

Kurt Klaudi Klausen

(2002)

Skulle det være noget særligt?



Bogens hovedindhold:

Klaudis mål med bogen er at beskrive, hvad der er det særlige ved organisation og ledelse i det offentlige i modsætning til det private.

- Det offentlige har været gennem reformer/decentraliseringer: 1. bølge i 70'erne (fra stat til kommuner), 2. bølge i 80'erne (fra centraladministrationen til institutioner), 3. bølge i 90'erne (fra politik til markeder) og 4. bølge i 2000'erne (fra ledere, til medarbejder, til ??)
- Man kan (lidt simpelt) opdele verden i 4 sektorer, nemlig (1) stat, (2) marked, (3) civilsamfund/non-profit-institutioner og (4) den 4. sektor, som er familie/sociale netværk. Hver sektor har sin egen logik og sin egen styreform/strategi.
- Den særlige offentlige kontekst er kendetegnet af (1) politisk styring i en politiseret omverden, (2) bureaukratisk styring inden for en særlig retslig ramme (3) Et udvidet produkt, en særlig forpligtelse og (4) særlig komplekse og komplicerede opgaver.
- Det danske samfund er kendetegnet ved at være institutionel (social ret, universalisme og skattefinansiering)
- Nyere tendenser byder bl.a på kontraktstyring (?), Ny løn (-), TQM (-) og værdibaseret ledelse (+)
- Nu- og fremtiden stiller krav om nye lederegenskaber, lederkvalifikationer og lederroller. der er brug for professionelle ledere med stort L. For at fungere i de offentlige fagbureaukratier (der gerne må udvikle sig til professionelle bureaukratier) stilles der krav om dobbelt ledelse: Lederne skal være fagligt professionelle og de skal være professionelle ledere!

Kapitel 1: Introduktion

Kurt Klaudi vil med bogen være med til at sætte spørgsmålstegn ved den påstand, at:

"offentlige bureaukratier bliver ofte omtalt som det mest u-intelligente på denne jord. De er uden forbindelse med omverdenen og upåvirkelige af forandringer i deres omgivelser."

Der var engang, hvor en ansættelse i det offentlige var lig med tryk og livslang embedsmandstjeneste og hvor det blev betragtet som et sted med for meget bureaukrati, skrankepaveri og manglende omstillings-evne.

Men sådan er det ikke længere!

Personaleomsætningen - specielt på leder/chefniveau - er stor og ansættelserne er løse.

Skrankepavernes tid er (stort set) forbi, og serviceorienteringen har slået igennem

Danskerne har et had-kærligheds-forhold til den offentlige sektor: På den ene side bryster vi os af at have den bedste velfærdsmodel, verden nogensinde har set. På den anden side ynder vi myten om den offentlige sektor som ineffektiv, overadministreret m.m. Det er et problem for det offentlige at leve med et image, der konstant synes at blive bekræftet af negativ pressedækning og delvis usande eller i hvert fald ikke dækkende historier.

Opfattelsen af det offentlige er båret af mange fordomme og stereotype modsætninger mellem offentlig og privat. Men det er ikke bureaukrati og infleksibilitet, der betinger, hvad der er offentligt. Der skal være styr på det i det offentlige, men fleksibilitet er også en dyd! Sandheden om den offentlige sektor er ikke sort-hvid men meget kompleks.

Klaudi mener, at vi har brug for en stor og stærk offentlig sektor. En række vigtige opgaver kan ikke udlignes eller privatiseres. Og den offentlige sektor må nødvendigvis være stærk for at kunne være en værdig partner til erhvervslivet og de frivillige organisationer.

Klaudis intention med bogen er at belyse, hvad der er det særlige ved organisation og ledelse i det offentlige i modsætning til det private.

Kapitel 2: Udfordringer

John Naisbitt udpegede i 1983 ti megatrends. Ifølge Naisbitt bevæger vi os

1. fra industrisamfund mod informationssamfund
2. fra påtvunget teknologi til højtudviklet teknologi med et menneskeligt ansigt
3. fra nationaløkonomi til verdensøkonomi
4. fra kortfristet til langfristet
5. fra centralisering til decentralisering
6. fra institutionshjælp til selvhjælp
7. fra repræsentativt demokrati til medbestemmelse
8. fra hierarki til netværk
9. fra enten/eller til mange valgmuligheder

Hvis man benytter Hirschmanns berømte metaforer om "Exit", "Voice" og "Loyalty", så er der meget der tyder på, at den dominerende dagsordenssættende mekanisme er exit. Styrkelse af det individuelle valg og styrkelse af demokrati og offentlig diskurs.

De krav og forventninger, der er til den offentlige sektor, drejer sig bl.a. om:

- forventningen om serviceorientering.
- forventningen om en større grad af brugerindflydelse i det offentlige
- forventningen om, at den offentlige serviceproduktion skal ske under hensyn til produktivitet og effektivitet
- forventningen om flere helhedsløsninger
- forventningen (på personalesiden) om et øget medansvar
- forventningen om at der er tale om visioner og strategisk ledelse.

En vigtig pointe i forhold til de mange krav og forventninger, der er til i det offentlige, er, at de betones og ser forskellige ud, afhængigt af, hvilket perspektiv, der lægges under dem:

- Politikerne vil typisk betone de fleste af dem (dog nok især produktivitets- og effektivitetshensyn)
- Borgerne har andre holdninger (måske primært noget om serviceorientering og brugerindflydelse)
- Medarbejderne har deres interesse i medansvar
- Lederne sidder midt i hele denne hvepserede af krydsende krav og forventninger og skal tage hensyn til flere sider på en gang.

