

Indhold

Indledning

Forord.....	2
Sammenfatning og konklusioner	5
Kapitel 1 - Generelt om undersøgelsen	9
Kapitel 2 - Kommunerne og de store reformer	15

Resultater

Kapitel 3 - Kommunernes overordnede styring.....	20
Kapitel 4 - Institutionslederne og deres ledelsessituation i 2010	30
Kapitel 5 - Nye ledergrupper.....	52
Kapitel 6 - Ledernes opfattelse af kommunernes styring	62
Kapitel 7 - Konkluderende tematiseringer på baggrund af undersøgelsen	70
Deltagende kommuner.....	80
Referencer	81

Forord

Decentrale ledere spiller en nøglerolle i den offentlige kommunale serviceproduktion. Det er dem, der sammen med deres medarbejdere er med til at sikre, at overordnede politikker og strategier føres ud i livet og gøres til virkelighed. Denne rolle bliver ikke mindre vigtig i en tid, hvor store reformer skal implementeres, samtidig med at krav og forventninger om kvalitet, produktivitet og effektivitet i offentlig drift og serviceproduktion vokser. Vi er derfor glade for at have fået muligheden for at studere disse lederes ledelsessituation nærmere.

Med decentrale ledere af serviceproducerende institutioner tænker vi dels på ledere af de klassiske kommunale institutioner så som skoler og daginstitutioner, men også på ledere af nyere institutioner, som borgerservice- og jobcentre og mindre tæt koblede institutioner såsom områder og deres områdeledelser, noget der er udbredt på dagtilbuds- og plejeområdet. De er decentrale i den forstand, at de leverer borgerrettede ydelser og kan blive tildelt mere eller mindre autonomi vis-a-vis kommunens centrale forvaltning. Vi benytter i analysen betegnelsen virksomhedsgørelse om den autonomi og det ledelsesmæssige råderum, der gennem decentralisering tildeles disse organisatoriske enheder og gør lederne ansvarlige for budget og personale m.m., hvorved de kan betragtes som enheder, der har mulighed for at træffe selvstændige ledelsesmæssige beslutninger og vil blive holdt ansvarlige for disse. Betegnelsen stammer fra den brug, som man i Bornholms Regionskommune benyttede i den struktur- og styringstænkning, man der valgte med og efter den frivillige kommunesammenlægning, som man der foretog i 2003 (jf. Christoffersen, Klausen og Lundtorp 2005).

I 2004 foretog vi i samarbejde med Lederne og Kommunaldirektørforeningen den første store landsdækkende og repræsentative undersøgelse af institutionsledelse i de danske kommuner.¹ Undersøgelsen var den første af sin art, i og med den på den ene side, via et spørgeskema til kommunaldirektørerne, afdækkede de strukturelle og styringsmæssige forhold i kommunerne og på den anden side via et spørgeskema til institutionslederne, afdækkede, hvordan de i lyset heraf opfattede deres ledelsessituation.

¹ Undersøgelsen rapporteredes i Klausen og Michelsen (2004), i Michelsen, Klausen og Pedersen (2004), samt Klausen (2006).

Nu gentager vi undersøgelsen for at se, hvad der er sket i den mellemliggende periode. Samtidig udvider vi undersøgelsen til ved siden af ledere af skoler, daginstitutioner og ældrecentre at omfatte en række andre og i nogle sammenhænge nye typer af ledere, nemlig ledere af borgerservicecentre, jobcentre, familiecentre samt områdeledere i dagpleje, hjemmepleje og plejecentre. De er også decentrale ledere, men vi antager, at de er placeret tættere på kommunens topledelse. Dermed dækker undersøgelsen de fleste decentrale ledere med ansvar for serviceproduktion, og som har personale- og økonomiansvar. Vores antagelse er, at de decentrale ledere har meget til fælles, men også at de samlet set er en inhomogen gruppe, og at nogle af de forskelle, vi i 2004-undersøgelsen fandt mellem lederne på de forskellige sektorområder, vil genfindes i denne undersøgelse mellem de forskellige ledergrupper.

Vi er glade for, at Lederne har finansieret denne undersøgelse, og at Kommunaldirektørforeningen har bakket op om og anbefalet den over for deres medlemmer.² Begge har givet os fuldstændig frie hænder til at tilrettelægge undersøgelsen og føre den ud i livet. Konklusionerne er vi da også ene ansvarlige for.

Der skal lyde en stor tak til kommunaldirektørerne i de 76 kommuner, som beredvilligt har bakket op om undersøgelsen ved dels at besvare en række spørgsmål, vi havde til dem, om hvordan kommunerne styrer de decentrale institutioner, dels ved at give os mulighed for og adgang til at sende vores survey til kommunens decentrale ledere.

Vi ønsker også at takke de institutionsledere og områdeledere, som hjalp os på vej i vore forundersøgelser ved at indgå i fokusgruppeinterviews, samt til de der testede vore surveyspørgsmål.

Sidst, men ikke mindst, vil vi gerne rette en stor tak til alle de decentrale ledere, i alt 2.182, som har svaret på vores spørgeskema. Undersøgelsen ville aldrig være blevet til noget, hvis ikke så mange havde forholdt sig positivt og seriøst til vores survey.

Vi håber, at denne undersøgelse vil bidrage væsentligt til forståelsen af, hvad det vil sige at fungere som decentral leder i kommunerne, og at den, med sit longitudinelle design og karakter af at være en ”revisited” i forhold til 2004-undersøgelsen, vil kunne sige noget om udvikling over tid. Herunder er det vores ambition, at undersøgelsen kan være med til at kvalificere vores viden om betydningen af store reformer såsom Strukturreformen og Kvalitetsreformen.

² Forskningsprojektet har haft en rådgivende gruppe, som har mødtes tre gange for at sparre om undersøgelsens tilrettelæggelse. Gruppen består af Jesper Zwisler fra Kommunaldirektørforeningen, Kim Møller Laursen fra Lederne samt Ellen Marie Vestager og Rikke Kallesøe Raecke ligeledes fra Lederne.

Cand.scient.pol.-studerende Pernille Carlsson og Stine Skov Sjølund har bidraget til undersøgelsens praktiske gennemførelse.

Denne rapport kan læses separat, men den interesserede læser får et større udbytte og et indblik i undersøgelsen, ved at rekvirere Klausen, Michelsen og Nielsen (2011) *Kommunal ledelse på det decentrale niveau*, i Institut for Statskundskabs skriftserie Kommunalpolitiske Studier, nr. 29, som rummer de ubearbejdede frekvenser på de tre undersøgelser (svar fra kommunaldirektører, institutionsledere og andre ledere) og dermed også spørgsmålene fra de tre dele af undersøgelsen. Denne publikation kan også downloades fra hjemmesiden for Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.

Odense, januar 2011

Kurt Klaudi Klausen, Johannes Michelsen, Dan Michael Nielsen

Sammenfatning og konklusioner

Formålet med dette forskningsprojekt er at undersøge kommunale, decentrale leders ledelsessituation og den måde, de praktiserer ledelse i de danske kommuners decentrale enheder i 2010, og sammenligne resultaterne med en tilsvarende undersøgelse fra 2004. På den måde kan vi tage temperaturen på ledernes situation i dag og undersøge, hvordan den er blevet påvirket af de seneste års store forandringer i kommunerne, forandringer der bl.a. kan ses som følger af Strukturreformen og Kvalitetsreformen.

Undersøgelsen omfatter ledere fra i alt 76 af landets 98 kommuner, og den er repræsentativ for ledere inden for de tre store kommunale institutionsområder: daginstitutioner, folkeskoler og plejecentre og blandt nye ledere i kommunerne, om end der mangler svar fra de allerstørste kommuner. Undersøgelsen giver også den første samlede oversigt over ledelsessituationen i andre, nye former for decentrale ledere i kommunerne: ledere af borgerservicecentre, jobcentre, familiecentre samt områdecentre inden for daginstitutioner og plejeområdet. Endelig omfatter undersøgelsen svar fra kommunaldirektørerne i 75 af de 76 deltagende kommuner, om hvordan de styrer de decentrale ledere.

Siden den første undersøgelse i 2004 er kommunernes decentrale leders ledelsessituation blevet påvirket af Strukturreformen og Kvalitetsreformen. Ikke mindst som reaktion på disse reformer er kommunerne blevet omorganiseret i 3 omgange. Første gang var i direkte tilknytning til Strukturreformen. Her blev de decentrale ledere underkastet en ny overordnet struktur- og styringstænkning, ligesom de i mange tilfælde fik nye ledere over sig og nye kolleger. Allerede efter Strukturreformens første år begyndte kommunerne at strømline de centrale aktiviteter og reorganisere de decentrale aktiviteter. Der skete f.eks. nedlæggelser og sammenlægninger af institutioner, og der blev indført områdeledelse. En tredje omorganisering synes at være i gang netop i denne tid på baggrund af den velfærds-klemme, kommunerne befinder sig i som følge af færre ressourcer og øgede krav fra både befolkningen og Folketinget. Undervejs har kommunerne også skullet forholde sig til Kvalitetsreformen, der sigter på at styrke kvalitet og økonomi i de aktiviteter, der styres af de decentrale ledere. Undersøgelsen fortæller således om situationen blandt de kommunale ledere i tiden mellem

den 2. og den 3. omorganisering efter Strukturreformen – og på et tidspunkt, hvor der netop er valgt nye kommunalbestyrelser.

Kommunaldirektørerne angiver overordnet set, at antallet af ledelseslag mellem dem selv og institutionslederne er øget i forhold til 2004. Endvidere opfatter kommunaldirektørerne i meget høj grad institutionerne som virksomheder med selvstændigt økonomisk ansvar. Stort set ingen opfatter institutionerne som forvaltningsmæssige driftsenheder. Denne forståelse gjaldt allerede i 2004, men er nu blevet styrket yderligere. Virksomhedsgørelsen er mindre for borgerservice og de andre nye typer af aktiviteter. Kommunerne bruger ifølge kommunaldirektørerne mange forskellige styringsmekanismer over for institutionerne: især værdibaseret ledelse, mål- og rammestyring samt feedback på virksomhedsplaner. Hierarkiet har dog også fået øget betydning som styringsmekanisme siden 2004. Endelig viser kommunaldirektørernes svar, at der kun skete begrænsede omorganiseringer af daginstitutioner, skoler og plejecentre i forbindelse med Strukturreformen, mens der i de kommende år forventes forandringer på institutionernes kerneområder af såvel strukturel som styringsmæssig art.

Udgangspunktet for analysen af institutionsledernes ledelsessituation er, at mere end 80 pct. af dem er tilfredse med deres nuværende job i alle tre sektorer, mens kun 1-3 pct. erklærer sig utilfredse. Trods de store reformer er jobtilfredsheden endda stort set uændret siden 2004.

Blandt institutionslederne er der overvægt af kvinder i daginstitutioner og plejecentre, mens mænd dominerer skolerne. Aldersmæssigt er overvægten af ledere over 50 år sigende – især i skolerne. Institutionslederne har grunduddannelser på professionsbachelorniveau, og siden 2004 er formelt kompetencegivende diplomuddannelser blevet meget mere udbredte. Institutionslederne har fortrinsvis erfaringer fra det offentlige og primært fra den kommune, institutionen ligger i. Godt 60 pct. af institutionslederne har været ledere i mere end 10 år, og især plejecenterledere har flest erfaringer uden for egen institution. Siden 2004 er tendensen, at færre institutionsledere rekrutteres uden for kommunen selv, mens lederne flytter mere rundt inden for den enkelte kommunes institutioner, og de nuværende ledere har flere års ledelseserfaring.

Der er tydelige sammenhænge mellem institutionernes størrelse og ledernes arbejdstid. Daginstitutionerne har få ansatte og ledere med lav arbejdstid, mens skoler og plejecentre har mange ansatte og lederne har en længere arbejdstid end daginstitutionslederne. Sammenlignet med 2004-undersøgelsen er skoler og daginstitutioner i 2010 større, og deres ledere arbejder også mere. For plejecentrene er andelen af store institutioner derimod mindre i 2010, og der er sket en øget differentiering mht. plejecenterledernes arbejdstid.

En omfattende analyse af institutionsledernes lederidentitet viser, at den har været ret stabil siden 2004-undersøgelsen. Kun få har en rent faglig lederidentitet. Flertallet af plejecenterlederne hylder en rent professionel lederidentitet, mens daginstitutionslederne betoner en kombineret lederidentitet, og skolelederne placerer sig imellem disse to grupper. Prioriteringen af arbejdsopgaver er også stabil i forhold til 2004-undersøgelsen. Trods gradforskelle i lederidentitet er der udbredt enighed om at anvende 'bløde' ledelsesformer. Institutionsledernes lederidentitet bekræftes af, at de primært søger råd om ledelsesmæssige problemer blandt andre ledere og topledelsen, mens medarbejdere og fagforeninger stort set aldrig bliver spurgt i lige præcis den situation.

Institutionslederne kan identificere en række ændrede arbejdsbetingelser. Alligevel er de tilfredse med forholdet mellem ansvar og beføjelser og befinder sig godt med den spændende udfordring, de synes lederjobbet er. I almindelighed har de et ganske omfattende økonomisk råderum og personalemæssige beføjelser. Siden 2004 er der på den ene side blevet længere til topledelsen, men på den anden side er institutionsledernes økonomiske råderum og ledelsesmæssige beføjelser øget.

Som i 2004 samarbejder institutionslederne inden for deres sektor og har forståelse for, at de skal varetage hensyn til hele kommunen. Forholdet til topledelse og politikere er fortsat mildt skeptisk. I relation til udefrakommende forhold angiver institutionslederne, at de påvirkes stærkt af økonomiske problemer i kommunen, af ændringer i love og regler samt af krav om dokumentation – dvs. relativt generelle forhold vedr. styringen af den offentlige sektor. Derimod føler de sig ikke påvirket af det løbende samarbejde med brugere, befolkning og lokalsamfund i øvrigt. Tilsvarende er institutionslederne enige om at identificere manglende ressourcer til at udføre alle opgaver og et stort arbejdspress som de største barrierer for ledelse. Endelig har institutionslederne kun begrænset interesse i at gøre karriere i form af et mere ansvarsfuldt job eller et job i en anden sammenhæng. Samtidig er hovedparten af institutionslederne ikke interesserede i et ikke-lederjob.

Fælles for de nye ledergrupper er, at de generelt giver udtryk for en endnu større jobtilfredshed end institutionslederne. De har også en højere ledelsesmæssig anciennitet og flere lederjobs bag sig end institutionslederne. Endvidere er de også tættere på topledelsen, og gennemgående har de flere medarbejdere under sig. Deres økonomiske råderum er lidt mindre end institutionsledernes. Ledere af borgerservice, jobcentre og familiecentre har ofte lange grunduddannelser og lederuddannelse på masterniveau. Endvidere arbejder de længere og har bedre muligheder for individuel forhandling af løn.

Ledere af borgerservice og jobcentre har den mindst faglige lederprofil af alle decentrale ledere, mens ledere af familiecentre har en af de mest faglige ledelsesidentiteter. Selv om

der stadig er langt til, at ledelse betragtes som en profession i kommunerne, dokumenterer undersøgelsen, at der er tale om en stigende grad af professionalisering af de kommunale ledere.

Institutionledere og kommunaldirektører opfatter kommunernes forhold lidt forskelligt. Begge parter mener, at Strukturreformen har haft positiv virkning på produktivitet, effektivitet og kvalitet, men kommunaldirektørerne er mere positive end institutionslederne. Endvidere hænger institutionsledernes jobtilfredshed sammen med graden af virksomhedsgørelse.

Vi giver fire bud på konklusioner af projektet: De decentrale ledere er særdeles tilfredse og føler sig ikke stressede trods lange arbejdstider og øget opgavebelastning. Kvalitetsreformens væsentligste effekt synes at være, at de decentrale ledere har fået kompetencegivende lederuddannelse. Strukturreformen har givet anledning til to bølger af omorganiseringer i kommunerne, der nu synes at bane vejen for en tredje, der vil ændre struktur og styring af institutionernes kerneområder. Endelig viser analyserne, at de decentrale ledere i dag er loyale og professionaliserede, men at deres basis i bløde og humanistiske ledelsesværdier kan blive udfordret af fremtidige reformer med basis i mere hårde og økonomiske ledelsesværdier.

Kapitel 1

Generelt om undersøgelsen

Formålet med dette forskningsprojekt er at undersøge kommunale lederes ledelsessituation, og den måde de praktiserer ledelse på i de danske kommuners decentrale enheder. Baggrunden er, at den kommunale sektor har gennemgået meget store forandringer igennem de seneste år, ikke mindst som følge af Strukturreformen og Kvalitetsreformen. Forandringerne er nærmere beskrevet i kapitel 2. I dette kapitel vil vi beskrive undersøgelsens baggrund, fremgangsmåde og repræsentativitet.

De kommunale lederes vilkår for at praktisere ledelse er under konstant forandring, og undersøgelsen har derfor et tredelt formål. For det første tegner undersøgelsen et øjebliksbillede af, hvordan de kommunale ledere opfatter deres ledelsessituation i disse år. Det sker gennem en spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale ledere i landets kommuner. For det andet forsøger undersøgelsen at tegne et billede af den udvikling, der er sket for institutionsledernes muligheder for at praktisere ledelse i deres institutioner. Det sker ved at trække på oplysninger angående de kommunale institutionslederers vurdering af deres ledelsessituation inden gennemførelsen af Strukturreformen. I 2004 blev der gennemført en tilsvarende undersøgelse af de kommunale institutionslederers ledelsesvilkår (Klausen & Michelsen, 2004; Michelsen, Klausen & Pedersen, 2004). Den nuværende undersøgelse vil i høj grad trække på 2004-undersøgelsens resultater og dermed tegne et billede af den udvikling, der er sket på området siden 2004. Endelig fokuserer undersøgelsen for det tredje på den overordnede ramme- og styringstænkning, der præger de deltagende kommuner. Det sker gennem en spørgeskemaundersøgelse til kommunernes kommunaldirektører.

Der er således tale om en tredelt spørgeskemaundersøgelse. Første del er et spørgeskema sendt til kommunale institutionsledere i landets kommuner. Deres svar giver en karakteristik af ledelsessituationen i dag og kan sammenlignes med 2004-undersøgelsen. Som i 2004 er det de tre store sektorområder på institutionsområdet i kommunerne, der er undersøgt: daginstitutioner (vuggestuer, børnehaver og integrerede institutioner), folkeskolerne samt plejecentrene.

Anden del er en spørgeskemaundersøgelse blandt de nyere grupper af ledere i kommunerne. Den kan ikke sammenlignes med 2004-undersøgelsen. Årsagen er, at der siden 2004

er sket store forandringer i kommunernes organisering, hvorved kommunerne har fået flere nye typer af ledere af særskilte, decentrale enheder. Det drejer sig i første omgang om ledere af kommunernes borgerservice og jobcentre samt af familiecentre, som dog ikke findes i alle kommuner. Fælles for disse ledere er, at de står i spidsen for et afgrænset organisatorisk område, der betjener borgerne med udgangspunkt i et afgrænset fagligt indhold. Derfor betegner vi dem som decentrale ledere.

I anden omgang omfatter de nye grupper af ledere, områdeledere, der inden for institutionsområderne kan lede flere fysisk adskilte enheder. Siden 2004 er flere kommuner be-
gyndt at benytte andre former for organisering end den traditionelle institutionsledelse. Dette gælder eksempelvis netværksledelse eller områdeledelse (se Væksthus for Ledelses gennemgang af forskellige nye organiseringsformer på dagtilbudsområdet). Da undersøgelsen søger at tegne et øjebliksbillede af, hvordan der praktiseres ledelse i den kommunale sektor er vi således nødt til at inddrage disse nye organiseringsformer. Vi har søgt at dække områdeledelse bredt inden for såvel børnepasning (herunder dagplejeledere), folkeskoler og plejesektoren, som det nærmere fremgår af kapitel 5.

Tredje del af undersøgelsen omfatter et spørgeskema, som er udfyldt af kommunaldirektørerne i de deltagende kommuner. Skemaet handler om, hvordan de pågældende kommuner blive styret. Begrundelsen for denne del af undersøgelsen er en hypotese om, at de overordnede styringsforhold i en kommune vil påvirke den enkelte decentrale leders oplevelse af sit ledelsesrum og ledelsessituation samt af den måde, hun/han kan praktisere ledelse på. Kommunaldirektørerne er derfor blevet bedt om en karakteristik af hvordan kommunen styrer sine institutioner, og hvilke forandringer der forventes på de enkelte sektorområder. Denne del af undersøgelsen er også sammenlignelig med 2004-undersøgelsen.

Fremgangsmåde

2004-undersøgelsen omfattede institutionsledere i et repræsentativt udsnit på 74 af landets dengang 275 kommuner. Institutionsledernes svar var repræsentative inden for alle de tre store institutionsområder (Klausen & Michelsen, 2004: 66). Med de nuværende 98 kommuner var udgangspunktet for undersøgelsen i 2010 et ønske om at inddrage samtlige kommuners decentrale ledere. Vi sendte derfor en forespørgsel til samtlige kommunaldirektører, om kommunen ønskede at deltage, og om vi måtte kontakte de decentrale ledere i den pågældende kommune. 76 kommuner (78 pct.) svarede positivt, hjalp os med at identificere de relevante ledere og udleverede deres navne, titler og e-mail-adresser.

Spørgeskemaerne er udarbejdet på grundlag af de eksisterende spørgeskemaer fra undersøgelsen i 2004. Spørgeskemaerne fra 2004 er dog modificeret på baggrund af de erfaringer

der er blevet gjort i den mellemliggende periode. Enkelte spørgsmål var ikke længere aktuelle, mens andre kom til bl.a. af hensyn til ønsket om at analysere effekter af Struktur- og Kvalitetsreformerne. Spørgeskemaernes indhold er blevet drøftet på møder med Lederne og Kommunaldirektørforeningen i Danmark (KOMDIR). Desuden er der gennemført fokusgruppeinterviews med udvalgte kommunale ledere. Endelig er der gennemført pilotundersøgelser inden den endelige udsendelse.

De to grupper af decentrale ledere, henholdsvis institutionslederne og gruppen af nye typer decentrale ledere, er derefter blevet bedt om at besvare næsten enslydende, elektroniske spørgeskemaer. Skemaerne blev udfyldt på internettet under anvendelsen af programmet SurveyXact.

Spørgeskemaet til kommunaldirektørerne var papirbaseret. Derved fik kommunaldirektørerne mulighed for at besvare skemaet i samarbejde med andre direktører, hvilket er sket i flere tilfælde.

Repræsentativitet

Undersøgelsens repræsentativitet er afgørende for gyldigheden af undersøgelsens resultater. Vi vil redegøre for repræsentativiteten på to niveauer. For det første om der er en væsentlig skævhed i de kommuner, der deltager i undersøgelsen og for det andet hvorvidt de decentrale ledere, der har svaret på spørgsmålene, er repræsentative for alle decentrale ledere. En tommelfingerregel om repræsentativitet er, at en svarprocent på 50 er acceptabel, fordi der er relativt ringe sandsynlighed for, at væsentlige grupper bevidst har afstået fra at svare. Med en svarprocent på 70 bliver sandsynligheden for, at der er systematiske skævheder i materialet langt mindre – og dermed bliver repræsentativiteten rigtig god.

Deltagerprocenten – de deltagende kommuners repræsentativitet

Som nævnt ovenfor har det været ambitionen at gennemføre en landsdækkende undersøgelse af kommunale lederes ledelsessituation. Det er derfor relevant at diskutere, hvorvidt de deltagende kommuner kan siges at være repræsentative for hele landet. I sig selv er en deltagelse på 78 pct. af landets kommuner meget tilfredsstillende. Det fremgår dog af tabel 1.1, at deltagerprocenten varierer mellem de fem regioner. Deltagerprocenten varierer fra knap 70 pct. af kommunerne i Region Hovedstaden og Region Midtjylland til 94 pct. af kommunerne i Region Sjælland. Repræsentativiteten er således rigtig god for alle regioner.

Tabel 1.1. Deltagerprocent blandt kommunerne fordelt på regioner

Region	Antal kommuner	Deltagende kommuner	Deltagerprocent
Region Hovedstaden	29	20	69,0%
Region Sjælland	17	16	94,1%
Region Syddanmark	22	17	77,3%
Region Midtjylland	19	13	68,4%
Region Nordjylland	11	10	90,9%
Samlet	98	76	77,6%

Et andet væsentligt kriterium for repræsentativiteten er kommunestørrelse. Såvel store som små kommuner deltager i undersøgelsen, idet både Esbjerg Kommune³ og Odense Kommune er med såvel som landets mindste kommuner som Fanø Kommune og Læsø Kommune. I tabel 1.2 er deltagerprocenten fordelt efter kommunestørrelse. Tabellen viser, at i fire af de fem intervaller ligger deltagerprocenten over undersøgelsens samlede deltagerprocent på 77,6 pct., hvilket er rigtig godt.

Tabel 1.2. Deltagerprocent blandt kommunerne fordelt på kommunestørrelse

Indbyggertal	Antal kommuner	Deltagende kommuner	Deltagerprocent
0-24.999 indbyggere	18	14	77,8%
25.000-49.999 indbyggere	45	37	82,2%
50.000-74.999 indbyggere	18	14	77,8%
75.000-99.999 indbyggere	11	9	81,8%
100.000 indbyggere og derover	6	2	33,3%
Samlet	98	76	77,6%

Note: kommunerne er inddelt på baggrund af indbyggertal hentet fra Danmarks Statistiks folketal primo 2010.

