

Kandidatspeciale

MEDARBEJDERTILFREDSHED OG EFFEKTIVITET I DE OFFENTLIGE ORGANISATIONER – udfordringer for ledelsesstrategier i socialt arbejde

Udarbejdet af:

Kresta Munkholt Sørensen
Studie nummer: 20063507

Antal anslag: 237.995



Vejleder:

Claus-Arne Hansen

Aalborg Universitet
Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde
København, marts 2009

Abstract

Title:

Employee satisfaction and efficiency in the public organisations – challenges for management strategies in social work

Public organisations in Denmark are under strong pressure as a result of higher demands on efficiency and scarcity of labour. This has created new challenges for public management. For this reason the Danish government has formulated a reform to secure high standards in public management. Among other suggestions the Danish government proposes to implement management strategies developed in the private sector.

On the basis of this reform the present thesis will analyse the concepts *employee satisfaction* and *efficiency* in relation to four management strategies. These concepts are selected in accordance with an understanding that employee satisfaction is necessary in order to develop good workplaces, and because efficiency is a keyword in modern management strategies. Furthermore, this thesis will query that these management strategies are developed to a sector which has very different working conditions as well as very different responsibilities in comparison with the characteristics of social work. The purpose of this thesis is therefore to investigate *how the modern management strategies incorporate the concepts employee satisfaction and efficiency and what difficulties arise in the focus points of the management strategies, when the production consist of social work and takes place in the public organisations?*

The approach to the analysis is discourse analytic. Four management strategies are analysed in relation to the concepts employee satisfaction and efficiency as well as the concepts and phrases which the management strategies find pivotal. The four management strategies are: *Results-based management*, *Recommendations for Public Governance (Forum for Offentlig Topledelse)*, *Change management* and *Lean management*. These analyses are made on the basis of theories about employee

influence and employee orientation. Furthermore theories about efficiency, the public organisations as well as the street-level bureaucrats are a part of the discussion.

By examining these management strategies, I have found that none of the management strategies explicitly relate to the concepts of employee satisfaction and efficiency or to the complexity which characterise social work. Therefore the difficult tasks of managing public organisations and the production of social work are not accomplishable when implementing exclusively any one of the four management strategies.

Indholdsfortegnelse

ABSTRACT	2
TITLE: EMPLOYEE SATISFACTION AND EFFICIENCY IN THE PUBLIC ORGANISATIONS – CHALLENGES FOR MANAGEMENT STRATEGIES IN SOCIAL WORK	2
1. INDLEDNING	6
1.1 PROBLEMFELT	6
1.1.1 Styringstendenser i de offentlige organisationer	7
1.1.2 Problemfeltets relevans.....	9
1.2 LÆSEVEJLEDNING.....	12
2. PROBLEMFORMLERING.....	14
2.1 PROBLEMFORMLERING.....	14
2.2 UNDERSPØRGSMÅL.....	14
3. METATEORETISK POSITIONERING.....	15
3.1 ONTOLOGI OG EPISTEMOLOGI.....	15
3.2 FORFORSTÅELSE.....	16
3.3 DEN HERMENEUTISKE CIRKEL	17
3.4 FORTOLKNINGER	18
4. METODOLOGISK TILGANG OG DESIGN	20
4.1 FORKLARINGSRETNINGEN	20
4.2 ANALYSE TILGANG	21
4.3 BAGGRUND FOR VALG AF TEORIER, STRATEGIER OG UNDERSØGELSER.....	22
4.4 TEORETISK FORFORSTÅELSE.....	23
4.4.1 Medarbejdertilfredshed.....	24
4.4.2 Effektivitetsbegrebet.....	25
4.4.3 Det sociale arbejde	26
4.5 VALG AF LEDELSESSTRATEGIER	26
4.5.1 Resultatbaseret styring.....	26
4.5.2 Kodeks for offentlig topledelse.....	27
4.5.3 Forandringsledelse	28
4.5.4 Lean management.....	29
4.6 ANALYSENS DESIGN	30
5. TEORI	32
5.2 MEDARBEJDERTILFREDSHED	32
5.4 EFFEKTIVITETSBEGREBET.....	40

5.5 DET SOCIALE ARBEJDE.....	42
5.5.1 <i>Organisations netværk</i>	43
5.5.2 <i>Ydelser i de offentlige organisationer</i>	46
5.5.3 <i>Frontmedarbejderen</i>	48
6. LEDELSESSTRATEGIER.....	50
6.1 RESULTATBASERET STYRING.....	50
6.2 KODEKS FOR GOD OFFENTLIG TOPLEDELSE.....	55
6.3 FORANDRINGSLEDELSE.....	58
6.4 LEAN MANAGEMENT.....	61
7. ANALYSE	66
7.1 ANALYSEDEL 1.....	66
7.1.1 <i>Resultatbaseret styring</i>	67
7.1.2 <i>Kodeks for god offentlig topledelse</i>	71
7.1.3 <i>Forandringsledelse</i>	73
7.1.4 <i>Lean management</i>	76
7.2 DELKONKLUSION 1.....	78
7.3 ANALYSEDEL 2.....	81
7.3.1 <i>Resultatbaseret styring</i>	81
7.3.2 <i>Kodeks for god offentlig topledelse</i>	85
7.3.3 <i>Forandringsledelse</i>	87
7.3.4 <i>Lean management</i>	90
7.4 DELKONKLUSION 2.....	94
7.5 ANALYSEDEL 3.....	96
7.5.1 <i>Resultatbaseret styring</i>	97
7.5.2 <i>Kodeks for god offentlig topledelse</i>	101
7.5.3 <i>Forandringsledelse</i>	104
7.5.4 <i>Lean management</i>	106
8. KONKLUSION.....	110
8.1 KONKLUSION.....	110
9. PERSPEKTIVERING.....	113
9.2 PROBLEMATISERING AF MIN UNDERSØGELSE.....	113
9.2 AFSÆT TIL VIDERE FORSKNING.....	114
10. LITTERATURLISTE.....	117

1. Indledning

I dette kapitel vil jeg præsentere specialets tema. Kapitlet vil blive en kort skitsering af hvilke væsentlige tendenser og udviklinger, der har været inden for temaet ledelsesstrategier i de offentlige organisationer igennem de seneste 30 år. Til denne skitsering vil jeg benytte mig kort af Henning Hansen (2004), Dorthe Pedersen (2004), Adam Wolf (2001) og Kjell Arne Røvik (1998). Desuden vil jeg referere til kvalitetsreformen, som er udviklet af regeringen (2007). Hansen og kvalitetsreformen bliver kort benyttet indledningsvis til selve skitsen af problemfeltet. Wolf og Pedersen har begge beskrevet udviklingen i styringen af de offentlige organisationer, hvorfor disse to vil være mine kilder til en kort beskrivelse af netop dette tema. Jeg er opmærksom på, at det er meget forskellige aktører med meget forskellige baggrunde og med hver deres forståelse af udviklingen inden for de offentlige organisationer. Jeg mener, at samlet set giver disse forskellige tilgange en bred skitsering af problemstillingen. Denne præsentation vil give et indblik i relevansen af min undersøgelse og ende ud i en præcisering af mit problemfelt, hvor jeg ved brug af Røvik vil fremhæve selve kernen af problemet.

Jeg vil til sidst i dette kapitel præsentere min læsevejledning for specialet.

1.1 Problemfelt

I Danmark varetager den offentlige sektor flere forskellige velfærdsfunktioner inden for eksempelvis beskæftigelses-, ældre-, sundhedsområdet samt børne- og familieområdet. Det danske system tilsigter at skabe et socialt sikkerhedsnet, der stiller serviceydelser til rådighed for borgerne. De fleste borgere har derfor før eller siden behov for nogle af de ydelser, som den offentlige sektor tilbyder (Hansen i Ejrnæs et al 2004:270ff).

Danske borgeres trivsel er afhængig af, at den offentlige sektor er velfungerende, og som direkte følge heraf, at de personer, der leder de offentlige organisationer, er kompetente. Der er store udfordringer forbundet med ledelse af offentlige

organisationer; ikke mindst at sikre en tilstrømning af arbejdskraft, idet mange af de offentlige ansatte i de kommende år vil gå på pension. Desuden består udfordringerne også i at leve op til de stigende forventninger til kvaliteten af de ydelser, de offentlige organisationer tilbyder. Ifølge regeringen betyder dette, at der er brug for nytænkning og udvikling af kvaliteten i den offentlige sektor. På den baggrund har regeringen udarbejdet en *kvalitetsreform* (2007), som skal sikre denne fornyelse og udvikling af kvaliteten (Regeringen 2007:4).

Regeringen lægger med kvalitetsreformen op til at skabe basis for gode arbejdspladser, der betegnes med nøgleord som *motivation, trivsel og medarbejdertilfredshed*. Således tilkendegiver regeringen ”*at løbende information, dialog og inddragelse af medarbejderne er en forudsætning for videreudviklingen af den offentlige sektor*” (Regeringen 2007:80). En anden del af regeringens udspil omhandler ledelse. Regeringen vil forsøge at gøre det attraktivt at være leder i det offentlige ved at skabe bedre vilkår for at lede. Dette indbefatter blandt andet, at ledere skal belønnes, ”... *når de skaber gode resultater for brugerne og en god arbejdsplads for deres medarbejdere*” (Regeringen 2007:90). De gode resultater skal kunne måles ud fra udviklingen i kvaliteten, brugernes tilfredshed samt godt arbejdsmiljø (Regeringen 2007:90). For at opnå disse mål om nytænkning og øget kvalitet opfordrer regeringen til, at de offentlige organisationer anvender nye styringsformer såsom resultatkontrakter og bestiller-udfører modellen (Regeringen 2007:122f). Når jeg vælger at trække disse to aspekter ved kvalitetsreformen frem, grunder det i en hypotese om, at der kan herske et modsætningsforhold mellem at sikre medarbejdertilfredshed og benytte sig af nye styringsformer, når produktionen samtidig består af socialt arbejde i de offentlige organisationer. Dette vil jeg præcisere i afsnit 1.1.2 vedrørende problemfeltets relevans. Først vil jeg dog indlede med et afsnit, hvor styringstendenserne i de offentlige organisationer bliver beskrevet.

1.1.1 Styringstendenser i de offentlige organisationer

Stærkt inspireret af New Public Management bølgen, som startede i 1980'erne, har den offentlige sektor været igennem mange ændringer. Adam Wolf argumenterer for, at

forvaltningspolitikken kan beskrives som en bevægelse fra 'government' til 'governance', hvilket skal forstås som en ændring fra forvaltningens fokus på indre mekanismer til et bredere perspektiv på samspillet mellem stat, marked, civilsamfund og den enkelte borger. De løbende forandringer har ligeledes fokus på demokrati, tillid og samarbejde mellem borgerne og det offentlige ud over det vante fokus på effektivitet og brugertilfredshed. Dette skaber ifølge Wolfs perspektiv på udviklingen også en mere integreret forståelse af samspillet mellem de forskellige aktører såsom politikere, organisationer, medier, politiske rådgivere og det traditionelle embedsværk, hvilket har ændret sig fra den klassiske adskillelse mellem politik og forvaltning. Det bredere syn på samspillet mellem den offentlige sektor og omgivelserne har udviklet et øget fokus på blandt andet magt og indflydelse samt skabt en anskuelse af den offentlige sektor som arbejdsgiver (Wolf i Greve 2001:12f).

Et centralt aspekt ved at anskue samspillet mellem den offentlige sektor og omgivelserne vedrører ledelsesstrategierne i de enkelte organisationer. Flere praktikere erkender ifølge Wolf, at fokus ikke kan vedblive med at veksle – fra en orientering mod produktiviteten, over fokus på medarbejderne, til fokus på brugerne og kvaliteten. Dette har skabt en flerdimensionel tilgang til offentlig ledelse. Det bliver af mindre betydning, om det er den ene eller anden ledelsesstrategi, der benyttes. I stedet er det centralt at styre eller følge bevægelsen i dette holistiske perspektiv, således at det tætte samspil mellem de forskellige aktører bliver synligt. Det bliver derved også afgørende at sikre, at denne holistiske tilgang også gør sig gældende ud over de traditionelle forvaltningsgrænser, således at hele nettet af interaktioner mellem de forskellige offentlige organisationer, det private marked og civilsamfundet bliver indfanget. Bevægelsen tyder også på, at den tidligere bureaukratiske tilgang med tydelige hierarkiske strukturer er blevet mindre hellig, hvorfor en mere dynamisk organisationsform er fremkommet som supplement. På denne måde er der fokus på at skabe frirum og motivation for ledere og medarbejdere via en afbureaukratisering i form af mindre intern stivhed og bureaukrati og i stedet uddelegering af mere kompetence (Wolf i Greve 2001:14ff).

Dette helhedssyn gør sig også gældende, når den offentlige sektor skal placeres i et naturligt samspil mellem borgerne, der er modtagere af de offentlige ydelser, det private

marked og det øvrige civilsamfund. De offentlige organisationer bliver som følge af helhedssynet vurderet på kriterier såsom effekt og effektivitet, hvilket ligeledes betyder, at borgeren er i centrum til at vurdere, hvorvidt de offentlige organisationer lever op til kriterierne. Medarbejderne i de offentlige organisationer har ligeledes fået en central rolle grundet den stigende mangel på arbejdskraft (Wolf i Greve 2001:18f). Regeringen påpeger, at det kræver god ledelse at skabe en god arbejdsplads og derved rekruttere og fastholde medarbejderne (Regeringen 2007:90 og Wolf i Greve 2001:19). Helt naturligt er der derfor meget fokus på lederudvikling og uddannelsesprogrammer for topledere. Ledelsesudfordringen hænger sammen med ovenstående bevægelse mod holisme: At forene selvstændigt rum for den enkelte medarbejder med en klar vision og tydelige værdier for organisationen (Wolf i Greve 2001:19).

Anskues udviklingen ud fra Dorthe Pedersens perspektiv, fremhæver hun, at udfordringerne for ledelsen derudover er at navigere i alle de forskellige omstillingsprojekter, økonomiske styringssystemer og nye management værktøjer, der løbende bliver introduceret. Inspirationen til ledelsesstrategier i de offentlige organisationer er ofte kommet fra det private erhvervsliv, som netop har opereret med kvalitets- og resultatmåling, bestiller-udfører modeller og diverse human ressource management modeller, såvel som idéer til management og ledelsesudvikling. Fælles for de forskellige styringsværktøjer er, at de sætter organisationen såvel som den enkelte medarbejder i centrum for forandringen. Fokus for styringsværktøjerne bliver centreret omkring at veje og måle alt i økonomiske termer. Forandringen skal skabes gennem incitamenter og gensidige aftaler og bliver således en kontinuerlig og lokal proces, der praktiseres i mange forskellige former (Pedersen i Pedersen (red.) 2004:9ff). Der er dermed tale om, at de forskellige offentlige organisationer arbejder efter forskellige styringsteknologier, som hver især tilbyder forskellige ledelsesidentiteter og ledelsesstrategier (Pedersen i Pedersen (red.) 2004:11f).

1.1.2 Problemfeltets relevans

Det er således ikke nyt, at den offentlige sektor skal indstille sig på nye ledelsesstrategier og modernitetspres. Men hvordan forholder ledelsesstrategierne sig til

de værdier og den kompleksitet, der kendetegner de offentlige organisationer? Og hvordan sammensættes disse værdier og denne kompleksitet med de klare visioner om effektivitet og profit, der kendetegner de ledelsesstrategier, der kommer fra det private erhvervsliv? Hvordan indtænkes kravet om at sikre gode arbejdspladser i en tid, hvor de offentlige organisationer mangler arbejdskraft? Dette ved vi ikke meget om – specielt ikke i det område i de offentlige organisationer, hvor produktionen består af socialt arbejde. Jeg anser det derfor for relevant at undersøge de ledelsesstrategier, der bliver anvendt i de offentlige organisationer.

I dette speciale har jeg valgt at lægge fokus på to begreber inden for ledelsesstrategier – *medarbejdertilfredshed* og *effektivitet*, idet jeg ud fra følgende ræsonnement anser disse to begreber for særligt centrale. Regeringen skriver, at de ønsker gode arbejdspladser med fokus på motivation, trivsel og medarbejdertilfredshed. Én af deres nøglesætninger i oplægget er blandt andet ”*medarbejdertilfredsheden skal være høj på alle offentlige arbejdspladser*” (Regeringen 2007:68). Medarbejdertilfredshed er særdeles central for at skabe en god arbejdsplads og en god service for borgerne. Desuden er medarbejdertilfredshed et afgørende element i at sikre tilstrømning af arbejdskraft til den offentlige sektor. Derfor er dette begreb udvalgt. Det andet begreb effektivitet er et nøglebegreb for mange af de moderne ledelsesstrategier, som de offentlige organisationer adopterer fra det private erhvervsliv. Det er disse ledelsesstrategier, som regeringen i kvalitetsreformen opfordrer de offentlige organisationer til at benytte. Effektivitet er ligeledes et kriterium, som de offentlige organisationer nu bliver vurderet på (Wolf i Greve 2001:18). Dette er grunden til, at begrebet effektivitet er udvalgt. Effektivitet er dog et bredt begreb, som kan tolkes meget forskelligt. Det samme er gældende for medarbejdertilfredshed. Yderligere er det usikkert, hvorvidt disse to begreber kan støtte hinanden, eller om de har en indbyrdes modvirkende effekt. Endvidere anfægter jeg, at disse to begreber har stor indflydelse på, hvordan de velfærdydelser, som de offentlige organisationer varetager, kommer til udtryk. Ikke mindst taget i betragtning af, at nogle af velfærdsydelserne fordrer en tæt og langsigtet relation mellem borger og socialarbejder. Jeg mener derfor, at det er yderst relevant at analysere, hvordan de to begreber forstås, og hvilken betydning de tillægges i moderne ledelsesstrategier i de offentlige organisationer. Dette er min begrundelse for at udvælge

netop disse to begreber. En yderligere afklaring og præcision af begreberne følger i kapitel 5 vedrørende min teori.

Mit speciale er skrevet inden for faget socialt arbejde. Jeg anser de offentlige organisationer som værende den overordnede ramme for det sociale arbejde. Det er i de offentlige organisationer, at der bliver truffet beslutninger om anbringelse af børn. Det er også her de langtidssygemeldte skal til opfølgningssamtaler for at være berettiget til sygedagpenge. Og det er her de arbejdsløse kan søge om kontanthjælp. De overordnede ledelsesstrategier har en betydning for den enkelte borger, der har behov for hjælp fra det offentlige system. Dette bliver konkret, når ledelsesstrategierne kræver en bestemt prioritering af opgaverne, en særlig måde at forholde sig til borgeren på, eller ved at vægte nogle resultater frem for andre. Det kunne eksempelvis være, at den enkelte socialarbejder skal nå x antal sager på en uge frem for meget arbejde på en enkelt sag. Således at kvantiteten frem for kvaliteten bliver prioriteret. Ledelsesstrategiernes betydning bliver ligeledes konkret, hvis medarbejderne i de offentlige organisationer ikke føler glæde ved deres arbejde, fordi de ikke får lov til selvrealisering eller ikke bliver anset som en vigtig ressource. Dette kunne eksempelvis komme til udtryk, hvis den enkelte socialarbejders faglige viden ikke bliver inddraget ved beslutningsprocesser omkring arbejdet.

Som beskrevet i afsnit 1.1.1 er strategierne mange og strømmer således igennem organisationerne. Nogle af strategierne forankrer sig i en længere periode, andre gør ikke. Nogle af strategierne spreder sig til flere organisationer, og igen er der andre, som ikke gør (Røvik 1998:45). Men som Røvik beskriver, må det antages, at de strategier, der formår at blive forankret i en længere periode i organisationerne, må afspejle de værdier og normer, som er dominerende i organisationerne (Røvik 1998:49). Det er således ikke afgørende, om strategierne kan dokumentere positive virkninger for at få stor udbredelse. I stedet er en af årsagerne til succes, at strategierne bliver positivt associeret med de kendte og succesfulde organisationer, således at positive anekdoter kan underbygges med disse organisationers succes (Røvik 1998:109). Jeg anser det derfor for centralt at analysere selve ledelsesstrategierne. Jeg har valgt at tage udgangspunkt i de strategier, som er aktuelle inden for ledelse af de offentlige organisationer.

I dette speciale vil jeg således problematisere den manglende viden om, hvordan moderne ledelsesstrategier indtænker de fokuspunkter – medarbejdertilfredshed og effektivitet – som regeringen anser for centrale. Implicit i denne problematisering ligger en antagelse om, at de moderne ledelsesstrategier typisk vægter de mere profitorienterede rationaler frem for de værdibaserede, og på denne måde tager mindre hensyn til de vilkår, som de offentlige organisationer arbejder under. Samtidig ligger der også en antagelse om, at de arbejdsvilkår, som kendetegner det sociale arbejde, ikke indtænkes i de moderne ledelsesstrategier, hvilket kan skabe et misforhold og samtidig begrænse den forventede effektivitetseffekt ved strategierne.

Min samlede analyse af ledelsesstrategierne vil således undersøge disse antagelser. Desuden vil analysen anskueliggøre den kompleksitet, der er gældende for arbejdet i de offentlige organisationer med særligt vægt på det sociale arbejde. Det vil her blive tydeligt, hvordan denne kompleksitet bliver nærværende i forhold til de begreber, som ledelsesstrategierne anser som værende de bærende for strategien. Desuden vil det blive tydeligt, hvordan ledelsesstrategierne vægter de to begreber medarbejdertilfredshed og effektivitet.

1.2 Læsevejledning

Jeg vil her kort skitsere strukturen for specialet.

Kapitel 1 er specialets indledning med en kort præsentation af problemfeltet såvel som en præcisering af problemfeltets relevans.

Kapitel 2 indeholder specialets problemformulering og underspørgsmål.

Kapitel 3 udgør min metateoretiske positionering. Mit ontologiske og epistemologiske udgangspunkt såvel som min forforståelse vil her blive præsenteret. Desuden indeholder kapitlet også en gennemgang af den hermeneutiske cirkel og den hermeneutiske tilgang til fortolkninger, samt hvordan disse forståelser relaterer sig til mit speciale.

Kapitel 4 præciserer min metodologiske tilgang. Endvidere bliver mine valg af teori og ledelsesstrategier introduceret og begrundet her. Afslutningsvis præsenterer jeg analysens design.

Kapitel 5 er en gennemgang af min teoretiske ramme.

Kapitel 6 indeholder en præsentation af de fire ledelsesstrategier, jeg tager udgangspunkt i.

Kapitel 7 er specialets analyse, som er opbygget i tre delanalyser. Endvidere vil der efter de to første delanalyser være en delkonklusion.

Kapitel 8 er specialets konklusion.

Kapitel 9 består af specialets perspektivering, hvor jeg problematiserer min undersøgelse. Endvidere skaber jeg et afsæt til videre forskning inden for specialets tema.

Afslutningsvis vil jeg pointere, at jeg veksler mellem at benytte termene medarbejder, socialarbejder, arbejder og frontmedarbejder afhængigt af hvilken teoretisk forståelse, jeg benytter. Eksempelvis vil jeg, når jeg udelukkende refererer til Michael Lipskys perspektiv på frontmedarbejderne, benytte mig af denne term. De fire forskellige betegnelser dækker alle over den samme medarbejdertype. Medarbejdertypen kan karakteriseres som en medarbejder med borgerkontakt, og som arbejder med socialt arbejde.

2. Problemformulering

På baggrund af problemfeltet skitseret i afsnit 1.1 finder jeg det relevant at undersøge følgende problemstilling;

2.1 Problemformulering

Hvordan indtænker moderne ledelsesstrategier begreberne medarbejdertilfredshed og effektivitet, og hvilke vanskeligheder bliver tydelige ved ledelsesstrategiernes fokuspunkter, når produktionen består af socialt arbejde og foregår i de offentlige organisationer?

2.2 Underspørgsmål

For at besvare ovenstående problemformulering vil jeg opdele min analyse i de to følgende underspørgsmål;

- *Hvilken betydning tillægges medarbejdertilfredshed i moderne ledelsesstrategier i de offentlige organisationer?*
- *Hvilken betydning tillægges effektivitet i moderne ledelsesstrategier i de offentlige organisationer?*

Efter disse to delanalyser og de dertilhørende delkonklusioner følger endnu en analyse, som besvarer min problemformulering fra afsnit 2.1. Sidstnævnte analyse samler således den viden, der er fremkommet og diskuterer de to foregående delanalyser mere specifikt med forholdene i de offentlige organisationer og det sociale arbejde.

3. Metateoretisk positionering

I dette kapitel ønsker jeg at redegøre for min videnskabelige positionering. Denne positionering er central, idet valget af position blandt andet har betydning for mit ontologiske og epistemologiske udgangspunkt. Disse to aspekter har desuden indflydelse på metodologien. Jeg vil indledningsvis ekspliciterer mit ontologiske og epistemologiske udgangspunkt, for på denne måde at sikre en åbenhed om min forskningsmetode og mine resultater. Til denne præcisering vil jeg benytte mig af henholdsvis Poul Bitsch Olsen og Kaare Pedersen (2004) samt Nils Gilje og Harald Grimen (2002). Jeg vil først i kapitel 4 redegøre for min metodologi.

3.1 Ontologi og epistemologi

Kort skitseret omhandler det ontologiske spørgsmål, hvordan denne verden er beskaffen. For at illustrere de to ydre poler i diskussionen om ontologien, er den ene ydre pol fortaler for, at der eksisterer en omverden med objektive karakteristika. Denne tilgang kendetegner essentialisterne. Den modsatte ydre pol er konstruktivismen, og de anser denne verden som en sproglig konstruktion. Konstruktivisterne mener, at verden eller forskningsgenstanden kun eksisterer som en begrebslig konstruktion via videnskaben, ideologier samt ud fra de måder, hvorpå der spørges (Olsen & Pedersen 2003:150f).

Det epistemologiske spørgsmål omhandler, hvorvidt der eksisterer sand eller objektiv viden. Ud fra dette spørgsmål diskuteres, hvorvidt sandheden er den rigtige sandhed. Dette spørgsmål kan ligeledes illustreres ud fra to ydre poler, hvor der skelnes mellem den mere objektive tilgang, som anser sand viden som et spørgsmål om at have de rette kontrollerede metoder til at finde denne, og den mere perspektiverede tilgang, der mener, at virkeligheden er fortolket på baggrund af den pågældende forsker eller undersøggers perspektiv på virkeligheden (Olsen & Pedersen 2003:150).

Skitseringen af disse tilgange er meget hårdt optrukket og skal således illustrere de absolutte ydre poler. Tilgangen i dette speciale ligger imellem de to nævnte poler. Jeg positionerer mig som hermeneutisk, idet jeg blandt andet ønsker at medtage min forforståelse og ønsker at anskue mit speciale som en del af en helhed. Dette bliver uddybet i de to følgende afsnit. Min metodiske tilgang kan beskrives som en diskursanalyse, som læner sig op ad socialkonstruktivismen, idet min analyse tager udgangspunkt i teksterne og anser disse for en konstruktion af virkeligheden. Denne relation til socialkonstruktivismen vil blive tydeliggjort i næste kapitel.

3.2 Forforståelse

Ved samfundsvidenskabelige analyser, mener jeg, at det er centralt at forholde sig til verden ud fra de allerede eksisterende fortolkninger. Dette er udgangspunktet for mit speciale. Mit videnskabelige afsæt er hermeneutikken, som jeg i dette afsnit kort vil redegøre for. Hermeneutikken er en videnskab, der beskæftiger sig med fænomenerne *fortolkning og forståelse* (Gilje & Grimen 2004:166).

Der er skrevet om og foretaget mange undersøgelser af eksempelvis fænomenet *tilfredshed* blandt medarbejdere. Alle disse undersøgelser og teorier er lavet ud fra en bestemt kontekst, som er afhængig af de forudsætninger, som den pågældende forsker, undersøger eller teoretiker har med sig. Dette kan beskrives som en forforståelse. Forforståelse er en grundtanke i hermeneutikken og anses som en nødvendig betingelse for forståelsen ”*Når vi skal fortolke en tekst eller et andet meningsfuldt fænomen, må vi starte med visse ideer om, hvad vi skal lede efter. Uden sådanne ideer ville vore undersøgelser i udgangspunkt ikke have nogen retning*” (Gilje & Grimen 2004:171).

Mit speciale vil bære præg af min forforståelse. Min forforståelse er hovedsagligt dannet på baggrund af mine personlige erfaringer. Disse er dels fremkommet fra tidligere projektarbejde, hvor jeg har undersøgt arbejdssituationen for medarbejdere i de offentlige organisationer og dels fra tidligere ansættelser som socialrådgiver i offentligt regi, hvor jeg blandt andet har evalueret Lean management i socialt arbejde på børne- og familieområdet. Desuden bærer min forforståelse præg af den teoretiske viden, som jeg har opnået ved litteraturstudiet til mit speciale. Jeg har derfra en viden om, hvad

tidligere undersøgelser og teorier mener om medarbejdertilfredsheds betydning for at øge effektiviteten. Min forforståelse vil ligge implicit i specialet og vil derfor ikke fremstå eksplicit hverken i særskilte afsnit eller i analysen, men det er på baggrund af denne, at problemformuleringen og de deraf afledte underspørgsmål er fremkommet.

3.3 Den hermeneutiske cirkel

Et særligt begreb i hermeneutikken er den hermeneutiske cirkel. Den hermeneutiske cirkel kan forstås som

”... at al fortolkning består i stadige bevægelser mellem helhed og del, mellem det, vi skal fortolke, og den kontekst, det fortolkes i, eller mellem det, vi skal fortolke, og vores egen forforståelse. Hvordan delen skal fortolkes, afhænger af, hvordan helheden fortolkes, og hvordan helheden skal fortolkes afhænger af, hvordan delene fortolkes. Hvordan fænomenet skal fortolkes, afhænger af, hvordan konteksten fortolkes, og omvendt” (Gilje & Grimen 2004:178).

Den hermeneutiske cirkel er brugbar til at tydeliggøre vigtigheden i at begrunde sine fortolkninger og forstå, hvilket grundlag fortolkningerne bliver lavet på. Det er nødvendigt at have en fortolkning af hele værket for at kunne lave fortolkninger af de enkelte dele. Omvendt er det nødvendigt med fortolkninger af de enkelte dele, for at begrunde sin fortolkning af hele værket. Alle elementerne hænger sammen og skal forstås ud fra denne sammenhæng. Denne cirkel eller spiral er en nødvendig forståelsesramme i hermeneutikkens opfattelse af samfundsvidenskaben (Gilje & Grimen 2004:180f).

Den hermeneutiske cirkel er central i forhold til dette speciale. I min inspirationskilde – kvalitetsreformen (Regeringen 2007) fremlægger regeringen i sit udspil et ønske om at skabe gode arbejdspladser med fokus på motivation, trivsel og medarbejdertilfredshed. Samtidig opfordrer regeringen til at anvende ledelsesstrategier, der vægter nogle andre kriterier, end hvad der hidtidig har været kendetegnende for de offentlige organisationer. Den manglende tydelighed i vidensgrundlaget for kvalitetsreformen betyder, at man som læser ikke bliver bekendt med hvilke forudsætninger

fortolkningerne og anbefalingerne er lavet på baggrund af. Dette har netop givet mig inspirationen til min undersøgelse og dermed min problemformulering. I dette speciale vil de udvalgte ledelsesstrategier således blive analyseret ud fra de centrale begreber. På den måde skal min analyse ses som en fortolkning af de enkelte dele, hvilket skal bruges til at fortolke hele værket.

3.4 Fortolkninger

I hermeneutikken skelnes der mellem tre forskellige måder at forstå en tolkning – altså at forstå meningen. Som Gilje og Grimen udtrykker; mening er altid mening for nogen, men det centrale er at finde ud af for hvem (Gilje & Grimen 2004:182). Det første perspektiv er en forståelse af, hvad de enkelte ord og udtryk i teksten betyder ”*Al fortolkning af tekster bygger på, at læseren forstår betydningen af de enkelte ord og udtryk...*”(Gilje & Grimen 2004:183). Det andet perspektiv omhandler tekstens relevans - altså hvad teksten betyder for læseren eller fortolkeren selv. Det tredje perspektiv spørger, hvad hensigten med teksten er (Gilje & Grimen 2004:183). Dette er væsentligt i min undersøgelse. Begreber kan have mange forskellige betydninger alt afhængig af læseren.