Af eksempler på megatrends, der presser sig på i det offentlige, kan nævnes:

- internationalisering og IT i det offentlige
- den multietniske udfordring (herunder diversity-management)

Kapitel 3: Reformstrategier

New Public Management er en samlebetegnelse for en række reform- og ændringstiltag af liberalistisk tilsnit. Det er ikke et samlet koncept og det er heller ikke en teori. Det offentlige beskrives som forvokset, derfor skal det nedskæres. NPM's fortalere anbefaler, at det offentlige tager ved lære af det private. NPM betegnes af nogle som en global reformbølge - en global revolution (men det passer nu ikke helt...)

Generelt anbefaler NPM følgende om organiseringen af den offentlige serviceproduktion:

1. Der skal ske en disaggrering af adskillige funktioner til semi-kontraktuelle eller semi-markedsformer gennem decentralisering, udlicitering, privatisering m.m.
2. Der skal gives mulighed for konkurrence på ydelser
3. Der skal være markedskontrol snarere end demokratisk kontrol.

Og specifikt inden for organisation, ledelse og medarbejdere anbefaler NPM-konceptet at:

4. Der skal ske et skift fra proces til resultat/output orientering.
5. Motivation kan ske gennem økonomisk belønning, løndifferentiering og personlig, kontraktuel løndannelse
6. Ledelsen skal være professionel, entreprenøragtig - have visioner og agere strategisk
7. Ledelsesprincipper og -koncepter fra det private skal indføres
8. Der skal sikres organisatorisk fleksibilitet.

Man kan således skabe overblik ved at sondre mellem 2 kerneargumentationer:

Den første er den økonomiske argumentation, der ønsker indførelse af frie markedsmekanismer i det offentlige.

Den anden har at gøre med organisation og ledelse. Her er tanken at man skal overføre koncepter fra det private til det offentlige (TQM, BPR, team-ledelse, service-management etc).

Argumenter for NPM er bl.a.:

- at det kan skabe konkurrence
- at det sikrer klare udmeldinger om mål, kvalitet og pris
- at det sikrer borgerne frit forbrugsvalg - valgfrihed
- at brugerbetaling sikrer et ansvarligt forbrug
- at en retfærdig løn og belønning af særlig indsats sikrer motivation blandt medarbejderne
- at decentrale og fleksibelt anvendelige midler sikrer et større og strategisk ledelsesmæssigt råderum.

Argumenter imod NPM er bl.a.:

- at NPM ikke tager højde for det, som er specifikt for den offentlige kontekst
- at NPM glemmer, at virkeligheden er politisk/ideologisk inficeret (og ikke logisk/rationel)
- at der er tale om pseudovalg og pseudomarkeder

Klaudi's kommentar er: at "Hvorom alting er, så virker de forestillinger, der ligger bag anbefalingerne - kerneargumenterne - naturlige og ønskelige i en tid, hvor individualismen er fremtrædende som megatrend, og hvor forventningerne til det offentlige stiger. Men de mere vidtrækkende konsekvenser er politisk diskutabile. Udlicitering kan fx (skjult) dreje sig om en ny samfundsmodel, om afskedigelser, kvalitetsforringelse og nedskæringer. Det kan der være gode grunde til at ville. Men det ville være befriende, hvis det kom frem og blev formuleret som de egentlige begrundelser. "

I 1950'erne og 60'erne og frem til midten af 70'erne troede man virkelig på planlægning. Den rationelle og planlagte reformstrategi har været et kontinuerligt træk i den statslige centraladministrations reform-initiativer. Et kodeord for at forstå, hvordan reformer bliver til, ser ud til at være forestillingen om fremvoksende reformstrategier. Skredet fra forestillingen om strategisk planlagte reformer til forestillingen om fremvoksende reformer svarer til det skred, der er sket i forståelsen af, hvad der karakteriserer det strategiske arbejde i organisationer.

Historien byder på 3 gennemførte decentraliseringsbølger - og en 4. står for døren.

	1970'erne <i>1. decentralisering</i>	1980'erne <i>2. decentralisering</i>	1990'erne <i>3. decentralisering</i>	2000'erne <i>4. decentralisering</i>
decentralisering	fra stat til amter og kommuner	fra centraladministration til institutioner	fra politik til markeder	fra ledere til medarbejdere til brugere til ???
velfærdsstaten	opbygning og udbygning	opbremsning og nedbrydning	privatgørelse	civilsamfundsorientering
kodeord	faglig professionalisering og bureaukratisering	effektivisering og serviceudvikling	markedsorientering og kvalitetsudvikling	værdiorientering?
strukturer	flade	relativ flade	genetablering af hierarkier	netværk og løse koblinger?
idéel opfattelse af ledelse	primus inter pares	leder og organisationsudvikler	chef og strateg	ledelse som profession?
ledelsesopgave	administration, drift og fagudvikling	rationalisering og serviceudvikling	strategisk ledelse	karismatisk ledelse
styringsopfattelse	plan- og regelstyring	mål- og rammestyring	kontrakt- og kvalitetsstyring	selvregulering?
loyalitet	det lille fællesskab	skæbnefællesskab inden for sektoren	chefgruppen på tværs af sektorer	det store fællesskab i (lokal)samfundet.

De tidligere reformer følger med ind i de næste. Der er ikke tale om udskiftning men om overlapning. Det betyder, at der hele tiden kommer nye krav til som supplement til de gamle - og ikke i stedet for de gamle. Det er baggrunden for at forstå det ledelsesmæssige krydspres, den flertydighed og usikkerhed, der præger ledelsessituationen i det offentlige. Ledelse af institutioner drejer sig i dag om mere end faglig udvikling.

Man kan forklare reformernes tilblivelse ud fra forskellige hypoteser:

1. funktionelt tilpasning til betingelser for produktion af ydelser: mekanisk justering
2. politisk ideologisk koalitionsdannelse: Det muliges kunst
3. **symbolsk tilpasning til fremherskende normer: det, der er passende**
4. egenytte og interesser: de mange interessenter, herunder embedsmænd
5. egendynamik i udviklingen: reformer avler reformer.