Deltagerprocenten er derimod meget lav – 33 pct. – blandt de seks allerstørste kommuner med over 100.000 indbyggere. Hverken Københavns Kommune eller Århus Kommune har ønsket at deltage. Det indebærer, at undersøgelsen er repræsentativ for kommunerne som helhed, men ikke fuldt ud repræsentativ for de allerstørste.

Blandt de 76 deltagende kommuner var der kun en enkelt, hvorfra vi ikke modtog et udfyldt spørgeskema fra kommunaldirektøren om styringen af lederne. Der lader således til at være begrænsede problemer i forhold til, hvilke kommuner der deltager i undersøgelsen, hvoraf det primære problem knytter sig til, at fire af landets største kommuner ikke deltager

³ I Esbjerg Kommune er der, efter aftale med kommunen, imidlertid udvalgt en stikprøve blandt lederne på de tre store sektorområder. Lederne i denne stikprøve er udvalgt tilfældigt, og svarene anses derfor for repræsentative for lederne i hele kommunen.

i undersøgelsen. Undersøgelsen vurderes dog at være både landsdækkende og repræsentativ for landets kommuner, om end ikke i samme grad for de største af kommunerne.

Svarprocenten – stikprøvens repræsentativitet

Spørgsmålet er nu, om de decentrale ledere, der har svaret på spørgeskemaerne, er repræsentative for alle decentrale ledere. Et problem er, om der er kommet relativt flere svar fra lederne i nogle kommuner, mens et andet problem er, om der er kommet relativt flere svar fra ledere i nogle sektorer. De elektroniske spørgeskemaer er sendt til samtlige de ledere, der er blevet oplyst af kommunerne. Svarprocenten er 62,6 pct., fordelt med 60,1 pct. blandt de traditionelle institutionsledere, hvilket er mere end de 50 pct., der anses for acceptabelt. Blandt gruppen af nye, andre ledere er svarprocenten 74,2 pct. Der er dog det problem med de nye decentrale ledere, at der ikke foreligger en klar definition af denne gruppe – men resultatet er altså, at blandt dem, vi har fået identificeret i samarbejde med kommunerne, har vi samlet set fået en klart tilfredsstillende svarprocent.

Blandt kommunerne varierer de decentrale lederes svarprocent fra 40 pct. i én enkelt kommune til 100 i to kommuner med en ganske stor standardafvigelse mellem kommunerne på 11 procentpoint. Blandt de mulige forklaringer på denne variation har vi undersøgt kommunestørrelsen, men den har ingen betydning, da svarprocenten svinger mellem 60 og 70 procent i de størrelseskategorier, der er anvendt i tabel 1.2.

Variationen er lidt mindre, når man sammenligner svarprocenterne fra de forskellige sektorer, jf. nedenstående tabel 1.3. Færrest skoleledere har svaret (53,6 pct.), mens vi har fået relativt flest svar fra dagplejeledere (83,3 pct.).

Tabel 1.3. Svarprocent fordelt på sektorer

Gruppe	Sektor	Antal ledere	Antal respondenter	Svarprocent
Institutionsledere	Daginstitutioner	1.599	991	62,0%
	Skoler	1.025	549	53,6%
	Plejecentre	251	188	74,9%
Andre ledere	Borgerservicecentre	69	44	63,8%
	Jobcentre	68	49	72,1%
	Familiecentre	27	20	74,1%
	Områdeleder – Dagpleje	66	55	83,3%
	Områdeleder – Daginstitutioner	119	92	77,3%
	Områdeleder – Ældreområdet	254	190	74,8%
	Ledere af skolecentre*	9	4	44,4%
Samlet		3.487	2.182	62,6%

Note: Blandt de deltagende kommuner benytter én kommune skolecentre, som dækker over et antal folkeskoler med én samlet leder.

Alt i alt er der tale om et stort antal svar og en klart tilfredsstillende deltagelses- og svarprocent. Undersøgelsen anses derfor samlet set for at være repræsentativ for danske decentrale ledere, selvom lederne fra de allerstørste kommuner ikke indgår i undersøgelsen, og selvom antallet af skoleledere blot er acceptabelt. Vi har valgt at analysere og afrapportere undersøgelsen uden at korrigere for de nævnte skævheder. Resultaterne skal altså tolkes i lyset af de nævnte mindre skævheder i materialet.

En bemærkning om private/selvejende institutioner

Ved afrapporteringen har vi set bort fra den formelle forskel mellem kommunale og selvejende/private institutioner. På skoleområdet er private fri- og efterskoler mv. sorteret fra, fordi de er underlagt særlig lovgivning. I en del kommuner findes der imidlertid private eller selvejende daginstitutioner, plejecentre m.v., der fungerer parallelt med kommunale institutioner på grundlag af kontrakter, der er individuelle for den enkelte kommune. 19 pct. af daginstitutionerne og 6 pct. af plejecentrene, der indgår i undersøgelsen, er således private/selvejende. Det er forskelligt fra kommune til kommune, hvordan dette samarbejde er organiseret, og det fremgår under alle omstændigheder af svarene fra lederne af de private/selvejende institutioner, at der ikke er væsentlige forskelle på ledernes identitet og tilfredshed. Tilsvarende angiver de kommunale ledere en så høj grad af autonomi, at den ikke adskiller sig væsentligt fra autonomien blandt lederne af selvejende/private institutioner. Derfor giver det mening ikke at adskille svarene fra ledere af private/selvejende daginstitutioner og plejecentre fra svarene fra kommunale institutioner. Det var i øvrigt det samme, vi gjorde i 2004-undersøgelsen.

Kommunerne og de store reformer

Der er kun seks år mellem 2004- og 2010-undersøgelserne. Alligevel er der sket store forandringer i de danske kommuner mellem de to undersøgelser. Det skyldes ikke mindst Strukturreformen, den mest omfattende og gennemgribende forvaltningsreform i årtier. Den omtales ikke uden grund ofte som en Kommunalreform, for denne struktur-, opgave-, finansierings- og inddelingsreform havde især konsekvenser på amtsligt og kommunalt niveau og var dermed en opfølger på 1970'ernes kommunalreform.

Strukturreformen var i Christiansen og Klitgaards (2008) tolkning en ”utænklig” reform, mens Christoffersen og Klausen (2011) tolker den som en ”nødvendig og uundgåelig” reform. For det første blev den, som Christiansen og Klitgaard fremstiller det, lanceret af en venstreledet regering, hvis indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen (V), få måneder før arbejdet blev sat i gang, havde understreget, at ”regeringen har ingen planer om at ændre i den kommunale struktur”. Den var også ”utænklig”, i og med den havde store negative konsekvenser for partiet Venstre i kommunerne, hvor det mistede mange borgmesterposter og megen magt og indflydelse som følge af reformen. Det utænkelige fremkommer også i kraft af, at store reformer ofte strander under tilblivelsen, mens denne blev vedtaget efter en ultrakort tilblivelsesperiode, hvor yderligere et træk gør den anderledes, i og med den blev vedtaget af regeringen med et flertal etableret omkring dens støtteparti, dvs. med et snævert flertal frem for gennem et bredt politisk forlig, som det er traditionen i Danmark, når der er tale om store samfundsmæssige reformer, der skal kunne bære igennem over en længere periode. Men Strukturreformen var også på mange måder en ”uomgængelig” reform, som Christoffersen og Klausen (2011) tolker det, i og med det var blevet stedse tydeligere, at kommunerne ikke var i stand til at leve op til de krav og forventninger, der var til dem i myndighedsudøvelse og serviceproduktion, samt i forhold til deres rolle i samfundsøkonomien. Det havde så at sige ligget i kortene i mange år, og den frivillige kommunesammenlægning af fem kommuner og et amt på Bornholm havde få år tidligere vist vejen. Nu var tiden moden, anledningen udløste en politisk strategisk reaktion, som havde mægtige kampagneinstitutioner bag sig såsom førende dagblade, DI og KL, og så var reformen pludselig både uomgængelig og uundgåelig.

Strukturreformen havde størst konsekvenser for amterne, der tabte slaget om reformen og blev nedlagt. De 14 amter genopstod nemlig ikke med de 5 regioner, der fulgte Strukturreformen. Regionerne var noget helt andet og fungerede på helt andre betingelser end amterne både styringsmæssigt, produktions- og finansieringsmæssigt samt opgavemæssigt, idet den politiske styring blev vanskeliggjort for ikke at sige udhulet, produktionen blev stimuleret af såvel konkurrence som finansiering, og opgaverne væsentligt reduceret (jf. Christoffersen og Klausen 2009).

Men Strukturreformen havde også omfattende konsekvenser for kommunerne, som vandt slaget om reformen. Deres opgaveportefølje blev væsentligt udvidet med overtagelse af amtslige opgaver på bl.a. miljøområdet, det specialiserede sociale område og sundhedsområdet. De decentrale institutioner blev ikke direkte berørt umiddelbart, hvor det særligt var ledere og medarbejdere i de centrale administrationer, der blev rykket rundt med, som følge af de kommunesammenlægninger, der fulgte af, at 271 kommuner blev til 98. De decentrale institutioner blev dog ret hurtigt påvirket meget direkte af reformen. Det kommer specielt til udtryk på tre måder. I den undersøgelse og analyse, Christoffersen og Klausen (2011) foretager af reformens konsekvenser på kommunalt plan, fremhæves, at alle danske kommuner – ikke blot de fusionsramte – benyttede anledningen til at gentænke begrundelsen for den måde, de havde indrettet sig på strukturelt og styringsmæssigt, og reformen afstedkom dermed en bestræbelse på at skabe et nyt designfit med modeller, der var internt kohærente og svarede til de forventninger, der var i tiden, til en moderne kommunes funktionsmåde. Dermed blev de decentrale ledere underlagt ny struktur- og styringstænkning, samtidig med at de i mange tilfælde fik nye ledere over sig. Ved siden af denne i sig selv gennemgribende forandring fik kommunerne, som omtalt, nye opgaver, hvilket betingede, at de decentrale ledere fik nye kolleger i det horisontale og vertikale ledelsessystem, og endelig fulgte to typer af omorganisering, som påvirkede de decentrale ledere direkte, nemlig decentral omorganisering og krav om effektivisering og innovation.

Intentionen med Strukturreformen var (jf. Regeringen og Dansk Folkeparti 2004 og Strukturkommissionen 2004), at kommunerne skulle kunne fungere mere produktivt og effektivt, og at borgerne skulle have en lettere indgang i kontakten med kommunerne. Det sidste skulle ske gennem borgerservice, det første måtte tilvejebringes gennem udnyttelsen af stordriftsfordele. Man forestillede sig nemlig, at de nye, større kommuner ville være mere økonomisk og fagligt bæredygtige og robuste samt politisk beslutningsdygtige. Men det blev de ikke umiddelbart i de decentrale led (det var i centraladministrationen, man i første omgang skabte en større faglig bæredygtighed), i de decentrale led fortsatte livet umiddelbart som vanligt om end med nye strukturer og ny styringstænkning, nye værdigrundlag og

ny øverste ledelse. Men hvis kommunerne skulle indløse intentionerne om produktivitet, effektivitet og kvalitet, måtte også de decentrale led reformeres, og det var, hvad der fandt sted i det, man kan kalde for anden bølge af omorganisering efter Strukturreformen (Nielsen 2010; Christoffersen og Klausen 2011). Reorganisering og omorganisering umiddelbart efter Strukturreformen (det designfit man søgte at skabe i 2005 og 2006, og som skulle fungere fra 2007) kan karakteriseres som det muliges kunst med forhandlede resultater og kompromisser mellem i udgangspunktet ligeværdige parter. Det forhold at der var tale om det muliges kunst afstedkom dannelsen af for mange politiske udvalg, forvoksede centraladministrationer, toptunge ledelsessystemer med inkompetence på væsentlige poster og en dækningsgrad af decentrale driftsenheder, som ikke var hensigtsmæssig i den nye geografi. Derfor måtte kommunerne spørge sig selv, hvad der var det ønskelige dag 2 efter Strukturreformen (efter man havde gjort sig de første erfaringer). Svaret blev anden bølge af omorganisering, en proces, som skulle strømline den kommunale forvaltning og herunder også de decentrale led, hvor institutioner blev nedlagt og sammenlagt, og hvor der opstod nye institutioner og nye organiseringer med bl.a. områdeledelse og distriktsledelse. Det er de processer, som knytter sig til anden bølge af omorganisering, og som igangsattes fra 2008, der meget direkte påvirker de decentrale ledere.

Endvidere kan vi forvente i de kommende år at se en spredning af 3. omorganisering med og efter Strukturreformen, en omorganisering som skal være med til at håndtere den velfærdsklemme, kommunerne står i med øgede krav og forventninger og færre ressourcer. De færre ressourcer følger af skattestoppet og det vigende skattegrundlag, der skyldes den økonomiske krise, samt kampen om færre medarbejdere både i ledelse og produktion, mens de øgede krav og forventninger følger af nye teknologiske og medicinske muligheder, af borgernes forventninger i almindelighed og politikernes overbudspolitik i særdeleshed, samt det forhold at kommunalpolitikere ikke valgte mindste fællesnævner, da man skulle nivellere serviceniveauerne mellem de fusionerende kommuner.

Hvis kommunerne skal kunne indløse Strukturreformens forestillinger om øget produktivitet og effektivitet under velfærdsklemmens betingelser, er de nødt til at arbejde professionelt med managerialistiske tiltag, der strømliner produktionen, dvs. med omorganiseringer såsom strukturforandringer, ny incitamentsstyring, evaluering som feedback, benchmarking, kvalitetsstyring, økonomistyring, Lean og ikke mindst innovation. Det er hvad, vi ser finder sted i tredje bølge af omorganisering efter Strukturreformen, som nogle kommuner allerede er i fuld gang med, og som står på KLs og chefforeningernes ønskeliste til de kommende år. Det vil i vid udstrækning være de decentrale ledere, der skal gøre politikerne og topledelsernes politikker og strategier for indløsning af disse fordringer til virkelighed.

Ved siden af Strukturreformen har vi set en anden stor reform blive lanceret, som potentielt set også har påvirket kommunerne meget direkte og omfattende, nemlig Kvalitetsreformen. Tilblivelsen af denne reform kan tolkes som en politisk reaktion på, at regeringen var trængt af oppositionen i velfærdsdiskussionen og ønskede at tilbageerobre den politiske dagsordensfastsættelse. Selve reformen blev til efter en række landsdækkende møder, hvor den daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen selv sad med og tog notater på første række, men det var igen (ligesom ved Strukturreformen) hans efterfølger på statsministerposten Lars Løkke Rasmussen, der var medarkitekt og pennefører ved dens konkrete udformning. I og med der blev sat så megen politisk kraft ind på denne reform, løb så at sige alle (ikke blot i stat, men også i regioner og kommuner) efter at få indflydelse på reformen. Den satte med andre ord allerede i de indledende faser et meget omfattende arbejde i gang landet over. Det er så meget mere interessant at undersøge, hvilke konsekvenser den har haft. Kvalitetsreformen blev vedtaget i 2007 gennem en såkaldt trepartsaftale, hvori indgik Regeringen, de offentlige arbejdsgivere KL og Danske Regioner samt fagforbundene LO og AC og omfattede 38 initiativer.

Overskrifterne i denne reform (jf. Regeringen 2007) repræsenterer en – for en venstrelidet regering bemærkelsesværdig – omfavnelser af velfærdsstaten, men det kan være, at regeringen havde brug for at sende sådanne signaler, i og med det blev stedse tydeligere (jf. Christoffersen og Klausen 2009), at Strukturreformen var ved at demontere den danske velfærdsmodel med decentral politisk styring, skatteudskrivning og offentlig produktion på i al fald sundhedsområdet. Stort set ingen kunne være uenige i intentioner og overskrifter såsom: Borgerne i centrum; Attraktive arbejdspladser med ansvar og faglig udvikling, Ledelsesreform - kompetente, professionelle og synlige ledere; Institutionerne skal tænke nyt og udvikle kvaliteten; Stærkt lokalt selvstyre, Afbureaukratiseringsreform; Flere hænder til nærvær og omsorg; Investeringer i fremtidens velfærd. Som det fremgår alene af overskrifterne, er dette en reform, som kun kan blive til virkelighed i de decentrale dele af det offentlige, nemlig i kommuner og regioner.

Spørgsmålet er, om og på hvilke måder Kvalitetsreformen har sat sine spor i de danske kommuner. Det er, hvad vi ønsker at belyse ved siden af at afdække, hvad der karakteriserer ledelsessituationen, som den tager sig ud og opfattes af lederne selv.

Vi skrev indledningsvis, at de decentrale ledere spiller en afgørende rolle, når reformer skal implementeres, og forventninger om kvalitet, produktivitet og effektivitet skal indfris. Det er derfor interessant, at vore to punktnedslag i 2004, dvs. før Strukturreformen og Kvalitetsreformen, og i 2010, dvs. efter reformerne har fået lov til at fungere et par år, muliggør, at vi kan sige noget om, på hvilken måde institutionslederne og kommunernes top-

ledelser vurderer konsekvenserne af disse reformer, samt om hvad de i almindelighed måtte have betydet for kommunerne og de decentrale ledere.

Vores undersøgelse falder så at sige midt mellem anden bølge af omorganisering efter Strukturreformen, som har fundet sted fra 2008 og med stor kraft i 2009/2010 og tredje bølge af omorganisering, som er i fuld gang i mange kommunerne netop nu.

Kommunernes overordnede styring

I denne undersøgelse af de decentrale kommunale leders ledelsessituation, er der ligeledes fokuseret på de overordnede styringsforhold, der kendetegner de enkelte sektorer i kommunerne. Dette er, som nævnt, gjort gennem spørgeskemaer til de deltagende kommuners kommunaldirektører. Spørgeskemaet er besvaret af 75 kommunaldirektører og indeholder oplysninger om en række forhold vedrørende kommunernes overordnede styringsforhold af de kommunale institutioner og centre.

I dette kapitel gennemgås de vigtigste resultater af denne del af undersøgelsen. Formålet med denne del er at beskrive de overordnede styringsforhold, der kendetegner ledelsen af de kommunale institutioner. Dette gøres med den grundlæggende antagelse, at den overordnede styring af en sektor vil påvirke den måde den enkelte leder opfatter sit ledelsesrum og sin ledelsessituation. I dette kapitel gennemgås resultaterne af kommunaldirektørundersøgelsen, mens antagelsen om styringssituationens påvirkning af den enkelte leders ledelsessituation analyseres i de efterfølgende kapitler.

Overordnet ledelsesstruktur i kommunerne

Det første forhold der ses på i dette kapitel, omhandler den overordnede struktur i kommunerne. Dette spørgsmål knytter sig blandt andet til spørgsmålet vedrørende decentralisering. Resultaterne fra 2004 viste, at kommunerne havde en meget flad ledelsesstruktur med relativt få organisatoriske ledelseslag. Dette spørgsmål er gentaget i 2010-undersøgelsen, og her viser resultaterne, jf. tabel 3.1., at antallet af ledelseslag i kommunerne er steget noget siden 2004.

Tabel 3.1. Antal ledelseslag i kommunen, 2004-2010.

	2004	2010
2 lag (institutionslederne og direktionen)	24%	14%
3 lag (institutionsledere, forvaltningschef, direktion)	65%	68%
4 lag	11%	18%
5 lag eller mere	0%	1%

Mens næsten en fjerdedel af kommunerne i 2004 blot havde to ledelseslag, er dette antal i 2010 faldet til 14 pct. Undersøgelsen viser samtidig, at hovedparten af kommunerne benytter 3 lag mellem institutionslederen og direktionen/kommunaldirektøren. Dette tal har ikke udviklet sig markant. Dette betyder imidlertid også, at antallet af kommuner, der har fire lag mellem institutionsledere og direktionen, er steget fra 11 pct. i 2004 til 18 pct. i 2010. Der er således blevet lidt længere fra institutionslederne til kommunernes direktion – i hvert fald hvis man spørger kommunaldirektørerne. I kapitel 6 sammenlignes kommunaldirektørernes svar på antallet af ledelseslag med institutionsledernes opfattelse af afstanden til kommunens direktion.

Overordnet set lader der til at være blevet længere fra institutionslederne til kommunernes direktion/kommunaldirektør. Dette ville traditionelt kunne forklares med, at kommunerne i forbindelse med Strukturreformen blev samlet i større enheder. Dette kunne meget naturligt have skabt flere ledelseslag, idet så store administrative enheder ofte kræver mere hierarkisk styring. Det viser sig imidlertid, at kommunistørrelsen ikke isoleret set påvirker antallet af ledelseslag i kommunerne. Tallene viser dog, at den flade struktur, der blev fundet i 2004, er blevet mere hierarkisk med flere ledelseslag.

Virksomhedsgørelse

Et andet spørgsmål, der omhandler den overordnede struktur og dermed decentralisering i kommunerne, omhandler kommunernes syn på institutionerne som selvstændige virksomheder med hver sin budgetramme, hvor institutionerne har en høj grad af delegeret ansvar. Modsætningen hertil er institutioner, der fungerer som rene driftsenheder, hvor institutionen har ansvar for det faglige, mens kommunens forvaltning styrer økonomien og administrationen. Kommunaldirektørerne er blevet bedt om at karakterisere decentraliseringen af de tre sektorer på en skala gående fra total virksomhedsgørelse til rene driftsenheder, jf. tabel 3.2. Hvor 1 angiver et virksomhedsperspektiv med et stærkt decentraliseret ansvar, angiver 7 et mere klassisk forvaltningsperspektiv.

Resultaterne af undersøgelsen viser, at kommunerne på tværs af de tre sektorer opfatter institutionerne som virksomheder med selvstændigt økonomisk ansvar. Meget få af kommunaldirektørerne anser kommunens institutioner for at være rene driftsenheder, og hovedparten mener, at institutionerne fungerer som virksomheder. Denne tendens gør sig gældende i alle tre sektorer.

Hvis man sammenligner kommunaldirektørernes svar med resultaterne fra 2004-undersøgelsen, ses det, at kommunerne i højere grad end i 2004 anser institutionerne for at

være virksomheder. Markant flere kommunaldirektører anser i 2010 kommunens institutioner for at være virksomheder med et stort ansvar. Mens omkring 65 pct. af kommunaldirektørerne i 2004 svarer i kategorierne 1-2 og dermed stærk virksomhedsgørelse, svarer over 80 pct. i disse kategorier i 2010. Igen viser resultaterne, at tendensen gør sig gældende på tværs af de tre sektorer.

Table 3.2. Virksomhedsgørelse af kommunernes institutioner, 2004-2010.

	Daginstitution		Skole		Plejecenter	
	2004	2010	2004	2010	2004	2010
Institutionerne fungerer som virksomheder	26%	35%	25%	35%	30%	31%
	41%	48%	41%	51%	35%	51%
	19%	12%	18%	9%	22%	12%
	11%	3%	12%	4%	8%	3%
	3%	0%	3%	0%	4%	1%
	0%	3%	0%	1%	4%	1%
Institutionerne fungerer som driftsenheder	1%	0%	1%	0%	0%	0%

Note: Kommunaldirktørerne er blevet bedt om at indplacere de tre områder på en skala gående fra institutioner som virksomheder til institutioner som driftsenheder.

Overordnet viser resultaterne af undersøgelsen af kommunernes overordnede struktur og decentralisering, at kommunerne har fået flere ledelseslag mellem den enkelte institutionsleder og kommunens direktion, hvilket kunne indikere en recentralisering. Omvendt viser resultaterne af undersøgelsen af virksomhedsgørelsen af kommunernes institutioner, at disse i højere grad end i 2004 bliver opfattet som virksomheder. Dette indebærer, at den stærke decentralisering, der blev set i 2004-undersøgelsen, er blevet yderligere forstærket i 2010-undersøgelsen.

Styringen af de tre sektorer

Det næste forhold, der undersøges, er spørgsmålet om, hvilke styringsmekanismer kommunerne benytter i forholdet mellem institutionerne og kommunen. I 2004-undersøgelsen blev kommunaldirektørerne bedt om at tage stilling til anvendelsen af seks forskellige styringsmekanismer i forhold til de kommunale institutioner. I denne undersøgelse er disse seks styringsmekanismer suppleret med yderligere otte mekanismer, mens én mekanisme er fjernet. Denne nye liste er inspireret af Hansen et al. (2009).

I den nedenstående tabel 3.3. kan man se, at de tre mest benyttede styringsredskaber i 2010 er henholdsvis værdibaseret ledelse, mål- og rammestyling og feedback på virksomhedsplaner.

Tabel 3.3. Mest benyttede styringsmekanismer i de tre sektorer (antal kommuner).

	Daginstitution	Skole	Plejecenter
Værdibaseret ledelse	74	75	74
Mål- og rammestyring	72	73	73
Feedback på virksomhedsplaner	72	70	64
Benchmarking	68	68	69
Frit valg for borgerne	68	66	71
Hierarkisk styring	67	68	65
Kontraktstyring/ aftalestyring	61	61	65
Bestiller-udfører-model	40	38	70
Privatisering/udlicitering	40	37	58
Lean ledelsessystemer	43	37	49
Kvalitetsstyringssystemer	38	39	37
Pay-for-performance systemer	26	52	25
Balanced Scorecard	31	23	23

Tabellen angiver, hvor mange kommuner der har angivet, at de benytter den pågældende styringsmekanisme i større eller mindre omfang. Styringsmekanismerne er prioriteret efter antallet af kommuner, der benytter mekanismen.

