad er det for nogle kompetencer

medarbejderne besidder, så vi rent faktisk kontakter dem, der har de kompetencer vi har brug for, fremfor at jeg altid kontakter Louise, for hende ved jeg hvem er og hun kan altid sende mig videre... så det er ikke fordi jeg tænker der er lukket her, men en eller anden form for åbenhed ville være rart ...” (Lederrepræsentant)

Et bud på en konkret måde at arbejde med praksisnær ledelse kommer fra en kontorchef – blot anvendt indenfor G2s egne afdelinger; “...Vi lavede jo for et par år siden det projekt der hed

”Fællesskaber for alle” for ledere og fik vældig positiv evaluering fra det. Det bestod primært i, at både ledere og dagtilbud blev sat sammen i nogle grupper på tværs og så mødtes man i forhold til hinandens praksis og fik lov til at følge hinandens praksis i nogle forløb - mest med henblik på at få en refleksion over ens egen praksis, ikke så meget ved at forklare den man besøgte om det man havde set, men mere ved at se andres praksis fik en refleksion over ens egen praksis - der kan være noget man iagttager, som kan få én til at overveje den måde man selv gør tingene på - og det var en rigtig god måde at gøre det på... (Kontorchef)

Skulle man anvende en innovativ NPG-tanke i forhold hertil, kunne det endda være rigtig interessant, også at lade den enkelte forvaltningsleder komme ud i de decentrale enheder – og omvendt på en lignende måde – dette kunne sandsynligvis bidrage til en hel del større forståelse for hinandens praksis, der på mange måder i dag kun opleves på afstand og dermed også bidrage til den udfordrede relationelle koordinering.

Team og teamledelse

***Team og teamledelse:** At kunne se ledelse som en holdsport; opgive forventningen om en leder, der kan det hele alene – supermand findes ikke (Derfor har LOKE valgt at sætte teamet i centrum); få fælles viden og sprog for ledelse og dermed et fælles afsæt og fundament; sætte fælles mål for ledelsens læring (Skabe et ledelsesfagligt læringsmiljø); bruge hinandens styrker og ressourcer. Målet er, at ledelsesteamet får redskaber til at udvikle en åben og lærende kultur inden for eget ledelsesteam såvel som i ledelsen af teams. Der er fokus på, at ledelsesteamet udfordrer, udfolder og udvikler de mentale modeller og forforståelser i relation til den fælles vision. Det er vigtigt for at skabe mening, motivation og øget engagement, der i sidste ende kan skabe endnu bedre læring og trivsel for børnene og de unge.*

Organiseringen med teams i den offentlige forvaltning kommer oprindeligt af NPMs orientering mod privat virksomhedsledelse og det kan i NPG-sammenhænge give rigtig god mening at dyrke disse, i forventningen om, at samskabelse og det at dyrke hinandens ressourcer er vejen frem – omend dette område også kan udfordres af silo/søjler/fagskel. Oplevelsen af ledelsen (og måske især den øverste ledelse) som et team, synes hidtidigt at have været begrænset, så at arbejde med dette i LOKE-sammenhæng synes oplagt; Og når nu Leadership Pipeline er nævnt, hvordan er det så forvaltningsdirektørsniveauet/forvaltningschefniveauet/kontorchefniveauet i organisationen spiller sammen som team - det kunne sagtens være et tema ind i det, ik? (Kontorchef).

Når den transformative leder således også skal på banen i NGP, så lader det også til, at de ledere der optræder i forvaltningen (og måske især det øverste ledelsesteam mellem

direktør og forvaltningschefer) bør optræde som rollemodeller for hele organisationen (og dermed også børnene...) og agere som et samskabende team. Generelt set, ligger interviewene også op til at arbejde med hele G2 som et samlet team, for endda måske at løfte det endnu højere op og også tænke HELE B&U som et samlet team der arbejder sammen i fællesskab! Det handler altså ikke om faget og ens egen profession, men om effekten for barnet i 0-18-års perspektivet, hvilket man som ét stort fælles team i hele organisationen B&U kan arbejde med; *"...Team og Teamledelse kalder på, at hvis man skal gå hen og blive det her højtydende team, så er der nogle egoer der skal pakkes væk...man skal være åben for at kunne modtage og høre kritik og høre det som konstruktiv kritik og det er i virkeligheden det bedste for at vi sammen kan lave en positiv forandring - men det tror jeg det bliver svært for nogle og jeg ved det er svært for nogle at acceptere, at andre skal kigge på ens praksis på den måde og tillade sig at komme med feedback på det... det handler jo også om en erkendelse af, at man er her for et formål og ikke for sin egen skyld..(Lederrepræsentant).*

Om teamene lykkes med deres forehavende kan i sidste ende måles på fagligheden – eksempelvis via det NPM-inspirerede styringsredskab kvalitetsrapporten *"...hvordan er kvaliteten ude i skoler, dagtilbud og FU, stiger den og hvis den stiger, så er det jo ikke bare fordi vi er dygtige, men også fordi vi får givet den rigtige understøttelse...og det gælder jo også områdecheferne - hvis de skal afsted igen som et team - hvordan er det de spiller sammen, for de er jo vores nærmeste chefer og hvordan er det de understøtter os...jeg tænker vores kvalitetsrapporter vil være et godt sted at pejle og rette ind efter også fremefter (Sektionsleder).*

Skoler, dagtilbud og FU arbejder i deres hverdag rigtigt meget med teams, så der er masser af muligheder for at opnå viden om dette felt, eksempelvis ved at G2 – måske som en del af LOKE - bliver bedre til at "besøge" skolerne i deres hverdag. Udnyt ressourcerne indenfor organisationen til at opsnappe denne viden om hvordan teams spiller hinanden bedre.

Feedback.