Klausen (og Ståhlberg) hæfter sig især ved den 3. hypotese.

Siden begyndelsen af 90'erne er det mange steder blevet obligatorisk at lave virksomhedsplaner. Når disse virksomheds- eller organisationsplaner bruges rigtigt, så er de på samme tid:

- et strategi- og planlægningsredskab
- et styrings- og ledelsesredskab
- et policyformuleringsorgan (med værdier, kvalitets- og kravspecifikationer)
- et evalueringsredskab
- et markedsføringsredskab
- et imageskabende legitimeringsredskab.

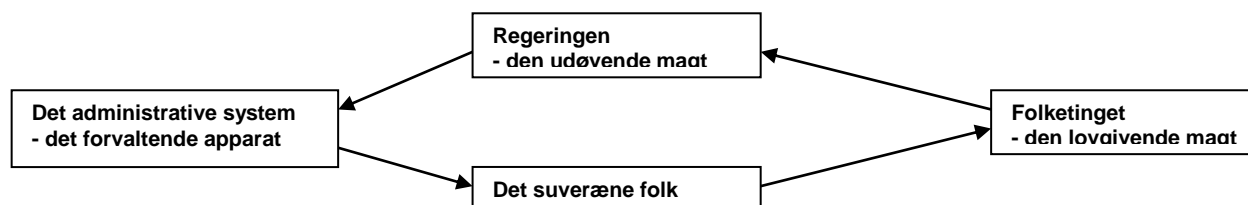
Strategiske samarbejder er blevet almindelige, og nogle kommuner er langt i planerne om egentlig kommunesammenlægning. Mouritzen har fundet ud af, at der er et mere velfungerende nært demokrati, jo mindre kommunerne er - og en bedre ressourceudnyttelse, når kommunerne vokser til et vist punkt. Der er trade-off mellem de 2 hensyn ved omkring 30.000 indbyggere. Det er derfor vigtigt, at man omkring sammenlægninger og samarbejder gør sig meget klart på forhånd, hvad det er, man vil opnå.

Kapitel 4: Rammebetingelser

Klaudi opererer med 4 sektorer, men fastslår, at det ikke er sektoren selv - men dens kontekst - der er afgørende for, hvad der karakteriserer ledelsessituationen.

(figur side 96)

Det, som karakteriserer hele den offentlige sektor, er, at den øverste instans udgøres af politisk valgte forsamlinger. Den parlamentariske styringskæde ser sådan ud:



Denne klassiske model giver et idéalbillede, men er langt fra virkeligheden. Og det kan diskuteres, hvor magten egentlig ligger i den korporatistiske, multicentrerede og segmenterede stat. De mange interesser har legitime interesser i at forsøge at influere på den offentlige beslutningstagen.

Den ledelsesmæssige situation i en offentlige kontekst er langt mere kompleks og det gør det på mange måder vanskeligere at være leder i det offentlige end i private firmaer og frivillige, non-profit-orienterede organisationer.

Der er 4 dimensioner, der er særlige ved den offentlige kontekst, nemlig:

1. Politisk styring og en politiseret omverden. Forskellene ses bl.a. af at:
 - Demokratiet gør, at politikerne er valgt af vælgerne til at være uenige.
 - Politikerne blander de sig ofte i driftssager og i enkeltsager.
 - Der er slet ikke samme strategiske proces som i en privat direktion og bestyrelse
 - Borgerne har en legitim ret til at blande sig i politik-udformning og i daglig drift (fx brugerbestyrelser)

Alt i alt betyder det, at der er tale om en "forhandlet virkelighed". De mange interessenter indgår i forhandlingsspil, der er præget af magtkampe og politiske processer. Den fundamentale politiske karakter betyder også, at det man i sidste ende "lever af" i det offentlige, er legitimitet - politisk legitimitet.

2. Bureaukratisk styring og regulering inden for en særlig retslig ramme. Forskellene ses bl.a. af at:
 - De offentlige centraladministrationer er sat til at administrere og kontrollere at myndighedsudøvelsen finder sted på rette måde. De skal kunne forlade sig på regelstyring og er fundamentalt styret gennem et nedskrevet lov- og regelgrundlag.
 - Staten (og hele det offentlige system) er karakteriseret ved at have den "legale magt" og ved at have retten til at håndhæve denne gennem tvang. Staten har monopol på tvangsmagt. Derfor er det også vigtigt, at nogen holder øje med staten og at dens afgørelser kan prøves.
 - Der er offentlighed i forvaltningen, så det offentliges myndigheds- og magtudøvelse kan kontrolleres.
 - Borgerne har ret til parts- og aktindsigt
 - Myndighederne har notatpligt og til at informere parterne om forhold, der vedrører dem
 - Myndighederne har også tavshedspligt.

3. Et udvidet produkt, en særlig forpligtelse. Forskellene ses bl.a. af at:
 - Offentligt ansatte er myndighedsudøvere og serviceproducenter. Der finder egentlig produktion sted i offentlige produktionsvirksomheder, men det er myndighedsudøvelsen og serviceproduktionen, der fylder mest og som er noget særligt.
 - Offentlige myndigheder må træffe beslutninger ud fra almenvellets interesser
 - Embedsmanden skal handle i overensstemmelse med den offentlige etos. Det betyder, at hun på den ene side skal være opofrende og loyal over for det offentlige og på den anden side være kritisk og konstruktiv (loyaliteten har altså en grænse).
 - Autoritetstroen var tidligere stor over for øvrigheden. Det er den ikke længere.
 - De offentlige ansatte skal være eksemplariske. Borgerne ser i dag sig selv som forbrugere og forlanger troværdige signaler fra de offentligt ansatte.

