

Send mere ledelse

Finn Wiedemann

Send mere ledelse

– en analyse af Ledersamfundets konsekvenser

Syddansk Universitetsforlag 2016

© Forfatteren og Syddansk Universitetsforlag 2016

Tryk: Narayana Press

Sats og omslag: Donald Jensen, Unisats ApS

Omslagsfoto: Anders Geertsen: "Bureaukrater". Foto: Martin Lindø Westergaard.

ISBN 978 87 7674 980 4

Send mere ledelse er trykt med støtte fra:

Puljen Pædagogisk Forskning og Udvikling

Mekanisk, fotografisk, elektronisk eller anden mangfoldiggørelse af denne bog er kun tilladt med forlagets tilladelse eller ifølge overenskomst med Copy-Dan

Syddansk Universitetsforlag
Campusvej 55
5230 Odense M
www.universitypress.dk

Indhold

Kapitel 1	
Indledning	7
Kapitel 2	
Et rids af den historiske udvikling frem imod ledelsessamfundet	17
Kapitel 3	
Ledelsesteorier	33
Kapitel 4	
Ledelsesværktøjer	45
Kapitel 5	
Det demokratiske råderum	73

Kapitel 6	
Arbejds miljø	101
Kapitel 7	
Service og kvalitet	131
Kapitel 8	
Baggrunden for Ledersamfundet	137
Kapitel 9	
Andre måder at lede på hinsides Ledersamfundets ideologi	147
Litteraturliste	173

Indledning

I disse her år er der stor tillid til, at ledelse er altafgørende for kvaliteten af, hvordan vi udvikler vores samfund. Møder vi et problem, så er ledelse ofte svaret på, hvordan vi skal løse problemet. Problemer i folkeskolen, på plejehjemmet eller på sygehuset. Alle steder skal de problemer, vi finder, løses med ledelse, og gerne med mere ledelse.

Ledelse er en form for moderne fetich. En fetich er et objekt eller en ting med magiske kræfter, som man har tillid til, har overnaturlige egenskaber. Lidt på samme måde som en amulet eller en krystal kan have helbredende kræfter.

På forskellige tidspunkter i historien finder vi forskellige kulturelle feticher, dvs. forestillinger, ideer og løsningsforslag, som er gode, rigtige og sande, og som man derfor ikke stiller spørgsmålstejn ved relevansen af. Især inden for det sundhedsvidenskabelige område finder man mange eksempler. Kolde afvaskninger mod onani, åreladning med igler. Inden for samfundsvidenskaben har forskellige bølger ligeledes domineret. Engang var det minutiøs planlægning af fremtiden, i 70'erne kritik og samfundsdebat og i 80'erne brugerinddragelse. På den måde skifter de feticher, vi har. Ledelse har imidlertid vist sig at være en stabil og vedvarende fetich, som har domineret den offentlige debat de seneste 30 år.

Hvorfor er det, vi har så stor tro på, at netop ledelse er svaret på næsten alle vores sorger, spørgsmål og problemer? Normalt vil man hævde, at det er fantasiløst, når den samme kanin altid bliver trukket op af hatten.

Mit ærinde er ikke at forklejne, at ledelse kan gøre en forskel, ligesom jeg er af den overbevisning, at ledelse både er vigtig og nødvendig. Vi kan ikke undvære ledelse. Nogle må og skal påtage sig et ansvar og have kompetence til at træffe upopulære beslutninger og sige enten ja eller nej. Nogle må og skal have ansvar og kompetence til at formulere retningen og udpege kursen og have fokus på de ansattes relationer og indbyrdes forhold og konflikter. Jeg betvivler ikke, at vi har brug for ledelse, men derimod at vi undlader at sætte spørgsmålstegn ved, om ledelse altid er godt, og at mere ledelse pr. definition altid er bedre. Det rigtige svar på de fleste problemer og udfordringer er ikke nødvendigvis, send mere ledelse.