Feedback: *At kunne give evaluerende feedback; uddrage viden og data, der danner grundlag for, om man vælger at fastholde, justere eller helt forandre beslutninger; give en systematisk evaluerende feedback på baggrund af opsatte effektmål og tegn på læring, som bidrager til værdifuld dataindsamling, som danner et fælles grundlag for dialog og kvalificering af opgaver; oparbejde en god feedbackkultur, der bidrager til en evalueringskultur, hvor det bliver muligt at foretage en systematisk opfølgning af tiltag. Målet er, at ledelsesteamet kan opstille og kommunikere klare, målbare mål og formidle prioriteringen af målene, samt hvorfor netop disse mål er valgt. Via feedback og sparring udfoldes betydningen af at have en åben og lærende kultur, der er den bedste forudsætning for at udvikle fælles praksis med fokus på læring og effekt.*

Skolereformen handler, som beskrevet, ikke blot om at lærer og pædagoger skal anvende nye bestemte måleredskaber, men også om radikalt udvikle deres relationer for at skabe

grobund for nye kvaliteter i læringsmiljøerne bl.a. ved hjælp af feedback-mekanismer på alle niveauer. Selvom reformen er et NPM-værktøj giver det i et NPG-perspektiv rigtig god mening at arbejde mere med at inddrage de decentrale enheder i at give feedback på, hvordan styringen af enhederne kan gøres endnu bedre; Inviter dem som en del af LOKE ind i ledelseslaboratorier, hvor de decentrale giver feedback på, hvad der virker og ikke virker – ikke mindst set i forhold til, at selvom der anvendes Fair Proces og MED-system, så er oplevelsen fra både centralt hold (forvaltningens ledere) og fra decentralt hold (repræsenteret af lederforeningerne), at der er et forbedringspotentiale, hvilket følgende kan afspejle: *"...der synes jeg det kunne være fint, hvis vi blev involveret FØR man beslutter noget og bestemmer noget - at vi på ledelsesniveau er med til at kvalificere nogle beslutninger (...) og det er der jeg tænker, helt tilbage til starten hvor man får idéen, så involver os der! (Lederrepræsentant).*

En anden lederrepræsentant tilkendegiver at; *"...vi kunne jo aldrig drømme om, at gå ind og give feedback på deres ledelse eller hvordan deres team fungerer, for det ved vi ikke noget om, det kan vi jo kun have en formodning om..."(Lederrepræsentant).* Men hvorfor egentlig ikke? Hvis G2 ønsker at sikre den rette effekt af deres indsats, synes det da værdifuldt, om denne formodning kommer til udtryk som feedback, uden at det nødvendigvis behøver at afføde sparring på teamledelsen fra det decentrale til G2. Man skal dog igen være opmærksom på, at det at "turde" (hvilket kræver mod!) give feedback og sparring er bundet op på tillid og dermed tillid til relationen; *"... den er selvfølgelig også relationsafhængig skal man være opmærksom på - der hvor man har relationen - der er jo nogle man har et stort kendskab til, en stor sikkerhed med og som man sparrer meget med og så er nogle som måske er forholdsvis nye og man derfor ikke sparrer så meget med - det er ligesom den ene del af det og der er noget relationsmæssigt i det...(Kontorchef).* Dette handler i NPG-perspektiv om, at tage engagere sig i konkret dialog og sammen finde frem til en erkendelse af; *"... den erkendelse af, at jeg er ikke perfekt og jeg kan sagtens kan lære noget og andre måske også har nogle bud på min virkelighed og så er det ikke kritik af mig som person, men egentlig en oprigtig nysgerrighed i forhold til at være med til forandre noget - så tænker jeg man får meget ud af det og så kan man flytte sig rigtig meget...(Lederrepræsentant).*

I det store samskabelsesperspektiv synes det også i forhold til Feedback og Sparring væsentligt at inddrage de faglige organisationer som en ressource; at involvere dem mere i, hvad det vil sige at være en forvaltning og de krydspres man generelt set oplever i organisationen. Det synes for flere af lederne at være vigtigt, at få inddraget de faglige organisationer i det relativt nye NPG-farvand og dermed måske også et behov give de faglige organisationer feedback og sparring på styringen af deres fagpolitik og "modstand mod ledelsen", for spørgsmålet er om det er det enkelt fag der gavner børnene, fremfor helheden

og effekten af den – måske skal det også gå op for de faglige organisationer, at når alle vinder, er der ingen der taber...; *"og så er sammenspillet med de faglige organisationer noget af det G2 skal stå på rigtig meget og så er det måske nogle gange dem vi skal have til at sende de rigtige budskaber, for de kan påvirke politikerne..."*(Kontorchef). Fagforbundene har tilsyneladende en stor magt til at flytte sig henimod at forstå, og dermed understøtte, at ledelsen af forvaltningen, faktisk vil medarbejderne det godt og fagforbundene synes, at have en stor rolle(model) i forhold til de decentrale medarbejdere (måske knapt så meget lederne, men især medarbejderen på Rød Stue) og forståelsen af, at forvaltningen faktisk langt hen af vejen kæmper FOR fagprofessionerne og gør en stor indsats for at forsøge, at forstå de decentrales udfordringer ved bl.a. at sætte sig ind i begrebet Professionel Kapital (som er Ontario-inspireret og dermed hele inspirationsgrundlaget for skolereformen), James Nottingham (også ud af læringsverdenen) og *Tidlig Indsats*, som er en helt ny måde at tænke et 0-18-års perspektiv. Man kan godt overveje, om "nogle" burde puffe til fagforbundenes (lidt gammeldags) "kamp" og i stedet tilskynde til, at de også har en rolle i den relationelt koordinerede organisation i en NGP-æra – som rollemodel og som understøttelse af BÅDE medarbejdere OG ledelse – lad nu være med at kæmpe, men gå efter samarbejdet!!!

Der er et par eksempler i interviewene på, hvordan feedback ikke altid falder heldigt ud, og det påkræver, at man som organisation har mod til at udfordre, *hvorfor* en sådan "feedback" er faldet ud på den måde og også til at udfordre, hvordan man med sparring af hinanden kan forbedre teamet B&Us samlede oplevelse af hinanden, hvilket følgende er et godt eksempel på; *"... vi lavede for et stykke tid siden et oplæg i DTLÅ til chefgruppen - og det faldt eddermame ikke i god jord - der er en af de andre i bestyrelsen, der har en militærbaggrund, så han lavede sådan et billede af, at vi decentralt er forsyningstropperne, mens G2 er ingeniørtropperne og at det så er forsyningstropperne der skal fortælle ingeniørtropperne hvad det er der er brug for og der skal bygges en bro her eller sprænges en vej her, eller er det ingeniørtropperne, der skal bestemme hvad det er vi skal lave... og det er jo ikke det samme der skal til for at bygge en bro i Lystrup som der skal til for at bygge en bro i Mårslet - og have den skarphed for, det skarpe blik for byens forskelligheder og at One size doesn't fit all..."*(Lederrepræsentant).