Når man vælger at forstå samfundsvidenskaben ud fra et hermeneutisk perspektiv, opstår problemet om, hvordan man afgør, at én fortolkning er bedre end andre fortolkninger. Der er to kriterier, som forenklet kan beskrives som henholdsvis det holistiske kriterium, der er fremsat af Hans-Georg Gadamer samt aktørkriteriet, som er formuleret af Quentin Skinner. Simplificeret kan man sige, at den største forskel på de to kriterier er, at Gadamers kriterium er en meget tekstnær forståelse, hvorimod Skinners kriterium indbefatter en forståelse af forfatteren i sammenhold med teksten. Gilje og Grimen anbefaler, at begge kriterier bliver anvendt ved en afgørelse om den bedst mulige fortolkning (Gilje & Grimen 2004:184ff). Jeg har dog valgt hovedsagligt at følge Gadamers tilgang, idet denne er mest overensstemmende med min metodiske fremgangsmåde. Dette betyder, at jeg i min analyse bliver meget tekstnær og tolker ud fra, hvad der eksplicit står i teksten og medtager således ikke, hvad jeg formoder, må være forfatterens/forfatterens hensigt. Der forekommer dog undtagelser, idet jeg

forholder mig til de forskellige ledelsesstrategiers oprindelse. Dette vil fremstå eksplicit i min analyse. Jeg er opmærksom på, at Gilje og Grimen udtrykker forbehold for at benytte Gadammers tilgang stringent, idet der, som de skriver, ”... *kan gives flere mulige sammenhængende fortolkninger af en tekst, der alligevel indbyrdes er stærkt forskellige*” (Gilje & Grimen 2004:185).

Denne risiko vælger jeg at løbe, og jeg vil samtidig pointere og referere til Gilje og Grimen, at den absolutte, korrekte fortolkning ikke eksisterer. En fortolkning vil altid være reviderbar, såfremt nye og andre oplysninger fremkommer ”*der findes ikke noget absolut sikkert fundament, som man kan forankre en fortolkningsproces i, eller nogen sikker basis, som man kan prøve sine fortolkninger mod*” (Gilje & Grimen 2004:189).

4. Metodologisk tilgang og design

I dette kapitel ønsker jeg at redegøre for mit metodedesign. Ifølge Ib Andersen (2003) er ”*Et undersøgelsesdesign [metodedesign] ... betegnelsen for den måde, hvorpå vi udforsker det fænomen, der er genstand for undersøgelsen*” (Andersen 2003:139). Sagt på en anden måde er det metodedesignet, der afgør forskningsprocessen. Til at redegøre for valg af metode vil jeg benytte mig af Nils Gilje og Harald Grimen (2002) og kort af Peter L. Berger og Thomas Luckmann (2004). Jeg vil blandt andet benytte Kjell Arne Røvik (1998) til at begrunde mine valg af ledelsesstrategier.

4.1 Forklaringsretningen

Mit videnskabsteoretiske ståsted er som beskrevet i kapitel 3 hermeneutisk. Med en hermeneutisk indgangsvinkel til metoden kan man positionere sig som enten individualist eller kollektivist. Kort opsummeret vil en individualists forklaringsretning være fra individet til det sociale fænomen, og forklaringspræmisserne skal sige noget om individets handlinger og egenskaber. Derimod vil en kollektivists forklaringsretning gå fra det sociale fænomen til individet, og kollektiverne vil kræve, at forklaringspræmisserne i stedet siger noget om sociale fænomeners adfærd og egenskaber. Gilje og Grimen præsenterer de sociale fænomener som værende en form for overindividuel enhed, hvilket de sammenknytter med en funktionalistisk tilgang, hvor eksempelvis en institution anses som værende et system eller en enhed (Gilje & Grimen 2004:220).

Jeg vil anlægge en mere pragmatisk tilgang til min metode, idet jeg anser, at såvel forklaringsretningen som præmisserne kan gå og komme fra begge retninger. Dette vil jeg tydeliggøre ved blandt andet at inddrage teorier og ledelsesstrategier, der fokuserer på individet såvel som på de mere objektive strukturer i arbejdsorganiseringen i de offentlige organisationer. Jeg vil derfor påpege, at jeg anser de objektive strukturer som

værende det omgivende samfund eller som organisatoriske tiltag, der har betydning for individet, anset som den individuelle medarbejder eller leder. Omvendt kan individet have betydning for de objektive strukturer. Disse teorier og styringsstrategier vil ud fra et henholdsvis individualistisk eller kollektivt perspektiv blive tillagt lige meget vægt i min undersøgelse. Forklaringsretningerne er således en implicit forudsætning for min forståelse af, hvordan tingene indvirker på hinanden.

4.2 Analyse tilgang

Min analyse vil tage afsæt i teksterne og analysere disse ud fra til dels mine udvalgte begreber og til dels de centrale begreber, som ekspliciteres i teksterne. Teksterne er de udvalgte ledelsesstrategier og er således analysens udgangspunkt. Ledelsesstrategierne kan anskues som den virkelighed, jeg ønsker at undersøge. Idet ledelsesstrategierne ikke er et reelt billede på virkeligheden, men derimod en abstraktion af, hvordan man gerne vil udøve ledelse, kan ledelsesstrategierne anskues som en konstruktion af virkeligheden. Min analyse vil således ikke afprøve, hvorvidt det billede, som ledelsesstrategierne viser, er sandfærdigt, eller hvorvidt det sandfærdige billede virkelig eksisterer. Derimod er jeg udelukkende interesseret i at analysere ledelsesstrategierne ud fra den forståelse af virkeligheden, som forfatteren/forfatterne ønsker at konstruere. Jeg er opmærksom på, at ledelsesstrategierne vil blive fortolket forskelligt afhængigt af den enkelte læsers viden og dennes oplevelse af virkeligheden. Denne tilgang til analysen er diskursanalytisk og forståelsen af ledelsesstrategierne slægter sig til et socialkonstruktivistisk perspektiv (Berger og Luckmann 2004:39).

Begreberne, som jeg analyserer mine udvalgte ledelsesstrategier med, er blevet operationaliseret ud fra en gennemlæsning af relevante teorier. Idet udvælgelsen af begreber og operationaliseringen er sket inden analysen, er der tale om en deduceret tilgang. Dette gælder for analysedel 1 og 2. Analysedel 3 er til dels opsamlende på de to første analysedele og til dels en analyse af de begreber, som moderne ledelsesstrategier finder centrale. I analysedel 3 vil fokuspunkterne derfor også være styret af ledelsesstrategierne. Til forskel for analysedel 1 og 2 kan analysedel 3 anskues som en

delvis induktiv proces (Andersen 2002:39f). Denne del er sidste del af min hermeneutiske cirkel.

4.3 Baggrund for valg af teorier, strategier og undersøgelser

En grundigere gennemgang af de valgte teorier og ledelsesstrategier vil komme i henholdsvis det teoretiske kapitel – kapitel 5 og kapitlet vedrørende ledelsesstrategier – kapitel 6. I afsnit 4.4 vil jeg kort skitsere min teoretiske forforståelse og dermed begrunde mit teorivalg. I afsnit 4.5 vil jeg opridse mit valg af ledelsesstrategier og begrunde dette. Overordnet er udvælgelsen foretaget på baggrund af følgende kriterier:

- *Indholdsrelevant for begreberne i min problemformulering*

Kravene for udvælgelsen har først og fremmest været, at mine nøglebegreber – *medarbejdertilfredshed og effektivitet* – og mit problemfelt skulle dækkes. Jeg har derfor til- og fravalgt ud fra en gennemgang af diverse teorier og strategiers indhold. Der kan derfor være teorier og strategier, som umiddelbart læner sig op ad mit problemfelt, men som jeg har fravalgt, idet lige præcis mine nøglebegreber ikke har været berørt, og jeg derfor har vurderet, at indholdet ikke har været fyldestgørende nok i forhold til mit problemfelt.

- *Indbyrdes sammenhæng*

Det har endvidere været vigtigt for mig, at mine valgte teorier og strategier har haft en indbyrdes sammenhæng, således at analysen ikke har skullet dække over et for bredt område. Det har dog samtidig haft betydning, at der heller ikke har været for stort et overlap, idet jeg eksempelvis også har ønsket at medtage ledelsesstrategier, der har haft forskellige opfattelser.

- *Herskende strategier*

Dette kriterium gælder kun for mine valg af ledelsesstrategier. Kjell Arne Røvik argumenterer i sit symbolperspektiv for, at spredning af organisationsopskrifter blandt andet afhænger af, at organisationsopskriften bliver associeret med de

rette autoritative kræfter. Røvik påpeger således, at organisationskonsulenter, forskere og førende ledere har en vigtig rolle i forhold til organisationsopskrifters udbredelse. Disse aktører er ifølge Røvik vigtige meningsdannere, idet de fortolker og forstærker budskabet gennem forskellige medier og på denne måde gør den pågældende organisationsopskrift tilgængelig for mange (Røvik 1998:37). I forhold til mine valg af ledelsesstrategier har jeg fundet inspiration fra henholdsvis Kommunernes Landsforenings hjemmeside (www.kl.dk), Lederweb (www.lederweb.dk) samt Rambøll Management (www.ramboll-management.dk). Disse inspirationskilder er udvalgt på baggrund af en formodning om, at de er de vigtige meningsdannere inden for udbredelsen af moderne ledelsesstrategier. Dermed har disse aktører sikret deres legitimitet på markedet. I forhold til udvælgelsen har det desuden været helt centralt, at ledelsesstrategierne henvender sig til de offentlige organisationer.

Som indledningsvist beskrevet er mit fokus inspireret af kvalitetsreformen (Regeringen 2007). Kvalitetsreformen er ikke genstandsfeltet i dette speciale, hvorfor den ikke vil indgå i den videre analyse. Kvalitetsreformen er snarere et eksempel på bevægelsen mod governance og dermed de nye udfordringer, som ledelsen i de offentlige organisationer står over for.

4.4 Teoretisk forforståelse

Jeg vil her kort introducere de teorier, som jeg har valgt at benytte i mit speciale. Desuden vil jeg redegøre for, hvorfor netop disse teorier i denne sammenhæng er relevante at tage udgangspunkt i. Som beskrevet i afsnit 4.3 vil teorierne blive uddybet i kapitel 5, hvor det ligeledes vil blive tydeligt, hvilke fokuspunkter jeg medtager til analysen. I kapitel 5 vil teorierne også blive diskuteret med enten Michael Lipsky (1980), Yeheskel Hasenfeld (2003) eller Kjell Arne Røvik (1998).

4.4.1 Medarbejdertilfredshed

Medarbejdertilfredshed er et af mine nøglebegreber og således helt centralt i min analyse. Jeg har valgt at tage udgangspunkt i Steen Scheuer (1999) og Agi Csonka (1999). Fra Scheuers værk *Motivation. Aktørmotiver i arbejdslivet* benytter jeg dels hans tolkning af Robert Blauners begreb *alienation*, dels hans idealtypiske opdeling af *medarbejderorienteringer* og dels hans teori om *medarbejdernormer*. Det er centralt her at påpege, at Scheuers motivationsteori tager udgangspunkt i arbejdere, der hovedsagligt er ansat i produktionen. Det vil sige, at hans fokus er på en gruppe, der ikke helt kan sidestilles med den typiske arbejder i de offentlige organisationer i Danmark. Jeg har valgt at bruge hans teori alligevel, da jeg finder, at flere af de teoretiske begreber er brugbare som en generel forståelse af tilfredshed blandt medarbejdere, som også er ansat uden for produktionen – eksempelvis socialarbejdere. Samtidig er mange af de moderne ledelsesstrategier netop udviklet i det private erhvervsliv til en produktion, der er tilsvarende til de forhold, som er gældende i de undersøgelser, Scheuer har lavet sine analyser på baggrund af. Begreberne, som jeg har udvalgt, skal tolkes som min forståelse af medarbejdertilfredshed, og det er disse begreber, jeg benytter til at analysere mine udvalgte ledelsesstrategier.

Csonka har i 1999 udgivet en rapport om det fleksible arbejde. Rapporten bygger på nogle undersøgelser lavet af det daværende Arbejdsmiljøinstitut (nu Det Nationale Forskningscenter i Arbejdsmiljø) og det daværende Socialforskningsinstitut (nu Det Nationale Forskningscenter for Velfærd) i 1990 og 1995. Undersøgelsen har ikke fokus på medarbejdere ansat indenfor socialt arbejde men bygger på repræsentative stikprøver af den samlede befolkning, inklusive beskæftigede lønmodtagere. Csonkas undersøgelse viser blandt andet, at medarbejderne finder det fleksible arbejde mere tilfredsstillende end det traditionelle arbejde (Csonka 1999:7ff). Jeg mener på denne baggrund, at det er relevant at inddrage studiet vedrørende det fleksible arbejde i forhold til min problemstilling. Jeg er opmærksom på, at studierne er henholdsvis 18 og 13 år gamle, men jeg mener, at hovedresultaterne stadig kan bruges til at diskutere og forstå aspektet tilfredshed i arbejdet. Desuden mener jeg, at definitionen for det fleksible arbejde er tilsvarende med de ønskelige vilkår for socialt arbejde. Denne diskussion vil blive uddybet i afsnit 5.2.1. Jeg vil kort påpege, at jeg har udvalgt de dele af studierne, som jeg mener, har relevans for mit problemfelt.

Ved at benytte disse to forskellige teoretikere håber jeg på at brede forståelsen af begrebet medarbejdertilfredshed ud, således at min opfattelse ikke bliver for snæver. Scheuer fremhæver i sit værk, at hans tolkning er en tolkning af andres tolkninger, hvilket skaber en betydelig usikkerhedsfaktor (Scheuer 1999:186). Dette anser jeg ikke for problematisk, idet jeg ligeledes har fremhævet, at den korrekte fortolkning ikke eksisterer men afhænger af de oplysninger, der er til stede på et givent tidspunkt. Jeg er opmærksom på, at Blauners forståelse af alienation lægger op til en marxistisk opfattelse af magtforholdet mellem leder og arbejder. Jeg er usikker på, hvor Csonka bekender sig videnskabsteoretisk, men det er dog tydeligt, at hendes undersøgelse hverken er af naturvidenskabelig karakter eller stringent konstruktivistisk, og jeg anser undersøgelsen såvel som Blauners anskuelse for brugbar i forhold til min analyse.

4.4.2 Effektivitetsbegrebet

Effektivitet er ligeledes et af mine nøglebegreber. Jeg tager udgangspunkt i Hanne Foss Hansens teori om organisatorisk effektivitet (1999). Hendes perspektiv på begrebet indgår i Torben Beck Jørgensen og Preben Melanders værk om 'Livet i de offentlige organisationer' (1999). Dette samlede værk forsøger at anskue den traditionelle opfattelse af organisationer og deres omgivelser og vilkår ud fra en nyere tilgang om de offentlige organisationers styringsadfærd. Værket lægger vægt på at betone den sociale strukturering i sammenspillet mellem organisationen og dennes konfliktfyldte omgivelser (Melander i Jørgensen & Melander (red.) 1999:11f). Desuden er hensigten med bogen, at anskue organisationer "... som åbne adaptive organisationer, der skaber sig sine egne forestillinger om omverdenen med dens normer og handlemuligheder, og som udvikler sin egen identitet og handleplatform" (Melander i Jørgensen & Melander (red.) 1999:12). At anskue organisationen som et åbent og adaptivt system, er i overensstemmelse med specialets forståelse af, at omgivelserne har en indflydelse på, hvordan organisationer handler og udvikler sig. Dette betyder, at organisationernes fremtrædelsesform afhænger af konteksten.

4.4.3 Det sociale arbejde

Teori vedrørende det sociale arbejde dækker over tre forskellige tilgange. Det drejer sig om Torben Beck Jørgensens teori om offentlige organisationer med vægt på organisationers netværk og de krydspres, som netværkene kan forårsage (1999), Marianne Antonsen og Torben Beck Jørgensens teori om opgavens karakter (1999), og Michael Lipskys teori om *street-level bureaucracy* (1980), der fokuserer på frontmedarbejdernes oplevelse af arbejdet i de offentlige organisationer. De to første tilgange er en del af ovennævnte værk 'Livet i de offentlige organisationer' af Torben Beck Jørgensen og Preben Melanders (1999). Jeg vil derfor ikke kommentere mere på dette valg. Lipsky tager udgangspunkt i, hvordan den enkelte medarbejder oplever arbejdet. Værket er således en beskrivelse af de generelle tendenser i forhold til forskellighederne i den offentlige sektor (Lipsky 1980:xiff). Jeg bruger Lipskys teori som en tolkning af frontmedarbejdernes arbejdsvilkår til min diskussion og finder teorien dækkende og brugbar.

4.5 Valg af ledelsesstrategier

Jeg har som beskrevet i afsnit 4.3 udvalgt nogle ledelsesstrategier. Disse er følgende: *Resultatbaseret styring*, *kodeksen fra Forum for Offentlig Topledelse*, *Forandringsledelse* og *Lean management*. Kendetegnene for min tilgang til alle ledelsesstrategierne er, som jeg har beskrevet i afsnit 3.4 vedrørende fortolkninger, at jeg bruger dem meget tekstnært. Deres videnskabs- og samfundssyn kommer på denne måde til udtryk i min forståelse af teksten og derved i min analyse. Det bliver derfor min tolkning af deres opfattelse. Når jeg bruger ledelsesstrategierne på denne måde, mener jeg, at det er i fuld overensstemmelse med mit metateoretiske udgangspunkt.

4.5.1 Resultatbaseret styring

Resultatbaseret styring er en ledelsesstrategi, som ifølge Nielsen et al i stigende grad bliver efterspurgt blandt statslige og kommunale organisationer (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:102). Op til flere organisationer i staten og kommunerne har således

implementeret denne ledelsesstrategi, deriblandt Velfærdsministeriet og Servicestyrelsen. Kontorchef Aksel Meyer fra Velfærdsministeriet har i antologien *Når måling giver mening* (2009) udvist stor begejstring for Resultatbaseret styring, og beskriver projektet med implementeringen som en succes, der skaber mulighed for ”... flere veldokumenterede sociale indsatser, der skaber forbedringer i socialt udsatte borgeres liv” (Meyer i Ejler et al (RED.) 2009:154). Dette citat tydeliggør, at Velfærdsministeriet anser Resultatbaseret styring for brugbar til at lede det sociale arbejde.

Det er en artikel om Resultatbaseret styring skrevet af ansatte fra Rambøll Management, der danner grundlag for min analyse af ledelsesstrategien. Tilsvarende er det dette konsulentfirma, der tilbyder lederudvikling indenfor denne strategi (se hjemmesiden www.ramboll-management.dk). Rambøll Management skriver således på deres hjemmeside

”Den offentlige sektor i Danmark er hastigt på vej mod et nyt styringsrationale: resultatbaseret styring. Vi skal kende resultaterne af indsatserne, og vi skal vide, hvad der har effekt for slutbrugerne. Rambøll Management er Danmarks ledende rådgiver indenfor performance management til den offentlige sektor” (<http://www.ramboll-management.dk/services/research%20and%20evaluation/performance%20management.aspx>).

Som beskrevet i afsnit 4.3 anser jeg Rambøll Management som én af de vigtige meningsdannere indenfor udbredelsen af organisationsopskrifter. Desuden er Resultatbaseret styring en moderne ledelsesstrategi, der dækker kravene om fokus på effekter og resultater, hvilket som beskrevet i indledningen i højere grad er tendensen i de offentlige organisationer. Jeg finder den derfor brugbar i forhold til mit problemfelt.

4.5.2 Kodeks for offentlig topledelse

Forum for Offentlig Topledeelse blev iværksat i september 2003 som et fælles projekt, der er sammensat af topledere fra forskellige kommuner, de daværende amter samt staten. Ambitionen for projektet var at skabe en debat og en vidensgenereringsproces,

hvor fokus var på god offentlig topledelse ud fra de ændrede vilkår for offentlig topledelse. Denne debat og vidensgenereringsproces skulle udvikles til en fælles kodeks for god offentlig topledelse i Danmark. At det skulle være en fælles kodeks er begrundet i behovet for nogle fælles normer og pejlemærker (FFOT 2005:118ff). Jeg er opmærksom på at kodeks for offentlig topledelse ikke har betegnelsen som en ledelsesstrategi. Begrundelsen for, at jeg alligevel har valgt at medtage den er, at kodeksen tydeliggør de overvejelser, som topledelsen har omkring ledelse. Disse overvejelser har de udspecificeret i ni anbefalinger, og det er disse anbefalinger, der danner grundlag for min analyse af kodeksen.

Endvidere kan Forum for Offentlig Topledelse karakteriseres som de førende ledere inden for de offentlige organisationer, hvilket betyder, at de i høj grad er med til at bestemme hvilke organisationsopskrifter, der skal videreudbredes. Nogle af disse førende ledere er de ansvarlige for at løse de sociale problemstillinger og sikre gode vilkår for det sociale arbejde. Jeg anser derfor denne kodeks udarbejdet af Forum for Offentlig Topledelse, som værende helt central at have med som en del af min undersøgelse. Kodeksen vil i dette speciale blive betegnet som en ledelsesstrategi.

4.5.3 Forandringsledelse

Forandringsledelse er som sådan ikke et nyt begreb. Men kravet om forandring – til os selv, til organisationer og til samfundet – bliver stærkere og stærkere. Vilkårene for forandringen har således ændret sig, hvorfor Forandringsledelse antageligvis fremstår anderledes end for 50 år siden (Jacobsen 2005:13f). Men at Forandringsledelse stadig er en populær ledelsesstrategi fremgår af følgende

”Organisationer er i konstant bevægelse. Ledere og medarbejdere bliver oftere og oftere sat i situationer hvor de skal tænke anderledes, handle anderledes og bearbejde de følelsesmæssige konsekvenser og de forstyrrelser, som ændringerne giver” (<http://www.lederweb.dk/wm139329>).

Med dette citat introducerer Lederweb til kurser i Forandringsledelse. Rambøll Management er ligeledes med på denne bølge og tilbyder konsulentbistand til

forandringsprocesser. Grundet denne popularitet anser jeg Forandringsledelse som vigtig ledelsesstrategi at medtage i min analyse.

Forandringsledelse antager mange forskellige former, men jeg har valgt at tage udgangspunkt i Dag Ingvar Jacobsens præsentation af en specifik type Forandringsledelse. Jacobsen præsenterer med udgangspunkt i Michael Beer og Nitin Nohria to forskellige strategier for forandring af organisationer. Jeg har valgt at benytte mig af den forandringsstrategi, der af de to er den mest humanistiske. Denne kalder Jacobsen for strategi O (Jacobsen 2005:209 & 233). I det følgende vil jeg benytte betegnelsen Forandringsledelse, når jeg referer til denne specifikke tilgang. Jeg er opmærksom på, at dette valg af ledelsesstrategi skiller sig ud fra de foregående, idet Jacobsen er teoretiker og har skrevet en række bøger om organisation og ledelse. Jeg vil på denne baggrund karakterisere Jacobsen som en af de førende forskere på området, hvorfor han kan anskues som en af de vigtige meningsdannere i forhold til udbredelsen af organisationsopskrifter. Jeg har besluttet at benytte hans tilgang, idet jeg ønskede en lidt anderledes tilgang end de tidligere valgte, idet dette vil skabe et større diskussionsgrundlag i analysen.

4.5.4 Lean management

En måde at optimere den offentlige sektor på, er ifølge Valcons medarbejdere Mikkil Eriksen, Thomas Fischer og Lasse Mønsted at implementere Lean management. Eriksen et al har sammen skrevet bogen 'God leanledelse i administration og service' (2005). I denne bog argumenterer de for, at der er behov for nye strategier til at løse ledelsesopgaven, idet der mange steder inden for administration og service området allerede er skåret meget ned, hvilket har resulteret i et højt arbejdspress og stress blandt medarbejdere. Lean management er udviklet i industrien på Toyota fabrikkerne, men erfaringerne om øget kvalitet og produktivitetsstigning og de ledelsesværktøjer, der er forbundet med dette fokus, kan ifølge Eriksen et al med succes overføres til lederne inden for de offentlige organisationer (Eriksen et al 2005:9ff).

Lean management har vundet stor udbredelse i kommunerne. Sågar er 70 % af kommunerne, ifølge Kommunernes Landsforening, i gang med at implementere Lean.

Én af de vigtigste grunde er udsigten til øget medarbejdertilfredshed (Sønderby 2007). Desuden tilbyder konsulentfirmaer såvel som Kommunernes Landsforening og Lederweb kurser i Lean ledelse. Som beskrevet i afsnit 3.2 vedrørende min forforståelse har jeg selv været tilknyttet en implementerings- og evalueringsproces af Lean management i et børne- og familieteam i Københavns kommune. Implementeringen af Lean management i børne- og familieteamet havde en indvirkning på det sociale arbejde med familierne. Således beskriver en ansat følgende

”Fordi vi ikke skal have så meget mødeaktivitet... er der samtidig mange informationer der går tabt, plus at en faglig sparring med andre tværfagligt også går lidt tabt. Jeg oplever at vi ikke får diskuteret så mange sager mere...” (Sørensen et al 2007:51)

Jeg mener, at Lean management er en uundgåelig ledelsesstrategi i de offentlige organisationer, hvorfor den er relevant for mit speciale.

4.6 Analysens design

Som følge af mit hermeneutiske udgangspunkt vil analysen tage udgangspunkt i allerede eksisterende fortolkninger af henholdsvis medarbejdertilfredshed og effektivitet. Disse teorier bliver dernæst diskuteret med de udvalgte ledelsesstrategier. Analysen vil være som følgende:

Analysedel 1, som besvarer første underspørgsmål – *Hvilken betydning tillægges medarbejdertilfredshed i moderne ledelsesstrategier i de offentlige organisationer?* består af de udvalgte begreber fra mine teorier vedrørende medarbejdertilfredshed: 1) medarbejderindflydelse og 2) medarbejderorientering. Med disse begreber vil jeg undersøge de udvalgte ledelsesstrategiers tilgang til medarbejdertilfredshed: 1) Resultatbaseret styring, 2) Kodeks for god offentlig topledelse, 3) Forandringsledelse og 4) Lean management. Ved at kombinere de to teorier vedrørende medarbejdertilfredshed med de fire ledelsesstrategier, analyserer jeg systematisk i otte afsnit, hvordan ledelsesstrategierne indtænker medarbejdertilfredshed.

Analysedel 2, som besvarer andet underspørgsmål – *Hvilken betydning tillægges effektivitet i moderne ledelsesstrategier i de offentlige organisationer?* omhandler begrebet effektivitet ud fra Foss Hansens effektivitetsteori. Denne tilgang vil ligeledes blive diskuteret med de fire udvalgte ledelsesstrategier. Analysedel 2 vil være opdelt i fire afsnit ud fra hver enkel ledelsesstrategi.

Analysedel 1 og 2 er meget teori- og begrebsdiskuterende og ikke specifikt relateret til det sociale område. Denne del bliver introduceret i analysedel 3, som svarer på min problemformulering – *Hvordan indtænker moderne ledelsesstrategier begreberne medarbejdertilfredshed og effektivitet, og hvilke vanskeligheder bliver tydelige ved ledelsesstrategiernes fokuspunkter, når produktionen består af socialt arbejde og foregår i de offentlige organisationer?*

I analysedel 3 diskuterer jeg min samlede viden fra de to foregående analyser specifikt med forholdene i de offentlige organisationer og i forhold til socialarbejdere. Denne analysedel vil også være opdelt i fire afsnit.

Strukturen i hver analysedel vil være, at jeg analyserer de udvalgte ledelsesstrategier og teorier i den rækkefølge, som jeg har præsenteret i kapitel 6 vedrørende ledelsesstrategier. Det vil sige, at hver ledelsesstrategi vil blive analyseret hver for sig.

Den samlede konklusion bliver præsenteret i kapitel 9.

5. Teori

Jeg vil i dette afsnit gennemgå mine udvalgte teorier. Teorierne dækker som beskrevet i afsnit 4.4 over medarbejdertilfredshed, effektivitet og det sociale arbejde. De vil blive præsenteret i ovenstående rækkefølge. Efter den teoretiske redegørelse vil jeg afslutningsvis i hvert afsnit kort diskutere de begreber, jeg tager med videre og anvender i selve analysen. Begreberne vil således blive diskuteret med udvalgte dele af enten Michael Lipskys teori om frontmedarbejderne (1980), Yeheskel Hasenfolds teori om de borgerservicerende organisationer (2003) eller Kjell Arne Røviks teori om moderne organisationer (1998). Denne strategi begrundes i, at jeg ønsker at tydeliggøre hvilke fokuspunkter, jeg finder relevante og dermed tager videre og anvender i selve analysen. Samtidig vil diskussionen med disse tre teoretikere bevidstgøre de forhold, som er særligt centrale i forhold til at udføre socialt arbejde i de offentlige organisationer.

5.2 Medarbejdertilfredshed

Teori om medarbejdertilfredshed indbefatter Steen Scheuers motivationsteori (1999) samt Agi Csonkas teori om det fleksible arbejde (1999). I disse to tilgange vil jeg fokusere på *medarbejderindflydelse* og *medarbejderorienteringer*.

5.2.1 Medarbejderindflydelse

Jeg vil først i dette afsnit kort skitsere Scheuers motivationsteori. Denne teori vil blive brugt i analysedel 1, afsnit 7.1 og analysedel 3, afsnit 7.5.

Den objektive tilgang til at forstå mennesket i arbejdslivet lægger blandt andet vægt på de forskellige produktionsformer og teknologiens betydning for arbejdstilfredsheden. Det er altså begrænsninger, der bunder heri, som afgør de enkeltes ansattes muligheder for at tilrettelægge arbejdet tilfredsstillende. Scheuer henviser til Robert Blauner, som

lavede en stor undersøgelse i 1964. I denne undersøgelse opstillede Blauner sin teori i tre historiske faser af teknologiens udvikling under kapitalismen – fra håndværk, over masseproduktion til automatiseret procesproduktion. Ud fra denne inddeling analyserede han grundlaget for *alienation* hos arbejderne i de forskellige produktionsformer. Ved begrebet *alienation* forstod Blauner det som værende arbejderens manglende tilfredshed med og involvering i arbejdet. Modsat formodede Blauner implicit, at

”... *autonomi, kontrol, social sammenhæng og selvrealisering i arbejdet, var ting, som arbejderne ønskede, og at deres tilstedeværelse i arbejdet ville føre til, at arbejderne blev mere engageret i arbejdet og dermed forhåbentligt også i virksomheden, hvis de skaffes til veje*” (Scheuer 1999:100).

Her fremgår det, at vægten lægges på de strukturelle kilder til adfærden samt på de begrænsninger, som selve teknologien fastlægger for at skabe et udfordrende arbejde. På denne måde betragtes arbejderens tilfredshed og motivation som objektive, idet disse kan fremmes eller hæmmes gennem bestemte objektive træk i virksomhedens arbejdsorganisering. Arbejdstilfredsheden bliver hermed en funktion af visse forhold i virksomheden, og den subjektive forståelse af arbejderen bliver mindre afgørende. Hvordan arbejderen selv opfatter eksempelvis teknologien, eller hvorvidt gruppesammenhold er vigtigt tillægges ikke vægt (Scheuer 1999:100f).

Det fleksible arbejde

Ovenstående forståelse af medarbejdertilfredshed kan nuanceres med Csonkas teori om *det fleksible arbejde*. I det følgende vil jeg kort skitsere denne teori. Den vil blive benyttet til analysedel 1, afsnit 7.1 og analysedel 3, afsnit 7.5.

Indledningsvis vil jeg præcisere, hvordan *det fleksible arbejde* forstås i denne sammenhæng. Csonka definerer begrebet ”... *som den type arbejde, der antages at være konsekvens af de nye produktionskoncepter*” (Csonka 1999:38). For at konkretisere dette karakteriseres det fleksible arbejde således;

- *medarbejdere anses for at være en vigtig ressource*
- *brede job, med mange forskellige arbejdsopgaver.*
- *ansvaret for tilrettelæggelse af arbejdet er uddelegeret til dem, der udfører det.*
- *der stilles krav om, at de ansatte løbende udvikler sig fagligt (Csonka 1999:38).*

Csonka fremhæver, at det fleksible arbejde blandt andet skal forstås som de ansattes muligheder for at varetage mange forskellige arbejdsopgaver (Csonka 1999:38).