Formålet med denne bog er at bidrage til en debat om det, jeg kalder Ledersamfundet. Ledersamfundet skal forstås som et samfund, der hviler på ideer og forestillinger om, at den formelle ledelse bør tildeles større ansvar og kompetence og have adgang til særlige instrumenter og privilegier. Ledersamfundet er et samfund, hvor ideer og forestillinger om mere ledelse præger samfundet fra de mindste til de største enheder.

Mit ærinde med bogen er at argumentere for, at det ikke er noget naturgivet, at offentlige organisationers opgaver og service opnår størst kvalitet og udvikles bedst muligt, hvis den formelle ledelse tildeles størst mulig ansvar og kompetence på løn- og arbejdsforhold, daglige beslutninger og strategiarbejde. Ledelses- og beslutningsprocesser kan tage sig anderledes ud. Ledelsesrummet bør ikke kun være forbeholdt den formelle ledelse. At vi har valgt at tildele den formelle ledelse mere ansvar og kompetence, er en konsekvens af politiske valg.

Der kan være andre måder at træffe beslutninger på, og der er måske endda andre måder at træffe mere kvalificerede beslutninger på. Et eksempel kunne være demokrati. Faktisk kan man

argumentere for, at offentlige organisationer har to kerneydelser, henholdsvis service og demokrati (Kouzes og Mico 1979), og at den sidstnævnte dimension får stadig dårligere vilkår, når vi kontinuerligt skruer på ledelsesskruen.

Jeg vil hævde, at udviklingen af Ledersamfundet har påvirket offentlige organisationer negativt på tre forskellige måder, som interagerer med hinanden.

Mange offentlige organisationer lider af et demokratisk underskud. Det er et problem, hvis vi finder, at demokrati er en væsentlig værdi. I festlige sammenhænge argumenterer vi ofte for, at demokratiske værdier er vigtige. Børn og unge skal opdrages til demokratiske samfundsborgere, og som borgere bør vi engagere os i det lille og det store demokrati, men bør det kun gælde det civile samfund og den politiske offentlighed? Opdragelsen til demokrati har traditionelt været uddannelsessystemets opgave. Det er dog indlysende, at der er en sammenhæng mellem deltagelse i en demokratisk kultur på arbejdspladsen og så borgerens demokratiske involvering i samfundets institutioner og foreninger. Tidligere var denne forbindelse direkte. Nu fremstår denne kobling stærkt svækket. Det er et demokratisk problem.

Et andet forhold er, at ”helligørelsen” af ledelse i måske højere grad, end vi forestiller os, påvirker den service og kvalitet negativt, som offentlige organisationer leverer. Kvaliteten kunne i mange tilfælde blive bedre, hvis en demokratisk kultur blev udviklet, hvor stadig flere blev inddraget i beslutningsprocessen, og hvis de, som havde den fornødne faglige indsigt, fik mulighed for at træffe beslutninger, som ikke kun vedrører daglige driftsopgaver. Det betyder ikke, at vi skal tilbage til den professionelle autonome tidsalder, hvor de professionelle eller fagligt ansatte mere eller mindre kunne agere autonomt og ofte havde suveræn magt til at definere, hvad god kvalitet og service var.

Et tredje forhold, ud over demokrati og kvalitet i service og opgaver, man kunne fremhæve som en konsekvens af Ledersamfundets udvikling, er, at arbejdsmiljøet påvirkes negativt. I øjeblikket

stiger antallet af stressrelaterede sygemeldinger inden for en lang række områder, og dette har mange forklaringer. F.eks. udviklingen af det såkaldte grænseløse og fleksible arbejdsmarked og i et større perspektiv en række samfundsmæssige forandringer, som har medført, at kravet om omstilling og udvikling er blevet gjort permanent. Selv om årsagerne er mange og komplekse, er det svært at se bort fra, at udviklingen også har sammenhæng med de ændrede ledelses-, styrings- og organisationsforhold, som karakteriserer mange offentlige organisationer. Konkret har vi de senere år udviklet enorme offentlige institutioner. Strukturreformen og diverse sammenlægninger og fusioner af offentlige organisationer har skabt et helt nyt organisatorisk landskab. Hvor mange ansatte tidligere jævnligt traf deres øverste ledelse og deltog i regelmæssige møder med disse, er den øverste ledelse nu fysisk fraværende. I stedet udøves der ofte en kombination mellem fjernledelse og impulsledelse. Der er blevet uoverskueligt og uigennemsigtigt langt fra topledelse, bestyrelse og direktion og så til hverdagens daglige arbejde, hvor f.eks. lærere møder elever, og plejepersonale møder syge og ældre.