Det kan i forbindelse med temaet Feedback og Sparring være værd at overveje, hvorvidt dette fungerer også i forhold til det politiske niveau; *"... jeg ved ikke om man kunne gøre noget ved også politikerne og sige; prøv nu også lige, for alt det I sætter i gang her, det koster jo også ude på Rød Stue, så de input vi får fra jer, det vil vi gerne have er nogle vi kan bruge og ikke bare er politiske drillerier og for sådan en gammel rotte som mig, så kan man jo godt mærke forskel på, om rådmanden er inde i det politiske flertal eller ej..."* (Forvaltningschef).

Der i interviewene adskillige eksempler på, at man skal blive bedre til også at "skubbe op ad i systemet, og fra forvaltningens side blive bedre til at give det politiske niveau feedback på alle deres gode intentioner, hvilket også ses her; *"...men der er noget herinde, som fra at politikerne beslutter noget og til at det bliver udmøntet og hvem arbejder så med det, fordi det er det største krydspres jeg ser mellem den decentrale enhed og den centrale - det er sådan set, at man næsten bliver understøttet for meget...Altså man understøtter, man følger op, man laver projekter, man laver implementeringsplaner - nu læste jeg så sent som i morges i avisen, at nu har man fra politisk hold besluttet, at det med bevægelse i skolen, det skal understøttes med en særskilt pulje og med eksterne aktører - og det ved jeg det er samtidig med, at den forvaltningsenhed der hedder Sundhed og Trivsel, de udbyder nogle kurser i bevægelse, som vi slet ikke kan nå at aftage derude...(Lederrepræsentant)*

En understregelse af, at man bevæger sig ind i usikkert farvand, hvor man ledelsesmæssigt overvejer mange nye muligheder, ses her; *"...jeg tænker der er et kæmpe potentiale der er uforløst og som man måske med et LOKE-projekt kunne få taget hul på...for hvad vil det sige, og hvordan kunne man lave et team der var mere tværgående og når man siger vil arbejde med et 0-18-årsperspektiv, hvad betyder det så - har vi så en organisering, der understøtter det eller har vi rent faktisk en organisering, der understøtter at vi arbejder meget søjleopdelt i 0-3, 3-6, skole, PPR, HR og ved den ene hånd, hvad den anden gør...ikke nødvendigvis...(Områdechef).*

Men igen; paradokser kan ikke fjernes – de kan transformeres!

Ledelsesmæssige kompetencer LOKE kan arbejde med

Ovenstående indbyder til at give et bud på, hvilke ledelsesmæssige kompetencer der kan arbejdes med i LOKE for G2; *"...Årh jeg er nødt til at starte med min kæpheft; Altså enhver leder der har med mennesker at gøre, skal have to personlighedsevner som man ikke kan læse sig til; det er evnen til at lave relationer og empati! Det kan du ikke læse dig til! Hvis vi kan nikke ja til, at det har de ledere vi har ansat, så kan vi bygge videre på en kompetenceudvikling. Hvis vi ikke kan nikke ja til det, så skal vi for medarbejderne og organisationens skyld, sørge for at få dem ud hurtigst muligt! For ellers er det fandme sådan, at de medarbejdere der enkeltvis bliver udsat for det her, de flygte - det er ikke fordi jeg vil pege på noget konkret, jeg vil bare sige det generelt - og det er vi simpelthen ikke gode nok til..."(Områdechef)*

Overordnet set, kan det hurtigt konstateres, at samtlige interviewede igen slår ned på de **relationelle kompetencer**, og efterspørger et fokus på kompetencer der kan fremme den relationelle koordinering, internt på G2 og i samarbejdet med de decentrale enheder, og ikke mindst ud i det "sidste led" med borgeren. At man har øje for, at disse relationelle egenskaber og kompetencer kan udvikles ved at være bevidst om dem og dermed også reflektere over dem og man er dermed også bevidst om, at det på sigt er noget der skal rekrutteres efter, kommer til også til udtryk i flere af interviewene og bliver dermed en antydning af, at man er bevidst om at kursskiftet er nødvendigt og som også understreger, at der er et behov for at anvende ledelseskoodinaterne; *"...Måske kalder det først og fremmest på en*

erkendelse... det bliver jo nogle andre kompetencer, end dem vi har rekrutteret efter tidligere... og jeg tænker godt folk vil kunne lære det, hvis der er en erkendelse af, at det er den vej vi skal gå... Men det er jo klart, det er jo nogle kompetencer, som nogle herude vil finde ret angstprovokerende, fordi det er noget med at stille sig frem og det er noget med også at give noget af sig selv ind i det og der er noget mod i det også ... og så det her med at komme hele vejen rundt, der findes jo masser af processer som tvinger os rundt i de forskellige arenaer, men jeg synes vi glemmer nogle af de ting, som er rigtig vigtige for de 10.000 medarbejdere der er her og derfor får vi også svært ved at implementere de her ting, så hvis vi skal være understøttende, så er vi nødt til at lære at deres sprog og vi er nødt til kunne det og så er vi nødt til at have nogle ledere som kan hjælpe de medarbejdere der er herude, for det bliver ikke alle medarbejdere, der kommer ind og kan spille med på det - og det skal de heller ikke - men vi skal have nogle ledere der kan lave den oversættelse...(...)... Det er jo nogle af de lidt mere bløde kompetencer og et er jo det der gør det lidt svært, for det er nogle menneskelige egenskaber... og det er jo også noget af det vi kan se i vores APV'er, der kan vi have institutioner og skoler, som har fuldstændig samme ramme og forudsætninger, men der vidt forskellige i udslag på en APV, og vi kan se at lederne har de samme uddannelser, økonomien er fin, forældrene er glade osv., men der er alligevel udslag... og det er det der usynlige kit, det kan være lederens personlighed, men det er virkelig svært at rekruttere efter...(Forvaltningschef)

Dermed synes også **kompetencer indenfor kommunikation** (herunder hyppighed, rettidighed, præcighed og problemløsende), men også oversættelseskompetencer, formidling af viden og dialogiske kompetencer væsentlige at rette fokus mod. Også de koordinerende egenskaber skal i højere grad udvikles og således også **empati, gensidig respekt** og evne til at se ud over eget arbejdsfelt og faglighed for at opnå fælles mål og fælles viden. Hvis effekterne af visionen skal opnås synes dette at være det allervigtigste område at dyrke i LOKE.