4. Særligt komplekse og komplicerede opgaver, såkaldte wicked problems. (Man skelner mellem tame = komplekse og wicked = komplicerede problemer) Forskellene til det private ses bl.a. af at:
 - Det offentlige er i modsætning til det private fyldt med wicked problems
 - Der kan være uenighed om, hvori problemerne består, for hvem de er et problem, hvor problemerne skal placeres, hvordan de skal finansieres, og hvordan de skal gribes an.
 - Der er ikke noget facit. Den offentlige kontekst er flertydig, kompleks og kompliceret.

Klaudi opererer med 3 styringsmekanismer, nemlig: (1) stat, (2) marked og (3) civilsamfund.

	Statslogik	Markedslogik	Civilsamfundslogik
Mennesket er	• zoon politicon	• economic man	• social man
motivation	• pligt	• nød (og nytte)	• lyst
orientering	• samfundet	• sig selv	• sine nærmeste
man kæmper om	• magt, indflydelse og ære	• penge og prestige	• anerkendelse, legitimitet
relation mellem parter	• hierarki og regler	• bytte og kontrakter	• gensidig tillid eller frygt
evalueringskriterium	• politisk legitimitet • produktivitet og effektivitet	• bundlinien	• processen
omverdensdimension	• politisk omverden	• teknisk omverden	• institutionel omverden
langsigtet perspektiv	• politikker, planer	• traditionelle konkurrencestrategier	• visioner
ledelse og strategi	• fagprofessionel administration og strategi på politiske markeder	• strategisk ledelse, mål og handlingsorientering	• værdiorienteret strategi og ledelse. • vægt på symbolske processer.

Klaudi forestiller sig, at de 3 sæt logikker er nedlagt i det enkelte menneske som så i kraft af genetiske og ikke mindst socialiseringsmæssige dispositioner vil være mere eller mindre tiltrukket af den ene, den anden eller den tredje form. Det, som er et adelsmærke for den ene, vil være en bespottelse for en anden - man befinder sig så at sige i hver sin verden, og har svært ved at forstå hinanden. Alle 3 ordningsformer befinder sig samtidig i ethvert menneske, enhver organisation og enhver stat. Det er blandingsforholdet, der er det afgørende. For lidt og for meget kan skabe problemer:

- For meget stat tager initiativet fra folk.
- For meget marked skaber utilsigtede og uønskede bieffekter (fx overudbytning)
- For meget civilsamfund (fx der, hvor marked og stat er sat ud af kraft og erstattet af anarki) skaber korruption, omgår markedsmekanismen og bryder med fundamentale frihedsrettigheder.

Teorien om stat, marked og civilsamfund bryder med sektortankegangen og kan være med til at forklare udvikling, ændring og etablering af mellemformer.

De megatrends, der er knyttet sammen med NPM (individualisering, nedbrydning af sektorgrænser, IT, modernisering i den 3. reformbølge) styrker alle markedslogikken.

I forbindelse med strategiarbejdet i det offentlige, skal man være opmærksom på det grundvilkår, at det offentlige ikke er en maskine og ikke er en forretning. Strategiske udfordringer i det offentlige er alle komplicerede med mange legitime - såvel interne som eksterne - interesser og interessenter. Endvidere gælder det, at ingen af lederne eller ledergrupperne er "herre i eget hus"

Hvis strategi sættes i forhold til de 3 ordningsformer, så kan man tale om strategi på politiske markeder (stat), traditionel (konkurrence)strategi (marked) og værdiorienteret strategi (civilsamfund). Pointen er, at med teorien om stat, marked og civilsamfund som logikker, rationaler og organisatoriske ordningsformer, så er de 3 strategiformer tilstede i enhver organisation uanset sektortilknytning - men den relative betydning - blandingsforholdet - er forskelligt.

	Politisk strategi	Markedsstrategi	Bevidsthedsstrategi
retter sig mod	den politiske omverden	den tekniske omverden	den institutionelle omverden
drejer sig om	indflydelse på beslutningstagning - interessevaretagelse	indtjening og erobring af markedsandele - ydelsesprofilering	at erobre legitimitet, overbevise, sætte dagsorden - dagsordenssættelse
i forhold til	forhandlinger og problemløsninger	salg og bytte af produkter og serviceydelser	kommunikation om idéer, værdier, meninger og holdninger
kommer til udtryk i	hvad, der er muligt	hvad der er ønskeligt	hvad der er rigtigt, hvad der er problemet og løsningen
...med metaforen	- det muliges kunst	- en kalkuleret risiko	- det passende
gennem medierne	forhandling, magt, hierarki, regler og kontrol	salg og bytte, penge, kontrakter og kontrol	kommunikation, sprog, symboliske handlinger og selvforvaltning.
efter analyse af løsningsform	politiske magtforhold	konkurrencemæssige situation	fremherskende omfattelser
konkrete strategiformer	dominerende koalition bestemmer eller kompromis	konkurrence eller samarbejde	fortolkning, dialog, uenighed eller konsensusopfattelse
klassiske udtryk	forhandling, undertrykkelse, oprør, allianceopbygning, imperieopbygning, netværksdannelse, koalitionsdannelse	focus, niche, prisførende, kvalitetsledende, diversifikation, alliance, karteldannelse og skjulte monopoler	kommunikation, argumentation markedsføring, kampagne, eksemplarisk handling,
	forhandlingsstrategier og planer	generiske strategier	visioner og ekspressive strategier.

Kapitel 5: Den skandinaviske velfærdsmodel

Alle demokratiske vestlige lande er i dag velfærdsstater, som hviler på forestillinger om borgernes rettigheder. Det er forestillinger, der er udviklet og erobret over 3 århundreder med først de retslige, så de politiske og endelig de sociale rettigheder. Velfærdsstaterne kan betragtes som indretninger til - i en keynesiansk ånd - at styre den kapitalistiske samfundsøkonomi og gøre kapitalismen menneskelig.