Konsekvensen af den nævnte udvikling er blandt andet, at demotivation, resignation og ligegyldighed trives blandt mange ansatte, og at de ansattes viden og kompetence ikke inddrages i tilstrækkeligt omfang. Samfundsmæssigt er konsekvensen også, at organisationer performer dårligere, end de kunne gøre. Er folkeskolen f.eks. blevet en bedre arbejdsplads og leverer den bedre resultater, efter folkeskolelærerne har fået en ny arbejdstidsaftale, som har forvandlet mange lærere til lønmodtagere, som går hjem kl. 16 og hænger deres engagement i garderobeskabet, indtil de møder ind næste morgen?

Selv om vi de seneste 30 år har skabt rum til, at ledelse har kunnet konstitueres som en profession og forherliget ledelse, er det dog ikke nødvendigvis blevet let at lede. Offentlige ledere skal forsøge at navigere mellem forskellige og ofte modsatrettede krav og forventninger. På den ene side skal de have faglig indsigt og vi-

den og forventes at udøve faglig ledelse. På den anden siden har de til opgave at udvikle medarbejdere og profilere og synliggøre den organisation, de står i spidsen for, og dermed udøve strategisk ledelse. For det tredje skal de også forsøge at honorere stadig flere eksterne politiske resultatkrav, som gør, at ledelsesrummet indskrænkes, hvorved de tvinges ind i rollen som manager eller driftsleder. De forskelligrettede krav og forventninger, som offentlige ledere skal navigere under, skaber til tider næsten skizofrene vilkår for ledelse og tvinger ledelsen ind i ofte uhensigtsmæssige måder at udøve ledelse på.

Moderne offentlige ledere må således ofte forsøge at pendle mellem distanceledelse, dvs. strategisk ledelse på afstand af medarbejdere, og impulsledelse, hvor de lejlighedsvis blander sig i den daglige faglige opgaveløsning, og så kontrol- eller resultatledelse, hvor de ofte med udgangspunkt i bestemte og specifikke lederværktøjer forsøger at styre medarbejdere og organisation for at honorere stadig flere politiske krav. Det er de færreste offentlige ledere, som formår at agere konstruktivt mellem de tre nævnte diskurser, som moderne offentlig ledelse er spændt ud imellem. Ledersamfundet er altså også et samfund, som har gjort ledelse vanskelig, fordi vilkårene for ledelse er komplekse og modsætningsfyldte. Disse forskellige og modsatrettede krav medfører en risiko for udvikling af egentlige destruktive ledelsesformer, som sætter medarbejdere og arbejdsmiljø under pres.

I bogen *Send mere ledelse – en analyse af Ledersamfundets konsekvenser* tegnes der i første kapitel et billede af Ledersamfundets historie og udvikling. Udviklingens begyndelse sættes til starten af 80'erne, hvor moderniseringen af den offentlige sektor blev påbegyndt. Det er symptomatisk for de mange reformer, at ledelsens betydning har været fremhævet som noget centralt for moderniseringen af den offentlige sektor. Kapitlet formidler et øveblik over denne udvikling, fra de første moderniseringsreformer og frem til den nuværende regerings tiltag. I den sidste del af afsnittet gives et bud på det ledelseskulturelle skifte, som den-

ne udvikling har medført, hvor offentlig ledelse konstitueres som profession.