Som jeg fremhævede i afsnit 4.4.1 vedrørende min begrundelse for valg af teori, er der en sammenhæng mellem graden af tilfredshed og graden af fleksibilitet i arbejdet. Jo højere fleksibilitet des højere grad af tilfredshed. Tilfredsheden med arbejdet afhænger dog ikke kun af graden af fleksibilitet. Csonkas undersøgelse peger på, at der også er en sammenhæng mellem graden af psykisk belastning i arbejdet og graden af tilfredshed. Således er ansatte med lavere grad af psykisk belastning mere tilfredse med deres arbejde end ansatte med høj grad af belastning (Csonka 1999:67ff). Denne sammenhæng er dog helt klart tydeligst ved medarbejdere, der har et traditionelt arbejde. På denne baggrund sonderer Csonka, at

”Ansatte med fleksibelt arbejde kan tåle en høj grad af belastning, fordi de samtidig oplever, at de har indflydelse på deres arbejdssituation. De, der har et meget traditionelt arbejde, har ikke den slags indflydelse, og her betyder en høj grad af belastning, at arbejdet er mindre tilfredsstillende” (Csonka 1999:69).

Et yderligere aspekt er de ansattes velbefindende. Dette er sammenhængende med typen af arbejde samt graden af belastning i arbejdet. Ansatte med lav belastning har en højere grad af velbefindende, og jo mere traditionelt arbejde des større sandsynlighed for et ringere velbefindende (Csonka 1999:69). Csonka fortolker denne tendens som værende afledende af *”... at når det gælder det helt fleksible arbejde, er det i sig selv så relativt sundt og personligt tilfredsstillende, at graden af belastning ikke opleves som havende betydning...” (Csonka 1999:71).*

Oplevelsen af en høj psykisk belastning har en negativ virkning på det psykiske velbefindende. Csonkas undersøgelse peger på, at jo højere i stillingshierarkiet, de ansatte befinder sig, jo dårligere er den pågældendes velbefindende. Desuden har forholdet til kollegaerne stor betydning, og der findes ifølge Csonka en sammenhæng mellem det fleksible arbejde og støtte fra kolleger – ”*Jo mere fleksibelt arbejdet er, jo større er sandsynligheden for, at der er et godt kollegialt netværk*” (Csonka 1999:73). Det interessante ved dette aspekt er, at det tyder på, at det fleksible arbejde er med til at skabe gode betingelser for et godt kollegialt netværk. Et godt kollegialt netværk giver en bedre social støtte, som videre giver et bedre psykisk velbefindende – altså mere tilfredse ansatte (Csonka 1999:74f).

Opsummerende kan man sige, at det fleksible arbejde giver mulighed for at klare en højere grad af belastning i arbejdet og stadig have en høj grad af velbefindende. Endvidere er det fleksible arbejde medvirkende til at sikre et godt kollegialt netværk. Disse aspekter må antages at være medvirkende til øget tilfredshed blandt medarbejderne som også arbejder med det sociale arbejde.

Desuden henviser Csonka til Jesper Due et al (1995), der har udarbejdet et forskningsnotat, der berører fleksibilitetsbegrebet. Due et al beskriver fem typer af fleksibilitet, hvoraf det bliver tydeligt, at det ikke kun er medarbejderne, der har indflydelse på fleksibiliteten i arbejdet. Ofte er det politiske eller samfundsmæssige forhold, der gør sig gældende, ligesom virksomhedens organisationsform også er betydningsfuld (Due et al 1995:15ff).

Anskues teorien ud fra Lipskys perspektiv på frontmedarbejderne, er der to centrale karakteristika ved frontmedarbejdernes arbejde, som jeg ønsker at fremhæve. Først og fremmest består frontmedarbejdernes arbejde i høj grad af skønsmæssige vurderinger. Arbejdet forudsætter således, at frontmedarbejderne foretager skøn ved deres afgørelser, hvorfor disse afgørelser ofte bliver diskuteret og forhandlet, idet der kan opstå utilfredshed både fra borgerne samt fra ledelsens side (Lipsky 1980:29ff). Jeg anser socialarbejdernes arbejdsvilkår som særligt belastende, hvorfor denne faggruppe i høj grad har brug for et ud fra Csonkas teori fleksibelt arbejde, hvor medarbejderne blandt andet anses som en vigtig ressource. Desuden forudsætter dette arbejde således en vis grad af autonomi. Tilsvarende forudsætter det fleksible arbejde, at medarbejderne har

indflydelse på deres arbejdssituation. Autonomi er netop den anden centrale karakteristika ved frontmedarbejdernes arbejde, jeg ønsker at fremhæve. Ifølge Lipsky har frontmedarbejderne en relativ autonomi fra de organisatoriske autoriteter. Lipsky argumenterer for, at dette til dels grunder i de modsatrettede interesser mellem ledelse og frontmedarbejder. Denne manglende overensstemmelse er ifølge Lipsky indtænkt i arbejdsstrukturen og anses både fra ledelsen og frontmedarbejderne som hensigtsmæssig (Lipsky 1980:16f).

Denne forståelse bliver underbygget af Hasenfeld, idet han tydeliggør, at borgerservicerende organisationer, såsom socialforvaltninger, ofte er løst koblet. Dette betyder, at de enkelte arbejdsenheder besidder en vis grad af autonomi, således at rammerne kun er udstukket på et generelt og overordnet plan. Desuden er kontrolsystemet for medarbejdernes aktiviteter svagt, hvilket er nødvendigt, da medarbejderne i denne type organisationer udøver en betydelig grad af skøn i relation til deres arbejdsopgaver (Hasenfeld 2003:213f).

Lipsky og Hasenfelds perspektiver tydeliggør vigtigheden i, at medarbejderne har indflydelse på deres arbejdssituation. På denne baggrund finder jeg det relevant at medtage Csonkas samlede begreb *det fleksible arbejde* med dertilhørende underbegreber i min analyse af den subjektive forståelse af medarbejderindflydelse. Desuden vil jeg benytte begrebet *alienation* til at analysere de objektive vilkår for medarbejderindflydelse i de udvalgte ledelsesstrategier. Disse to forståelser af medarbejderindflydelse vil blive diskuteret i min analysedel 1, afsnit 7.1 og analysedel 3, afsnit 7.5.

5.2.2 Medarbejderorientering

En måde at opgøre arbejdernes tilfredshed på er at se det i lyset af, om arbejdet tilfredsstillende de krav, som arbejderne selv har stillet, da de valgte det pågældende arbejde. Dertil er det centralt at se på, hvilken betydning de forskellige arbejdsopgaver tillægger deres arbejde. Ifølge Scheuer betegner forskerne arbejdernes orienteringer til arbejdet som kulturelt bestemte variable og derved ikke psykologiske konstante. Forskerne angiver tre idealtyper af orienteringer til arbejdet. Disse idealtyper er

kontrasterende og karakteriserer henholdsvis funktionæren og den mere traditionelle type arbejder. Idealtyperne er følgende *instrumentel*, *bureaukratisk* og *solidarisk* (Scheuer 1999:118f).

Jeg vil udelukkende benytte perspektiverne på *den bureaukratiske* og *den solidariske orienterede* medarbejder i min analyse, hvorfor jeg kun skitserer disse to tilgange her.

Hos arbejdere med *bureaukratisk orientering* anses arbejdet som en del af en stigende social status og en langsigtet sikkerhed. Lønnen er ikke det mest centrale, men der er en forventning om en gradvis stigning. Involvering i virksomheden bærer præg af en moralsk-normativ tilgang, ligesom intensiteten bliver højere, og den følelsesmæssige tilknytning mere positiv end eksempelvis ved den instrumentelt orienterede arbejder. Virkningen er en mere udvisket skillelinie mellem arbejde og fritid, hvor de sociale relationer i højere grad afspejler tilhørsforholdet til arbejdet (Scheuer 1999:120).

For arbejdere med en *solidarisk orientering* er det relationen til arbejdsgruppen, der er det mest centrale. Arbejderens loyalitet ligger her enten hos de nærmeste kollegaer, eller ved små virksomheder ligger loyaliteten hos selve virksomheden. Ved sidstnævnte vil arbejderens involvering være karakteriseret som moralsk-normativ, hvorimod en identifikation med en arbejdsgruppe sandsynligvis vil betyde en alienation til virksomheden og dermed en negativ følelsesmæssig orientering mod virksomheden. Denne tilgang vil ligeledes betyde en tæt tilknytning mellem arbejde og fritid, idet omgang med kollegaer og andre arbejdsrelateret arrangementer har stor betydning (Scheuer 1999:120f).

Ses de to medarbejderorienteringer i relation til Michael Lipskys teori om frontmedarbejderne, er det værd at bemærke, at frontmedarbejderne ofte ikke deler samme perspektiv eller præferencer som deres overordnede. Frontmedarbejdernes arbejdsvilkår betyder, at de ofte har store mængder arbejde, ofte dårlige ressourcer til at udføre arbejdet og desuden består meget af deres arbejde af at udføre skønsmæssige beslutninger. Derfor bliver arbejdet oftest udført på baggrund af frontmedarbejdernes egne præferencer og prioriteringer (Lipsky 1980:16f). Det er således ikke nødvendigvis på baggrund af deres overordnedes holdninger. Endvidere argumenterer Lipsky for, at på trods af, at frontmedarbejderne ofte arbejder isoleret, så søger og giver de støtte til

hinanden (Lipsky 1980:75f). Dette tyder på, at forståelsen af frontmedarbejderen hovedsagligt ligger op til, at medarbejderne er solidarisk orienteret. Det er endvidere centralt her at påpege, at disse interesseforskelle mellem frontmedarbejdere og ledelse samtidig kan være gunstige i forhold til opfyldelse af organisationens målsætning, hvorfor ledelsen tilskynder et antagonistisk forhold (Lipsky 1980:16f).

Sammenhængende med ovenstående orienteringer til arbejdet er arbejdernes handlemotiver. Handlemotiverne kan være præget af en instrumentel tilgang, der er mere rationel choice orienteret og/eller en socialt-normativ tilgang, der er mere solidarisk orienteret. Oftest er begge tilgange til stede i alle mennesker, men tilgangene tillægges forskellig vægt, når der skal træffes valg (Scheuer 1999:134f). Disse handlemotiver skal ses i sammenhæng med virksomhedernes incitamenter. Et eksempel herpå er virksomhedens præstationslønsystem holdt op imod arbejdernes egne fælles sociale normer. Disse to typer perspektiver opfattes ofte som værende divergente. Scheuer fremhæver, at der i visse arbejdssociologiske hovedværker vises klare eksempler både på arbejdere, der bryder fælles normer samt på arbejdere, der har et mere individuelt og økonomisk aktørperspektiv (Scheuer 1999:181ff). På denne baggrund har Scheuer udarbejdet en generaliseret fremstilling af fire forskellige typer aktørmotiver (Scheuer 1999:185f), som i min videre analyse vil blive anskuet som *normer*. Idet jeg udelukkende benytter tre af de fire typer aktørmotiver, vil jeg også her kun præsentere følgende tre;

Normen om produktionsminimum.

Ifølge Scheuer vedrører den mest kendte sociale norm blandt arbejdere kravet om ikke at producere for lidt. Man skal som minimum tjene præstationslønnen, som kan anses som den minimale acceptable indsats. Denne norm befinder sig i arbejdernes eget system, idet arbejdskollektivet kræver, at alle arbejdere tager sin del af arbejdet. Normen om dette produktionsminimum er ifølge Scheuer meget klart konvergent med rational choice motiverne både i forhold til arbejdernes individuelle motiver men ligeledes i forhold til virksomhedens økonomiske incitamenter. Der er hermed tale om, at med denne norm løser arbejdskollektivet en del af ledelsens opgave, idet arbejdernes sociale norm delvis fritager arbejdslederens forpligtigelse til at sikre, at ingen bestiller for lidt (Scheuer 1999:186ff).

Normen om produktionsmaksimum.

En anden central norm på virksomhederne er sammenhængen mellem den enkeltes løn og indsats. Denne norm accepteres af både arbejdere og virksomhed til en vis grænse, hvorfor man ligeledes her kan konstatere en nogenlunde konvergens mellem virksomhedernes lønpolitik og arbejdernes opfattelse af ret og rimeligt. Grunden til, at normen kun i nogen grad kan ases som konvergent mellem arbejder og arbejdsplads er, at der eksisterer et meget divergerende motiv, som omhandler arbejdernes princip om kun at tjene til et fælles, af arbejderne, aftalt niveau. Aktørmotivet er derved modstridende med virksomhedens ønske om, at hver arbejder yder mest muligt og derved øger sin indkomst. Normen om produktionsmaksimum kan forklares som udtryk for en social lighedsnorm, som tager udgangspunkt i, at lønniveau og lønstigninger kun i nogen grad skal afspejle forskelle i dygtighed og indsats, idet alle arbejdere skal have en chance for et rimeligt udkomme (Scheuer 1999:188F).

Normer om loyalitet over for firmaet.

Scheuer fremhæver, at arbejderne er meget opmærksomme på den økonomiske byttehandel, således at de selv får mest muligt ud af at afgive deres arbejdskraft. Dette tyder på, at firmaloyaliteten kun rækker så langt, som virksomheden er i stand til og villig til at betale godt. Hermed ansporer arbejdernes engagement i virksomhedens trivsel i en vis grad en rational choice tilgang, men ifølge Scheuer indebærer det også en betydelig del af socialt-normativt firmaloyalitet. Der er altså en forståelse fra arbejdernes side i forhold til efterspørgsel og omsætning for virksomheden, hvorfor deres syn på sammenhængen mellem de ydre økonomiske vilkår og deres egen arbejdssituation på dette felt er konvergerende med virksomheden. Således nås grænsen for loyalitet fra arbejderne, såfremt et givent økonomisk overskud for virksomheden ikke indbringer en lønstigning. På denne baggrund er der konvergens mellem arbejdernes norm om loyalitet overfor virksomheden og ledelsen i virksomheden. Normen kan karakteriseres som en fællesskabsnorm og svarer på sin vis til virksomhedens økonomiske incitament, idet den lægger vægt på retfærdighed og rimelighed frem for lighed (Scheuer 1999:199ff).

Opsamlende på disse eksempler for arbejdernes normer kan siges, at arbejderne er reflektive aktører, der aktivt vælger mellem motivtyperne ud fra deres egen konkrete

situation (Scheuer 1999:201ff). Anskues arbejdernes normer ud fra Lipskys teori om frontmedarbejderne, kan det diskuteres, hvorvidt der skal eksistere en norm om loyalitet overfor borgerne. Dette begrundes i Lipskys argumentation for, at frontmedarbejdernes arbejdsvilkår betyder en tæt interaktion med borgerne. Den tætte kontakt resulterer i, at konsekvenserne for frontmedarbejdernes beslutninger bliver meget synlige, hvorfor ugunstige beslutninger kan blive vanskeligere at træffe (Lipsky 1980:8f). Dette forslag til en medarbejdernorm vil blive en del af analysedel 3 i afsnit 7.5.

Normen om produktionsminimum, normen om produktionsmaksimum og normer om loyalitet over for firmaet vil blive de typer normer, som jeg viderefører til min analysedel 1, afsnit 7.1. Desuden vil analysedel 1 ligeledes indeholde en diskussion af, hvorvidt ledelsesstrategierne ligger op til, at medarbejderne hovedsagligt skal være solidarisk eller bureaukratisk orienterede.

5.4 Effektivitetsbegrebet

For at analysere ledelsesstrategiernes tilgang til effektivitet, som mit andet underspørgsmål lægger op til, er det nødvendigt at tydeliggøre forståelsen af effektivitetsbegrebet. Jeg tager i dette afsnit udgangspunkt i Hanne Foss Hansens afdækning af organisatorisk effektivitet (1999). Desuden bliver Torben Beck Jørgensen (1999) benyttet til kort at forstå de organisatoriske rammer.

I den nyinstitutionelle organisationsteori sondres der mellem henholdsvis de tekniske og de institutionelle omgivelser. Denne tilgang illustrerer, hvilke former for omgivelser, der har afgørende betydning for organisationen og derved også betydning for organisationens muligheder for at skabe en effektiv produktion. Hvor der ved de institutionelle omgivelser lægges vægt på normer, værdier og procedurekrav, lægger de tekniske omgivelser i stedet vægt på individuelle brugere, leverandører og konkurrenter (Jørgensen i Jørgensen & Melander (red.) 1999:49).

Traditionelt i den nyinstitutionelle organisationsteori karakteriseres den offentlige organisation som værende mest afhængig af de institutionelle omgivelser, idet den

”pålægges politiske mål som skal realiseres, og tildeles bevillinger som gør det muligt at realisere målene” (Jørgensen i Jørgensen & Melander (red.) 1999:51).

Organisatorisk effektivitet vurderes også ud fra mange forskellige kriterier. Foss Hansen introducerer i nedenstående model henholdsvis *outcomebaseret*, *procesbaseret* og *strukturbaseret* effektivitetstænkning (Hansen i Jørgensen & Melander (red.) 1999:278f).

<i>Effektivitetstænkning:</i>	<i>Teknisk</i>	<i>Institutionel</i>
<i>Outcomebaseret</i>	<i>Vurdering af den brugerrettede ydelse: output, effekt og nytte, kvantitativt og kvalitativt</i>	<i>Vurdering af den almene ydelse (produceres det rigtige?)</i>
<i>Procesbaseret</i>	<i>Vurdering af procesniveau og kvalitet samt af indikatorer på effektivitetsproblemer (produktionsstop, fejl, strejker, konflikter mv.)</i>	<i>Vurdering af hvorvidt processer er værdimæssigt acceptabel, hvorvidt organisatorisk adfærd er passende (processuel isomorfi)</i>
<i>Strukturbaseret</i>	<i>Struktur som instrument: omgivelses- og opgavebetinget systemmatch</i>	<i>Værdimæssig og kulturel systemmatch (strukturel isomorfi)</i>

Figur 1. Forskellige former for effektivitetstænkning.

(Hansen i Jørgensen & Melander (red.) 1999:282).

Outcomebaseret effektivitetstænkning lægger vægt på en vurdering af organisationens produktivitet. Her tænkes både på det kvantitative såvel som kvalitative udbytte. Ved *procesbaseret effektivitetstænkning* lægges der derimod vægt på selve indsatsen – altså

en orientering mod selve processen. Ved det sidste kriterium vægtes *organisationens strukturering*. Det betyder, at det er ”... *organisationens evne til at producere, dens kapacitet, dens teknologi, dens kompetence, dens position i organisationsfeltet [og] dens evne til at tiltrække ressourcer...*”, som har betydning for effektivitetstænkningen (Hansen i Jørgensen & Melander (red.) 1999:278f).

Disse tilgange skal dernæst sammensættes med ovenstående vurdering af, hvorvidt organisationen er afhængig af produktions- og forbrugskredsløbet – *den tekniske effektivitetstilgang*, eller om det i stedet er centralt at lægge vægt på at gøre tingene på den værdimæssigt set rigtige måde – altså *en institutionel effektivitetstankegang* (Hansen i Jørgensen & Melander (red.) 1999:278ff).

Anskues Foss Hansens effektivitetsteori med Røviks perspektiv på organisationsopskrifter tydeliggøres betydningen af effektivitetstænkning. Røvik påpeger således, at organisationer kan vælge nye organisationsopskrifter på baggrund af et ønske om et effektivt værktøj til at opnå bedre resultater og dermed sikre egen legitimitet, eller organisationsopskrifter kan anses som symboler på modernitet og effektivisering. Ud over at organisationerne forsøger at sikre sig legitimitet, har organisationsopskrifter også betydning for den interne selvopfattelse i organisationerne. Organisationsopskrifter skaber en mulighed for at organisationerne kan identificere sig med hinanden – ud fra hvem der benytter den samme organisationsopskrift – og ligeledes tydeliggøre afvigelserne (Røvik 1998:36f). Det er derfor interessant, hvorvidt de offentlige organisationer benytter sig af organisationsopskrifter, der fokuserer mest på de *tekniske vilkår* frem for de *institutionelle*, og om der er fokus på *outcome, proces* eller *struktur*. Det er disse begreber, som jeg vil analysere ledelsesstrategiernes effektivitetstænkning ud fra.

5.5 Det sociale arbejde

I delanalyse 3 vil jeg relatere diskussionen om ledelsesstrategierne med vilkårene i de offentlige organisationer og arbejdet på det sociale område, hvor der er tæt relation mellem frontmedarbejderen og borgeren. Til denne diskussion vil jeg, som præciseret i

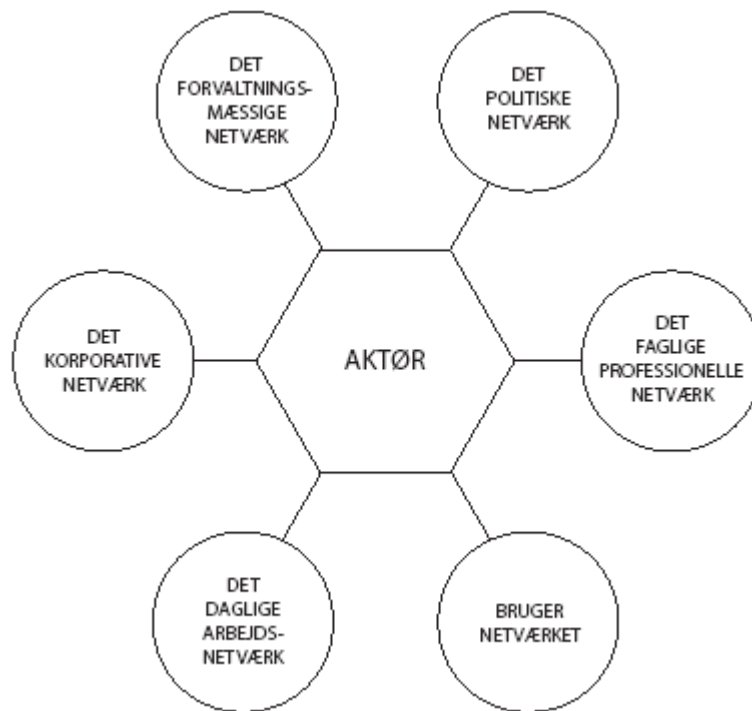
afsnit 4.4.3, benytte mig af henholdsvis Torben Beck Jørgensen (1999), Marianne Antonsen og Torben Beck Jørgensens (1999) og Michael Lipsky (1980).

5.5.1 Organisations netværk

For at diskutere ledelsesstrategierne i den rette kontekst – det sociale arbejde i de offentlige organisationer vil jeg benytte mig af Torben Beck Jørgensens teori om offentlige organisationer med vægt på organisationers netværk og de krydspres, som netværkene kan forårsage (1999). Denne tilgang vil jeg kort introducere i dette afsnit, hvor det vil blive præciseret hvilke dele af teorien, jeg vil medtage i min analyse.

At anskue organisationer i forhold til de netværk, som de indgår i, giver en forståelse af hvilke præmisser, der er gældende for den enkelte organisation. De offentlige organisationer forstås oftest ud fra en forestilling om, at der eksisterer nogle politiske og nogle brugerrettede hensyn eller krav, som organisationen skal forholde sig til. Beck Jørgensen opererer med tre dimensioner, som han kalder for kredsløb. Det drejer sig om *det politiske/administrative kredsløb*, som består i interaktion mellem organisationens ledelse og de politiske/administrative interessenter. Oftest vedrører indholdet af dette samarbejde de overordnede aspekter såsom mål og værdier, ressourcer, betingelser for produktionen samt organisationens legitimering. Derudover er der *det organisatoriske kredsløb*, der indbefatter interaktionen mellem organisationens ledelse og fagfolk samt fagfolk imellem. Dette samarbejde kan omhandle aspekter internt i organisationen, såsom organisationens mission og identitet, styrings- og fordelingsprocesser, incitaments- og motivationsstrukturer, opgavernes og produktionens karakter samt de faglige ideologier og kulturen. Til slut er der *produktionskredsløbet*, som foruden ovenstående også interagerer med brugerne. Indholdet omhandler aspekter relateret til brugerne såsom behov, efterspørgsel, effekter og lignende (Jørgensen i Jørgensen & Melander (red.) 1999:50ff).

Beck Jørgensen konkretiserer denne tilgang yderligere og introducerer en model, der indeholder seks forskellige netværk, som de fleste offentlige organisationer er i berøring med. Modellen indeholder både eksterne og interne aktører og kan illustreres med figur 2:



Figur 2. Seks forskellige netværk, hvori aktøren får afprøvet og formet deres sociale virkelighed.

(Jørgensen i Jørgensen & Melander (red.) 1999:53).

Som det ses i figuren ovenfor består netværkene af *det forvaltningsmæssige netværk*, som er opbygget omkring det formelle administrative hierarkiske netværk, hvor departementer og ministerier er indbefattet. Beck Jørgensen karakteriserer dette netværk som ”proceduretungt” og vil oftest være reguleret af diverse procedurer og rutiner. Derudover er der *det politiske netværk*, som inkluderer de politiske aktører. Dette netværk er karakteriseret ved at være mindre forudsigeligt end ovenstående, idet det er de enkelte politiske dagsordener, der gør sig gældende her. *Det korporative netværk* består af de interesseorganisationer, som organisationen har etableret en kontakt til. Derudover er der *det faglige-professionelle netværk*, hvor de, for organisationen, faglige eksperter er tilknyttet. *Brugernetværket* består af de borgere – det værende individer eller grupper, som organisationen henvender sig til. Det sidste netværk er *det daglige arbejdsnetværk*, som omfatter de aktører, der udfører det daglige arbejde i organisationen (Jørgensen i Jørgensen & Melander (red.) 1999:52f).

Ved denne opdeling i netværk tydeliggør Beck Jørgensen, at organisationen indgår i flere forskellige netværk, som alle har deres verdensopfattelser, værdier, normer og sprog, og som alle skaber og former aktørerne. Desuden er modellen også med til at illustrere afhængigheden mellem organisationen og omgivelserne meget tydelig (Jørgensen i Jørgensen & Melander (red.) 1999:52f).

Krydspres

Som Beck Jørgensen argumenterer for, skaber dette perspektiv nogle centrale aspekter, som er vigtige at diskutere, når vi analyserer organisationers vilkår. Ovenstående netværk har som beskrevet hver deres værdisæt, deres normer og deres måde at kommunikere på. Desuden har de forskellige krav til organisationen, som kan være mere eller mindre modstridende og derved kreere et krydspres. For offentlige organisationer er der nogle specielle krav, der kan gøre sig gældende, såsom ”... *individuelle brugerkrav over for retssikkerhed, faglig udvikling over for økonomiske begrænsninger, konflikterende politiske mål, uenige interesseorganisationer, politisk loyalitet over for legalitet osv.*” (Jørgensen i Jørgensen & Melander (red.) 1999:54f).

Beck Jørgensen beskriver, at udviklingen er gået i retning af, at der er skabt et øget krydspres for offentlige organisationer. Disse krydspres kan i værste fald udvikle sig til dilemmaer af forskellige slags, og som i nogle tilfælde kan være uløselige for organisationerne (Jørgensen i Jørgensen & Melander (red.) 1999:55ff).

Anskues Beck Jørgensens perspektiv på både *organisationens netværk* og *krydspreset*, som organisationens netværk forårsager ud fra Hasenfelds perspektiv på borgerservicerende organisationer, vil man kunne argumentere for, at ikke alle netværk vægter lige meget i forhold til de pågældende organisationer. Hasenfeld argumenterer således for, at de borgerservicerende organisationer såsom socialforvaltninger er afhængige af *bidragsydere*. Organisationerne har et løbende behov for tilførsel af ressourcer og støtte. Derfor vil man kunne argumentere for, at i forhold til de forskellige netværk, som organisationer indgår i, vil det være de ledende kræfter og dem, der er i besiddelse af de relevante ressourcer – det være sig det politiske- eller det forvaltningsmæssige netværk, som vil vægte højest i forhold til eventuelle krav eller fastsættelse af normer (Hasenfeld 2003:88).

Jeg vil medtage begreberne *organisationens netværk* og *krydspres* i min analyse af, hvordan ledelsesstrategierne indtænker forholdene for de offentlige organisationer. Hasenfjelds perspektiver vil ligeledes tages i brug i denne diskussion, som vil være i analysedel 3, afsnit 7.5.

5.5.2 Ydelser i de offentlige organisationer

Opgaven, som de offentlige organisationer varetager, har nogle særlige karakteristika. Disse karakteristika er centrale at diskutere i forbindelse med min analyse af ledelsesstrategierne, idet jeg senere argumenterer for, at ledelsesstrategierne er vage i deres definitioner af, hvilken opgave de offentlige organisationer skal løse. I denne diskussion vil jeg benytte mig af Marianne Antonsen og Torben Beck Jørgensens teori om opgavens karakter (1999), og jeg vil her kort redegøre for den.

Antonsen og Beck Jørgensen henviser til den videnskabelige litteratur på området, idet de beskriver opgaverne i de offentlige organisationer som værende karakteriseret ved en særlig kompleksitet. Kompleksiteten stammer blandt andet fra det vanskelige ved at definere målene, og Antonsen og Beck Jørgensen beskriver således, at "*offentlige organisationers mål betegnes som uklare, vage, konflikterende, multiple, ustabile, flygtige og vanskelige at operationalisere*" (Antonsen & Jørgensen i Jørgensen & Melander 1999:66).

Konsekvensen er blandt andet, at der eksisterer forskellige tolkninger af målene, hvilket også betyder, at det er vanskeligt at fastlægge den rette strategi og de rette midler til at nå disse mål. Samtidig kan det være vanskeligt at kontrollere, hvorvidt målene nås. Årsagen til dette er ifølge Antonsen og Beck Jørgensen, at de offentlige organisationer producerer deres ydelser på to niveauer. Det første niveau omhandler i det sociale arbejdes kontekst eksempelvis sagsafgørelser, udmåling af sociale ydelser etc. Ydelserne på dette niveau er konkrete, afgrænsede og rettet til individuelle og specifikke borgere og kan derved betegnes som brugerrettede ydelser (Antonsen & Jørgensen i Jørgensen & Melander 1999:66).

Det andet niveau er mere diffust og kompliceret. Dette niveau vedrører eksempelvis udvikling af arbejdsstyrken, socialisering i forhold til samfundets normer og værdier. Ydelserne henvender sig her til borgerne som en helhed eller til grupper af borgere og kan anskues som et kollektivt gode. Antonsen og Beck Jørgensen karakteriserer disse ydelser som svært målbare, mere diffuse og i højere grad uafgrænsede og kan betegnes som almene ydelser (Antonsen & Jørgensen i Jørgensen & Melander 1999:66f).

Antonsen og Beck Jørgensen argumenterer for, at disse to niveauer af ydelser ikke kun skal opfattes som goder men også kan være en byrde for dem, der skal modtage ydelserne – det kan eksempelvis være kontrolydelser såsom undersøgelse ved bekymring for omsorgssvigt eller lignende. Desuden er det centralt, at disse ydelser heller ikke kan adskilles, idet offentlige organisationer oftest producerer på de to niveauer samtidig, og at der dermed oftest er en sammenhæng mellem ydelserne. Det er netop dette, der karakteriserer de offentlige organisationer (Antonsen & Jørgensen i Jørgensen & Melander 1999:67).

Dobbeltheden i de offentlige organisationers ydelser lægger ifølge Antonsen og Beck Jørgensen op til flere problematiske forhold såsom fortolkning, prioritering og ydelsernes funktionalitet. Løsningerne på disse problemstillinger bliver oftest overladt til de enkelte organisationer eller aktører, som står i spændingsfeltet mellem andre aktører. Dette blev illustreret ved teorien om organisationer og deres netværk, som jeg præsenterede i afsnit 5.5.1 (Antonsen & Jørgensen i Jørgensen & Melander 1999:67f).

Anskues ydelser ud fra Hasenfelds teori om borgerservicerende organisationer, vil Hasenfeld blandt andet argumentere for, at ydelserne består i at ”... *ændre menneskers karakteristiske fysiske, psykologiske, sociale eller kulturelle egenskaber med henblik på at transformere de pågældende personer fra en given status til en ny forudbestemt status*” (Hasenfeld 2003:161). Som disse to tilgange – henholdsvis Antonsen og Jørgensen samt Hasenfeld – eksemplificerer, er der stor variation af, hvordan begrebet ydelser kan forstås. Hasenfelds tilgang konkretiserer begrebet ydelser, hvor organisationens aktivitet er i direkte relation til klienterne (Hasenfeld 2003:161).

Begreberne *organisationens mål og ydelser* vil indgå i min analyse af ledelsesstrategiernes vanskeligheder med at konkretisere strategien, når produktionen består af socialt arbejde. Denne diskussion vil foregå i analysedel 3, afsnit 7.5.