Én af konklusionerne vedrørende kommunernes brug af forskellige styringsredskaber i 2004 var, at kommunerne benyttede flere forskellige styringsredskaber samtidigt. Denne konklusion gælder stadig i 2010-undersøgelsen. Som oversigten ovenfor viser, anvender mange kommuner flere af de pågældende styringsredskaber på samme tid.

Kommunerne kan imidlertid benytte de enkelte styringsmekanismer på meget forskellige måder og i forskelligt omfang. Kommunaldirektørerne er blevet bedt om at tage stilling til, hvor stor betydning de enkelte styringsredskaber har på den overordnede styring af sektorerne. Det er de samme tre styringsværktøjer som nævnt ovenfor, der har den største betydning for styringen af institutionerne. Hertil kommer styringsredskabet kontrakt-/aftalestyring. Undersøgelsen viser, at det ikke er alle kommuner, der benytter denne styringsmekanisme (mellem 61 og 65 kommuner), men at kontrakt-/aftalestyring har en stor betydning for styringsforholdet mellem institutioner og kommunen, i de kommuner som benytter redskabet.

Fem af de styringsmekanismer, som kommunaldirektørerne blev bedt om at tage stilling til i 2010, kan sammenlignes med resultaterne fra 2004-undersøgelsen, jf. tabel 3.4.

Tabel 3.4. Styringsmekanismer i de danske kommuner, 2004-2010.

	Daginstitution	Skole	Plejecenter
Kontrakt-/aftalestyring			
Meget lille betydning	3% (20%)	2% (25%)	2% (14%)
Lille betydning	5% (17%)	8% (13%)	5% (14%)
Nogen betydning	23% (24%)	28% (23%)	26% (30%)
Stor betydning	31% (20%)	31% (23%)	35% (23%)
Meget stor betydning	38% (20%)	31% (18%)	32% (19%)
Hierarkisk styring			
Meget lille betydning	13% (29%)	15% (27%)	11% (27%)
Lille betydning	15% (23%)	18% (18%)	12% (16%)
Nogen betydning	60% (37%)	59% (33%)	55% (44%)
Stor betydning	9% (11%)	4% (21%)	19% (13%)
Meget stor betydning	3% (0%)	4% (2%)	3% (0%)
Mål- og rammestyring			
Meget lille betydning	0% (5%)	0% (6%)	0% (6%)
Lille betydning	3% (3%)	1% (4%)	1% (9%)
Nogen betydning	7% (25%)	11% (25%)	14% (24%)
Stor betydning	61% (46%)	55% (44%)	58% (46%)
Meget stor betydning	29% (21%)	33% (21%)	27% (16%)
Værdibaseret ledelse			
Meget lille betydning	1% (5%)	0% (8%)	0% (2%)
Lille betydning	5% (12%)	8% (10%)	3% (17%)
Nogen betydning	18% (32%)	16% (28%)	23% (36%)
Stor betydning	43% (32%)	44% (40%)	38% (32%)
Meget stor betydning	32% (19%)	32% (13%)	37% (14%)
Feedback på virksomhedsplaner			
Meget lille betydning	3% (4%)	4% (3%)	5% (13%)
Lille betydning	10% (10%)	9% (13%)	9% (15%)
Nogen betydning	42% (49%)	37% (42%)	47% (39%)
Stor betydning	36% (25%)	36% (29%)	31% (27%)
Meget stor betydning	10% (11%)	14% (13%)	8% (7%)

Note: Tallene i parentes angiver institutionsledernes svar i 2004-undersøgelsen.

Undersøgelsens resultater viser, at de fem styringsmekanismer har stor betydning for styringsforholdet mellem institutionerne og kommunen i alle tre sektorer. Samtidig viser resultaterne, at hovedparten af de fem mekanismer har fået større betydning siden 2004. For så vidt angår den hierarkiske styring af kommunernes institutioner er der færre kommunaldirektører i 2010, der mener, at den hierarkiske styring har en stor betydning, end der var i 2004. Samtidig er andelen af kommunaldirektører, der mener, at hierarkiet har meget lille betydning, faldet. På den måde er andelen af kommunaldirektører, der mener, at hierarkiet

har nogen betydning, vokset til 55-60 pct. i de tre sektorer. Dermed kan den hierarkiske styring af institutionerne på ingen måde siges at være er forsvundet i 2010.

Det ses endvidere, at betydningen af såvel mål- og rammestyring som kontraktstyring er tiltagende i kommunerne. Mellem 62 og 69 pct. af kommunaldirektørerne, der benytter kontraktstyring, mener, at kontraktstyringen har stor eller meget stor betydning for styringen af institutionerne. Til sammenligning mente mellem 40 og 42 pct. af kommunaldirektørerne i 2004, at kontraktstyring havde stor eller meget stor betydning. Det samme gør sig gældende, når det handler om mål- og rammestyringen. Her mener mellem 85 og 90 pct. af kommunaldirektørerne i 2010, at mekanismen har stor eller meget stor betydning, mens tallene for 2004 var mellem 62 og 67 pct.

Samme mønster finder man i betydningen af værdibaseret ledelse som styringsredskab. I 2010 mener mellem 75 og 76 pct. af kommunaldirektørerne, at mekanismen havde stor eller meget stor betydning sammenlignet med 2004, hvor mellem 45 og 53 pct. af kommunaldirektørerne tillagde mekanismen stor betydning.

Endnu en gang tegner der sig et billede af, at kommunerne også benytter andre former for styring af institutionerne end den traditionelle hierarkiske styring gennem forvaltningerne. I stedet benyttes andre styringsredskaber som mål- og rammestyring, feedback på virksomhedsplaner samt den værdibaserede ledelse. På samme tid er hierarkiet dog langt fra forsvundet som styringsmekanisme.

Forandringer i kommunernes institutioner

De deltagende kommuners kommunaldirektører er ligeledes blevet spurgt om, hvilke forandringer der er sket i kommunens institutioner henholdsvis i forbindelse med iværksættelsen af Strukturreformen og i perioden efter reformen. Herudover er kommunaldirektørerne blevet spurgt om, hvorvidt de forventer, at der vil ske forandringer i de kommende år i institutionerne.

I det nedenstående vil der blive fokuseret på de forandringer, der er sket i kommunernes institutioner i forbindelse med Strukturreformen, hvilket svarer til den første bølge af forandringer i kommunerne. Som den måske største reform af den offentlige sektor er det interessant at vide, hvilke forandringer der skete i de kommunale institutioner i umiddelbar forlængelse af reformen. Hvilke forandringer der er sket i perioden efter reformen, samt hvilke forventninger kommunaldirektørerne har til fremtiden (altså henholdsvis i den anden og tredje bølge efter reformen), vil blive diskuteret afslutningsvist i dette afsnit.

Kommunaldirektørerne er indledningsvist blevet bedt om at karakterisere de forandringer, der skete i kommunens institutioner i forbindelse med Strukturreformen. Kommunal-

direktørerne er blevet bedt om at tage stilling til, om der er foretaget strukturelle, styringsmæssige eller ledelsesmæssige forandringer i institutionerne i forbindelse med reformen. Resultaterne kan ses i tabel 3.5.

Resultaterne viser, at der er foretaget styringsmæssige ændringer i næsten 60 pct. af kommunerne, og at omkring halvdelen af kommunerne har gennemført ledelsesmæssige ændringer i forbindelse med reformen. På disse områder er der ikke store forskelle at spore mellem de tre sektorer. Når det handler om strukturelle ændringer, er der imidlertid forskelle mellem sektorerne, idet over halvdelen af kommunerne har gennemført strukturelle ændringer af ældresektoren. Omkring en tredjedel af kommunerne har ikke gennemført væsentlige ændringer af institutionerne i forbindelse med reformen.

Tabel 3.5. Forandringer i sektorerne i forbindelse med iværksættelsen af Strukturreformen.

	Daginstitution	Skole	Plejecenter
Strukturelle ændringer	37%	29%	53%
Styringsmæssige ændringer	57%	59%	59%
Ledelsesmæssige ændringer	51%	43%	55%
Ingen væsentlige ændringer	31%	32%	32%

Herefter er kommunaldirektørerne blevet bedt om at vurdere forandringerne ud fra to dimensioner. For det første er de blevet bedt om at vurdere forandringens omfang på en skala gående fra omfattende til gradvise forandringer. Resultatet af denne vurdering kan ses i tabel 3.6. For det andet er kommunaldirektørerne blevet bedt om at vurdere, hvilken type forandring der er tale om på en skala gående fra kommunens kerneområde til mere perifere områder af kommunens ydelser. Resultaterne kan ses i tabel 3.7. Begge dimensioner er hentet fra Buchanan & Boddy's (1992) forandringstypologi.

Det overordnede mønster i de tre sektorer er, at de forandringer, der skete *i forbindelse med iværksættelsen af Strukturreformen*, har været gradvise og mindre forandringer. Dog mener omkring en fjerdedel af kommunaldirektørerne, at forandringerne i ældresektoren har været omfattende og vidtgående. I alle tre sektorer forventer kommunaldirektørerne imidlertid, at forandringerne *i de kommende år* vil have karakter af mere vidtgående ændringer.

Tabel 3.6. Forandringer i sektorerne i forbindelse med Strukturreformen – forandringens omfang.

	Daginstitution	Skole	Plejecenter
Omfattende/vidtgående forandringer	16%	14%	27%
⋮	12%	11%	26%
⋮	30%	32%	14%
Gradvise små forandringer	41%	44%	33%

Mens kommunerne altså har gennemført mindre og gradvise forandringer i forbindelse med selve reformen, har de gennemførte forandringer fokuseret på mere perifere områder i forhold til kommunernes kerneydelser (i dette tilfælde selve driften af de enkelte institutioner). Dette stemmer overens med andre undersøgelser, der viser, at kommunerne i forbindelse med gennemførelsen af reformen, i høj grad fokuserede på at opnå en sikker drift af kommunernes institutioner og øvrige drift (se eksempelvis Nielsen, 2010; Christoffersen og Klausen, 2011).

Tabel 3.7. Forandringer i sektorerne i forbindelse med Strukturreformen – forandringstype.

	Daginstitution	Skole	Plejecenter
Kerneområde/kerneydelser	8%	11%	20%
⋮	20%	23%	24%
⋮	33%	33%	27%
Perifert område/tillægsydelser	39%	33%	29%

Den største del af forandringerne gennemførtes således på mere perifere områder i forbindelse med reformen. Det samme billede tegner sig i kommunaldirektørernes syn på de forandringer, der er foretaget efter reformen. Dette stemmer fint overens med billedet af forandringer i første og anden bølge efter Strukturreformen, hvor forandringerne i kommunerne var mindre for dermed at sikre driften af kommunernes kerneydelser.

Når det derimod drejer sig om kommunaldirektørernes *forventninger til de kommende år*, og altså en kommende tredje bølge af forandringer, bevæger forandringerne sig dog ind på flere af kommunernes kerneområder – i dette tilfælde driften af institutionerne. Kommunaldirektørerne forventer, at forandringerne både vil ske som strukturelle og styremæssige ændringer af institutionerne. Det tyder derfor på, at forandringerne i den tredje bølge efter reformen vil antage en mere radikal form, hvor institutionernes kerneydelser kommer i spil.

De nyere typer af ledere

Undersøgelsen i 2010 inddrager også en anden kategori af ledere end undersøgelsen i 2004. Mens 2004-undersøgelsen udelukkende fokuserede på institutionsledere, har denne undersøgelse, som nævnt, også inddraget andre typer af ledere, såsom ledere af borgerservicecentre, jobcentre, familiecentre, samt områdeledere i såvel ældreplejen som på børneområdet.

Undersøgelsen af disse nyere typer af ledere er beskrevet yderligere i kapitel 5, men undersøgelsen har, som det var tilfældet med undersøgelsen af institutionslederne, ligeledes undersøgt den overordnede styring af disse centre eller områder. Dette er gjort ved at bede kommunaldirektørerne tage stilling til nogle af de samme spørgsmål, som blev benyttet til at beskrive de overordnede styringsforhold, der gjorde sig gældende på institutionsområdet.

Kommunaldirektørerne er blevet bedt om at placere de fire typer af centre/områder på den samme skala for virksomhedsgørelse, som blev benyttet i undersøgelsen af institutionslederne. Resultaterne kan ses i tabel 3.8.

Tabel 3.8. Virksomhedsgørelse af kommunernes centre/områder.

	Borgerservice	Jobcenter	Familiecenter	Områdeledelse
Centre/områder fungerer som virksomheder	17%	16%	21%	29%
	20%	30%	32%	20%
	14%	14%	6%	24%
	13%	11%	14%	14%
	13%	14%	10%	6%
	10%	7%	8%	6%
Centre/områder fungerer som driftsenheder	14%	7%	10%	0%

Note: Kommunaldirektørerne er blevet bedt om at indplacere de fire centre/områder på en skala gående fra centre/områder som virksomheder, til centre/områder som driftsenheder. Ikke alle kommuner benytter alle fire områder, og n er derfor henholdsvis 71, 70, 63 og 49.

I modsætning til styringen af institutionerne er virksomhedsgørelsen ikke så markant, når det drejer sig om disse centre/områder. Spredningen på skalaen fra virksomhed til driftsenhed er simpelthen større, end det var tilfældet med institutionerne. Mens institutionerne i meget høj grad fungerede som virksomheder med selvstændigt økonomisk ansvar, er flere af disse centre/områder mere driftsenheder. Dette kunne tyde på, at ansvaret for disse centre/områder ikke i samme omfang var decentraliseret til den enkelte leder, som det var tilfældet med institutionerne.

Det bør imidlertid også nævnes, at der er meget store forskelle mellem de forskellige centre/områder. Mens borgerservicecentre er de mindst decentraliserede (forstået som at centret fungerer mindst som en virksomhed), minder områdeledelsen i højere grad om insti-

tutionsledelsen. Dette er næppe overraskende på baggrund af de store ligheder mellem institutionsledelsen og områdeledelsen, jf. kapitel 5.

En mulig forklaring på forskellene mellem disse centre/områder kunne findes i placeringen af centrene/områderne i kommunernes overordnede administration. Mens områdeledere i højere grad betragtes som selvstændige virksomheder, jf. ovenfor, er især lederne af henholdsvis borgerservicecentre og jobcentre langt tættere på kommunernes direktion. Dette indebærer, at de er en langt mere integreret del af kommunens linjeorganisation.

Institutionslederne og deres ledelsessituation i 2010 - sammenlignet med 2004

Undersøgelsen af kommunale institutionsledere fra 2004 viste klare forskelle mellem de tre store kommunale institutionsområder mht. ledernes baggrund og aktiviteter. Men fælles for institutionslederne var en stor tilfredshed med deres arbejde. 2004-undersøgelsen viste også, at institutionslederne havde en stærk identitet som leder, mens deres faglige identitet var svagere end forventet. En mulig årsag er, at der i 2004 var en relativt høj grad af decentralisering i og med, institutionslederne havde forholdsvis omfattende beslutningskompetencer og relativt kort vej til kommunernes topledelse. Siden 2004 er der gennemført en strukturreform. Den har ændret opgaveporteføljen i alle kommuner, men derudover har mange kommuner – bl.a. i forbindelse med kommunesammenlægninger – ændret ledelsesform. Reformen repræsenterer en systematisk ændring af institutionsledernes arbejdsvilkår og kan have udfordret institutionsledernes professionalisme. Derfor har vi undersøgt, hvordan institutionslederne opfatter deres situation efter reformen. Det er dog et åbent spørgsmål, hvor stærkt Strukturreformen var slået helt igennem i institutionerne i foråret 2010. Nogle kommuner koncentrerede sig i den første periode efter Strukturreformen om at opnå sikker drift. Da institutionerne står for en væsentlig del af kommunernes drift, kan man i første og anden omorganisering af kommunerne have valgt at dæmpe strukturforandringerne for institutionerne sammenlignet med andre dele af kommunernes organisation. I det følgende giver vi derfor et signalement af institutionslederne og deres opfattelser i 2010 og sammenligner det med resultaterne fra 2004-undersøgelsen.

Vi lægger ud med en gennemgang af, hvor tilfredse institutionslederne er med deres arbejde. Derefter giver vi et signalement af institutionsledernes uddannelses- og ledelsesmæssige baggrund, deres ledelsesspand og arbejdstid, lederroller og identitet, rammerne om ledelsen – herunder deres vurdering af Strukturreformen og Kvalitetsreformen – samt relationerne til deres medarbejdere, andre ledere og omverdenen. Til sidst refererer vi deres vurderinger af barrierer for god ledelse og af deres egen fremtid.

Tilfredshed

Institutionslederne er i almindelighed tilfredse med deres nuværende job og niveauet for tilfredshed er nogenlunde ens i de tre sektorer. Godt en tredjedel er ”meget tilfredse”, mens godt 50 pct. er ”tilfredse”. Omvendt er kun 1-3 pct. utilfredse, og ingen erklærer sig meget utilfredse. Det må karakteriseres som et meget højt tilfredshedsniveau ikke mindst i lyset af, at det kommer til udtryk på baggrund af den uro, som Strukturreformen og den efterfølgende politiske og mediemæssige interesse for institutionerne har udløst. Tilfredshedsniveauet er i øvrigt stort set uændret i forhold til 2004-undersøgelsen.

Tabel 4.1 Institutionslederes tilfredshed med dit nuværende job.

	Daginstitution	Skole	Plejecenter
Meget tilfreds	35% (33%)	39% (44%)	37% (31%)
Tilfreds	54% (55%)	51% (48%)	54% (54%)
Hverken tilfreds eller utilfreds	9% (9%)	8% (6%)	6% (11%)
Utilfreds	2% (3%)	1% (1%)	3% (3%)
Meget utilfreds	0% (1%)	0% (0%)	0% (1%)
	100% (100%)	100% (100%)	100% (100%)

Note: Tallene i parentes angiver institutionsledernes svar i 2004-undersøgelsen.

Hvem er de tilfredse institutionsledere?

Langt hovedparten af institutionslederne er kvinder, men kønsfordelingen er ikke ens i de tre sektorer. Plejecentrene ledes næsten udelukkende af kvinder, der udgør 94 pct. mod 6 pct. mandlige ledere. I daginstitutionerne er andelen af kvindelige ledere lidt lavere – 85 pct. På skolerne er flertallet af ledere derimod mænd – 65 pct. mod en kvindeandel på blot 35 pct. Det er stort set den samme fordeling, som vi fandt i 2004.

Institutionsledernes alder er relativt høj – over 50 pct. er mere end 50 år i alle tre sektorer. Hele 82 pct. af skoleledere er over 50 år, mens de tilsvarende andele er hhv. 58 pct. i daginstitutionerne og 55 pct. i plejecentrene. Den skæve aldersfordeling understreges af, at 46 pct. af skolelederne er 56 år eller ældre mod 30 pct. for daginstitutioner og 24 pct. for plejecentre. Andelen af ledere vokser med stigende alder. Der er næsten ingen institutionsledere under 35 år, kun få mellem 36 og 40 år, mens andelen af institutionsledere mellem 41 og 50 år når over 20 pct. i alle tre sektorer. Sammenlignet med 2004-undersøgelsen er institutionslederne ældre i 2010-undersøgelsen i alle tre sektorer. Især er andelen af ledere over 55 år markant større i 2010 end i 2004. Hvis denne udvikling fortsætter, kan der opstå problemer i nær fremtid, idet der vil skulle rekrutteres mange nye institutionsledere. Omfanget af dette potentielle problem afhænger, af i hvilken udstrækning der allerede er nye ledere på vej. Det, vi kan konstatere, er, at kommunerne i mange år har fokuseret på ledelse og her-

under på udviklingen af deres ledelsespotentiale, og det vi kan se af aldersprofilerne er, at kommunerne ved overgangen til Strukturreformen har valgt at fastholde den ledelsesmæssige ekspertise, som kunne levere sikker drift, som politikerne efterspurgte det.

Tabel 4.2 Institutionsledernes alder.

	Daginstitution	Skole	Plejecenter
Til og med 25 år	0% (0%)	0% (0%)	0% (0%)
26-30	0% (0%)	0% (0%)	0% (0%)
31-35	2% (2%)	1% (0%)	0% (2%)
36-40	6% (9%)	5% (3%)	3% (10%)
41-45	13% (19%)	9% (9%)	17% (17%)
46-50	21% (27%)	13% (25%)	25% (29%)
51-55	28% (29%)	29% (31%)	31% (25%)
56 år eller mere	30% (15%)	43% (31%)	24% (17%)
	100% (100%)	100% (100%)	100% (100%)

Note: Tallene i parentes angiver institutionsledernes svar i 2004-undersøgelsen.

Hvad angår grunduddannelse præges alle tre sektorer af, at næsten alle institutionsledere har en mellemlang videregående uddannelse svarende til det, der i dag kaldes professionsbachelor. Det er en uddannelse som pædagog, lærer eller sygeplejerske, der er sædvanlig for ledere i hhv. daginstitutioner, skoler og plejecentre. Kun få institutionsledere har en længere videregående uddannelse svarende til universitetskandidat, og omvendt har næsten ingen slet ikke nogen formel grunduddannelse ud over folkeskole/gymnasium. Blandt ledere af plejecentre er det dog godt en fjerdedel – 28 pct. – der har en kort videregående uddannelse svarende til social- og sundhedsassistent eller lignende. Denne andel er noget højere end i 2004-undersøgelsen, hvor uddannelse blev målt på en lidt anden måde. Det står dog fast, at 80 pct. af plejecenterlederne i 2004 havde en mellemlang uddannelse mod 98-99 pct. af daginstitutions- og skolelederne. Regner man baglæns herfra, peger sammenligningen af de to undersøgelser på, at andelen af plejecenterledere med andet end mellemlang videregående uddannelse var ca. 20 pct. i 2004, men ca. 29 pct. i 2010. Der er således fortsat en betydelig gruppe af plejecenterledere med kort videregående grunduddannelse.

I de seneste år er opmærksomheden om offentlige lederes lederuddannelse øget væsentligt – ikke mindst i forbindelse med Kvalitetsreformen. Regeringen indgik i sommeren 2007 som led i trepartsforhandlinger nogle aftaler, der formaliserede diplomuddannelser i offentlig ledelse og stillede midler til rådighed, der bidrog til betalingen af offentlige lederes deltagelse. Det fremgår af undersøgelsen, at diplomuddannelserne i 2010 har vundet stor udbredelse blandt institutionslederne, men i forskellig grad i de tre sektorer. Derudover har insti-

tutionslederne fået flere andre former for lederuddannelse således, at kun 1-4 pct. af institutionslederne står helt uden lederuddannelse.

Diplomuddannelse i ledelse er mest udbredt blandt plejecenterlederne, hvor 61 pct. har eller er i gang med en diplomuddannelse mod hhv. 55 pct. blandt skolelederne og 44 pct. af daginstitutionslederne.⁴ Yderligere 5 pct. af såvel skole- som plejecenterledere har eller er i gang med en masteruddannelse i ledelse. Daginstitutionslederne har således mindst og plejecenterlederne mest lederuddannelse, mens skolelederne indtager en mellemposition. Forskellene er mindre markante med hensyn til de øvrige former for lederuddannelse. Ca. 70 pct. af institutionslederne har modtaget interne, arbejdsgivertilrettelagte kurser. Godt halvdelen af institutionslederne har deltaget i eksterne kurser – lidt flere skoleledere end daginstitutions- og plejecenterledere, og knap halvdelen har deltaget i eksterne lederuddannelsesforløb – igen lidt flere skoleledere end de to andre ledertyper. Derimod er erhvervsskolernes og erhvervsakademiernes lederuddannelser meget lidt benyttet.

Sammenlignet med 2004-undersøgelsen er den væsentligste forskel mht. lederuddannelse, at diplomuddannelserne har fået stærkt øget udbredelse. I 2004 havde kun 17 pct. af skolelederne en diplom- eller masteruddannelse mod 22 pct. af daginstitutionslederne og 44 pct. af plejecenterlederne. Tabel 4.3 viser, at der i 2010 er sket mere end en tredobling af andelen af skoleledere med diplom- eller masteruddannelse, en fordobling blandt daginstitutionslederne og knap 50 pct. tilvækst blandt plejecenterlederne. Den voldsomme vækst i andelen med diplomuddannelse synes at hænge sammen med aftalerne om Kvalitetsreformen. Da der kun er forløbet få år siden disse aftaler blev indgået, kan udviklingen have været på vej forud for disse aftaler. Svarene omfatter både de lederuddannelser, institutionslederne har afsluttet, og dem, de er i gang med. Derfor er en mulig tolkning, at relativt mange institutionsledere i 2010 har påbegyndt, men ikke afsluttet, en diplomuddannelse. Diplomuddannelserne er bygget op i moduler, der kan tages efterhånden, og det er derfor muligt, der vil gå nogle år, før andelen af institutionsledere, der har *gennemført* en diplomuddannelse i ledelse, vil være tilsvarende højt.