Den skandinaviske model bygger på universalisme - altså at alle borgere har ret til velfærdsydelser og at det er staten, der via skattefinansiering og de decentrale offentlige institutioner skal sikre ens behandling af alle borgere på centrale velfærdsområder.

	Selektiv model	Residual model	Institutionel model
Velfærdsregime	Konservativt velfærdsregime	Liberalt velfærdsregime (du er din egen lykkes smed)	Socialdemokratisk velfærdsregime
Idealmodel i	Tyskland og Østrig	USA	Skandinavien
Målsætning	<ul style="list-style-type: none"> Kontrol af arbejdskraften Pacifisering af arbejderne Afhjælpning af social nød 	Sikre de, der i perioder ikke kan deltage i markedsøkonomien.	<ul style="list-style-type: none"> Styrkelse af den sociale solidaritet Humanisering af markedsøkonomien Omfordeling
Ledende principper	<ul style="list-style-type: none"> Paternalisme Differentiering Finansiering via stat og arbejdsgiverbidrag og velgørenhed 	<ul style="list-style-type: none"> Frivillighed. Forsikring Finansiering af de forsikrede selv 	<ul style="list-style-type: none"> Social ret Universalisme Skattefinansiering
Målgruppe	Forskellige grupper af fattige og nødlidende	De forsikrede	Alle, der opfylder bestemte kriterier.
Primær producent	Gilder, laug, virksomheder, kirkelige og humanitære velfæredsorganisationer og staten	Private producenter	Offentlige institutioner
Omorganisering i	civilsamfund og korporatisme	marked	velfærdsstat og korporatisme

Reformerne i 70'erne og 80'erne passer fint med den institutionelle model som en idealmodel, hvorimod 90'ernes reformer spiller op imod den - og allerede har været med til at ændre den på nogle punkter. NPM-tankerne er antitesen til den skandinaviske model og minder meget om den liberale residualmodel.

De 3 modeller har rod i klassiske teorier udviklet af konservatismens, liberalismens og socialismens tænkere. Menneskesynet er helt forskelligt. I den første er det en barmhjertig og næstekærlig opgave at tage sig af de svage. I den anden er man sin egen lykkes smed. Og i den tredje er kollektivet/samfundet solidarisk med de svage.

Den offentlige sektor steg meget kraftigt i løbet af 50 år - men de sidste 15 år er de offentlige tjenester ikke vokset bemærkelsesværdigt.

I Danmark er den direkte skat forholdsvis høj - derimod er den indirekte skat mindre end i mange andre lande.

De offentlige udgifter er steget markant, men det er ikke serviceproduktionen, der er dyr. Det er udgifterne til renter og overførsler, der er steget markant fra 1970'erne og frem. Overførslerne er bomben under det danske system. Og faktisk er det sådan, at vi bruger færre penge på eksempelvis sundhedsvæsenet, end mange af de lande, vi sammenligner os med.

Ifølge Klaudi ser de tågede forestillinger om den dyre offentlige sektor ud til at være et fatamorgana. Til gengæld er det nødvendigt at skære i overførselsindkomsterne, ændre på pensionsalderen og få flere mennesker aktiveret (hvis der da er nogen, der tør sige det højt!!)

Hvis vi ser tilbage i tiden, har der været perioder og situationer, hvor der har været usikkerhed om, hvilken vej samfundet skulle udvikle sig. Der er så blevet lagt nogle spor, som man siden har fulgt indtil næste

”sporskifte”. Måske står vi p.t. foran et sådant sporskifte: De liberalistiske reformer sætter for alvor spørgsmålstegn ved den velfærdsmodel, der er opbygget siden 2. verdenskrig.

Tidligere sporskifter har bl.a. været:

- kommunalreformerne
- Steinckes socialreform i 1933, der betød at retsprincippet erstattede tidligere tiders skønsprincip ved tildeling af sociale ydelser
- parlamentarismens indførelse i 1901
- septemberforliget i 1988 (Arbejdsmarkedets Grundlov)
- enevældens ophævelse og Grundloven af 1849

Forandringerne i DK har i meget høj grad været præget af evolution og ikke revolution - man har været pragmatisk og konsensusøgende. Det har givet en kontinuitet i den historiske udvikling - måske fordi der har været tale om en homogen, etnisk, sproglig, religiøs og kulturel samfundsformation. Noget, som nu udfordres af det multietniske og multikulturelle samfund, som Danmark er ved at udvikle sig til.

Den 3. sektor har via frivillige organisationer spillet en central rolle i udviklingen af den skandinaviske velfærdsmodel. Relationerne mellem stat og disse organisationer er præget af en tradition for:

- samarbejde og harmoni (snarere end konflikt)
- pragmatisk konsensus (snarere end ideologisk uoverensstemmelse)
- arbejdsdeling (snarere end konkurrence)
- gensidig afhængighed (snarere end af ensidig afhængighed)
- kontinuitet (snarere end af brud)

Der er en række fællestræk i de skandinaviske lande, som fører frem til udviklingen af den skandinaviske velfærdsstat. I anden halvdel af 1800-tallet dannes i egentlig forstand den tredje sektor omkring en række organisationer, der er såvel faglige som politiske, kulturelle og sociale. De frivillige organisationer har i vid udstrækning tilknytning til de store sociale bevægelser: arbejderbevægelsen, bondebevægelsen, idrætsbevægelsen, religiøse bevægelser og afholdsbevægelsen.

Det er også karakteristisk, at udviklingen af velfærdsstaten efter 2. verdenskrig sker som en samtidig vækst i omfang og antal af frivillige organisationer og af de rent statslige organisationer. Der er med andre ord ikke tale om et 0-sums-spil, hvor staten vokser på bekostning af den tredje sektor.