5.5.3 Frontmedarbejderen

Ledelsesstrategierne, som jeg vil diskutere, benyttes i de offentlige organisationer, der praktiserer socialt arbejde. For at forstå, hvem der skal ledes via disse ledelsesstrategier, er det centralt at medtage viden om frontmedarbejderne. Michael Lipsky præsenterer i sin teori om *street-level bureaucracy* (1980), hvordan frontmedarbejderne oplever arbejdet i de offentlige organisationer.

Et særligt kendetegn ved denne type arbejde er blandt andet *den tætte kontakt til borgerne*. Lipsky fremhæver, at frontmedarbejderne udfører deres arbejde personligt, og deres afgørelser er rettet mod individet. Netop disse arbejdsvilkår betyder, at konsekvenserne af og reaktionerne på de beslutninger, som frontmedarbejderne træffer, bliver meget tydelige for frontmedarbejderne. Denne tætte interaktion kan medføre, at frontmedarbejderen arbejder ud fra borgerens interesser, og det bliver derved vanskeligere at træffe for borgeren ugunstige beslutninger (Lipsky 1980:8ff).

Et andet centralt aspekt ved Lipsky's teori er frontmedarbejdernes autonomi i forhold til den organisatoriske autoritet. Lipsky pointerer, at der kan være en disharmoni mellem præferencerne for de laveste i det organisatoriske hierarki og de overordnede. Dette kan medføre, at de laveste i hierarkiet, som ofte er frontmedarbejder, ikke arbejder efter de overordnedes målsætning. Lipsky argumenterer for, at denne selvstændighed betyder, at *frontmedarbejderen arbejder efter egen interesse frem for organisationens* (Lipsky 1980:16ff). Lipsky forklarer det således;

"One can expect a distinct degree of noncompliance if lower-level workers' interests differ from the interests of those at higher levels, and the incentives and sanctions available to higher levels are not sufficient to prevail" (Lipsky 1980:17).

En sidste del af Lipsky's teori, som jeg vil benytte mig af, vedrører muligheden for at *måle resultaterne* i denne form for arbejde. Lipsky fremhæver, at resultaterne for

arbejdet er meget vanskelige at måle i denne type organisation, idet organisationen ikke kan selvkorrigere. Mange afgørelser bliver foretaget på baggrund af skøn, hvorfor det kan være yderst vanskeligt at standardisere. Samtidig er kvaliteten af organisationens arbejde yderst politiseret. Det er tydeligt, at præmisserne for at måle resultaterne er ringe, idet de markedsorienterede vilkår ikke er gældende for denne type arbejde. Lipsky fremhæver, at det karakteristiske ved dette arbejde er, at mange forskellige variable gør sig gældende, når dette arbejde bliver udført. Dette forårsager, at det er yderst vanskeligt at måle, hvilken intervention, der har medført det omtalte resultat. Evalueringer er derfor meget svære at gennemføre (Lipsky 1980:48f).

I forlængelse af ovenstående pointerer Lipsky, at denne type organisationer alligevel udvikler evalueringer og standarder for arbejdet, men at dette ikke nødvendigvis betyder, at interventionen kan anses som hensigtsmæssig. Lipsky udtrykker, at disse *standarder ikke afgør arbejdets kvalitet*, men det giver i stedet et indblik i organisationens egen fremfærd. Det skal dog ikke forstås, som at der i disse organisationer ikke reflekteres over, hvorvidt arbejdet bliver udført bedst muligt, men det resulterer ifølge Lipsky i, at medarbejderne arbejder ud fra de implicite incitament, der ligger i de måder, hvorpå det er muligt at udarbejde målinger (Lipsky 1980:50f).

På denne måde fortsætter medarbejderne med at være uafhængige af organisationens kontrol og imødekomme sig selv i forhold til disse vurderinger af kvaliteten i arbejdet. Lipsky illustrerer denne del af teorien med følgende eksempel ”*Housing inspectors can appear to increase their productivity by inspecting more premises, but this at the expense of lowering their standards and reducing their time spent per inspection*” (Lipsky 1980:52).

Fra denne del af mit teorikapitel vil jeg videreføre begreberne frontmedarbejdernes *arbejdsvilkår, autonomi, standardiseringer og måling af kvaliteten af arbejdet*. Disse begreber vil blive en del af min analyse af ledelsesstrategiernes vanskeligheder, når produktionen er socialt arbejde. Denne analyse foregår i analysedel 3, afsnit 7.5.

6. Ledelsesstrategier

I dette kapitel vil jeg præsentere mine fire udvalgte tilgange til moderne ledelsesstrategier brugt i de offentlige organisationer. De udvalgte ledelsesstrategier er Resultatbaseret styring, kodeks fra Forum for Offentlig Topledelse, Forandringsledelse samt Lean management.

6.1 Resultatbaseret styring

Steffen Bohni Nielsen, Mads Nyholm Jacobsen og Morten Pedersen fra Rambøll Management præsenterer *Resultatbaseret styring* (results-based management – RBM) som værende en mulighed for at tilgodese det stigende krav for at operationalisere og dokumentere effekterne af en given indsats og via dette styringsredskab styrke de offentlige indsatser. Nielsen et al bruger følgende definition for Resultatbaseret styring ”A management strategy focusing on performance and achievements of outputs, outcomes and impacts.” (Kusek and Rist, 2004:228)” (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:87). Denne definition lægger op til, at fokus for Resultatbaseret styring både er på præstationerne internt i organisationen samt effekten udadtil – altså hvilke resultater organisationen opnår.

Der er stor erfaring med at benytte sig af Resultatbaseret styring som styringsredskab i Nordamerika, og Nielsen et al mener, at tilgangen kan bruges i Danmark. De anskuer Resultatbaseret styring i forlængelse af new public management tilgangen, som pt. er meget udbredt. Argumentationen for, at der er behov for en Resultatbaseret styringsmodel, er, at der i det offentlige er kommet et øget fokus på effekterne af diverse indsatser, som iværksættes. Nielsen et al påpeger, at en styringsmodel skal kunne besvare spørgsmål vedrørende *ressourcer* – heri lægger et fokus på de økonomiske rammer, *aktiviteter*, som har fokus på valget af metode, redskaber og de værktøjer, der vælges, *resultater og virkninger* – hvor det er centralt at kende til

effekten af den pågældende metode, *omkostningseffektivitet* – der sætter forholdet mellem effekt og udgift centralt og til sidst *prioritering* – hvor fokus er på prioriteringen af de opgaver, der skal løses af organisationen. Disse spørgsmål bliver ifølge Nielsen et al ikke besvaret af de traditionelle styringsmodeller, men jo tættere man nærmer sig på en styringstilgang, der retter sig efter resultatet forstået som virkningen og ikke som outputtet – altså ydelsen, jo flere spørgsmål vil blive besvaret (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:88ff).

Resultatbaseret styring lægger fokus på at opnå de resultater og virkninger, der er udarbejdet på baggrund af organisationens mål. Det er således de følgende fire elementer, der er grundlæggende for styringstilgangen

”(i) Formuleringen af strategiske mål som er styrende for indsatsen, (ii) præcisering af forventede effekter og organiseringen af indsatser og ressourcer herefter, (iii) løbende monitorering og vurdering af præstationer og (iv) styrket ansvarliggørelse på baggrund af løbende feedback på præstationer (UNDP, 2000: 3)” (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:88).

Nielsen et al introducerer en model for Resultatbaseret styring, hvori følgende faser indgår: *strategisk målformulering/mission, program/indsats planlægning, indikator udvikling, målbudgettering, implementering, evaluering af resultater, rapportering* (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:93).

Jeg vil kort gennemgå de enkelte faser, idet denne konkretisering vil være anvendelig til videre brug i min analyse.

Strategisk målformulering/mission

Dette punkt omhandler behovet for en tydelig definition dels af problemets karakter, dels af målgruppen for den pågældende foranstaltning og ligeledes af de ønskede effekter. Målformuleringerne kan i denne fase af modellen stadig være forholdsvis principielle men kan også være formuleret forholdsvis konkret (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:93f).

Program/indsats planlægning

Dette stadie indeholder flere elementer. Dels skal det tydeliggøres hvilke metoder, der skal benyttes for at opnå den ønskede effekt. Denne del er ret central, og det kræves, at der med i betragtningerne eksplicit indgår overvejelser vedrørende kausalitets- og mål-middel forhold, hvilket ifølge Nielsen et al betegnes som indsatsens forandringsteori. Dette indebærer, at der bag hver enkel indsats også fremgår en beskrivelse af, hvorfor det antages ”... *at de enkelte aktiviteter (eller handlinger) skulle føre til de forventede effekter*” (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:94). Ved dette stadie er det centralt, at overveje hvorvidt indsatsen er formålstjenlig i forhold til målgruppen, ligesom en afdækning af, hvorvidt de eksisterende tiltag og aktører bidrager til opnåelse af den overordnede målsætning, er væsentlig (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:94).

Indikator udvikling

Ifølge Nielsen et al er den store udfordring praktisk at udvikle nogle meningsfulde præstationsmål. Med henvisning til Harry Hatry angiver forfatterne følgende indikatorer, som bør inkluderes i præstationsmålingerne: *input, output, resultat, mellemlangsigtede virkninger, virkninger, omkostningseffektivitet og præstationsmål* (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:95). Det er centralt, at alle dele af den offentlige styringskæde - fra kommunaldirektør til den enkelte sagsbehandler og leverandør, finder de for dem relevante indikatorer meningsfulde. Desuden er det centralt at have en dialog med de forskellige aktører vedrørende hvilken type viden, de enkelte efterspørger og kan anvende i det daglige arbejde. Indikatorerne bør også udvikles på baggrund af den foreliggende viden om effekter fra tidligere erfaringer. Nielsen et al påpeger, at ”*Fordelen med denne tilgang er, at såvel frontpersonale og ledelse kan se, hvordan deres aktiviteter og videnproduktion bidrager til at nå de samlede mål med indsatsen*” (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:96).

Målbudgettering

Denne del omhandler allokering af midler til de prioriterede målsætninger. Her tænkes på hele omkostningsdelen lige fra input og frem til at de planlagte resultater nås. Det er her meningen, at omkostningerne bliver kalkuleret ud fra hvert output og hvert resultat. Nielsen et al pointerer, at det er helt centralt at bevare fokus på selve indsatsen, således at det er denne, der definerer, hvordan der budgetteres (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:97f).

Implementering

Indsamlingen af data skal ved Resultatbaseret styring ske som en integreret del af driften. Det er hensigten, at ledelsen skal have en kontinuerlig strøm af viden fra disse data, således at de kan bruge denne viden i beslutningsprocesserne vedrørende organisationens drift. Nielsen et al opererer med et system, hvor indikatorsystemet suppleres med et monitorerings- og evalueringssystem, hvilket skal understøtte ledelsen og frontpersonalet i deres arbejde. For at dette skal kunne benyttes optimalt, kræves det en viden om behovet for data hos de enkelte aktører. Der er her både tale om, hvor hyppigt de forskellige aktører har behov for at få data, samt på hvilket detaljeringsniveau dataene skal rapporteres i forhold til det pågældende arbejdsområde. Desuden er det vigtigt, at produktionen af data sker som et led i den daglige drift, således at dataene er opgaverelateret. Nielsen et al påpeger, at ideelt set vil dette system være en integreret del af organisationens ressourceanvendelses- og budgetsystem, således at omkostningerne for de enkelte indsatser kan kalkuleres (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:98f).

Under implementeringspunktet er det centralt at diskutere pålideligheden af de data, der bliver indsamlet. Det er helt nødvendigt, at pålideligheden af dataene er i orden for, at hele systemet skal kunne bruges. Nielsen et al fremkommer med forskellige tiltag til at sikre pålidelighed, hvoraf et eksempel er uanmeldte tilsynsbesøg (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:99). Endvidere kan det være vigtigt at kende til den bagvedliggende viden, der forklarer de statistiske afrapporteringer, hvorfor dette bør inddrages. Nielsen et al præsenterer også behovet for en ”... *feedback-cyklus, hvor ressourcer og aktiviteter strømmer ud af organisationen og præstationsdata strømmer tilbage til organisationen*” (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:100). Disse data skal blandt andet give ledelsen et grundlag for at vurdere præstationer og resultater, som kan benyttes til at justere indsatsen. Nielsen et al eksemplificerer, at denne viden kan bruges til at afgøre, hvorvidt enheder eller individer præsterer, som de skal. Endvidere tydeliggøres det, at præstationsdataene skal bruges til at forbedre driften, således at eksempelvis de administrative ledere bruger data i deres styring af medarbejdere såvel som leverandører. Udfordringerne er både organisatoriske, da det skal bestemmes, hvilke data, der produceres – til hvem og hvor ofte, processuelle, da dialogen vedrørende præstationsdata mellem eksempelvis ledere og frontpersonale skal indrammes, og

økonomiske, da overvejelser om økonomiske incitament er skal vedtages (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:100).

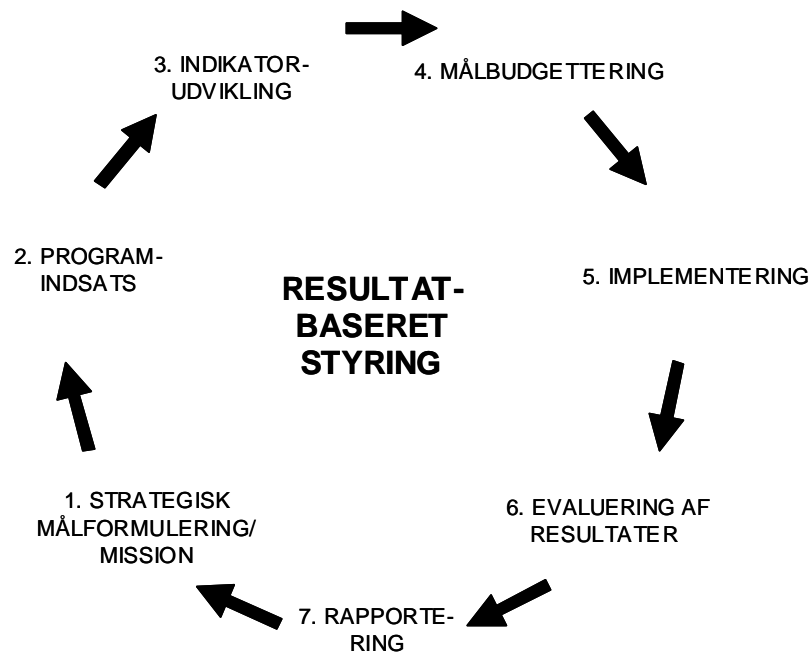
Evaluering af resultater

Resultatbaseret styring tager udgangspunkt i de udvalgte indikatorer, der er investeret ressourcer i at skabe løbende viden om. Hvis organisationen ønsker at effektivisere indsatsen, legitimere eller ansvarliggøre sit produkt eller sig selv, er dette dog ikke nok. Periodevis kan det være hensigtsmæssigt med en supplerende og derfor også gennemføre nogle formelle evalueringer for at få en dybere viden, der dækker over mere end de udvalgte indikatorer (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:102).

Rapportering

Ifølge Nielsen et al er der to overordnede grunde til at benytte sig af Resultatbaseret styring i den offentlige organisation. Dels giver Resultatbaseret styring mulighed for at få en viden om effekterne løbende og på baggrund heraf at designe og styre politikindsatserne på et informeret grundlag. Dels giver resultaterne fra denne styringsform mulighed for at informere interessenterne om, hvorvidt det offentlige midler bliver brugt på en hensigtsmæssig og omkostningseffektiv måde (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:102).

Disse syv faser kan ses i sammenhæng i følgende figur



Figur 3: Resultatbaseret styring (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:93)

Jeg vil i analysen, både analysedel 1, 2 og 3, diskutere definitionen af Resultatbaseret styring samt de enkelte dele af modellen for Resultatbaseret styring. Desuden vil de fire elementer, der er grundlæggende for Resultatbaseret styring indgå i analysen.

6.2 Kodeks for god offentlig topledelse

Forum for Offentlig Topleidelse (FFOT) har som skrevet i afsnit 4.5.2 udarbejdet en kodeks for god offentlig topledelse. Denne kodeks blev udgivet i 2005 under navnet Public Governance og har blandt andet til formål at give ni anbefalinger for god offentlig topledelse i Danmark (FFOT 2005:10f). Baggrunden for disse anbefalinger er de udfordringer, som det offentlige må forholde sig til. Udfordringerne er kort beskrevet i min indledning. I dette afsnit vil jeg kort præsentere de ni anbefalinger, således at læseren kan danne sig et helhedsindtryk af dem. Alle anbefalingerne er henvendt til toplederen og omhandler ledelsesstilen.

De ni anbefalinger er som følgende:

"1. Du afklarar dit ledelsesrum med den politiske leder.

2. *Du påtager dig ansvaret for, at de politiske mål efterleves i hele organisationen.*
3. *Du skaber en organisation, der er lydhør og kan påvirke omverdenen.*
4. *Du skaber en organisation, der handler som en del af en sammenhængende offentlig sektor.*
5. *Du kræver, at organisationen har fokus på resultater og effekter.*
6. *Du har udsyn og arbejder strategisk med udviklingen af din organisations opgaveløsning.*
7. *Du bruger din ret og pligt til at lede organisationen.*
8. *Du udviser professionel og personlig integritet.*
9. *Du værner om den offentlige sektors legitimitet og de demokratiske værdier” (FFOT 2005:41).*

Første anbefaling omhandler hovedsagligt lederens rolle i forhold til det politiske system og hvilket ansvar, det rummer at være topleder i en politisk ledet organisation (FFOT 2005:45f). Jeg vil ikke uddybe denne del, da det ikke rammer specialets fokus.

Anden anbefaling er derimod mere interessant i forhold til mit problemfelt, idet FFOT argumenterer for, at det er lederens rolle at skabe en effektiv organisation, der efterlever de politiske mål i alle hjørner af organisationen, såvel som sikrer relevante faglige tilbagemeldinger på effekten af de politiske mål, hvilket skal danne grundlag for videreudviklingen af services, kvalitet og effektivitet (FFOT 2005:49f).

Tredje anbefaling omhandler vigtigheden i at have en åben kommunikerende organisation, hvilket forudsætter en tydelig kommunikationsstrategi, hvor alle ledere som medarbejdere har de nødvendige kommunikationsmæssige kompetencer (FFOT 2005:53f). Denne anbefaling vil jeg ikke uddybe yderligere.

Fjerde anbefaling behandler kravet om at orientere sig mod andre dele af den offentlige sektor og understøtte værdien i at samarbejde på tværs af organisatoriske og faglige

grænser. Ved denne anbefaling fremhæves sigtet om at skabe en effektiv organisation (FFOT 2005:57f).

Kernen ved den femte anbefaling er at sikre effektivitet i organisationen. Effektiviteten sikres ved, at alle ledere og medarbejdere har fokus på resultater og effekter, og at de enkeltes indsats løbende måles og evalueres. Ansvar for at skabe en organisations- og ledelseskultur, ”... som er præget af nysgerrighed og konstant stræben efter at løse opgaverne endnu bedre”, lægger derved på den øverste leder (FFOT 2005:61f).

Den sjette anbefaling fokuserer på udvikling af organisationens strukturer, processer, teknologier og kompetencer, således at disse ud fra en måling på effektiviteten og kvaliteten indfrier de politiske målsætninger. Som topleder skal du lade dig udfordre af de aktuelle tendenser i omgivelserne og skabe en balancegang mellem dynamik, risikovillighed, eksperimenter og frugtbare konflikter samtidig med at sikre tryghed, stabilitet og ingen fejl. Det er toplederens ansvar at vælge og / eller kombinere de forskellige herskende styreform (FFOT 2005:65f).

Syvende anbefaling nævner kort aspekterne trivsel og udvikling i forbindelse med ledelse af organisationen. Der tages her højde for konkurrencen om kvalificeret arbejdskraft, hvorfor det er særligt vigtigt at sikre en attraktiv arbejdsplads. Der lægges fokus på, at toplederen skal lede og fordele arbejdet, således at de værdier og mål, ledelsen har fastlagt, bliver tydelige og forankret. FFOT påpeger udfordringen ved at sikre balancen mellem decentral ledelse og central styring (FFOT 2005:69f).

Den ottende anbefaling drøfter toplederens egen professionelle og personlige integritet. FFOT anbefaler moralsk mod, personlig samt fagligt robusthed og en opmærksomhed på at sikre uvildighed, saglighed og loyalitet. Alt i alt omhandler denne anbefaling toplederen som rollemodel og fremhæver, at det både er de ting, som toplederen gør og de ting, vedkomne ikke gør, der er genstand for stor opmærksomhed i organisationen (FFOT 2005:73f).

Den sidste anbefaling påpeger det særlige ved at være topleder i det offentlige, og omhandler det offentliges legitimitet og de demokratiske værdier. Som FFOT udtrykker, arbejder den offentlige organisation ud fra nogle generelle grundværdier

såsom retssikkerhed, åbenhed, uvildighed mv. Dette udgør rygraden af den offentlige organisation og sikrer dennes legitimitet. Som topleder i denne organisation skal man derfor kunne balancere mellem de forskellige hensyn både til de forskellige interesser, den almene borger og det repræsentative demokrati. Alle handlinger og beslutninger bliver genstand for politisk interesse og offentlighedens bevågenhed (FFOT 2005:77f).

Fra denne ledelsesstrategi vil jeg benytte anbefalingerne 2, 4, 5, 6, 7, og 9 til den videre analyse. I analysedel 1 vil jeg udelukkende diskutere anbefaling nummer 7, hvor anbefalingerne 2, 4, 5, 6 og 9 vil blive diskuteret i analysedel 2.

6.3 Forandringsledelse

Som beskrevet i afsnit 4.5.3 tager jeg udgangspunkt i Dag Ingvar Jacobsens præsentation af strategi O, som er én af to forskellige strategier til Forandringsledelse. Jeg har udvalgt denne strategi, da den har en anderledes tilgang til ledelse end de tre andre udvalgte ledelsesstrategier (Jacobsen 2005:209). Det er ved denne strategi centralt at involvere medarbejderne i den løbende forandringsproces og dermed åbne op for deltagelse og indflydelse, således at der skabes en øget følelse af ejerskab ved de valgte løsninger. Lederstilen bærer præg af at have en mere tilbagelænet rolle, og i stedet skabe mulighed for en dialog på tværs af organisationen om at udveksle diverse synspunkter og opfattelser. Ledelsens rolle er dermed begrænset til at opstille organisationens centrale visioner for forandringen (Jacobsen 2005:228f).

Ved Forandringsledelse skal der udarbejdes en vision, der omhandler, hvorfor man skal forandre sig, og hvad man via forandringen gerne vil opnå. Planlægningen anses som en ikke-lineær proces, hvor de forskellige del-beslutninger er sammenkædet på tværs af organisationen. Centralt for tankegangen bag denne strategi er det, at forandring anskues som en cirkel, hvor en forandring fører til andre forandringer og store beslutninger påvirker andre dele af systemet på uforudsigelige måder (Jacobsen 2005:223ff). Planlægningen bliver hermed anset som en proces ”*At planlægge bliver da at sætte mindre tiltag i værk, evaluere dem, og derefter bestemme om man skal fortsætte eller stoppe*” (Jacobsen 2005:234).

Ved Forandringsledelse opereres med en grundtanke om, at motivationen udspringer fra en følelse af at lave noget spændende og udviklende. Det er ikke udsigten til en eksempelvis økonomisk belønning, der fører til et godt samarbejde omkring forandringen, men derimod en følelsesmæssig tilknytning til forandringen. Der skal derfor skabes et billede af, at forandringen er godt for den enkelte medarbejder. Jacobsen præsenterer tre måder at sikre motivationen hos medarbejderne. Den første del omhandler arbejdspladsens situation. Det er her centralt at skabe utilfredshed blandt medarbejderne omkring arbejdspladsens nuværende situation, således at forandringen anses som den oplagte mulighed for at genskabe de gode rammer. Den anden del omhandler selve forandringsprocessen, hvor det tilsigtes, at medarbejderne skal blive medejere af forandringen. Den sidste del berører det endelige resultat af forandringen, som gerne skal give medarbejderne mulighed for at forbedre sin arbejdssituation (Jacobsen 2005:236f).

Ledelsesstilen

Udgangspunktet ved Forandringsledelses ledelsesstil er at anskue organisationer som kulturer, hvor fælles normer og fælles syn på værdier er det vigtigste. Forholdet mellem leder og medarbejdere er præget af beundring, venskab og varme følelser, og medarbejderen følger lederen, fordi vedkomne selv ønsker det. Forandringen sker ved at påvirke organisationskulturen og anses som en proces, der inkluderer alle i organisationen, hvor lederen er rollemodel og også selv ændrer sin adfærd (Jacobsen 2005:252ff).

Kultur kan være vanskeligt at forandre, idet det omhandler ændringer ved organisationens værdier. Det er derfor centralt, at hele organisationen er involveret. Jacobsen henviser til Edgar Schein's præsentation af fem primærmekanismer, der er medvirkende til at skabe nye kulturer. Primærmekanismerne omhandler dels den pågældende leders signalering af, hvad der i organisationen er vigtigt at kontrollere og evaluere på. Et andet aspekt omhandler de emotionelle udbrud ved normbrud eller udfordring af eksisterende værdier. Et tredje forhold berører ledelsens reaktioner på kriser og afgørende hændelser. Desuden er det centralt, hvordan ledelsen anskuer kriterierne for belønning og status samt for rekruttering og udvælgelse af enten nyansatte eller ved rekruttering til højere stillinger (Jacobsen 2005:264f).

Ifølge Jacobsen tillægger Schein de sekundære mekanismer værdi, såfremt de er i overensstemmelse med de primære mekanismer. De sekundære mekanismer omhandler strukturerne og systemerne, som underbygger de primære mekanismer. Dette skal eksempelvis forstås som ”... *at man formulerer formelle visioner, strategier og manualer, som formidler de ønskede værdier*” (Jacobsen 2005:265). Ved at benytte sig af sekundære mekanismer er det vigtigt, at ledelsen er opmærksom på eventuelle faldgrupper. Eksempelvis er der forskel på opfattelsen af forskellige symboler eller sprogbrug alt afhængig af, hvor i organisationen, man er ansat. Sprog og symboler kan heller ikke anskues som en envejsrelation, hvorfor det er nødvendigt med en dialog og stor åbenhed mellem ledelse og ansatte. Desuden er det vigtigt at være opmærksom på mulige modreaktioner, hvilket ofte sker ved forsøg på ændringer af værdier (Jacobsen 2005:266ff).

En anden vigtig dimension ved Forandringsledelse er lederens evne til at kreere en vision og dermed inspirere de enkelte medarbejdere til at følge visionen og søge forandringen. Dette kaldes ’inspirerende lederskab’. At få medarbejderne til at følge en vision kræver, at lederen skaber visionen så konkret og virkelighedsnær som muligt. Den skal være udfordrende men ikke for uopnåelig og skal samtidig være inkluderende. For at sikre at visionen er nærværende for de ansatte, må den udarbejdes i en dialog mellem ledelse og medarbejdere (Jacobsen 2005:268ff).

En sidste central funktion inden for denne strategi er et behov for, at lederen er støttende. Ved forandringsprocesser, der sker decentralt, er ansvaret ofte lagt ud på det operative niveau i organisationen. Dette betyder, at de pågældende ledere ofte ikke har mulighed for at træffe afgørende beslutninger eller erfaring med Forandringsledelse. Det er derfor særligt vigtigt, at denne leder evner at give intellektuel stimulans og individuel hensyntagen. Intellektuel stimulans forstås ifølge Jacobsen som evnen til at udfordre de ansatte. Udfordringen kan bestå i at tvinge medarbejderne til nytænkning og stillingtagen til eksempelvis arbejdsgangene. Kræves dette, er man nødt til at uddelegere ansvar og myndighed til at ændre på de dele, der ikke fungerer og derved også sikre sig, at det sker på en måde, som tager hensyn til den enkelte medarbejder ”... *der delegeres altså kun så meget, at den enkelte oplever det som en udfordring og ikke får en følelse af at blive ”smidt ud på dybt vand”*” (Jacobsen 2005:273). Det er her meget centralt, at

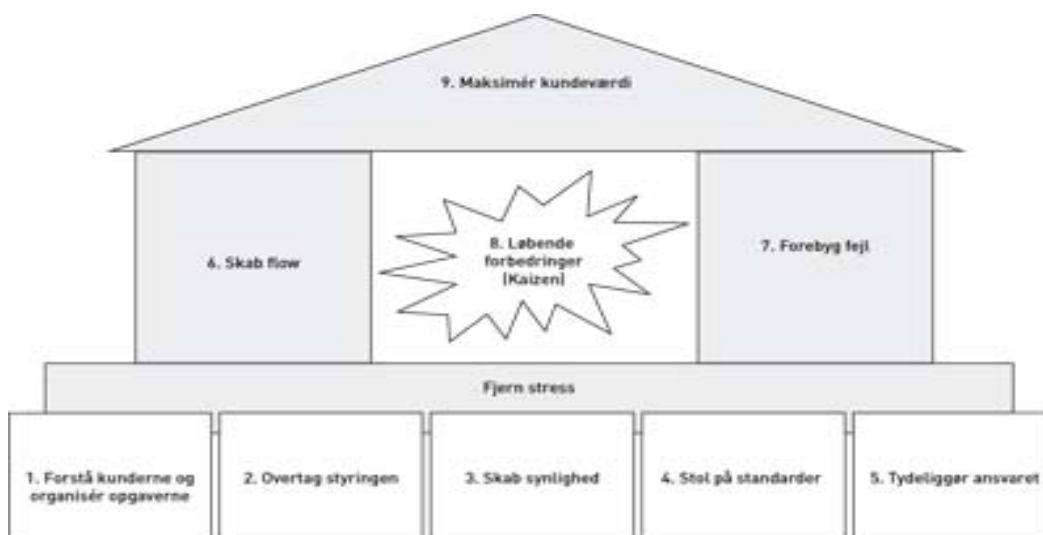
der sikres en individuel hensyntagen, og Jacobsen introducere meget kort i denne forbindelse både begreberne *coaching* og *empowerment*, som begge er meget brugt inden for ledelse i de senere år. Jeg vil ikke berøre begreberne yderligere her, men derimod fokusere på begrebet *læring*, som også introduceres her (Jacobsen 2005:272f).

Forandringsledelse vil lige som de andre ledelsesstrategier blive analyseret i alle tre analysedele. Jeg finder således hele designet i Forandringsledelse relevant for diskussionen vedrørende medarbejdertilfredshed og effektivitet såvel som for analysedel 3, der fokuserer på vanskelighederne forbundet med en produktion bestående af socialt arbejde.

6.4 Lean management

Kort opsummeret lægger Lean management op til en produktion, der består af følgende elementer: *stadig faldende omkostninger, intet spild, ingen fejl, minimal gennemløbstid, ingen lagerbinding, minimalt pladsforbrug, maksimal kapacitetsudnyttelse, ubegrænset fleksibilitet, høj jobtilfredshed og høj kundetilfredshed* (Eriksen et al 2005:23). Eriksen et al argumenterer for, at dette perspektiv kan overføres til de opgaver, der typisk er inden for administrations og servicebranchen ”... *opgaverne indeholder produktion, og dermed kan styres med inspiration fra industriproduktionen... I alle tilfælde er der et input, en arbejdsproces og et output*” (Eriksen et al 2005:27).

Eriksen et al sammenligner implementeringen af Lean management i en organisation med at bygge et hus. Huset illustrerer samtidig rækkefølgen for opbygningen af en Lean organisation, idet fundamentet skal skabes, førend man kan bygge ovenpå. De grundlæggende elementer i Lean indgår i figuren af huset, som kan ses herunder.



Figur 4: Lean huset (Eriksen et al 2005:33ff).

Jeg vil kort introducere de forskellige kasser, som huset er opbygget af. Kasserne er det centrale fokus for Lean management.

Først og fremmest skal organisationens opgavetyper kortlægges, så opgaveprioriteringen er tydelig. Samtidig handler det om at forstå kunderne ud fra en tanke om, at der er visse mønstre i alle kundekredse, som skal afdækkes. Hensigten er at organisere sig omkring processerne på tværs af funktionsområder og på denne måde levere ”en kundetilpasset ydelse af høj kvalitet, kort ekspeditionstid, fast personligt personale med meget høj kundetilfredshed” (Eriksen et al 2005:37ff).