⁴ Tallene inkluderer institutionsledere, der er i gang med eller har afsluttet en diplomuddannelse fratrukket dem, der derudover har en masteruddannelse.

Tabel 4.3. Efteruddannelsesniveaet blandt institutionsledere.

	Daginstitution	Skole	Plejecenter
Diplom- og/eller masteruddannelse	45%	61%	66%
Andre uddannelser og kurser i ledelse	51%	38%	32%
Ingen lederuddannelse	4%	1%	2%
	100%	100%	100%

Note: Institutionsledernes lederuddannelse er prioriteret efter uddannelsesniveaet. Tabellen angiver dermed, hvor mange ledere der har angivet de tre kategorier som deres højeste efteruddannelse.

Sammenfattende er der blandt de ganske tilfredse institutionsledere overvægt af kvinder i daginstitutioner og plejecentre, mens mænd dominerer skolerne. Aldersmæssigt er der stigende overvægt af ledere over 50 år især i skolerne. Institutionslederne har grunduddannelser på professionsbachelorniveau og stort set alle har også en eller anden form for lederuddannelse, hvor formelt kompetencegivende diplomuddannelser er blevet meget mere udbredte i 2010 end i 2004.

Hvilke erfaringer har institutionslederne?

De offentlige institutionsledere rekrutteres i alt overvejende grad fra den offentlige sektor – og fortrinsvis fra kommunen selv. Kun 3-5 pct. i hver af de tre sektorer svarer, at de på et eller andet tidspunkt har været ansat i den private sektor. En del institutionsledere er rekrutteret fra andre kommuner⁵ eller fra andre dele af den offentlige sektor (f.eks. de nu nedlagte amter): færrest blandt daginstitutionslederne (29 pct.) og flest blandt skolelederne (44 pct.), mens andelen af plejecenterledere er 39 pct. Derudover er der i de tre sektorer meget forskellig praksis mht., hvordan man rekrutterer inden for kommunen. Blandt daginstitutionslederne har 31 pct. tidligere været medarbejder i den institution, de nu leder. Det gælder kun 21 pct. af plejecenterlederne og 17 pct. af skolelederne. Lidt større ensartethed er der i andelen af ledere, der har været medarbejder eller leder i en anden institution i kommunen, hvor andelen er hhv. 28 og 23 pct. for daginstitutionsledere, 26 og 20 pct. for skoleledere og 20 og 29 pct. for plejecenterledere. I forhold til 2004-undersøgelsen er tendensen i 2010 på tværs af alle tre sektorer, at andelen af ledere med erfaringer uden for kommunen er lavere, mens andelen der har været medarbejdere i samme eller en anden institution, er konstant, og andelen af ledere, der har været leder i en anden institution i kommunen, er højere.

⁵ Hvis kommunen er lagt sammen af flere, regnes alle de i sammenlægningen indgående kommuner for at tilhøre ”kommunen”.

En anden form for erfaring er antallet af tidligere lederjobs. Her er der en klar forskel mellem daginstitutionsledere og de andre to typer institutionsledere. Næsten halvdelen af daginstitutionsledere (45 pct.) har ikke haft andre lederjobs end det nuværende, mens dette kun gælder for 18 pct. af skole- og 16 pct. af plejecenterledere. Hvor 30 pct. af daginstitutionslederne har haft ét lederjob før, gælder dette 50 pct. af skolelederne, mens andelen af plejecenterlederne, der har haft 2 eller flere andre lederjobs, er 55 pct. Også her er der dog sket markante skift i forhold til 2004 på tværs af sektorer. Andelen af institutionsledere uden andre lederjobs er i 2010 8-13 procentpoint, lavere i alle tre sektorer, mens andelen med 1 eller flere lederjobs bag sig er tilsvarende højere. Rangordenen af de tre sektorer mht. ledelseserfaring er uændret, idet lederne af plejecentrene er mest mobile, mens daginstitutionslederne er mindst mobile.

En tredje form for erfaring er ledelsesanciennitet – antallet af år som leder. På tværs af sektorer er der få ledere med få års erfaring, idet 61-65 pct. har været ledere i 10 år eller mere, mens 13-19 pct. har været ledere i 0-4 år. I forhold til 2004-undersøgelsen er andelen af ledere med kort ledererfaring i 2010 lavere, mens andelen med mere end 10 års erfaring er højere.

Sammenfattende har institutionslederne fortrinsvis erfaringer fra det offentlige og primært fra den kommune, institutionen tilhører. Daginstitutionsledere har generelt færrest erfaringer fra andre institutioner end den, de nu leder, mens flertallet af plejecenterledere har erfaringer fra 2 eller flere lederjobs. Endelig har godt 60 pct. af institutionslederne været ledere i mere end 10 år. Siden 2004 er alle disse tendenser forstærket: færre institutionsledere rekrutteres uden for kommunen selv, men lederne flytter mere rundt inden for den enkelte kommunes institutioner, og de nuværende ledere har flere års ledelseserfaring.

Hvordan fastsættes institutionsledernes løn?

Gennem de senere år har NY LØN været til debat i den offentlige sektor. Det handler om, at (dele af) lønnen fastsættes gennem individuelle forhandlinger frem for gennem kollektive overenskomster. Blandt institutionslederne oplever kun få i alle tre sektorer (3-6 pct.), at hele lønnen fastlægges efter individuel forhandling. Et flertal af skolelederne (52 pct.) oplever omvendt, at hele lønnen er fastlagt på forhånd, mens dette kun gælder for 35 pct. af plejecenterlederne og 32 pct. af daginstitutionslederne. For et flertal af lederne af daginstitutioner og plejecentre bliver dele af lønnen således fastsat efter individuel forhandling. I 2004-undersøgelsen fik lige så få hele lønnen fastsat individuelt, mens langt flere – faktisk et overvejende flertal blandt alle typer af institutionsledere, fik dele af deres løn fastsat efter

individuel forhandling. I 2010 oplever flere institutionsledere altså, at deres løn er fastlagt på forhånd.

Tendensen til mindre dynamisk lønfastsættelse afspejler sig også i, at institutionsledernes vurdering af en række påstande vedrørende deres egen løn og det at bruge løn som ledelsesinstrument alt i alt er ganske neutral. Alle tre ledertypers svar samler sig om svaret ”hverken enig eller uenig”. Det gælder først og fremmest påstanden om, at ”større individualisering i fastsættelsen af min egen løn vil gøre mig mere engageret og mere tilfreds”, men også påstanden om, at ”bedre mulighed for individualisering af mine medarbejders løn vil medføre højere gennemsnitsløn”. Der er dog også mindre nuancer i svarmønstrene på tværs af de tre sektorer. Således er lidt flere ledere i daginstitutioner end i skoler og plejecentre uenige i, at deres løn er passende i forhold til deres ansvar. Derimod er der gennemgående behersket tilslutning til påstanden om, at man kan skabe bedre resultater samt tiltrække og fastholde ”de rigtige medarbejdere” gennem individualisering af medarbejdernes løn – lidt mere blandt lederne af plejecentre end blandt de to andre grupper.

Sammenfattende er NY LØN ikke blevet mere udbredt blandt institutionslederne siden 2004, og det stemmer overens hermed, at institutionslederne er ganske neutrale i deres vurdering af effekterne på dem selv og deres medarbejdere af at individualisere lønnen.

Hvori består institutionsledernes job?

Et væsentligt aspekt af lederjobbet er institutionens størrelse, hvor antallet af medarbejdere er en god indikator for ledelsesspandet. Her viser undersøgelsen, at der går en klar skillelinje mellem daginstitutioner, der har relativt få ansatte, og skoler og plejecentre, der har relativt mange ansatte. Hvor 75 pct. af daginstitutionslederne angiver, at de har indtil 20 medarbejdere, gælder det kun 12 pct. af skolelederne og 4 pct. af plejecenterlederne. Omvendt angiver godt halvdelen af lederne på skoler og plejecentre, at de har mere end 50 medarbejdere, mens der stort set ingen daginstitutioner findes i denne kategori. Sammenlignet med 2004-undersøgelsen er daginstitutionerne gennemgående lidt større i 2010. Andelen af daginstitutioner med indtil 20 ansatte er klart lavere i 2010, mens andelen af daginstitutioner med over 20 ansatte er klart højere. Blandt skolerne findes en lidt svagere tendens til relativt færre små og flere store skoler i 2010. For plejecentrene er forskellen mellem de to undersøgelser derimod omvendt: I 2010-undersøgelsen er der relativt *flere* af de mindste institutioner med op til 50 ansatte, mens andelen af de største plejecentre med mere end 90 ansatte i 2010 er 18 pct. eller omtrent *det halve* af de 35 pct. i 2004-undersøgelsen.

Institutionsledernes arbejdstid varierer inden for den enkelte sektor og mellem de tre sektorer. Daginstitutionsledere arbejder relativt mindst, mens skoleledere arbejder relativt

mest. Hvor 30 pct. af daginstitutionslederne angiver en ugentlig arbejdstid på op til 40 timer, gælder det kun 5 pct. af skolelederne og 19 pct. af plejecenterlederne. Tilsvarende arbejder 31 pct. af skolelederne 50 timer eller mere ugentligt, mens den lange arbejdstid kun anføres af 3 pct. af daginstitutionslederne og af 11 pct. af plejecenterlederne. Sammenlignet med 2004-undersøgelsen er arbejdstiden for ledere af både daginstitutioner og skoler tydeligt større i 2010. Blandt daginstitutionslederne er andelen, der angiver at arbejde 40-44 timer, steget på bekostning af dem, der angiver at arbejde indtil 40 timer, mens andelen af skoleledere, der i 2010 angiver at arbejde 50 arbejdstimer eller mere, er større end i 2004 på bekostning af alle andre kategorier. For plejecenterlederne er der i 2010 både flere, der arbejder indtil 40 timer, og flere, der arbejder 50 timer eller mere.

Sammenfattende er der tydelige sammenhænge mellem institutionernes størrelse og lederens arbejdstid inden for de tre sektorer, men forskelle mellem de tre sektorer. Daginstitutionerne har få ansatte og lederne lav arbejdstid, mens skoler og plejecentre har mange ansatte og lederne en længere arbejdstid end daginstitutionslederne. Imidlertid arbejder skolelederne markant flere timer end plejecenterlederne, selvom institutionerne er omtrent lige store. Der består da også en direkte sammenhæng mellem antallet af medarbejdere og lederens arbejdstid i skoler og daginstitutioner, mens plejecenterlederens arbejdstid er uafhængig af institutionens størrelse. Sammenlignet med 2004-undersøgelsen er skoler og daginstitutioner i 2010 større, og deres ledere arbejder også mere. For plejecentrene er andelen af store institutioner derimod lavere i 2010, og der er sket en øget differentiering mht. arbejdstid, idet der er højere andele af ledere med både lav og høj arbejdstid.

Lederidentitet

Et væsentligt resultat af 2004-undersøgelsen var konstateringen af, at offentlige institutionsledere i vidt omfang havde frigjort sig fra den traditionelle, *faglige lederidentitet*, der knytter sig til den opfattelse, at lederen er *primus inter pares*, dvs. at lederen er *kollega* med sine fagprofessionelle medarbejdere snarere end en *overordnet*. I modsætning hertil står formuleringen af en *professionel lederidentitet*, som er *uafhængig af fagligheden* og generelt handler om at få andre til at handle på lederens vegne – f.eks. ved at formulere og håndhæve en overordnet, fælles tankegang i form af vision, mission, værdier og/eller strategi. I 2004-undersøgelsen gav næsten ingen institutionsledere udtryk for en rent faglig ledelsesidentitet, mens der var store sektorforskelle mht. institutionsledernes tilslutning til en rent professionel lederidentitet eller til en identitet, som lagde lige stor vægt på den professionelle og den faglige lederidentitet. Langt hovedparten af daginstitutionslederne angav en identitet med lige vægt på professionel og faglig lederidentitet, mens over 60 pct. af plejecenterlederne angav en rent pro-

fessionel lederidentitet – og skolelederne fordelte sig nogenlunde lige på disse muligheder. Hvordan dette ser ud i dag, og hvordan institutionsledernes lederidentitet i øvrigt finder udtryk i deres opfattelse af deres rolle og virkemidler er temaet for den følgende analyse.

Hvad først angår spørgsmålet om lederidentiteten, så er der ikke sket dramatiske ændringer i forhold til 2004-undersøgelsen bortset fra, at der blandt daginstitutionslederne er sket en stigning fra 16 til 25 pct., som i 2010 vurderer de har en ren lederidentitet. Det er dog stadig kun få, der har den rent faglige lederidentitet, og det er stadig især daginstitutionslederne, der betoner den kombinerede lederidentitet, mens flertallet af plejecenterlederne hylder den rent professionelle lederidentitet, og skolelederne fordeler sig nogenlunde lige på de to muligheder. Den væsentligste ændring er således, at tilslutningen til den kombinerede lederidentitet er lidt lavere i alle sektorer – blandt daginstitutionslederne er andelen 72 pct. i 2010 mod 79 pct. i 2004. I alle sektorer er tilslutningen til den rent professionelle lederidentitet tilsvarende højere. Dette peger på, at hvis alle institutionsledere engang har haft en rent faglig lederidentitet, blev den skiftet ud med en professionel eller kombineret lederidentitet *forud for undersøgelsen i 2004*, mens begivenhederne siden 2004 ikke synes at have påvirket identiteten særligt meget målt med denne relativt grove målestok (bortset måske fra lederne af daginstitutionerne).

Tabel 4.4. Institutionsledernes identitet.

	Daginstitution	Skole	Plejecenter
Min faglige identitet er vigtigst	4% (5%)	1% (2%)	1% (1%)
Min identitet som leder er vigtigst	25% (16%)	51% (47%)	67% (62%)
Min identitet som leder og min faglige identitet er lige vigtige	72% (79%)	48% (52%)	33% (37%)
	100% (100%)	100% (101%)	100% (100%)

Note: Tallene i parentes angiver institutionsledernes svar i 2004-undersøgelsen.

Et væsentligt aspekt af lederidentiteten er prioriteringen af forskellige ledelsesfunktioner. I spørgeskemaet sondrer vi mellem ledelse af institutionernes faglige indhold (faglig ledelse), personaleforhold (personaleledelse), arbejdstilrettelæggelse og økonomi (administrativ ledelse) samt langsigtede mål og prioritering (strategisk ledelse). Dernæst bad vi institutionslederne prioritere disse fire funktioner i forhold til tre forskellige situationer, der tilsammen giver et billede af, hvordan de ser på deres rolle og identitet: den formelt *forventede* prioritering for funktionen som institutionsleder som beskrevet i jobannoncer, funktionsbeskrivelser eller lignende; den i *praksis* foretagne prioritering, som den kommer til udtryk i fordelingen af deres arbejdstid; samt den prioritering, der for institutionslederne at se ville være den *ideelle*.

I tabellerne 4.5 og 4.6 har vi sammenfattet svarene på samme måde som i 2004-undersøgelsen: først angives, hvordan institutionslederne i hver af de tre sektorer i gennemsnit har prioriteret de fire funktioner i de tre situationer. Dernæst har vi – for at tydeliggøre prioriteringen – for hver sektor rangordnet gennemsnittene i hver af de tre situationer. På denne måde nedtoner vi nuancerne i svarene inden for den enkelte sektor og overdriver forskellene i, hvordan man har prioriteret inden for den enkelte sektor. Imidlertid er tallene relevante som indikator for, hvordan institutionslederne oplever deres situation og håndterer krydspresset mellem de udefrakommende formelle forventninger, deres egne idealer og presset i hverdagen. Den generelle tendens er, at resultaterne fra 2010 kun adskiller sig lidt fra resultaterne i 2004.

Tabel 4.5. Ledelsesfunktioner prioriteret i forhold til forventninger, tidsforbrug og ideel afvejning.

	Forventninger			Tidsforbrug			Ideel afvejning		
	Dag.	Skole	Pleje.	Dag.	Skole	Pleje.	Dag.	Skole	Pleje.
Faglig ledelse	2,44	2,68	3,16	2,54	2,96	3,13	2,03	2,53	3,06
Personaleledelse	2,21	2,28	1,90	1,72	1,73	1,75	1,86	1,97	1,70
Administrativ ledelse	2,51	2,52	1,88	2,49	2,20	1,81	3,59	3,70	2,72
Strategisk ledelse	2,84	2,51	3,05	3,25	3,11	3,31	2,52	1,80	2,52

Tal er gennemsnitsværdier for besvarelser. Jo lavere værdi, jo højere prioriterer lederne ledelsesfunktionen.

Tabel 4.6. Ledelsesfunktioner prioriteret i forhold til forventninger, tidsforbrug og ideel afvejning (enkel skala).

	Forventninger			Tidsforbrug			Ideel afvejning		
	Dag.	Skole	Pleje.	Dag.	Skole	Pleje.	Dag.	Skole	Pleje.
Faglig ledelse	2 (2)	4 (4)	4 (4)	3 (3)	3 (3)	3 (3)	2 (1)	3 (3)	4 (4)
Personaleledelse	1 (1)	1 (1)	1 (1)	1 (1)	1 (1)	1 (1)	1 (1)	2 (2)	1 (1)
Administrativ ledelse	3 (3)	2 (2)	1 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)	4 (4)	4 (4)	3 (3)
Strategisk ledelse	4 (4)	2 (3)	3 (3)	4 (4)	4 (4)	4 (4)	3 (3)	1 (1)	2 (2)

Note: Tallene angiver rangordenen for sektorens gennemsnitsværdier for besvarelser. Jo lavere værdi, jo højere prioriterer lederne ledelsesfunktionen.

Tallene i parentes angiver institutionsledernes svar i 2004-undersøgelsen.

Med hensyn til institutionsledernes opfattelse af forventningerne til deres prioritering, er der på tværs af sektorerne kun enighed om, at personaleledelse prioriteres højest. Derefter er prioriteringen forskellig. Forventningen til prioritering af faglig ledelse er lavest i skoler og plejecentre, men næsthøjest i daginstitutioner. Administrativ ledelse forventes prioriteret som nr. 1 i plejecentrene, som nr. 2 i skolerne og som nr. 3 i daginstitutionerne. Endelig rangeres forventningen til strategisk ledelse lavest i daginstitutioner og lidt højere i skoler og plejecentre.

Prioriteringen af tiden i praksis er helt ens i de tre sektorer. I overensstemmelse med forventningerne prioriteres personaleledelse højest. Derefter følger i rangorden administrativ ledelse, faglig ledelse og strategisk ledelse.

Hvad endelig angår den ideelle prioritering er den helt forskellig i de tre sektorer. Daginstitutionsledernes ideal stemmer stort set overens med det, de antager, karakteriserer de formelle forventninger, i og med personaleledelse og faglig ledelse prioriteres som hhv. nr. 1 og 2, mens de gerne vil sætte strategisk ledelse lidt højere end formelt forventet og end realiseret. Skoleledernes ideal er næsten omvendt i forhold til både det formelle og det praktiserede, idet de prioriterer strategisk ledelse som nr. 1 og administrativ ledelse som nr. 4. Endelig prioriterer plejecenterlederne personaleledelse og strategisk ledelse som hhv. nr. 1 og 2, mens administrativ ledelse prioriteres over faglig ledelse.

Med få mindre undtagelser er rangordenen i 2010 mægtig til den, vi fandt i 2004. Dengang som nu tog personaleledelsen det meste af ledernes tid, hvilket stemte med de formelle forventninger og med idealet hos ledere af daginstitutioner og plejecentre. Administrativ ledelse tager i 2010 næstmest tid ligesom i 2004, hvilket er modsat idealet i alle tre grupper, om end især ledere af skoler og plejecentre godt ved, at den formelt forventes givet høj prioriteret. Faglig ledelse fylder lidt mere i praksis end forventet formelt af ledere af skoler og plejecentre, men det strider ikke voldsomt mod deres idealer. Daginstitutionsledere kan i praksis ikke prioritere faglig ledelse så højt som krævet både formelt og af deres egne idealer. Endelig ser strategisk ledelse i den daglige praksis ud til at blive sorteper i forhold til idealerne hos især skolelederne, men også de andre institutionsledere. Denne prioritering strider ikke mod de formelle krav til daginstitutionerne, mens skoleledere og plejecenterledere formelt synes at kunne have forventet andet.

Institutionslederne i de tre sektorer lever alt i alt ikke med voldsomme spændinger mellem det, de vurderer til at være formelle forventninger, deres egne idealer, og hvordan de i praksis bruger deres tid. Spændingerne er forskellige fra sektor til sektor, men udløser ikke utilfredshed med deres arbejde – og spændingerne synes ikke at have ændret sig væsentligt mellem 2004 og 2010. I lyset af de mange generelle klager over øgede administrative byrder i det offentlige som også deles af institutionslederne (se nedenfor) er det i øvrigt bemærkelsesværdigt, at de i 2010-undersøgelsen ikke lader administrativ ledelse fylde mere i deres praksis, end den gjorde i 2004-undersøgelsen.

Når nu institutionslederne ikke opfatter sig som *primus inter pares*, men som ledere, bliver det en væsentlig del af deres identitet, hvordan de udøver deres ledelse. Dette fremgår af svarene på nogle batterier af spørgsmål. Det er karakteristisk, at der kun er små variationer på tværs af de tre sektorer.

Det er de såkaldt bløde ledelsesformer, der ifølge institutionslederne selv nyder mest udbredelse. Inden for alle sektorer siger næsten alle institutionsledere, at de i meget høj grad udøver deres ledelse gennem ”dialog og samarbejde”, ”holdninger og værdier” samt ”motivation”. Den mest hårde ledelsesform, ”ordrer”, bruges i meget lav grad, ligesom andre hårde instrumenter som ”regler og retningslinjer” og ”individuelle kontrakter” kun bruges i lidt højere grad. Imellem disse to yderpunkter ligger aktiviteter som MUS (medarbejder-udviklings-samtaler), ”at holde øje og følge op” samt det at bruge ledergruppen. De indeholder alle et element af ikkeformaliseret kontrol. Hverken med hensyn til rangordningen af ledelsesformerne eller deres præcise score adskiller disse resultater sig fra 2004-undersøgelsen.

Svarene på, hvad der styrker institutionslederne i udøvelsen af lederjobbet, stemmer overens med betoningen af de bløde ledelsesformer. Næsten alle vurderer, at deres ”engagement i institutionen” i meget høj grad styrker dem, tæt efterfulgt af deres ”relationer til andre mennesker” og ”personlighed”. Ud over disse snævert personlige egenskaber, mener næsten alle institutionsledere, at deres ”ledelsesfaglige ekspertise” i meget høj grad styrker dem i udøvelsen af lederjobbet. Først herefter følger mere hårde aspekter som faglig ekspertise, ”mulighed for at styre ressourcerne” samt ”stilling og position”, der dog alle opleves at styrke i nogen grad. En tak længere nede følger kommunens ledelsesgrundlag. Og allersidst med en score mellem 2 (i meget lav grad) og 3 (i nogen grad) anfører institutionslederne deres ”mulighed for at sanktionere og belønne”. De tre ledertypers vurderinger og indbyrdes forskelle er i 2010 næsten identisk med vurderingerne i 2004. Undtagelsen er kommunernes ledelsesgrundlag, som der ikke blev spurgt til i 2004.

Institutionslederne tillægger altså ikke kommunernes ledelsesgrundlag stor betydning for styrken af deres udøvelse af ledelse. Det betyder dog ikke, at de slet ikke arbejder ud fra kommunernes ledelsesgrundlag, eller at de i øvrigt ikke arbejder ud fra et fastsat ledelsesgrundlag. På tværs af sektorer angiver godt 75 pct. af institutionslederne, at de arbejder ud fra et ledelsesgrundlag, der er fælles for hele kommunen. Omvendt er det kun ca. 5 pct. i hver af de tre sektorer, der slet ikke arbejder ud fra et fastsat ledelsesgrundlag. Andre ledelsesgrundlag end kommunens er især udbredt blandt ledere af plejecentre – 64 pct. arbejder ud fra et sektorspecifikt ledelsesgrundlag og 79 pct. endda ud fra et ledelsesgrundlag, der er specifikt for den enkelte institution. Blandt ledere af skoler og daginstitutioner er det hhv. 36 og 31 pct., der arbejder med et sektorspecifikt ledelsesgrundlag, og hhv. 21 og 19 pct., der arbejder med et institutionsspecifikt ledelsesgrundlag. Dertil kommer at ca. 5 pct. arbejder med andre typer af ledelsesgrundlag. Sammenlignet med 2004-undersøgelsen er der to nyheder. Den ene er, at en langt større andel bruger kommunale ledelsesgrundlag (godt

20 procentpoint flere i alle tre sektorer i 2010). Den anden er en fundamental forandring i plejecentrenes anvendelse af sektor- og institutionsspecifikke ledelsesgrundlag. Hvor udbredelsen af sektor- og institutionsspecifikke ledelsesgrundlag lå på samme niveau i alle tre sektorer i 2004, som genfindes stort set uændret i skoler og daginstitutioner i 2010, er andelen meget stor blandt plejecentrene i 2010. For institutionsspecifikke ledelsesgrundlag er andelen i 2010 fire gange større end i 2004.