Det næste kapitel giver et kort overblik over ledelsesteoriens udvikling og de ideer, den er funderet på. Ledelsesteorien udgør et komplekst og omdiskuteret felt, og det er ikke muligt at formidle et nuanceret og systematisk overblik over feltet, men dog at trække nogle væsentlige linjer op. I alt vil fire centrale ledelsesteorier blive gennemgået, som har præget ledelsesteoriens udvikling og historie, henholdsvis ledelse som personlighed, ledelse som fag, kontekstuel ledelse og kontingent ledelse. Formålet er at indkredse, hvad det er for nogle ledelsesforestillinger, som Ledersamfundet er funderet på.

Ledelse og de dertil knyttede ledelsesværktøjer, som ledere gør brug af, gør noget ved virkeligheden og ved os som ansatte. I det fjerde kapitel analyseres en række aktuelle styrings- og ledelsesværktøjer, som spiller en rolle i mange moderne organisationer: Konkret vil der blive stillet skarpt på medarbejderudviklingssamtaler, Ny løn og udviklings- og resultatkontrakter, som udgør tre centrale styrings- og ledelsesværktøjer, som er blevet indført i forbindelse med moderniseringen af den offentlige sektor. Hvordan bidrager disse værktøjer til at ændre på vores forestillinger om ansatte og brugere og organisation og dermed blandt andet på spørgsmålet om kvalitet og service?

I de efterfølgende kapitler diskuteres det mere konkret, hvordan demokrati, arbejdsmiljø og service og kvalitet er blevet påvirket i forbindelse med udviklingen af Ledersamfundet. De tre forhold interagerer med hinanden, men vil her af rent analytiske grunde blive forsøgt holdt adskilt.

Konkret diskuteres det i kapitel 5, hvordan det demokratiske råderum er blevet indskrænket i mange offentlige organisationer. Såfremt man ser rent historisk på det, så er de organer, som tidligere sikrede medarbejdere indflydelse blevet svækket. I mange tilfælde er medarbejderorganer i dag udelukkende af rådgivende karakter, ligesom mange offentlige organisationer har fået bestyrelser med

eksternt flertal. I sammenhæng hermed har mange af vores organisationer fået vokseværk. Fusioner og sammenlægninger har skabt gigantiske organisationer, hvor ledere og medarbejdere ofte lever i en parallelvirkelighed.

I kapitlet 6 diskuteres det, hvordan arbejdsmiljøet er blevet påvirket i takt med den beskrevne udvikling. Et godt arbejdsmiljø har betydning for de ansattes evne og mulighed for at engagere sig i deres arbejde og udføre arbejdet bedst muligt. Udviklingen af Ledersamfundet har haft en række negative konsekvenser for mange ansattes arbejdsmiljø. Indirekte kan udviklingen af Ledersamfundet også ses som en årsag til den stadig mere udprægede forekomst af stress-symptomer og stressrelaterede sygdomme blandt offentlig ansatte.

I kapitel 7 diskuteres det, hvordan kvaliteten i opgaveudførelsen er blevet påvirket. Vurderer studerende, brugere og klienter, at offentlige organisationer udfører deres opgaver bedre end tidligere? Det er næppe muligt at svare entydigt på det spørgsmål, ligesom der selvfølgelig er store forskelle fra sektor til sektor og fra institution til institution. I kapitlet vil det blive anfægtet, at kvaliteten af mange offentlige organisationers service- og opgaveudførelse er blevet bedre i forbindelse med udviklingen af Ledersamfundet, og der vil blive givet en række eksempler, som kan ses i sammenhæng med Ledersamfundets udvikling.

Et relevant spørgsmål er, hvorfor vi har udviklet Ledersamfundet. I kapitel 8 diskuteres det, hvad baggrunden for udvikling af Ledersamfundet er. Moderniseringen af den offentlige sektor bliver ofte fortolket som en konsekvens af New Public Management, der udgør en særlig styrings- og ledelsesdiskurs, som har præget den offentlige sektor siden 80'erne. De senere år har styringen af den offentlige sektor været præget af en ny styringslogik, som kan forstås som en art neo-weberianisme. Her er tale om, at en ny form for recentralisering gør sig gældende.