Eriksen et al argumenterer for, at ledelsen i denne type organisationer ikke tilstrækkeligt udnytter erfaringerne til at udvikle en viden om, hvordan de kan styre og planlægge. Denne manglende udnyttelse har negativ afsmittende effekt på organisationen, hvorfor det er vigtigt, at ledelsen overtager styringen og bliver synlig i organisationen. Der er særligt fokus på to områder i forhold til at opnå den bedst mulige styring og planlægning. Disse områder er kapaciteten og bemanningen, hvor der behøves en tydelig fremadrettet plan (Eriksen et al 2005:47f).

Den tredje kasse omhandler synlighed i dagligdagen for ledere såvel som medarbejdere i forhold til arbejdsprocesser, mål og resultater. Denne synlighed skabes meget konkret både ved den fysiske indretning samt ved arbejdsgangene. Eriksen et al introducerer et

værktøj som styringsreolen, der kan medvirke til at skabe et fælles overblik over sagerne og skal være struktureret efter sagsforløbet. Denne styringsreol kan suppleres af måltavler, der synliggør målene og resultaterne for afdelingen og hermed afdelingens flow. Formålet med denne form for synliggørelse er blandt andet, at medarbejderne får en øget forståelse for arbejdets proces og selv bliver i stand til at kunne korrigere kursen hen imod organisationens mål. Dette fritager lederne til i stedet at have fokus på den fremadrettede styring (Eriksen et al 2005:53ff).

Et afgørende fundament for Lean er standarder, som bliver introduceret i kasse fire. Ifølge Eriksen et al sikrer standarder robuste processer og stabil drift. På trods af at det ofte er vanskeligt at effektuere standarder grundet traditioner, fordomme og arbejdskulturer, argumenterer Eriksen et al for, at mange af hverdagens frustrationer undgås, og det sikrer gode resultater i forhold til kundeservice og effektivitet (Eriksen et al 2005:59ff).

Ledelsen er ansvarlig for Lean processen og skal således sikre de interne strukturer, den rette organisering og tilstedeværelsen af de rette medarbejdere med de rette kompetencer, men for at få den maksimale effekt og kraft i organisationen er ledelse ikke nok. Medarbejdernes involvering og engagement er særdeles væsentlig og dette styrkes ved uddelegering af ansvar og kompetence til medarbejderne, hvilket er centralt i forbindelse med, at principperne for Lean kan opretholdes og skabe vedvarende effekt. Eriksen et al mener, at afdelingerne med fordel kan opdele medarbejderne i teams, idet det skaber et fælles ansvar og kan medvirke til at sikre en god planlægning og opgaveløsning. Teams kan ligeledes medvirke til at skabe en form for normsætning og holdninger til god adfærd (Eriksen et al 2005:65ff).

Fundamentet er nu dækket i Lean huset. Den næste del omhandler skabelsen af flow. Dette sker ved at løse arbejdsopgaverne så smidigt som muligt og gøres ved at analysere arbejdsgangene og måle ekspeditionstiden fra start til slut. Det ønskelige er at forkorte ekspeditionstiden og herved skabe et bedre flow for på denne måde at sikre øget effektivitet (Eriksen et al 2005:69ff). Eriksen et al argumenterer for, at etableringen af flow betyder, ”... at styringsopgaven bliver mere simpel, og overskueligheden øges og skaber samtidig tid og ro til at forøge kvaliteten” (Eriksen et al 2005:72).

Den syvende kasse fokuserer på forebyggelsen af fejl. Når man starter med at diskutere fejlforebyggelse, er det vigtigt at sikre en tydelig kommunikation, idet diskussionen let kan medføre en følelse af usikkerhed hos medarbejderne. Usikkerheden kan omhandle en frygt blandt medarbejderne for, at ledelsen ikke har tillid til, at de udføre deres arbejde ordentligt. Det er derfor vigtigt at skabe en organisation, hvor man anskuer fejl, som en del af læringsprocessen. Grundet den ofte subjektive forståelse af omfanget af fejl, er det nødvendigt ifølge forfatterne at gennemføre konkrete målinger, der kan give grundlag for en objektiv tilgang til at arbejde med fejlreduktion. Disse konkrete målinger kan enten ske ved at medarbejderne enten udfærdiger en målstyring af fejl, afsenderkontrol eller fejlsikring (Eriksen et al 2005:73ff).

Kassen i midten af Lean huset lægger vægt på løbende forbedringer, som i Lean terminologi kaldes kaizen. Ved dette punkt stræbes der efter, at ledere såvel som medarbejdere selvstændigt skaber og driver forbedringsinitiativer – en såkaldt kaizenstruktur, hvor *”... det at forbedre arbejdsprocessen er en naturlig del af arbejdsopgaven og ansvaret hos den enkelte medarbejder”* (Eriksen et al 2005:80). For at denne kaizenstruktur skal være veletableret kræves tilstedeværelsen af de følgende fire elementer. Det første element er kaizenledelse, som viser et ejerskab hos ledelsen, hvor fokus er på den perfekte proces, *”... målstyring, følge op på målrealisering og konstant sætte nye mål for forbedringer”* (Eriksen et al 2005:80). Der sættes fokus på *”at udtrykke anerkendelse for resultatopnåelse, sikre konstant fokus på reduktion af spild og fejl samt indskærpe fokus på detaljen”* (Eriksen et al 2005:80). Det næste element er kaizenstruktur, hvor det er centralt at skabe en god infrastruktur, der underbygger kaizen organisationen. Det kan eksempelvis være at opsætte måltavler til brug for målstyringsmøder. Det tredje element kaldes kaizenværktøjer, som skal forstås som standarder, procesanalyse, spildanalyse og problemløsningsværktøjer. Disse kaizenværktøjer udvikles af kaizengruppen, som jeg forstår som værende både medarbejdere og ledelse. Det sidste element er trænede kaizenmedarbejdere. Disse medarbejdere skal have forståelse for principperne, metoden og de forskellige værktøjer, som skal bruges for at have en kaizenorganisation. Enkelte af medarbejderne skal uddannes til instruktører i kaizen og dermed træne de andre medarbejdere inden for denne filosofi (Eriksen et al 2005:80ff). De fire elementer indebærer, at

grundprincipperne i Lean konstant er i fokus i forhold til arbejdsprocesserne i organisationen både på ledelses- og medarbejderplan (Eriksen et al 2005:79ff).

Den sidste del af Lean huset fokuserer på at maksimere kundeværdien. Denne del er det mest fundamentale i Lean filosofien og er udgangspunktet for enhver forbedring i organisationen. ”*Det er kundeværdien, der bestemmer måden, virksomheden leverer på, og hvordan virksomheden opbygger organisation, styring og processer*” (Eriksen et al 2005:86). Først identificeres kundeværdien ved en kortlægning af kundetilfredsheden ud for hver kunde og kundegruppe. Dernæst kortlægges, hvilke parametre kunden lægger mest vægt på. På baggrund heraf optegner afdelingen eventuelle mangler, udpeger indsatsområder og iværksætter forbedringer for at øge kundetilfredsheden. Der måles løbende og følges op på effekten. Det er hensigten, at arbejdet følges op med en mere grundlæggende udforskning af kundens værdier, hvor det er vigtigt at være opmærksom på, at kundeværdien forandres over tid (Eriksen et al 2005:85ff).

Alle dele af Lean management vil indgå i min analyse, hvor særligt kaizen strukturen, standardiseringen af arbejdsgangene samt teaminddelingen vil blive genstand for min analysedel 1. De resterende dele af Lean management vil blive diskuteret i analysedel 2 og 3.

Jeg har nu præsenteret mine teorier samt mine udvalgte ledelsesstrategier. Jeg er derfor klar til analysen, som vil blive præsenteret i det følgende.

7. Analyse

Som beskrevet i afsnit 4.6 vedrørende analysens design er undersøgelsens hovedspørgsmål specialets problemformulering. Problemformuleringen er underbygget af to underspørgsmål. Dette skaber en tredeling for analysen, da tredje del af analysen vil blive en besvarelse af hovedspørgsmålet – altså problemformuleringen. De to underspørgsmål bliver besvaret i den opstillede rækkefølge, og disse to analysedele vil begge blive fulgt af delkonklusioner. Afslutningsvis vil jeg samle mine to delkonklusioner, hvilket gør det ud for mine nye erfaringer og derved fremkomme med en mere kvalificeret tolkning af, hvilken betydning ledelsesstrategierne i de offentlige organisationer tillægger medarbejdertilfredshed og effektivitet. Endvidere vil jeg komme med en tolkning af, hvilke vanskeligheder der bliver tydelige ved ledelsesstrategiernes fokuspunkter, når produktionen består af socialt arbejde og foregår i de offentlige organisationer. Denne samlede tolkning gør det ud for min konklusion og vil blive præsenteret i kapitel 8.

7.1 Analysedel 1

Jeg vil i analysedel 1 besvare første underspørgsmål, som er - *Hvilken betydning tillægges medarbejdertilfredshed i moderne ledelsesstrategier i de offentlige organisationer?*

Jeg vil i denne analyse tage udgangspunkt i de teoretiske begreber, som jeg har præsenteret under afsnit 5.2 vedrørende teori om medarbejdertilfredshed. Disse bliver diskuteret med de fire ledelsesstrategier, således at analysedel 1 er opdelt i otte afsnit.

7.1.1 Resultatbaseret styring

Som præsenteret i afsnit 6.1 findes ifølge Nielsen et al fire grundelementer for Resultatbaseret styring. Disse fire grundelementer er

”(i) Formuleringen af strategiske mål som er styrende for indsatsen, (ii) præcisering af forventede effekter og organiseringen af indsatser og ressourcer herefter, (iii) løbende monitorering og vurdering af præstationer og (iv) styrket ansvarliggørelse på baggrund af løbende feedback på præstationer (UNDP, 2000: 3)” (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:88).

Disse fire grundelementer vil blive brugt til den følgende analyse af Resultatbaseret styring. Jeg vil indledningsvis analysere ledelsesstrategien ud fra begreberne om medarbejderindflydelse.

7.1.1.1 Medarbejderindflydelse

Medarbejderindflydelse kan diskuteres ud fra en objektiv tilgang, som Blauner repræsenterer og en mere subjektiv tilgang, som jeg har valgt at hente fra Csonkas forståelse.

Ud fra Csonkas forståelse vil medarbejdertilfredshed blandt andet afhænge af, hvorvidt medarbejderne involveres i tilrettelæggelsen af arbejdet. Når Nielsen et al derfor præsenterer de fire grundelementer for Resultatbaseret styring, hvor blandt andet formulering af mål for indsatsen og organiseringen af denne jævnfør punkt (i) og (ii) er i fokus, bliver det helt centralt, hvorvidt medarbejderne er involveret. Dette vil blive tydeligt ved den følgende gennemgang af styringsstrategien.

Ved Blauners forståelse af mennesket i arbejdslivet lægges der vægt på den objektive tilgang, således at arbejdernes tilfredshed ansues som et objekt – tilfredsheden kan fremmes eller hæmmes via objektive træk såsom arbejdsredskaber eller lignende. Dette betyder, at selve værktøjerne, metoderne og redskaberne, som relaterer sig til arbejdet, kommer i centrum, og der fokuseres derfor udelukkende på selve arbejdsorganiseringen. Således bliver de objektive træk ved arbejdsorganiseringen betydningsfulde for medarbejdertilfredsheden. Det kan ud fra denne forståelse ansues som en måde, hvorpå

medarbejdertilfredsheden bliver kontrolleret. Nielsen et al har i deres præsentation fokus på de objektive metoder i arbejdet.

Som Nielsen et al påpeger, lægges der allerede meget vægt på de strukturelle tilgange i styringen af den offentlige organisation, som involverer medarbejderne. Det værende eksempelvis resultatkontrakter og resultataftaler mv. Både Blauner og Csonka argumenterer for at inddrage medarbejderne i denne form for arbejdsorganisering. Som refereret i afsnit 6.1 oplister Nielsen et al blandt andet nogle nødvendige spørgsmål, som bør besvares ved styringsmodellerne. Heriblandt oplistes hvilke værktøjer, metoder og redskaber, som kan og samtidig ønskes at anvendes. Anskues ledelsesstrategien ud fra Blauners perspektiv på *alienation*, vil det være hensigtsmæssigt, at den offentlige ledelse sikrer en form for autonomi og involvering ved fastlæggelse af disse metodiske overvejelser, såfremt der ønskes en engageret medarbejderstab. Hvorvidt dette er hensigten fremgår dog ikke fra Nielsen et al's beskrivelse.

Som præsenteret i afsnit 6.1 har strategien Resultatbaseret styring en model med syv faser. Nielsen et al foreslår eksplicit, at embedsmandsværket, hvilket kan anses som medarbejderne, er med i første fase af modellen. Den første fase omhandler den strategiske målformulering. Det vil i denne fase være muligt for medarbejderne at være med til at definere, hvilke policy-instrumenter og økonomiske prioriteringer, der anses som hensigtsmæssige, og på denne måde sikre en form for selvrealisering ved arbejdsorganiseringen.

I fase fem af modellen er der fokus på implementering, indsamling og brug af data. Resultatbaseret styring foreslår her en feedback funktion, som løbende vil informere ledere og medarbejdere om deres præstationer i forhold til det forventede. Feedback funktionen indbefatter således, at medarbejderne bliver oplyst i processen og på denne måde involveret i arbejdet, hvilket skulle være med til at *alienation* undgås. Omvendt kan tilgangen udfordre muligheden for autonomi, fleksibilitet og selvrealisering i arbejdet, idet medarbejderen er styret af de overordnede mål for arbejdet, og hermed de løbende evalueringer, der vurderer, hvorvidt medarbejderne opnår den ønskede effekt. Desuden bliver funktionen beskrevet som et værktøj hovedsagligt henvendt til de administrative ledere, så disse kan styre medarbejdere såvel som leverandører. Denne styring kan derfor i stedet resultere i en øget belastning for medarbejderne.

Men for at understøtte ledelsen og medarbejderne i deres arbejde foreslår Nielsen et al brug af et monitorerings- og evalueringssystem. Ud fra Blauners tilgang kan denne objektive metode have betydning for medarbejdertilfredsheden. Monitorerings- og evalueringssystemet giver data om, hvorvidt driftsmæssige beslutninger skal ændres. Dette system vil udfordre autonomien i arbejdet, alt afhængigt af, hvorvidt medarbejderne har været involveret i at fastsætte indikatorerne for målingerne. Indikatorudviklingen sker i fase tre, og Nielsen et al vægter ved denne fase, at alle eller dele af indikatorerne er meningsfulde for alle niveauer af medarbejdere i forhold til de konkrete vidensbehov. Det er ikke tydeligt, hvorvidt Nielsen et al mener, at medarbejderne skal medvirke til at udvikle indikatorerne, men følges Csonkas tilgang til *det fleksible arbejde* vil det være helt centralt. Dette begrundes i, at det fleksible arbejde, som fører til øget medarbejdertilfredshed og dermed mulighed for højere grad af belastning, indebærer, at ansvaret for tilrettelæggelsen af arbejdet uddelegeres til dem, der udfører arbejdet.

7.1.1.2 Medarbejderorientering

Som beskrevet indledningsvis i afsnit 7.1.1 vil jeg benytte de fire grundelementer af Resultatbaseret styring i min analyse. Disse grundelementer vil blive sammenholdt med teorien om medarbejderorientering i dette afsnit.

Hvorvidt grundelementerne og Resultatbaseret styring overordnet set vil have en positiv betydning for medarbejdernes motivation og tilfredshed i en offentlig organisation kan ifølge Scheuer afhænge af medarbejderorienteringen, altså hvilken type medarbejder, der er ansat, samt hvordan disse medarbejdertyper anskues. Ud fra rationalet om de tre idealtypiske orienteringer mod arbejdet, kan man anse de fire grundelementer i afsnit 7.1.1 som værende mest tiltalende for *den bureaukratisk orienterede* medarbejder. Det skyldes, at den bureaukratisk orienterede medarbejder vil have en højere interesse i at leve op til organisationens målsætning og opnå bedst mulige resultater for organisationen, som på denne måde vil tydeliggøre medarbejderens egne præstationer og derved give mulighed for at forøge karrieremulighederne. Særligt punkt (i) og punkt (iv) vil motivere den bureaukratisk orienterede medarbejder, fordi medarbejderen ved

punkt (i) vil få tydeliggjort hvilke målsætninger, der er vigtige for organisationen og ved punkt (iv) vil opnå feedback på, hvor pågældende kan forbedre sine præstationer.

Hvorvidt disse grundelementer vil have en positiv virkning på *den solidarisk orienterede* medarbejder afhænger af, hvordan og af hvem målene opsættes og vurderes, hvilket referer til punkt (i). Såfremt præstationsmålingerne blev foretaget af en samlet arbejdsgruppe, vil denne medarbejder på baggrund af sin loyalitet til arbejdsgruppen, skabe bedst mulige præstationer.

Ud fra de tre aktørmotiver finder jeg, at Resultatbaseret styring mest lægger op til eksistensen af *normerne for henholdsvis et produktionsminimum og et produktionsmaksimum*. Men disse normer kræver begge tilstedeværelsen af et arbejdskollektiv blandt medarbejderne, idet det er arbejdskollektivet, der dikterer arbejdsnormen. Såfremt arbejdskollektivet eksisterer, vil det være centralt, at arbejdskollektivets normer er i overensstemmelse med de normer, som udstikkes fra ledelsen i form af målformuleringerne, program planlægning og indikator udvikling.

Normen om produktionsminimum har som udgangspunkt en nøgtern kalkule af individets rational choice perspektiv og virksomhedens økonomiske incitament. Givet punkt (i)-(iv) i afsnit 7.1.1 ekspliciterer Resultatbaseret styring en tydelig afstemning mellem resultater, præstationer og evalueringer. Dette bør bevirke, at organisationens målsætning bliver tydelig i hele organisationen, hvorfor denne nøgterne kalkule kan benyttes til afstemning af normen om produktionsminimum.

Ved normen om et produktionsmaksimum bliver medarbejdernes rational choice motiver begrænset af medarbejdergruppens fælles fastsatte præstationsmaksimum og de deraf afsatte sociale normative motiver. Følges dette perspektiv vil det derfor være centralt for ledelsen at have medarbejderne med i udviklingen af organisationens målsætninger, således at medarbejdernes norm om produktionsmaksimum bliver udledt af denne fælles referenceramme.

7.1.2 Kodeks for god offentlig topledelse

Som beskrevet i præsentationen af denne kodeks i afsnit 6.2 henvender kodeksen sig til topledere i den offentlige forvaltning, hvilket betyder, at lederens fokus både skal være på det politiske system og på den offentlige forvaltning. Dette dobbelte fokus forårsager, at fokus bredes ud og Forum for Offentlig Topleledelses anbefalinger skal dermed fordeles over tilknytningen til det politiske system, ledelse af en offentlig organisation med de følgende krav samt ledelse af medarbejdere. Jeg antager, at det brede fokus er årsagen til, at der gives mindre plads i kodeksen til fokus på mere konkrete aspekter ved ledelse såsom medarbejdertilfredshed. Desuden antager jeg, at den tætte personaleledelse vil være uddelegeret til ledere, som er tættere tilknyttet medarbejderne, det vil sige mellemlederne, som kan være årsagen til, at kodeks for god offentlig topledelse kun vagt tager stilling til, hvordan man vil sikre medarbejdertilfredshed.

Anbefaling nummer 7 vedrørende topledelsens ret og pligt til at lede organisationen, afsnit 6.2, vil være genstandsfelt for denne analysedel.

7.1.2.1 Medarbejderindflydelse

At have en organisation i trivsel og udvikling bliver præsenteret som et centralt aspekt under punkt syv i kodeksen. Her fremgår det, at konkurrencen om kvalificeret arbejdskraft er intensiveret, hvorfor det er lederens ansvar at bevare og fremme organisationen som en attraktiv arbejdsplads. Vigtige elementer er således tilfredshed og motivation blandt medarbejderne. Som tidligere beskrevet mener Blauner, at dette kan sikres gennem objektive træk i arbejdsorganiseringen. Følges Blauners tilgang om *alienation* kan FFOT's forståelse anses som nogle objektive strukturelle træk, hvor arbejdsorganiseringen er grundlaget for at skabe den attraktive arbejdsplads. Ud fra Csonka og Due et al's perspektiv om *det fleksible arbejde*, kan man ligeledes argumentere for, at det er andre aktører end medarbejderne, der har indflydelse på tilfredshed blandt medarbejderne. Blandt andet fremhæves virksomhedens ansvar såvel som de politiske og samfundsmæssige forhold, der er gældende for at fastlægge et fleksibelt arbejdsmiljø, hvilket er medvirkende til at skabe tilfredshed blandt

medarbejderne. Derfor er topledelsens arbejdsvilkår og tacklingen af disse også vigtige for medarbejdernes tilfredshed.

Ved FFOT's fremlægning betones, at toplederen skal "... *etablere systemer, som gør det muligt for dig [toplederen] at følge op på, at organisationens adfærd og opgaveløsning sker i overensstemmelse med dine ønsker*" (FFOT 2005:69). Dette kan tolkes som et forsøg på at sikre, at det er den samlede ledelse, der står bag målene formuleret af topledelsen. Når FFOT bruger udtrykket *dine ønsker* tydeliggøres det dog samtidig, at medarbejderne ikke er involveret i målsætningen.

FFOT's opfordring til en sammenhæng mellem ansvar, kompetencer, viden og ressourcer, hvilket fremgår i afsnit 6.2, kan tolkes som værende overensstemmende med Csonkas definition af fleksibelt arbejde, idet Csonka eksempelvis lægger vægt på ansvar, kompetencer og udvikling. At have indflydelse på sin arbejdsituation betyder ifølge Csonka, at medarbejderne eller i dette tilfælde mellemlederne kan tåle en højere grad af belastning i jobbet og samtidig føle tilfredshed med arbejdet. Omvendt er stillingshierarkiet en central variabel, hvor mellemlederrollen automatisk skaber en højere risiko for psykisk belastning, hvilket fører til dårligt psykisk velbefindende og derved mindre tilfredshed. Ifølge Csonkas perspektiv er det derfor vigtigt, at mellemlederne ikke bliver udsat for høj psykisk belastning.

7.1.2.2 Medarbejderorientering

FFOT konkretiserer ikke deres strategi for at tiltrække kvalificerede medarbejdere men opfordrer til, at organisationen skal fremstå som en attraktiv arbejdsplads. Fokuseres der på at tiltrække kvalificeret arbejdskraft, er det essentielt at diskutere medarbejdernes motiver til at arbejde. FFOT forholder sig til disse motiver ud fra en anskuelse om, at lederne skal sikre, at der er sammenhæng mellem ansvar, kompetencer, viden og ressourcer, således at arbejdsopgaverne bliver løst bedst muligt. Dette er beskrevet i afsnit 6.2. Ydermere lægger FFOT vægt på, at det er toplederen og derved også organisationens værdier og mål, der er de helt centrale "... *herunder at sikre dialog og forankring af dine ledelsesværdier og mål*" (FFOT 2005:69). Jeg mener, at dette citat tydeliggør, at medarbejderne skal efterstræbe organisationens og topledelsens værdier og

mål. Anses dette som et helt afgørende element for arbejdsmotivationen, vil denne tilgang ikke tiltale *den solidarisk orienterede* medarbejder, idet den solidarisk orienterede medarbejder har sin følelsesmæssige orientering mod kollegaerne frem for organisationen og topledelsen. Følges Scheuers teori om medarbejderorienteringer er det derved ligesom ved den Resultatbaserede styringsmodel mest hensigtsmæssigt at have en *bureaukratisk orienteret* medarbejder tilknyttet. Dette begrundes i, at incitamentet til at arbejde er orientering mod karrieren. Medarbejderen skal vægte de faglige og organisatoriske udfordringer, der vil komme løbende i den offentlige sektor.

FFOT's anbefalinger ligger i høj grad op til forståelsen af *normer om loyalitet over for firmaet*. For at sikre at forankringen af topledelsens ønsker og mål og dermed, at denne form for norm udvikles, er det ifølge Scheuer vigtigt, at medarbejderne føler, at den økonomiske byttehandel er i orden. Der skal således være en balance imellem de ydre økonomiske vilkår, medarbejdernes arbejdssituation samt organisationens vilkår. Derfor er det nødvendigt, at de samfundsmæssige vilkår, som organisationen arbejder under, afspejler de vilkår – økonomiske som arbejdsmæssige – som organisationen stiller til rådighed for medarbejderne. Eksisterer denne sammenhæng ikke vil medarbejdernes loyalitet til organisationen og dermed til ledelsen mindskes.

7.1.3 Forandringsledelse

Anskues medarbejdertilfredshed i stedet ud fra den valgte teori om Forandringsledelse fremkommer et tydeligere fokus på involvering af medarbejderne og deres engagement i organisationen. Medarbejderne har en helt central rolle ved denne strategi og anses som værende den operative kerne, der bedst kender til problemerne og derved løsningerne hertil. Tanken er endvidere, at inddragelsen af medarbejderne på denne måde giver en øget mangfoldighed af synspunkter på, hvilke udfordringer organisationen står overfor, samt hvorledes disse udfordringer skal angribes. For at sikre at forandringsprocesserne sker hensigtsmæssigt og fagligt bedst muligt, er det særligt vigtigt, at lederen er i stand til at give intellektuel stimulans og individuel hensyntagen til medarbejderne.

7.1.3.1 Medarbejderindflydelse

At medarbejderne har en så væsentlig placering i organisationen og løbende bliver fagligt udfordret, kan tolkes som de ifølge Csonka centrale kendetegn på *det fleksible arbejde*, hvilket blev præsenteret i afsnit 5.2.1. Dette medfører ifølge Csonka ikke alene en højere grad af tilfredshed blandt medarbejderne, men også at medarbejderne kan tåle en højere grad af belastning og stadig føle en høj grad af velbefindende.

Der er endvidere ved denne strategi fokus på de strukturelle vilkårs indflydelse på medarbejdertilfredshed. Grundtanken er, at det er gennem adfærden, forandringen sker. Til forskel fra Resultatbaseret styring og kodeks for god offentlig topledelse vægter medarbejdernes tilfredshed i Forandringsledelse tungere, hvilket blandt andet kommer til udtryk, idet medarbejdernes viden og sociale relationer påvirker strukturen i organisationen. Blandt andet derfor beskrives den typiske organisation med denne ledelsesstil som flad med ansvaret uddelegeret. Hele designet af organisationen bevirker, at det fælles ansvar tillægges mere vægt. Jacobsen beskriver, at ledelsens opgave i at definere de objektive vilkår for medarbejdertilfredshed begrænses til at udarbejde organisationens centrale visioner. Medarbejderne skal involveres i arbejdsorganiseringen, hvilket kan tolkes som, at *alienation*, som Blauner beskriver, mindskes.

En ændring af en pågældende organisationskultur er en nødvendighed for Forandringsledelse. Jacobsen benytter sig, som beskrevet i afsnit 6.3, af Scheins forståelse af henholdsvis primære og sekundære mekanismer. Ud fra en diskussion om Blauners begreb alienation er det særligt de sekundære mekanismer, der er relevante. De sekundære mekanismer har fokus på strukturerne og systemerne såsom visioner, strategier og manualer etc. Jacobsen beskriver, hvordan Forandringsledelse lægger vægt på en dialog og stor åbenhed mellem ledelse og ansatte for at udvikle relevant sprogbrug og symboler. Der er således her mulighed for medarbejderinddragelse og derved øget mulighed for medarbejdertilfredshed.

7.1.3.2 Medarbejderorientering

For at sikre at forandringen sker, skal der ifølge Jacobsen skabes motivation blandt medarbejderne, da det er via motivation forandring skabes. Motivationen skal opstå ved en følelsesmæssig tilknytning til forandringen. Lederen vil ved strategien lægge ansvaret over på den enkelte medarbejder, således at pågældende kan se nødvendigheden i forandring både for organisationen men også for medarbejderen selv. Der skabes dermed en form for medejerskab af forandringen, hvilket kan anskues som et moralsk-normativt incitament. Dette betyder, at medarbejderen skal have en følelsesmæssig og sikker tilknytning til arbejdspladsen og tro på muligheden for at forblive i organisationen og skabe sin karriere her. Omvendt kan dette også anskues ud fra et rational choice perspektiv, idet motivationen skal skabes ud fra et incitament om bedre vilkår for den enkelte;

”Kort sagt må der anvendes metoder, hvor den enkelte selv får lyst til at forandre sig. Dermed må der skabes et billede af forandringen som noget, der er godt for den enkelte; der kan forbedre arbejdsforhold og skabe en mere interessant og udfordrende hverdag” (Jacobsen 2005:236).

Disse arbejdsincitament er vil motivere en *bureaukratisk orienteret* medarbejder. Strategien kan muligvis også motivere *den solidarisk orienterede* arbejder, om end det vil kræve små enheder, hvor medarbejderen kan føle loyalitet med hele gruppen.

Sammenhængende med ovenstående kan ledelsesstilen i Forandringsledelse tolkes ud fra *normen om loyalitet overfor firmaet*. Jacobsen beskriver, at ledelsesstilen præges af et ønske om at sikre fælles normer og fælles syn på værdier. Dette skal dannes gennem indflydelse og skabelse af fælles kulturer. På denne måde lægger Forandringsledelse op til et fællesskab, hvor medarbejderne forstår organisationens vilkår. Rational choice perspektivet bliver her centralt, idet medarbejdernes loyalitet overfor firmaet og ledelsen kun vil eksistere så længe, der stadig er konvergens mellem aflønninger til medarbejderne og organisationens økonomiske situation. Ifølge Scheuer er dette en såkaldt økonomisk byttehandel, hvor retfærdighed og rimelighed er centrale for at skabe denne fællesskabsnorm.

7.1.4 Lean management

Lean management har hovedsagligt fokus på den strukturelle arbejdsorganisering, hvilket bliver tydeliggjort ved deres ni-punkts-opstilling i introduktionen til Lean management, som forfatterne sammenligner med at bygge et hus, afsnit 6.4. Overordnet fremgår det, at ledelsesrollen skal tydeliggøres ved, at ledelsen skal påtage sig styringsansvaret og blive mere synlige i organisationen.

7.1.4.1 Medarbejderindflydelse

De objektive værktøjer, der ifølge Blauner kan skabe *alienation* og dermed indvirke på medarbejdertilfredsheden bliver tydelige i Lean management, fordi styringsredskabet netop fokuserer på brugen af værktøjer og standarder. Således bliver arbejdsgangene gennemstrukturerede, og målene såvel som resultaterne bliver meget synlige. De forskellige værktøjer, Eriksen et al præsenterer, er blandt andet målstyringstavler, fejlsikringsredskaber og diverse standardiseringer. Argumentationen for at konkretisere arbejdsorganiseringen på denne måde er ønsket om at forebygge fejl bedst muligt. Eriksen et al er opmærksomme på det vanskelige ved at effektuere standarderne, men som det fremgår af afsnit 6.4, omhandler deres bekymring hovedsagligt vanskelighederne ved at ændre på traditioner og fordomme. Deres beskrivelse af eventuelle bekymringer berører således ikke bekymringen for, at medarbejderne eksempelvis mister autonomien i arbejdet eller overvejelser om, hvordan medarbejdernes ejerskab af arbejdet sikres, hvilket der ifølge Blauner er risiko for at miste, når arbejdet bliver standardiseret.

Omvendt kan Eriksen et al's introduktion af kaizen strukturen, hvor ledere og medarbejdere opfordres til selvstændigt at skabe forbedringsinitiativer og udpege indsatsområder for at forbedre kundeværdien, anses som værende en mulighed for at medarbejderne bliver en del af udviklingsprocessen. Inden for disse rammer, som kaizen strukturen fastlægger, tilfalder ansvaret derved ikke kun ledelsen, men også medarbejderne. Således tilkendegiver Eriksen et al, at medarbejdernes involvering og engagement i tilrettelæggelsen af arbejdsorganiseringen er væsentlig. Dette kan tolkes som en måde, hvorpå medarbejdernes ejerskab sikres.

Eriksen et al's tilkendegivelse kan også tolkes som, at medarbejderne anses som værende en vigtig ressource. Ifølge Csonka er dette en central del af udformningen af rammerne for *det fleksible arbejde*. Desuden er medarbejderne ansvarliggjort i forhold til at udvikle forbedringsinitiativerne. Det kræver kreativ tænkning og derigennem faglig udvikling. Omvendt kan kaizen strukturen også anses som et topstyret regime med meget snævre rammer for løsningsdiskussioner og autonomi i arbejdet, idet metoden er baseret på stringent målstyring.