Hvor søger institutionslederne råd og vejledning, når de står over for ledelsesmæssige problemer? Igen er svarene ens på tværs af sektor. Den mest benyttede kilde er ledelseskolleger. De bruges i gennemsnit oftere end ”nogle gange” og sjældnere end ”altid”. Dernæst følger den overordnede ledelse, der oftest rådspørges af plejecenterledere. Sjældnere end ”nogle gange” spørges familie, ”andre professionelle netværk”, coaches, mentorer m.v. og konsulenter. Medarbejdere spørges sjældent, når der er ledelsesmæssige problemer, mens der stort set aldrig søges råd hos institutionsledernes fagforeninger. Disse to sidstnævnte svar stemmer overens med ledernes nedtoning af deres faglige identitet. Igen stemmer rangordningen af de forskellige rådgivere i 2010 med rangordningen i 2004, hvor der dog ikke blev spurgt til familie, coach, mentor og lignende samt andre professionelle netværk.

Sammenfattende har institutionsledernes lederidentitet været ret stabil siden 2004-undersøgelsen. Kun få har en rent faglig lederidentitet, mens flertallet af plejecenterlederne hylder den rent professionelle lederidentitet, daginstitutionslederne betoner en kombineret lederidentitet, og skolelederne placerer sig mellem disse to grupper. Prioriteringen af arbejdsopgaver er også stabil i forhold til 2004-undersøgelsen. Alle er enige om, hvor meget tid de enkelte opgaver tager, men hvor daginstitutionslederne ideelt gerne vil betone faglig ledelse, prioriterer de to andre grupper strategisk ledelse. Trods disse gradforskelle i lederidentitet er der udbredt enighed om at anvende ’bløde’ ledelsesformer og om at den ledelsesmæssige styrke skyldes personlige, ’bløde’ kompetencer snarere end stilling, position og faglig ekspertise. Kommunale ledelsesgrundlag har vundet øget udbredelse siden 2004. Desuden arbejder især plejecenterledere i 2010 langt mere med særlige ledelsesgrundlag for den enkelte institution. Den særlige lederidentitet bekræftes endelig af, at institutionslederne primært søger råd om ledelsesmæssige problemer blandt andre ledere og topledelsen, mens medarbejdere og fagforeninger stort set aldrig bliver spurgt.

Rammer for ledelse

Institutionslederne har i almindelighed relativt let adgang til kommunens topledelse, om end det svinger lidt fra sektor til sektor. Det er især skole- og daginstitutionslederne, der har direkte adgang til topledelsen. Over halvdelen (55 pct.) af skolelederne har kun 1 leder mel-

lem sig og direktionen, mens dette gælder 41 pct. af daginstitutionslederne og 37 pct. af plejecenterlederne. Tilsvarende har ingen skoleledere mere end tre ledere mellem sig og direktionen, mens det gælder få ledere af daginstitutioner og plejecentre. Sammenlignet med 2004-undersøgelsen er der imidlertid generelt større afstand mellem institutioner og topledelse, idet det for alle tre sektorer gælder, at andelen med direkte adgang er blevet meget lavere. Blandt skolelederne havde 25 pct. direkte adgang i 2004 mod 9 pct. i 2010 og blandt plejehjemslederne havde 16 pct. direkte adgang i 2004 mod 3 pct. i 2010. Til gengæld var andelen med 2-3 ledere mellem sig og direktionen lavere i 2004.

Skolerne har det største decentrale, økonomiske råderum af de tre typer af institutioner, mens plejecentrenes økonomiske råderum er mindst jf. tabel 4.7. Hvor 72 pct. af skolelederne har fuld rådighed over deres budget, gælder det 61 pct. af daginstitutionslederne og blot 32 pct. af plejecenterlederne. Tilsvarende skal kun 8-9 pct. af skole- og daginstitutionslederne overholde budgettets fordeling på de enkelte poster mod 35 pct. af plejecenterlederne. Det samme mønster gælder spørgsmålet om retten til at opspare og overføre økonomiske midler fra år til år. Det kan knap 60 pct. af plejecentrene mod ca. 90 pct. af skoler og daginstitutioner. Sammenlignet med 2004-undersøgelsen er forskellen i økonomisk råderum mellem de tre sektorer uændret. Imidlertid er andelen af skoler og daginstitutioner med fuld rådighed over budgettet betydeligt større i 2010 end i 2004.

Tabel 4.7. Institutionsledernes rådighed over institutionens budget.

	Daginstitution	Skole	Plejecenter
Budgettet er fordelt på forskellige poster (løn, bygninger, energi med mere), og fordelingen skal overholdes	9% (15%)	8% (17%)	35% (37%)
Budgettet er fordelt på løn og drift, og jeg har fuld rådighed over beløbet afsat til andet	29% (27%)	21% (25%)	33% (22%)
Budgettet er en samlet beløbsramme, som jeg har fuld rådighed over	61% (47%)	72% (49%)	32% (30%)
Ved ikke	1% (11%)*	0% (9%)*	1% (11%)*
	100% (100%)	100% (100%)	100% (100%)

Note: Tallene i parentes angiver institutionsledernes svar i 2004-undersøgelsen.

* I 2004-undersøgelsen havde lederne andre svarmuligheder. Lederne havde i 2004 også mulighed for at svare "Andet". I denne fremstilling er kategorierne "Andet" og "Ved ikke" fra 2004-undersøgelsen slået sammen. Dette betyder, at tallene fra 2004-undersøgelsen (tallene i parentes) er behæftet med betydelig usikkerhed.

Institutionsledernes beføjelser i forhold til personalets sammensætning, ansættelse og afskedigelse, er uens i de tre sektorer. Hvor $\frac{3}{4}$ af skolelederne kan bestemme personalets antal og sammensætning, kan relativt få selv afskedige personale, idet hovedparten blot kan indstille til afskedigelse. Plejecenterlederne har gennemgående større personalemæssige handlemuligheder, idet ca. 90 pct. kan bestemme personalets faglige sammensætning og

selv ansætte personale, og 53 pct. kan også selv afskedige personale. For daginstitutionslederne gælder, at lidt færre kan fastsætte personalets størrelse, mens lidt flere kan afskedige personale. I forhold til 2004-undersøgelsen har langt flere institutionsledere i alle tre sektorer større beføjelser i 2010 vedr. sammensætning og ansættelse.

På tværs af de tre sektorer forholder institutionslederne sig ganske ens og positivt til deres ansvar og beføjelser. De mener i høj grad, at deres ansvar og beføjelser er klart definerede, at deres beføjelser matcher deres ansvar, og at de har indflydelse på prioriteringen af deres opgaver. I forhold til 2004-undersøgelsen er der kun små ændringer – hovedsageligt i lidt mere positiv retning.

Et lignende positivt svarmønster gælder deres personlige velbefindende i lederjobbet. I alle sektorer mener institutionslederne, at deres job i høj grad er en spændende udfordring, at det er en livsstil at være leder, og at de endda kan få arbejde, familie og fritid til at hænge sammen. Sådan lyder svarene, selvom institutionslederne i nogen grad finder, at de i princippet står til rådighed døgnet rundt for deres arbejdsplads (især plejecentre), at de har arbejde med hjem og i lidt mindre grad har mulighed for at sige fra, hvis presset bliver for stort. Svarende hertil finder de, at de i nogen grad føler sig stressede og alene i deres job. Den moderate stress og ensomhed kan således langt fra opveje de positive aspekter af lederjobbet. I sammenligning med 2004-undersøgelsen er der ikke sket væsentlige ændringer ud over en generel tendens til, at lederne giver lidt mere positive vurderinger af deres velbefindende i 2010 end i 2004. Den positive stemning genfindes også i forhold til den generelle vurdering af deres indflydelse på beslutninger vedrørende ledelsen af deres institution. Godt 30 pct. er meget tilfredse i alle sektorer, og godt 50 pct. er tilfredse, mens 2-3 pct. er utilfredse. Dette er uændret i forhold til 2004-undersøgelsen. Dog er andelen af tilfredse plejecenterledere i 2010 lavere end i 2004, hvorved tilfredshedsniveauet for alle tre ledertyper bliver ens i 2010.

Sammenfattende er institutionslederne generelt relativt tæt på kommunernes topledelse og har i almindelighed et ganske omfattende økonomisk råderum og personalemæssige beføjelser. De er tilfredse med forholdet mellem ansvar og beføjelser og befinder sig godt med den spændende udfordring, de synes lederjobbet er. Betingelserne er imidlertid forandret en del siden 2004-undersøgelsen. På den ene side er der kommet flere ledelseslag ind mellem institutionslederne og topledelsen. På den anden siden er institutionsledernes økonomiske råderum og ledelsesmæssige beføjelser øget. Blandt plejecentrene har flere dog fået øget afstand til topledelsen, uden at det økonomiske råderum er øget. De ændrede betingelser har dog ikke ændret institutionsledernes generelle tilfredshed med deres job og indflydelse.

Strukturreformen og Kvalitetsreformen

Strukturreformen har i sig selv påvirket kommunernes samlede portefølje af opgaver, og i sammenlagte kommuner kan sammenlægningen i sig selv have givet anledning til processer, der har ændret antallet af institutioner og styringen af dem. På den baggrund har vi bedt institutionslederne anføre, hvilke ændringer de forbinder dels med Strukturreformens ikrafttrædelse den 1. januar 2007 og dels med årene derefter. Svarene er klare. Institutionslederne synes, de har fået tilført flere opgaver – lidt mere efter Strukturreformen end i forbindelse med dens ikrafttrædelse. Et flertal af institutionsledere inden for alle tre sektorer finder, at de har fået tilført flere opgaver vedr. administrative procedurer og økonomi, mens lidt færre nævner flere opgaver inden for personale og indkøb. Tilsvarende mener stort set ingen, at institutionerne har afgivet opgaver. Andelen af plejehjemsledere, der vurderer, at der er kommet flere administrative og økonomiske opgaver, er lidt lavere end andelen af ledere af skoler og daginstitutioner.

Institutionslederne blev også bedt om at vurdere, om Strukturreformen har påvirket produktivitet, effektivitet og kvalitet – dels i den sektor i kommunen, de tilhører, og dels i deres egen institution. Fordelingen af svarene findes i tabel 6.3 i kapitel 6. Meningerne varierer inden for alle tre sektorer, men mellem 40 og 60 pct. angiver, at situationen er uændret. Der er også ganske mange negative vurderinger. Institutionsledernes generelle holdning er dog, at det står noget bedre til med alle tre mål i deres egen institution end i den sektor, institutionen tilhører.

Hvad først angår institutionernes produktivitet, er plejecenterlederne langt mere positive end de andre typer af ledere. Vurderet på balancen mellem den andel, der vurderer, at produktiviteten er lavere og den andel, der vurderer, at produktiviteten er højere, er der 42 pct. flere plejecenterledere, der vurderer at produktiviteten er højere, end at den er lavere i sektoren som helhed – og 53 pct. flere mener, at produktiviteten er højere i egen institution. Blandt skole- og daginstitutionsledere er der nogenlunde lige mange, der taler om lavere og højere produktivitet i sektoren, mens overvægten af dem, der vurderer højere produktivitet, er hhv. 16 pct. for daginstitutionsledere og 24 pct. for skoleledere. Et lignende mønster genfindes for vurderingen af institutionernes effektivitet, om end overvægten af plejecenterledere, der taler om øget effektivitet i sektoren og institutioner, er 12 procentpoint mindre, mens balancen er omtrent uændret i de to andre sektorer.

Hvad endelig angår institutionernes kvalitet, tegner der sig et helt andet mønster. Blandt ledere af plejecentre og daginstitutioner er der en mindre overvægt af dem, der vurderer, at kvaliteten er *lavere* i kommunens sektorer, mens der er nogenlunde balance i forhold til egen institution. Blandt skoleledere er vurderingen mere positiv, idet der er nogenlunde

balance med hensyn til kvaliteten i sektoren og klar overvægt (21 procentpoint) af dem, der mener, at kvaliteten er højere i deres egen institution.

Sammenfattende finder et flertal af ledere i de tre typer af institutioner, at produktivitet og effektivitet er øget siden Strukturreformen – især i deres egne institutioner og især i plejecentrene, mens vurderingen er lidt mere moderat i forhold til sektorerne som helhed. Omvendt vurderer et lille flertal, at kvaliteten i kommunens daginstitutioner og plejecentre er faldet efter Strukturreformen, mens kvaliteten er nogenlunde uændret i egne institutioner. Skolerne skiller sig dog ud ved generelt at anføre lidt mere positive vurderinger af kvaliteten. Der findes ikke sammenlignelige tal fra 2004.

Kvalitetsreformen blev introduceret i 2006-2007, da Strukturreformen var ved at blive iværksat. Ovenfor er den nævnt som en mulig årsag til den øgede aktivitet mht. diplomuddannelse. Der lå dog nogle bredere ideer bag Kvalitetsreformen, og vi har derfor spurgt, i hvilket omfang nogle af ideerne om øget kvalitet bl.a. gennem innovation, afbureaukratisering og metodefrihed er slået an blandt institutionslederne. Svarene afspejler ikke væsentlige forskelle mellem de tre sektorer. Der er betydelig skepsis overfor, at Kvalitetsreformen virker efter hensigten og har skabt bedre rammer for at udvikle servicekvaliteten. Tilsvarende oplever institutionslederne ikke større metodefrihed i udførelsen af institutionens opgaver. Derimod er der tilslutning til, at medarbejdere inddrages i innovationsprojekter, mens lederne forholder sig neutralt til, hvorvidt brugere inddrages i innovationsprojekter. Alt i alt synes Kvalitetsreformen at have bidraget med lederuddannelse, men ikke derudover at have påvirket rammerne om institutionsledernes adfærd væsentligt.

Relationer til medarbejdere og andre kolleger

Internt i den kommunale organisation befinder institutionslederne sig i et krydsfelt mellem medarbejdere og overordnede ledere herunder kommunens topledere og politikere. I overensstemmelse med den lave prioritering af faglig ledelse, markerer institutionslederne på tværs af sektorer et klart skel i forhold til medarbejderne. De opfatter kun i lav grad deres nærmeste medarbejdere som deres personlige venner. Det trækker i samme retning, at institutionslederne i ganske høj grad finder, at de selv og deres lederkolleger støtter hinanden. For begge spørgsmål gælder det, at svarene i alle tre sektorer er blevet lidt tydeligere i 2010, end de var i 2004.

Gå man så lidt tættere på, hvordan institutionslederne samarbejder med deres lederkolleger, andre sektorer, topledere og politikere, tegner der sig et ganske nuanceret billede.

Den decentrale struktur kunne give formodninger om konkurrence mellem institutionsledere. Det er der kun svage tegn på, idet institutionslederne på tværs af sektorer er overve-

jende uenige i påstande om, at der er konkurrence på budgetter eller andre områder mellem sektorens institutionsledere. Det er i fuld overensstemmelse hermed, at institutionslederne i alle tre sektorer er enige i, at der er et godt samarbejde inden for sektoren, og at institutionslederne sammen med sektorens ledelse har et fælles ansvar for udviklingen i sektoren. Forholdet til andre sektorer er en anelse mere køligt, end institutionslederne også er overvejende enige i, at der samarbejdes godt med institutionsledere på tværs af sektorer. I forhold til 2004-undersøgelsen er der så små forskelle i svarenes fordeling, at det ikke kan tolkes som væsentligt ændrede holdninger til konkurrence og samarbejde inden for kommunale institutioner i almindelighed og i de tre sektorer i særdeleshed.

Tabel 4.8. Institutionsledernes vurdering af deres forhold til hinanden og/eller andre aktører.

	Daginstitution	Skole	Plejecenter
A. Der er stærk konkurrence <i>på budgetter</i> mellem mig og de andre institutionsledere inden for sektoren (daginstitutioner, skoler, ældreinstitutioner e.l.)	3,73 (3,93)	3,43 (3,66)	3,29 (3,60)
B. Der er stærk konkurrence <i>på andre områder end budgetter</i> mellem mig og de andre institutionsledere inden for sektoren (daginstitutioner, skoler, ældreinstitutioner e.l.)	3,56 (3,61)	3,46 (3,49)	3,52 (3,60)
C. Der er et godt samarbejde mellem mig og de andre institutionsledere inden for sektoren (daginstitutioner, skoler, ældreinstitutioner e.l.)	1,82 (1,96)	1,93 (1,99)	1,89 (2,06)
D. Der er et godt samarbejde mellem mig og andre institutionsledere i kommunen på tværs af sektorer	2,35 (2,37)	2,49 (2,31)	2,52 (2,52)
E. Sammen med sektorens ledelse har vi institutionsledere et fælles ansvar for udviklingen på vores område	1,58 (1,64)	1,69 (1,64)	1,48 (1,64)
F. Topledelsen i kommunen ytrer kun sjældent forståelse for de problemer, vi har i institutionerne	3,03 (2,89)	3,08 (3,19)	3,16 (3,32)
G. Topledelsen forventer af mig, at jeg varetager hensynet til hele kommunen i min daglige ledelse	1,77 (1,85)	1,64 (1,77)	1,98 (2,14)
H. Jeg opfatter mig i højere grad som repræsentant for kommunen end som repræsentant for mine medarbejdere	3,00 -	3,01 -	3,09 -
I. Jeg opfatter mig i højere grad som repræsentant for brugere/borgere end som repræsentant for kommunen	3,27 -	3,49 -	3,21 -

Note: Tal er gennemsnitsværdier for besvarelser. Værdien 1 repræsenterer "Helt enig", værdien 3 repræsenterer "Hverken enig eller uenig", og værdien 5 repræsenterer "Helt uenig". Tallene i parentes angiver institutionsledernes svar i 2004-undersøgelsen.

Institutionslederne har også en generel forståelse af, at de skal varetage hensynet til hele kommunen i deres daglige ledelse. De er gennemgående næsten helt enige i, at dette er topledelsens forventning. De er dog mere neutrale i forhold til spørgsmål om, hvordan dette skal håndteres i praksis. Således er de helt neutrale på spørgsmålet om, hvorvidt de i højere grad er repræsentant for kommunen end for deres medarbejdere. Og de er overvejende

uenige i at opfatte sig som repræsentant for brugere/borgere snarere end for kommunen. Dette kan hænge sammen med, at institutionslederne også er ganske neutrale i forhold til påstanden om, at topledelsen kun sjældent ytrer forståelse for institutionernes problemer. Igen er der ingen klare forskelle på svarene mellem sektorer eller mellem undersøgelserne.

Vi har stillet yderligere spørgsmål om institutionsledernes relationer til kommunernes topledelse. Svarene afspejler igen en vis neutralitet i institutionsledernes opfattelse. Blandt de negative svar er, at institutionslederne er ganske enige i, at de ofte får nye opgaver, uden at de nødvendige ressourcer følger med, og at de er neutrale over for påstanden om, at den overordnede ledelse altid er lydhør over for kritik og forsøger at tilpasse sig medarbejdernes ønsker og krav. Blandt de neutrale og lidt positive svar er, at institutionslederne er relativt enige i, at de nøjagtigt ved, hvad den overordnede ledelse i kommunen forventer, og lidt uenige i, at signaler og målsætninger fra den overordnede ledelse er modstridende og uforenelige, samt at de hverken er enige eller uenige i, at de indimellem må omgå regler for at udføre deres arbejde på en smidig måde. I 2004 blev spørgsmålet stillet på en lidt anden måde, men svarmønsteret strider ikke mod det i 2010.

Institutionsledernes opfattelse af de lokale politikere er præget af lidt mere skepsis. Således er lederne overvejende uenige i en påstand om, at politikerne er gode til at forklare institutionernes arbejde. Der er også en mild uenighed i, at politikerne ytrer stor interesse for institutionsledernes vilkår, samt at det er svært at forklare politikernes beslutninger til medarbejderne. Holdningen er neutral til påstanden om, at det er svært at forklare politikernes beslutninger for brugerne. Holdningen er også overvejende neutral til påstanden om, at politikerne ikke er modtagelige over for faglige argumenter, når de træffer beslutninger om institutionerne inden for institutionsledernes sektor. Der er dog nuancer på tværs af sektorerne, idet politikerne synes mere modtagelige over for faglige argumenter i forhold til plejecentre end især i forhold til daginstitutioner. Institutionsledernes opfattelse af politikerne er ikke væsensforskellig fra resultatet af 2004-undersøgelsen.

Hvad endelig angår institutionsledernes opfattelse af forholdet mellem topledelsen og de kommunale politikere, er svarene også neutrale med lidt skepsis. Institutionslederne svarer næsten helt neutralt på både en påstand om, at forvaltningen/direktionen søger at beskytte institutionerne mod politikernes indgreb og en påstand om, at politikerne følger forvaltningens indstillinger om institutionerne i et og alt. Derimod er institutionslederne lidt uenige i, at politikerne tænker på, hvad der foregår i institutionerne, mens forvaltningen/direktionen næsten kun tænker på økonomi.

Sammenfattende samarbejder institutionslederne inden for deres sektor og har samtidig forståelse for, at de skal varetage hensyn til hele kommunen, om end deres samarbejde på

tværs af sektorer vinder lidt mindre genklang. Forholdet til topledelsen er overvejende positivt, mens det er mildt skeptisk over for politikerne. Der er ikke sket væsentlige ændringer i forhold til 2004-undersøgelsen.

Omverdenen i øvrigt

Institutionsledernes situation kan også påvirkes af udefrakommende forhold. Derfor har vi bedt institutionslederne overveje, hvorvidt sådanne forhold i de seneste år – dvs. konkret – har påvirket deres ledelsesmuligheder. Tre temaer skiller sig ud – nogenlunde lige meget i de tre sektorer. Det er økonomiske problemer i kommunen, ændringer i statslige love og regler samt pres fra krav om dokumentation af aktiviteter. Det er alle krav, der relaterer sig til den offentlige sektors egen styring. Svarene afspejler, at kommunens økonomiske problemer føles lidt mere i 2010 end i 2004 og især i skolerne. Kravet om dokumentation kan ikke sammenlignes med 2004, men fremhæves især i plejecentrene.

Institutionslederne føler sig noget mindre påvirket af krav fra brugere og brugerbestyrelser samt fra befolkningen i almindelighed og fra pressens fokus på den enkelte sektor – og påvirkningen opfattes på stort set samme niveau som i 2004. Endelig oplever institutionslederne stort set ingen påvirkning fra interne konflikter i kommunens forvaltning eller fra pres fra lokale interessegrupper, hvilket også stort set svarer til 2004-undersøgelsen.

Det løbende samspil med lokale brugere, befolkning og konkrete interesser opleves altså på den måde, at det generelt ikke påvirker institutionslederne i deres arbejde. Det gør derimod krav, der hidrører fra den politiske og administrative styring af hele den offentlige sektor, som kommunerne er en del af. I en vis forstand er det altså de generelle politiske behov snarere end behovene i kommunen og i lokalsamfundet, der påvirker lederne.

I et forsøg på at få institutionslederne til at markere, hvilken betydning de mange interesser, der knytter sig til deres institution, har for deres ledelse, bad vi lederne rangordne de fire mest betydningsfulde ud af 7. Svarene er mangelfulde, men antyder, at lederkolleger, faglige organisationer og kommunens politikere var de mindst betydende i alle tre sektorer. I daginstitutioner og plejecentre faldt regering og folketing i samme kategori, mens de var prioriteret højest i skolerne, der jo netop også adskiller sig fra plejecentre og daginstitutioner ved i vidt omfang at blive styret via Folkeskoleloven og Undervisningsministeriets tilhørende bekendtgørelser og cirkulærer. Omvendt angives forvaltningen/direktionen ret ofte som første prioritet efterfulgt af brugerne, mens medarbejderne ofte anføres som anden prioritet.

Barrierer

Hvordan ser institutionslederne så på de barrierer og udfordringer, de står overfor mht. deres ledelse? I forhold til hensigtsmæssig udførelse af arbejdet på institutionen hænger de tre største barrierer sammen med manglende ressourcer. Der mangler ressourcer til at løse alle opgaver, lederne må nedprioritere ledelsesmæssige opgaver til fordel for driftsopgaver, og arbejdspresset er for stort. Det er de samme temaer som i 2004. Svarene viser derudover, at en række forhold, der vedrører relationer, næsten ikke vurderes som barrierer: at lønforskellen mellem ledere og medarbejdere er for lille, at overordnede, medarbejdere eller brugere ikke påskønner institutionslederens arbejde samt manglende efteruddannelse.

Resultatet af institutionsledernes svar på en række af vore forslag til barrierer for udøvelsen af ledelse er, at ingen af dem udgør en barriere i meget høj grad – hverken i almindelighed eller i de tre sektorer. Der er dog tre forslag, der gennemgående angives som barrierer i nogen grad: for mange politiske indgreb, for mange forandringer samt at andre træffer beslutninger af betydning for institutionsledernes ansvarsområde. Disse svar stemmer overens såvel med den kritiske holdning til styringen af den offentlige sektor i almindelighed nævnt ovenfor som med svarene i 2004. I de tre sektorer skiller daginstitutionslederne sig ud i 2010 ved at pege på usikkerhed om institutionens fremtid som en vis barriere, mens skolelederne peger på pressens indflydelse. I begge tilfælde er den vurderede barriere noget højere i 2010 end i 2004. Dette stemmer overens med den vurdering topledelsen gør sig vedrørende fremtidige ændringer, ændringer som følger af de erfaringer kommunerne har gjort sig med og efter Strukturreformen, og som udlæser ændringstiltag i de tre omtalte bølger.