I den anglo-amerikanske tradition fremhæves den tredje sektor og de frivillige non-profit-orienterede organisationer ofte som værende i opposition til staten og den offentlige sektor. sådan er det ikke i Skandinavien. Den skandinaviske 3.-sektor-model er kendetegnet ved at:

- Den eksisterer ved siden af og sammen med en meget stor offentlig sektor
- De frivillige og non-profit-orienterede organisationer er udsprunget af de folkelige bevægelser
- Demokrati og medlemsbasis. Det skaber en frivillighedstradition
- En udpræget pragmatisk og konsensusorienteret holdning ved forhandlinger
- Gode relationer til de offentlige myndigheder
- Den 3. sektor kommer til at minde mere om det offentlige end om det private
- Organisationer i den 3. sektor inddrages i høj grad i den offentlige beslutningstagen
- 3.-sektor-organisationerne er (til trods herfor) præget af autonomi og stor legitimitet.

Udviklingstendenserne i den 3. sektor peger i retning af,

- at der sker en professionalisering og institutionalisering.
- at sektorgrænserne opløses
- at der til stadighed opstår nye, frivillige og non-profit-orienterede organisationer.

Kapitel 6: Nyere teorier

De moderne klassikere antager, at virkeligheden er objektivt iagttagelig og identificerbar. Ønsket er at etablere et "best fit" mellem omverdenssituationen, strategi, mål, opgaver, struktur, bemanning m.m. Den klassiske designteorikombineres med strategitænkningen i den klassiske best-fit og situationsbestemte skole. Den samtidige udvikling af motivations- og ledelsesteorien passer fint til dette billede. Human Relations-skolen, der trækker på sociologiske og socialpsykologiske indsigter opstår således som et modstykke til den rationaliseringsstrategi som bureaukratisering og scientific management var udtryk for.

Den senmoderne organisationsopfattelse hviler på en forestilling om, at virkeligheden er en social konstruktion, der hele tiden må fortolkes og omfortolkes.

Senmoderne analyser af strategi peger på, at begrebet har ændret karakter: fra at dreje sig om strategisk planlægning drejer det sig nu om strategisk ledelse. Focus er skiftet

- fra administration til strategiudvikling.
- fra en lille ledelsesgruppe til en involvering af medarbejderne på alle niveauer
- fra en klar sondring mellem strategisk, taktisk og operativt niveau til kobling og integrering af niveauerne
- fra strategiske mål, der er separat udviklede, til en kobling af disse med visionen og missionen
- fra et givet miljø/en given omverden til et valg af kontekst - altså fra situationsteori til institutionel teori.

Det senmoderne syn på organisation og ledelse peger i retning af det hensigtsmæssige i at gå fra management i retning af leadership.

I den forbindelse bringes Erik Johnsens definition på ledelse frem. Den lyder:

"Ledelse er et på samme tid målsættende, problemløsende og sprogskabende samspil mellem mennesker"

I dagens ledelsessamfund er der en række buzz-words, som det er nødvendigt at forholde sig til:

Kontraktstyring

Kontraktstyring er en naturlig opfølgning på den mål- og rammestyring, som man introducerede under den anden reformbølge i 80'erne. Man ønskede at føre noget af ansvaret og detaljstyringen af institutionerne tilbage igen, dvs. at centralisere oven på decentraliseringen.

De teoretiske argumenter for kontraktstyringen knytter sig til økonomitrænkningen og den moderne organisationsopfattelse.

Mens regelstyringen hovedsagelig rummer negative konsekvenser, så rummer kontraktstyringen muligheder for positive incitamenter - bla. knyttet til begrebet "ny løn".

Ny løn

Ny løn blev indført som en reform i store dele af den offentlige sektor i slutningen af 90'erne. Når der trods problemer, modstand og hidtidige erfaringer blev en så omfattende reform, så kan det forklares med, at det var i pagt med tiden og en del af en fremvoksende reformstrategi, hvor alle brikkerne i mønstret havde et liberalistisk tilsnit.

Der er dog alvorlige problemer knyttet til det nye lønsystem og til den tænkning, det hviler på. Økonomiske incitamenter er jo generelt tænkt som noget, der skal ændre adfærden i positiv retning gennem belønning på udvalgte områder. Omvendt kan det dog føre til, at der opleves manglende incitamenter til at gøre det, der ikke kan måles, og det som ikke bliver belønnet særskilt.

TQM = Total Quality Management

Total Quality Management er et samlekoncept for en række tanker om, hvordan man skaber opmærksomhed om og kan kontrollere kvalitetsniveauet i en organisation med henblik på at opnå effektivitet.

TQM fokuserer meget på standardisering af arbejdsprocesser og på måling, dvs. på kvantificering i en traditionel positivistisk tradition.

Omring TQM kan lederne typisk se strategiske muligheder i at dokumentere, hvad man står for, mens medarbejderne ser dokumentationskravet som en unødigt bureaukratisering (og mistænkeliggørelse) af deres arbejde.

Værdibaseret ledelse

Værdibaseret ledelse drejer sig om at skabe mening gennem tolkning af virkeligheden. Det, man ønsker, er at lade organisationen styre gennem værdier frem for regler, rutiner eller konkurrencemekanismer.

Værdiorienteret ledelse drejer sig om, at arbejde effektivt med at formulere, hvilke grundlæggende/bærende værdier, der skal være styrende for organisationens funktionsområde.

Bag værdibaseret ledelse ligger der et menneskesyn, der er helt anderledes, end det, der ligger bag kontrol og kvalitetstænkningen, sådan som det bl.a. kommer til udtryk i kontraktstyring og TQM. I værdibaseret ledelse antages det nemlig, at man kan have tillid til, at aftaler bliver overholdt, herunder at den enkelte søger at leve op til det aftalte værdigrundlag, og dermed bliver kontrol overflødiggjort.