Hvorvidt arbejdsopgaverne bærer præg af at være forskelligartede, hvilket også er et af kendetegnene for det fleksible arbejde, er usikkert og fremgår ikke af Eriksen et al's beskrivelse. Forstås Lean management med udgangspunkt i udviklingen af selve styringsstrategien, hvilket foregik på Toyota fabrikkerne, der kan karakteriseres som en industriel virksomhed, må det antages, at arbejdsopgaverne er meget rutineprægede. Denne antagelse underbygges af det store fokus på standardisering, som styringsstrategien har. Det er derfor tvivlsomt, hvorvidt Lean management fuldt ud kan karakteriseres som en ledelsesstrategi, der giver mulighed for et fleksibelt arbejde ud fra Csonkas forståelse.

Konsekvensen er ifølge Csonka, at det er vanskeligere at sikre en høj grad af tilfredshed blandt medarbejderne. Yderligere vil det også betyde, at medarbejdernes velbefindende vil blive berørt tidligere ved belastninger i arbejdet end ved et arbejde, der har en høj grad af fleksibilitet.

7.1.4.2 Medarbejderorientering

Lean management lægger ifølge Eriksen et al vægt på teaminddeling. *En solidarisk orienteret* medarbejder vil have sin loyalitet hos kollegaerne og vil derfor anse arbejdskollektivet som værende det centrale ved arbejdet. På denne baggrund må man antage, at den solidarisk orienterede medarbejder vil blive tilfredsstillet ved teamstrategien. Omvendt er den solidarisk orienterede medarbejders incitament modstridende med en meget central del af Lean management, som er det konstante fokus på forbedringer og på maksimering af kundeværdien og yderligere effektivitet. Sandsynligheden for succes med Lean management afhænger af, om medarbejderen

også orienterer sig mod organisationens succes og anser denne som en vigtig del af sit arbejde og sit mål. Dette er i stedet tilfældet for *den bureaukratisk orienterede* medarbejder, hvis loyalitet lægger hos organisationen og samtidig har et incitament til at arbejde for at opnå et givent mål.

Teaminddelingen skaber ligeledes et fælles ansvar og kan medvirke til at fastsætte holdninger til god adfærd. Med dette fokus lægger Lean management op til et stærkt kollegialt styre, der kan tolkes som en fastlagt social norm. Dette giver blandt andet medarbejderne mulighed for at fastlægge *normen om et produktionsminimum*, hvilket betyder, at arbejdskollektivet overtager nogle af ledelsens opgaver som for eksempel at sikre, at teamene når de fastsatte mål. Omvendt kan denne kollegiale fællesskabsfølelse også resultere i *normen om et produktionsmaksimum*, hvilket giver mulighed for, at medarbejderne fastholder produktionen på et givent niveau således, at ingen teams overskrider den af kollegaerne aftalte maksimum produktion, hvis en sådan er aftalt. Denne 'bagside' ved teaminddeling og kollegialt styre kan være divergerende med Lean management, der lægger op til at sikre en høj produktion.

Jeg har nu analyseret mine udvalgte ledelsesstrategier og deres anskuelse af medarbejdertilfredshed ud fra mine udvalgte teoretiske tilgange. For at skabe et overblik over denne del af analysen, vil jeg kort opsummere min fortolkning i en delkonklusion.

7.2 Delkonklusion 1

Jeg har valgt at opløse den stramme struktur i min delkonklusion, således at ligheder og forskelle mellem ledelsesstrategierne bliver tydeligere. Desuden har jeg i min analyse brugt både navnet på ledelsesstrategien samt navnet på de pågældende forfattere, når jeg har henvist i teksten. For at mindske forvirringen vil jeg i delkonklusionen udelukkende henvise til navnet på styringsstrategien.

En generel forståelse af Resultatbaseret styring ud fra Blauners tilgang giver anledning til en diskussion om, hvorvidt en ledelsesmodel af denne art kan give medarbejderne handlefrihed i et sådant omfang, at de kan tilrettelægge deres arbejde på en tilfredsstillende måde og derved føle ejerskab i deres job. Dette er ligeledes tilfældet for

Lean management tilgangen, idet denne styringsstrategi i særdeleshed har fokus på produktionen og maksimering af denne, hvilket konkretiseres i standardiseringer af arbejdsgangene. For begge styringsstrategier er det centralt i forhold til den objektive strukturelle tilgang, at medarbejderne ikke føler sig fastbundet til én metode men bevarer en form for handlefrihed og fleksibilitet, hvilket kan være usikkert ud fra ledelsesstrategiernes fremstillinger.

Samtidig pålægges medarbejderne ved Lean management ansvar i form af udvikling af forbedringsinitiativer, således at de bliver en del af udviklingsprocessen. Dette tiltag kan blandt andet lægge op til faglig udvikling hos medarbejderne, men det fremgår ikke detaljeret, hvor stor indflydelse medarbejderne har på organiseringen. På baggrund af Lean management's historiske udgangspunkt samt det tydelige fokus på standardiseringer, tolker jeg derfor, at Lean management lægger op til meget rutinepræget arbejde, hvorfor jeg anser arbejdet mindre fleksibelt ud fra Csonkas forståelse. Min analyse peger derfor på, at Lean management har vanskelige forudsætninger for at skabe medarbejdertilfredshed ud fra de objektive strukturer.

Anskues Resultatbaseret styring ud fra Csonkas forståelse af sammenhængen mellem graden af fleksibilitet og graden af tilfredshed, velbefindende og psykisk belastning er det også tvivlsomt, hvorvidt den enkelte medarbejder får nok indflydelse på sin arbejdssituation til at føle tilfredshed ved arbejdet og dermed kunne tåle en øget belastning. Det centrale er, hvorvidt medarbejderne føler sig inddraget i de indledende faser ved Resultatbaseret styring, det værende programudviklingen og indikatorprocessen, da disse er afgørende for målsætningen og derved arbejdsorganiseringen. Feedback funktionen, som er en del af rapporteringsfasen, kan give en mulighed for at medarbejderne kender til deres egne præstationer og på denne måde involveres. Funktionen lægger dog umiddelbart ikke op til medarbejderinddragelse, men skal derimod anses som et værktøj til øget styring af medarbejderne, hvorfor den ikke får en positiv betydning for medarbejderne, men i stedet kan øge belastningen.

Det er tydeligt, at kodeks for offentlig topledelse har et lidt andet fokus. Der lægges her særligt vægt på topledelsens rolle og dennes mål og ønsker. Disse mål og ønsker kan påvirke medarbejdertilfredsheden. Min analyse giver endvidere anledning til at

konkludere, at der ved kodeksen lægges op til at skabe en struktur, hvor det fleksible arbejde, ud fra Csonkas forståelse, bliver muligt i hvert fald for mellemlidelsen. Jeg finder det derfor centralt at nævne risiciene ved mellemliderrollen, der ifølge Csonka betyder en forhøjet risiko for en psykisk belastning med mindre medarbejdertilfredshed som mulig følge.

Blandt de fire ledelsesstrategier anser jeg Forandringsledelse, som den mest medarbejderorienterede, fordi strukturerne blandt andet er medvirkende til at skabe det fleksible arbejde, samt åbenhed og dialog mellem ledelse og medarbejdere eksplicit vægtes tungt. Desuden er medarbejderne involveret i selve udviklingen af arbejdsorganiseringen, hvor ledelsens rolle er begrænset til at udvikle de overordnede strategier. Min analyse viser på denne baggrund, at tilgangen bør resultere i højere grad af medarbejdertilfredshed.

Min analyse viser, at alle styringsstrategierne er stærkest, såfremt organisationen er præget af bureaukratisk orienterede medarbejdere. Det er således tydeligt, at medarbejderne skal være interesserede i at efterleve organisationens målsætninger samt have en interesse i bedst mulige resultater for sig selv såvel som for organisationen. Der er derved tale om karriereorienterede medarbejdere.

Af min analyse kan jeg dog udlede, at styringsstrategierne har nogle særlige foki ud over det ovennævnte, som jeg her vil fremhæve.

Min analyse peger på, at det ved Resultatbaseret styring vil være en fordel for sikringen af medarbejdertilfredsheden, at der på arbejdspladsen eksisterer et arbejdskollektiv blandt kollegaerne, og desuden at der i dette arbejdskollektiv eksisterer normer om henholdsvis et produktionsminimum og et produktionsmaksimum. Jeg tolker, at disse normer også vil hjælpe ledelsen med at få medarbejderne til at nå de mål, der bliver lagt i de forskellige faser.

Lean management lægger ligeledes op til eksistensen af normerne om henholdsvis et produktionsmaksimum og et produktionsminimum. Dette konkluderer jeg, idet Lean management både vægter meget tydelige objektive rammer og samtidigt et stærkt kollegialt styre. Ved at have et produktionsmaksimum såvel som et

produktionsminimum er arbejdskollektivet med til at fastholde produktionen på et givent niveau.

Ved Forandringsledelsesstrategien er det helt tydeligt, at det er medarbejderens motivation og de symbolske incitament, der er det centrale. Det er ligeledes meget tydeligt, at Forandringsledelsesstrategien vægter fælles norm- og værdisæt tungt, hvorfor medarbejderne må have deres loyalitet hos organisationen, og det bliver her ligesom ved FFOT's kodeks centralt, at der er konvergens mellem medarbejdernes og organisationens økonomiske situation.

7.3 Analysedel 2

I analysedel 2 vil jeg besvare mit andet underspørgsmål, som er følgende - *Hvilken betydning tillægges effektivitet i moderne ledelsesstrategier i de offentlige organisationer?*

Jeg vil som beskrevet i afsnit 4.6 vedrørende analysens design tage udgangspunkt i Foss Hansens afdækning af organisatorisk effektivitet, som jeg har præsenteret i teori kapitlet, afsnit 5.4. Denne teori vil blive benyttet til at identificere hvilken effektivitetstænkning, der ligger til grund for mine udvalgte ledelsesstrategier. Strukturen er tilsvarende som benyttet i analysedel 1.

7.3.1 Resultatbaseret styring

Effektivitetsbegrebet er blevet en fast del af ledelsesstrategitænkningen – også i Resultatbaseret styring. Som Nielsen et al indledningsvis udtrykker, kommer den Nordiske velfærdsmodel i de kommende år under et stigende udgiftspres, hvorfor blandt andet den offentlige sektor udfordres til at skabe en øget effektivitet. Nielsen et al argumenterer for, at denne styringsmodel kan effektivisere den offentlige organisation ved at have øje for effekterne, der skabes af indsatsen eksternt for den offentlige organisation.

Definitionen for denne styringsstrategi lægger ifølge Nielsen et al vægt på *outputs*, *outcomes* og *impacts* (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:87). Forstås denne definition ordret og oversættes begreberne til *resultater*, *effekter* og *betydninger* lægger definitionen samlet set op til et fokus på *outcomebaserede effektivitetstænkning* ud fra både en forståelse af organisationen som styrende af *de tekniske* såvel som *de institutionelle* omgivelser. Anses resultaterne og effekten af disse som det centrale, er fokus på ydelsen, og hvorvidt denne bliver leveret inden for den rette tid og pris samt i de efterstræbte mængder og kvalitet. Den sidste del af definitionen, *impacts*, lægger mere op til, hvilken betydning ydelsen har. Derfor mener jeg, at styringsstrategien også har et fokus på, hvorvidt det rigtige produceres og set i forhold til, at styringsstrategien henvender sig til offentlige organisationer, må betydningen være i forhold til det omgivende samfunds ønsker, eller som Foss Hansen udtrykker det – de omgivende værdier.

At Resultatbaseret styring i høj grad ligger inden for *den outcomebaserede effektivitetstænkning*, anser jeg for underbygget ved Nielsen et al's præsentation af grundelementerne. Det bliver ved denne præsentation tydeligt, at det er effekterne af produktionen, der er det styrende for indsatsen og dermed for arbejdsorganiseringen såvel som de valgte metoder i organisationen

” (i) Formuleringen af strategiske mål som er styrende for indsatsen, (ii) præcisering af forventede effekter og organiseringen af indsatser og ressourcer herefter, (iii) løbende monitorering og vurdering af præstationer og (iv) styrket ansvarliggørelse på baggrund af løbende feedback på præstationer (UNDP, 2000: 3)” (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:88).

Ved at gennemgå 7 fase modellen for styringsstrategien (se afsnit 6.1) anser jeg det for muligt at identificere, hvorvidt denne del i overensstemmelse med definitionen såvel som grundelementerne for Resultatbaseret styring lægger inden for *outcomebaserede effektivitetstænkning*, eller om der er træk fra andre effektivitetstilgange. Det er dog vigtigt at understrege, at dette fokus på effekterne ikke gennemgående er eksplicit i styringsstrategien, men jeg vil her redegøre for min vurdering.

I den første del af modellen, strategisk målformulering, tydeliggøres problemets karakter, målgruppen såvel som de ønskelige effekter af indsatsen. Nielsen et al eksemplificerer dette som værende et politisk fokuspunkt, hvor disse tre dele defineres. Anskues denne del af modellen ud fra Foss Hansens effektivitetsmodel, er der fokus på de brugerrettede ydelser, idet det centrale spørgsmål er, hvem ydelsen henvender sig til, samt hvilket resultat ydelsen skal give. Det ligger derved inden for *den outcomebaserede tekniske* vurdering af effektivitetstænkningen.

Den næste del af 7 fase modellen omhandler planlægning af indsatsen, hvor fokus er på flere elementer. Dels omhandler dette punkt valg af instrumenter for opnåelse af den ønskede effekt – altså sammenhængen mellem årsag og virkning, dels at selve indsatsen er hensigtsmæssig i forhold til målgruppen, hvor der er fokus på de bedste resultater, og til sidst hvordan de relevante aktører opnår de overordnede målsætninger på området. Set i forhold til effektivitetsteorien er der en gnist af *den procesbaserede effektivitetstænkning*, idet denne del har et fokus på selve indsatsen. Men Nielsen et al fokuserer hovedsagligt på mål-middel forholdet, hvilket skal ligge til grund for indsatsen, hvorfor fokus bliver rykket over på effekten af indsatsen, som bliver afgørende for valg af indsats. Jeg tolker derfor, at fokus i forhold til effektivitetstænkningen igen i denne del af modellen ligger inden for *det outcomebaserede* med fokus på *de tekniske* vurderinger.

Som tidligere refereret omhandler fase tre indikatorudviklingen. Nielsen et al beskriver denne fase som ”... konstruktionen af indikatorer for input, output, resultater og virkninger, som anvendes til at monitorere udviklingen og resultaterne af en given indsats” (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:95). Ved præcisering af indikatorerne refererer Nielsen et al til Harry Hatry, som er en amerikansk forsker i præstationsmåling og Resultatbaseret styring. Han definerer input som ”human og finansiell kapital”, output som ”typen af produkter/services som produceres”, resultater som ”de umiddelbare resultater af indsatsen” og virkninger som både de mellemlangsigtede virkninger der ”... kan indikere at adfærd fører i retning af de intendede virkninger” og virkninger som ”de langsigtede virkninger af indsatsen” (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:95). Begrebet resultater bliver på denne måde både en indikator og samtidig en faktor, indikatorerne bliver målt på. I henhold til effektivitetsteorien bliver kriterierne

resultatbaserede, hvorfor også denne del ligger inden for *den tekniske outcomebaserede effektivitetstænkning*.

Den fjerde fase omhandler målbudgettering, hvor Nielsen et al konkret lægger vægt på omkostningerne i forhold til input, aktiviteter, outputs og resultater. Nielsen et al argumenterer for, at det frem for de organisatoriske enheder i stedet er indsatsen, der definerer, hvordan der budgetteres. Med effektivitetsteoriens anskuelse lægger Nielsen et al op til et fokus på processen, men idet argumentationen er meget på resultaterne, som værende det ønskede mål, mener jeg, at der er fokus på den *outcomebaserede effektivitetstænkning* ud fra *en teknisk* vurdering.

Nielsen et al fokuserer som tidligere præsenteret i femte fase på data, som skal implementeres, indsamles og bruges som en integreret del af organisationens drift. Idet data strømmen skal benyttes som materiale til beslutningsprocesserne og derfor skal være opgaverelateret, anser jeg denne del som værende indenfor *den tekniske procesbaserede effektivitetstænkning*.

Den sjette fase er evalueringsfasen, og det bliver her tydeligt, at effektivisering af organisationens indsats, legitimitet og ansvarliggørelse er hovedformålet. Ud for Foss Hansens effektivitetsteori tolker jeg, at når Nielsen et al beskriver ønsket om at evaluere organisationens legitimitet samt ansvarliggørelsen i forhold til organisationens produktion, er der både fokus på *den tekniske* og *den institutionelle vurdering* af *outcomebaseret effektivitetstænkning*.

Den sidste del behandler rapportering, hvilket er tæt sammenhængende med ovenstående fase og derfor også lægger op til et fokus på *den institutionelle* såvel som *den tekniske effektivitetstænkning*, idet det centrale spørgsmål her omhandler ”*at informere interessenter og i sidste ende borgerne om, at det offentliges midler bliver anvendt på en hensigtsmæssig og (omkostnings)effektiv måde*” (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:102).

Samlet set vurderer jeg, at Resultatbaseret styring hovedsagligt har sit fokus inden for *outcomebaseret effektivitetstænkning*.

7.3.2 Kodeks for god offentlig topledelse

I kodeksen for god offentlig ledelse fremhæves kompleksiteten ved den gode måde at løse de offentlige opgaver. Det er et grundvilkår, at opgaveløsningen sker ud fra princippet om åbenhed, hvor alle beslutninger og handlinger skal kunne begrundes offentligt. Desuden bunder denne kompleksitet i de undertiden modstridende og til dels ligeværdige succeskriterier for arbejdet, hvor Forum for Offentlig Topledelse (FFOT) påpeger, at *”effektivitet, kvantitet og kvalitet i den offentlige opgaveløsning skal balanceres og ske under hensyntagen til demokratiske værdier, retssikkerhed, hensynet til fællesskabet og de svageste mv.”* (FFOT 2005:17f).

Disse oplyste succeskriterier og grundvilkår for arbejdet har flere foki i forhold til effektivitetstænkningen ud fra Foss Hansens præsentation. Der er først og fremmest fokus på mængden og kvaliteten af det producerede. Desuden er der et fokus på selve opgaveløsningen, hvilket må anses som værende processen, og det vægtes her, at denne sker på en værdimæssigt acceptabel måde. Endvidere lægges der vægt på legitimering i forhold til offentligheden. Benyttes Foss Hansens inddeling henviser disse foki til henholdsvis *den tekniske outcomebaserede, den institutionelle procesbaserede og den institutionelle strukturbaserede effektivitetstænkning.*

Jeg vil nu gennemgå de udvalgte anbefalinger, som jeg anser som værende særligt relevante i forhold til analyse af effektivitetsbegrebet. Disse anbefalinger har jeg tidligere refereret i afsnit 6.2. Gennemgangen vil fokusere på, hvorvidt anbefalingerne deler samme foki som de ovenstående succeskriterier og grundvilkår.

I den anden anbefaling argumenterer FFOT for topledelsens ansvar i forbindelse med at sikre en effektiv organisation. FFOT's fokus er tydeligt på processen, idet de beskriver vigtigheden i, at lederen kan *”kommunikere og begrunde, balancere og bygge bro mellem forskellige hensyn og derved få politik, implementering og faglig viden til at gå hånd i hånd”* (FFOT 2005:49). Det bliver i denne anbefaling helt klart, at det er denne proces, som både går fra de politiske ønsker til opgaveløsningen og omvendt fra den faglige viden til rådgivning af *”den politiske ledelse og i videreudviklingen af service, kvalitet og effektivitet”* (FFOT 2005:49), der er den centrale. Følges Foss Hansens model, ligger denne anbefaling inden for *den institutionelle procesorienterede*

effektivitetstænkning. Dette bliver tydeligt, idet anbefalingen handler om ledelsesprocessen og har fokus på, hvordan topledelsen skal indgå i dialog med og udfordre de faglige miljøer, der eksisterer i organisationen. Desuden har denne anbefaling også fokus på *den institutionelle tilgang* inden for *den outcomebaserede effektivitetstænkning*, idet anbefalingen omhandler topledelsens ansvar for, at de politiske mål efterleves, samt at den rette viden ligger til grund for de politiske beslutninger. Derfor tager FFOT højde for, hvorvidt den rette ydelse produceres i forhold til de omgivende værdier.

Den fjerde anbefaling er meget sammenhængende med ovenstående anbefaling og omhandler samarbejdet på tværs af organisatoriske såvel som faglige grænser. Fokus er at skabe rammerne for at sikre ”*effektivitet, kvalitet og sammenhæng i ydelserne til borgerne*” (FFOT 2005:58). Ud fra effektivitetsteorien lægges der ved denne anbefaling vægt på *de strukturelle og processuelle betingelser* både inden for *den teknologiske og institutionelle tænkning*, hvilket tydeliggøres, idet topledelsen skal have fokus på ”... *processer, strukturer, teknologi, kompetencer og kultur*” (FFOT 2005:58). Den *teknologiske effektivitetstænkning* kommer til udtryk i forbindelse med opgaveløsningen, hvor topledelsen skal orientere sig mod relevante interesser inden og uden for den pågældende organisation. Dette kan både anses som *proces* og *strukturel orientering*, da selve processen og omgivelserne skal indtænkes. Samtidig er der fokus på *de institutionelle betingelser*, hvor topledelsen efter alt at dømme skal inddrage medarbejderne i forbindelse med de organisationskulturelle overvejelser, hvilket kan anses som værende *procesorienteret*. Desuden er fokus rettet mod borgerne, hvorfor der ligeledes lægges vægt på *de strukturelle betingelser* inden for *den institutionelle effektivitetstænkning*.

Som tidligere refereret har femte anbefaling fokus på resultater og effekter. Analyseres denne del af kodeksen ud fra effektivitetsteorien, anses dette som værende *outcomebaseret*. Topledelsen skal være resultatorienteret og skal arbejde for at skabe ”*en kultur som er præget af nysgerrighed og konstant stræben efter at løse opgaverne endnu bedre*” (FFOT 2005:61). Der er meget tydeligt fokus på at få de bedst mulige resultater både kvantitativt og kvalitativt i forhold til organisationens målsætninger. Denne anbefaling ligger indenfor *den tekniske outcomebaserede effektivitetstænkning*.

FFOT's sjette anbefaling breder sig igen over både *den strukturelle og processuelle tilgang*. Her fokuseres på strategisk planlægning i forhold til udvikling af organisationens strukturer, processer, teknologier og kompetencer. Jeg anser denne anbefaling, som værende mest orienteret mod *de institutionelle betingelser*, idet FFOT hovedsagligt argumenterer for udfordringerne dels omkring ledelsesprocessen og åbenhed i forhold til andre styringsmodeller, og dels udfordringerne i forbindelse med at sikre organisationens legitimitet i forhold til omverden. Denne anbefaling ligger derfor inden for henholdsvis *den institutionelle procesbaserede og strukturbaserede effektivitetstænkning*.

Den sidste anbefaling vil jeg kort berøre, idet denne omhandler "*ansvaret for at værne om den offentlige sektors legitimitet og de demokratiske værdier*" (FFOT 2005:77). Jeg vurderer at denne del er vigtig i forhold til effektivitetsdiskussionen, idet det må anses for at være et centralt aspekt for organisationens overlevelse, at denne legitimitet fra omverdenen sikres. FFOT fremhæver vigtigheden i at håndtere balancegangen mellem at varetage de politiske leders interesser, samtidig med at den offentlige sektors grundværdier sikres. Jeg anser denne sidste anbefaling for at være *institutionelt strukturbaseret effektivitetstænkning*.

Samlet set rummer kodeks for god offentlig topledelse effektivitetstænkning indenfor alle retningerne i Foss Hansens figur.

7.3.3 Forandringsledelse

Forandringsledelse har en mere implicit tilgang til effektivitet end de tidligere gennemgåede ledelsesstrategier. Således er fokus i Jacobsens beskrivelse af strategien de menneskelige ressourcer, læring og engagement, som skal føre til forandring. Begrebet effektivitet nævnes ikke.

Denne fremgangsmåde til at opnå forandring kan overordnet set anskues som *den institutionelle effektivitetstænkning*, hvor kernen er værdirationalitet, og målet er ifølge Jacobsen organisationens overlevelse. Fokus er således på de mere værdimæssige

dimensioner, hvor effektivitetskriterierne er præget af legitimeringsmæssig, værdimæssig og symbolsk karakter.

For at identificere hvorledes dette udgangspunkt i *den institutionelle effektivitetstænkning* er gennemgående for Forandringsledelse, vil jeg, som ved de tidligere gennemgået ledelsesstrategier, analysere Forandringsledelse med udgangspunkt i Foss Hansens effektivitetsteori.

Gennemgående har denne strategi fokus på processerne forud for opnåelse af de forskellige resultater. Kernen er særligt de lærende processer, hvor inddragelse af medarbejderne er nødvendigt for at organisationen skal udvikle sig. Medarbejderne anses dermed som de centrale aktører for forandringen, og ledelsens opgave er at sikre dette engagement. Som beskrevet i teori kapitlet sker dette ved at skabe en følelsesmæssig tilknytning blandt medarbejderne til forandringen. Denne tilgang afspejler *den institutionelle procesbaserede effektivitetstænkning*, hvor både involvering af medarbejderne er central og sikring af værdimæssigt acceptable processer nødvendigt. Omvendt kan man, som Foss Hansen påpeger, argumentere for en bredere tolkning af inddragelse af medarbejderne som udtryk for *en teknisk procesbaseret tænkning*, idet medarbejderinddragelse kan anses som en nødvendighed for motivation og engagement, som er kernepunkter ved Forandringsledelse.

Forandringsstrategien har også fokus på *de strukturelle betingelser*. Jacobsen argumenterer for, at der lægges vægt på at sikre et fælles syn på værdier og et fælles syn på verden. Endvidere ønskes der at etablere en række fælles normer. Det er dermed kulturen i organisationen, påvirkningen rettes imod og ikke kun selve organisationsstrukturen. I relation til effektivitetsteorien ligger denne del af strategien umiddelbart inden for *den institutionelle strukturbaserede effektivitetstænkning*, idet der ønskes lighed mellem værdier og organisationsform. Jeg mener, at denne kobling kun er umiddelbar, idet Foss Hansen argumenterer for, at det er organisationsformen, der tilpasses af de herskende normer, hvorimod Jacobsen i stedet argumenterer for, at det er en proces, hvor kulturen udvikles af medarbejderne internt i organisationen. Det er derved ikke omverdenens herskende opfattelse af den rette organisering, der er grundlaget men derimod et internt normsæt, som skabes via påvirkninger fra ledelsen og fællesskabet.

For at konkretisere ledelsesstrategien benytter Jacobsen sig af Scheins primære og sekundære mekanismer, som kan skabe nye kulturer. Det er her centralt, at disse mekanismer underbygger hinanden, således at der er konsistens mellem de signaler, der udsendes og de værdier, organisationen anser som centrale. Denne tilgang, vurderer jeg, ligger inden for *den institutionelle tankegang*, idet det igen er organisationens værdier, der skal være grundlæggende for skabelsen af organisationens kultur, hvilket er gennemgående for de primære og sekundære mekanismer. Jacobsens gennemgang af mekanismerne viser ligeledes et fokus på forskellige processer i organisationens arbejdsgange. Dette bliver tydeligt, idet de primære mekanismer fokuserer på selve handlingen i forbindelse med forskellige scenarier. Det værende eksempelvis reaktionsmønstre ved forskellige hændelser, hvordan lederen vælger at handle i forbindelse med belønning eller straf, eller hvordan lederen eksempelvis signalerer opgangs tider eller nedgangs tider for organisationen. Derfor vil jeg argumentere for at Jacobsens brug af Scheins primære og sekundære mekanismer kan tolkes som et fokus på *den institutionelle procesbaserede effektivitetstænkning*.

Som jeg tidligere har fremhævet er en anden vigtig dimension lederens evne til at virke som inspirator. Lederen skal skabe en vision og få medarbejderne til at følge denne og dermed også selv ønske forandringen. Jacobsen fremhæver her, at udviklingen af visionen skal ske gennem dialog mellem organisationens topledelse og andre medlemmer af organisationen, idet visionen skal kunne accepteres af alle i organisationen. Jeg vil derfor argumentere for, at denne del af strategien ligeledes ligger inden for *den institutionelle procesbaserede effektivitetstænkning*.

Den sidste del, som jeg har fremhævet ved strategien for Forandringsledelse, er, at lederen skal fungere som en støtte. Jacobsen fremhæver her to vigtige elementer for god ledelse, hvilket er intellektuel stimulans samt individuel hensyntagen. Der er dermed fokus på, hvordan ledelsen handler i forbindelse med uddelegering af ansvar til de ansatte, og som tidligere refereret, introducerer Jacobsen forskellige metoder til dette såsom empowerment, coaching og læring. Anvendelsen af disse forskellige metoder lægger ligeledes op til, at anskue effektivitetstænkningen som en proces, men hvor også den organisatoriske struktur bliver central, idet, som Jacobsen fremhæver, denne skal kunne rumme læringsprocesserne. Derfor vil jeg argumentere for, at

effektivitetskriterierne ved denne del af strategien både omfatter *den proces- og strukturbaserede institutionelle effektivitetstænkning*.

Som tidligere identificeret har Forandringsledelse en anden tilgang end de andre ledelsesstrategier. Dette bliver specielt tydeligt, idet effektivitetsbegrebet ikke eksplicit indgår i strategien. Ud fra denne analyse vurderer jeg, at Forandringsledelse gennemgående ligger inden for *den institutionelle tilgang*, hvor hovedsagligt *den procesbaserede* men også *den strukturbaserede effektivitetstænkning* gør sig gældende.

7.3.4 Lean management

Med Lean management lægger Eriksen et al op til optimering af den offentlige sektor, og det skal ske med udgangspunkt i minimering af spild, fejl og ressourcer samt maksimering af kapacitetsudnyttelse, fleksibilitet, job- og kundetilfredshed. Således har Eriksen et al fokus på input, arbejdsproces og output. Tanken er, at når implementeringen af Lean har fundet sted, og organisationen således fungerer efter Lean principperne, vil organisationen fungere mere proaktivt og resultatorienteret end tidligere. Jeg mener, at det er tydeligt, at denne tilgang til begrebet effektivitet ud fra Foss Hansens effektivitetsteori overordnet set har fokus på *den tekniske outcomebaserede effektivitetstænkning*.

Som tidligere beskrevet illustrerer Eriksen et al implementeringen af Lean management med opbygningen af et hus. Jeg vil gennemgå disse forskellige elementer, som huset består af og på denne måde analysere ledelsesstrategien Lean management med udgangspunkt i effektivitetsteorien og dermed be- eller afkræfte, hvorvidt strategien udelukkende har fokus på *den tekniske outcomebaserede effektivitetstilgang*.

Første del af Lean processen omhandler en afdækning af kundekredsen og organisering af opgaverne. Eriksen et al fokuserer ved denne del på mønsteret i arbejdsprocessen, således at den rette organisering kan fastlægges. Dette er for at effektivisere ekspeditionstiden og sikre højere kvalitet. Set i forhold til effektivitetsteorien er denne tilgang teknisk, idet fokus er på kundekredsen og på produktionen. Samtidig ønskes en

effektivisering af indsatsen, hvorfor jeg vil argumentere for, at denne del skal anskues ud fra *den tekniske procesbaserede effektivitetstænkning*.

Eriksen et al udtrykker, at anden del af Lean processen handler om, at ledelsen skal overtage styringen, således at der skabes et flow i opgave ekspeditionen. De to vigtigste planlægningsværktøjer er ifølge Eriksen et al en kapacitetsplan og en bemandingsplan. Anskues dette ud fra effektivitetsteorien er fokus dels på processen ved styringen af produktionen og dels på struktureringen af kapaciteten i forhold til organisationens evne til at producere. Igen er fokus rettet mod en højere kundetilfredshed, hvorfor jeg vil argumentere for, at det ud fra effektivitetsteorien er *den tekniske effektivitetstænkning*, der er i fokus.