Fremtid

Institutionslederne er gennemgående tilfredse i deres nuværende job og har kun begrænset interesse i at gøre karriere i form af at få et mere ansvarsfuldt job eller et job i en anden sammenhæng. 23-26 pct. i de tre sektorer kunne på et tidspunkt tænke sig et mere ansvarsfuldt job. Omvendt kunne 59-70 pct. udtrykkeligt ikke tænke sig et ikke-lederjob. 21-23 pct. kan forestille sig et job i en anden institution, mens 14-19 pct. kunne tænke sig job inden for et andet fagområde, og 10-17 pct. kunne tænke sig et job inden for en af de andre sektorer i det offentlige. Endelig kunne 18-24 pct. tænke sig et job i den private sektor. Det er især skolelederne, der er afvisende over for at gøre karriere, mens interessen for en anden karriere er relativt høj blandt ledere af daginstitutioner, og plejecenterledernes svar er et mere afventende måske. Blandt daginstitutionsledere er interessen for større udfordringer større blandt dem, der har prøvet at være leder i en anden institution. Omvendt er det

blandt de relativt få institutionsledere, der er rekrutteret fra den private sektor, kun skolelederne, der viser lidt større interesse for at vende tilbage til den private sektor, end dem der er rekrutteret fra det offentlige.

Spørgsmål 4.9. Institutionsledernes interesse for andre typer af jobs.

	Daginstitution	Skole	Plejecenter
Nej til et ikke-lederjob	64% (52%)	70% (73%)	59% (50%)
Nej til et mere ansvarsfuldt job	41% (47%)	46% (36%)	45% (49%)
Ja til job i en anden institution	22% (17%)	23% (21%)	21% (24%)
Ja til job inden for andet funktions-/fagområde	19% (21%)	14% (11%)	17% (22%)
Ja til job i den private sektor	24% (16%)	18% (10%)	20% (31%)

Note: Tallene i parentes angiver institutionsledernes svar i 2004-undersøgelsen.

Kapitel 5

Nye ledergrupper

Vi analyserer i dette kapitel resultaterne af vores undersøgelse af de ledere, der er nye i forhold til vores 2004 undersøgelse, og som også for nogen lederkategoriers vedkommende udgør nye ledelsesfunktioner i kommunerne. Det er således først med Strukturreformen, at borgerservicecentre og jobcentre findes i alle kommuner (kommunerne overtog de statslige dele af jobcentrene, som dermed blev fuldt kommunalt drevet), og det er først efter Strukturreformen, at vi finder så mange områdeledere, som det nu er tilfældet, idet det først er med anden omorganisering efter Strukturreformen, at kommunerne typisk begyndte at etablere områdeledelse på eksempelvis daginstitutionsområdet. De ledere, vi har inkluderet i denne undersøgelse, omfatter derfor:

Oversigt over andre ledere i undersøgelsen.

Center/område	Antal ledere	Beskrivelse af området
Borgerservice	44	Den centrale (og delvist nye) indgang for borgerne til kommunen
Jobcentre	49	Nye kommunale institutioner efter Strukturreformen
Familiecentre	20	Familiecentre er ikke nye i kommunerne, men er ikke tidligere undersøgt
Områdeleder – dagplejen	55	En kendt lederkategori i kommunerne, og hvor disse områdeledere leder mange medarbejdere, nemlig dagplejere - typisk kvinder, der tager sig af børn i eget hjem
Områdeleder – daginstitutioner	92	Ledere af indtil flere institutioner fordelt i områder
Områdeleder – hjemmeplejen	70	En kendt lederkategori i kommunerne, som typisk har mange medarbejdere, nemlig hjemmeplejere under sig, dvs. medarbejdere, som besøger ældre og andre plejekrævende i deres eget hjem
Områdeleder – plejecentre	52	Ny kategori af ledere i forhold til 2004
Områdeleder – både centre og hjemmepleje	68	Ledere af både plejecentre og hjemmepleje
Skolecentre	4	En ny kategori, som vi undlader at inkludere i analysen, da vi ellers ville bryde den anonymitet, vi har lovet dem

Det fremgik af kapitel 1, at vi har fået svar fra 74,2 pct. af de nye ledere, som vi har spurgt. Men vi ved i realiteten ikke, hvor stor populationen er i hele landet eller i de kommuner,

der deltager i undersøgelsen. I det følgende afrapporterer vi, hvad vi har fundet på baggrund af de respondenter, vi har. Dette er så at sige det første forsøg på at skabe overblik over, hvad ledelse på disse nye områder indebærer, og vi bidrager i den forstand med ny viden. I alt har vi 454 respondenter i denne kategori af andre ledere/nye ledergrupper. Når vi ser på tallene og sammenligner disse lederkategorier indbyrdes, er det imidlertid tydeligt, at de ikke er en homogen gruppe.

I vores analyse af de ”nye ledergrupper” vil vi derfor fremhæve, der hvor de adskiller sig fra de øvrige decentrale ledere, med henblik på at forstå deres særlige ledelsessituation og deres særlige ledelseskarakteristika. Vi vil altså fokusere på, hvordan deres syn på deres egen ledelsessituation, lederrolle m.m. adskiller sig fra de øvrige ledere i undersøgelsen.

Vi har ovenfor anført nogle få karakteristika vedr. disse ledelseskategorier, som ikke er dækkende for jobfunktionen, og som heller ikke fuldt ud afspejler virkeligheden i kommunerne, der ind imellem benytter kategorierne forskelligt i deres model- og styringstænkning. Eksempelvis vil betegnelsen områdeledelse typisk dække over ledere af ledere af institutioner (områdelederne leder her ledere fra flere daginstitutioner eller centerledere på ældreområdet, dvs. at de har institutionsledere under sig), men områdeledelse kan også dække ledere, der har mange medarbejdere under sig (f.eks. områdeledere i dagplejen og i hjemmeplejen). I nogle kommuner er dette imidlertid ikke tilfældet. Således benytter såvel Gribskov Kommune som Hørsholm Kommune både traditionel institutionsledelse og områdeledelse på dagtilbudsområdet, men områdelederen er ikke chef for institutionslederne i undersøgelsen. Betegnelsen områdeleder kan derfor nogle steder dække over noget, der minder om en stabsfunktion, hvor disse ledere har ansvaret for nogle medarbejdere, der eksempelvis fungerer, som rådgivere for institutionsledere.

Vi vurderer, at denne forskellige brug af begreberne primært kan betyde, at vore generelle fund vedr. karakteristika for disse lederkategorier bliver mindre markante, altså at de kan være med til at udvande forskellene mellem kategorierne. For generelt set vil det være sådan, at områdelederne rangerer højere i ledelseshierarkiet end institutions- og centerledere (det er sådan, vi vil tolke de generelle resultater af undersøgelsen). Ligeledes er det ikke sikkert, at betegnelserne for det, som lederne og medarbejderne tager sig af, er konsistent med lægmandsviden. Det kan f.eks. virke forvirrende, at ældreplejen og hjemmeplejen ikke er det samme. Man kunne tro, at det i alle tilfælde drejede sig om ældrepleje. Men det gør det ikke, og det hænger sammen med, at det man typisk tidligere kaldte for ældreplejen, i dag i kommunerne tager sig af mange yngre borgere, der har behov for pleje, efter at de eksempelvis er kommet tilbage fra hospitalet, dvs. at hjemmeplejen tager sig af borgere med handicap og livsstilssygdomme, kronikere, kræftpatienter m.fl. (dette er noget, der er

taget til med og efter Strukturreformen, hvor patienter ikke forblive så længe på hospitalerne, og hvor kommunerne har fået til opgave at lave sundhedsfremme, sygdomsforebyggelse og genoptræning).

Der er ifølge vores undersøgelse nogle forhold, som disse ”nye ledere” har til fælles, og som adskiller dem fra de traditionelle institutionsledere. De har alle en højere ledelsesmæssig anciennitet, end den vi fandt blandt institutionslederne på skoleområdet, i daginstitutionerne og ældre/plejecentrene (spørgsmål 5), ligesom de typisk har haft flere lederjobs bag sig, før de når frem til den lederstilling, de nu sidder i (spørgsmål 6). Det sidste gælder dog ikke så meget for områdeledere i dagplejen. Endvidere sidder de alle tættere på toppen af det ledelsesmæssige hierarki, idet der er færre ledelseslag mellem dem og kommunaldirektøren/kommunens direktion, end vi fandt blandt lederne af skoler, daginstitutioner og plejecentre. Endelig har de generelt set flere medarbejdere under sig end lederne af skoler, daginstitutioner og plejecentre, det gælder specielt for områdelederne, der har at gøre med pleje (jf. spørgsmål 13).

Alle de decentrale ledere, der er omfattet af vores undersøgelse, har et relativt stort ledelsesmæssigt råderum (jf. spørgsmål 19 og 20 andre ledere og 18 og 19 for institutionsledere), idet de generelt set har stort råderum over deres budgetter og kan ansætte og afskedige personale, men gruppen af nye/øvrige ledere skiller sig ud fra institutionslederne ved at have lidt større beføjelser, når det drejer sig om at bestemme personalets faglige sammensætning, ansætte og afskedige personale, og lidt mindre råderum end institutionslederne, når det drejer sig om at spare økonomiske midler fra år til år, og når det drejer sig om at overføre økonomiske midler mellem konti (på denne dimension af råderum har institutionslederne af plejecentre og områdelederne i plejesektoren dog mindre råderum end de øvrige). Men generelt set er konklusionen, at alle de decentrale ledere vurderer, at de har et relativt stort råderum på disse væsentlige ledelsesmæssige dimensioner.

Det billede, der tegnede sig af jobtilfredsheden blandt institutionslederne, var overvældende positivt. Det gælder i endnu større udstrækning for andre/nye ledere, at de er endog meget tilfredse med deres jobsituation. Det ved vi fra en række spørgsmål, som understøtter hinanden i at tegne dette billede og i at forklare det. Der er med andre ord et meget konsistent mønster i svarene, og de dannes på baggrund af mange forhold i jobsituationen. Forklaringen understøtter vores grundhypotese om sammenhængen mellem struktur og aktør. På det direkte afsluttende spørgsmål, om de alt i alt er tilfredse med deres nuværende job (spørgsmål 39), svarer omkring 80-90 pct. af disse ledere, at de er enten tilfredse eller meget tilfredse (kun få er utilfredse og ingen er meget utilfredse). Dette svarmønster gælder også i forhold til at have indflydelse på de beslutninger, der vedrører deres ansvarsområde

(jf. spørgsmål 32), noget der bekræftes af svarene på spørgsmål om deres ledelsesmæssige råderum, som de oplever som ganske stort (spørgsmål 20). Vi kan også af svarene på et spørgsmål vedrørende barrierer for deres effektive udførelse af arbejdet (spørgsmål 37) se, at de ikke finder, at manglende påskønnelse fra den øverste ledelse, deres nærmeste leder, deres medarbejdere og brugerne virker som barrierer for dem, og vil tillade os at slutte omvendt, at de oplever at blive påskønnet, ligesom de får en fornuftig feedback og opbakning fra deres nærmeste chef, ligesom der bliver fulgt op på deres MUS-samtale, og de oplever, at de har klare mål for deres job (spørgsmål 38). Dette understøttes af deres positive vurderinger af samarbejdet med kolleger og med ledelsen (spørgsmål 27). Alle sådanne vurderinger er med til at tegne et billede af ledere, som er og vel også bør være tilfredse med deres arbejde. Det interessante er imidlertid, at de er overordentlig tilfredse til trods for, at de arbejder meget (spørgsmål 15), og at de (jf. spørgsmål 37) i en vis udstrækning oplever at være under et arbejdspress, samt at der i en vis udstrækning mangler ressourcer til at løse alle opgaver, og at de indimellem må nedprioritere ledelsesmæssige opgaver for at løse driftsopgaver. Lederne er alt i alt usædvanligt godt tilfredse med deres ledelsesjob og må have besindet sig på og accepteret de grundlæggende rammer, der ikke i alle sammenhænge er lige gunstige, som præges af de krydspres, der er på ledere i det offentlige, og som indimellem må føles voldsomme i lyset af de ofte tunge drifts-, personale- og økonomiansvar de har.

Borgerservice-, jobcenter- og familiecenterchefer skiller sig ud

Mens der er nogle forhold, som de andre/nye ledere har til fælles, og som adskiller dem fra de traditionelle institutionsledere, er der omvendt en lang række forhold, hvor gruppen af nye ledere ikke udgør en homogen gruppe. Nogen skiller sig ud. Det gælder i særdeleshed borgerservicecheferne og jobcentercheferne samt i en vis udstrækning også familiecentercheferne over for de øvrige i kategorien nye ledere (områdeledere i dagpleje, dagtilbud, og i plejesektoren). For det første er de ledere af institutioner, som har til opgave at gennemføre statslig politik, love og regler, for det andet sidder de tættere på topledelsen i det hierarkiske ledelsessystem (dette gælder jf. spørgsmål 14 særligt borgerservice og jobcenterchefer), og for det tredje er de ledere af fysiske institutioner, dvs. de er i lighed med institutionslederne i skoler, daginstitutioner og ældrecentre ledere af medarbejdere i et "hus", mens områdelederne leder mere løst koblede netværk af medarbejdere eller institutioner. For det fjerde er der jævnfør tabel 5.1 langt flere mænd blandt dem end blandt områdelederne, og i øvrigt end der er blandt lederne af skoler, daginstitutioner og plejecentre. I familiecentrene er der dog også ganske mange kvindelige ledere.

Tabel 5.1. Kønsfordelingen blandt de andre ledere.

	Borger-service	Jobcen-ter	Familie-center	Dagpleje	Dagtil-bud	Hjem-mepleje	Pleje-center	Center og pleje
Kvinde	55%	49%	65%	93%	86%	97%	98%	93%
Mand	46%	51%	35%	7%	14%	3%	2%	7%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

At borgerservicechefer, jobcenterchefer og familiecenterchefer skiller sig ud fra de øvrige ses dernæst meget tydeligt i forhold til den uddannelse, de har ud over folkeskole og evt. gymnasium, jf. tabel 5.2 og i forhold til mønstret i efteruddannelse på ledelsesområdet, jf. tabel 5.3

Tabel 5.2. Uddannelsesniveaulet blandt andre ledere.

	Borger-service	Job-center	Familie-center	Dag-pleje	Dag-tilbud	Hjem-mepleje	Pleje-center	Center og pleje
Faglig (kort videregående) (f.eks. kommunal elevuddannelse, social- og sundhedsassistent)	34%	10%	0%	2%	1%	24%	31%	15%
Mellemlang (f.eks. lærer, pædagog, sygeplejerske)	30%	41%	75%	96%	98%	69%	71%	82%
Lang videregående uddannelse	34%	55%	25%	6%	3%	6%	0%	4%
Ingen uddannelse ud over folkeskole/ gymnasium	2%	2%	0%	0%	0%	4%	0%	3%

Note: Lederne har haft mulighed for at sætte flere krydser. Kolonnerne summerer derfor ikke til 100.

Som det fremgår af tabel 5.2, ser det ud til, at lederne af borgerservice, jobcentre og familiecentre i udgangspunktet rekrutteres med en anden profil og uddannelsesbaggrund end på de øvrige områder. Som vi så i forrige kapitel, har lederne af skoler, daginstitutioner og ældrecentre typisk en mellemlang videregående uddannelse, idet de er uddannet som lærere, pædagoger og sygeplejersker, og noget lignende gør sig gældende for områdelederne i dagpleje, dagtilbud, hjemmepleje og plejecentre. Disse har også alle et langt tilhørsforhold til den kommunale sektor og til deres sektorområde. Delvist i modsætning hertil finder vi, at lederne af borgerservice, jobcentre og familiecentre i langt større udstrækning har en lang videregående uddannelse bag sig – mange af dem er med andre ord akademikere, og for lederne af borgerservice og ikke mindst jobcentre gælder, at de endvidere i større udstrækning end alle andre decentrale ledere tidligere har været ansat i det private (noget der er usædvanligt i kommunerne). Vi bemærker dog også, at der er en stor uddannelsesmæssig spredning blandt lederne af borgerservice, hvor omkring en tredjedel i lighed med område-

lederne har en kort videregående uddannelse (vi tolker det sådan, at de har haft en anden karrierevej internt i kommunen). Alene som følge af den akademiske baggrund forventer vi, at de vil se og fortolke deres ledelsessituation anderledes end resten af lederne. Dette udbygges yderligere ved at se på deres ledelsesmæssige efteruddannelse.

Tabel 5.3. Efteruddannelsesniveaut hos andre ledere.

	Borger-service	Job-center	Familie-center	Dag-pleje	Dag-tilbud	Hjem-mepleje	Pleje-center	Center og pleje
Interne kurser i ledelse	71%	45%	75%	78%	71%	60%	67%	66%
Eksterne kurser i ledelse	66%	51%	60%	67%	57%	51%	52%	62%
Eksterne lederuddannelsesforløb	34%	51%	50%	49%	37%	31%	39%	43%
Den grundlæggende lederuddannelse	2%	0%	0%	2%	0%	13%	8%	7%
Akademiuddannelsen i ledelse	2%	4%	0%	4%	0%	4%	6%	4%
Diplomuddannelse i ledelse	48%	39%	40%	42%	76%	60%	60%	68%
Masteruddannelse i ledelse	7%	12%	15%	2%	4%	9%	6%	7%
Ingen former for lederuddannelse	0%	4%	5%	2%	1%	0%	8%	2%

Af figur 5.3 kan vi se, at stort set alle har været på korte interne og eksterne kurser i ledelse, og at ganske mange af lederne har taget eller er ved at tage en diplomuddannelse i ledelse tilrettelagt af erhvervsakademier eller professionshøjskoler, og at dette specielt gælder for områdelederne, mens vi ser, at lederuddannelse på et højere niveau end diplomlederuddannelsen, nemlig på masterniveau udbudt af de videregående uddannelsesinstitutioner (universiteter og handelshøjskoler), er noget som lederne af jobcentre og familiecentre oftere tager. Det skal dog bemærkes, at der også her er tale om, at flere ledere i kategorien andre/nye ledere end i kategorien institutionsledere tager den højeste efteruddannelse i ledelse. Det, som skiller sig ud ved siden af jobcenterchefer og familiecenterchefer, er, at områdeledere i dagplejen og dagtilbud ikke tager en masteruddannelse i ledelse. Det ligger lige for at tolke dette i retning af, at de, der starter deres karriere med at tage en pædagoguddannelse, i dag stopper deres lederuddannelse på diplomniveau og sandsynligvis primært får dette uddannelsesstilbud tilbudt, mens kommunerne ønsker at investere mere i de øvrige ledes uddannelse (der er nemlig stor forskel på, hvad en diplomleder- og en masteruddannelse koster, så der er tale om en investering – ligesom der i kommunen og på uddannelsesinstitutionerne er tale om en vurdering af, hvorvidt lederne ville kunne gennemføre og få noget ud af de pågældende lederuddannelser).

Alle de decentrale ledere arbejder meget (spørgsmål 15 for andre ledere hhv. 14 for institutionsledere) og vurderer også samstemmende, at det i vid udstrækning er en livsstil at

være leder, at de har arbejde med hjem, og at de i princippet står til rådighed for deres arbejdsplads døgnet rundt. Lederne af borgerservice, jobcentre og familiecentre skiller sig imidlertid ud fra områdelederne og institutionslederne ved have en forholdsmæssig længere arbejdsuge. Det er jf. tabel 5.4 langt færre af dem, der har en arbejdsuge indtil 40 timer, og flere der arbejder mere (om end områdelederne af plejecentre her også er godt med). Igen gælder, at det specielt er lederne af borgerservice og jobcentre, der skiller sig ud.

Tabel 5.4. Arbejdstid hos gruppen af andre ledere.

	Borger-service	Job-center	Familie-center	Dag-pleje	Dag-tilbud	Hjem-mepleje	Pleje-center	Center og pleje
Indtil 40 timer	11%	4%	0%	18%	20%	14%	15%	7%
40-44 timer	32%	16%	45%	53%	33%	34%	39%	46%
45-49 timer	36%	35%	40%	26%	39%	37%	23%	31%
50-54 timer	16%	29%	10%	4%	9%	9%	14%	13%
55 timer eller mere	5%	16%	5%	0%	0%	6%	10%	3%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Note: Tallene inkluderer den tid lederne bruger hjemme.

Lederne af borgerservice, jobcentre og familiecentre har også på en anden dimension større personligt råderum, nemlig når det drejer sig om fastsættelsen af deres løn. Som det fremgår af tabel 5.5., har en langt større procentandel af dem mulighed for individuel forhandling af deres løn, mens det er undtagelsen blandt områdelederne og blandt institutionslederne.

Tabel 5.5. Fastsættelse af løn for de andre ledere.

	Borger-service	Job-center	Familie-center	Dag-pleje	Dag-tilbud	Hjem-mepleje	Pleje-center	Center og pleje
Hele lønnen er fastlagt på forhånd	11%	37%	15%	15%	25%	36%	39%	25%
Dele af lønnen fastlægges efter individuel forhandling	73%	49%	70%	84%	71%	63%	58%	68%
Hele lønnen fastlægges efter individuel forhandling	16%	14%	15%	2%	4%	1%	4%	7%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Nogle af de dimensioner af ledelse, hvor vi forventer, der på baggrund af nogle af de forskelle, vi hidtil har hæftet os ved, vil være forskelle i vurderingen af de decentrale leders ledelsessituation, drejer sig om afvejningen af lederroller og udviklingen af lederidentitet. Vi vil i et separat afsnit i kapitel 7 interessere os specifikt for at analysere, i hvilken udstrækning vi kan se, at lederne kan betragtes som professionelle ledere, herunder hvorvidt der finder en ledelsesprofessionalisering sted mellem 2004 og 2010. Det er denne professionaliserings

sering, som spørgsmålene vedr. lederroller og lederidentitet (sammen med en række andre indikatorer) bidrager til at danne et billede af.

Det samlede billede af resultaterne vedr. spørgsmål 16, 17 og 18, altså vedrørende prioriteringen af forskellige lederroller, er vanskeligt at konstruere, da det er meget komplekst, men der er dog nogle meget markante fund, som understøtter hinanden, og som bestyrkes af andre fund.

Lederne af borgerservice og jobcentre skiller sig igen ud fra resten af gruppen andre/nye ledere i kommunerne og herunder igen også i forhold til lederne af familiecentrene, som her mere ligner områdelederne. Det er ikke faglig ledelse, som lederne af borgerservice og jobcentre opfatter, som det der forventes at de praktiserer, og det er heller ikke, hvad de bruger deres tid på, ligesom det ej heller er faglig ledelse, de ønsker at benytte mere tid på. Lederne af familiecentrene ser det i modsætning hertil sådan, at faglig ledelse både er noget de forventes at praktisere, noget de bruger ganske meget af deres ledelsestid med, og som noget der har en vis prioritet, om end det ikke er deres højeste prioritet. Familiecenterlederne ønsker i lighed med områdelederne i dagplejen og hjemmeplejen at prioritere personaleledelse højest – dette er egentlig ganske forståeligt med det *span of control*, de har i en institution, og det er forståeligt i dagpleje og hjemmepleje, hvor der ikke mindst i hjemmeplejen, der i perioder har været meget udsat for offentlig kritik, har været ganske omfattende problemer med at tiltrække, motivere og fastholde medarbejdere.

Vi hæfter os også ved, at lederne af jobcentrene bruger meget tid på administration, hvilket svarer meget godt til det generelle indtryk, man får af, hvad det indebærer at implementere de mange statslige regler på området, og til at det er dem, som i meget høj grad vurderer, at det er ændringer i statslige love og regler, som skaber problemer for deres muligheder for at lede, det gør de øvrige ledere ikke i samme udstrækning (jf. spørgsmål 33). Ligeledes er det jobcentercheferne, der vurderer, at der er for mange politiske indgreb, mens det ikke er hvad, de øvrige ledere vurderer, begrænser dem i udøvelsen af deres lederjob (spørgsmål 38). For alle decentrale ledere under et, er det primært kommunens økonomiske problemer, der ses som eksterne forhold, der skaber ledelsesudfordringer.

Et endnu mere markant træk ved lederne af borgerservice og jobcentre er, at de, som de eneste blandt de nye/andre ledere, vurderer, at strategisk ledelse er noget, de forventes at fokusere meget på, og at de – til trods for at de, som stort set alle ledere, har vanskeligt ved at finde tiden til det i praksis – selv også ønsker at give strategisk ledelse første prioritet. Det er der kun områdelederne af daginstitutioner, som også gør, hvilket er lidt uforklarligt i lyset af de øvrige fund, men måske kan ses i lyset af, at der er 75 pct. af dem, der har taget en diplomuddannelse i ledelse, og at det altså er dem der er udvalgt blandt de øvrige institu-

tionsledere til at være de nye områdeledere, hvorved de har en ledelsesforpligtelse til at skulle ville noget med den nye ledelsesstruktur og jobfunktion. Noget andet er så, i hvilken udstrækning, de faktisk føler sig som ledere, og om identiteten faktisk følger med. Det er kun delvist tilfældet, selvom der er tale om en markant, for ikke at sige dramatisk, stigning sammenlignet med, hvad daginstitutionslederne svarede i 2004.