Der er dog en risiko for, at det, man kan blive enige om, er de mindste fællesnævnerne, hvorved der bliver tale om et minimalistisk koncept.

Kapitel 7: De nye lederroller

Spørgsmålet er, om lederne i det offentlige kan leve op til de forventninger, der er til dem nu og i fremtiden? Det tror Klaudi kun i begrænset omfang, at de/vi kan! Det ses bl.a. af, at offentlige ledere føler sig pressede og af at det er svært at besætte lederstillinger.

Grunden til, at de offentlige ledere står over for en svær/umulig opgave er måske også, at de simpelthen ikke føler sig som ledere - de føler sig ikke klædt på til at være ledere.

De reformtiltag, der har præget den offentlige sektor og de ledelsesmæssige teknikker, der er tilbudt ledere, er kommet udefra og oppefra. Det er paradoksalt, for der er rigeligt med indre kapacitet/kompetence. Det drejer sig om at tro på egne kræfter - at benchmarke med fremragende institutioner og så skabe fornyelse gennem selvudvikling.

Offentlige, danske ledere tillægger roller som strateg, visionsskaber, kvalitetsudvikler og værdiskaber større betydning end traditionelle lederroller som problemløser, planlægger og beslutningstager. Det forholder sig delvist omvendt for private ledere (Det danske ledelsesbarometer).

Klaudi peger på, at værdibaseret ledelse kan være et godt værktøj. Han håber, at det kan blive en væsentlig brik i den 4. fremvoksende reformbølge - det vil kunne være en revitalisering af det offentlige, som vil puste nyt liv i, tilpasse og udvikle det offentlige, så det er tidssvarende og så det drives af visioner om det gode samfund, den velfungerende offentlige sektor og den gode arbejdsplads.

De fagprofessionelle har en veludviklet ledelsesresistens, hvilket nemt medfører konflikter mellem ledere og professionelle medarbejdere, når ledere prøver at agere som moderne managers. De professionelle har en ledelsesfremmed holdning, fordi den fagprofessionelle kultur er bundet til solidaritet og ligeværdighed omkring faget og fordi man har en oplevelse af, at man som professionel ikke har brug for nogen leder: Man er sin egen leder. Hvis det er holdningen, så bliver det unægtelig svært at skabe den legitimitet omkring ledelse, som er nødvendig for at lederne kan fungere som ledere.

Fagforeningerne spiller en hyklerisk dobbeltrolle omkring ledelse. De spiller en hovedrolle, som vanskeliggør ledelse i det offentlige. De befinder sig i et strukturelt dilemma, fordi de typisk repræsenterer såvel arbejdstagere som arbejdsgivere. Mange steder etableres lederfora inden for fagforbundene - men det er stadig meget begrænset hvad man gør specielt for lederne. Danmarks Skolelederforening er eet af de få eksempler på et konsekvent brud med de gamle traditioner og tænkemåder. I andre forbund må lederne forsøge at fremme deres interesser internt...

Lige så længe lederne er lullet ind i fagforeningernes lune favn og ideologiske spændetrøje, bliver det vanskeligt at praktisere nogen anden form for ledelse, end den som er legitim i fagforeningerne. Det, der lægges op til, er et ledelseskollektiv, som umuliggør, at den formelle ledelse kan træde frem. Man opfatter lederen som den fagligt dygtige sparringspartner, som kan sætte sig i spidsen for den faglige og produktionsmæssige udvikling, løse de små dagligdags problemer og fungere som en dygtig personalechef. Fagforeningerne og medarbejderne ser helst, at lederen er til stede og til rådighed for medarbejderne det meste af tiden, og de kan slet ikke forestille sig nogen på lederposten, som ikke er ligesom dem selv. Fagforeningerne siger, at de ønsker at sætte fokus på ledelse, men i virkeligheden ønsker de ikke, at lederne får stor magt. De foretrækker kollektiv ledelse og har i det hele taget en opfattelse af, at ledelse er noget, der drejer sig om ufarlig organisatorisk og faglig udvikling.

Ledere skal med andre ord bevise sig og gøre sig fortjente til at udøve lederskab!

Moderne ledere skal så at sige afklæde sig den klassiske bureaukratiske administratorrolle og den primus-inter-pares-rolle, som knytter sig til at være faglig sparringsperson og faglig udvikler og i stedet påtage sig rollen som Ledere med stort **L** - ledere, der sætter sig i spidsen for projekter, der også kan være med til at sætte nye politiske dagsordener.

Det stiller for lederne krav om:

- Lederegenskaber, som er forbundet til personligheden, og som udvikles langsomt livet igennem
- Lederkvalifikationer, der er tillærte - kan indlæres og behøver ikke at blive aflært
- Lederroller, der i høj grad afhænger af, hvordan lederen opfatter sig selv.

som over tid er udviklet sådan:

	Lederegenskaber	Lederkvalifikationer	Lederroller
<i>Tidligere</i>	<ul style="list-style-type: none">• Gennemslagskraft• Troværdighed• Loyalitet• Det flittige og samvittighedsfulde forbillede	<ul style="list-style-type: none">• Fagspecifik viden (fx som pædagog, lærer, sygeplejerske, læge osv.)	<ul style="list-style-type: none">• Loyal embedsmand• Primus inter pares
<i>Nu og i fremtiden</i>	<ul style="list-style-type: none">• Åbenhed• Evne til at skabe overblik• Overbevise• Inspirere/motivere	<ul style="list-style-type: none">• Fagspecifik viden +• Generalistegenskaber• Sprogkundskaber	<ul style="list-style-type: none">• Visionsskaber• Strateg• Forhandler• Brobygger• Netværksdanner

Det, der har karakteriseret den offentlige sektor i de seneste år (i forhold til den tekniske omverden) er en rivende teknologisk udvikling, en øget markedsorientering med nyt brugergrupper, krav om organisatorisk omstilling og tilpasning. Det, der karakteriserer den politiske omverden, er at udvikling og overlevelse sker på politiske markeder præget af nyt dagsordener.