Den tredje kasse handler som tidligere beskrevet om at sikre en synlighed ved arbejdsprocesser, mål og resultater for ledelse og medarbejdere. Værktøjerne til at sikre synliggørelsen af mål og resultater giver et fokus på *den tekniske effektivitetsforståelse*. Det handler om, at processen er gennemsigtig, således at eventuelle problemer med processen eller bemandingen kan justeres og på denne måde sikre, at organisationens målsætning og ønskede resultater nås. Effektivitetstækningen er derved karakteriseret ud fra *den tekniske tilgang* med fokus på det fysiske i organisationen, hvilket jeg vil betegne som *den strukturbaserede tænkning* samt på selve arbejdsgangene, hvilket kendetegnes som *den procesbaserede tænkning*.

Eriksen et al's argumenterer for at benytte sig af standarder, idet disse er "... *en meget væsentlig forudsætning for [at] sikre robuste processer og stabil drift*" (Eriksen et al 2005:60). Der lægges her vægt på processen, og som ved de tidligere kasser i Lean management er fokus også på *den tekniske tænkning*. Ydermere tilkendegiver Eriksen et al, at for organisationer, hvor standarder er indført "... *opnås imponerende resultater i såvel kundeservice som effektivitet...*" (Eriksen et al 2005:64), hvilket tydeliggør, at det er kunden, der er i fokus og derved underbygger *den tekniske forståelse*.

Eriksen et al tillægger ligeledes ansvarsfordelingen vægt. Som tidligere beskrevet er det ved Lean management vigtigt, at ledelsen uddelegerer ansvaret, således at medarbejderne er involveret. Denne del af Lean management kan anskues ud fra den strukturbaserede effektivitetstænkning. Det handler her om organisationens

strukturering. Eriksen et al argumenterer for, at medarbejderne skal opdeles i teams, idet dette kan "... skabe fleksibilitet, tværfaglighed og fokus på helhed frem for på dyb specialisering" (Eriksen et al 2005:66). Dette kan give en forståelse af, at Eriksen et al ønsker at organisatorisk strukturering ud fra en værdimæssig tilgang til normerne for en 'korrekt' struktur, hvilket derved lægger op til en institutionel forståelse. Omvendt er Eriksen et al's argumentation for at involvere medarbejderne, at dette skaber "... maksimal effekt og kraft i organisationen..." (Eriksen et al 2005:65), hvilket leder fokus over på den mere *tekniske tilgang* til effektivitet, hvor *strukturen* er midlet til at opretholde en effektiv produktion.

Som beskrevet i indledningen af dette afsnit handler Lean management om at optimere produktionen. Dette sker ved at skabe flow og er den sjette kasse i Lean huset. Eriksen et al er meget tydelige i hensigten med dette tiltag, hvilket er at få processerne i organisationen til at forløbe smidigt, så opgaverne bliver løst hurtigst muligt. Argumentationen er, at ekspeditionstiderne bliver reduceret til gavn for kunderne såvel som organisationen. Ud fra effektivitetsteorien tillægges *den tekniske procesbaserede effektivitetstænkning* værdi.

"... fejl er den største enkeltårsag til tabt produktivitet overhovedet i administration og service" (Eriksen et al 2005:73). Dette er årsagen til, at Lean management lægger vægt på forebyggelsen af fejl. Eriksen et al præsenterer en metode til forebyggelse af fejl, hvorved processen bliver indsatsområdet. Derfor er denne del af ledelsesstrategien inden for *den procesbaserede tekniske vurdering* af effektivitetstænkning.

Lean management benytter sig af begrebet kaizen, der handler om at tilstræbe forbedringer. Ifølge Eriksen et al skal dette både ses i forhold til organisationen og på det personlige plan. Det er en udfordring konstant at søge et bedre resultat, og dette skal karakterisere kulturen, som har Lean implementeret. Anskues dette element ud fra effektivitetsteorien er det en proces, idet det er noget, som hele tiden er under forandring. Men for at skabe denne kultur kræves den såkaldte kaizenstruktur, som kendetegnes ved "... en god infrastruktur til at understøtte kaizen" (Eriksen et al 2005:81). Umiddelbart ligger dette op til en forståelse af effektivitet ud fra en strukturbaseret tilgang. Omvendt beskriver Eriksen et al, at for at understøtte kaizenstrukturen er der behov for målstyringsværktøjer, såsom styringstavlen, som de

relevante teams samles om ugentligt. På denne måde mener jeg, at der kommer et fokus på outputtet af produktionen, idet målstyringsværktøjet konstant skaber fokus på outputtet, hvilket giver en forståelse af effektivitet ud fra den outcomebaserede tilgang. Jeg mener, at der uden tvivl er fokus på *den tekniske tilgang* også ved denne del af Lean processen, men at effektivitetskriterierne både skal forstås ud fra *den outcomebaserede, den procesbaserede og den strukturbaserede effektivitetstænkning*.

Den sidste del af Lean processen omhandler en meget central del af Lean, som er maksimering af kundeværdien. Eriksen et al argumenterer for, at denne del er den mest fundamentale i Lean filosofien. Set i forhold til effektivitetsteorien fastslås forståelsen som værende den tekniske tilgang, idet den effektive produktion afhænger af kundens opfattelse af værdi. Eriksen et al formulerer det således ”... *Det er kundeværdien, der bestemmer måden, virksomheden leverer på, og hvordan virksomheden opbygger organisation, styring og processer*” (Eriksen et al 2005:86). Maksimering af kundeværdien skal ansues som en proces, hvor forståelse af hvem kunden er, samt hvilke forventninger kunden har til organisationen bliver en løbende opgave. Med baggrund i dette lægger den sidste del, som ifølge Eriksen et al er den mest fundamentale del af Lean management, vægt på *den tekniske procesbaserede effektivitetstænkning*.

Samlet set bliver det meget tydeligt, at Lean management vægter den tekniske tilgang til effektivitet højest. Værdier forstået ud fra den institutionelle tilgang bliver ikke nævnt ved denne ledelsesstrategi. Omvendt kan man argumentere for, at kunden, som Eriksen et al referer til, kan ansues som borgerne og det omkringliggende samfund, og derved kan bringe den institutionelle faktor ind, idet det giver omgivelserne en vigtig betydning for organisationens overlevelse. Jeg vil dog fastholde min argumentation for, at Lean management er fastlagt på *den tekniske tilgang*, idet rationalet og Eriksen et al's argumentation udelukkende omhandler forbedringer af produktionen som middel til at skabe værdi for kunden. Det er således ikke interessant, om organisationen producerer det rigtige ud fra værdimæssige hensyn.

Desuden har min analyse vist, at Lean management's vurderer sin effektivitet både ud fra *den outcomebaserede, procesbaserede samt strukturbaserede effektivitetstænkning*.

7.4 Delkonklusion 2

Som ved delkonklusion 1 har jeg her opløst min stramme struktur fra analysedelen for i stedet at udfolde diskussionen på tværs af ledelsesstrategierne. Samtidig bliver de eventuelle forskelle og ligheder, der er til stede, tydeligere. Desuden benytter jeg udelukkende navnene på de pågældende ledelsesstrategier ved denne opsamling.

En generel diskussion om effektivitetstænkning ud fra Foss Hansens teori har givet en forståelse af, hvad de udvalgte ledelsesstrategier anser for effektivitetsfremmende. Ud fra min analyse, kan jeg konkludere, at ledelsesstrategierne ofte vægter flere kriterier i deres strategi for at skabe effektivitet. Desuden har min analyse tydeliggjort et mønster for, hvilke rationaler strategierne benytter.

Alle de udvalgte ledelsesstrategier med undtagelse af Forandringsledelse vurderer den outcomebaserede tilgang som central i forhold til at skabe effektivitet. Med dette fokus lægger ledelsesstrategierne vægt på selve udbyttet af det producerede. Ud fra en teknisk effektivitetstænkning er det afgørende for organisationen, hvorvidt de ønskede resultater og effekter opnås, hvorimod den institutionelle tilgang vægter, hvorvidt det er det rigtige i forhold til de omgivende værdier, organisationen producerer. Denne måde at tænke effektivitet på bliver særligt tydeligt ved Resultatbaseret styring, der skiller sig ud fra de andre ledelsesstrategier ved stort set udelukkende at have fokus på den outcomebaserede effektivitetstænkning. Gennemgående i ledelsesstrategien fokuseres på effekten af indsatsen, hvilket lægger til grund for hele produktionen.

Min analyse har tydeliggjort, at både FFOT og Lean management også har et fokus på den outcomebaserede tilgang. Dette kommer til udtryk, idet de begge tilstræber en bedre opgaveløsning. FFOT er generelt meget overordnet i sine anbefalinger, hvor særligt den politiske indflydelse på produktionen har betydning. Dette institutionelle fokus er ligeledes gældende for Resultatbaseret styring, idet den sjette og syvende fase, evaluerings- og rapporteringsfaserne, lægger op til en sikring af organisationens legitimitet.

De ovennævnte faser i Resultatbaseret styring kan også anses for at have et teknisk rationale, idet Resultatbaseret styring blandt andet lægger vægt på, at rapporteringen skal vise omkostningseffektivitet. En anden tydelig konkretisering af den outcomebaserede teknisk tilgang sker ved Lean management, idet der ved denne ledelsesstrategi eksempelvis lægges vægt på ugentlige målstyringsmøder.

Min analyse har vist, at anskues effektivitetstænkningen ud fra den procesbaserede tilgang er Lean management igen meget konkret. Jeg konkluderer, at denne ledelsesstrategi har et tydeligt fokus på processen ved blandt andet at have fokus på at skabe flow, synlighed i arbejdsprocesserne og udvikle standarder. Denne orientering mod processen er dog præget af at være meget teknisk orienteret, hvilket generelt er kendetegnet for Lean management.

De andre ledelsesstrategier har ligeledes fokus på den procesbaserede vurdering af effektivitet. FFOT nævner eksempelvis kort, at det er topledelsens ansvar at have fokus på processen både i forhold til inddragelse af medarbejdere og andre interessenter. Jeg anser deres tilgang for både teknisk og institutionel, idet de dels søger teknologiske muligheder såvel som ønsker at efterleve omgivelsernes værdier.

Anskues procesbaserede effektivitetstænkning i stedet ud fra Forandringsledelse er der i højere grad fokus på den institutionelle tilgang, hvilket bliver tydeligt ved inddragelse af medarbejderne og fokus på at skabe værdimæssige acceptable processer. Ledelsen har ved denne strategi også en særlig rolle, idet denne skal virke som inspiration og på denne måde skabe visionen og ønsket om forandring hos medarbejderne. Den institutionelle tilgang er generelt kendetegnende ved Forandringsledelse, som i høj grad bærer præg af at orientere sig mod mere værdimæssige, legitimeringsmæssige såvel som symbolske karakteristika.

Anskues effektivitetstænkning i stedet ud fra de tekniske strukturelle vilkår kommer dette særligt til udtryk ved FFOT's anbefalinger, hvor fokus er rettet mod, de strukturelle betingelser topledelsen i den offentlige forvaltning har. Lean management opererer også med den tekniske strukturbaserede effektivitetstænkning, idet Lean management argumenterer for, at det særligt handler om dels at strukturere kapaciteten i forhold til organisationens opgaver, og dels at strukturere organisationen fysisk således,

at diverse målstyngs instrumenter kan benyttes, og at medarbejderne bliver inddelt i teams.

Den strukturbaserede effektivitetstænkning ud fra den institutionelle tilgang er gældende for Forandringsledelse. Min analyse har vist, at det er centralt for denne ledelsesstrategi at skabe et fælles normsæt for kulturen i organisationen. Det kan dog diskuteres, hvorvidt denne definition er korrekt, idet normsættet kun er rettet mod selve organisationen og ikke omgivelserne. Organisationens strukturering skal ligeledes kunne rumme, at medarbejderne arbejder efter udvalgte læringsprincipper.

7.5 Analysedel 3

I analysedel 3 vil jeg besvare min problemformulering jævnfør afsnit 2.1, som lyder – *Hvordan indtænker moderne ledelsesstrategier begreberne medarbejdertilfredshed og effektivitet, og hvilke vanskeligheder bliver tydelige ved ledelsesstrategiernes fokuspunkter, når produktionen består af socialt arbejde og foregår i de offentlige organisationer?*

Som jeg beskrev i afsnit 3.3. vedrørende den hermeneutiske cirkel, er det nødvendigt at analysere de enkelte dele, for at begrunde sin fortolkning af hele værket. I afsnit 7.1 og 7.3 har jeg foretaget to delanalyser med dertilhørende delkonklusioner jævnfør afsnit 7.2 og 7.4. Jeg vil nu udarbejde en fortolkning af hele værket. Jeg vil sammenfatte den viden, jeg har opnået ved mine to første analysedele og på den måde analysere sammenhængen mellem de to begreber, medarbejdertilfredshed og effektivitet, i de enkelte ledelsesstrategier. Det vil her blive tydeligt, hvordan de to begreber vægtes i forhold til hinanden, og hvorvidt der er en positiv afstemning mellem begreberne, eller om sammenhængen udløser dilemmaer. Desuden vil jeg diskutere de fire analyserede ledelsesstrategier mere specifikt med forholdene i den offentlige organisation og det sociale arbejde. Det er således hensigten at relatere ovenstående analyse af medarbejdertilfredshed og effektivitet med det sociale område og derved illustrere hvilke vanskeligheder, der bliver tydelige, når ledelsesstrategierne skal benyttes på det komplekse sociale område.

Som supplement til teorierne om medarbejdertilfredshed og effektivitet vil jeg benytte Torben Beck Jørgensens (1999) forståelse af kerneproduktionen og hans teori om de forskellige aktørers betydning for den offentlige organisation. Desuden vil jeg i diskussionen også bruge Marianne Antonsen og Torben Beck Jørgensens (1999) forståelse af ydelser. Michael Lipskys (1980) teori om frontmedarbejderen er relevant i forhold til at diskutere ledelsesstrategierne i relation til medarbejdernes særlige arbejdsvilkår i det sociale arbejde, hvorfor at han vil blive benyttet sammen med Yeheskel Hasenfolds (2003) perspektiv på borgerservicerende organisationer.

Analysedel 3 vil blive den sidste del af min hermeneutiske cirkel, og den vil lede til min samlede konklusion af hele analysen. Strukturen i denne analysedel vil følge den hidtil benyttede, hvor jeg først analyserer forhold for Resultatbaseret styring, derpå kodeks for god offentlig topledelse, herpå Forandringsledelse og endeligt Lean management.

7.5.1 Resultatbaseret styring

Som præsenteret i afsnit 7.1.1 er Nielsen et al's fokus på effektstyring, og de fire grundelementer for ledelsesstrategien er som tidligere beskrevet

”(i) Formuleringen af strategiske mål som er styrende for indsatsen, (ii) præcisering af forventede effekter og organiseringen af indsatser og ressourcer herefter, (iii) løbende monitorering og vurdering af præstationer og (iv) styrket ansvarliggørelse på baggrund af løbende feedback på præstationer (UNDP, 2000: 3)” (Nielsen et al i Greve (red.) 2007:88).

Det fremgår heraf, at der lægges vægt på udbyttet af produktionen, altså selve resultatet, og at denne skal være styrende for indsatsen. Denne anskuelse er overensstemmende med min effektivitetsanalyse af de syv faser i afsnit 7.3.1, hvor der gennemgående hovedsagligt er fokus på *den outcomebaserede effektivitetstænkning*. I alle syv faser med undtagelse af femte fase, som omhandler implementering, indsamling og brug af data, er det effekten af indsatsen, der er styrende. Konsekvensen ved dette fokus på outcomebaseret effektivitetstænkning kan ifølge Foss Hansen blandt andet være, at resultatet giver et indblik i organisationens ydeevne og organisationens teknologiske

stadie men ikke nødvendigvis i, hvorvidt organisationen er den bedst producerende. Outcomevurderingen siger ifølge Foss Hansen altså intet om, hvorvidt processen eller organisations strukturen er god (Hansen i Jørgensen & Melander (red.) 1999:278f).

Med dette klare fokus på selve resultatet anser jeg det også for centralt at diskutere, hvad det er organisationen producerer – altså selve *ydelsen*. Det er denne, som skal benyttes til at nå det ønskede mål. Nielsen et al opererer med outputs (resultater), outcomes (effekt) og impacts (betydning) men er ikke konkrete i forhold til ydelsen, og hvad denne består af. Det er derfor usikkert, hvorvidt Nielsen et al lægger op til at forstå ydelsesbegrebet som et generelt begreb. Set i forhold til, at Nielsen et al anser denne ledelsesstrategi som anvendelig inden for de offentlige organisationer, hvilket blandt andet indbefatter arbejdet med det mangesidige sociale område, er det vanskeligt og nærmest umuligt at operere med en generel ydelse. For at konkretisere hvordan den offentlige organisation har en mangfoldighed af interesser med forskellige krav og behov til ydelsen, vil jeg anskue problematikken ud fra Antonsen og Beck Jørgensen, der præciserer kompleksiteten og påpeger, at ydelser bliver produceret på to niveauer. Dels kan ydelsen være en *brugerrettet ydelse*, hvilket eksempelvis er sociale ydelser til en specifik målgruppe. Derudover er der også de mere *almene ydelser*, som henvender sig til en større målgruppe og kan karakteriseres som et kollektivt gode. Dette kunne eksempelvis være børnefamilieydelsen. Som disse to eksempler meget kort illustrerer, er det nødvendigt at konkretisere ydelsen, idet der er stor forskel på, hvorvidt ydelsen henvender sig til store dele af befolkningen eller til enkelte individer.

Samtidig kan vanskelighederne med at operere med en generel ydelse problematiseres yderligere ud fra Hasenfjelds tilgang. Såfremt organisationens kerneaktivitet er i direkte relation til borgerne, kan ydelsen defineres som en proces, hvor socialarbejderne støtter de individer, der har brug for denne ydelse til at ændre nogle fysiske, psykologiske, sociale eller kulturelle egenskaber. Ydelsen bliver ud fra Hasenfjelds forståelse derfor ikke kun produceret på to forskellige niveauer, som Antonsen og Jørgensen påpeger, ydelserne kan ligeledes indeholde ændringer af egenskaber, som relaterer sig til fysiske, psykologiske, sociale og/eller kulturelle aspekter.

Argumentationen for at konkretisere begreberne kan bruges ved flere af Nielsen et al's fokuspunkter. Eksempelvis beskriver Nielsen et al den strategiske målformulering, hvor

problemets karakter, målgruppen og de ønskede effekter af indsatsen skal konkretiseres og planlægges. Specifikt i denne del af modellen er Nielsen et al opmærksomme på at konkretisere eksempelvis hvilken målgruppe, indsatsen henvender sig til. Dette er meget centralt, da målgrupperne kan være vidt forskellige alt afhængigt af, hvilken type socialt arbejde, der udføres. Desuden er hensigten at tydeliggøre de ønskelige effekter af både social og økonomisk værdi. Dette kan diskuteres sammenhængende med ovenstående argumentation ud fra Antonsen og Beck Jørgensens forståelse af differentieringen af ydelserne. Ønskes en konkretisering af de ønskelige effekter af indsatsen, må man ifølge Antonsen og Beck Jørgensens tage højde for ”at offentlige organisationer ofte producerer på to niveauer” (Antonsen og Jørgensen i Jørgensen og Melander (red.) 1999:66). Disse *to niveauer* henviser til 1) det konkrete eller afgrænsede niveau og 2) det mere diffuse og komplicerede niveau. Hvad der produceres er de ovennævnte *ydelser*, der retter sig enten mod individet eller mod kollektivet. Niveauerne og forskelligheden i ydelserne skaber en vis kompleksitet, som betyder at offentlige organisationers mål kan betegnes som ”... *uklare, vage, konflikterende, multiple, ustabile, flygtige og vanskelige at operationalisere*” (Antonsen og Jørgensen i Jørgensen og Melander (red.) 1999:66). Antonsen og Beck Jørgensen anskuer det problematiske ved denne uklarhed, idet konsekvensen kan være forskellige tolkninger af målene og yderligere, at det kan være vanskeligt at fastsætte de rette midler til at opnå målene og til sidst at kontrollere, at målene nås. Det er derfor meget centralt at ledelsesstrategiens kontekst indtænkes, således at det blandt andet tydeliggøres, hvilket niveau, der opereres på.

Et yderligere element, der er centralt at diskutere, er Resultatbaseret styringsmodels fjerde fase. Her lægger Nielsen et al vægt på, at det er indsatsen, og ikke de organisatoriske enheder, der skal definere, hvordan der budgetteres. Nielsen et al beskriver selv nogle barrierer for integrering af budget ved brug af Resultatbaseret styring, hvoraf der eksempelvis ofte kan være usikkerhed forbundet med indsatsens resultater. For at anskue problemstillingen i den rette sammenhæng – når ledelsesstrategien skal benyttes til de offentlige organisationer og det sociale arbejde – vil jeg ud fra Antonsen og Beck Jørgensens forståelse af den *komplekse offentlige organisation* påpege, at netop denne type organisation har vage og ofte uklare mål. Dermed underbygges Nielsen et al’s barriere, idet indsatsen på det sociale område kan

være meget svært målbare, hvorfor det kan være vanskeligt at tilskrive en konkret sammenhæng mellem resultat og indsats. Et yderligere centralt aspekt, som vanskeliggør Nielsen et al's strategi, er de *skønsmæssige vurderinger*. Som både Lipsky og Hasenfeld fremhæver, er mange af medarbejdernes afgørelser foretaget på baggrund af skøn. Dette er en del af medarbejdernes arbejdsvilkår, hvilket kan være en yderligere barriere for denne måde at budgettere på.

Ifølge Nielsen et al er drivkræfterne for at benytte denne form for budgettering, at den skal integreres på ledelses- såvel som frontniveau. Anskues denne tilgang ud fra Lipsky's teori pointeres også, at *resultaterne* for arbejdet er meget *vanskelige at måle* i denne type organisation, dels grundet organisationens manglende mulighed for selvkorrektion og dels grundet, at kvaliteten af organisationens arbejde er yderst politiseret. Lipsky udtrykker, at de præmisser, som er gældende for markedsorienterede organisationer, ikke kan benyttes ved denne form for arbejde, idet socialt arbejde ikke kan måles på profit (Lipsky 1980:48f). Dette betyder yderligere, at arbejdet ikke kan evalueres på baggrund af statusopgørelser. Det er derfor meget vanskeligt løbende at afgøre og lede resultatstyringen. En anden årsag til disse vanskeligheder er, ligesom Nielsen et al selv er opmærksomme på, at der er for mange variable, der skal inkluderes i evalueringen. Dels er socialt arbejdet centreret omkring *det komplekse menneske* (Lipsky 1980:49), og dels er det vanskeligt at afgøre, hvordan tilstanden hos det pågældende menneske havde været, såfremt interventionen ikke havde været udført.

Anskues dette i sammenhæng med min forståelse af *medarbejdertilfredshed* er konsekvensen ligeledes, at fokuseringen på resultatet ikke giver et indblik i, hvorvidt denne organisering er tilfredsstillende for medarbejderne. Det er således også værd at bemærke, at Nielsen et al ikke nævner begrebet medarbejdertilfredshed i deres præsentation. Endvidere har analysedel 1, afsnit 7.1.1, vist, at det er uvist, hvorvidt medarbejderne er involverede i andre dele af styringsmodellen end fase 1.

Af delkonklusion 1, afsnit 7.2, kan jeg uddrage, at brugen af Resultatbaseret styring er mest effektiv, såfremt der eksisterer et arbejdskollektiv, som kan skabe et *produktionsminimum* og et *produktionsmaksimum*. Ifølge Csonka er et godt kollegialt netværk, hvilket et arbejdskollektiv vil kunne skabe, med til at give en bedre psykisk velbefindende, hvilket giver mere *tilfredse ansatte*. Ud fra Scheuers tilgang kunne

arbejdskollektivet støtte ledelsen og de enkelte medarbejdere til at nå de fastlagte mål. Anskues dette i sammenhæng med effektivitetsteoriens *outcomebaserede effektivitetstænkning* er eksistensen af et arbejdskollektiv, der skaber produktionsmaks- og minimum også nyttig, idet fokus netop lægges på at opnå et ønsket udbytte ud fra et ønsket input. Antages at dette arbejdskollektiv er til stede i Resultatbaseret styring er der på den måde ingen umiddelbar modstrid mellem at kunne opnå *medarbejdertilfredshed* og *effektivitet*. Men hvis betingelserne ikke er opfyldt, nødvendiggøres en kobling til den strukturbaserede tilgang til ledelse, idet medarbejderne skal have oparbejdet mulighed for at tilvejebringe et arbejdskollektiv med fælles normer. Som beskrevet i delanalyse 2, afsnit 7.3.1, har Resultatbaserede styring ikke dette fokus, hvilket jeg anser for problematisk.

7.5.2 Kodeks for god offentlig topledelse

Som tidligere beskrevet har Forum for Offentlig Topledeelse udarbejdet en kodeks, der henvender sig til topledelsen i den offentlige forvaltning. Kodeksen er tiltænkt en meget overordnet gruppe af topledere i offentlige organisationer, og breder sig over ni generelle anbefalinger, der ”skal fungere som et fælles normsæt for, hvad der kendetegner den gode offentlige topleder” (FFOT 2005:40). Således er det blandt andet ambitionen at afdække de væsentligste topledelsesopgaver. Jeg mener, at denne brede afdækning af god offentlig topledelse er i overensstemmelse med min delkonklusion 2, der viser, at FFOT rummer alle retninger af Foss Hansens effektivitetstænkning. Dermed bliver både de tekniske såvel som de institutionelle omgivelser medtænkt, således at både *de tekniske* og *institutionelle effektivitetskrav* efterleves. Ifølge Foss Hansen er denne brede tilgang karakteristisk for generel institutionel organisationsteori (Hansen i Jørgensen & Melander (red.) 1999:283). Samtidig giver dette også muligheden for indtænke mange af de komplekse betingelser, som er karakteristisk for de offentlige organisationer.

At medtænke omgivelsernes effektivitetskrav anser jeg som positivt sammenhængende med *normerne om loyalitet over for firmaet*, hvilket jeg i analysedel 1 fremhæver som værende en betingelse i kodeksen. Ifølge Scheuer lægges der således vægt på balancen

mellem de ydre økonomiske vilkår, organisationens vilkår og medarbejdernes arbejdssituation. Ses dette i forhold til effektivitetsteorien bliver denne anskuelse dækket ind, idet *den strukturbaserede institutionelle effektivitetstænkning* forudsætter en strukturel isomorfi, hvilket jeg anskuer, som en tilpasning af omgivelsernes vilkår til organisationsformen.

Dette brede fokus, som resulterer i et mindre fokus på medarbejdertilfredshed, rummer alligevel nogle centrale anskuelser om at sikre *medarbejderne indflydelse*. Disse anskuelser begrundes blandt andet i et ønske om at bevare den pågældende organisation som en attraktiv arbejdsplads. Fokus på indflydelse omhandler dog hovedsagligt mellemlederne, og som jeg ligeledes har diskuteret i analysedel 1, afsnit 7.1.2.1, er netop stillingshierarkiet, ifølge Csonka, en central variabel i forhold til psykisk velbefindende og *tilfredshed*. I analysedel 2, afsnit 7.3.2, fremgår det tydeligt, at topledelsen ofte pålægges ansvaret i forhold til effektivitetskravene. Som jeg også har beskrevet i afsnit 7.3.2 vises dette eksempelvis ved den anden anbefaling, hvor lederen ansvarliggøres i forhold til at bygge bro mellem det politiske system og den offentlige forvaltning. Ses denne ansvarliggørelse med Csonkas perspektiv på stillingshierarkiet og belastningsfaktorer kan der opstå øget risiko for psykisk belastning, hvilket kan skabe dårligere vilkår for tilfredshed.

Ifølge FFOT skal topledelsen desuden sikre, at ingen af de faglige miljøer lukker sig om sig selv, hvorfor topledelsen skal indgå i dialog med og udfordre de forskellige faglige miljøer i organisationen. Benyttes Beck Jørgensens model, der skitserer de typiske *netværk*, som den offentlige organisation indgår i (se afsnit 5.5.1), vises et omfattende net af eksterne såvel som interne aktører, som er aktuelle i forhold til denne anbefaling. Som FFOT påpeger, skal det politiske system inddrages men følges Beck Jørgensens model, kan det politiske system opdeles i både det forvaltningsmæssige netværk, som indbefatter departementer og ministerier, og som kan opleves mindre forudsigeligt end eksempelvis de politiske aktører på området. Desuden skal ledelsen ifølge denne anbefaling fra FFOT indgå i dialog med diverse interesseorganisationer, som karakteriseres som *det korporative netværk*. De skal ligeledes indgå i dialog med *det faglige-professionelle netværk*, hvor de faglige eksperter er tilknyttet, *brugernetværket* vil også have betydning og ikke mindst *det daglige arbejdsnetværk*, hvor

medarbejderne, der udfører det daglige arbejde i organisationen hører til. Denne tydeliggørelse af de mange netværk, giver et indblik i hvor bred en skare, ledelsen skal samarbejde med. Centralt er det endvidere, at som Beck Jørgensen påpeger, kan de forskellige netværk have forskellige værdier, sprog mv. som kan vise sig i modstridende krav og derved skabe et *krydspres*. Krydspreset som kan være særligt gældende for de offentlige organisationer og dermed for den offentlige topledelse kan karakteriseres som følgende; "... individuelle brugerkrav over for retssikkerhed, faglig udvikling over for økonomiske begrænsninger, konflikterende politiske mål, uenige interesseorganisationer, politisk loyalitet over for legalitet osv." (Jørgensen i Jørgensen og Melander (red.) 1999:54). Anskues dette krydspres ud fra Hasenfolds perspektiv, kan der argumenteres for, at ikke alle netværkene vægter lige meget i forhold til deres værdier, holdninger mm. Det vil være nogle ledende netværk – de såkaldte *bidragsydere*, som er ansvarlige for at bevilge ressourcerne til den pågældende organisation. Disse instansers værdier og krav til organisationen vil automatisk vægte højest, såfremt organisationen ønsker at overleve. Jeg mener dog ikke, at Hasenfolds perspektiv ophæver Jørgensens argumentation for, at krydspreset eksisterer.

Krydspreset har også en anden vinkel, hvilket illustreres med Lipskys perspektiv på *frontmedarbejderne*. Lipsky refererer til, at frontmedarbejderens direkte kontakt til borgeren kan vanskeliggøre de for borgeren ugunstige beslutninger. Man kan derfor diskutere, hvorvidt frontmedarbejderens loyalitet ligger hos borgeren, og det bliver ud fra dette perspektiv tydeligt, at der kan være en udfordring ved at sikre, at frontmedarbejdernes interesser forbliver overensstemmende med organisationens, hvilke ikke nødvendigvis er analog med borgerne, som frontmedarbejderne har den tætte kontakt til.

Den sidste del jeg vil diskutere i denne sammenhæng i forhold til FFOT's anbefalinger er den femte anbefaling, som omhandler fokus på resultater og effekter, hvor det er topledelsens ansvar at sikre en resultatorienteret organisation. Diskussionen vedrørende frontpersonalet ud fra Lipsky's teori, som jeg førte under afsnittet Resultatbaseret styring i afsnit 7.5.1, kan benyttes her med henblik på *vanskelighederne med at sætte mål* for det sociale arbejde, der bliver udført i denne type organisation. Ud fra Lipskys teori er det derfor uvist, hvorvidt de resultater, som organisationen er i stand til at

fastsætte mål på, udtrykker en egentlig kvalitetsforbedring. Når FFOT beskriver udviklingen af rammer og incitamenter for udvikling af en systematisk opfølgning og forbedring af indsatsen er risikoen, at det i stedet illustrerer organisationens egen fremfærd frem for en decideret kvalitetssikring.

Afslutningsvis vil jeg argumentere for, at den meget brede og generelle tilgang som gør sig gældende ved FFOT's anbefalinger blandt andet betyder, at der er god sammenhæng mellem *effektivitetstænkningen* og *medarbejdertilfredshedsbegrebet*. Modsat kan det være problematisk, at denne brede og generelle tilgang mangler nuancerne til at en egentlig diskussion om, hvordan begreberne vægtes i forhold til hinanden.