På spørgsmålet vedr. hvad de forankrer deres ledelse i identitetsmæssigt, finder vi nemlig endnu et overraskende resultat, for så vidt lederne af familiecentre og områdelederne i dagplejen og af dagtilbud, i langt mindre udstrækning end de øvrige andre/nye ledere, vurderer, at de har en ”ren” ledelsesidentitet, den er, som det fremgår af tabel 5.6., nærmere en blanding af faglig og ledelsesmæssig identitet.

Tabel 5.6. Lederidentitet hos de andre ledere.

	Borger-service	Job-center	Familie-center	Dag-pleje	Dag-tilbud	Hjem-mepleje	Pleje-center	Center og pleje
Min faglige identitet er vigtigst	0%	2%	0%	4%	1%	2%	0%	0%
Min identitet som leder er vigtigst	89%	75%	40%	47%	50%	75%	71%	75%
Min identitet som leder og min faglige identitet er lige vigtige	11%	23%	60%	49%	49%	24%	29%	25%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Omvendt overrasker det ikke, at lederne af borgerservicecentre og jobcentre vurderer deres identitet som ledere til at være langt vigtigere end deres faglige identitet. Ligeså overraskende er det imidlertid, at vi finder, at områdelederne i hjemmeplejen plejecentre og center og pleje her vægter identiteten som leder højest. Disse fund sættes i relief af fundene blandt institutionslederne, hvor det kun er lederne af plejecentre, der har en tilsvarende ledelsesidentitet. Generelt set er der dog, som vi skal vende tilbage til i kapitel 7, tale om en mere ledelsesprofessionel holdning, som vi finder genspejlet i spørgsmål vedrørende det, der styrker lederne i deres lederjob. Det gælder nemlig for alle de nye/andre ledere, at det i større udstrækning er deres personlige engagement, deres relation til andre samt deres ledelsesfaglige ekspertise snarere end deres stilling og faglige ekspertise, der styrker dem i ledelsesjobbet.

Alt i alt kan vi konkludere, at kategorien andre/nye ledere skiller sig ud fra lederne af institutionerne ved (som vi skal vende tilbage til i kapitel 7), at de i større udstrækning kan siges ifølge deres egen selvforståelse/synet på deres egen ledelsessituation og -funktion at være professionelle ledere, og at det specielt er lederne af borgerservice og jobcentre, der skiller sig ud fra de øvrige andre/nye ledere ved at sidde tæt på direktionen, have meget

lange arbejdsuger, samt ved at identificere sig med et professionelt ledelsesideal, der prioriterer strategisk ledelse højest.

Ledernes opfattelse af kommunernes styring

I dette kapitel sammenlignes de overordnede styringsforhold, der blev beskrevet i kapitel 3 ud fra kommunaldirektørernes svar, med nogle af de svar, institutionslederne har givet på tilsvarende spørgsmål som beskrevet i kapitel 4. Det overordnede formål er at sammenligne overensstemmelsen mellem institutionsledernes og kommunaldirektørernes karakteristik af de overordnede styringsforhold i de undersøgte kommuner.

Én af de centrale antagelser i dette forskningsprojekt er, at kommunernes overordnede styring har indflydelse på den måde, kommunens institutionsledere opfatter deres ledelsessituation. Den undersøges ved at analysere flere forhold, hvor kommunaldirektørernes svar sammenlignes med de svar, institutionslederne i deres kommuner har givet.

Ledelseslag – niveauer for ledelse

Det fremgår af kapitel 3 og 4, at antallet af organisatoriske lag i kommunerne er steget i perioden fra 2004 til 2010 ifølge såvel kommunaldirektørerne som institutionslederne. I dette afsnit vil vi undersøge, hvorvidt de to opfattelser stemmer overens. Resultatet fremgår af tabel 6.1. I tabellen sammenlignes institutionsledernes svar med kommunaldirektørens svar i den pågældende institutionsleders kommune. Ved at lave denne modstilling kan man sammenligne institutionsledernes opfattelse med kommunaldirektørens opfattelse i den samme kommune og derved se, om de har samme opfattelse af antallet af organisatoriske niveauer og dermed af afstanden mellem lederne og direktionen.

Resultatet af sammenligningen er, at der er store forskelle på institutionsledernes og kommunaldirektørernes opfattelser. 82 pct. af kommunaldirektørerne mener, at kommunen har to eller tre ledelseslag i kommunen – det vil sige forholdsvis flade strukturer, om end den er knap så flad i 2010 som i 2004.

Institutionslederne opfatter imidlertid kommunernes organisationer som mere hierarkiske og mindre flade. Blandt de institutionsledere på dagtilbudsområdet, der har svaret, at der er fire organisatoriske lag i kommunen (altså to ledere mellem institutionslederen og direktionen), svarer blot 26 pct. af kommunaldirektørerne tilsvarende, at der er 4 lag i

kommunen. Hele 70 pct. af kommunaldirektørerne svarer, at der er tre lag i stedet. Denne tendens gælder i alle de tre sektorer, jf. tabellen nedenfor. Fra og med 3 ledelseslag bliver det altså vanskeligere for institutionslederne at få samme organisationsforståelse som kommunaldirektørerne.

Tabel 6.1. Antal ledelseslag mellem institutionsleder og direktion, ifølge henholdsvis institutionslederne og kommunaldirektørerne.

		Antal ledelseslag – institutionsledernes svar			
		2 lag	3 lag	4 lag	5 lag eller flere
Kommunaldirektørens svar	Daginstitutioner				
	2 lag	73%	12%	3%	4%
	3 lag	23%	68%	70%	71%
	4 lag	4%	17%	26%	25%
	5 eller flere	0%	2%	1%	0%
	I alt	100%	100%	100%	100%
n=	70	394	342	56	
Skoler	2 lag	76%	9%	4%	0%
	3 lag	24%	74%	63%	68%
	4 lag	0%	12%	32%	21%
	5 eller flere	0%	4%	2%	11%
	I alt	100%	100%	100%	100%
	n=	50	289	171	19
Ældre-/plejcentre	2 lag	60%	9%	6%	3%
	3 lag	40%	66%	69%	84%
	4 lag	0%	25%	25%	13%
	5 eller flere	0%	0%	0%	0%
	I alt	100%	100%	100%	100%
	n=	5	65	77	31

Note: Selvejende og private institutioner er ikke talt med.

Overordnet lader det således til, at kommunaldirektørerne opfatter organisationen som mere flad end institutionslederne. Lederne ser således flere organisatoriske lag end kommunaldirektørerne, hvilket indebærer, at institutionslederne opfatter, at der er længere til direktionen, end ledelsesstrukturen i sig selv giver anledning til (idet vi antager, at kommunaldirektørerne har det bedste overblik og i mange tilfælde selv har designet strukturen). De flade organisationer, som kommunaldirektørerne giver udtryk for, genfindes hos institutionslederne, men dog ikke i samme omfang.

Kommunernes anvendelse af ledelsesgrundlag

Som vist i kapitel 3 er værdibaseret ledelse den mest udbredte styringsmekanisme i de undersøgte kommuner. Samtidig vurderer kommunaldirektørerne, at den værdibaserede ledelse har en stor betydning for styringsforholdet mellem kommunerne og de decentrale institutioner. Et eksempel på, hvordan man kan benytte værdibaseret ledelse i kommunerne, er gennem anvendelse af ledelsesgrundlag i kommunerne. Det fremgik af kommunaldirektørernes svar, at anvendelsen af et samlet ledelsesgrundlag for hele kommunen er vokset fra 70 pct. i 2004 til 97 pct. i 2010, jf. tabel 6.2.

Tabel 6.2. Anvendelse af ledelsesgrundlag i kommunen, kommunaldirektørernes svar, 2004-2010.

	2004	2010
Fælles ledelsesgrundlag for hele kommunen	70%	97%
Alle sektorer har ét fælles ledelsesgrundlag	8%	9%
Nogle sektorer har ét fælles ledelsesgrundlag	22%	24%
Alle institutioner har eget ledelsesgrundlag	4%	0%
Nogle institutioner har eget ledelsesgrundlag	19%	17%
Kommunen har ikke udarbejdet ledelsesgrundlag	16%	1%

Tabellen viser endvidere af kommunaldirektørernes svar, at der ikke er sket store ændringer siden 2004 med hensyn til anvendelsen af andre typer af ledelsesgrundlag, og resultaterne viser, at det er mindre systematisk, hvordan enkelte sektorer/forvaltninger og enkelte institutioner benytter ledelsesgrundlag.

Selvom stort set alle kommuner nu har et fælles ledelsesgrundlag, er det dog kun 76-79 pct. af institutionslederne, der fremhæver, at de arbejder ud fra ét samlet ledelsesgrundlag for hele kommunen. Samtidig anvender mange institutionsledere ledelsesgrundlag, der er fælles for den enkelte sektor eller specifikt for den enkelte institution. Institutionsledernes svar på disse spørgsmål er således højere end kommunaldirektørernes vurdering. Dette viser således, at kommunaldirektørerne og institutionslederne ikke har samme opfattelse af, hvordan ledelsesgrundlagene i kommunen er udformet.

Hvor kommunaldirektørerne vurderer, at et fælles kommunalt ledelsesgrundlag og værdibaseret ledelse generelt har stor betydning for styringen af kommunen, vurderer institutionslederne, at kommunens ledelsesgrundlag kun i nogen grad styrker dem i forhold til udøvelsen af deres ledelsesopgave. Endvidere bruger institutionslederne også sektor- eller institutionsspecifikke ledelsesgrundlag, hvis relation til kommunernes ledelsesgrundlag vi ikke kender. Man kunne derfor diskutere vigtigheden af at have et ledelsesgrundlag, idet kommunernes institutionsledere ikke i særlig stor udstrækning finder, at dette styrker dem i

deres ledelsesfunktion. Institutionslederne føler sig i højere grad styrket af deres engagement, relationer samt personlighed (jf. spørgsmål 31 hos institutionslederne). Omvendt tjener ledelsesgrundlaget formodentlig en anden opgave end den umiddelbare styrkelse af institutionslederne. Ledelsesgrundlag kan ligeledes anvendes til at sende et signal fra kommunernes top til hele organisationen om, hvad organisationens mål og ledelsesfilosofi består i. Ledelsesgrundlaget har dermed en anden funktion end den umiddelbare styrkelse af den enkelte leder.

Opfattelsen af produktivitet, effektivitet og kvalitet

Både kommunaldirektørerne og de decentrale ledere er blevet bedt om at besvare spørgsmål vedrørende produktivitet, effektivitet og kvalitet i de kommunale institutioner i relation til Strukturreformen. Produktivitet måles som det man får ud af sine ressourcer, mens effektivitet måles som, i hvor høj grad man opfylder sine mål. I tabel 6.3 er institutionsledernes og kommunaldirektørernes svar sammenlignet. Institutionsledernes svar handler om vurderingen af effekten på deres sektor, der generelt var lidt mindre positiv end deres vurdering af effekten på deres egen institution.

Tabel 6.3. Udviklingen i produktivitet, effektivitet og kvalitet efter Strukturreformen. Institutionslederens og kommunaldirektørers svar.

	Daginstitution		Skole		Plejecenter	
	Ledere	Komm.-direktør	Ledere	Komm.-direktør	Ledere	Komm.-direktør
A. Produktivitet						
Meget lavere	4%	0%	2%	0%	1%	0%
Lavere	23%	2%	19%	5%	9%	2%
Uændret	45%	34%	52%	52%	38%	29%
Højere	26%	63%	27%	39%	49%	57%
Meget højere	2%	2%	1%	5%	3%	12%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
B. Effektivitet						
Meget lavere	3%	0%	2%	0%	1%	0%
Lavere	21%	3%	15%	2%	14%	0%
Uændret	47%	37%	58%	51%	41%	35%
Højere	26%	57%	25%	46%	43%	57%
Meget højere	3%	3%	0%	2%	2%	8%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
C. Kvalitet						
Meget lavere	9%	0%	6%	0%	4%	0%
Lavere	28%	3%	21%	3%	32%	9%
Uændret	38%	54%	50%	49%	41%	43%
Højere	23%	42%	23%	45%	22%	45%
Meget højere	2%	2%	1%	3%	2%	3%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Note: Spørgsmål 37 i spørgeskemaet til institutionsledere og spørgsmål 20-22 til kommunaldirektører. Tal markeret med kursiv viser kommunaldirektørernes svar på tilsvarende spørgsmål om produktivitet, effektivitet og kvalitet på de tre områder.

Såvel institutionsledere som kommunaldirektører vurderer produktiviteten er uændret eller lidt højere efter Strukturreformen. Kommunaldirektørenes vurdering er dog systematisk højere end institutionsledernes. Hvor ca. 28 pct. af institutionslederne i skoler og daginstitutioner mener, at produktiviteten er blevet højere eller meget højere ved reformen, svinger de tilsvarende andele mellem 44 og 65 pct. blandt kommunaldirektørerne. For plejecentrene er forskellen i vurdering lidt mindre, idet 52 pct. af institutionslederne vurderer produktiviteten som højere eller meget højere efter Strukturreformen, mens denne vurdering findes hos 69 pct. af kommunaldirektørerne.

For så vidt angår effektiviteten, ser kommunaldirektørerne en markant forbedring for både daginstitutioner og plejecentre. Mellem 60 og 65 pct. af kommunaldirektørerne mener, at effektiviteten er blevet højere eller meget højere mod henholdsvis 25 og 44 pct. blandt institutionslederne. Hvad endelig angår kvaliteten, vurderer 24-25 pct. af alle institutionsledere, at kvaliteten er blevet højere eller meget højere i forbindelse med Strukturreformen mod 44-48 pct. af kommunaldirektørerne. Men disse vurderinger af kvaliteten neutraliseres delvist af vurderinger, der peger modsat retning – i al fald blandt institutionslederne.

Alt i alt vurderes Strukturreformens effekter på produktivitet, effektivitet og kvalitet i institutionerne altså mere positiv i toppen af kommunerne end blandt institutionslederne.

Strukturens påvirkning af ledernes ledelsessituation

Ét af de centrale spørgsmål for denne undersøgelse er spørgsmålet om strukturens påvirkning af den måde, den enkelte institutionsleder opfatter sin ledelsessituation. Et af de centrale fund fra undersøgelsen i 2004 var, at institutionsledernes tilfredshed blev påvirket af institutionernes placering i kommunens samlede organisationsstruktur og den måde, kommunerne styrede institutionerne på. Som tidligere omtalt kan institutionerne betragtes mere eller mindre som virksomheder, hvor institutionerne i større eller mindre grad kan fungere som virksomheder med selvstændigt økonomisk ansvar og høj grad af delegeret ansvar. Modsætningen hertil er institutioner der opfattes og behandles som mere traditionelle forvaltnings- eller driftsenheder med mere begrænset ansvar. Jo mere kommunerne fra centralt hånd betragtede institutionerne som virksomheder, des mere tilfredse var kommunens institutionsledere. Dette fund var statistisk signifikant på tværs af sektorer.

Det var imidlertid ikke muligt at genfinde denne sammenhæng i svarene fra 2010. I 2004 var der større variation i tilfredsheden blandt institutionslederne samt langt større variation i virksomhedsgørelsen end i 2010. Tilfredsheden blandt institutionslederne var høj allerede i 2004, men er vokset endnu mere frem til 2010. Det samme gør sig gældende for så vidt

angår virksomhedsgørelsen. I mellem 82 og 86 pct. af alle kommunerne betragtes kommunens institutioner som virksomheder i de tre sektorer, hvilket indebærer, at virksomhedsgørelsen af de kommunale institutioner for alvor er slået igennem i de undersøgte kommuner. Den meget lave variation i de to variabler medfører, at det ikke længere er muligt at vise den positive sammenhæng, der blev fundet i 2004.

Vi kan derfor ikke afvise, at institutionsledernes store tilfredshed med deres arbejde skyldes den virksomhedsgørelse eller decentralisering og udvidelse af det ledelsesmæssige ansvar og råderum, der er til stede i kommunerne i 2010. Udbredelsen af virksomhedstanken er i 2010 så udbredt, at der ikke længere er nogen variation mellem kommunerne. Såvel jobtilfredshed som virksomhedsgørelse stiger imidlertid begge mellem de to undersøgelser. På baggrund af de relativt klare resultater fra 2004 kan vi derfor ikke afvise, at der stadig er en sammenhæng mellem virksomhedsgørelsen og institutionsledernes jobtilfredshed i 2010.

Ledertilfredsheden i fusionerede kommuner

Et af de strukturelle forhold, der kunne tænkes at påvirke ledernes opfattelse af deres ledelsessituation og deres tilfredshed med lederjobbet, er, hvorvidt den enkelte leder er en del af en sammenlagt eller en ikke-sammenlagt kommune. I forbindelse med Strukturreformen blev de daværende kommuner samlet til 98 nye kommuner, hvoraf 66 var skabt som følge af sammenlægninger mellem eksisterende kommuner. I en sådan sammenlægning er der mange forhold i kommunen, som kan påvirke strukturerne og styringen af kommunernes institutioner. Såvel økonomiske aftaler, styringsforholdet mellem institution og centralforvaltning, personforhold i form af nye ledere i forvaltningen og en lang række andre forhold kan ændres i en sammenlægningsproces. Selvom de fleste kommuner fokuserede på oprettholdelsen af sikker drift, så den enkelte institution ikke blev berørt direkte, kan der være store forandringer forbundet med fusion af kommuner.

Vi har derfor undersøgt, hvorvidt fusionerne har påvirket de decentrale ledes opfattelse af deres egen ledelsessituation og mere specifikt deres tilfredshed med deres lederjob. Sammenlægninger kan resultere i usikkerhed i kommunerne og ikke mindst i institutionerne. Det undersøges derfor, hvilken effekt sammenlægninger af kommuner (og dermed forandringer for hele kommunen) har på den opfattede tilfredshed hos institutionslederne.

I tabel 6.4. sammenlignes den af institutionslederne oplevede jobtilfredshed i sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner. Da institutionslederne generelt er meget tilfredse med deres job som ledere, er der kun små forskelle mellem tilfredsheden i sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner. Målt på middelværdien af en femtrinsskala er tilfredsheden

højere i ikke-sammenlagte kommuner end i sammenlagte (1,80-1,66= 0,14). Statistisk set er det en signifikant forskel.

Tabel 6.4. Jobtilfredshed blandt institutionsledere fordelt på ledere i sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner (procent og middelværdier).

	Ledere i sammenlagte Kommuner	Ledere i ikke-sammenlagte kommuner
Meget tilfreds	35%	42%
Tilfreds	53%	51%
Hverken tilfreds eller utilfreds	9%	5%
Utilfreds	2%	1%
Meget utilfreds	0%	0%
Middelværdi*	1,80	1,66
N	1.251	426

Note: Middelværdien er udtryk for gennemsnitsbetragtninger. Værdien 1 repræsenterer "Meget tilfreds", værdien 3 repræsenterer "Hverken tilfreds eller utilfreds", mens værdien 5 repræsenterer "Meget utilfreds". Middelværdierne er signifikant forskellige, $p < 0,00$.

Der er således en svag, men signifikant sammenhæng mellem, hvorvidt kommunen er blevet sammenlagt eller ej og institutionsledernes jobtilfredshed. Den usikkerhed, der er forbundet med fusionerne i kommunerne, har således haft en signifikant indflydelse på den måde, institutionslederne opfatter deres ledelsessituation. Det bør dog afslutningsvist siges, at såvel lederne i sammenlagte som ikke-sammenlagte overordnet og på en lang række indikatorer for deres jobsituation er meget tilfredse med deres arbejde som leder.

Opsamling

Sammenfattende viser dette kapitel, at kommunaldirektører og institutionsledere har en lidt forskellig opfattelse af kommunernes samlede organisationsstruktur. Forskellene bliver særligt tydelige, når der er 3 ledelseslag eller mere mellem direktionen og institutionslederne.

Dernæst fremgår det, at stort set alle kommuner har et fælles værdibaseret ledelsesgrundlag. Imidlertid anvender mange institutionsledere sektor- eller institutionsspecifikke værdi- og ledelsesgrundlag. Vi ved ikke, hvordan de forskellige ledelsesgrundlag forholder sig til hinanden, men foreslår den tolkning, at institutionerne opfatter de fælles kommunale ledelsesgrundlag som et signal fra kommunernes top om organisationens mål og ledelsesfilosofi, som det er op til den enkelte institutionsleder at omsætte til et mere specifikt ledelsesgrundlag.

Undersøgelsen kan også give et bud på konsekvenserne af gennemførelsen af Strukturreformen. Vi har spurgt til kommunernes produktivitet, effektivitet og kvalitet i de tre store

institutionssektorer. Resultatet er, at kommunaldirektørerne vurderer både produktivitet, effektivitet og kvalitet højere som følge af reformen end institutionslederne.

Endelig undersøgte vi sammenhængen mellem institutionsledernes jobtilfredshed og kommunernes overordnede struktur. Resultatet var, at virksomhedsgørelsen i 2010 er så udbredt, at det ikke er muligt at bekræfte den positive virkning på institutionsledernes tilfredshed, vi fandt i 2004. Omvendt kan det imidlertid ikke afvises, at virksomhedsgørelsen stadig har en positiv indvirkning på ledernes jobtilfredshed, og at en eventuel recentralisering og indskrænkning af institutionsledernes ledelsesmæssige råderum vil kunne virke demotiverende. Denne opfattelse kunne hente en vis støtte i sammenligningen af jobtilfredsheden blandt institutionsledere i sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner, idet der var en svag, men statistisk signifikant lavere jobtilfredshed i de sammenlagte kommuner.

Konkluderende tematiseringer på baggrund af undersøgelsen

Vi har allerede indledningsvis leveret en opsamling af centrale fund i undersøgelsen, hvor vi blandt andet understregede det overraskende fund, at kommunale ledere til trods for lange arbejdstider og øget opgavebelastning i overvældende grad kan siges at være tilfredse og ikke føler sig stressede. Vi skal derfor afslutningsvis koncentrere os om at lave en kort tematisk opsamling og perspektivering. Styrken ved dette forskningsprojekt knytter sig bl.a. til, at vi har to punktmålinger, der muliggør, at vi kan sige noget om udvikling over tid, nærmere bestemt en tidsperiode, hvor store reformer har påvirket kommunerne. Den ene er Kvalitetsreformen, den anden Strukturreformen, hvor vi beder vore respondenter om at vurdere effekterne af disse reformer og bl.a. kan se afledte effekter i forhold til de decentrale ledere. Vi skal derfor kort tematisere først Kvalitetsreformen, dernæst Strukturreformen og siden den udvikling, der er sket med de decentrale ledere, hvis vi vurderer dem som professionelle ledere.

Kvalitetsreformen

Som anført i kapitel 2 blev Kvalitetsreformen fremført med stor politisk styrke, og denne iscenesættelse fik de kommunale aktører til at engagere sig meget direkte i dens udformning. Forventningerne til forbedret service, afbureaukratisering og innovation var store. Men hvad kom der ud af reformen, på hvilken måde påvirkede den kommunerne og de decentrale ledere?

Såvel kommunaldirektørerne som de decentrale ledere er tilbøjelige til at vurdere, at effekterne af Kvalitetsreformen er begrænsede for ikke at sige ubetydelige. Det eneste punkt, hvor vi klart kan påvise, at Kvalitetsreformen har gjort en positiv forskel, er, som tidligere nævnt, i efteruddannelsen af lederne, hvor langt flere kommunale ledere har taget diplom- og masteruddannelser i kølvandet på reformen. Vi har spurgt meget direkte til innovation, afbureaukratisering, kvaliteten m.m. og skal her blot bringe de vurderinger, som andre/nye ledere havde, og som svarer, til hvad de øvrige respondenter i undersøgelsen anfører.

Tabel 7.1. Gruppen af andre lederes vurdering af Kvalitetsreformen betydning.

	Borger-service	Job-center	Familie-center	Dag-pleje	Dag-tilbud	Hjem-mepleje	Pleje-center	Center og pleje
Vi inddrager brugerne i innovationsprojekter (med innovationsprojekter mener vi arbejde med at udvikle og gennemføre helt nye tiltag)	3,08	3,71	2,68	2,65	2,94	3,06	2,68	2,96
Vi inddrager medarbejderne i innovationsprojekter (med innovationsprojekter menes arbejde med at udvikle og gennemføre helt nye tiltag)	1,82	1,66	1,45	1,75	2,04	1,90	1,75	1,87
Vi arbejder systematisk med afbureaukratisering	2,37	2,96	2,80	3,04	3,60	3,11	3,02	3,12
Kvalitetsreformen har skabt bedre rammer for at udvikle kvaliteten i servicen	3,17	3,76	3,68	3,27	3,79	3,51	3,35	3,48
Kvalitetsreformen virker efter hensigten	3,41	3,90	3,95	3,27	3,90	3,51	3,41	3,51
Jeg oplever større metodefrihed i forhold til udførelsen af arbejdsopgaver i mit center/område	3,00	3,93	3,58	3,21	3,49	3,29	3,25	3,24

Tal er gennemsnitsværdier for besvarelser. Værdien 1 repræsenterer "Helt enig", værdien 3 repræsenterer "Hverken enig eller uenig", og værdien 5 repræsenterer "Helt uenig".