Også kompetencer som **mod** – til at se nye veje og muligheder for eksempelvis samarbejde og samskabelse, herunder også organisering – synes efterspurgt af lederne; *"Jeg tænker det kalder i høj grad på mod! Og så kalder det på overblik! Med mod mener jeg mod til at prøve at kigge i en retning hvor man ikke er helt sikker på det man ser... at turde gå ud på tynd is..." (Kontorchef)*. Mod til også at udfordre det man som forvaltningsleder begår sig i til daglig – spændfeltet mellem det decentrale og det politiske lag; *"...jeg tænker relationskompetencer er altid en meget god kompetence at besidde som leder, men jeg tænker også igen at der skal være ret meget fokus på den herude, fordi man er i kontakt med så mange forskellige folk og kompetencer sådan en dag og det at kunne sondre mellem; er det det decentrale eller politikerne vi skal understøtte - det er to forskellige bobler man skal kunne begå sig i..." (Lederrepræsentant)*.

Det kalder også på kompetencer til at opnå en åben og lærende kultur; *"... dér tænker jeg, at vi har en udfordring som organisation, for vi er voldsomt hierarkisk opbyggede og vi er sindssygt tunge at danse med og vi har så mange midler som er bundet i driften "som vi plejer" - nogle gange tænker jeg sgu, og det kan godt være det igen er stereotyp - men jeg tænker nogle gange, at når man sætter sig ned og beder en skole om at innovere og kigger på, hvordan deres budget det er Så stramt bundet af krav til undervisning osv osv, så tænker jeg godt nok, hvordan i alverden skal de gøre det inden for den ramme? Man må simpelthen heller ikke underkende, at det vi møder herinde, det er jo at vi bliver færre og færre, men opgaverne bliver ikke reduceret og det er jo her man kigger hver gang, der bliver besparet og*

effektiviseret og samtidig er der ikke nogle der peger på, hvad vi ikke skal, tværtimod så siger man; I skal innovere... Først så siger man; nu skal I løbe stærkere, og så siger man; nej nu kan I nok ikke løbe stærkere, jamen så skal I bare innovere - super, men hvilke redskaber har vi til det? Altså synes det væsentligt i LOKE G2 også at sætte fokus på kompetencer til at bedrive innovation – ikke mindst i et NPG-perspektiv; "...Og når man tør vildskaben, så begår man også fejl, og selvfølgelig kan man ikke begå den samme fejl syv gange, men der er rummelighed i forhold til at sige, vi har faktisk et ledelsesgrundlag, der siger vi begår fejl, og det betyder faktisk at vi skal turde gøre og have mod og så tager vi den derfra... og det stemmer ikke nødvendigvis overens med kvalitetsrapporter, tilsyn og alle mulige andre styringsredskaber...(Områdechef)

En lederrepræsentant foreslår endvidere, at man binder LOKE op på "beyond strategy" og diskuterer "Hvem er du sat i verden for?" og samtidig arbejder med ikke at være "selvrefererende" (et teoretisk perspektiv tilvejebragt af Niklas Luhmann, som kunne være interessant for B&U at dykke ned i...); "når du har sådan en stor kommune som du har her, så er der politisk sat x-antal millioner til, at nogle konsulenter skal udvikle og det gør man herinde og man mister sådan set track på, hvem er det man udvikler for og er det det der er brug for - intensionen er der måske i starten, men man kommer helt ind i at man sidder og diskuterer, at så mister jeg jo en stilling hvis jeg ikke eller kan vi lægge pengene ud - og så bliver det sådan nogle forståelsesrammer og så begynder man i stedet at snakke om, hvad er JEG god til og hvad har JEG at byde ind med, så man taber målet for øjet og så bliver man så at sige selvrefererende..." (Lederrepræsentant)

NPGs fokus på bedre implementering kalder også på kompetencer til dette: "...vi skal være bedre til at implementere... men når du spørger til de der ledelsesmæssige kompetencer, hvis vi skal tilbage til hvad vi egentlig skal lære dem i LOKE, så skal vi nok egentlig give dem den der forståelse af, hvordan vi egentlig laver strategiske implementeringer og hvordan vi gøre det med den målgruppe vi har med at gøre her...der er forskel på at gøre det her, i Miljø og Teknik, i en region, i en privat virksomhed - det er forskellige ting - især når vi slår an på, at vi skal have det til give mening...(....) det der stresser de offentligt ansatte, det er forandringer der ikke giver mening og det falder jo tilbage på os som ledere og at oversættelserne er for dårlige, for forandringerne vil være der uanset, og der er politiske krav, megatrends og globale tendenser og alle de der ting der påvirker os uanset hvad vi gør, men oversættelserne og at vi ikke kan få det til at give mening for dem, så bliver de stressede...og der er vi jo som lederunderstøttende herude helt afgørende for at kunne lave det oversættelsesarbejde, men der skal være en eller anden erkendelse i det, så det vi måske skal lære at sige, det er; godt der er noget her der skal oversættes, så vi kan være understøttende for det decentrale - det tænker jeg vil være hamrende vigtigt...(Forvaltningschef)