7.5.3 Forandringsledelse

Som beskrevet i delkonklusion 2, afsnit 7.4, har Forandringsledelse, som den eneste af de udvalgte strategier, tydeligst fokus rettet mod *de institutionelle krav* til effektivitet. Dette institutionelle fokus anskues, som beskrevet i mit teorikapitel vedrørende effektivitetsbegrebet, afsnit 5.4, traditionelt som værende kendetegnende for den offentlige organisation ud fra den nyinstitutionelle organisationsteori. Samtidig hersker der gennemgående et værdirationale, som afspejles i min analysedel 1, afsnit 7.1.3, hvor de værdimæssige og symbolske kriterier gør sig gældende. Jeg vil derfor argumentere for, at der generelt er en positiv sammenhæng mellem Forandringsledelses fokus på *medarbejdertilfredshed* og strategiens *effektivitetstænkning*.

Det ensidige fokus på *den institutionelle effektivitetstænkning* kan dog give en opfattelse af, at Forandringsledelse ikke tillægger *de tekniske effektivitetskrav* betydning. Foss Hansens argumenterer for, at alle organisationer skal leve op til både de institutionelle og tekniske effektivitetskrav for at overleve (Hansen i Jørgensen & Melander (red.) 1999:283). Det kan derfor diskuteres, hvorvidt denne strategi vægter brugere/kunder, konkurrenter og leverandører nok i forhold til disses betydning for organisationens overlevelse.

Som jeg argumenterede for i analysedel 1, afsnit 7.1.3.2, har jeg identificeret et mål-middel rationale i forhold til *medarbejdernormerne*. Jacobsen argumenterer for, at

ledelsen skal skabe motivation via symbolske incitamenter. Medarbejderne skal ved denne strategi anse forandringen som værende nødvendig både for organisationen som for sig selv. I analysedel 1 argumenterer jeg for, at denne strategi kan tolkes ud fra *normen om loyalitet overfor firmaet*, hvor rational choice perspektivet bliver aktuelt. Rationalet er således, at så længe der er konvergens mellem organisationens og medarbejderens udbytte, vil de symbolske incitamenter kunne fungere. Det kan diskuteres, hvorvidt dette perspektiv umiddelbart kan virke divergerende med *den institutionelle tilgang* ved effektivitetstænkningen, idet incitamentet kan anses som et mål-middel rationale, hvilket kendetegner *den tekniske effektivitetstænkning*. Afhængigt af om forandringen giver et afkast i form af for eksempel et mere spændende og udviklende job, kan det derfor diskuteres, hvorvidt medarbejderne anser byttehandlen for rimelig og på denne baggrund vil være motiveret for forandringen. Omvendt er argumentationen for, at denne diskussion i stedet ses ud fra et værdirationale, at ledelsen via forståelse for organisationens situation skaber en konsensusdannelse omkring at se forandringen som en nødvendighed og på denne måde benytter symbolske incitamenter overfor medarbejderne. Ud fra dette perspektiv er der entydighed i forhold til effektivitetstænkningen.

Lipsky's teori er også et centralt input i forhold til denne diskussion. For anskues strategien i stedet ud fra teori om *frontmedarbejderen* og dennes forhold til borgerne, gør det samme sig gældende som diskuteret FFOT's anbefaling – nemlig at grundet den tætte kontakt til borgerne vil frontmedarbejdernes loyalitet sandsynligvis være hos borgeren. Desuden vil man med både Lipsky og Hasenfolds perspektiv kunne argumentere for, at medarbejderne såvel som ledelsen ønsker, at medarbejderne har en *relativ autonomi* fra de organisatoriske autoriteter. Denne opdeling ønskes både af medarbejderne grundet ovenstående loyalitet og af ledelsen, da det samtidig vil gavne organisationen og dermed sikre organisationens legitimitet blandt borgerne. Denne interessekonflikt er blandt andet derfor indtænkt i arbejdsstruktureringen. Således vil man med Lipsky og Hasenfolds perspektiv kunne argumentere for, at organisationens såvel som medarbejdernes målsætning vil blive opnået. Følges denne forståelse kan det derfor være svært og måske ikke ønskeligt for ledelsen at benytte sig af denne del af Forandringsledelsesstrategien.

Jacobsen fremhæver desuden ledelsesstrategiens fokus på at skabe en ny kultur i organisationen. I den sammenhæng anser jeg det for relevant kort at diskutere de kulturskift, som eksempelvis kommunerne må forventes at være udsat for grundet kommunalreformen. Man må formode, at kommunalreformen har medført mange ændringer i organisationskulturen, hvorfor skabelsen af en ny organisationskultur, som Forandringsledelse lægger vægt på bør give sig selv. Det kan i stedet anses som udfordrende at skabe en sammenhængende organisationskultur, så de ansatte i organisationen kan bindes sammen og føle den fællesskabsfølelse, som Forandringsledelse ligeledes lægger vægt på.

Skabelsen af denne fællesskabsfølelse, som kan beskrives som et fælles værdi- og normsæt er gennemgående ved Jacobsens præsentation af Forandringsledelse. Som tidligere beskrevet behandles begrebet *effektivitet* ikke. Dette kan give en forståelse af, at denne ledelsesstrategi tydeligt vægter *medarbejdertilfredshed* højest.

7.5.4 Lean management

Som konkluderet i delkonklusion 2, afsnit 7.4, tager Lean management sit udgangspunkt i *den tekniske effektivitetstænkning*. Det betyder ifølge Foss Hansen, at ledelsesstrategien anser de tekniske omgivelser som styrende for organisationens proces og struktur for at opretholde en effektiv produktion. Denne tilgang, mener jeg, er eksemplificeret ved Eriksen et al's betegnelse af kundeværdien som værende det mest fundamentale i Lean filosofien.

At benytte et begreb som kundeværdi er i den offentlige organisation et bredt begreb, idet kunden kan dække over mange forskellige interesser. For at beskrive vidden, vil jeg henvise til Beck Jørgensens teori om de *netværk*, som offentlige organisationer typisk indgår i (se modellen i afsnit 5.5.1). Beck Jørgensen opererer med seks forskellige netværk, som har indflydelse på aktørerne. Aktørerne skal her forstås som de ansatte i de offentlige organisationer, og de forskellige netværk kan i Lean management terminologien forstås som kundekredsen. Beck Jørgensens teori kan derfor bruges til at vise den mangfoldighed af forskellige krav, som kan være mere eller mindre overensstemmende med hinanden og som alle har en større eller mindre

påvirkningskraft på aktøren i den offentlige organisation. Dette giver et billede af kompleksiteten ved at maksimere kundeværdien, og samtidig er det relevant at medtænke, at det kan være vanskeligt og ikke altid ønskeligt at tilgodese hele kundekredsen. Jeg vil også kort nævne diskussionen, som jeg havde under kodeks for god offentlig topledelse, jævnfør afsnit 7.5.2, idet Hasenfelds perspektiv også er brugbart til at skitsere, hvorvidt alle kunder blive vægtet lige højt. Ud fra Hasenfeld kan der således argumenteres for, at *bidragydernes* værdier og krav vil vægte tungest. I tilfældet for en socialforvaltning vil det være kommunalbestyrelserne og ministerierne i sidste instans, som tildeler ressourcerne og udstikker lovgivningen på området. Derfor vil denne kundekreds blive tilgodeset og deres krav efterlevet bedst muligt. På samme måde er der andre dele af kundekredsen, hvis værdier eller krav vil blive nedprioriteret.

Lean management opererer med et mål om, at ledelsen skal overtage styringen for på denne måde at strukturere opgaverne og sikre det ønskelige flow i produktionen. En måde at sikre dette på er blandt andet ved at bruge flere standarder. Dette vil samtidig ifølge Eriksen et al sikre, at hverdagens frustrationer undgås. Benyttes denne strategi ved socialt arbejde er det hensigtsmæssigt kort at diskutere interesseforskellene mellem ledelse og frontpersonalet. Ifølge Lipsky's teori om *frontpersonalet* er der en skærende kontrast, idet frontpersonalet vil arbejde for at bibeholde og udvide deres egen handlefrihed og samtidig arbejde efter egne præferencer.

Konsekvensen ifølge denne måde at forstå brugen af standarder vil resultere i mindre autonomi for medarbejderne og dermed mindre *tilfredshed*. Denne tilgang vil jeg identificere som af mere *institutionel* karakter. Lean managements tilgang til implementeringen af standarder er af mere *teknisk* karakter. Dette anser jeg for illustreret i min analysedel 1, hvor jeg tolker Lean managements brug af de forskellige værktøjer og standarder, som værende de teknologiske redskaber til at kunne give den bruger/kunderettede ydelse. Bekymringen for at implementere disse standarder og værktøjer vedrører medarbejdernes fordomme og traditioner og ikke som ovenfor beskrevet bekymringen for at give medarbejderne for rutineprægede arbejdsopgaver. Idet medarbejdernes præferencer kan være i kontrast til ledelsens, kan konsekvensen ifølge Lipsky være, at "*One can expect a distinct degree of noncompliance if lower-level workers' interests differ from the interests of those at higher levels, and the*

incentives and sanctions available to higher levels are not sufficient to prevail” (Lipsky 1980:17).

I min første delkonklusion, afsnit 7.2, konkluderer jeg, at kaizenstrukturen giver mulighed for selvstændighed og medejerskab ved udviklingen af forbedringskulturen, men på trods heraf mener jeg, at Lean management har vanskelige forudsætninger for at sikre *medarbejdertilfredshed*. Begrundelsen herfor er dels de førnævnte standarder, dels at Lean management virker bedst i miljøer, hvor arbejdsopgaverne er rutineprægede, hvilket er begrundet i Lean managements historiske udgangspunkt, og dels den manglende tydelighed i hvor stor en del af arbejdsorganiseringen medarbejderne har indflydelse på. Denne konklusion vil jeg uddybe, idet jeg ud fra min analysedel 2, afsnit 7.3.4, kan argumentere for, at Lean management udelukkende har et rationale, der omhandler mål-middel forholdet, og hvor effektivitetsvurderingen eksempelvis ikke omhandler medarbejderinddragelse og/eller kompromis- eller konsensusdannelse, som er kendetegnende for den institutionelle tilgang.

Effektivitetsvurdering omhandler i Lean management øget målstyring. Dette illustreres eksempelvis i kasse tre, hvor Eriksen et al argumenterer for at bruge målstyringstavler til at sikre synliggørelse af mål og resultater. Det er dog vigtigt at påpege, at yderligere målstyring inden for dette område ikke nødvendigvis giver bedre kvalitet i arbejdet. Lipsky pointerer, at på trods af at organisationen udarbejder *indikatorer på kvalitet* for arbejdet, fortsætter medarbejderne med at være uafhængige af organisationens kontrol. Medarbejderne imødekommer i stedet sig selv i forhold til disse vurderinger af kvaliteten i arbejdet, hvilket illustreres med følgende eksempel ”*Housing inspectors can appear to increase their productivity by inspecting more premises, but this at the expense of lowering their standards and reducing their time spent per inspection*” (Lipsky 1980:52). Set i forhold til socialt arbejde kunne dette eksempelvis i stedet omhandle, at socialarbejderne udarbejder x antal undersøgelser jævnfør § 50 i Serviceloven. At nå x antal undersøgelser på en uge, betyder ifølge Lipsky ikke nødvendigvis, at kvaliteten i arbejdet stiger. Derfor er det centralt at bemærke, at konsekvensen ved øget målstyring kan være, at kvaliteten i arbejdet bliver reduceret i et forsøg på at nå de mål, der bliver sat af beslutningstagerne i organisationen.

For at sikre *medarbejderinvolvering* argumenterer Eriksen et al for at inddele medarbejderne i teams og på denne måde fastlægge et stærkt kollegialt styre og ansvar. Medarbejderinvolvering giver som beskrevet i analysedel 1, afsnit 7.1.4.1, muligheden for at skabe *det fleksible arbejde* og derved en højere grad af tilfredshed. Jeg mener, at team inddeling giver et indtryk af, at strategien vægter de sociale normer, der hersker i teams, og anser disse som kriterier i forhold til at opnå bedre effektivitet. I forhold til effektivitetsteorien kan dette tolkes som værende en institutionel vurdering. Jeg mener dog ikke, at denne tolkning er korrekt, hvilket jeg i min analysedel 2, afsnit 7.3.4, har beskrevet, idet argumentationen for at involvere medarbejderne bygger på et ønske om at skabe ”... *maksimal effekt og kraft i organisationen...*” (Eriksen et al 2005:65). Dette kan tolkes som, at medarbejderinvolvering er en nødvendighed for at opnå organisationens målsætning, og rationalet betragtes derved som værende mål-middel, hvorfor tilgangen til effektivitet bliver bygget på en *teknisk vurdering*. Samtidig kan dette rationale til dels underbygges af både Lipsky og Hasenfolds tilgang, idet begge teoretikere argumenterer for, at organisationerne fungerer bedst med løst koblede systemer, idet arbejdsopgaverne ligger op til en vis grad af autonomi grundet de skønmæssige vurderinger. Omvendt opererer Lean management med indførelsen af standardiseringer for opgaveløsningerne, hvilket er i modstrid til at anskue arbejdsopgaverne ud fra Lipsky og Hasenfolds tilgang. På denne baggrund underbygges min påstand om, at Lean management ikke opstiller rammerne for at styrke *medarbejdertilfredshed*.

Desuden vil jeg argumentere for, at Lean managements ensidige fokus på *de tekniske effektivitetskriterier* giver anledning til bekymring for, hvorvidt værdirationalet, som dels er kendetegnende for den institutionelle tilgang og tillige er kendetegnende for omgivelserne, der præger den offentlige organisation, ikke er indtænkt i ledelsesstrategien.

8. Konklusion

Dette kapitel er den samlede konklusion, hvor jeg besvarer min problemformulering. Konklusionen skal læses som min fortolkning af hele værket. Som jeg også pointerede i afsnit 3.4, findes den absolutte, korrekte fortolkning ikke. En fortolkning og derved også min vil altid være reviderbar, såfremt nye og andre oplysninger fremkommer. Denne samlede konklusion skal derfor anses som et billede på, hvordan ledelsesstrategierne indtænker begreberne ud fra det videngrundlag og det verdensbillede, som jeg har haft.

8.1 Konklusion

De udvalgte ledelsesstrategier, som alle bliver benyttet i større eller mindre grad i de offentlige organisationer, indtænker generelt de to begreber medarbejdertilfredshed og effektivitet meget forskelligt. Det er også forskelligt, hvorvidt ledelsesstrategierne vælger eksplicit at fremhæve begreberne eller betydningen af disse i forhold til deres arbejdsorganisering. Det kan således være vanskeligt at konkludere, hvorvidt der generelt er en positiv sammenhæng mellem ledelsesstrategiernes tilgang til medarbejdertilfredshed og effektivitet.

Endvidere bliver det tydeligt, at de forskellige ledelsesstrategier har udvalgt nogle begreber, som skal tillægges særligt vægt og danne basis for ledelsesstrategien. Nogle af disse begreber er givetvis tiltænkt en produktion, som er mindre kompleks end den produktion, der foregår i de offentlige organisationer, hvor der produceres socialt arbejde.

Dette bliver eksempelvis tydeligt ved Resultatbaseret styring, idet ledelsesstrategien fokuserer på outputs, outcomes og impacts men ikke på selve ydelsen, der skal produceres. Dette manglende fokus på ydelsen er fatalt, da ydelsen er afgørende for

resultatet. Samtidig illustrerer ydelsen netop kompleksiteten i det sociale arbejde. At Resultatbaseret styring ikke har indtænkt socialt arbejdes kompleksitet bliver også tydelig, når Resultatbaseret styring ønsker at tilskrive en sammenhæng mellem en konkret indsats og et resultat. Samtidig er det denne sammenhæng, der skal afgøre, hvordan der budgetteres. Grundet de forskellige produktionsniveauer, opgave- og målkomplesiteten i de offentlige organisationer samt de skønmæssige vurderinger, der ofte ligger til grund for afgørelserne i det sociale arbejde, vil jeg argumentere for, at der kan opstå vanskeligheder, såfremt Resultatbaseret styring benyttes stringent til at lede det sociale arbejde.

Denne manglende indtænkning af kompleksiteten ved socialt arbejde gør sig gældende ved flere af ledelsesstrategierne. Det er således også gældende for anbefalingerne fra Forum for Offentlig Topledelse såvel som Lean management, at disse ledelsesstrategier har fokus på resultater og effekter, hvilket kan skabe et paradoks, idet socialt arbejde er meget vanskeligt at måle. Samtidig skaber øget målstyring nødvendigvis ikke sikkerhed for, at kvaliteten i arbejdet stiger.

Som indledningsvis beskrevet i dette afsnit er der flere af ledelsesstrategierne, der ikke nævner begreberne medarbejdertilfredshed og effektivitet. Resultatbaseret styring er et eksempel herpå, da medarbejdertilfredshed ikke bliver indtænkt eksplicit i præsentationen. Sammenhængende er medarbejderne heller ikke involveret gennemgående i styringsmodellen. Det samme er tilfældet for Lean management.

At det også er tilfældet for Lean management, på trods af at strategien inddeler medarbejderne i teams og giver udtryk for medarbejderinvolvering, vil jeg begrunde med følgende aspekter. Dels har Lean management et øget fokus på standardiseringer, hvilket er i skærende kontrast med den autonomi, som frontpersonalet ønsker for deres arbejde, og som er med til at skabe tilfredshed. Desuden har Lean management et tydeligt mål-middel rationale, der bygger på en teknisk vurdering af medarbejderinvolvering som en nødvendighed for at opnå et givent mål, hvilket ikke er medarbejdertilfredshed men derimod maksimering af kundeværdien.

Netop begrebet kunden er et eksempel på, at ledelsesstrategien ikke indtænker kompleksiteten forbundet med det sociale arbejde i de offentlige organisationer.

Maksimering af kundeværdien, som Lean managements grundfilosofi vil være yderst vanskeligt i det sociale arbejde, ikke altid ønskeligt og samtidig vil der være nogle kunder, hvis krav eller værdier vægter højere. Idet kunden er det mest centrale ved Lean management tydeliggør, at ledelsesstrategien gennemgående vægter den tekniske effektivitetstænkning tungest.

FFOT har heller ikke et eksplicit fokus på medarbejdertilfredshed. Alligevel mener jeg, at kodeksen rummer nogle centrale anskuelser om medarbejderindflydelse, som er en vigtig del for at sikre medarbejdertilfredshed. FFOT er derudover den eneste af mine udvalgte ledelsesstrategier, der har fokus på alle retninger af effektivitetstænkningen. Dette giver mulighed for at indtænke mange af de komplekse betingelser, der karakteriserer de offentlige organisationer.

Forandringsledelse har som den eneste af mine udvalgte ledelsesstrategier tydeligst fokus på den institutionelle effektivitetstænkning, hvilket er overensstemmende med ledelsesstrategiens indtænkning af medarbejdertilfredshed, som gennemgående bygger på et for organisationen fælles værdi- og normsæt. Ledelsesstrategien fordrer dog i høj grad, at medarbejdernes loyalitet ligger hos firmaet. Dette kan skabe nogle vanskeligheder, idet frontmedarbejderens loyalitet kan ligge hos borgerne. Dette aspekt er også problematisk i forhold til anbefalingerne fra FFOT.

Endvidere ansvarliggør FFOT i høj grad lederne i forhold til at bygge bro mellem det politiske system og den offentlige organisation. Dette er en kompleks opgave, idet der kan eksistere modstridende krav, som kan kreere et krydspres, der kan være svært at håndtere.

Opsamlende på ovenstående kan jeg konkludere, at ingen af ledelsesstrategierne eksplicit forholder sig til begge begreber medarbejdertilfredshed og effektivitet samt kompleksiteten i det sociale arbejde. Den sammensatte opgave med at lede dels de offentlige organisationer og dels en produktion bestående af socialt arbejde bliver ikke løst fyldestgørende af de udvalgte ledelsesstrategier. Dette betyder, at ingen af ledelsesstrategierne alene formår at give den fornødne støtte til arbejdsorganiseringen, når arbejdet karakteriseres som socialt arbejde.

9. Perspektivering

I denne perspektivering ønsker jeg to ting – dels at problematisere min undersøgelse, således at jeg kan være kritisk overfor de valg, jeg har truffet i forbindelse med udarbejdelse af specialet. Og dels at diskutere nogle af specialets fund og konsekvenserne af disse i relation til det sociale arbejde. Denne sidste del vil skabe et afsæt fra mit speciale til videre forskning.

9.2 Problematisering af min undersøgelse

I dette afsnit vil jeg kort diskutere mit valg af metode. Ved videnskabelige undersøgelser er det blandt andet relevant at diskutere objektivitet og gyldighed. (Olsen & Pedersen 2004:202). Indledningsvis i projektfasen har jeg indkredset min undersøgelse til som udgangspunkt at omhandle to begreber for derefter at supplere med en diskussion af de begreber, som ledelsesstrategierne vægter som centrale. Dette skaber en kvalitativ indgangsvinkel til projektet, hvorfor tilgangen fra starten af ikke har været tiltænkt objektiv. I stedet har jeg tilstræbt at sikre specialet gyldighed, hvorfor jeg har forsøgt at være åben og tydelig i forhold til de valg, der løbende er truffet (Olsen & Pedersen 2004:141).

Tilsvarende er det nærliggende at diskutere, hvorvidt resultaterne kan bruges i andre sammenhænge og på denne måde generaliseres (Kvale 1997:227). Ifølge Kvale er der tre former for generalisering – henholdsvis *naturalistisk generalisering*, hvilket baseres på personlig erfaring, *statistisk generalisering*, hvilket er formel og eksplicit samt *analytisk generalisering*, der er en velovervejet bedømmelse af, hvorvidt resultaterne fra en undersøgelse kan være vejledende for, hvad der kan ske i en anden situation (Kvale 1997:228). Som udgangspunkt er dette speciales tilgang til generaliserbar viden sammenhængende med det metateoretiske udgangspunkt. Således eksisterer den rette fortolkning ikke, da den altid er reviderbar, såfremt der kommer ny viden. Samtidig

lægger min analysetilgang også op til, at fortolkningen afhænger af den enkelte læsers viden om emnet samt pågældendes forståelse af virkeligheden. På trods af dette mener jeg alligevel, at min fortolkning af ledelsesstrategiernes tilgang til medarbejdertilfredshed og effektivitet giver et indblik i, hvordan tendensen er i de moderne ledelsesstrategier, som er blevet udviklet i de private virksomheder. Jeg tror også at min fortolkning af, hvordan disse ledelsesstrategier indtænker det komplekse sociale arbejde er et nogenlunde retvisende mønster. Derfor vil jeg læne mig op ad den form for generalisering, som Kvale kalder for analytisk generalisering.

Når det så er skrevet, kan der stadig være nogle kritikpunkter forbundet med udelukkende at analysere teksterne og på denne måde analysere ud fra et diskursanalytisk perspektiv. Jeg hverken inkluderer forfatterne til ledelsesstrategierne, ledere eller medarbejdere i min analyse, hvilket betyder, at jeg bliver meget tolkende ud fra en snæver forståelse af begreber. Desuden tillægger jeg ledelsesstrategierne et fokus, som muligvis ikke har været tiltænkt i udviklingen af dem. Diskursanalysen giver heller ikke mulighed for at finde ud af, hvad denne form for ledelsestænkning betyder for det sociale arbejde.

Når jeg alligevel mener, at diskursanalysen er brugbar i denne undersøgelse, lægger begrundelsen i detaljen. At sikre detaljen er at lave fortolkninger af de enkelte dele og således en del af den hermeneutiske cirkel, som jeg beskrev i afsnit 3.3. På denne måde kan min undersøgelse anses som et led i en større hermeneutisk cirkel og således skabe afsæt til videre forskning.

9.2 Afsæt til videre forskning

Som det ses i konklusionen formår ingen af ledelsesstrategierne at rumme arbejdsvilkårene, når arbejdet kendetegnes som socialt arbejde. Desuden forholder ingen af ledelsesstrategierne sig eksplicit til begge begreber medarbejdertilfredshed og effektivitet. Dette vil givet vis have konsekvenser for det sociale arbejde, der bliver udført i de offentlige organisationer. At analysere konsekvenserne er et helt forskningsprojekt for sig selv, hvorfor jeg i denne perspektivering kun kort vil komme med et forslag til videre forskning.

Som jeg indledningsvis påpegede bliver ledelsesstrategier introduceret til de offentlige organisationer i en lind strøm, hvor de spiller en væsentlig rolle som bidragsydere til at imødekomme de forandringer, der eksisterer i forbindelse med velfærdsstatens udfordringer. Men hvad betyder det egentligt for det sociale arbejde, når disse nye tiltag er udviklet med tanke på profit og uden at medtænke de mere menneskelige værdirationaler? Dette spørgsmål giver anledning til at påpege, at netop viden omkring konsekvenserne for det sociale arbejde ved benyttelse af moderne ledelsesstrategier, hvoraf nogle er af mere profit orienterede karakter, ikke er særlig udforsket.

Mit speciale kan bruges til dette afsæt. I min konklusion viser jeg, at de ledelsesstrategier, der er med til at danne rammen for det sociale arbejde, blandt andet ikke indtænker kompleksiteten forbundet med denne ydelse. Denne kompleksitet kan dels handle om, hvad selve ydelsen består i men også om, hvordan vi bedst muligt giver ydelsen. Ledelsesstrategierne mangler således konkretisering i forhold til det arbejde, der udføres. Dette er paradoksalt, idet konkretisering af arbejdet må være nødvendigt for at kunne måle på resultaterne. Netop dette er et centralt element ved tre ud af mine fire udvalgte ledelsesstrategier, hvor den outcomebaserede effektivitetstænkning vægtes højt.

Denne paradoksaltitet skaber en nysgerrighed hos mig for at finde ud af, hvilken indflydelse denne ledelsestænkning har for det sociale arbejde. Der eksisterer nogle teser fra den nyinstitutionelle organisations forskning, som argumenterer for, at én måde at forholde sig til de mange forskellige strategier er at dekode den handlingsorienterede del af organisation fra den politiskorienterede del af organisationen (Brunsson 2002:6 og 37). Omvendt viser Dorte Caswell i sin ph.d. afhandling om handlemulighederne i socialt arbejde, at der er en tæt sammenhæng mellem det arbejde, der udføres i frontlinjen og de organisatoriske såvel som de kontekstuelle betingelser, som arbejdet foregår indenfor. Dette skaber forskellige handlemuligheder for socialarbejderen, som ikke kan vælge frit mellem disse, idet handlemulighederne er betinget af en række faktorer, der både udspringer af strukturelle såvel som individuelle faktorer (Caswell 2005:12f). Tages der afsæt i Caswells afhandling kan dette betyde, at outcome rationale bliver styrende for socialarbejdernes handlemuligheder, hvilket resulterer i, at udbyttet af de sociale indsatser vil blive styrende og dermed fastlægge rammerne for det sociale

arbejde. Har socialt arbejde dette udgangspunkt, vil jeg anføre, at der sker en drejning væk fra de særlige karakteristika, der kendetegner det sociale arbejde, nemlig *helhedssynet, systematisk sagsarbejde, kommunikation* og *etik* (Guldager i Ejrnes et al 2004:31). Jeg anser denne drejning for en forenkling af det sociale arbejde, hvilket muligvis forårsager en forringelse.

Disse mulige ændringer, mener jeg, giver anledning til at igangsætte forskning, der tydeliggør, hvilke konsekvenser disse ledelsesstrategier skaber for det sociale arbejde, og ikke mindst hvilken betydning de eventuelle ændringer i det sociale arbejde har for borgeren, der har brug for denne støtte.

10. Litteraturliste

Andersen, Ib (2003). *Den skinbarlige virkelighed – om vidensproduktion inden for samfundsvidenskaberne*, Frederiksberg C: Forlaget Samfundslitteratur.

Antonsen, Marianne & Torben Beck Jørgensen (1999). *Den offentlige kontekst: Begreber og modeller*, i Torben Beck Jørgensen & Preben Melander (red.). *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, København Ø: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Berger, Peter L & Thomas Luckmann (2004). *Den sociale konstruktion af virkeligheden*, er oversat fra amerikansk efter ”The Social Construction of Reality” af Morten Visby, København K: Akademisk Forlag.

Brunsson, Nils (2002). *The Organization of Hypocrisy Talk, decisions and actions in organizations*, Chichester: John Wiley & Sons Ltd.

Caswell, Dorte (2005). *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunalt frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet*, København V.: AKF Forlaget.

Csonka, Agi (1999). *Det fleksible arbejde*, 99:8, København: Socialforskningsinstituttet.

Due, Jesper et al (1995). *Decentralisering og fleksibilitet – en diskussion af fleksibilitetsbegreber*, Forskningsnotet indgår i forskningsprojektet *Den Danske Model i nationalt og internationalt perspektiv*, København: Sociologisk Institut.

Eriksen, Mikkel et al (2005). *God Leanledning i administration og service*, Århus: Børsens Forlag.

Forum for Offentlig Topleddelse (2005). *Public Governance – kodeks for god offentlig topleddelse i Danmark*, København K: Mkom Danmark ApS.

Gilje, Nils & Harald Grimen (2004). *Samfundsvidenskabernes forudsætninger. Indføring i samfundsvidenskabernes videnskabsfilosofi*, på dansk ved Tom Steffensen, København K: Hans Reitzels Forlag.

Guldager, Jens (2004). *Helhedssyn i socialt arbejde*, i Morten Ejrnæs et al. *Sociologi og socialt arbejde*, Frederiksberg: Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag.

Hansen, Hanne Foss (1999). *Organisatorisk effektivitet*, i Torben Beck Jørgensen & Preben Melander (red.). *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, København Ø: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Hansen, Henning (2004). *Velfærdsstaten*, i Morten Ejrnæs et al. *Sociologi og socialt arbejde*, Frederiksberg: Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag.

Hasenfeld, Yeheskel (2003). *Mennesket som råstof – borgerservicerende organisationer i moderne samfund*, Århus: Forlaget Klim.

Jacobsen, Dag Ingvar (2005). *Organisationsændringer og forandringsledelse*, Frederiksberg C: Forlaget Samfundslitteratur.

Jørgensen, Torben Beck (1999). *Politik og produktion*, i Torben Beck Jørgensen & Preben Melander (red.). *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, København Ø: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Kvale, Steinar (1997). *InterView En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*, København: Hans Reitzels Forlag.

Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.

Melander, Preben (1999). *Styring af offentlige organisationer – fra forvaltningshierarki og markedsøkonomi til konflikt- og forhandlingsledelse*, i Torben Beck Jørgensen & Preben Melander (red.). *Livet i offentlige organisationer*.

Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked, København Ø: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Meyer, Aksel (2009). *Resultatbaseret styring i Velfærdsministeriet eller hvordan man lærer at elske RBS*, i Nicolaj Ejler et al (RED.). *Når måling giver mening. Resultatbaseret styring og dansk velfærdspolitik i forvandling*, København Ø: Jurist- og økonomiforbundets Forlag.

Nielsen, Steffen Bohny et al (2007). *Øje for effekterne – resultatbaseret styrke kan styrke offentlige instanser*, i Carsten Greve (red.). *Offentlig ledelse og styring*, København Ø: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Nygaard, Claus (red.) (2005). *Samfundsvidenskabelige analysemetoder*, Frederiksberg C: Forlaget Samfundslitteratur.

Olsen, Henning (2005). *Fra spørgsmål til svar*, København: Akademisk Forlag.

Olsen, Poul Bitsch & Kaare Pedersen (2004). *Problemorienteret projektarbejde – en værktøjsbog*, Frederiksberg C: Roskilde Universitetsforlag.

Pedersen, Dorthe (red.) (2004). *Offentlig ledelse i managementstaten*, Frederiksberg C: Forlaget Samfundslitteratur.

Regeringen (2007). *Bedre velfærd og større arbejdsglæde – regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service*, link til download <http://www.kvalitetsreform.dk/multimedia/kv2-Samlet.pdf>.

Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*, Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.

Scheuer, Steen (1999). *Motivation. Aktørmotiver i arbejdslivet*, København: Handelshøjskolens Forlag.

Sønderby, Søren (2007). *Kommunerne har taget Lean til sig*, artikel på Kommunernes Landsforenings hjemmeside, link til download

<http://www.kl.dk/ncms.aspx?id=58ab0654-41ab-4d80-b1ea-29685758c111&ax=center:ecbae525-143a-4fff-a578-52441def4ce3,0>

Sørensen, Kresta M. et al (2007). *Lean i Socialforvaltningen – en undersøgelse af implementering af Lean i Brønshøj-Husum børnefamilieafdeling*, 3. moduls opgave på kandidatuddannelsen i socialt arbejde, København.

Wolf, Adam (2001). *Tendenser og temaer i forvaltningspolitikken*, i Carsten Greve (red.). *Offentlig ledelse og styring i bevægelse*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.