I forhold til lederegenskaberne er det helt nye her fx et krav om paradoksledelse (situationsbestemt enten/eller - både/og). I forhold til lederkvalifikationerne skal man i det offentlige især erhverve sig kvalifikationer til at være mere handlings- og målorienteret. Særlig skal fremhæves 4 centrale grundvilkår for offentlig ledelse nu og i fremtiden, nemlig:

1. Øget kompleksitet, som organisatorisk peger mod fagbureaukrati og ad-hocrati og ledelsesmæssigt med organisationsudvikling og innovation. Nye lederroller: Chef og entreprenør.
2. Mere tubulens/usikkerhed. Det nødvendiggør strategier og netværksorientering. Ny lederrolle: Strategen.
3. Krav om åbenhed/offentlighed/legitimering. Det fordrer gennemsigtige organisationer med PR-orientering og etiske udfordringer. Ny lederrolle: Lederen, repræsentanten/receptionsløven.
4. Voksende krydspres. Det betyder, at der findes konkurrerende rationaler omkring organisationen og at udvikling af politiske evner, politiske netværk og manøvre dygtighed er nødvendige ledelseskvalifikationer. Ny lederrolle: Politikerne, forhandleren.

De 4 grundvilkår medfører altså krav om, at man indgår i nye lederroller.

Klaudi forbinder den autoritative lederstil med stats- eller civilsamfundslogikken, den demokratiske lederstil med en kombination af stat eller civilsamfund og den laissez-faire-agtige med enten civilsamfund eller marked.

Det, der skal til i fremtiden, er at ledelse bliver betragtet som en profession.

Det ledelsesfremmede og den manglende legitimitet om ledelse i det offentlige hænger sammen med både politikernes, medarbejdernes og ledernes eget syn på ledelse.

Klaudi forestiller sig derfor, at ledelse bliver en karrierevej, og at det i forhold til nu bliver en uforudsigelig karrierevej, der kan rumme både karrieresprung og karriereskift.

Som leder i det offentlige kommer man til at befinde sig i spændingsfeltet mellem det lille og det store fællesskab.

I det store fællesskab bliver det at kunne se sig selv om en del af noget, der er større end en selv, afgørende.



Dog skal man være opmærksom på, at spændingsfeltet mellem det lille og det store fællesskab uvægerligt kommer til at producere nogle krydspres og dilemmaer, som kan være vanskelige at håndtere for den enkelte leder.

Krydspres opstår, når man er stillet over for to eller flere mere eller mindre modstridende krav og forventninger.

For at kunne håndtere krydspres må man sætte sig ind i disse. Den aktive netværksorientering og -deltagelse er blevet et meget pointeret og anvendt medie for stakeholder-management - og altså en måde at holde krydspreset i skak.

En anden måde at imødekomme krydspres og flertydighed i omgivelserne på er at indbygge nogle af modsigelserne og krydspresene i organisationen

En tredje vej er at lederen må lære at håndtere krydspreset.

Når omverdenen er politisk og fyldt med modstridende interesser, flertydighed og inkonsistens, bliver krydspres et grundvilkår og håndteringen af dem en nødvendighed ligesom paradoksledelse er uundgåelig. Det bliver ligeledes afgørende, at man kan argumentere for sine handlinger - troværdighed er et nøgleord.

Klaudi afslutter bogen med at forholde sig kritisk til sin egen teori om stat, marked og civilsamfund. Han argumenterer for, at i dilemmaet mellem enkelhed og "rigtighed", så er teorien "ikke så ringe". Men der er dog noget, der ikke passer helt. Man kan stille spørgsmål ved, om de 3 kategorier er udtømmende. Fx er svagheden ved den omfattende statsteori, at det politiske og det bureaukratiske rummer hver deres meget forskellige rationale.

Klaudi opstiller derfor en udbygget model med ikke 3 men derimod 5 rationaler. Han pointerer dog, at der ikke er tale om sektorer - men om logikker, rationaler og ordningsformer.

Skulle det være noget særligt?

Det giver så følgende karaktertræk:

	Politik	Organisering	Marked	Civilsamfund	Etik
Mennesket er	zoon politicon	professionel	economic man	socialt væsen	moralsk væsen
Motivation	magt, ære og indflydelse	pligt og orden	nød, nytte og materiel vinding	lyst, frygt, kærlighed, længsel efter at høre til	længsel efter sandhed og retfærdighed
Orientering	Samfundet	Organisationen	sig selv	sine nærmeste/de andre	det etiske
Man kæmper om	magt, ære og politisk indflydelse	organisatorisk indflydelse	penge og prestige	social anerkendelse	at få ret og at nærme sig sandheden
Relationen ml. parter	forhandlet på baggrund af magtposition mistillid	kan styres via regler og faglige normer tillid	kontrakter mistillid	tillid (eller frygt)	ligeværdig dialog, nysgerrighed og skepsis tillid
Omverden	politisk	teknisk	konkurrence-marked	social	diskursi v
Ledelse	politisk	administrativ og fagprofessionel	målretteret	human-ressource-orienteret	kommunikativ
Strategi.	politiske strategier strategi på politiske markeder	organiseringstrategier strategi for optimering af effektivitet og produktivitet	markedsstrategier generiske konkurrencestrategier	sociale strategier	bevidsthedsstrategier ekspresive strategier

I den offentlige kontekst betyder det politiske og organisatoriske rationale ganske meget, og derfor vil de vektorer, som illustrerer dette, skulle være pænt store. Derimod er vektorerne knyttet til rationalerne etik, marked og civilsamfund mindre betydningsfulde, selvom de på ingen måde er uden betydning.