Overordnet kan udviklingen af Ledersamfundet fortolkes i sammenhæng med ændringer i velfærdsstaten og de ideer, som

vores samfund hidtil har været funderet på. Denne udvikling er blevet tematiseret som overgangen fra velfærdsstat til den nationale konkurrencestat. Offentlige institutioner har overordnet set en anden samfundsmæssig rolle, end de havde tidligere, frem for at de skal bidrage til det nationale velfærdssamfund, hvor værdier som demokrati etc. stod centralt, indgår de nu i den stigende internationale og globale konkurrence. Ledelsen bliver agent og garant for denne transformationsproces. Ledelsen bliver reformernes arbejdsmænd.

I kapitel 9 diskuteres det, om der er alternativer til den udvikling, vi har været igennem siden begyndelsen af 80'erne. Findes der ledelsesmåder, som i højere grad inddrager demokratiske og arbejdsmiljømæssige hensyn, og som samtidig giver mulighed for kvalitet i løsningen af den offentlige sektors opgaver og service? Og som man kunne lade sig inspirere af, hvis der skal formuleres et alternativ til den nuværende udvikling? I kapitlet gennemgås og diskuteres tre forskellige måder at udøve ledelse på hinsides Ledersamfundet, henholdsvis kollektiv ledelse, distribueret ledelse og substantiel ledelse. De tre ledelsesformer kan ses som måder at omgå de tidligere nævnte nærmest skizofrene vilkår på, som moderne offentlig ledelse er underlagt, spændt ud imellem de tre nævnte diskurser.

Bogen er en debatbog, hvis formål det er at analysere og diskutere Ledersamfundet. Selv om det er en debatbog, inddrages videnskabelige teorier, begreber og forskning. Man kan derfor kalde bogen en videnskabelig debatbog. Det primære formål med bogen er dog at skabe debat, ikke kun i en snæver videnskabelig offentlighed blandt forskere, som er optaget af ledelse og den offentlige sektors udvikling, men også i en bredere samfundsmæssig offentlighed. Målgruppen for bogen er alle, som er optaget af den offentlige sektors udvikling, herunder den aktuelle samfundsudvikling. I særlig grad er målgruppen mennesker, som stiller sig kritisk eller undrende over for fremvæksten af det, som her bliver benævnt Ledersamfundet.

Undervejs i bogen vil der blive brugt en del eksempler hentet fra aktuelle undersøgelser, eksempler omtalt i medierne samt selvoplevede eksempler og cases. Formålet er at forsøge at konkretisere og eksemplificere analyser og pointer, men også at vise, at problemstillingerne er aktuelle og nærværende. Disse eksempler kan siges at udgøre bogens empiri tillige med den store mængde af litteratur om ledelse, organisation, demokrati og arbejdsmiljø, som inddrages.

Når jeg i det følgende taler om offentlige ledere, tænker jeg primært på institutionsledere og sekundært på f.eks. afdelingsledere. Teamledere eller ledere uden reel ledelsesmæssig kompetence på f.eks. løn- og personaleforhold og strategiarbejde er således ikke genstand for analysen. Det er klart, at der er stor forskel på at være leder af en mindre daginstitution og være chef for en stor kommunal forvaltning. Der vil dog kun i mindre grad blive skelnet mellem institutionsstørrelse og institutionstype. Analyser og diskussioner er således generiske og adresseret mod hele den offentlige sektor, men de har givetvis mest eksemplarisk værdi for de områder af den offentlige sektor, som i særlig grad har været ramt af moderniseringer, omlægninger og forandringer de seneste 10-15 år.

Ledelse omhandler os alle. Vi er alle udsat for ledelse eller genstand for ledelse, ligesom mange af os formelt og uformelt har ledelsesopgaver og udøver ledelse, på jobbet, i fritiden eller i familien. Det dur ikke uden ledelse, men det dur heller ikke, hvis der kun er plads til ledelsen. Det første er som et skib uden kaptajn, men det andet er som en kaptajn uden besætning.

Måske gjorde det første billede sig især gældende inden for en række velfærdsområder på et bestemt historisk tidspunkt. Til gengæld kan man så hævde, at det sidstnævnte billede desværre passer på mange organisationer i dag.