Sidst, men bestemt ikke mindst i denne sammenhæng, giver interviewene på flere måder udtryk for, at man sender "signaler" – bl.a. i forhold til ansættelse af nye ledere – og dermed faktisk (i modsætning til, hvad teorien om relationel koordinering fordrer) ikke er helt tydelig i kommunikationen. Og det endda på trods af, at elementer af det kan opfattes som noget helt lavpraktisk: "...der er noget der i høj grad handler om kommunikation - fordi der opstår også myter engang i mellem, for hvad laver de egentlig derinde? Og det tror jeg egentlig er fordi, de nogle gang glemmer at fortælle os det... Og så kan man sige, jeg sidder på en postion, hvor jeg får rigtigt meget indblik i det og der mener jeg også jeg understøtter den organisation her, fordi jeg er med til at oversætte nogle af de ting - men jeg tænker en gang imellem helt basalt, at gå ind

og få kigget på, jamen hvis man nu bruger 2/3 af medarbejdernes tid på politisk understøttelse, hvorfor fortæller man det - ind og arbejde med de der signaler... Hvis man kigger ind i det her hus, så er der jo f.eks. ikke en desk, der er ikke noget sted man bliver taget i mod eller en reception, hvor er velkomsten - og helt lavpraktisk, når du går ind på telefonlisten, så kunne der stå 3 ord om, hvilke hovedområder det er og man har - det er fordi man tænker stadig nogle gange, at vi er en lille kommune og den mentale model er at være det - og nu har jeg været her så længe, at jeg kan godt og jeg ved godt hvem jeg skal ringe til herinde, men i mit lille revir, er der måske kommer 35 nye ledere til inden for det sidste år og hvordan finder man rundt, når man ikke engang har en telefonbog, der fortæller hvem der er den personaleansvarlige hovedsaglig for pædagogområdet - nu tror jeg for øvrigt nok, at det er nogle af dem der er gode til det - men det kan være svært at se ind i Læring og Udvikling og i PPR...Og hvis der for en hel masses vedkommende inde i Læring og Udvikling, stod "Politisk betjening", så vidste man også det, men det tænker jeg da ville være rigtig godt også internt for egen effektivitets skyld og så fik vi andre jo gavn af det også...(Lederrepræsentant)

Effektmål for LOKE G2

Jeg har altid det der indre billede med; "Hvem er jeg sat i verden for?". Der er ansat en ny dagtilbudsleder, en FU-leder og en ny skoleleder - de kommer alle sammen ude fra og de har været her et halvt år - og effektmålet kunne være, at de alle sammen kunne forklare sådan rimeligt simpelt, hvad er det forvaltningen er sat i verden for og hvad det er de er sat i verden for... Hvis de kan forstå det, så er man jo nået langt... (Lederrepræsentant)

Der er i interviewene mange gode bud på effektmål for LOKE (for nogle sådan må der nødvendigvis være), men overordnet set kan tages udgangspunkt i denne udfordring: "...det der med, at det stadig hedder Central og Decentral forvaltning - altså at mange stadigvæk ikke ser G2 som en del af Børn og Unge, men at Børn og Unge er G2(...) det kan godt være at man herinde har en selvforståelse af, at vi er til for dagtilbudene, skolerne og FU, men det er ikke der opleves...vi oplever at der ikke er en tilstrækkelig nysgerrighed i forhold til, hvad er det der optager os decentralt, hvor er det vi er henne og hvad er det for nogle ting vi sætter i gang... (...)...det synes jeg er den største udfordring... og lige i halen på det - for det hænger egentlig ret meget sammen - (...) hvad er det vi kan have lov til at stille krav om er deres opgave, for den er ikke tydelig og værdien er ikke altid tydelig... og man kan jo sige, at hvis det blev tydeligt, så slap de jo nok også for, at hver gang der skal spares, så peger alle på forvaltningen...(Lederrepræsentant).

Således handler alle ledernes bud på effektmål om, at *den samlede organisation B&U kommer til at være mere samskabende*, ved at forvaltningen er mere involverende overfor det decentrale, mere gennemsigtige, mere åbne mere lyttende og at der er en klar oplevelse af roller. Samt ikke mindst at der efter LOKE er overstået også for forvaltningen; en oplevelse af et fællesskab med visionen for Aarhus Kommunes børn som omdrejningspunkt.

Med dette for øje, kunne det være interessant, hvis man (inspireret af NPM;-)) lavede nogle førmålinger af den oplevede effekt af G2 i skoler, dagtilbud og FU, og efter LOKE fulgte op på effekten. LOKE synes dog at have sin styrke i at være kulturudviklende, organisationsudviklende og kompetenceudviklende på det praksisnære og det synes essentielt, at LOKE aldrig slutter - der er altid et næste trin... og en næste udviklingsproces...

Det overordnede billede af supertankeren efter nærstudie af empirien efterlader forfatter med en opfattelse af en meget engageret, inspirerende og dialogvilig – ikke bare i forhold til interviewene, men også i forhold til det decentrale - ledelse af forvaltningen af Børn og Unge, Aarhus Kommune. Det skal dog afslutningsvist nævnes, at det har været en udfordring for forfatter at dykke ned i 14 interviews, hvilket også betyder, at empirien reelt set indeholder mange flere spændende perspektiver, end det ovenfor analyserede. Derfor er en opfølgning og videregivelse af dette til Børn og Unge også væsentligt, for at sikre et endnu bedre grundlag for LOKE.

Delkonklusion

Som opgavens case illustrerer Børn og Unge, Aarhus Kommune et glimrende eksempel på, at der i denne offentlige organisation er en opmærksomhed på udfordringerne ved anvendelsen af New Public Management og B&U synes mere og mere optagede af et kursskifte mod NPGs hovedbærende elementer. Overordnet set kan det på den empiriske analyse opsummeres, at lederne i administrationen synes optagede af, at få defineret helt konkret, hvad de fire temaer indebærer for forvaltningen i LOKE G2. Samtidig er det dog altoverskyggende, at samtlige interviewede gentagne gange påpeger, der først og fremmest i LOKE G2 skal arbejdes med relationelle kompetencer, fordi det er et faktum, at den relationelle koordinering stort set er ikke eksisterende. Alle er enige om, at der mangler indsigt i hinandens områder - både mellem central og decentral, men også på tværs af G2. Selvom det kan synes at være en særdeles svær øvelse (måske kan det komme sig til udtryk som et eksperiment – måske som et paradoks, der skal transformeres?) er der noget i organiseringen af forvaltningen, der påkalder sig opmærksomhed. Adskillige af de interviewede hævder således, at forvaltningen er uigennemskuelig, og at det ikke bare for borgeren (!!!) kan synes svært at gennemskue, hvem man skal henvende sig til og hvorhenne, men at også de ansatte har svært ved at gennemskue dette. En ubetydelighed er, at forfatter havde samme udfordringer i forhold til at gennemskue organiseringen i forbindelse med indeværende opgave, for det er desværre ikke gjort med et organisationsdiagram... Der lader tillige til at være et behov for tydeligere roller i ledelse (bl.a. i forhold til områdecheferne) og forventningsafstemninger generelt synes påkrævet.