Det er åbenbart, at vore respondenter ikke vurderer, at Kvalitetsreformen virker efter hensigten. Den har ikke skabt bedre rammer for udviklingen af kvaliteten i servicen, større metodefrihed eller afbureaukratisering. Institutionerne arbejder med brugerinnovation (dvs. at de, der benytter/bruger de redskaber til serviceproduktion, er inddraget, når der tænkes og udvikles nyt), men vi er tilbøjelige til at tolke dette mere som et resultat af en kultur, der tilskynder til løbende udvikling i almindelighed og de tiltag, kommunerne og KL har tilskyndet til som følge af den omtalte velfærdsklemme i særdeleshed, samt ikke mindst til de bølger af omorganisering, der følger af Strukturreformen. Hvad angår afbureaukratiseringen, fremgår det både af disse direkte spørgsmål og af andre af surveyens spørgsmål, at lederne vurderer, at deres administrative byrder er vokset betydeligt i den periode, der følger Strukturreformen (jf. spørgsmål 21), og hvor Kvalitetsreformen trådte i kraft. Den forklaring, vi har fået i interviews med ledere i kommunerne, på, at effekten af Kvalitetsreformen har været så ringe, er, at den på den ene side så at sige blot tematiserede forhold vedrørende effektivisering, kvalitetsudvikling, personalepleje og innovation, man i forvejen var meget langt med at implementere i kommunerne, og at den på den anden side blev modarbejdet af en lang række regler og pålæg, der kom udefra, dvs. fra staten. Anderledes positivt vurderes effekterne af Strukturreformen til at have været.

Struktur og ledelse – herunder betydningen af Strukturreformen

Grundhypotesen, som har været styrende for vores todelte undersøgelsesdesign (med et spørgeskema til kommunaldirektørerne vedr. struktur og styringstænkning og et til de decentrale ledere vedr. deres ledelsessituation), er, at der er en sammenhæng mellem struktur og ledelsessituation, og dermed at det institutionelle setup sætter en ramme om de decentrale ledere, som dels definerer deres ledelsesopgaver og deres ledelsesmæssige råderum, dels påvirker deres opfattelse heraf og dermed deres syn på egen ledelsesfunktion og rolle.

Denne hypotese har vi forsøgt at belyse gennem en teoretisk optik, der fokuserer på organisatorisk design og modeltænkning. Dette vil sige, hvilke strukturer og styresystemer anvender kommunerne, som lederne indgår i. Det er klart, at struktur og institutionelt setup rummer mere end organisationsdesign, men det er ikke desto mindre dette teoretiske perspektiv vi har fokuseret på i dette projekt.

I 2004-undersøgelsen kunne vi meget klart påvise denne sammenhæng på den dimension, vi kaldte for virksomhedsgørelse. De ledere, som havde fået tildelt størst decentralt ansvar og størst autonomi, var alt andet lige mere tilfredse med deres ledelsessituation, end dem der ikke havde sådanne rammer.

I mellemtiden har vi fået en Strukturreform, og vi kan ikke forstå strukturdimensionen uafhængigt af netop denne reform, hvor kommunerne i første bølge af omorganisering efter Strukturreformens vedtagelse, i løbet af 2005 og 2006 skabte nye strukturer og styringssystemer, der skulle træde i kraft i 2007. I anden bølge af omorganisering fra 2008/2009 skabte kommunerne så omfattende justeringer struktur- og styringsmæssigt, som følge af erfaringerne med det, der blev skabt som ”det muliges kunst”, i første omgang: Og nu i tredje bølge af omorganisering efter Strukturreformen er de i færd med at implementere tiltag, der skal imødekomme reformens forventninger om stordriftsfordele, produktivitet og effektivitet i lyset af den såkaldte velfærds-klemme.

Et bud på en tolkning af omorganiseringerne i forbindelse med og efter Strukturreformen er, at de samlet set peger i retning af, at der udvikles en ny dominerende superstandard for den kommunale organisering. Christoffersen og Klausen (2011) taler i den forbindelse om en koncernmodel, der udgør en hybrid af den klassiske hierarkiske forvaltningsmodel og en decentral virksomhedsmodel. I denne undersøgelse sandsynliggøres koncernmodellens fremvækst af to forhold. For det første vurderer kommunaldirektørerne, at de stort set alle anvender en virksomhedsmodel, og for det andet signalerer de decentrale leders svar vedrørende horisontale og vertikale relationer stor loyalitet over for kommunen som samlet organisation. Dermed er det samlede billede, at stort set alle kommuner – på tværs af modelmæssige forskelle i øvrigt – abonnerer på en forestilling om nødvendigheden af en hori-

sontal og vertikal arbejdsdeling, nemlig mellem sektorer (horisontalt) og i et ledelseshierarki (vertikalt). En forestilling hvor tværgående institutioner (direktioner, chefgrupper og projekter) skal sikre horisontal koordination og integration og samlet koncernmæssig sammenhængskraft på baggrund af en udbredt decentralisering af ansvar og (i en vis udstrækning) beslutningskompetence til decentrale institutioner. I hybridmodellen betragtes disse som virksomheder, om end de ikke indgår i indbyrdes konkurrence (konkurrence ville kunne udløse det potentiale, der idealtypisk ligger i virksomhedsmodellen). Den decentrale autonomi veksles i denne model med en loyalitet over for kommunen som koncern og lægger op til samarbejde frem for konkurrence.

Virksomhedsgørelse er også, hvad kommunaldirektørerne i vores undersøgelse entydigt udpeger som den dominerende styringstænkning i relationen mellem centralt og decentralt i kommunen. Dvs. at den decentralisering fra kommune til institution, som blev igangsat fra slutningen af 1980'erne, nu er altdominerende og knyttes sammen med forestillinger om ledelse, som i dag overalt i kommunerne (jf. tabel 6.2) er formuleret i ledelsesgrundlag. Som det fremgik af tabel 3.2., så vi allerede i 2004, at mange kommuner opfattede deres decentrale institutioner som virksomheder, men denne opfattelse er nu blevet endnu mere dominerende. Det indebærer, at det i 2010 ikke længere er muligt at eftervise den klare statistiske sammenhæng, vi fandt i 2004 mellem virksomhedsgørelse og jobtilfredshed hos institutionslederne. Det, vi finder på en lang række dimensioner, er da også meget entydigt indikatorer i retning af, at de decentrale ledere er tilfredse med deres ledelsessituation.

Den formodede sammenhæng mellem virksomhedsgørelse og institutionsledernes jobtilfredshed kan tolkes i overensstemmelse med både klassisk motivationsteori (nemlig teori X jf. McGregor, 1960), der siger, at medarbejderes (her institutionslederes) ansvarlighed, loyalitet og engagement vokser, når de betragtes med tillid og ikke mindst tildeles ansvar. Resultatet stemmer også overens med teorier om betydningen af normer, der er fremherskende i vores samfundskultur: lav grad af usikkerhedsundgåelse, som betinger, at man kan give medarbejdere (her institutionsledere) ansvar, og lav magtdistance, som betinger, at medarbejderne/institutionslederne ikke er så bange for og imponerede af magt, jf. sammenlignende kulturstudier (såsom Hofstede, 1980 bekræftet i bl.a. Mouritzen and Svava, 2002: 75).

Der er utvivlsomt flere sammenhænge mellem struktur og styringstænkning og oplevet ledelsesvirkelighed, og vi har da også set, at eksempelvis jobcentercheferne føler sig meget pressede af procedurekrav, men forskellige sammenhænge mellem struktur og aktør er af samme grund som ovenfor anført vanskelige at påvise. Det er fordi, kommunerne ikke blot abonnerer på den samme modeltænkning designmæssigt, men også på den samme styrings-

og ledelsestænkning. Det er f.eks. ikke sådan, at vi i den ene ende kan identificere kommuner, som styres behårdt med indbyrdes konkurrence og af principal-agent-genererede kontrakter, hvor manglende budgetoverholdelse fører til øjeblikkelige afskedigelser, og i den anden ende kommuner som styres værdibaseret i en tillidsbaseret laissez-faire ånd. Vi kan i vores materiale hverken finde rendyrket top-down-styring eller demokrati fra nedenu i form. Kommunerne synes i deres struktur-, styrings- og ledelsestænkning at minde meget om hinanden og i vid udstrækning at benytte samme grundstruktur, som kombineres med en flerhed af styringstænkninger. Det kan også forklare, at de decentrale ledere generelt set giver udtryk for meget ens oplevelser af deres ledelsessituation. I den forstand kan vi bekræfte hypotesen om relationen mellem struktur og aktør.

Strukturreformen havde, som nævnt, til hensigt at fremme produktiviteten, effektiviteten og kvaliteten af den kommunale serviceproduktion, men vore respondenter er ikke helt enige, når de vurderer effekterne af og/eller udviklingen efter reformen. Som gennemgået i kapitel 6 er kommunaldirektørernes (og/eller direktionernes) vurdering generelt markant mere positive over for, hvad der er sket efter Strukturreformen, end lederne er det (jf. tabel 6.3). Det gælder i alle sektorer. Bemærkelsesværdigt er det dog også, at der er en overvægt af positive vurderinger fra både topledelsen og den decentrale ledelse, når det drejer sig om produktivitet og effektivitet, hvorimod det ikke gør sig gældende, når det drejer sig om kvaliteten. Dette tegner et billede af, at kommunerne trods de startvanskeligheder, der måtte have været i kølvandet på Strukturreformen, i 2010 vurderer, at de udnytter og får mere ud af ressourcerne, og at de i højere grad er i stand til at indløse deres mål, mens de kvalitative forbedringer endnu ikke har vist sig.

Vi kan ikke afgøre, hvem der har det bedste indtryk af, hvilke konsekvenser der i realiteten har været af Strukturreformen, men i den udstrækning de positive vurderinger står til troende, kan Strukturreformen betragtes som en betinget succes.

Omvendt kan man indvende, at kommunerne i årene efter Strukturreformen har haft store vanskeligheder med budgetoverholdelsen, og altså med økonomistyringen, ligesom vi må konstatere, at de står over for store udfordringer i de nærmeste år som følge af velfærdsklemmen. Christoffersen og Klausen (2011) forklarer dette med, at kommunerne i budgetrelationerne til staten har en fordel af manglende budgetmæssig og samfundsøkonomisk ansvarlighed, og med at de lokale politikere viger tilbage fra at træffe nødvendige prioriterings- og nedskæringsbeslutninger. Det vil med andre ord være så meget des mere afgørende, at kommunerne formår at håndtere og tilpasse sig disse udfordringer samt præge den fremtidige udvikling, og det stiller krav til ledelsen på alle niveauer i kommunerne. I hvilken udstrækning ser det ud til, at de decentrale ledere er rustede hertil? Ja, det kan vores

undersøgelse faktisk give et fingerpeg om, for det knytter sig til, om vi alt i alt kan iagttagende, at der sker en professionalisering af de decentrale ledere.

Ledelsesmæssig professionalisering

Vi har i et paper præsenteret ved Det Danske Ledelsesakademis konference i december 2010 lavet en analyse af, hvorvidt institutionslederne på baggrund af vore undersøgelser kan siges at være blevet mere professionelle ledere i perioden fra 2004 til 2010 (Klausen, Michelsen og Nielsen 2010). Vi definerer der ledelse som en profession og knytter definitionen både til lederuddannelse og ledererfaring. Dermed bliver professionel ledelse en funktion af en række forhold:

- 1) Ledererfaring: hvor lang tid har lederne været formelle ledere (formodet erfaring og læring i jobbet – denne kan naturligvis ikke tages for givet, men vi antager, at der er en eller anden kumulativ erfaringsopsamling) koblet med antallet af lederjob den enkelte har haft (hvilket kan være en indikator på både karriereudvikling, og at der var tale om forskellige erfaringer);
- 2) Lederuddannelse: hvilken lederuddannelse har de erhvervet sig (kurser i ledelse, diplomlederuddannelser, masteruddannelser – hvor førstnævnte tæller mindst og sidstnævnte tæller mest);
- 3) Lederroller: opfattelse af egen lederrolle (i hvilken udstrækning ønsker lederne at påtage sig moderne lederroller – hvor faglig ledelse tæller mindst og administrativ og strategisk ledelse tæller mest);
- 4) Ledelsesidentitet: i hvilken udstrækning identificerer lederne sig med ledelse (hvor en ren ledelsesidentitet tæller mere end en blandet ledelsesidentitet);
- 5) Ledelsesforståelse: holdninger til ledelsessystemet (forståelse af ledelsessystemets fælles ledelsesopgave, horisontal og vertikal identifikation og integration).

Der ligger heri nogle antagelser, som kan diskuteres. Eksempelvis er det ikke rimeligt at antage en en-til-en sammenhæng imellem identifikation med et ideal om et integreret ledelsessystem og professionalisering, men i og med det er et organisationsteoretisk ideal, at der skal være tale om horisontal og vertikal integration, og i og med at det er et fremtrædende element i kommunernes virke og deres ledelsespolitik i dag, at de forventer samarbejde og loyalitet over for kommunen, i det man kan kalde for *det store fællesskab*, tillader vi os at benytte denne indikator sammen med de øvrige. Dette stemmer i øvrigt helt overens med det, der signaleres med kodeks for god offentlig topledelse (Forum for offentlig topledelse

2005) og alle de øvrige kodekser, vi har set for god ledelse i det offentlige, herunder i kommuner generelt og på sektorområderne.

Mange af disse indikatorer for professionel ledelse er allerede blevet gennemgået i denne rapport, så vi skal her nøjes med at lave en konklusiv analyse. Både blandt institutionslederne og de andre/nye ledere kan vi konstatere, at der mellem 2004 og 2010 er blevet flere ledere med mange år på bagen og dermed mere ledelseserfaring i bagagen. Vi kan også konstatere, at alle kategorier af decentrale ledere kan fremvise fremgang, hvad angår erfaring fra flere ledelsesansættelse. Andre/nye ledere skiller sig her ud fra institutionslederne ved i langt større udstrækning at have haft 2-3 lederjobs eller flere forud for deres nuværende ansættelse. Alt i alt og samlet set en lille indikation på en større grad af professionalisering på denne dimension.

Ser vi på mønstret af lederuddannelse, er det ligeledes helt tydeligt, at der er sket en udvikling i retning af professionalisering mellem 2004 og 2010. For alle lederkategorier gælder, at langt flere, nemlig op mod halvdelen, har været igennem en diplomlederuddannelse, og at især lederne af job- og familiecentre, men også skoleledere og ledere af plejecentre, men endnu flere af områdelederne, har gennemført en masteruddannelse. Så store var tallene ikke i 2004, og vi må derfor konkludere, at der er sket en ledelsesmæssig professionalisering (noget af denne kan tilskrives Kvalitetsreformens midler til at deltage i diplomuddannelser og såkaldt fleksible masteruddannelser). Endvidere må vi også på denne dimension konstatere, at andre/nye ledere skiller sig ud fra institutionslederne.

Dette mønster bekræftes og nuanceres, når vi analyserer den prioritering, de forskellige kategorier af decentrale ledere giver de fire moderne lederroller, her skiller skolelederne sig ud sammen med borgerservice og jobcenterchefer og områdeledere af daginstitutioner ved at prioritere strategisk ledelse højest, mens de øvrige ledere og herunder ikke mindst ledere på dagtilbudsområdet stadig prioriterer faglig og personalemæssig ledelse højest, og for de øvrige andre/nye ledere er det en kombination af personaleledelse og strategisk ledelse, der prioriteres højest. Det mønster, der bekræftes, er altså, at andre/nye ledere skiller sig ud fra institutionslederne, hvad angår identifikation med nye lederroller om end administrativ ledelse (til trods for at det er en ledelsesmæssig platform af betydning for det ledelsesmæssige råderum) ikke prioriteres højt. I forhold til identifikation med lederroller er der imidlertid to undtagelser fra mønstret, idet skolelederne minder mere om andre ledere, mens ledere af familiecentre minder mere om institutionslederne på disse svarkategorier.

Afgørende for at kunne identificere sig med de nye lederroller er utvivlsomt den ledelsesidentitet, den enkelte leder har. Her ser vi, at borgerservicechefer skiller sig klart ud fra resten, idet 89 pct. finder deres identitet som leder vigtigst, mens det er tilfældet for om-

kring 75 pct. af jobcentercheferne og områdelederne på plejeområdet, og det samme gør sig gældende blandt 51 pct. af skoleledere og 67 pct. af plejehjemslederne, men ikke i samme udstrækning blandt ledere af daginstitutioner, familiecentre og områdeledelsen i dagplejen og dagtilbud, som har en blandet identitet, hvor faglighed og ledelsesfaglighed fylder lige meget. Der er således blandt flere af de decentrale ledere klart tale om, at de på denne meget afgørende dimension knytter an til en ledelsesfaglig professionalisme. Det, vi ikke kan sige noget om i forhold til andre ledere, er udvikling over tid (vi har ikke nogen førmåling, da de ikke var inkluderet i 2004-undersøgelsen). Der, hvor vi kan sige noget, er der også på denne dimension sket en professionalisering, nemlig blandt skoleledere, plejecenterledere og faktisk også blandt ledere af daginstitutionerne (hvor der i 2010 er 25 pct., som finder, at deres identitet som leder er den vigtigste, mens det kun var 16 pct. i 2004). Dette antyder alt i alt en øget ledelsesfaglig professionalisme blandt de decentrale ledere.

Samarbejde og loyalitet over for kommunen og ledelsessystemet er, som nævnt, både et teoretisk ideal og et ledelsesideal, der formuleres i kommunernes ledelsespolitik. Vi råder med vores undersøgelse over en række indikatorer, som for institutionslederne siger noget om den indbyrdes konkurrence, og for alle lederne siger noget om det indbyrdes samarbejde i kommunen som ledelsessystem (de øvrige/nye ledere har vi ikke spurgt om konkurrence på budgetter og andet, men kun om samarbejdet i og på tværs af sektorer og på tværs af centralt og decentralt). Vi vælger her i figur 7.2 at bringe svarene fra andre/nye ledere, da vi allerede i kapitel 4 har bragt resultatet vedrørende institutionslederne.

Tabel 7.2. Nye kommunale lederes vurdering af forholdet til andre dele af kommunen.

	Borger-service	Job-center	Familie-center	Dag-pleje	Dag-tilbud	Hjem-mepleje	Pleje-center	Center og pleje
A. Der er et godt samarbejde mellem mig og de andre ledere i kommunen på tværs af forvaltninger	2,23	2,09	2,10	1,92	2,25	2,07	2,12	2,38
B. Sammen med forvaltningens ledelse har vi ledere et fælles ansvar for udviklingen på vores område	1,64	1,77	1,25	1,57	1,50	1,63	1,50	1,44
C. Topledelsen i kommunen ytrer kun sjældent forståelse for de problemer, vi har på mit område	3,48	3,51	3,35	3,02	3,09	3,18	3,46	3,28
D. Topledelsen forventer af mig, at jeg varetager hensynet til hele kommunen i min daglige ledelse	1,50	1,70	1,50	1,60	1,72	1,82	1,69	1,81
E. Jeg opfatter mig i højere grad som repræsentant for kommunen end som repræsentant for mine medarbejdere	2,23	2,43	2,55	2,98	2,49	2,79	2,77	2,78
F. Jeg opfatter mig i højere grad som repræsentant for brugere/borgere end som repræsentant for kommunen	3,73	3,98	3,45	3,72	3,90	3,35	3,38	3,62

Note: Tal er gennemsnitsværdier for besvarelser. Værdien 1 repræsenterer "Helt enig", værdien 3 repræsenterer "Hverken enig eller uenig", og værdien 5 repræsenterer "Helt uenig".

Vurderingerne fra de andre/nye ledere vedr. samarbejdet stemmer fuldstændigt overens med institutionsledernes opfattelse. Og vi tolker dette som et udtryk for, at det er lykkedes for kommunerne at skabe og styrke forestillingen om ”det store fællesskab”, idet alle er enige i, at der er et godt samarbejde mellem dem og de andre institutions- og områdeledere både i og på tværs af sektorer i kommunen. Endvidere har de en opfattelse af, at det forventes af dem, at de i deres daglige ledelse varetager hensynet til kommunen, ligesom de har en opfattelse af, at de har et fælles ansvar for sammen med deres forvaltningschef at skabe udvikling på deres område. Denne solidaritet med det store fællesskab i kommunen kommer også til udtryk ved at de i vid udstrækning opfatter sig som kommunens repræsentant snarere end som medarbejdernes. Samlet set er dette indikatorer på, at der er en professionel forståelse af ledernes rolle i forhold til kommunen og ledelsessystemet. Frem for at tegne et billede af kommunerne som ustyrlige, præget af suboptimering, rivalisering og vi-de holdninger mellem centralt og decentralt samt på tværs af forvaltningerne, ser det ud til, at der er betingelser for at kunne få kommunernes ledere til at trække i samme retning, når fremtidens udfordringer skal tackles.

Hvis vi sammenfatter undersøgelsens resultater vedr. graden af professionalisering blandt disse kommunale ledere, må vi konstatere, at der stadig er langt igen, før i al fald lederne på dagtilbudsområdet kan karakteriseres som professionelle ledere, omvendt opfatter de sig i vid udstrækning som professionelle ledere. Der er heller ingen tvivl om, at andre/nye ledere – herunder ikke mindst borgerservice- og jobcenterchefer – i vid udstrækning er tættere på at kunne betragtes som professionelle ledere end resten af de decentrale ledere. Vi kan endvidere konkludere, at der er træk i retning af, at der er sket en professionalisering mellem 2004 og 2010, om end der vil skulle mere til, før ledelse er gjort til en profession i kommunerne. Dermed ser kommunerne ud til at være relativt godt rustet til at kunne gennemføre de reformer, som venter forude – de har i al fald ledere, som holdningsmæssigt opfatter sig selv som både professionelle og loyale.

Vi har tidligere refereret til, at det, kommunerne står overfor efter anden og ved indgangen til tredje bølge af omorganisering efter Strukturreformen, er krav om øget produktivitet og effektivitet, og herunder konstateret, at det ser ud til at fordre en bedre mestring af nogle af de hårde ledelsesværktøjer fra NPM herunder strategisk ledelse, evaluering som feedback, benchmarking, økonomistyring og Lean. Men lederne selv ser ud til samstemmende at foretrække de bløde mere værdiorienterede ledelsesredskaber i den humanistiske og tilidsbaserede tradition, nemlig ledelse gennem dialog og samarbejde, motivation, holdninger og værdier (værdiorienteret ledelse benyttes jo ifølge kommunaldirektørerne også i alle lan-

dets kommuner i 2010) – spørgsmålet er, hvordan de hårde og de bløde værktøjer kommer til at spille sammen.

Referencer

- Buchanan, David og David Boddy (1992): *The Expertise of The Change Agent: Public Performance and Backstage Activity*. New York: Prentice Hall.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2008): *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christoffersen, Henrik, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp (2005): *Kommunesammenlægning – professionalisering af politik og administration. En undersøgelse i Bornholms Regionskommune*. København: AKF Forlaget.
- Christoffersen, Henrik og Kurt Klaudi Klausen (2009): *Den danske regionskonstruktion. Spillet om Region Midtjyllands dannelse og konsolidering*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christoffersen, Henrik og Kurt Klaudi Klausen (2011): *Den danske kommune konstruktion. Kommunedannelsen med og efter strukturreformen*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Forum for Offentlig Topledelse (2005): *Public Governance – kodeks for god offentlig topledelse*. København: Forum for Offentlig Topledelse.
- Hansen, Morten Balle, Christine Pihlkjær Jensen og Jens Tannert Pedersen (2009): ”Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen”. *Kommunalpolitiske Studier*, nr. 25/2009, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.
- Hofstede, Geert (1980): *Cultures Consequences*. London: Sage.
- Klausen, Kurt Klaudi (2006): *Institutionsledelse. Ledere, mellemledere og sjakbajser i det offentlige*. København: Børsens Forlag 2006.
- Klausen, Kurt Klaudi og Johannes Michelsen (2004): *Institutionslederen – en undersøgelse af vilkår for ledelse i kommunale institutioner*. København: Lederne.
- Klausen, Kurt Klaudi, Johannes Michelsen og Dan Michael Nielsen (2010): ”Før og efter Strukturreformen. Professionaliseres kommunal institutionsledelse?” Endnu ikke offentliggjort paper præsenteret ved *Det Danske Ledelsesakademis* årskonference dec. 2010.
- Klausen, Kurt Klaudi, Johannes Michelsen og Dan Michael Nielsen (2011): ”Kommunal ledelse på det decentrale niveau”, *Kommunalpolitiske Studier*, nr. 29/2011, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.
- McGregor, Douglas (1960): *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill.
- Michelsen, Johannes, Kurt Klaudi Klausen og Carsten Strømbæk Pedersen (2004): ”Kommunernes styring af de store institutionsområder – en spørgeskemaundersøgelse af et re-

præsentativt udsnit af danske kommuner”. *Politologiske Skrifter*, No. 2/2004, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.

Mouritzen, Poul Erik og James H. Svara (2002): *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Nielsen, Dan Michael (2010): ”Danske kommuners administrative reorganiseringer - udviklingen af de administrative strukturer i årene efter Strukturreformen”, *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, nr. 4, 2010, pp. 25-37.

Regeringen og Dansk Folkeparti (2004): *Aftale om strukturreform*, juni 2004. København.

Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning. Betænkning nr. 1434*. København.

Væksthus for Ledelse (2007): *Ledelse af dagtilbud under forandring – en undersøgelse af ledelsesstruktur og lederfaglighed på dagtilbudsområdet*. København: Væksthus for Ledelse.