Afslutningsvist skal konkluderes – på baggrund af hele empirien og analysen af ledelse bedrevet på G2 - at Børn og Unge er i fuld gang et kursskifte for supertankeren – man gør hvad man kan for at navigere og turde være i det usikre farvand – og er (i stadig stigende grad) opmærksomme på at sikre de rette rammer for bl.a. motivation, innovation, bæredygtighed og ikke mindst fællesskaber – og dette kommer til at præge både den interne organisation, det landspolitiske billede og borgeren og dermed hele paradigme-sammensmeltningen.

Konklusion

New Public Management (NPM) har som styringsparadigme præget den offentlige sektor de seneste 30 år, og har således siden midten af 1980'erne introduceret den offentlige sektor for nye typer af organisationsformer og styringsredskaber, inspireret af den private sektor. New Public Management er dermed baseret på en grundide om at markedet er mere effektivt som samfundsmæssig reguleringsform end det 'gamle' offentlige bureaukrati. Udover at NPM, som samlebetegnelse for en række initiativer og reformer af den offentlige sektor, spænder over ret forskellige lokale modeller, bygger NPM på to 'blokke af teorier'; en markedsøkonomisk og en ledelsesteori, men disse to teorier synes dog umiddelbart svært forenelige og har medført forskellige former for krydspres for ledere og medarbejdere. NPM har overordnet set, i forhold til det tidligere styringsparadigme Public Administration, ført mange gode ting med sig, herunder bedre ledelse, styring efter klare mål, og klarere målstyring og mere fokus på evaluering, men flere forskningsstudier har de sidste par år påvist, at NPM dog langt fra har indfriet løfterne om mindre bureaukrati og en offentlig sektor, der fungerer bedre og koster mindre; tværtimod er driftsomkostningerne steget, samtidig med at utilfredsheden med den offentlige sektor er vokset. NPM har således også medført en række utilsigtede bieffekter i form af øget horisontal fragmentering (siloopdeling) og større mistillid mellem ledere og medarbejdere, der har fortrængt de sidstes motivation og en faglighedspraksis der har været meget fokuseret på den korrekte anvendelse af ressourcer, processer og aktiviteter snarere end resultatopnåelsen. Både forskernes og mediernes og borgernes kritik af NPM er dermed stadigt stigende og troen på markedsmekanismen i NPM ved at være aftagende. Derfor har det også vist sig relevant at rette opmærksomheden mod det nye styringsparadigme New Public Governance (NPG), hvis

innovative tilgange til offentlig ledelse, synes at kunne bidrage til velfærdssamfundets overlevelse. Velfærdssamfundet og den offentlige organisation som supertanker, navigerer i et nyt farvand, hvor én måde at tænke velfærdssamfund på er under opbrud, mens noget andet er på vej – uden at vi dog er kommet så langt, at alle nye konturer og tendenser står lysende klart. NPG skaber dog en anderledes bevidsthed om, at selvom supertankeren er svær at vende, så knokler besætningen løs både over og under dækket, men at de også skal have bedre rammer og ledelse, der fordrer motivation og engagement og dermed effektivitet. NPG forholder sig til den pluralistiske stat og det (hyper)komplekse (inter)aktive samfund der er fyldt med ”wicked problems” og offentlige krydspres og paradokser, ved at fokusere på bæredygtighed, effekt, partnerskaber, netværk, samskabelse og relationer generelt samt anvendelse af innovation som skabelseskraft. Der er i NPG ikke én dominerende logik for ledelse og den offentlige forvaltning er dermed nødt til at forholde sig til en mangfoldighed af alternative tilgange og navigationen i dette fordrer en eksperimentel og pragmatisk proces. Det kalder på transformativ ledelse, hvor den (offentlige) transformativ leder leder på baggrund af en tydeligt kommunikeret vision, har (emergent) strategisk udsyn og forholder sig til sine medarbejdere ved at vise vejen som rollemodel snarere end at styre og kontrollere, at de går den rigtige vej. Samtidig kan den transformativ leder i høj grad stimulere medarbejderne intellektuelt og har øje for den offentligt ansattes motivation, der typisk er opgave- og public service-orienteret, for at få dem til at arbejde målrettet og effektivt i at stræbe efter visionen. Den nye ledelsestilgang skaber rum for ledelsesudviklingen ved at iværksætte læringsaktioner, der konstant krydser eksisterende institutionelle og organisatoriske grænser og til stadighed bringer ledere, medarbejdere, borgere, lokalsamfund og private virksomheder sammen for at udforske innovative potentialer og teknikker indefra.

Børn og Unge, Aarhus Kommune kan som casestudie glimrende illustrere, hvordan de to styringsparadigmer både synes at brydes og smelte sammen. B&U er overordnet set opdelt i fire underafdelinger, hvor de tre af dem (forvaltningen G2) betjener den sidstes områder, der består af skoler, dagtilbud og fritids- og ungdomsområdet. Børn og Unge synes præget af masser af ressourcer, både i form af en god økonomi, politisk opbakning og store mængder viden – både i forvaltningen og i områderne. Børn og unge-politikken fra december 2015 blev enstemmigt vedtaget og afspejler mange elementer i det igangværende kursskifte mod

NPG, mens B&U dog samtidig arbejder med resultatbaseret ledelse og mål- og rammestyring inspireret af NPM, dog med særligt fokus på *effekten*, der er et af omdrejningspunkterne i NPG. Organisationen er tillige aktuelt optaget af transformativ ledelse og de narrative fortællinger som skal skabe affekt og arbejder på at styrke organisationens professionelle kapital med fokus på bl.a. samskabelse, videnbaseret udvikling og tidlig og forebyggende indsats. *Tidlig indsats* er således også gået hen og blevet et kulturforandringsprojekt, der ved hjælp af mentale modeller og ændret adfærd, skal transformere supertankerens vision til handling. B&U synes at være en engageret og dynamisk magistratsafdeling, der stræber efter det excellente, lægger vægt på helhedstænkning, sammenhæng og inddragelse af en mangfoldighed af aktører ved hjælp af fair processer. Der er fokus på at sikre den organisatoriske innovationskraft ved at afsøge nye måder at arbejde, samarbejde og lede på og ledelsen er åbne og nysgerrige i forhold til dette, men er samtidig bevidste om at gøre netop det, der har størst effekt til gavn for børn og unge i kommunen. Der lægges vægt på det lokale ejerskab og råderum i skoler, dagtilbud og klubber til at gøre *det der virker bedst* (med udgangspunkt i data og evidens), mens empirien dog også afspejler et behov for at skærpe ledelseskompetencer til inddragelse af og oversættelse til samme, hvis implementering generelt set skal virke.

Forvaltningen har et stort ansvar for at facilitere samspillet mellem det lokale ejerskab og de fælles rammer og retning og agere som rollemodel. Der foreligger et teoretisk fundament for ledelse, der gennemsyrrer hele organisationen og teorierne om *Relationel Koordinering*, *Social Kapital*, *Fair Proces* og *Offentlig Leadership Pipeline* finder sin anvendelse på mange måder i organisationen og er således også grundlaget for ledelsesudvikling i form af LOKE (*Ledelse, Organisation, Kommunikation og Effekt*). Selve den relationelle koordinering, synes dog at være den helt store udfordring i Børn og Unge og hele den empiriske analyse giver generelt et billede af, at det er dette samtlige interviewede ledere er optagede af at få til at fungere ved hjælp af LOKE, når LOKE skal afvikles for forvaltningen til efteråret. De interviewede giver alle indtryk af en organisering, der (på trods af det umiddelbare nemt overskuelige organisationsdiagram), afspejler en søjleopdelt forvaltning og en mangel på viden om og interesse for hinandens opgaver og hinandens perspektiver. Der synes at være et generelt behov for flere forventningsafstemninger, både i forhold til roller og opgaver, for

at få et større overblik og en større gennemsigtighed – både for G2s egen skyld, men i særdeleshed også for de decentrale og borgernes skyld.

LOKE anvender fire temaer som omdrejningspunkt for ledelsesudvikling. De fire temaer *Datainformeret ledelse, Team og Teamledelse, Praksisnær ledelse* og *Feedback og sparring* afspejler hver for sig forskellige udgangspunkter i NPM og NPG og dermed også en organisation, der på flere måde synes både frustreret og inspireret af begge. Den empiriske analyse synes, især i forhold til praksisnær ledelse, at afspejle en enorm mangfoldighed og hele diskussionen af, hvad der forventes og forstås i forhold til temaet, synes enormt vigtig at tage, fordi forskelligheden i fagligheder, kontorer mv. hver for sig repræsenterer forskellige tilgange og oplevelser af temaerne. Dette gør sig faktisk gældende for alle 4 temaer, om end der også synes at være en oplevelse af, at datainformeret ledelse langt hen af vejen allerede har bundfældet sig, men en generel diskussion af forståelsen af temaerne synes nødvendig og kan måske synes at være en vigtig samskabende proces i hele LOKE for G2.

Således anskuet de to store styringsparadigmers befrugtning af hinanden, omsat i magistratsafdelingen Børn og Unge, Aarhus Kommune. Det lader til at supertankeren er bevidst om en ny kurs, men uanset de nye strømninger og tendenser i New Public Governance mod en mere bæredygtig, samskabende og innovativ organisation, vil styringsredskaberne fra New Public Management til stadighed være med til at bære organisationen fremad – og det er der ikke nødvendigvis noget dårligt i – så længe man anvender styringsredskaberne med omtanke, med bevidsthed om deres begrænsninger og opmærksomhed på kompetent implementering. LOKE synes at rumme muligheder for at udvikle ledelsen i den rigtige retning, men hvorom alting er, skal der først og fremmest arbejdes hårdt og koncentreret omkring udvikling af relationerne på tværs af organisationen Børn og Unge, hvilket LOKE på alle måder synes at have styrkerne til. Der er således ingen tvivl om, at supertankeren er i gang med et kursskifte – hvor lang tid det tager er der ingen der ved – men faktum er, at selvom farvandet er usikkert (og komplekst!), sker det (rigtige) kursskifte ved hjælp af gode navigationspunkter, en dygtig besætning og en modig og fremsynet kaptajn. Kaptajnen (alias direktør Nils Petersen) hævder i øvrigt, at selv om der altid vil forekomme risici i en politisk styret organisation i form af besparelser og reformer, så er Børn og Unge en stærk organisation, ”så vi håndterer de ulykker der falder ned om

*ørerne af os og som vi ikke kan forudse...". Men innovationstræner i Børn og Unge John Fredensborg Lassen har dog en tilføjelse; "Én af de store hemmeligheder i succesfuld samskabelse er en ægte erkendelse af, at man ikke længere formår at nå målet selv!". Og; **Når alle vinder er der ingen der taber!***

Perspektivering

Med forfatters kendskab til sygehusvæsenets forholdsvist store fokus på patientcentrering²¹, synes det oplagt at man i Børn og Unge overvejer om, det er en mulighed at arbejde med begrebet "børnecentrering". At man rent organisatorisk indretter sig efter børnenes vej ind i systemet, fremfor at børnene skal indrette sig efter systemet ville kunne styrke den relationelle koordinering og kunne måske byde på en mere positiv borger-oplevelse af kommunens sagsbehandling. Faktisk udtalte Sundhedsminister Sophie Løhde (V) i radioavisen på DR P4 29.april 2016, at man med de nye nationale mål for patientcentrering skal "*alt bureaukrati skrottes...*" – måske dette også kunne være en inspiration for en retning for børnecentrering i Aarhus Kommune?

En retrospektiv (meta)refleksion må være, at indeværende opgave og hele HD-studiet generelt har for forfatter været en stor øjenåbner for, at Aarhus Kommune (og for den sags skyld også Hospitalsenheden Horsens samt forfatters bopælskommune Skanderborg) som engagerede offentlige organisationer arbejder særdeles aktivt med utroligt mange ting af de nyeste teorier præsenteret på studiet. For begge organisationer gør det sig gældende, at de ikke blot henholder sig til bureaukratiet, men konstant forsøger at flytte sig, blive inspireret frem for frustreret og se mod de nye muligheder og nye strømninger – upåagtet det politiske systems rigiditet og bureaukrati. Den politisk styrede organisations kompleksitet kalder til stadighed på kompetent ledelse og den er bestemt til stede i de offentlige organisationer forfatter har begået sig i...

²¹ Forfatter har tidligere været ansat i HR-afdelingen på Hospitalsenheden Horsens

Kildehenvisning

Buelens, Marc et.al.: *Organisational Behaviour*, McGraw-Hill Higher Education, 2011

Collin, Finn et al: *Humanistisk videnskabsteori*, DR Multimedie, 2001

Dahl, Kristian & Molly-Søholm, Thorkil: *Leadership Pipeline i den offentlige sektor*. Dansk Psykologisk Forlag, 2012

Johnson, Gerry et.al.: *Exploring strategy – text & cases*. Pearson Education Limited, 2011

Hood, Christoffer: *A public management for all seasons?* Public administration, Vol 69 (Issue 1), s. 3-19 (1991)

Kamp, Annette et.al: *NEW PUBLIC MANAGEMENT – Konsekvenser for arbejdsmiljø og produktivitet*. Center for Arbejdslivsforskning, Institut for Miljø, Samfund og Rumlig Forandring, Roskilde Universitet, 2013

Klausen, Kurt Klaudi: *Strategisk ledelse i det offentlige*. Gyldendal, 2014

Kommune Forfra – Aarhus gentænker velfærden, Aarhus Kommune/Mandag Morgen, 2015

Kvale, Steinar: *Interview - en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. Hans Reitzels Forlag, 2008

Majgaard, Klaus (Red.): *Sprækker for fornyelse – Nye perspektiver på offentlig styring og ledelse*. Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2014

Melander, Preben et.al: *Laboratorier til bæredygtig samfunds- og lederskabelse – Når lederkompetencer samskaber af mennesker*. Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2014.

Moltke, Hanne V. & Graff, Heidi: *Social kapital i aktion – Veje til samarbejde om kerneopgaven*. Dansk Psykologisk Forlag, 2015.

Osborne, Stephen P.: *The New Public Governance?* Public Management Review Vol. 8 Issue 3 2006 377 – 387, 2006

Rasmussen, Jens et.al.: *Folkeskolen – efter reformen*. Hans Reitzels Forlag, 2015.

Vestergaard, Bo: *Fair Proces. Fra upopulære forandringer til medarbejdere der udvikler løsninger*. Forlaget FAIR PROCES og Bo Vestergaard, 2013.

<http://ledelse.borsen.dk>

<http://www.denoffentlige.dk>

<http://www.kora.dk>

<http://www.kommunen.dk>

<http://www.lederweb.dk>

<http://www.lo.dk>

<https://www.mm.dk>

Bilagsliste:

Bilag 1: Interviewguide

Bilag 2: Organisationsdiagram Børn og Unge, Aarhus Kommune, april 2016

Bilag 3: Offentlig Leadership Pipeline, Børn og Unge, Aarhus Kommune

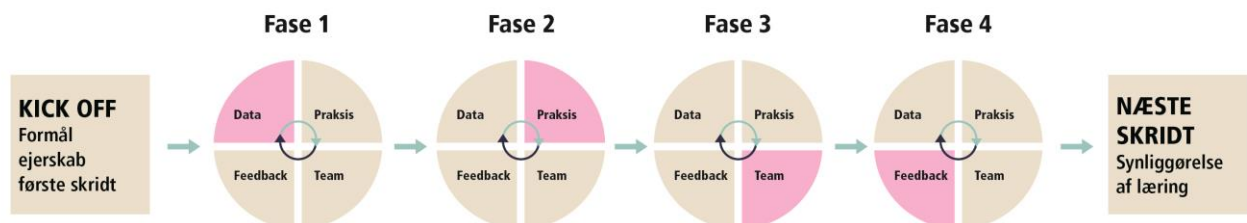
Bilag 4: Samlede kvalitative interviews med ledere af forvaltningen samt lederforeningsrepræsentanter fra Børn og Unge, Aarhus Kommune (kun udleveret til AAU).

Bilag 1: Interviewguide til semistruktureret med ledere af forvaltningen samt lederforeningsrepræsentanter, Børn og Unge Aarhus Kommune

Intro:

- * Tak for at du vil deltage
- * Præsentationsrunde
- * Lidt om LOKE hidtil – aktionslæringsprincipper og temaer
- * Hvem forventes at deltage i LOKE for forvaltningen
- * Interviewet er led i en afdækning af behov, ønsker og forudsætninger forud for LOKE G2
- * * Jeg vil med din accept optage interviewet og notere undervejs og dine synspunkter vil indgå sammen med øvrige interviews og anden data, så vi kan få designet det bedst mulige og mest mulige relevante forløb for forvaltningen G2
- * Der er afsat 1 time i alt til interviewet.
- * Nogen spørgsmål før vi går i gang?

Det er valgt at LOKE for Grøndalsvej 2 skal tage udgangspunkt i de samme fire temaer, som også har været omdrejningspunkt for LOKE for skolelederne og som også vil være omdrejningspunkt for LOKE for Dagtilbud og FU efter sommerferien.



Temaerne er:

Datainformeret ledelse

Team og Teamledelse

Feedback og sparring

Praksisnær ledelse

Spørgsmål i interviewet:

- Hvad ser du som den ledelsesmæssige udfordring i disse fire temaer – hvad er udfordringerne i de enkelte temaer?
- Hvad er det for nogle ledelsesmæssige kompetencer dette kalder på?
- Hvad håber du at være blive bedre til efter endt LOKE - Effektmålet?
- Har du et godt råd til projektleder?

Tak for hjælpen.